

# Brüssel übernimmt

Bei einem Ja zu den EU-Verträgen gilt der Wille des Schweizervolks nur noch so lange, bis Brüssel interveniert und die Initiativen und Referenden «korrigiert». Die Abstimmung über die 10-Millionen-Schweiz könnten wir uns gleich sparen.

David Biner

Bern

**E**s dauert noch ein Weilchen, bis die Schweiz über die neuen EU-Verträge entscheidet, allerfrühestens im Sommer 2027. Dem Europa-Institut der Universität Zürich (EIZ) kann die Anbindung an Brüssel derzeit nicht schnell genug gehen. Im EIZ, wo unter anderem Hobbyschützin Sanija Ameti im Vorstand sitzt, stellt man sich jetzt schon darauf ein, dass der Gerichtshof der Europäischen Union, der EuGH, dereinst auch in der Schweiz das letzte Wort haben wird – als wäre es das Normalste auf der Welt.

Die Frage, die jüngst bei einer öffentlichen Veranstaltung des EIZ gestellt wurde, lautete nicht, ob das Schweizer Stimmvolk den EU-Verträgen überhaupt zustimmen werde und ob dabei auch die Kantone mitreden dürften. Man ist längst einen Schritt weiter: bei der direkten

*Die apodiktische Ansage lautet:  
«Die neuen Abkommen mit der EU  
machen ein Umdenken nötig.»*

Rechtsübernahme und der Frage, was passieren wird, wenn sich die Schweiz weigern sollte, das fremde Recht aus Brüssel zu übernehmen.

Die Schweiz werde sich darauf einstellen müssen, dass Streitfälle in einem Schiedsverfahren unter Einbezug des EuGH geklärt werden, schrieb das Europa-Institut im Vorfeld der Veranstaltung. Dazu die apodiktische Ansage: «Die neuen Abkommen mit der EU machen ein Umdenken nötig.»

## Brüssels juristische Sondereinheit

Man kann dem EIZ nicht den Vorwurf machen, es mit der Ausgewogenheit nicht zumindest versucht zu haben. Mit Matthias Oesch und Simon Hirsbrunner referierten bei der Veranstaltung zwei unterschiedliche Experten, deren Gemeinsamkeit allein darin besteht, die jeweils eigene Position zu den Verträgen nicht ganz offenlegen zu wollen. Oesch, Europarechtler und Mitglied des leitenden Ausschusses des EIZ, kann jedoch seine Begeisterung für das



*Ende der direkten Demokratie?* Aussenminister Cassis (l.), Kommissionschefin von der Leyen.

Vertragswerk genauso wenig verbergen wie Rechtsanwalt Hirsbrunner seine Skepsis.

Oesch hatte am Institut aber nicht nur Heimvorteil, er überzeugte auch performativ. Er sprach, als hätte er die Prozesse der neuen Streitbeilegung auf den Flussdiagrammen des zuständigen Aussendepartements (EDA) ganz tief verinnerlicht. Alle möglichen Dynamiken zwischen dem Gemischten Ausschuss, dem Schiedsgericht und dem EuGH führen in seiner Vorstellung immer zum Ziel. Zwischen Bundesbern und Brüssel ist alles in Bewegung, und alles macht einen Sinn.

Bei Simon Hirsbrunner sprudelte es weniger. Seine verkappte Botschaft: Der juristische Dienst der EU-Kommission, Brüssels juristische Sondereinheit, wird die Schweiz im Streitfall auseinandernehmen wie eine gemästete Weihnachtsgans. Kommando «Stutzen und rupfen» – die Schweiz wird sich auf eine schmerzhaft Zukunft einstellen müssen. Hirsbrunner machte Präventionsarbeit, während Oesch die Deutungshoheit an der gutbesuchten Veranstaltung übernahm – auch bei der Beantwortung der Publikumsfragen.

Ein Besucher wollte wissen, wie es sich mit der Streitbeilegung nach hiesigen Volksinitiativen verhält, wenn deren Umsetzung dem Abkommen mit der EU zuwiderläuft. Oesch liess ganz kurz, aber auch ganz klar durchblicken, dass das Schiedsgericht und mit ihm schliesslich der EuGH dereinst auch Volksinitiativen korrigieren können. Das Verdikt des Schweizer Stimmvolks gilt künftig nur noch so lange, bis Brüssel interveniert. Das ist das Ende der direkten Demokratie.

Professor Oesch hat sich die Zeit genommen, auf Anfrage der *Weltwoche* diesen Fall anhand der Nachhaltigkeitsinitiative («Keine 10-Millionen-Schweiz») zu erläutern. Annahme: Das Volk sagt im nächsten Jahr zuerst ja zur Initiative der SVP, später dann zu den EU-Verträgen. Demnach werde die EU angenommene Initiativen wie die Nachhaltigkeitsinitiative «nicht direkt» angreifen, schreibt Oesch, solange die Umsetzung noch offen und es nicht klar sei, ob die konkreten Massnahmen gegen das Abkommen, in diesem Fall das Freizügigkeitsabkommen (FZA), verstossen würden.

#### «Hier ist manches unklar»

Dann schreibt Oesch: «Wenn allerdings der Bundesrat oder das Parlament, gestützt auf eine angenommene Volksinitiative, Massnahmen erlassen, welche gegen das FZA verstossen, etwa durch die Einführung von Höchstzahlen, einem Schweizervorrang auf dem Arbeitsmarkt oder Einschränkungen des Familiennachzugs, könnte die EU ein Schiedsverfahren einleiten. Sofern das Schiedsgericht zum Schluss kommt, dass eine Verletzung des FZA vorliegt, ist die Schweiz verpflichtet, dem Urteil Folge zu leisten. Sofern sie sich weigert, das zu tun, könnte die EU Ausgleichsmassnahmen erlassen.» So weit, so unterwürfig.

Doch die Folgen gehen weit über den konkreten Streitfall hinaus. Oesch wirft eine ebenso interessante wie brisante Frage in den Raum, die bis heute vordergründig in Fachkreisen diskutiert wird, nämlich: Wie werden die Schweizer Gerichte mit einem Urteil des Schiedsgerichts umgehen, das den Willen des Stimmvolks ignoriert und abstrafte? «Würden im Fall eines Rechtsstreits in der Schweiz die Gerichte und letztinstanzlich das Bundesgericht die abkommenswidrigen schweizerischen Bestimmungen anwenden, oder würde das Bundesgericht dem Schiedsspruch Vorrang einräumen?», schreibt Oesch: «Hier ist manches unklar.»

Das Bundesgericht schein heute von einem Vorrang des FZA auszugehen. Die hierzu einschlägigen Erwägungen des Bundesgerichts beruhen, so Oesch, auf einer europarechtlich nachvollziehbaren Logik: «Die Praxis ist allerdings nicht gefestigt.» Es gebe auch gute Gründe, einen strikten Vorrang des FZA «ausnahmsweise» abzulehnen, wenn die Politik sich klar

hierfür ausspreche und bereit sei, Ausgleichsmassnahmen zu gewärtigen. So viel zur vielbeschworenen Rechtssicherheit.

Oesch selbst sieht darin aber nicht wirklich ein Problem. Die Frage allfälliger Abweichungen von bilateralrechtlichen Verpflichtungen stelle sich heute schon, gibt der Professor zu bedenken. «Auch heute wäre es bei einem Rechtsstreit in der Schweiz letztlich dann am Bundesgericht, das Verhältnis zwi-

### *Mit der Selbstaufgabe wird die Landesregierung das Vertrauen nicht zurückgewinnen – im Gegenteil.*

schen Völker- und Landesrecht mit Blick auf die konkret einschlägigen Rechtsgrundlagen und die konkreten Umstände auszutarieren.» Anders als Oesch möchte Hirsbrunner nicht auf das konkrete Beispiel eingehen. «Es ist ein schwieriges Thema, für die Schweiz wäre dies Neuland.» Umso mehr müsse sich die Schweiz darauf vorbereiten, dass langwierige juristische Auseinandersetzungen mit der EU neu Bestandteil ihrer politischen Kultur würden, so Hirsbrunner.

Von der Landsgemeinde zur Verhandlungsdiplomatie hin zum Schiedsverfahren samt EuGH, vom Kompromiss zum Streit, vom Konsens zu Gegenmassnahmen – in diesem Punkt sind sich beide Experten einig: Die gerichtscheue Schweiz steht vor einem Paradigmenwechsel, was die Lösung von Konflikt- und Streitfällen betrifft. «Die EU wird nicht zögern, von der Streitbeilegung Gebrauch zu machen», sagte Oesch in seinem Vortrag – und es klang bedrohlich.

Brüssel wird aber künftig nicht nur bei Volksinitiativen mitbestimmen. Auch beim Referendum, dem fast noch wichtigeren direktdemokratischen Instrument, sagt die EU, wo es langgeht. Der federführende Bundesrat Ignazio Cassis hatte jüngst in einem Interview mit der *NZZ am Sonntag* dargelegt, wie die direkte Demokratie der Schweiz künftig abläuft. «Bei einer Volksabstimmung werden wir der EU vorher klar sagen, dass sie uns erklären muss, mit welchen Schritten von ihrer Seite her zu rechnen ist.»

Die Landesregierung, so Cassis weiter, werde dann vor jedem Urnengang im Abstimmungs-büchlein ausführen, was die Konsequenzen eines Jas oder eines Neins sein würden. Man muss kurz innehalten, um sich zu vergewärtigen, was der zuständige Bundesrat hier sagt: Die Regierung des basisdemokratischsten und freiheitlichsten Lands der Welt führt sein Volk sehenden Auges in die Abhängigkeit einer Grossmacht samt eigener Gerichtsbarkeit. Ist das bereits der Post-Postkolonialismus?

Man muss kein Rechtsprofessor sein, um zu spüren, dass diese neue Demokratie unter



„Nun seien Sie mal kein Frosch!“

EU-Vorbehalt nicht mehr viel mit der Schweiz zu tun hat. Womöglich kollidiert die von Cassis skizzierte Vorgehensweise auf krasse Art und Weise mit der in der Bundesverfassung verankerten Abstimmungsfreiheit (Art. 34 Abs. 2 BV). Diese sieht auch vor, dass bei Abstimmungen die Einheit der Materie garantiert werden muss. Können Stimmbürger ihren Willen zum Ausdruck bringen, wenn sie die Übernahme von EU-Recht ablehnen, gleichzeitig aber die von der EU angekündigten und vom Bundesrat im Abstimmungsbüchlein schön beschriebenen Ausgleichsmassnahmen ebenfalls nicht wollen?

#### Kommt 2027 die letzte Chance?

Das Diktat Brüssels wird künftig Initiativen und Referenden jeweils mit (teils sachfremden) Gegenmassnahmen verknüpfen, was den Schweizer Stimmbürger jedes Mal in eine Zwangslage versetzen wird. Diese Abhängigkeit und Unterwürfigkeit wird das Misstrauen in weiten Teilen des Schweizervolks weiter verstärken. Schon heute ist die Zufriedenheit mit dem Bundesrat und dem Parlament auf ein Rekordtief gesunken, wie die jüngste Tamedia-Umfrage (Leewas) ergeben hat. Gerade noch jeder dritte Schweizer ist mit dem Bundesrat zufrieden, Tiefstwert seit Messbeginn.

Mit der krassen Selbstaufgabe und der Abtretung der Souveränität an Brüssel wird die Landesregierung das Vertrauen nicht zurückgewinnen – im Gegenteil. Neben der Tamedia-Umfrage zeigt auch das jüngste SRF-Wahlbarometer (Sotomo), dass die SVP weiter zulegt, die weit und breit einzige Partei, die sich gegen die EU-Verträge stellt. Gut möglich, dass die nationalen Wahlen 2027 die letzte Gelegenheit sein werden, bei der das Schweizervolk seinen Willen frei und ohne Androhung von Gegenmassnahmen äussern kann. Danach übernehmen die Kommissare und Richter der EU und des EuGH.