



Mitreden ist (schon) alles

Die neuen bilateralen Verträge ermöglichen der Schweiz die Mitsprache beim EU-Recht. Aber wird ihr auch jemand zuhören? Ein Einblick ins umstrittene «decision shaping».

Von Daniel Friedli

Fremdes Recht übernehmen, aber dabei immerhin selber mitreden. So lautet salopp zusammengefasst der Grundsatz der neuen bilateralen Verträge, die der Bundesrat mit der EU ausgehandelt und diese Woche nun in Brüssel feierlich unterzeichnet hat. Die Verträge sehen vor, dass die Schweiz künftig in sechs Bereichen neues EU-Recht «dynamisch» übernimmt – also verpflichtend, aber eigenständig. Umgekehrt erhält sie das Recht, bei dessen Erarbeitung mitzureden (wenn auch nicht mitzuentcheiden).

«Decision shaping» lautet der diplomatische Jargon für diese Lösung. Doch der Nutzen dieser «Gestaltung» ist umstritten. Der Bundesrat sieht darin einen «Souveränitätsgewinn». Skeptiker sprechen von einer Illusion, die bloss den Verlust an souveräner Mitentscheidung kaschieren soll. Was also bringt diese Mitsprache wirklich?

Antworten darauf finden sich dort, wo die Schweiz aufgrund spezieller Regelungen diese Mitsprache heute schon hat. Das wohl bekannteste Beispiel betrifft die Waffenrichtlinie im Schengen-Abkommen. Hier hat die Schweiz 2016 erreicht, dass ihre Soldaten nach dem Dienst das Sturmgewehr weiterhin nach Hause nehmen dürfen. Weniger bekannt ist das Engagement im Bereich des Luftverkehrs, wo die Schweiz dank einem Entgegenkommen der EU ebenfalls seit Jahren am «decision shaping» teilnehmen kann, und dies durchaus mit Erfolg tut, wie Christian Andres, Sektionsleiter Recht und Internationales im Bundesamt für Zivilluftfahrt, sagt.

Als Beispiel erwähnt Andres kommerzielle Flüge mit einmotorigen Turboprop-Maschinen,

von denen der Stanser Hersteller Pilatus mit seiner PC-12 das meistverkaufte Modell anbietet. Solche Flüge waren unter den geltenden EU-Regeln zunächst faktisch ausgeschlossen, unter anderem weil dafür kein Instrumentenflug erlaubt war. Der Schweiz gelang es, diese Bestimmungen ohne Abstriche bei der Sicherheit zu lockern, zuerst in der Flugsicherheitsagentur EASA, danach in den zuständigen Ausschüssen und Arbeitsgruppen der EU-Kommission.

Das Resultat: Pilatus kann seit 2017 seine PC-12 nun auch europaweit für kommerzielle Zwecke verkaufen, etwa für Geschäftsreisen, Ambulanz- oder Frachtflüge; es ist ein Millionengeschäft.

Weniger erfolgreich verlief umgekehrt der Einsatz für das Höchstalter von Helikopterpiloten. In der EU dürfen diese gewisse gewerbsmässige Einsätze nur bis zum 60. Altersjahr alleine fliegen. Die Schweiz profitierte dabei lange von einer Ausnahme, konnte diese dann aber zum Leidwesen der heimischen Branche politisch nicht mehr durchsetzen.

Aber sie hat nun auf technischer Ebene in den Fachausschüssen einen neuen Anlauf genommen, um diese Altersgrenzen generell neu zu diskutieren. Sie tat dies mit einer Studie, die aufzeigen konnte, dass bei Piloten über 60 nicht pauschal höhere Sicherheitsrisiken bestehen. Als erste Folge davon hat die EU nun die Altersgrenze für Rettungsflüge europaweit angehoben. Unter dem Strich bilanziert Christian Andres darum: «Das «decision shaping» ist ein wertvolles Instrument, gerade auch um rechtliche Änderungen anzustossen und mit gleichgesinnten Staaten voranzutreiben.»

Ab in den Tunnel

Die Beispiele aus dem Luftverkehr sind insofern mit Vorsicht zu geniessen, als die Regelungen in diesem Bereich primär technischer Natur sind und selten grosses politisches Konfliktpotenzial bergen. Anders kann dies sein, wenn es um grundlegendere Neuerungen geht, zum Beispiel bei der Personenfreizügigkeit.

Auch dann kann die Schweiz mitreden, zumindest in der Phase, in der die EU-Kommission ihren Vorschlag erarbeitet. Steht dieser Vorschlag aber einmal, geht er EU-intern in ein komplexes Entscheidungsverfahren, in welchem die EU-Kommission, der Ministerrat und das Europäische Parlament um den genauen Inhalt ringen. In dieser Phase hat die Schweiz nur noch die Möglichkeit, sich im zuständigen gemischten Ausschuss informieren zu lassen und Konsultationen zu verlangen. Ein Experte spricht von einem Tunnel, in den man ab und zu hineinsehe, aber nicht wisse, was am Ende herauskomme.

Genau das kritisieren die Gegner der neuen Verträge. Der Kanton Nidwalden etwa bemängelt, dass die Mitsprache nur in einem frühen Stadium des Gesetzgebungsprozesses greife. «Es liegt dann noch kein Gesetzesprojekt vor, so dass die effektiven Einflussmöglichkeiten der Schweiz auf den Inhalt des künftigen Unionsrechts wohl in der Praxis sehr begrenzt sein dürften.»

Im Urteil der Praktiker hält sich dieser Nachteil indes in Grenzen. Denn der Tenor lautet: Wer

etwas erreichen will, muss sich möglichst früh im Prozess einschalten.

Das sagt auch Andrea Entner-Koch, die Leiterin der EWR-Stabsstelle im Fürstentum Liechtenstein. Wie alle EWR-Länder hat auch Liechtenstein seit Jahren ein Mitspracherecht. Und das Entscheidende bei dessen Nutzung, so Entner-Koch, sei das Timing. «Je früher man sich einbringt, desto besser», sagt sie. Als Erfolgsformel gelte dabei: «Kurz, prägnant, mit fachlich guter Argumentation und praktikablen Lösungen.» So könne man die Rechtssetzung durchaus in seinem Sinne beeinflussen.

Als Beleg dafür nennt sie ein Beispiel aus der Industrie, das Bedampfen von Lampen mit Quecksilber. In Liechtenstein stellt ein wichtiger Hersteller auf diese Weise Lampen her, etwa für medizinische Operationen. Die EU wollte diese Praxis aus Umweltschutzgründen verbieten. «Wir haben dann direkt bei der EU-Kommission Einfluss genommen, worauf sie den entscheidenden Artikel abgeschwächt hat», sagt Entner-Koch.

Es gilt: Gewusst, wie!

Doch wie oft kann solches Kleinststaaten wie der Schweiz gelingen? Der emeritierte Luzerner Rechtsprofessor Paul Richli, Experte im europäischen Agrarrecht, sagt gestützt auf seine Erfahrungen: «Die Chancen, dass die kleine Schweiz in der EU etwas herausholen kann, sind marginal.» Das Mitspracherecht werde zu einem Trumpf hochgejubelt, der kaum stechen könne.

Richli macht dazu einen innenpolitischen Vergleich: Die Schweiz sei in der EU etwa so gross wie der Kanton Graubünden in der Schweiz. «Und was kann Graubünden in einer Vernehmlassung alleine herausholen?» Die EU werde der Schweiz keine Sonderrechte gewähren. Also werde sie höchstens eine Chance haben, wenn sie Verbündete finde und wenn die grossen Player wie Deutschland und Frankreich überhaupt bereit seien, den kleinen Staaten Spielräume zu lassen.

Allerdings könnte das «decision shaping» just auch dabei helfen. Das sagt Georges Baur, lange Jahre beigeordneter Generalsekretär bei der Efta und heute Co-Direktor des Liechtenstein-Instituts. Die Mitsprache, so Baur, möge zwar im formellen Sinne relativ eng beschränkt sein, sie öffne dafür auch informell neue Möglichkeiten. «Sie führt dazu, dass man sich kennt, besser versteht und vertraut. Und so öffnen sich auch Kanäle, um über das Formelle hinaus Einfluss zu gewinnen.» Die EWR-Staaten etwa gäben zu wichtigen Geschäften eigene Kommentare ab, die von der EU mittlerweile wie Positionsbezüge eines Mitglieds behandelt würden. Aber auch Baur räumt ein: Erfolgreiche Mitsprache ist je einfacher, umso technischer ein Thema ist. Und sie wird umso schwieriger, je politischer es wird und die EU-Staaten selber um Kompromisse ringen.

Als Fazit der befragten Praktiker bleibt: Das «decision shaping» kann ein nützliches Instrument sein – sofern man denn weiss, wie man es nutzt. Dementsprechend wichtig ist die Frage, wie die Schweiz ihr Mitwirkungsrecht innenpolitisch organisieren will.

In dieser Frage ist der Bund nach seinen ersten Vorschlägen nochmals über die Bücher gegangen und verspricht nun grösstmögliche Transparenz. Er will auf einer Plattform jeweils sämtliche relevanten Unterlagen der EU für die breite Öffentlichkeit aufschalten, die wichtigsten politischen Akteure zudem aktiv auf anstehende Fragen hinweisen und im Parlament alle betroffenen Fachkommissionen einbeziehen.

Die Wirkung der Schweizer Mitsprache wird dann auch davon abhängen, ob dieses Prozedere mitunter auch in kurzer Frist zu einer klaren und breit getragenen Position führen wird. Und zumindest das entscheidet die Schweiz selber.

Je technischer
ein Thema, umso
einfacher die
Mitsprache. Und
sie wird umso
schwieriger, je
politischer es wird.