

Die Schweiz in der aktuellen Optik des Rates der Europäischen Union

von Eugen David

Der Rat der Europäischen Union für Allgemeine Angelegenheiten hat am 16. Dezember 2014 Schlussfolgerungen zu den Beziehungen der EU zur Schweiz beschlossen und diese publiziert. Die Schweiz hat davon kaum Kenntnis genommen. Der Bundesrat hat die Stellungnahme nicht kommentiert.



Der Rat der Europäischen Union besteht aus je einem Vertreter jedes Mitgliedstaats auf Ministerebene, der befugt ist, für die Regierung des von ihm vertretenen Mitgliedstaats verbindlich zu handeln und das Stimmrecht auszuüben.

Nach der Terminologie der Europäischen Union zählt die Schweiz zu den „Non-EU Western European countries“. Zu diesen Ländern zählen die drei EWR-Staaten Liechtenstein, Island und Norwegen, dann Andorra, Monaco und San Marino und schliesslich die Schweiz. In dieser Reihenfolge werden im Bericht vom 16. Dezember 2014 die Beziehungen erörtert.

Der EU-Ratsbeschluss vom 16. Dezember 2014

Für alle „Non-EU Western European Countries“ betont der Rat, dass die Entwicklung der Beziehungen auf der Basis einer umfassenden Respektierung der Rechtsprinzipien des Binnenmarktes erfolgen müsse.

Zur Beziehung mit der Schweiz hält der Rat fest, die Beteiligung der Schweiz am Binnenmarkt sei nicht bloss eine bilaterale Beziehung, sondern die Beteiligung an einem multilateralen Projekt.

Das institutionelle Rahmenabkommen

Eine Vorbedingung für weitere Abkommen mit der Schweiz sei daher die Schaffung eines gemeinsamen institutionellen Rahmens für bestehende und künftige Abkommen. Nur so lasse sich die Homogenität und Rechtssicherheit im EU-Binnenmarkt gewährleisten. Ausserdem seien, wenn die Schweiz am selektiven Weg festhalte, künftige Abkommen von Fall zu Fall sorgfältig danach beurteilen, ob die beidseitigen Interessen ausbalanciert seien.

Die Personenfreizügigkeit

Zur Annahme der Masseinwanderungsinitiative vom 9.2.14 erklärt der Rat, er respektiere die internen demokratischen Verfahren der Schweiz. Er weist aber darauf hin, dass die EU das

Begehren um Neuverhandlung des bestehenden Personenfreizügigkeitsabkommens ablehne. Die Personenfreizügigkeit sei ein fundamentaler Pfeiler der EU-Politik. Die vier Grundfreiheiten des Binnenmarktes seien untrennbar miteinander verbunden.

Die vom Bundesrat geplante Umsetzung des Abstimmungsergebnisses drohe den Kern der Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU zu untergraben, insbesondere die Bilateralen I, aber auch die Beteiligung der Schweiz an Schengen/Dublin und andern EU-Programmen. Die EU erwarte von der Schweiz, dass sie auf ihrem Territorium EU-Bürger vollumfänglich gemäss den Regeln des Personenfreizügigkeitsabkommen behandle, unabhängig vom Zeitpunkt des Zuzugs oder der Erwerbsaufnahme.

Kroatien

Der Rat stellt fest, dass die Schweiz nach der Abstimmung vom 09.02.2014 nicht mehr in der Lage war, das Protokoll mit dem neuen Mitgliedsland Kroatien zu unterzeichnen. Die von der Schweiz unilateral getroffenen Massnahmen beseitige die Diskriminierung der kroatischen EU-Bürger nicht.

In Artikel 13 des Personenfreizügigkeitsabkommens haben sich die Schweiz und die EU verpflichtet, in den unter das Abkommen fallenden Bereichen keine neuen Beschränkungen für Staatsangehörige der anderen Vertragspartei einzuführen. Der Rat bezeichnet diese Bestimmung als wesentliche Vertragsgrundlage.

Der automatische Informationsaustausch

Zu den laufenden Verhandlungen über die Revision des Zinsbesteuerungsabkommen, erklärt der Rat, in dieses müsse ohne Verzug der automatische Informationsaustausch über Bankdaten gemäss OECD-Standard aufgenommen werden. Der Bundesrat habe ja diesem OECD-Standard am 19.November 2014 zugestimmt.

Die Unternehmensbesteuerung

Weiter verweist der Rat auf die gemeinsame Erklärung vom 14.Oktober 2014 der Finanzminister der EU-Mitgliedstaaten und Schweizer Finanzministerin über die Unternehmensbesteuerung. Der Bundesrat erklärt darin die Bereitschaft der Schweiz, Artikel 28 Absatz 2 - 4 des Steuerharmonisierungsgesetzes aufzuheben, weil die EU darin einen unfairen Steuerwettbewerb sieht. Ausserdem hat sich der Bundesrat verpflichtet, in der Unternehmensbesteuerung keine Regeln vorzusehen, die den Steuergrundsätzen der OECD oder der EU widersprechen. Wenn der Bundesrat dies alles tue, würden die EU-Staaten keine Gegenmassnahmen gegen die Schweiz treffen.

Russland-Sanktionen

Der Rat bedauert, dass sich die Schweiz nicht voll den Sanktionsmassnahmen der EU gegen Russland angeschlossen hat und erwartet, dass die Schweiz alle Anstrengungen unternimmt, um eine Umgehung der EU-Sanktionen über die Schweiz zu unterbinden.

Kohäsionsbeitrag

Schliesslich erinnert der Rat an den unerledigten Kohäsionsbeitrag der Schweiz.

Die andere Sicht der Schweiz

Die Schweiz betrachtet die bilateralen Verträge als herkömmliche Staatsverträge und sieht darin keine Beteiligung an einem „multilateralen Projekt“. Allerdings wird diese Betrachtungsweise nur formell durchgehalten. Materiell beinhalten die Bilateralen Verträge I und II und die Schengen/Dublin-Verträge nichts anderes als die laufende Übernahme des EU-Binnenmarktrechts.

Kommunikation versus Realität

In der innenpolitischen Kommunikation insistiert der Bundesrat allerdings regelmässig auf der formellen schweizerischen Betrachtungsweise. Im tatsächlichen Handeln ist die Übernahme des EU- Binnenmarktrechts schweizerischer Alltag.

Letztes Beispiel: Am 19. Dezember 2014 hat die Schweiz im Gemischten Ausschuss die EU-Binnenmarkt-Vorschriften zum Eisenbahnverkehr übernommen. Der Bundesrat will der Europäischen Eisenbahngesellschaft, einer Unterorganisation der EU, beitreten.

Der Bundesrat hat die Notwendigkeit einer homogenen und rechtssicheren Anwendung des EU- Binnenmarktrechts, auch für das Gebiet der Schweiz, anerkannt. Die Schaffung eines multilateralen institutionellen Rahmens lehnt er jedoch in Rücksicht auf die interne rechtsnationale Opposition ab. Die Position ist widersprüchlich: so wie die homogene Rechtsanwendung des Bundesrechts in allen Kantonen nur durch das Bundesgericht gewährleistet werden kann, kann die homogene Rechtsanwendung des EU-Binnenmarktrechts im gesamten Binnenmarkt nur durch den EuGH gewährleistet werden.

Akzeptanz des Sonderfalls Schweiz

Die Bemerkung des Rates, bei künftigen Abkommen müsse sorgfältig geprüft werden, ob die beidseitigen Interessen insgesamt ausbalanciert seien, deutet darauf hin, dass der Goodwill der EU gegenüber Schweizer Sonderanliegen ziemlich aufgebraucht ist. Dasselbe gilt für die Schlussfolgerungen des Rates zur Unternehmensbesteuerung, zur Zinsbesteuerung, zum Austausch von Bankdaten, zum Kohäsionsbeitrag und zu den Ukraine-Sanktionen. Die Mehrheit der schweizerischen öffentlichen Meinung sieht dies anders: sie setzt darauf, dass die Nachbarstaaten der Schweiz für schweizerische Sonderbegehren offen sind, weil viele ihrer Bürger aus den Grenzregionen in der Schweiz Arbeit finden. Ausserdem könnten EU-Lastwagen den Gotthard- Strassentunnel benützen.

Am 4. Juli 2014 hat der Direktor des Bundesamtes für Migration dem für die „Non-EU Western European countries“ zuständigen EU-Diplomaten mitgeteilt, der Bundesrat ersuche wegen des Ergebnisses der Volksabstimmung vom 9. Februar 2014 um eine Revision des Personenfreizügigkeitsabkommens.

Die Absage der EU durch die Hohe Vertreterin der Europäischen Union für Außen- und Sicherheitspolitik

Am 24. Juli 2014 hat Catherine Ashton, Vice President of the European Commission, den Brief an Bundespräsident D. Burkhhalter beantwortet: „Following consultations with Member States, I regret that the EU is not in a position to agree with your request.“ Im Beschluss vom

14. Dezember 2014 bestätigt der Rat die Ablehnung einer Neuverhandlung des Personenfreizügigkeitsabkommens: „While fully respecting the internal democratic procedures of Switzerland, the Council reconfirms the negative reply in July 2014 to the Swiss request to renegotiate the Agreement“.

Die Mehrheit in Parlament, Bundesrat und schweizerischer Öffentlichkeit Schweiz betrachten diese Stellungnahme der EU-Organen indessen nicht als verbindliche Stellungnahme des Vertragspartners. Viele sind der Ansicht, nach der neuen Verfassung habe die Schweiz einseitig das Recht, das Personenfreizügigkeitsabkommen innerhalb drei Jahren ihren Vorstellungen „anzupassen“. *Pacta sunt servanda* gelte nicht, wenn das Volk gesprochen habe. Das Völkerrecht müsse weichen.

Die in Artikel 13 des Personenfreizügigkeitsabkommens beidseitig eingegangene Verpflichtung, keine neuen Beschränkungen für Staatsangehörige der anderen Vertragspartei einzuführen, haben Bundesrat und Parlament mehrheitlich als irrelevant betrachtet und dementsprechend die der eingegangenen Verpflichtung widersprechende Initiative für zulässig erklärt.

Früher stand die Schweiz auf dem Standpunkt, die internationale Respektierung eingegangener Verträge nütze vor allem kleinen Staaten wie der Schweiz. Diese vernünftige Position wurde wegen rechtsnationaler Umtriebe fallen gelassen.

Die bundesrätliche Interpretation der Absage

Im Brief von Frau Asthon steht der Satz: „The Commission services and the European External Action Service remain however at your disposal for any discussion on practical problems to the implementation of the Agreement.“

Aus diesem Satz will der Bundesrat ableiten, die EU sei dennoch bereit, über das Personenfreizügigkeitsabkommen zu verhandeln. Tatsächlich ist nur die Implementation des *bestehenden* Abkommens angesprochen. Mit seiner Interpretation in Berücksichtigung der allgemeinen Stimmungslage hat der Bundesrat am 8. Oktober 2014 ein Verhandlungsmandat beschlossen, obwohl der Vertragspartner eine Neuverhandlung ablehnt.

Ausserdem will er parallel zu den erwarteten Verhandlungen eine Gesetzesvorlage zur Umsetzung von Kontingenten und Schweizervorrang vorbereiten.

Ob es taktisch klug ist, innen- und aussenpolitisch die offiziellen Äusserungen des Vertragspartners einfach zu ignorieren, wird die Zukunft zeigen. In der Regel gewinnt man dadurch keinen Goodwill.

Jedenfalls steht fest: je mehr Gefolgschaft die Rechtsnationalen im Inland finden, desto näher rückt das Ausscheiden der Schweiz aus dem EU-Binnenmarkt. Was sich die einen dringend wünschen, betrachten andere als kapitale Dummheit. Ich zähle mich zu den Letzteren.