

Die Schweiz muss EU-Recht übernehmen – aber nicht automatisch

Um das Kleingedruckte im neuen Vertragspaket tobt ein heftiger Streit – manches lässt sich klären

FABIAN SCHÄFER

Intensiv war die Debatte über die neuen Verträge mit der Europäischen Union schon immer. Doch in den letzten Wochen hat sich der Ton bei einer der wichtigsten Streitfragen weiter verschärft: bei der dynamischen Rechtsübernahme. Das Prinzip ist klar: In allen Bereichen, in denen die Schweiz Teil des europäischen Binnenmarkts sein will, muss sie künftig neues EU-Recht grundsätzlich übernehmen.

Abweichungen sind zwar im Einzelfall möglich, sie können aber zu Ausgleichsmassnahmen der EU gegen die Schweiz führen. Diese könnten zum Beispiel Exportfirmen treffen oder Schweizer, die in der EU eine Stelle suchen. Die Massnahmen müssten zwar verhältnismässig sein, dürften aber schmerzhaft ausfallen.

Kritiker sagen nun, die Rechtsübernahme sei noch schlimmer als befürchtet. Sie werde in Tat und Wahrheit nicht dynamisch erfolgen, sondern automatisch und direkt. Hintergrund dieser Warnungen ist die sogenannte Integrationsmethode. Sie soll bei einem Teil der bilateralen Abkommen angewendet werden, unter anderem in den heiklen Bereichen Zuwanderung und Strom. Die Methode bewirkt, dass neues EU-Recht direkt – ohne Umsetzung – Teil des Schweizer Rechts wird. Was dies bedeutet (und was nicht), ist heftig umstritten. Die wichtigsten Fragen im Überblick.

Führt die Integrationsmethode zu einer automatischen Rechtsübernahme?

Nein. Die Methode sagt etwas darüber aus, wie die Schweiz neues EU-Recht übernimmt, aber nicht darüber, ob sie es übernimmt. Dass die neuen Regeln nach der Übernahme direkt angewendet werden, bedeutet nicht, dass sie automatisch übernommen werden. Das Verfahren zur Genehmigung einer Rechtsübernahme läuft unabhängig von der Methode immer gleich ab. EU-Recht kann nie allein durch einen Entscheid der EU zu Schweizer Recht werden.

Bevor eine Rechtsübernahme vollzogen wird, muss auf Schweizer Seite jeweils das innerstaatlich zuständige Organ zustimmen. Welches das ist – Volk, Parlament, Bundesrat, Verwaltung –, kann im Einzelfall umstritten sein (dazu unten mehr). Klar ist aber, dass ohne Entscheid dieses Organs kein EU-Recht übernommen wird. Dies bestätigen unabhängig voneinander zwei Experten für Europa- und Staatsrecht, die Professoren Andreas Glaser und Matthias Oesch.

Wie soll die dynamische Rechtsübernahme in der Praxis ablaufen?

Man kann zwei Phasen unterscheiden. Die erste beginnt damit, dass die EU die Schweiz künftig informieren muss, sobald sie eine Rechtsänderung in Angriff nimmt, die für die dynamische Übernahme relevant ist. Danach hat die Schweiz neu ein Mitspracherecht («decision shaping»): Der Bund und allenfalls die Kantone können Sachverständige nach Brüssel schicken, um Schweizer Interessen einzubringen.

Möglich sind auch erste Gespräche darüber, ob die Schweiz die neuen Regeln ganz, teilweise oder gar nicht übernehmen muss, ob es allenfalls Anpassungen braucht, weil die Schweiz nicht Mitglied der EU ist. Diese Gespräche finden im Gemischten Ausschuss statt. Solche Gremien gibt es für jedes Abkommen. Einsitz darin haben Vertreter beider Seiten, in der Regel sind es Experten der Verwaltung.

Innenpolitisch muss die Schweiz in dieser ersten Phase diverse Fragen klären: Soll sie die Rechtsübernahme akzeptieren? Oder liegen die neuen Regeln ausserhalb des Geltungsbereichs der bilateralen Abkommen? Betreffen sie allenfalls eine der vereinbarten Ausnahmeklauseln? Dann muss die Schweiz sie nicht übernehmen. Und – ebenso wichtig: Wer ist innenpolitisch für den Entscheid zuständig?



Allen Befürchtungen unter der Bundeshauskuppel zum Trotz: EU-Recht kann nie allein durch einen Entscheid der EU zu Schweizer Recht werden. CHRISTIAN BEUTLER/KEYSTONE

Sobald die EU das neue Recht definitiv erlassen hat, beginnt die zweite Phase: Nun geht es im Gemischten Ausschuss darum, ob und wie die Schweiz die neuen Vorschriften übernimmt.

Muss die Schweiz sofort entscheiden?

Nein. Zwar soll das Verfahren «so rasch wie möglich» ablaufen. Aber es gibt in den Verträgen keine verbindliche Frist, innerhalb deren die Schweiz entscheiden muss, wie sie mit dem neuen EU-Recht umgehen wird. Der Entscheid kann schnell fallen, etwa bei rein technischen Änderungen in Bereichen wie Produktnormen, Diplomanerkennungen oder Luftfahrt. Der ganze Prozess kann aber auch länger dauern und mehrere Treffen des Ausschusses erfordern, zum Beispiel bei politisch umstrittenen Fragen rund um Personenfreizügigkeit oder Stromversorgung.

Die Position der Schweizer Vertreter im Gemischten Ausschuss wird durch den Bundesrat, das zuständige Departement oder Amt festgelegt. Möglich ist, dass sie grünes Licht geben, hierzulande aber Parlament oder Volk das letzte Wort haben: Dann muss die Zustimmung im Ausschuss unter diesem Vorbehalt erfolgen. In diesem Fall hat die Schweiz zwei Jahre Zeit für den abschliessenden Entscheid (bei einem Referendum drei Jahre). In politisch heiklen Fällen ist auch möglich, dass das Parlament den Bundesrat übersteuert – dass es sich frühzeitig einschaltet und selber festlegt, wie sich die Schweiz verhalten soll.

Klar ist eines: Wenn beide Seiten im Gemischten Ausschuss der Rechtsübernahme zustimmen, wird diese vollzogen – und dann gelten die neuen Regeln mit der Integrationsmethode direkt auch in der Schweiz. Der Ausschuss kann nur im Konsens entscheiden, ohne Zustimmung der Schweiz läuft nichts.

Entscheidend ist, dass National- und Ständerat früh erfahren, was in Brüssel läuft, und heikle Themen antizipieren.

Lehnt die Schweiz eine Rechtsübernahme ab, kann die EU das neue paritätisch zusammengesetzte Schiedsgericht anrufen. Erhält sie dort Recht, darf sie Massnahmen gegen die Schweiz ergreifen. Diese würden grundsätzlich dauerhaft gelten – ausser, die Schweiz übernimmt die neuen Regeln irgendwann doch noch.

Wie funktioniert die umstrittene Integrationsmethode?

Sie sieht vor, dass neues EU-Recht, das die Schweiz übernimmt, hierzulande direkt angewendet wird. Das bedeutet in der Regel, dass die Schweiz die neuen Regeln aus Brüssel nicht mit einem eigenen Gesetz in das Schweizer Recht überführt, sondern sie eins zu eins anwendet. Dazu werden die betroffenen EU-Rechtsakte vom Gemischten Ausschuss in das jeweilige bilaterale Abkommen «integriert». Durch diesen Schritt werden sie «Teil der Schweizer Rechtsordnung», wie es der Bundesrat formuliert. Völlig neu ist diese Methode nicht. Das Luftfahrtabkommen funktioniert schon heute so. Auch die Personenfreizügigkeit wird faktisch direkt angewendet, sie geht dem Schweizer Ausländergesetz schon heute vor.

Was sind die Bedenken gegenüber der Integrationsmethode?

Skeptiker befürchten Betriebsunfälle und hinterlistige Manöver. Im ersten Fall würde die Schweiz zu spät bemerken, was das neue Recht bewirkt, das sie übernehmen soll – sobald sie aber Ja gesagt hat, ist es zu spät, weil die neuen EU-Regeln mit der Integrationsmethode unmittelbar Schweizer Recht wurden. Im zweiten Fall, bei den hinterlistigen Manövern, stehen Bundesräte und Chefbeamte unter Verdacht. Kritiker argwöhnen, sie könnten die Integrationsmethode zu ihren Gunsten ausnutzen: Sie könnten neue EU-Regeln, die ihnen genehm sind, in der Schweiz durchsetzen, indem sie der Rechtsübernahme im Gemischten Ausschuss eigenmächtig zustimmen, obwohl eigentlich das Parlament oder zumindest der Gesamtbundesrat zuständig wäre.

Können die Vertreter im Gemischten Ausschuss nach eigenem Gutdünken über die Rechtsübernahme entscheiden?

Wenn alles nach Vorschrift läuft: Nein. Bei der dynamischen Rechtsübernahme gelten rechtlich dieselben Regeln wie bei allen Staatsverträgen. Im Prinzip ist das Parlament für die Genehmigung zuständig. Es hat diese Kompetenz für untergeordnete Fragen aber an den Bundesrat delegiert, dieser wiederum für noch weniger wichtige und technische Fragen an das zuständige Departement oder Bundesamt. Auch in diesen Konstellationen dürfen die Vertreter im Gemischten Ausschuss erst zustimmen, wenn sie von Bundesrat, Departement oder Amt ermächtigt worden sind.

Wer entscheidet, wer auf Schweizer Seite zuständig ist – und ob die Rechtsübernahme vom Parlament genehmigt werden muss?

Das ist die grosse Frage, an der sich die Bedenken entzünden. Klar ist der Fall, wenn für die Rechtsübernahme ein Schweizer Gesetz geändert werden muss: Dann ist zwingend das Parlament am Zug. Aber in allen anderen Fällen? Als Erste weiss immer die Verwaltung über die Pläne Brüssels Bescheid. Ist denkbar, dass ein Amtschef oder ein Bundesrat eigenmächtig entscheidet, eine Rechtsübernahme falle in seine Kompetenz? Dass er den Vertretern im Gemischten Ausschuss grünes Licht gibt, bevor das Parlament eingreifen kann?

Das Aussendepartement (EDA) verneint: Solche Fälle seien «völlig unrealistisch». Kein Amt oder Departement könne solche Entscheide allein fällen. Schon heute müssten bei jeder Rechtsübernahme das Bundesamt für Justiz so-

wie die Abteilung Europa und die Direktion für Völkerrecht des EDA beigezogen werden. Doch es liegt in der Natur der Sache, dass man die Frage der Zuständigkeit im Einzelfall unterschiedlich beurteilen kann. Schon bisher lieferten sich Bundesrat und Parlament in völkerrechtlichen Fragen gelegentlich Machtkämpfe.

Was sind die Erfahrungen mit dem Schengen-Abkommen, wo es bereits eine dynamische Rechtsübernahme gibt?

Laut einer Übersicht des Bundes gab es von 2004 bis heute rund 460 Weiterentwicklungen, wovon gut 50 vom Parlament genehmigt wurden und 3 vom Volk (biometrische Pässe, Waffenrecht, Grenzschutz). Das schiere Ausmass der Regulierung gibt in der Schweiz zwar zu reden. Dass es aber einmal Kritik gab, weil sich das Parlament übergangen fühlte, ist nicht bekannt. Im Dublin-Abkommen zur Asylpolitik gab es nur sechs Rechtsübernahmen, für fünf war das Parlament zuständig.

Welche Möglichkeiten hat das Parlament, um seinen Einfluss für die Zukunft abzusichern?

Entscheidend ist, dass National- und Ständerat früh erfahren, was in Brüssel läuft, und heikle Themen antizipieren. So können sie dort intervenieren, wo sie es für nötig erachten. Zum einen können sie die Verwaltung beauftragen, bei der EU in eine bestimmte Richtung zu lobbyieren. Zum anderen können sie die Zuständigkeit für die Genehmigung einer bestimmten Rechtsübernahme für sich beanspruchen.

Das EDA erstellt schon heute «Informationstabellen» für die ausserpolitischen Kommissionen des Parlaments, in denen «alle laufenden Rechtsentwicklungen der EU transparent aufgeführt» seien. Diese Information müsste wohl ausgebaut werden, wenn die dynamische Übernahme kommt. Trotzdem wollte der Bundesrat bisher darauf verzichten, den Einbezug des Parlaments im Gesetz klarer zu regeln. Nun aber findet laut gut informierten Personen ein Umdenken statt, nachdem einflussreiche Parlamentarier im Hintergrund den Druck erhöht haben. Der Bundesrat wird wohl in seiner definitiven Botschaft Ende Jahr weitergehende Vorschläge präsentieren. Letztlich kann das Parlament als Gesetzgeber ohnehin selbst entscheiden, wie es seinen Einfluss sichern will.

Was schlagen die Fachleute vor?

Der Staatsrechtler Andreas Glaser empfiehlt, ein «Alarmsystem» einzurichten. Gerade weil EU-Recht mit der Integrationsmethode direkt angewendet werde, brauche es eine zuverlässige Absicherung. Konkret schlägt Glaser vor, die Kommissionen des Parlaments und den Gesamtbundesrat nicht nur über die Entwicklungen in Brüssel zu informieren, sondern sie zusätzlich vor jeder Rechtsübernahme formell zu konsultieren. So könnten sie bei Bedarf die Notbremse ziehen, wenn ein Amt oder ein Departement eigenmächtig oder unvorsichtig vorgehe.

Auch der Europarechtler Matthias Oesch spricht sich für einen stärkeren Einbezug des Parlaments aus. «Bisher befasste es sich nur punktuell mit EU-Recht, vermutlich auch wegen beschränkter Ressourcen.» Es sei zentral, dass sich die Kommissionen frühzeitig einbrächten. «Nach der Verabschiedung eines Rechtsaktes in der EU besteht kaum mehr Raum für Sonderlösungen.» Oesch begrüsst die Bildung einer ständigen Subkommission für Europafragen im Nationalrat und empfiehlt, zusätzlich in Brüssel einen Mitarbeiter der Parlamentsdienste zu stationieren. Er betont die Vorteile der neuen Abkommen: Weil die Schweiz künftig früher informiert werde und ein Mitspracherecht erhalte, werde es für sie einfacher, die Entwicklung im Auge zu behalten. «Damit nimmt das Risiko eines Betriebsunfalls weiter ab.»