

Der bilaterale Weg - Polemik um ein Gutachten

Der britische Premierminister David Cameron hat unlängst alternative Wege der Entwicklung in Europa angedeutet und ein Referendum angekündigt. Für die Schweiz gilt es, zu realisieren, dass wir im gleichen Boot sitzen wie unsere europäischen Nachbarländer - statt polemisch Stimmung gegen die EU zu machen. Von Daniel Thürer

Die Europäische Union ist vielleicht das komplexeste politische Gebilde, das es je gegeben hat. Sie hat aber keinen starren, statischen Charakter. Kennzeichnend für die europäische Integration ist ihr Prozesscharakter: Sie ist im Fluss. Derzeit konstatieren wir eine Europäische Union, die in einer schwierigen Krise steckt. Ich meine nicht nur die Fiskal- und Schuldenkrise, die keineswegs gelöst ist. Langfristig gravierender ist wohl die Spaltung in eine «Euro-Zone» und eine Zone von EU-Mitgliedstaaten, die den Euro nicht übernommen haben, für deren Überbrückung aber keine überzeugenden Verfahren und Institutionen in Sicht sind. Und tragfähige, faire Institutionen sind doch für das Funktionieren der EU von zentraler Bedeutung. Die Schweiz ist - eine «Anomalie» im Gesamtgefüge - mit der Europäischen Union durch ein Netz bilateraler Verträge verbunden. Der Bilateralismus als solcher ist - das soll nicht übersehen werden - in keiner Weise infrage gestellt. Es wird zurzeit aber darüber verhandelt, ob und wie der bilaterale Weg institutionell ausgebaut werden könnte.

Der Auftrag

Am 7. Juli 2011 hatte ich im Auftrag des Bundesrates ein Gutachten erstellt, das sich mit institutionellen Optionen der Überwachung und Durchsetzung der bilateralen Abkommen befasst. Gleichzeitig hatte das Bundesgericht zuhanden des Bundesrates einen Bericht über seine Rechtsprechung zu den bilateralen Abkommen erstattet. Das Gutachten ist nunmehr öffentlich zugänglich gemacht worden. Es kann im eingeschränkten Rahmen eines Zeitungsartikels aber nicht zusammengefasst werden. Das Gutachten verfolgt das Ziel, Struktur und Ordnung in die Argumente und Meinungen rund um einen möglichen Ausbau der institutionellen Dimension der Verträge zu bringen. Es will «sine ira et studio», d. h. sachlich, ohne Vorurteile und ohne emotionalen Eifer, eine Rechtslage analysieren und die Debatte in übersichtliche Bahnen lenken. Es bemüht sich, die Sachlage auf verschiedene Verhaltensoptionen zu reduzieren. Es wurden fünf denkbare Handlungsmodelle herausgearbeitet. Zwei Wege wurden als aus rechtlichen Gründen nicht begehbar, drei als an sich begehbar beurteilt. Die an sich möglichen Modelle wurden je kritisch auf ihre Vor- und Nachteile für die Schweiz wie die EU geprüft und je an Grundwerten der schweizerischen Staatsordnung (Rechtsstaatlichkeit, Föderalismus, direktdemokratisches System und Souveränität) gemessen. Hiermit wurde - wie der Gutachter abschliessend festhält - «bezweckt, zuhanden des Bundesrates Grundlagen für eine möglichst sachliche und informierte

Entscheidfindung zusammenzustellen». Auch wird, um jeglichem Missverständnis vorzubeugen, zu Beginn des Schlusskapitels betont: «Ein EU-Beitritt scheint unter den heutigen Bedingungen keine reelle Handlungsmöglichkeit zu sein, zu sehr stünde er zurzeit im Widerspruch zum Identitätsbewusstsein der meisten Schweizerinnen und Schweizer.»

Nationalrat Blocher hat das Gutachten in seiner Albisgütli-Rede vom 18. Januar ins Visier genommen und angegriffen. Es wurde als «landesverräterisch» hingestellt (NZZ 19. 1. 13). Er bezeichnete dessen Autor, der sich noch nie und gerade im heutigen Zeitpunkt nicht für einen Beitritt der Schweiz zur Europäischen Union ausgesprochen hatte, als «einen der grössten Euroturbos der vergangenen Jahre». Der frühere Bundesrat und Justizminister diagnostizierte - was schwerer wiegt - Bestrebungen zu einem stillen «Staatsstreich durch Regierung und Verwaltung».

Da ich im ganzen Land kein Wort der öffentlichen Kritik zu diesen Vorwürfen gehört habe, sei zumindest in diesen Zeilen mein Befremden ausgedrückt. Nicht nur wirkt Blochers Vokabular im heutigen Umfeld antiquiert und irritierend, denn: Leben wir nicht in einem Europa, das - wie immer man die Situation deuten mag - Lug und Trug und die Ideologie der feindlichen Bedrohung und des Krieges zwischen den Nationen gerade überwunden hat, auch wenn gewiss nach wie vor Rivalitäten und Divergenzen sogenannt nationaler Interessen bestehen? Auch und vor allem erscheinen Blochers Diffamierungen, über den konkreten Fall hinaus, als Ausdruck von Verachtung für all jene Behörden und Kreise der Wissenschaft, die bestrebt sind, sich in guten Treuen zu «verständigen» und ihr Bestes zu geben, um zu überlegten Meinungen und konstruktiven Beschlüssen zu gelangen. Man fragt sich, wer eigentlich die Idee der guten schweizerischen Demokratie «verrät»: Politiker, Wissenschaftler oder Bürger, die mit Verantwortungsbewusstsein und Augenmass die langfristigen Interessen eines (mit der Welt eng verflochtenen) Landes zu ermitteln und zu verfolgen suchen, oder derjenige, der glaubt, mit Stimmungsmache und Mobilisierung von Angst und Aversion Mitbürger instrumentalisieren zu können, statt ihnen - auch wenn sie eine andere Meinung haben - mit Respekt zu begegnen.

Europa im Umbruch

Europa befindet sich im Umbruch. Der britische Premierminister David Cameron hat unlängst alternative Wege der Entwicklung angedeutet und durch Ankündigung eines Referendums die Ernsthaftigkeit seines Zieles unterstrichen. Für die Schweiz gilt es, vernünftig betrachtet, zu realisieren, dass wir im gleichen Boot sitzen wie unsere europäischen Nachbarländer. Warum sollen wir nicht, über die heute bestehenden Handlungssituationen hinaus, auch engagierter über ein «Europa der Bürger» mit mehr Föderalismus, Demokratie und Weltläufigkeit nachdenken? Wichtig ist, wie sich Nelson Mandela ausdrückte, die Fähigkeit «to play a long game», dies neben dem Einsatz für das Nahe, Konkrete und Alltäglich-Komplexe.

Daniel Thürer ist emeritierter Professor für Völkerrecht, Europarecht, öffentliches Recht und Verfassungsvergleichung an der Universität Zürich.