



«Ein Kulturschock»

Wie einschneidend wäre das Rahmenabkommen mit der EU für die Volksrechte und den Föderalismus? Laut dem Zürcher Staatsrechtsprofessor Andreas Glaser würde die Schweiz ein Wagnis eingehen und sich dem europäischen Schicksal ausliefern. *Von Katharina Fontana*

Das institutionelle Rahmenabkommen mit der EU (InstA) ist eine Wundertüte: Laufend gibt es neue Überraschungen, welche Bereiche das InstA auch noch betrifft oder betreffen könnte, vom Ausländerstimmrecht über die Gentechnik bis hin zu einer Totalumkrepplung der staatlichen Beihilfen. Die Wirtschaft interessiert das eher wenig: Ein Grossteil ihrer Vertreter scheint bereit, zur Vermeidung negativer wirtschaftlicher Folgen jede rechtliche Kröte zu schlucken. Und Kröten gäbe es einige, die Auswirkungen des InstA auf die schweizerischen Institutionen wären massiv. Das zeigt das Gespräch mit Andreas Glaser, Staatsrechtler an der Universität Zürich und Direktor des Zentrums für Demokratie Aarau.

Herr Glaser, würde das vorliegende Rahmenabkommen mit der EU die Schweiz institutionell entscheidend verändern? Gäbe es eine Zäsur in der Historie des Landes – die Schweiz vorher und die Schweiz nachher?

Aus schweizerischer Optik wäre das InstA sicher eine Zäsur. Das Rahmenabkommen ist von ungleich grösserer Intensität als die bisherigen bilateralen Verträge. Es geht nicht so weit wie der EWR, bringt aber institutionelle Neuerungen etwa beim Referendumsrecht oder der partiellen Unterstellung unter den Europäischen Gerichtshof (EuGH), die in der Schweiz mehr Reibungen auslösen als anderswo. Doch wenn man das InstA in einen internationalen Kontext stellt und anschaut, was ein EU-Beitritt für andere Staaten bedeutet hat, ist es von beschränktem Ausmass.

Es ist denkbar, dass die Linke früher oder später einlenkt und das Parlament dem Rahmenabkommen zustimmt. In wel-

cher Form könnte sich das Volk äussern? Wäre ein obligatorisches Referendum mit doppeltem Mehr von Volk und Ständen erforderlich?

Streng genommen wäre das Rahmenabkommen wohl kein Anwendungsfall für ein obligatorisches Staatsvertragsreferendum. Das Parlament hat aber bereits früher verfassungsrechtlich bedeutsame Verträge von sich aus dem obligatorischen Referendum unterstellt, so das Freihandelsabkommen oder den EWR. Dieses Vorgehen wäre auch hier angezeigt. Das InstA würde Schattenregelungen einführen, etwa für das Gesetzgebungsverfahren, die über der Verfassung schwebten. Zudem könnten über das InstA materielle Regelungen einfließen, die Verfassungsänderungen erfordern würden. Was das alles sein wird, das überblickt im Moment wohl niemand, es werden immer neue Themen genannt. Etwa die Unionsbürgerrichtlinie, die zu einem Widerspruch mit dem Verfassungsartikel über die Ausschaffung krimineller Ausländer führen würde. Oder die Gentechnik bis hin zum Alpenschutzartikel. Das InstA müsste für die Politik der Anlass sein, die Verfassung einmal zu durchforsten und die Konflikte zu bereinigen.

Müsste man das InstA zusammen mit den notwendigen Verfassungsänderungen dem Volk vorlegen?

Man könnte wohl alles in ein einziges Riesenpaket packen und dem Volk als eine Gesamtvorlage unterbreiten. Am saubersten wäre es aber, mehrere separate Abstimmungsvorlagen zu machen, die politisch miteinander verbunden wären, den Stimmentenden aber das Recht liessen, sich differenziert zu den einzelnen Verfassungsänderungen – etwa zum Ausschaffungsartikel – zu



äussern. Das ist zwar riskant, doch bei einem so wichtigen Schritt wie dem InstA sollte das Parlament die demokratisch sicherste Variante wählen. Wenn man sich das nicht traut, ist etwas faul.

Die Befürworter beruhigen, dass die Volksrechte – Initiative und Referendum – unter dem InstA gewahrt würden.

Beim Initiativrecht dürfte es nicht zu grossen Änderungen kommen. Schon heute setzt das Parlament Volksinitiativen, die den bilateralen Verträgen widersprechen, nicht oder nur kosmetisch um; das hat man bei der Massenzuwanderung oder beim Alpenschutz gesehen. Das dürfte unter dem InstA gleich bleiben. Schwerwiegend hingegen sind die Folgen für das Referendumsrecht, das in der hiesigen demokratischen Tradition wichtiger ist als das Initiativrecht. Hier liegt der grösste Knackpunkt: Die dynamische Rechtsübernahme lässt das Referendum formell zwar unangetastet, doch letztlich wird es nur noch das absolut letzte Veto sein, um in letzter Not die Übernahme neuen EU-Rechts zu verweigern. Da muss man sich schon fragen, ob das noch ein würdiger Rahmen ist, der die Abstimmungsfreiheit respektiert. Für mich liegt hier ein grober Konstruktionsfehler vor.

Dann würde die dynamische Rechtsübernahme doch nicht so demokratisch verlaufen, wie die Befürworter behaupten?

Das Problem liegt darin, dass letztlich das Schiedsgericht entscheiden würde, ob die Schweiz beispielsweise die Unionsbürgerrichtlinie übernehmen müsste, die enorme Auswirkungen bis hin zur Einführung des Ausländerstimmrechts auf Gemeindeebene hätte. Die Schweiz wäre davon abhängig, wer in diesem dreiköpfigen Gremium sitzt und von wem sie vertreten würde – ob die betreffende Person zurückhaltend entscheiden oder sich eher integrationswillig zeigen würde. Alle Erfahrungen mit

dem EuGH, mit dem Menschenrechtsgerichtshof oder dem Efta-Gerichtshof lassen vermuten, dass sich der Schweizer Richter emanzipieren und nicht zum Wächter der Schweiz werden dürfte.

Laut Rahmenabkommen wendet die Schweiz neues EU-Recht «vorläufig» an, es sei denn, sie könne gegenüber der EU begründen, warum sie das nicht tut. Was bedeutet das?

Die Schweiz könnte sagen: «Wir wenden eine neue EU-Bestimmung nicht an, weil wir zuerst unsere Verfassung oder unsere Gesetze anpassen müssen» – so verstehe ich das.

Wer in der Schweiz würde entscheiden, ob eine neue EU-Norm vorläufig angewandt oder ein allfälliges Referendum abgewartet wird?

Das müsste noch geregelt werden. Streng genommen wäre das der Bundesrat, weil er für die Aussenpolitik zuständig ist. Innenpolitisch benötigte es in der Schweiz aber unbedingt ein Begleitgesetz, das dem Parlament die Kompetenz geben würde, die vorläufige Anwendung zu verhindern. Das Parlament muss aufpassen, dass es seine Mitsprache behalten kann.

Neben der Übernahme von neuem EU-Recht regelt das InstA auch die einheitliche Auslegung der Marktzugangsabkommen durch Gerichte und Behörden. Die Schweiz müsste dazu nicht nur die künftige, sondern auch die bisherige EuGH-Rechtsprechung übernehmen. Lässt sich abschätzen, welchen Anpassungsbedarf das geben wird?

Das Bundesgericht übernimmt bereits heute laufend die neuen Urteile des EuGH, um die Parallelität der Rechtslage herzustellen. Das Rahmenabkommen entspricht bei der Auslegung dem, was das Bundesgericht schon jetzt praktiziert, also dem Status quo. Da wird sich nichts ändern.

Viel zu reden gibt die beabsichtigte Regulierung der Beihilfen. So wäre es etwa frag-



lich, ob die Kantone noch den gemeinnützigen Wohnbau oder Solarpanels fördern dürften. Was kommt da auf die Schweiz zu?

Ich glaube nicht, dass sich bei den Beihilfen effektiv viel ändern und die Schweiz unter Druck geraten wird. Entscheidend ist, dass – anders als in der EU – nur die EU-Kommission, allenfalls ein anderer Staat, gegen die Schweiz klagen könnte, aber keine Privaten. Sonst hätten wir Millionen von wirtschaftlichen Konkurrenten, die gegen die Schweiz ins Feld ziehen könnten. Dass sich die EU-Kommission auf die Schweizer Beihilfen für energetisches Bauen oder auf die Kantonalbanken stürzen würde, glaube ich nicht.

Und wie wäre es mit Steuererleichterungen für Unternehmen?

Wenn es einen heiklen Punkt gibt, dann sind es die Steuern. Hier sind die EU-Kommission und die anderen Staaten bissig.

Selbst für Juristen ist es schwierig, die Tragweite des Rahmenabkommens zu verstehen. Der Vertrag enthält zahlreiche vage Formulierungen, gewisse Punkte sind bloss in Fussnoten geregelt. Wie soll man sich hier ein Bild machen können?

Sie haben zu Beginn die Zäsur angesprochen. Das Rahmenabkommen bedeutet für die Schweiz ein Wagnis – kein so grosses «Das Parlament muss aufpassen, dass es seine Mitsprache behalten kann.»

wie bei einem EWR- oder einem EU-Beitritt, aber doch ein Wagnis. Anders als bei den bisherigen bilateralen Verträgen, deren Inhalt detailliert geregelt ist, weiss man beim «gummig» formulierten Rahmenabkommen tatsächlich nicht, was auf einen zukommen wird. Darin kann man

unglaubliche Chancen sehen, etwa für die wirtschaftliche Liberalisierung, für die gesellschaftliche Öffnung, für günstigere Konsumentenpreise. Doch diese Unwägbarkeit widerspricht stark der schweizerischen politischen Kultur der wechselnden Koalitionen und des kleinkrämerischen Aushandelns von Kompromissen – es wäre ein Kulturschock. Letztlich geht es für die Schweiz um die Frage, ob sie bereit ist, sich dem gemeinsamen europäischen Schicksal anzuliefern oder ob sie weiterhin jedes Detail bis auf Gemeindeebene hinunter will bestimmen können.

Sie sprechen von Wagnis, die Wirtschaft dagegen behauptet, dass das Rahmenabkommen Rechtssicherheit bringe.

Das Argument mit der Rechtssicherheit erstaunt mich. Es geht gerade um das Gegenteil, um mehr Unsicherheit, gleichzeitig aber auch um mehr wirtschaftliche Freiheit, von der die Starken profitieren werden – darum sind ja auch die Gewerkschaften gegen das Rahmenabkommen. Die Vorgänge bei der EU verlaufen nun einmal dynamisch, die EU-Kommission und der EuGH verfügen über viele politische Spielräume, die sie so oder anders nutzen können. Wenn sich beispielsweise der Schweizer Bundespräsident gut mit dem neuen EU-Kommissions-Präsidenten versteht, dürften viele Verfahren schon im Gemischten Ausschuss abgewürgt werden, ohne dass es zu einem offenen Konflikt käme. Man darf nicht vergessen, dass es bisher zwischen der Schweiz und der EU, übers Ganze gesehen, wenige Probleme gab. Die EU wird kein Interesse daran haben, den Musterknaben Schweiz abzustrafen. ○



«Ungleich grössere Intensität als die bisherigen bilateralen Verträge»: Staatsrechtsprofessor Glaser.