

HEUTE  
17.6.2016

## Was heute passiert

### Deutschland

Urteil im Prozess gegen einen früheren Auschwitz-Wachmann. Dem 94-Jährigen wird Beihilfe zum Mord in mindestens 170 000 Fällen vorgeworfen.

### Österreich

In Wien treffen sich Vertreter von rechtspopulistischen Parteien. Es nehmen teil: FPÖ-Chef Strache, Front-National-Chefin Le Pen und der AfD-Europaabgeordnete Pretzell.

### Frankreich

An der Fussball-EM spielen:  
Italien - Schweden (15 Uhr)  
Tschechien - Kroatien (18 Uhr)  
Spanien - Türkei (21 Uhr)

## Frage des Tages

Ist die Ära der Rockmusik tatsächlich zu Ende?

■ Ja ■ Nein

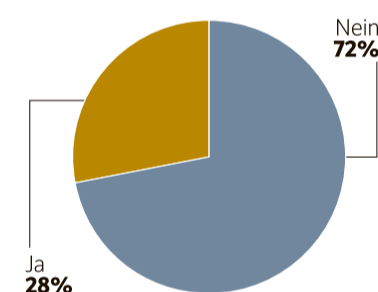
Stimmen Sie online ab unter  
[www.aargauerzeitung.ch](http://www.aargauerzeitung.ch)  
[www.bzbasel.ch](http://www.bzbasel.ch)  
[www.baselandschaftliche.ch](http://www.baselandschaftliche.ch)  
[www.solothurnerzeitung.ch](http://www.solothurnerzeitung.ch)  
[www.grenchertagblatt.ch](http://www.grenchertagblatt.ch)  
[www.limmattalerzeitung.ch](http://www.limmattalerzeitung.ch)  
[www.oltnertagblatt.ch](http://www.oltnertagblatt.ch)

«Die Umfrage finden Sie online über die Such-Funktion mit dem Stichwort «Tagesfrage»

Das Ergebnis erscheint in der nächsten Ausgabe.

## Ergebnis letzte Tagesfrage

**Wir haben gefragt:** Hat Nati-Coach Petkovic gegen Rumänien auf die richtigen Spieler gesetzt?



## Video des Tages



Britischer Bauer zeigt: So werden Ringschwänzli gerade.

## REZEPT DES TAGES

Präsentiert von Annemarie Wildeisen

### Gedämpfte Forelle mit grüner Sauce

#### Zutaten für 4 Personen:

- 1 Bund Schnittlauch
- 0,5 Bund Petersilie
- 0,5 Bund Basilikum
- 0,5 Bund Kerbel
- 4 Zweige Dill
- 1 Becher Sauer Milch nordisch
- 1 Becher Crème fraîche
- 3 Esslöffel Senf grob
- Salz, Pfeffer aus der Mühle
- 1 Zitrone
- 1 Zweig Lorbeer frisch
- 4 Knoblauchzehen
- 4 Forellen ganz, küchenfertig

SMS mit SCHNUPPER + Name und Adresse an 919 (20 Rp./SMS) oder Online-Bestellung unter [www.wildeisen.ch/schnupperabo](http://www.wildeisen.ch/schnupperabo) [www.wildeisen.ch/suche/rezpte](http://www.wildeisen.ch/suche/rezpte)

# Wie weiter mit den Bilateralen? Plädoyer für ein Rahmenabkommen mit der EU

## Für ein gutes institutionelles Abkommen mit der EU

Ein institutionelles Rahmenabkommen mit der EU stösst auf viel Skepsis. Thomas Pfisterer begründet, warum die Schweiz eine Lösung anstreben sollte

VON THOMAS PFISTERER

Auf einen (negativen) Brexit-Entscheid Grossbritanniens in der kommenden Woche können intensive Verhandlungen zwischen der Schweiz und der EU folgen – und das unter Zeitdruck. Trotzdem sind die Bilateralen für die Wohlfahrt der Schweiz langfristig zu bewahren, und zwar ohne EU-Beitritt. Die Schweiz ist auf die Nachbarn angewiesen; und weil diese in der EU verbunden sind, ist die Schweiz auch auf die EU angewiesen. Der EU-Binnenmarkt funktioniert nach wie vor, trotz allen Krisen. Also sucht die Schweiz diese EU-Zusammenarbeit auf dem bilateralen Weg. Ebenso ist die EU an der Schweiz interessiert.

Ist trotz dieser schwierigen Lage ein gutes institutionelles Abkommen erreichbar? Ein Abkommen, das in der Schweiz in einer Volksabstimmung akzeptiert wird? Die Fortführung der Bilateralen ist auch nach jüngsten Umfragen gewünscht, und das Volk hat sie in Abstimmungen mehrfach gestützt.

### Ein Abkommen über einen institutionellen Rahmen?

Die EU drängt auf eine Ausdehnung des Personenfreizügigkeitsabkommens auf Kroatien durch einen Zusatzvertrag (Protokoll) mit der Schweiz. Die Genehmigung dieses Kroatien-Protokolls blockierte der Bundesrat nach dem Ja zur Masseneinwanderungsinitiative. Die Schweiz drängt in die nächste Runde des Forschungsabkommens («Horizon 2020»). Doch die EU blockiert die Verhandlungen dazu, solange das Kroatien-Protokoll nicht genehmigt ist. Angesichts des seither fortgeschrittenen Standes der «Konsultationen» mit der EU beantragt der Bundesrat, diesen Vertrag zu genehmigen. Zurzeit berät die Bundesversammlung das Geschäft.

Die Schweiz drängt (allgemein) auf eine Neuregelung der Zuwanderung. Dazu ist die Zeit zweifach kurz: Die EU kann erst nach dem kommenden 23. Juni und mit Rücksicht auf das Ergebnis der britischen Abstimmung mit der Schweiz fortfahren. Die EU ist demnach bloss bis im Juli handlungsfähig, weil Brüssel dann Betriebsferien macht. Landesintern ist die Zeit kurz, weil sich die Schweiz 2014 mit der Frist zur Regelung der Zuwanderung bis zum März 2017 selber unter Druck gesetzt hat. Auf dem innenpolitischen Weg zu diesem Ziel beantragte der Bundesrat eine einseitige Schutzklausel. Die Schweiz ist weiter gedrängt, so wegen der Volksinitiative «Raus aus der

Sackgasse». Die Rasa-Initiative verlangt eine Stellungnahme des Bundesrats bis im kommenden Oktober.

Forschung und anderes mehr lässt sich nicht im Sonderzug sichern. Es muss gelingen, diese Anliegen Schritt um Schritt im Zusammenhang der bilateralen Verträge zu verwirklichen. Sie machen gesamthaft «den bilateralen Weg» (Schweiz) respektive ein «multilaterales Projekt» (EU) aus. Die Bilateralen ermöglichen erstmals eine weite Teilnahme der Schweiz am zentralen Integrationsprojekt Europas – am Binnenmarkt. Dies allerdings nur auf Distanz, mit völkerrechtlichen Verträgen, ohne EU-Beitritt. Für diesen Marktzugang verhandeln die Schweiz und die EU – über alle Verträge hinweg – über einen gemeinsamen institutionellen Rahmen. Ohne ein solches institutionelles Abkommen würden nach den langjährigen Äusserungen der EU keine weiteren Verträge mit der Schweiz abgeschlossen. Es wäre daher nicht erstaunlich, wenn der Abschluss eines Forschungsabkommens («Horizon 2020»), vor allem aber der Abschluss eines Zuwanderungsvertrags (die von der Schweiz geforderte Schutzklausel) mit der Forderung nach einem institutionellen Abkommen politisch verknüpft würde.

In dieser Verknüpfung dürfte ein Hauptpunkt der Auseinandersetzung zwischen der Schweiz und der EU liegen. Eine parallele Bearbeitung der institutionellen Fragen kann der Schweiz helfen, andere Dossiers wie die Zuwanderung oder die Forschung voranzubringen. Allerdings spricht viel für getrennte Entscheidungsverfahren: zuerst zu Zuwanderung, Forschung und später zu einem eventuellen institutionellen Abkommen. Da müsste die EU entgegenkommen, unter anderem weil sie intern für die Genehmigung ohnehin mehr Zeit braucht. Sind Bundesrat, Parlament, Kantone und Öffentlichkeit allgemein dazu gerüstet? Können wir das unter Umständen kleine Fenster nach dem Brexit-Entscheid nutzen? Was gehört zu einem guten institutionellen Abkommen, das nur der Wohlfahrt des Landes dient? Diese Frage gehört politisch dringend auf den Tisch!

### Bilaterale auf Dauer – ohne EU-Beitritt

Die Schweiz ist ein Drittstaat wie andere, geniesst aber ein «einzigartiges bilaterales Verhältnis». Die Chancen stehen gut, dieses mit einem institutionellen Abkommen zu erhalten. Die EU ist – endlich – zur Einsicht gelangt, dass ihre historische «Integrations-Einbahn» («alle gleich» und «einheitlich») nicht sinnvoll

SCHWEIZ - EU

### EWR II, Efta-Gericht oder Schiedsgericht

Nebst Thomas Pfisterers Idee, den Europäischen Gerichtshof (EuGH) in Streitfällen beizuziehen, gibt es mehrere weitere Vorschläge, wie ein künftiges Rahmenabkommen Schweiz - EU ausgestaltet sein könnte. SP-Präsident Christian Levrat plädiert etwa für einen EWR II. Dieser müsste der Schweiz ein Mitspracherecht garantieren. Beim gemeinsamen Gerichtshof wäre die Schweiz mit eigenen Richtern vertreten. Andere wie etwa die Zürcher Aussenpolitikerin Kathy Riklin weibeln für ein Andocken an den Efta-Gerichtshof, der für die Beziehungen der heutigen EWR-Staaten Island, Norwegen und Liechtenstein zur EU verantwortlich ist. Die Modalitäten müssten mit den Efta-Partnern ausgehandelt werden. Ein eigener Ansatz verfolgt der aussenpolitische Think-Tank Foraus. Dieser schlägt vor, den internationalen Gerichtshof in Den Haag als Schiedsgericht für Streitfragen zwischen der Schweiz und der EU zu installieren. Beide Parteien würden dabei die Richter gemeinsam ernennen, analog einem Abkommen, das die EU mit der Ukraine abgeschlossen hat. Nicht «fremde», sondern «gemeinsame» Richter trügen am Ende die Verantwortung. (SSM)



durchzuhalten ist. Gewisse EU-Mitglieder drängen auf Differenzierungen (aktuell beispielsweise eben Grossbritannien). Die EU hat anscheinend eingesehen, dass es Drittstaaten gibt, die nicht beitreten können oder wollen, mit denen die EU dennoch zusammenarbeiten sollte – etwa die Schweiz. Dank dieser Einsicht, diesem Nachgeben (!) der EU ist heute eine Teilnahme der Schweiz am Binnenmarkt und an der ergänzenden Zusammenarbeit (Schengen, Forschung) auf Dauer möglich, ohne EU-Beitritt. Künftig sollen die Bilateralen nicht mehr eine Übergangslösung zum EU-Beitritt sein.

### Die Bilateralen wurden nie institutionell angepasst

Diese neuartige Verbindung muss mit einem institutionellen Abkommen begründet werden. Um sie binnenmarktähnlich auszugestalten, haben sich die EU und die Schweiz auf gemeinsame Spielregeln zu verpflichten. Diese Spielregeln bezwecken die langfristige, diskriminierungsfreie und wettbewerbsfähige Teilnahme der Schweiz durch einheitliche Auslegung und Überwachung, durch laufende Anpassung oder Weiterentwicklung, durch Übernahme von EU-Recht. Jenem EU-Recht, das im Bereich der Verträge angewendet und erlassen wird. Sonst werden die Verträge mit der Zeit ihres Sinns entleert. An dieser Neuordnung sind die Schweizer Unternehmen, Arbeitskräfte in der EU, Uni-





versitäten, Studenten, die Wirtschaft insgesamt, aber auch unsere Nachbarn, die EU schlechthin interessiert - auch für ihre etwa 1,4 Millionen EU-Bürger in der Schweiz, die 300 000 täglichen Grenzgänger, den Handel mit der Schweiz, aktuell die Benutzung der Neat, um nur die wichtigsten Beispiele zu nennen. Die EU hat sich in den letzten Jahrzehnten mehrfach entsprechend reformiert (die Stichworte dazu lauten Verträge von Lissabon, Nizza, Maastricht). Die Bilateralen aber wurden nie allgemein angepasst, obwohl sie heute zum «bilateralen Weg» an- oder ausgewachsen sind.

Das institutionelle Abkommen soll solche Reformen für alle Marktzugangsabkommen verwirklichen, die auf einer Harmonisierung mit dem EU-Recht beruhen. Es verändert aber den besonderen Inhalt, das Ziel und den Zweck der bestehenden Marktzugangsabkommen nicht; es übernimmt den «Acquis», das EU-Recht, nach dem Lissabon-Vertrag nicht tel quel. Etwa bei Schengen/Dublin kennen die Schweiz und die EU die laufende Anpassung und Rechtsübernahme heute schon. Die Erfahrungen sind meist positiv. Dieses Muster lässt sich grundsätzlich verallgemeinern. Allerdings wird die Schweiz darauf bestehen müssen, dass die Verträge bei Nichterfüllung der Anpassung oder Nichtübernahme von EU-Recht nicht einfach dahinfallen. Es genügt, wenn völker-

rechtliche Ausgleichsmassnahmen ergriffen werden dürfen.

### Keine automatische Übernahme von EU-Recht - überall Vorbehalt des Referendums

Selbstverständlich setzt die Übernahme von EU-Recht - gemäss der Bundesverfassung - voraus, dass die Schweiz demokratisch zustimmt. Es gibt kein EU-Diktat, keinen Automatismus und es darf ihn auch künftig nicht geben. Das institutionelle Abkommen darf der EU keinerlei Rechtssetzungsbefugnisse übertragen. Wenn die Bilateralen auf Dauer bestehen und damit im allgemeinen laufend angepasst werden sollen, muss dieses demokratische Veto generell vorbehalten und erleichtert werden, vorab das Referendum und die Mitberatung der Schweiz in EU-Prozessen. Was hat der Bundesrat dazu in den bisherigen Verhandlungen erreicht?

Das Referendum, das heisst das normale Verfahren der Zustimmung von Bundesrat, eventuell der Bundesversammlung, des Volks und der Kantone, ist - wie heute schon beim Schengen-Vertrag - selbstverständlich für jeden Abschluss, jede Änderung beziehungsweise Weiterentwicklung eines Vertrags (mit oder ohne Übernahme von EU-Recht) vorbehalten. Das gilt auch unter einem künftigen institutionellen Abkommen. Dieses muss den Einbezug der Schweiz referendums-, parlaments- und

kantonsfreundlich ausgestalten, die Demokratie erleichtern, zum Beispiel genug Zeit und Information für Mitwirkung und Vernehmlassung von Kantonen, der Wirtschaft, der Öffentlichkeit ermöglichen. Darum räumt Schengen der Schweiz eine Zweijahresfrist ein. Diese reicht, wenn sich Bund und Kantone genug organisieren.

### Es braucht die Möglichkeit zur Mitberatung in der EU

Zusätzlich muss im institutionellen Abkommen eine Mitberatung der Schweiz (Bund mit Kantonen) vorgesehen werden - und zwar in all jenen EU-Prozessen, in denen das später zu übernehmende Recht erarbeitet wird. Mitberaten darf die Schweiz, aber nicht mitentscheiden, da sie nicht EU-Mitglied ist. Wenn Recht von der EU übernommen wird, kann es in den Verhandlungen Schweiz - EU nicht oder nur beschränkt abgeändert werden. Die Mitberatung soll gleichsam diesen Verlust an Einfluss kompensieren. Sie soll das EU-Recht mitgestalten helfen und die Meinungsbildung der Schweiz darüber erleichtern, ob sie das EU-Recht übernehmen soll oder nicht. Heute ist diese Mitberatung meist sehr schwach ausgestaltet, ausser bei Schengen/Dublin; dort darf die Schweiz bis in den EU-Rat mitberaten. Für die laufende Vertragsanpassung der Zukunft soll das institutionelle Abkommen zu allen einschlägigen Verträgen eine Mitberatung nach dem Muster EWR oder gar Schengen/Dublin ermöglichen.

Nach den Schengen-Erfahrungen liegt in der Mitberatung ein erhebliches Einflusspotenzial, weil meist nach Konsensprinzip verhandelt wird, bis alle wichtigen Interessen abgedeckt sind oder doch eine allgemein akzeptable Lösung steht. Der Einfluss der Schweiz hängt von der Qualität ihrer Beiträge und ihrer Konsensarbeit ab, dazu von der Solidarität der Schweiz (man denke an die Flüchtlinge); niemand darf bloss profitieren.

### Komplexe Fragestellungen und Chancen

Insgesamt sind die Schweiz und die EU gefordert, die schweizerische Demokratie und die EU-Ordnung sowie die Besonderheiten der EU-Zusammenarbeit zusammenzuführen. Das institutionelle Abkommen hat Brücken zu schlagen. So beim Referendum: Das Abkommen hat, wie erwähnt, genug Zeit dazu offen zu halten. Aber es geht nicht um das Referendum für Gesetze, sondern für Staatsverträge. Dieser Referendumsentscheid bindet nur die schweizerischen Behörden, nicht das Ausland, nicht die EU; also muss trotzdem verhandelt werden. Solche Staatsverträge gehören zum Zusammenhang des bilateralen Wegs. Das ergibt für die schweizerische Demokratie komplexe Fragestellungen. Beim biometrischen Pass etwa ging es zuerst um die Umstellung auf die neue Art des Passes an sich, ferner um den Zusammenhang zur Schengen-Grenzkontrolle sowie zum Freizügigkeitsabkommen, dann zu den Bilateralen I (mit der Guillotine-Klausel) generell. Das ist auch eine Chance für mehr demokratischen Einfluss.

Die EU will sich mit dem Lissabon-Vertrag demokratisch mehr öffnen. Also muss von ihr erwartet werden, dass sie der schweizerischen Demokratie optimal entgegenkommt. Unsere (heutige) Demokratie will ja (meist) nicht einfach blockieren. Sie sucht konstruktive Mitarbeit sowie Legitimation und gewährt nachher bedingungslose Akzeptanz und Umsetzung. Es liegt ganz anders als gewisse Referenden in EU-Mitgliedstaaten wie etwa das angedrohte (Flüchtlings-) Referendum von Ungarn.

### Richter ohne Fremdbestimmung

Selbstverständlich darf kein Richter sein Recht selber auswählen, selber

«machen». Ebenso wenig darf ein Richter einen Vertrag mit der EU erlassen oder auflösen. Wie bisher hat der Richter Verträge nur anzuwenden. Aussergewöhnlich ist, dass die Schweiz und die EU, wie erläutert, oft vereinbaren, den Inhalt ihrer Verträge aus dem EU-Recht zu übernehmen. Das Problem besteht darin, ob der auch von der Schweiz gewollte Marktzugang beziehungsweise das dazu geschaffene und von der Schweiz mitberaten sowie demokratisch akzeptierte EU-Recht letztlich von einer oder von zwei Gerichtsbarkeiten betreut sein soll. Zwei Höchstgerichte riskieren unterschiedliche Lösungen, Rechtsunsicherheit, Ungleichbehandlung und Wettbewerbsverzerrung zu produzieren; das läge nicht im Interesse der Schweiz.

Schweizintern werden auch unter einem institutionellen Abkommen weiterhin meist die schweizerischen Gerichte, zuletzt das Bundesgericht, die Abkommen selbstständig und abschliessend auslegen. Wie heute das Bundesgericht (zum Beispiel zum Freizügigkeitsabkommen) wird die Praxis ohnehin die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs berücksichtigen müssen. Es dürfte daher nur vereinzelt zu Streitfällen vor dem EuGH kommen. Selbst die Weiterentwicklung des Rechts geschieht mutmasslich selten durch Richter; sie gehört in den politischen Prozess.

Überhaupt sind Urteile von Höchstgerichten rar; beim einzig einigermassen vergleichbaren Land, Norwegen, ergingen in den ersten 20 EWR-Jahren zwei bis drei Urteile pro Jahr, aber rund 300 (demokratische) Mitberatungen in Brüssel (also rund 1:100). Dass das EU-Recht, auch wenn es (demokratisch) in die bilateralen Verträge übernommen wurde, vom EuGH ausgelegt werden soll, dient dazu, die gemeinsamen Spielregeln für alle schweizerischen und nichtschweizerischen Marktteilnehmer, für alle EU-Mitgliedländer und die Drittstaaten (Schweiz, EWR und so weiter) durchzusetzen, überall, wo sich die Schweizer Wirtschaft auch im Dienst der Wohlfahrt des Landes betätigen kann und will.

### Die Richterproblematik darf nicht übertrieben werden

Es besteht eine «Richter-Problematik». Aber sie ist nicht zu übertreiben. Die Rolle des Richters ist naturgemäss stets beschränkt. Wenn kein eigener Richter sitzt, ist das Gericht deswegen nicht «fremd»; im Bundesgericht sass noch nie ein Ausserrhoder Richter, und dennoch ist es für Ausserrhoden nicht fremd. Ein einzelner Schweizer Richter kann ohnehin überstimmt werden. Die Schweizer Unternehmen sind für ihre Geschäfte etwa in Polen oder in Italien daran interessiert, Entscheide letztlich an den unabhängigen EuGH weiterziehen zu dürfen und nicht von der Diplomatie der EU abhängig zu sein. Die EU drängt darauf, dass für alle Recht und nicht Politik gilt, auch zugunsten der (kleinen) Schweiz. Sachlichkeit muss vorgehen, nicht Macht, nicht Polemik! Wenn die Schweiz ein EuGH-Urteil ablehnt, kann sie die im Vertrag vorgesehenen Massnahmen treffen oder den Vertrag auflösen.

Alternativen sind weder für die Schweiz sinnvoll noch realistisch: Efta-Gerichtshof beziehungsweise EWR heisst Zustimmung von Norwegen, Island und Liechtenstein, Einbezug ins EWR-Veto-System, Kontrolle durch die Efta-Überwachungsbehörde, für die Schweiz verbindliche Entscheide ohne diplomatischen Spielraum, verbunden mit dem Risiko, dass der Schweizer Richter überstimmt wird. Der EWR 2016 ist etwas anderes als der EWR 1992.

#### THOMAS PFISTERER



Thomas Pfisterer (75) war Bundesrichter, aargauischer Regierungsrat, Ständerat und Titularprofessor an der Universität St. Gallen. Er befasst sich praktisch seit rund 25 Jahren mit der EU-Zusammenarbeit, ursprünglich aus Sicht und im Auftrag der Kantone zum EWR bzw. der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK), in den Projektleitungen zur Erarbeitung der neuen Bundesverfassung und der Bilateralen I, dann bei der Beratung der Bilateralen II im Parlament, in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit sowie mitunter publizistisch.