

INFOSperber

sieht, was andere übersehen.



Parlament könnte mit neuem Abkommen europapolitisch Einfluss gewinnen © mer

Mehr Einfluss auf die EU dank Rahmenabkommen

Markus Mugglin / 1.04.2021 **Der Geheimniskrämerei in der Aussenpolitik droht Gefahr – ausgerechnet vom meist schlecht geredeten Rahmenabkommen mit der EU.**

Geradezu ungeheuerlich muss es klingen für viele, die sich längst eine Meinung gemacht haben. Das Rahmenabkommen könne «Ein Plus für die Demokratie» sein. Das verheisst im Titel die neue Publikation von Thomas Pfisterer, ehemals Bundesrichter, Ständerat und Regierungsrat aus dem Kanton Aargau.

Doch gemacht: Der Buchautor präsentiert keine Streitschrift für das Rahmenabkommen. Er will sich auch nicht für oder gegen das Abkommen positionieren. Er öffnet aber einen Blick über verwirrende Souveränitätsdiskussionen hinaus auf grundlegende Fragen wie Eigenständigkeit, demokratische Einflussnahme und Rolle des Parlaments im Verhältnis zur EU. Er prüft den Anspruch, ob die Weiterentwicklung von EU-Recht mit der «Eigenständigkeit der Schweiz in Einklang» zu bringen ist.

Nicht gefangen in der Schengen-Falle

Eines fällt besonders auf. Der vorliegende Rahmenabkommens-Vertrag bleibt nicht gefangen in der Schengen-Falle, für die sich das Schweizer Volk vor 16 Jahren im

Rahmen der Bilateralen II entschieden hat. Denn es «sieht keine automatische oder einseitig durch die EU angeordnete Vertragsbedingung vor, wie dies im Schengen-Vertrag (...) vorgesehen ist». (Seite 74) Und weiter hält Pfisterer fest: «Die EU darf den Vertrag nicht einseitig beenden wie bei der Anwendung von Schengen.» Diese Differenz gibt es auch gegenüber einer EWR-Mitgliedschaft. Auch dort bleibt immer nur die Wahl zwischen Ja oder Nein – entweder automatischer Nachvollzug der Rechtsentwicklung in der EU oder das Risiko des automatischen Ausschlusses bei Nicht-Nachvollzug.

Es bliebe auch eine wesentliche Differenz zu einer EU-Mitgliedschaft. Gegen ein Mitgliedland kann die EU-Kommission Vertragsverletzungsverfahren einleiten und kann finanzielle Sanktionen oder Zwangsgelder verhängen. Das wird sie gegenüber dem Nicht-Mitglied Schweiz nicht tun können.

Diese Differenzen machen deutlich, dass der seit zweieinhalb Jahren vorliegende Rahmenvertragstext der Schweiz noch immer einen europapolitischen Sonderweg böte. Beantwortet ist damit aber noch nicht die Frage, die der Autor Thomas Pfisterer ins Zentrum seines Buches rückt. Seine Leitfrage zielt auf den «demokratischen Minimalstandard» im Verhältnis Schweiz – EU. Welche Anforderungen aus der Sicht der schweizerischen Demokratie an die Verträge zu stellen seien und wie sich die demokratischen Institutionen in die Anwendung des Abkommens einbringen können.

Rechtsübernahme unter Vorbehalt

Parlament und Volk erhielten jedenfalls mehr Spielraum als beim Schengen-Abkommen, das der Schweiz nur die Wahl Alles oder Nichts lässt – zwischen einer Kröte schlucken oder einem Totalschaden. Der vorliegende Text des Rahmenvertrags böte dem Parlament und bei einem Referendum dem Volk die Möglichkeit, Nein zu sagen. Sie könnten bei umstrittenen oder gar unerwünschten Rechtsübernahmen abwägen, was sie höher gewichten – die allfälligen Nachteile, die mit einer Übernahme von neuem EU-Recht verbunden sind, oder die Nachteile, die ihr wegen allfälligen Ausgleichsmassnahmen drohen.

Die Ausgleichsmassnahmen könnten nicht beliebig sein, darüber würde ein gleichberechtigt zusammengesetztes Schiedsgericht befinden, das sich an den in internationalen Verträgen üblichen Grundsatz der Verhältnismässigkeit halten müsste. Ein Totalschaden wäre von vorneherein ausgeschlossen. Der ehemalige Bundesrichter Pfisterer verweist auch auf folgenden wichtigen Punkt: Die in Artikel 22 des vorliegenden Rahmenvertrags-Entwurfs erwähnte Kündigung – oft als erweiterte Guillotine-Klausel kritisiert – könnte nicht als Ausgleichsmassnahme erwogen werden, da sie nicht als Teil des Streitbeilegungsverfahrens aufgeführt ist. (Seite 76) Auch die Meinung des EuGH zur Auslegung bedeute nicht, dass die Schweiz diese als Befehl umzusetzen hätte. Der Gerichtshof wäre nicht befugt, dem Parlament oder dem Volk Weisungen zu erteilen.

Das heisst nicht, dass die Verhältnisse zwischen der Schweiz und der EU gleichgewichtet seien. Pfisterer will sie nicht schönreden. Es bestehe ein Machtungleichgewicht: «Die Macht der EU ist eine Tatsache, Rahmenabkommen hin oder her.» (Seite 77) Der Vorteil des Rahmenabkommens bestehe aber darin, dass dieses Machtungleichgewicht dank dem vorgeschlagenen Streitbeilegungsverfahren

«ein Stück weit ausgeglichen würde». (Seite 77) Es gäbe keine Rechtsgrundlage mehr für beliebigen politischen Druck oder für «Nadelstiche».

Man möge sich an die Verweigerung der Börsenäquivalenz erinnern, die rein politisch motiviert war. Oder neulich an das Nichtzustandekommen eines Treffens zur Beteiligung der Schweiz am neuen Forschungsprogramm Horizon Europe. Umgekehrt könnte sich die Schweiz nicht über viele Jahre taub stellen gegenüber den Vorbehalten der EU bei der Ausgestaltung der Flankierenden Massnahmen zur Personenfreizügigkeit, was die EU jederzeit zu «Ausgleichsmassnahmen» irgendwelcher Art verleiten könnte. Solch «spontane» Reaktionen liessen sich unter dem Rahmenvertrag nicht mehr rechtfertigen.

Die Stunde des Parlaments

Das Rahmenabkommen brächte aber nicht nur neue Streitbeilegungsregeln. Es wäre ein Steilpass für das Parlament, um sich europapolitisch stärker einzubringen. Denn auch in der Schweiz ortet Pfisterer in der Aussenpolitik «ein Parlaments- und folglich ein Demokratiedefizit». (Seite 88) Der Bundesrat nehme an Verfahren der EU teil und verhandle mit ihr. Er beeinflusse schweizerischerseits die Erarbeitung des Inhalts. Er setze die Verträge oft direkt in Verordnungen um. Das Parlament sei häufig nur Zuschauer, dürfe inhaltlich nichts ändern. Es übernehme die «Gesetzgebung», so wie sie ihm der Bundesrat zur Genehmigung übergebe, stimme meist zu, um dem Bundesrat nicht in den Rücken zu fallen. Entsprechend klein sei auch der Einfluss eines Referendums und der Stimmberechtigten. Es ist ein demokratiepolitisch wenig erbauliches Bild, das der langjährige Insider und intime Kenner der schweizerischen Politik zeichnet – was die breite Front von EU-Skeptikern unterschiedlichster politischer Couleur aber wenig zu stören scheint.

Das Rahmenabkommen würde der schweizerischen Demokratie neue europapolitische Horizonte eröffnen. Dabei würden Information und damit Transparenz zur Voraussetzung für die Mitwirkung in europäischen Gesetzgebungsprozessen. Pfisterer plädiert dafür, dass die Öffentlichkeit und damit auch die Medien hier ähnlich wie bei der landesinternen Gesetzgebung miteinbezogen werden sollten. (Seiten 125 und 128) Denn je mehr die Rechtsübernahme Teil der schweizerischen Gesetzgebung werde, umso mehr solle sie ebenso öffentlich behandelt werden wie die landesintern geplanten Gesetzesentwicklungen. Zugleich sollte verhindert werden, dass die Gesetzesberatungen in Brüssel öffentlich wahrnehmbar sind, während sie in der Schweiz hinter verschlossenen Türen stattfinden. Die diplomatische Verschwiegenheit in Bundesbern liesse sich folglich nicht mehr aufrechterhalten – wie es geradezu abschreckend exemplarisch über viele Jahre in den Verhandlungen zum Rahmenabkommen geschehen ist.

Wer Licht in landesübliche Dunkelkammern der Aussen- und Aussenwirtschaftspolitik bringen will, fände im vorliegenden Rahmenabkommensvertrag immerhin einen neuen Verbündeten – oder eben «ein Plus», das in der emotional aufgeladenen Debatte allerdings (noch?) nicht wahrgenommen wird.

Thomas Pfisterer, Ein Plus für die Demokratie, Minimalstandard für die Mitsprache von Parlament und Volk beim Rahmenabkommen oder bei weiteren Verträgen mit der EU, EIZ

Themenbezogene Interessenbindung der Autorin/des Autors

Keine.

Zum Infosperber-Dossier:



Die EU und die Schweiz

Europa ist für die Schweiz lebenswichtig.
Welchen Grad an Unabhängigkeit kann die
Schweiz bewahren?
