

«Schwächung der Eigenständigkeit»

Rechtsprofessor Paul Richli sieht im EU-Paket einen tiefen Eingriff in die schweizerische Ordnung. Er plädiert für eine offene und ehrliche Debatte über die künftige Rolle des Landes.

Marcel Odermatt

Paul Richli gilt als pointierter, staatsrechtlich argumentierender Kritiker der neuen EU-Verträge. In seinem neuen Rechtsgutachten «zur verfassungsrechtlichen Bedeutung des Abkommenspakets Schweiz–EU» zeichnet er im Auftrag des Instituts für Schweizer Wirtschaftspolitik (IWP) an der Universität Luzern das Bild einer Vereinbarung, das die Schweiz nicht bloss enger an die EU bindet, sondern sie im Geltungsbereich der Binnenmarktverträge, das heisst in zentralen Bereichen, materiell stärker integriert, als ein Vollbeitritt es täte. Gerade diese Zuspitzung macht seine Analyse politisch brisant: Sie stellt die offizielle Erzählung vom «bilateralen Weg» grundsätzlich in Frage.

Der Rechtswissenschaftler und ehemalige Rektor der Universität Luzern argumentiert, dass der Kern der Analyse in der verfassungs- und demokratiepolitischen Dimension liege – fernab technischer Details einzelner Passagen. Das Paket bedeutet einen Abtrag schweizerischer Kompetenzen, der im Geltungsbereich der Binnenmarktverträge über das Mass eines EU-Beitritts hinausgeht. Es markiert keine blosser Erweiterung der bilateralen Beziehungen, sondern einen entscheidenden Integrationsprung.

Weltwoche: Herr Professor Richli, Sie schreiben in Ihrem Gutachten, die Schweiz trete mit diesem Paket mehr Kompetenzen an die EU ab, als sie es bei einem EU-Beitritt tun müsste. Ist das nicht die eigentliche politische Sprengkraft Ihres Gutachtens?

Paul Richli: Vorweg ist festzuhalten, dass das Abkommenspaket nicht einen vergleichbar umfassenden Geltungsbereich wie ein EU-Beitritt hat. Aber es geht um wichtige materielle Regelungsbereiche. In diesen Bereichen verliert die Schweiz ihre Rechtsetzungszuständigkeiten bei der Setzung der für die Schweiz wie für die EU-Mitgliedstaaten geltenden neuen EU-Rechtsakte im Wesentlichen an die EU-Organe. Sie kann lediglich im Vorverfahren der Entwicklung von EU-Rechtsnormen, im sogenannten *decision shaping*, mit-

wirken. Dabei hat sie allerdings nirgends eine Art von Stimmrecht. Sie kann nur mitreden, aber nirgends mitbestimmen. Das ist besonders auffällig im eigentlichen Gesetzgebungsverfahren des Parlaments und des Rats. Jeder Mitgliedstaat ist im Rat mit einem Sitz vertreten. Das gilt für Malta und Luxemburg in gleicher Weise wie für Deutschland, obwohl diese beiden Mitgliedstaaten rund 160-mal kleiner als Deutschland sind. Es kommt dazu, dass der Rat in der Regel mit qualifizierter Mehrheit

«Ich rede von einer Verniedlichung des Abkommenspakets Schweiz–EU seitens des Bundesrats.»

beschliesst, die mindestens 65 Prozent der Bevölkerung erreichen muss. Per saldo bedeutet dies, dass die Schweiz im Geltungsbereich der Binnenmarktverträge mehr Kompetenzen an die EU-Organe abtreten muss, als dies die Mitgliedstaaten bei ihrem Beitritt zur EU tun mussten. Die Konsequenz ist zugleich, dass die Schweiz kaum erwarten kann, dass sie bei künftigen EU-Rechtsakten Ausnahmen zugunsten der Schweiz erwirken kann, wie sie im vorliegenden Abkommenspaket – als Ergebnis der Vertragsverhandlungen, die es für neue EU-Rechtsakte nicht mehr geben wird – noch enthalten sind.

Weltwoche: Können Sie das ausführen?

Richli: Wenn Sie mich nach dieser Übersicht nach der Sprengkraft meines Gutachtens fragen, dann dürfte meine Analyse mindestens die bisher pointierteste Darstellung der verfassungsrechtlichen Konsequenzen des Abkommenspakets sein. Dem Vernehmlassungsbericht und der Botschaft zum Abkommenspaket ist zu den aufgezeigten Zusammenhängen nichts zu entnehmen. Die Würdigung meiner Analyse ist eine Sache der individuellen Werteskala. Ist man der Meinung, die ich von einem hohen Verbandsfunktionär gehört habe, dass man in aller Regel die gleichen Interessen wie Deutschland habe und daher zum Beispiel auf ein Vernehm-

lassungsverfahren gar nicht angewiesen sei, so ist die Sprengkraft wohl überschaubar. Die Frage ist, ob und wie weit eine solche Haltung in der Politik, der Wirtschaft, bei den politischen Parteien und bei der stimmberechtigten Bevölkerung allgemein verbreitet ist.

Weltwoche: Ist Ihr Befund nicht eine direkte Absage an die Bundesratserzählung von einer blossen Fortsetzung des bilateralen Wegs?

Richli: Meine Haltung ist klar formuliert. Ich rede von einer Verniedlichung des Abkommenspakets Schweiz–EU seitens des Bundesrats hinsichtlich der verfassungsrechtlichen Konsequenzen für das Parlament, den Bundesrat, die Vernehmlassungsadressaten, die Kantone und die Stimmberechtigten. Die Abkommen sind weit entfernt von einer blossen Fortsetzung des Status quo. Das gilt vor allem auch für die drei neuen Abkommen über die Lebensmittelsicherheit, die Gesundheit und den Strombereich.

Weltwoche: Wenn der Schweiz mit diesen Verträgen weniger Einfluss auf materielle Regelungen bleibt als einem EU-Mitgliedstaat beim Beitritt, was bleibt dann noch vom Versprechen der Eigenständigkeit?

Richli: Die Eigenständigkeit im Geltungsbereich der Binnenmarktverträge ist mit dem Abschluss des Abkommenspakets Geschichte. Die Schweiz hat keine Möglichkeit mehr, eigenständige Gesetze und Verordnungen zu erlassen. Die Regelungskompetenz liegt exklusiv bei den EU-Organen. Der Bundesrat hat auch keine formelle Möglichkeit, der EU-Kommission oder dem EU-Parlament und dem Rat den Erlass eines EU-Rechtsaktes zu beantragen. Dasselbe gilt für die Bundesversammlung. Würde die Bundesversammlung eine gesetzliche Vorlage dennoch in Eigenregie beschliessen, so wäre dies eine Abkommensverletzung, was die EU zu Ausgleichsmassnahmen ermächtigen würde.

Weltwoche: Ist dieses Paket nicht ein EU-Beitritt durch die Hintertür – formal ohne Mitgliedschaft, materiell aber tiefer integriert?

Richli: Von einem EU-Beitritt kann man nicht sprechen. Es geht nur, aber immerhin



«Man scheint vom gewünschten Ergebnis her zu argumentieren»: Jurist Richli.

um den Geltungsbereich der Binnenmarkt-
abkommen. Diesbezüglich hat man es faktisch
mit einem Vorgang zu tun, der einem Teilbei-
tritt funktional mindestens nahekommt. Das
einzige Ventil ist die Veto-Möglichkeit, die ein
EU-Mitgliedstaat nicht hat. Hingegen hat die-
ser im Unterschied zur Schweiz ein relevan-
tes Mitentscheidungsrecht. Dazu gibt es im
Rat einen nicht zu unterschätzenden Minder-
heitenschutz, der denjenigen im Ständerat
sogar übertrifft: Im Regelfall muss eine Mehr-
heit von 65 Prozent der EU-Bevölkerung für
die Verabschiedung einer Verordnung (eines
Gesetzes) des Parlaments und des Rates er-
reicht werden. Zu beachten ist ausserdem,
dass das Abkommenspaket lediglich der Start
zu einer neuen Ära von Integrationsabkommen
ist. Alle künftigen Abkommen für neue
Regelungsbereiche werden nach dem Modus
der Integrationsmethode oder mindestens der
Äquivalenzmethode abgeschlossen werden
müssen. Ein klares Signal für den Paradigmen-
wechsel ist das Drängen der EU auf den Ersatz
der bisherigen bilateralen Verträge. Die stän-
digen Verhandlungen mit der Schweiz über
deren Weiterentwicklung sind für die EU zu
aufwendig. Es braucht schon viel Zuversicht

für die Annahme, dass es mit dem Abschluss des
Abkommenspakets lediglich um die Weiter-
führung des bisherigen Wegs gehe.

Weltwoche: Ist es aus Ihrer Sicht in diesem
Fall politisch redlich vom Bundesrat, das Paket
als technische Weiterentwicklung – Stich-
wort Bilaterale III – zu verkaufen, wenn die
verfassungsrechtlichen Folgen so gravierend
sind?

Richli: Ich möchte mich zur Redlichkeit
nicht äussern, weil ich nicht weiss, wie weit
der Bundesrat überhaupt über die von mir er-
wähnten Zusammenhänge informiert worden

*«Die Abkommen enthalten keinen
Rechtsanspruch für die Schweiz, in EU-
Rechtsakten Ausnahmen zu erhalten.»*

ist. Er hätte allerdings zur Kenntnis nehmen
können, was aufgrund des Vernehmlassungs-
berichts an kritischen Punkten aufgebracht
worden ist. Jedenfalls hat er die Gelegenheit
verpasst, die Thematik in der Botschaft zu ver-
tiefen und sich mindestens mit kritischen Stim-
men auseinanderzusetzen. Er hat seine Haltung
im Vergleich zum Vernehmlassungsbericht, vor

allem in der Frage des Abstimmungsmodus,
stattdessen sogar noch radikalisiert.

Weltwoche: Die Bundesversammlung ver-
liert in den betroffenen Bereichen ihre Gesetz-
gebungskompetenz – ist das nicht eine fakti-
sche Entmachtung des Parlaments?

Richli: Ohne Zweifel ist das eine faktische
Entmachtung.

Weltwoche: Der Bundesrat büsst seine Ver-
ordnungs-kompetenz weitgehend ein: Muss die
Schweiz künftig EU-Regeln bloss noch nach-
zeichnen?

Richli: Es geht nicht einmal mehr um
blosse Nachzeichnung, was die Abkommen
mit Integrationsmethode betrifft. Bei diesen
gilt das EU-Recht unverändert auch gleich als
Schweizer Recht. Bei den Abkommen mit Äqui-
valenzmethode (MRA, Landverkehr, Luftver-
kehr) muss das EU-Recht noch in Schweizer
Recht übertragen werden. Die Übertragung
muss inhaltlich aber gleichwertig sein, wes-
halb der materielle Gestaltungsspielraum des
Bundesrates sehr beschränkt ist.

Weltwoche: In den einzelnen Binnenmarkt-
abkommen gibt es etliche Ausnahmen von der
Geltung der im Abkommen und in den An-
hängen genannten EU-Regelungen. Können

solche Ausnahmen auch in Zukunft erreicht werden, wenn die Schweiz das wünscht?

Richli: Die Abkommen enthalten keinen Rechtsanspruch für die Schweiz, in künftigen EU-Rechtsakten Ausnahmen zu erhalten. Die Schweiz kann demnach bestenfalls Wünsche anbringen. Es scheint mir wenig aussichtsreich, dass die Schweiz Ausnahmen erwirken kann, weil die Mitgliedstaaten einen Gleichbehandlungsanspruch haben. Das ist in der Schweiz nicht anders. Die Kantone haben Anspruch darauf, in der Bundesgesetzgebung gleich behandelt zu werden. Der Kanton Obwalden beispielsweise kann nicht einfach mit dem Argument der Kleinheit anders behandelt werden als der Kanton Bern. Anders verhält es sich, wenn EU-Rechtsakte generell Spielräume für die Mitgliedstaaten eröffnen. Das kommt zum Beispiel im Agrarrecht je länger, desto mehr vor. Wo beispielsweise im Lebensmittelsicherheitsbereich die Mitgliedstaaten einen Handlungsspielraum erhalten, gilt dieser auch für die Schweiz. Die Schweiz wird aber aus dem erwähnten Grund der Gleichbehandlung kaum Ausnahmen von EU-Normen ohne Spielraum für die Mitgliedstaaten erwirken können.

Weltwoche: Sie sehen eine massive Einschränkung des Stimmrechts – wie kann ein solcher Vertrag demokratisch legitim sein, wenn bei EU-Rechtsakten kaum Wahlfreiheit bleibt?

Richli: Auszugehen ist davon, dass die Bundesverfassung die Möglichkeit des Beitritts der Schweiz zu supranationalen Gemeinschaften wie der EU erlaubt. Der Bundesrat hat ja seinerzeit schon einmal ein Beitritts-gesuch gestellt. Der Beitritt zur EU wäre demnach zulässig. Also läge darin keine verfassungsrechtlich unzulässige Beschränkung des Stimmrechts. Es ist daher auch zulässig, im Abkommenspaket für den Erlass neuer EU-Rechts, das zugleich für die Schweiz gilt, negative Wirkungen auf die Stimmfreiheit in Kauf zu nehmen. Zu erwarten ist aber, dass man anerkennt, dass es Einschränkungen gibt. Es ist daher unzutreffend, wenn der Bundesrat in seiner Botschaft den Anschein erweckt, das Stimmrecht und das Initiativrecht würden vollumfänglich weitergelten. Die Möglichkeit der EU, im Fall der Ablehnung der Übernahme neuer EU-Rechtsakte Ausgleichsmassnahmen in irgendeinem Binnenmarkt-Abkommen zu treffen, ist eine klare und schwerwiegende Einschränkung des Stimm- und des Initiativrechts. Der transversale Charakter dieser Ausgleichsmassnahmen dürfte im Übrigen dazu führen, dass es kaum je erfolgreiche Referenden oder Initiativen geben wird.

Weltwoche: Warum genau?

Richli: Der Grund dafür ist, dass voraussichtlich alle Branchen in anderen Abkommen als demjenigen, für das ein neuer EU-Rechtsakt abgelehnt werden soll, keine Ausgleichsmassnahmen in ihren Abkommensbereichen ris-

kieren wollen. Dieses Konzept könnte sich als eigentliches «Schachmattkriterium» gegen die Annahme von Referenden und Initiativen auf Ablehnung bestimmter EU-Rechtsakte erweisen. Per saldo ist aber festzuhalten, dass man, gestützt auf die Bundesverfassung, nicht sagen kann, man dürfe das Abkommenspaket nicht gutheissen. Die Frage in Bezug auf das Ja oder Nein ist eine Frage des eigenen Wertekatalogs. Man kann etwa für das Abkommenspaket sein, weil man primär den die EU mitbegründenden Friedensgedanken für Europa unterstützt oder von wirtschaftlichen Vorteilen ausgeht. Man kann gegen das Abkommenspaket sein, weil man primär die politische und

«Mitte der 1980er Jahre wäre man mit Sicherheit differenzierter vorgegangen.»

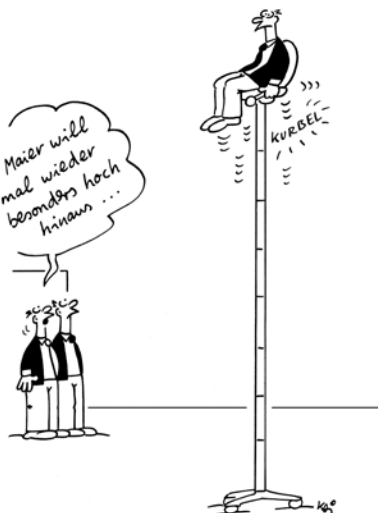
rechtliche Eigenständigkeit der Schweiz in die Zukunft tragen will oder den Wettbewerb der politischen Systeme unterstützt.

Weltwoche: Das Vernehmlassungsverfahren fällt im Abkommensbereich weg – wäre das ein weiterer Abbau der schweizerischen Mitwirkungskultur?

Richli: Selbstverständlich ist das eine Schwächung dieses wichtigen Mitwirkungsinstrumentes für die Entwicklung neuen Rechts. Oft muss der Bundesrat seine Vorlagen gründlich überarbeiten, weil er in der Vernehmlassung erfährt, wo gewisse Branchen, die Kantone oder politische Parteien der Schuh drückt. Dieses Ventil fällt vollständig weg. Die Entwicklung neuen EU-Rechts kann inhaltlich nicht beeinflusst werden. Die Vernehmlassung kann nur noch über die Frage erfolgen, ob man eine neue Regelung annehmen oder ablehnen will.

Weltwoche: Schweizer Gerichte müssen der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs folgen. Was würde das für die Eidgenossenschaft bedeuten?

Richli: Eine Schwächung der Eigenständigkeit der Schweizer Gerichte.



Weltwoche: Sie haben im Bundesamt für Justiz gearbeitet: Warum ist die Verwaltung so massiv für Verträge, deren Risiken die Leute in den Amtsstuben als Insider kennen?

Richli: Ich weiss es nicht. Ich kann nur sagen, dass ich schon mehr als einmal eine Eingabe an die Bundesverwaltung gemacht, aber im besten Fall eine Eingangsbestätigung erhalten habe. Während meiner Zeit im Bundesamt für Justiz Mitte der 1980er Jahre wäre man mit Sicherheit differenzierter vorgegangen.

Weltwoche: Die akademische Welt unterstützt die Verträge mehrheitlich – was sehen diese Leute, was Sie nicht sehen?

Richli: Teilweise werden andere juristische Schwerpunkte gesetzt. Teilweise scheint auch zu wenig Verständnis für den Unterschied der politischen Systeme der Schweiz und der EU zu bestehen. Und teilweise scheint man vom gewünschten Ergebnis her zu argumentieren.

Weltwoche: Wie sind Sie persönlich zu dieser Kritik gekommen – schrittweise aus der Praxis oder durch eine plötzliche Einsicht?

Richli: Ich arbeite seit mehr als dreissig Jahren im europäischen Agrarrecht und war während zwanzig Jahren Funktionär, wovon während zwölf Jahren wissenschaftlicher Leiter der Europäischen Agrarrechtsgesellschaft, der Dachorganisation der nationalen Agrarrechtsgesellschaften. Deswegen habe ich mich immer interessiert für das Verhältnis des nationalen zum europäischen Recht. Es ist also keine plötzliche Einsicht, sondern Ergebnis meines langjährigen Interesses. Was mich zum intensiven Engagement veranlasst hat, ist die Art und Weise der sich seit längerer Zeit abzeichnenden Haltung der Bundesverwaltung zur Darstellung der Weiterentwicklung des Rechtsverhältnisses zwischen der Schweiz und der EU; dieser Haltung muss ich aus verfassungsrechtlicher Sicht vehement widersprechen. Das hat nichts mit der Frage zu tun, ob man das Abkommenspaket annehmen oder ablehnen soll, sondern mit der Frage der objektiven Darstellung der ganzen Thematik gegenüber Wirtschaft, Politik, Kantonen und den Stimmberechtigten.

Weltwoche: Was treibt Sie trotz politischen Gegenwinds zu dieser klaren Positionierung?

Richli: Nicht zuletzt hat mich der Auftrag des Instituts für Schweizer Wirtschaftspolitik an der Universität Luzern (IWP), ein Rechtsgutachten zu den verfassungsrechtlichen Aspekten des Abkommenspakets zu erstellen, zusätzlich motiviert, die Thematik nochmals zu vertiefen.

Weltwoche: Gehen die Verträge durch, oder kippt das Volk sie in der Abstimmung?

Richli: Ich hüte mich vor Prognosen. Mir ist wichtig, dass es eine objektive und umfassende Darstellung der verfassungsrechtlichen Bedeutung des Abkommenspakets gibt. Ich bin als liberal Denkender politisch und wissenschaftlich völlig unabhängig.