

Herr Zurkinden, 2019 haben Sie für das Parlament zwei Gutachten zum damaligen Rahmenabkommen mit der EU verfasst. Ihr Fazit fiel sehr negativ aus. Wie beurteilen Sie die neuen Verträge, die der Bundesrat ausgehandelt hat?

Sie sind deutlich besser als der Rahmenvertrag. Positiv ist der Wechsel vom horizontalen zum vertikalen Ansatz: Jeder Bereich, sei es Personenfreizügigkeit, sei es Landverkehr, wurde einzeln verhandelt. Das Freihandelsabkommen ist nicht mehr Teil des Pakets. Die Super-Guillotine-Klausel ist weggefallen, man könnte also künftige sektorielle Abkommen kündigen, ohne dass die anderen Verträge wegfielen. Die Forschungszusammenarbeit geht weiter, die Schweiz hätte zudem Zugang zur Europäischen Eisenbahnagentur und zu den einschlägigen Stromhandelsplattformen. Das alles ist vorteilhaft und als Erfolg zu werten.

Aber?

An der dynamischen Rechtsübernahme und der Rolle des Europäischen Gerichtshofs, des EuGH, hat sich nichts geändert. In den betroffenen Bereichen wird die Initiative für neue Gesetze nicht mehr von Bundesrat oder Parlament ausgehen, sondern von der EU-Kommission. Bei der direkten Demokratie wird es Einschränkungen geben. Wenn die Stimmberechtigten zwar Nein sagen können zu neuem EU-Recht, aber mit Ausgleichsmassnahmen rechnen müssen, ist das nicht mehr das System, das wir heute kennen. Das sind sicher schwierige Neuerungen für die Schweiz, man kann sie nicht kleinreden. Andererseits sind sie auf diejenigen Bereiche begrenzt, wo die Schweizer Wirtschaft den Zugang zum Binnenmarkt wünscht. Letztlich muss die Politik entscheiden, ob die Vorteile diesen Preis wert sind.

Sie loben den vertikalen Ansatz. Aber in jedem Vertrag steht, dass die institutionellen Lösungen «allen bisherigen und künftigen bilateralen Abkommen» gemeinsam seien. Läuft das nicht auf das Gleiche hinaus wie das horizontale Rahmenabkommen?

Der Vorteil liegt darin, dass die Schweiz für jedes Abkommen eigene Bestimmungen aushandeln und den Geltungsbereich eingrenzen konnte. Beim Landverkehr etwa ist er auf den internationalen Verkehr begrenzt. Auch gelten beim Strom oder beim Landverkehr Ausnahmen von der Pflicht, neues EU-Recht zu übernehmen.

Aber wenn die Schweiz die Verträge annimmt, heisst das, dass auch künftige Abkommen dieselben Regeln vorsehen müssen.

Das ist im Grundsatz so. Aus Sicht der EU ist klar, dass die dynamische Rechtsübernahme und die Überwachung durch den EuGH auch in künftigen Verträgen enthalten sein müssen. Das verlangt sie zum Beispiel auch von Grossbritannien, das ebenfalls über einen sektoriellen Zugang zum europäischen Binnenmarkt verhandelt. Daran kommen wir nicht vorbei.

Was bedeutet es für das politische System der Schweiz, wenn sie die Verträge abschliesst?

Wir müssen akzeptieren, dass in den Bereichen, in denen wir am EU-Binnenmarkt partizipieren, die EU das Initiativrecht hat und für alle einheitliche Regeln gelten. Handkehrum muss man sehen, dass die Schweiz im Rahmen der Bilateralen I über tausend Rechtsakte der EU übernommen hat, und zwar freiwillig. Das relativiert das Ganze doch wieder.

Es ist aber etwas anderes, ob die Schweiz eine Regelung als verbindlich erachtet und freiwillig übernimmt – oder ob sie vertraglich dazu gezwungen ist, selbst Neuerungen, die sie nicht will, unter Androhung von Ausgleichsmassnahmen zu übernehmen.

Das kann man so sehen. Ich gehe aber davon aus, dass die EU einen Unterschied machen wird, ob es der Bundesrat ist, der einen neuen EU-Rechtsakt ablehnt, oder die Bundesversammlung oder das Volk in einer Referendumsabstimmung. Im Common Understanding steht, dass die EU das direktdemokratische System der Schweiz respektiert. Gestützt darauf haben wir gute Gründe, von der EU zu verlangen, dass sie sich bei einem ablehnenden Volksentscheid in ihrer Reaktion zurückhalten soll.



Beziehungsstatus: schwierig. Die neuen Verträge mit der EU stossen in der Schweiz auf Widerstand.

ILLUSTRATION IDA GÖTZ / NZZ

«Die neuen Verträge sind deutlich besser als der Rahmenvertrag»

Der Anwalt Philipp E. Zurkinden hat sich 2019 als Berater des Parlaments sehr kritisch zum Rahmenabkommen geäussert. Bei den neuen Verträgen dürften die Vorteile überwiegen, sagt er im Gespräch mit Katharina Fontana und Fabian Schäfer

Es gibt andere Länder wie Kanada, die Handelsabkommen mit der EU abgeschlossen haben, ohne dass sie den institutionellen Überbau übernehmen müssen.

Dabei handelt es sich aber nicht um Integrationsabkommen, wie sie die Schweiz sektoriell haben möchte. Man darf nicht vergessen: Die Schweiz will den Zugang zum EU-Binnenmarkt, folglich muss sie auch die Bedingungen akzeptieren. Das heisst: Die EU wird uns in den betroffenen Bereichen grundsätzlich nicht anders behandeln als die eigenen Mitgliedsländer.

Der Bundesrat geht davon aus, dass die Schweiz als Drittstaat bei der Auslegung von EU-Recht einen gewissen Spielraum behält.

Da ist wohl die sogenannte Polydor-Praxis gemeint. Ich halte diese Erwartung für zu optimistisch. Die Polydor-Praxis ist aus meiner Sicht kein verlässlicher Rettungsanker. Geht man davon aus, dass der Fokus der Verträge die sektorielle Integration ist, wird es schwierig sein, eine Sonderbehandlung der Schweiz zu rechtfertigen. Die Rechtsprechung des EuGH zum EU-Recht dürfte mit dieser Annahme in den betroffenen Bereichen grundsätzlich auch für die Schweiz gelten.

Die Befürworter der Verträge argumentieren, dass das Verfahren der Streitbeilegung für formelle Rechtssicherheit Sorge. Die Gegner verweisen auf die materielle Rechtsunsicherheit, da man nicht weiss, welche EU-Regelungen die Schweiz künftig übernehmen muss. Wie sehen Sie das?

Ich sehe eher die Vorteile der formellen Rechtssicherheit. Als die Schweiz das Rahmenabkommen 2021 bachab geschickt hatte, machte die EU uns enorme Probleme bei den technischen Rechtsübernahmen. Es wurde nichts mehr aktualisiert. Die Schweiz konnte sich nicht wehren, sie war ausgeliefert. Mit der Verpflichtung zur dynamischen Rechtsübernahme ist das anders. Die Schweiz kann den Gemischten Ausschuss und anschliessend das Schiedsgericht anrufen.

Und was ist mit der Unsicherheit, welche neuen Regelungen aus Brüssel auf die Schweiz zukommen werden?

Diese sind begrenzt auf den Geltungsbereich der Abkommen. Das bietet einen gewissen Schutz. Zudem kann mit

einer verstärkten Präsenz in Brüssel antizipiert werden, welche Vorschläge von der Europäischen Kommission vorgelegt werden.

Ist das so? Die EU hat kürzlich neue Regeln für arbeitslose Grenzgänger beschlossen, welche die Schweiz mehrere hundert Millionen Franken kosten würden. Hierzulande waren viele überrascht. Mit den neuen Verträgen wird sich die Schweiz anders aufstellen müssen, das ist absolut zwingend. Sie muss in Brüssel präsent sein, und zwar mit den besten Fachleuten, die sie hat. Das Decision-Shaping kann man nicht von Bern aus machen, da müssen Experten vor Ort sein und ihren Sachverstand einbringen. Sie müssen die Sprachen können, sich in der engen Welt der EU auskennen und mit gleichgesinnten Ländern Allianzen schliessen. So kann es gelingen, gesetzgeberische Entwicklungen zu erkennen, Einfluss auf die EU-Gesetzgebung zu nehmen und für die Schweiz schädliche Regelungen abzuwehren. Dieser Aufbau des Personals ist ganz entscheidend. Er wird etwas kosten, aber das lohnt sich in jedem Fall.

Heisst das, dass im Strombereich alle Beihilfen wegfallen werden, für die es anfänglich Ausnahmen gibt?

Das würde mich auch interessieren. Alle Behörden und Branchenverbände, die ich frage, sagen, dass sie keine Probleme erwarten. Aber es gibt bis jetzt keine klaren Antworten. Dass die Schweiz alle Beihilfen abschaffen muss, halte ich für unrealistisch. Gerade bei erneuerbaren Energien erlaubt die EU zahlreiche Beihilfen. Aber die Schweiz kann kaum alle Subventionen weiterführen. Zumindest eines ist sichergestellt: Auch wenn einzelne Beihilfen als unzulässig eingestuft werden sollten, kann die EU keine nachträgliche Rückzahlung verlangen.

Bis jetzt regelt die Schweiz Subventionen politisch, nun würde sie das Recht der EU übernehmen. Das wäre rein kulturell ein grosser Schritt, gerade für die Kantone. Ist das eine gute Idee?

Ich hätte mehr Bedenken, wenn die Übernahme nicht auf Verkehr und Strom sowie auf grenzüberschreitende Sachverhalte begrenzt wäre. Dieses Risiko kann die Schweiz eingehen. Das Beihilferecht der EU hat sich über die Jahrzehnte enorm entwickelt, die Vorgaben wurden laufend komplexer und umfassender. Seit etwa fünf Jahren beobachte ich aber eine Konsolidierung, die Zahl der Rechtserlasse nimmt ab. Heute halte ich das Beihilferecht für überschaubar. Entscheidend ist auch hier, dass die Schweiz sich fachlich gut aufstellt: Bund und Kantone brauchen exzellente Juristen, die das EU-Recht durchdringen und Brüssel gegenüber sauber aufzeigen können, dass die Schweiz die Regeln einhält.

Aber es ist klar, dass die Schweiz auch bei künftigen Abkommen zu anderen Themen dieselben Beihilferegeln übernehmen müsste.

Dem dürfte so sein. Die Schweiz müsste dann zumal entscheiden, ob sie sich mit Bezug auf das betreffende Abkommen darauf einlassen will. Grundsätzlich sind Beihilferegeln sinnvoll, sie ermöglichen einen fairen Wettbewerb. Und die Auswirkungen sind trotz allem nicht so gravierend, wie sie oft dargestellt werden.

Ich sehe keinerlei Anhaltspunkt, wie die EU auf Basis der neuen Verträge eine Modernisierung des Abkommens verlangen könnte. Dieses wird im ganzen Paket mit keinem Wort erwähnt.

Aber die neuen Verträge hindern die EU nicht daran, die Schweiz politisch zu bedrängen, zum Beispiel mit der Drohung, sie bei der Forschung erneut auszuschliessen.

Das sehe ich anders. Dass das Freihandelsabkommen nicht mehr erwähnt wird, zeigt, dass sich die Schweiz in diesem Punkt durchgesetzt und die EU dies akzeptiert hat. Sollte sie später trotzdem versuchen, uns unter Druck zu setzen, wäre dies ein Verstoß gegen Treu und Glauben.

Ein grosses Thema sind staatliche Beihilfen wie Subventionen oder Steuererleichterungen: Mit den neuen Verträgen müsste die Schweiz bei Verkehr und Strom das Beihilferecht der EU übernehmen. Wie bedeutend ist das? Was wären etwa die Folgen für die SBB?

Der Grundsatz, dass der gesamte innerstaatliche Landverkehr nicht betroffen ist, scheint klar. Meine Erfahrung lässt mich aber etwas zweifeln, dass die Sache so einfach ist. Was passiert, wenn der Bund eine Bahnstrecke subventioniert, die zwar in Basel endet, aber offenkundig Auswirkungen auf internationale Verbindungen hat? Die EU könnte versuchen, auch auf solche Fälle Einfluss zu nehmen. Die SBB sehen offenbar keine solchen Risiken. Ich gehe davon aus, dass sie diese Fälle studiert haben. Ähnliche Überlegungen gelten für den Strommarkt.

Können Sie das ausführen?

Im Stromabkommen gibt es viele Ausnahmen für Subventionen, etwa für Reservekraftwerke oder erneuerbare Energien. Es ist sicher ein Verhandlungserfolg, dass die EU dazu Hand bot. Allerdings sind die meisten Ausnahmen, die Personenfreizügigkeit, würde die EU kaum kündigen, weil es auch für sie wichtig ist. Dasselbe gilt beim Landverkehr. Ich wäre da nicht so sicher. So wie sich die Sicht der EU auf die Schweiz verändert hat, würde ich auch eine Art Trotzreaktion nicht ausschliessen. In jedem Fall hat sie einige Hebel, um uns zu schaden, man denke nur an den Strommarkt. Wir sollten es nicht zu weit treiben.

Heisst das, dass im Strombereich alle Beihilfen wegfallen werden, für die es anfänglich Ausnahmen gibt?

Das würde mich auch interessieren. Alle Behörden und Branchenverbände, die ich frage, sagen, dass sie keine Probleme erwarten. Aber es gibt bis jetzt keine klaren Antworten. Dass die Schweiz alle Beihilfen abschaffen muss, halte ich für unrealistisch. Gerade bei erneuerbaren Energien erlaubt die EU zahlreiche Beihilfen. Aber die Schweiz kann kaum alle Subventionen weiterführen. Zumindest eines ist sichergestellt: Auch wenn einzelne Beihilfen als unzulässig eingestuft werden sollten, kann die EU keine nachträgliche Rückzahlung verlangen.

Bis jetzt regelt die Schweiz Subventionen politisch, nun würde sie das Recht der EU übernehmen. Das wäre rein kulturell ein grosser Schritt, gerade für die Kantone. Ist das eine gute Idee?

Ich hätte mehr Bedenken, wenn die Übernahme nicht auf Verkehr und Strom sowie auf grenzüberschreitende Sachverhalte begrenzt wäre. Dieses Risiko kann die Schweiz eingehen. Das Beihilferecht der EU hat sich über die Jahrzehnte enorm entwickelt, die Vorgaben wurden laufend komplexer und umfassender. Seit etwa fünf Jahren beobachte ich aber eine Konsolidierung, die Zahl der Rechtserlasse nimmt ab. Heute halte ich das Beihilferecht für überschaubar. Entscheidend ist auch hier, dass die Schweiz sich fachlich gut aufstellt: Bund und Kantone brauchen exzellente Juristen, die das EU-Recht durchdringen und Brüssel gegenüber sauber aufzeigen können, dass die Schweiz die Regeln einhält.

Aber es ist klar, dass die Schweiz auch bei künftigen Abkommen zu anderen Themen dieselben Beihilferegeln übernehmen müsste.

Dem dürfte so sein. Die Schweiz müsste dann zumal entscheiden, ob sie sich mit Bezug auf das betreffende Abkommen darauf einlassen will. Grundsätzlich sind Beihilferegeln sinnvoll, sie ermöglichen einen fairen Wettbewerb. Und die Auswirkungen sind trotz allem nicht so gravierend, wie sie oft dargestellt werden.

desrat in den bevorstehenden Debatten auffordert, offene Fragen zu klären. Zum Beispiel müsste man sagen können, wie viele Rechtsübernahmen in den einzelnen Abkommen ungefähr zu erwarten sind.

Wie fällt Ihre Gesamtbilanz zum vorliegenden Paket aus?

Es ist sicher eine schwierige Abwägung mit offenen Fragen. Es stimmt, dass die direkte Demokratie tangiert wird. Aber das wird auf einzelne wenige Bereiche begrenzt, in denen wir heute bereits massenhaft EU-Recht übernehmen. Und man muss vor allem die Vorteile sehen: den Zugang zum Binnenmarkt, der für die Wirtschaft wichtig ist, und die Zusammenarbeit in Bereichen wie Forschung, Bildung oder Strom. Ich denke, dass gesamthaft der Nutzen überwiegt. Wollen wir die Integration in den Binnenmarkt behalten, müssen wir die auf die betreffenden Wirtschaftssektoren begrenzte Rechtsübernahme akzeptieren. Die Gegner der Verträge haben in einzelnen Punkten recht, aber auch sie können keine glaubwürdige Alternative anbieten.

Wenn wir Nein sagen, gelten die bestehenden Abkommen weiterhin. Ist das keine Alternative?

Nein, denn der Status quo würde nicht lange halten. Die Reaktion der EU würde geharnischt ausfallen. Ich fand es richtig, dass der Bundesrat den Rahmenvertrag versenkt hat. Aber für die EU war es nach den jahrelangen Verhandlungen ein Affront. Wenn wir ihr nun zum zweiten Mal die kalte Schulter zeigen, wird sie das nicht auf sich sitzen lassen. Ich erwarte mindestens, dass sie wieder das Abkommen zum Abbau technischer Handelshemmnisse blockieren und uns bei der Forschung ausschliessen wird.

Wäre das so schlimm? Das wirtschaftlich wichtigste Abkommen, die Personenfreizügigkeit, würde die EU kaum kündigen, weil es auch für sie wichtig ist. Dasselbe gilt beim Landverkehr.

Ich wäre da nicht so sicher. So wie sich die Sicht der EU auf die Schweiz verändert hat, würde ich auch eine Art Trotzreaktion nicht ausschliessen. In jedem Fall hat sie einige Hebel, um uns zu schaden, man denke nur an den Strommarkt. Wir sollten es nicht zu weit treiben.

Aber letztlich ist die Zusammenarbeit auch im Interesse der EU. Welche Alternativen sehen Sie mittelfristig zum vorliegenden Paket?

Am ehesten könnte irgendwann der EWR wieder zum Thema werden. Allerdings bin ich nicht sicher, ob Norwegen, das eher egozentrisch agiert und den EWR heute dominiert, die Schweiz überhaupt dabeihaben will.

Wären die Nachteile für die Schweiz im EWR kleiner als mit dem heutigen Paket? Die Integration ginge weiter, die direkte Demokratie würde ebenfalls eingeschränkt.

Ja, aber wir wären nicht mehr allein, sondern würden mit drei weiteren Ländern einen «Klub» bilden. Das hat Nachteile, weil man sich absprechen muss. Wenn das aber gelingt, ist die Verhandlungsposition gegenüber der EU stärker. Auch wäre die Schweiz im Efta-Gerichtshof vertreten. Aus heutiger Sicht kann ich mir keinen anderen Weg vorstellen, aber ich lasse mich gern überraschen.

Anwalt, Professor, Berater



Europäisches Recht hat ihn von früh an interessiert: Seine Studien führten Philipp E. Zurkinden nicht nur nach Bern und Basel, sondern auch an das EuropaInstitut des Saarlandes.

Heute ist er Partner der Anwaltskanzlei Prager Dreifuss. Vorher arbeitete er beim Staatssekretariat für Wirtschaft am Aufbau des Kartellgesetzes mit. Zurkinden ist Titularprofessor für Kartellrecht an der Universität Basel. In den Debatten über die Abkommen mit der EU wird der Freiburger regelmässig von den parlamentarischen Kommissionen als Experte angehört.

Mehr Pflanzen, weniger Tiere

Die Ernährungsinitiative will die Landwirtschaft von Grund auf umbauen

DAVID VONPLON.

Darüber stimmen wir ab

Die Ernährungsinitiative will mit einer Verfassungsänderung die Versorgung der Bevölkerung mit Lebensmitteln und Trinkwasser sicherstellen. Sie strebt unter anderem einen Selbstversorgungsgrad von mindestens 70 Prozent an und fordert Massnahmen zur Förderung pflanzlicher Lebensmittel. Ebenfalls verlangt die Initiative, dass die Belastung des Trinkwassers und der Böden durch Stickstoff und Phosphor deutlich verringert wird. Die in den Umweltzielen der Landwirtschaft festgelegten Grenzwerte für Dünger dürfen nicht mehr überschritten werden. Zudem sollen die Biodiversität und die Bodenfruchtbarkeit gesichert und die Grundwasserressourcen geschützt werden. Die neuen Vorgaben müssen innerhalb von zehn Jahren umgesetzt werden. Die Anpassungen müssen dabei sozialverträglich ausgestaltet und vom Bund finanziell unterstützt werden.

Darum ist die Vorlage von Bedeutung

Schon vor fünf Jahren legte sich die parteilose Umweltaktivistin und Fitnesstrainerin Franziska Herren mit der Bauernlobby an. Nach einem wüsten und aggressiv geführten Wahlkampf lehnte das Stimmvolk ihre Trinkwasserinitiative schliesslich mit 60 Prozent ab. Herren selbst war in den Wochen davor massiv angegriffen und bedroht worden und benötigte zeitweise Personenschutz. Ihren Kampfeswillen hat sie damals nicht verloren. Im Gegenteil: Mit der Ernährungsinitiative startete sie ein neues Volksbegehren, das wieder die gleichen Ziele verfolgt – sauberes Trinkwasser, eine giftfreie Landwirtschaft und pflanzliche Ernährung. Anders als bei

Das sind die Argumente der Befürworter

Gemäss der Initiantin Franziska Herren setzt eine sichere Ernährung fruchtbare Böden, eine hohe Artenvielfalt und sauberes Trinkwasser voraus. Gleichzeitig müsse die Schweiz in Krisen eine bessere Selbstversorgung gewährleisten. Dafür brauche es mehr pflanzliche Lebensmittel für den direkten menschlichen Verzehr. Solange grosse Teile des Ackerlands für Futtermittel genutzt würden, sei dieses Potenzial nicht ausgeschöpft. Auch der Einsatz von Pestiziden und zu viel Gülle aus einer auf Importfutter gestützten Tierproduktion gefährdet Böden und Trinkwasser.

Die Initiantin Franziska Herren stellt dabei vehement in Abrede, dass sie einen «Vegan-Zwang» einführen wolle. Im Initiativtext stehe nirgends, dass Fleisch verboten werden müsse. Dort heisse es nur, dass eine auf pflanzliche Lebensmittel ausgerichtete Ernährung gefördert werden solle. Niemand werde gezwungen, das Essverhalten anzupassen. Nötig sei aber eine Neuaustrichtung der Subventionen. Nicht länger sollten drei Viertel der insgesamt 3,6 Milliarden Franken Subventionen in die tierische Produktion fliessen. Auch müsse Food-Waste reduziert werden. Würden nur halb so viele Lebensmittel im Abfall landen wie heute, könnten 1,8 Millionen Menschen mehr ernährt werden.

Ein weiteres Argument der Befürworter ist die Versorgung mit Trinkwasser. Herren kritisiert, dass der Schweiz trotz Hitze- und Trockensommern bis jetzt eine nationale Strategie fehlt, um die Wasserversorgung im Klimawandel abzusichern. Die Initiative soll den Bund deshalb dazu verpflichten, die nötigen Grundlagen zu schaffen, damit sauberes Trinkwasser und ausreichende Grundwasserreserven auch künftig gesichert sind.

Um eine solche Erhöhung zu erreichen, wären grosse Umstellungen in der Produktion und im Konsum notwendig. Bei einem Ja zur Initiative wären die Bauern etwa gezwungen, die Produktion von Fleisch und Milch stark zu reduzieren. Sie müssten die Tierbestände verringern und stattdessen Pflanzen anbauen, die direkt der menschlichen Ernährung dienen. Dazu müsste der Bund strengere Vorgaben, Verbote oder Anreize erlassen.

Das sind die Argumente der Gegner Laut dem vom Bauernverband angeführten Nein-Komitee lässt sich die Hauptforderung der Initiative – 70 Prozent Selbstversorgung – nur erreichen, wenn die Bevölkerung ihr Essverhalten von Grund auf ändert. In der Kampagne ist gar von einem Zwang zu Veganismus die Rede. Laut den Gegnern verkennt die Initiative zudem, dass auf rund

ANZEIGE

maz
Wohlfühl-Magazin

Souverän bleiben, wenn sich alles verändert.

Sicher handeln in unsicheren Zeiten. Aus- und Weiterbildung für alle, die mit Medien, Sprache und Wirkung arbeiten.
maz.ch