



EuropaInstitut

AN DER UNIVERSITÄT ZÜRICH

Herausgeber:
Andreas Kellerhals

Bilateralismus im multilateralen Europa

Referate zu Fragen der Zukunft Europas 2013



EuropaInstitut

AN DER UNIVERSITÄT ZÜRICH

Herausgeber:
Andreas Kellerhals

Bilateralismus im multilateralen Europa

Referate zu Fragen der Zukunft Europas 2013

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, vorbehalten. Jede Verwertung ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig. Dies gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronische Systeme.

© Schulthess Juristische Medien AG, Zürich · Basel · Genf 2014
ISBN 978-3-7255-7081-2

www.schulthess.com

Inhaltsübersicht

PROF. DR. RENÉ RHINOW <i>ehem. Präsident des Schweizerischen Roten Kreuzes, ehem. Ständeratspräsident</i>	11
Minderheitenschutz: Chance oder Gefahr? Referat anlässlich seines Besuches am Europa Institut an der Universität Zürich und der Stiftung Convivenza vom 16. Januar 2013	
DR. GRET HALLER <i>ehem. Nationalrätin und Nationalratspräsidentin, ehem. Botschafterin und Ständige Vertreterin der Schweiz beim Europarat</i>	19
Minderheitenschutz: Chance oder Gefahr? Referat anlässlich ihres Besuches am Europa Institut an der Universität Zürich und der Stiftung Convivenza vom 16. Januar 2013	
LUC FRIEDEN <i>Minister der Finanzen des Grossherzogtums Luxemburg</i>	25
Zur Zukunft des EURO Referat anlässlich seines Besuches am Europa Institut an der Universität Zürich vom 5. Februar 2013	
DR. JOSEF OSTERMAYER <i>Österreichischer Staatssekretär für Medien und Koordination im Bundeskanzleramt, seit 16. Dezember 2013 Kanzleramtsminister</i>	39
„Die Kärntner Ortstafellösung – zweisprachige Ortstafeln als Lösung eines jahrzehntelangen Konflikts“ Referat anlässlich seines Besuches am Europa Institut an der Universität Zürich vom 6. März 2013	
PROF. KAREL VAN HULLE <i>ehemaliger Referatsleiter für Versicherungen / Altersvorsorge bei der EU-Kommission, KU Leuven und Goethe Universität Frankfurt</i>	53
Rückblick und Ausblick auf die Versicherungsregulierung in der EU Referat anlässlich seines Besuches am Europa Institut an der Universität Zürich vom 21. März 2013	

PROF. BRYAN MERCURIO <i>Professor of Law and Associate Dean (Research) at the Chinese University of Hong Kong (CUHK)</i>	81
The Future of the WTO Speech given at the occasion of his visit at the Europe Institute at the University of Zurich on 12 th April 2013	
BUNDESRAT ALAIN BERSET <i>Vorsteher des Eidgenössischen Departements des Innern</i>	101
Sag mir, was du isst und ich sage Dir, wer Du bist Referat anlässlich der 5. Konsumententagung zum Thema „Gesund, nachhaltig oder lustvoll essen?“ vom 30. April 2013	
CHRISTIAN SEILER <i>Buchautor und Kolumnist</i>	107
Ernährung und Moral Referat anlässlich der 5. Konsumententagung zum Thema „Gesund, nachhaltig oder lustvoll essen?“ vom 30. April 2013	
ROLF HILTL <i>Gastronom/Unternehmer</i>	115
Gesunder Genuss seit 1898 Referat anlässlich der 5. Konsumententagung zum Thema „Gesund, nachhaltig oder lustvoll essen?“ vom 30. April 2013	
PROF. DR. MICHAEL SIEGRIST <i>Professor für Consumer Behavior an der ETH Zürich</i>	119
Wie sich Konsumenten manipulieren lassen Referat anlässlich der 5. Konsumententagung zum Thema „Gesund, nachhaltig oder lustvoll essen?“ vom 30. April 2013	
RUTH HUMBEL <i>Nationalrätin CVP Aargau, Mitglied der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit (SGK)</i>	123
Warum Übergewicht ein schwergewichtiges Gesundheitsthema ist Referat anlässlich der 5. Konsumententagung zum Thema „Gesund, nachhaltig oder lustvoll essen?“ vom 30. April 2013	

<p>THE HON CHIEF JUSTICE GEOFFREY MA <i>Chief Justice of the Court of Final Appeal of Hong Kong</i></p> <p>Courage and the Law: Upholding the Dignity of the Individual Speech given at the occasion of the Schellenberg Wittmer Lecture on 23rd Mai 2013</p>	<p>129</p>
<p>ZOLTÁN BALOG <i>Minister für gesellschaftliche Ressourcen von Ungarn</i></p> <p>Ungarns Roma – Problem oder Chance? Referat anlässlich seines Besuches am Europa Institut an der Universität Zürich und bei der Alumni-Organisation der Rechtswissenschaftlichen Fakultät vom 7. Juni 2013</p>	<p>147</p>
<p>MARKUS WALLNER <i>Landeshauptmann des Bundeslandes Vorarlberg</i></p> <p>Kann Europa von Vorarlberg lernen? – Standortfragen aus regionaler Sicht Referat anlässlich seines Besuches am Europa Institut an der Universität Zürich vom 17. September 2013</p>	<p>165</p>
<p>PHILIPP LÖPFE <i>Journalist und Buchautor</i></p> <p>Fast-Food und Nationalismus Referat anlässlich seines Besuches am Europa Institut an der Universität Zürich im Rahmen der Vortragsreihe Schweiz – Kultur – Europa vom 3. Oktober 2013</p>	<p>179</p>
<p>ADOLF MUSCHG <i>Schriftsteller</i></p> <p>Eurokrise – Kulturkrise? Referat anlässlich seines Besuches am Europa Institut an der Universität Zürich im Rahmen der Vortragsreihe Schweiz – Kultur – Europa vom 3. Oktober 2013</p>	<p>185</p>
<p>GERHART BAUM <i>Deutscher Bundesminister des Innern a.D.</i></p> <p>Datenschutz als Menschenrecht in der digitalen Revolution Referat anlässlich seines Besuches am Europa Institut an der Universität Zürich vom 9. Oktober 2013</p>	<p>193</p>

- BUNDESRAT DIDIER BURKHALTER 203
Vorsteher des Eidgenössischen Departementes für auswärtige Angelegenheiten
Der Bilaterale Weg der Schweiz: Erneuerung – statt Erosion
Referat anlässlich seines Besuches am Europa Institut an der Universität
Zürich vom 10. Oktober 2013
- DR. MARIA BERGER 219
Richterin am Europäischen Gerichtshof EuGH
Die Rechtsprechung des EuGH zur Grundrechtecharta
Referat anlässlich ihres Besuches am Europa Institut an der Universität
Zürich vom 18. Oktober 2013
- MOHAMED ABDELAZIZ 239
*Minister of Foreign Affairs and International Cooperation, Chairman of the
Foreign Affairs Ministerial Council of the League of Arab States*
Challenges for modern Libya, States of Arab Spring and Arab
League
Speech given at the occasion of his visit at the Europe Institute at the
University of Zurich on 28th October 2013
- FRANZ VON DÄNIKEN 253
*ehemaliger Staatssekretär, Mitglied der Europa Gruppe des Europa Instituts an
der Universität Zürich*
Bilateralismus im multilateralen Europa
Referat anlässlich der «Bilaterale III» – Wie weiter zwischen der Schweiz
und der EU? vom 31. Oktober 2013
- PROF. DR. DANIEL THÜRER 257
*em. Ordinarius für Völkerrecht, Europarecht, öffentliches Recht und Verfassungs-
vergleichung an der Universität Zürich, Mitglied der Europa Gruppe des Europa
Instituts an der Universität Zürich*
Zum Bilateralismus: Status quo und Entwicklungschancen
Votum anlässlich der «Bilaterale III» – Wie weiter zwischen der Schweiz
und der EU? vom 31. Oktober 2013

- DR. GRET HALLER 265
ehem. Nationalrätin und Nationalratspräsidentin, Mitglied der Europa Gruppe des Europa Instituts an der Universität Zürich
- „Die Stunde der Wahrheit“: Souveränität in den bilateralen Beziehungen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union
 Referat anlässlich der «Bilaterale III» – Wie weiter zwischen der Schweiz und der EU? vom 31. Oktober 2013
- DR. RUDOLF WALSER 271
Senior Consultant Avenir Suisse, Mitglied der Europa Gruppe des Europa Instituts an der Universität Zürich
- Fünf Thesen zur europapolitischen Debatte: „Bilaterale III – Wie weiter zwischen der Schweiz und der EU?“
 Referat anlässlich der «Bilaterale III» – Wie weiter zwischen der Schweiz und der EU? vom 31. Oktober 2013
- JOSÉ MANUEL DURÃO BARROSO 275
President of the European Commission
- From 1946 till today – a European success story.
 Why leadership matters
 Speech given at the occasion of the Special Churchill Lecture at the Europe Institute at the University of Zurich on 8th November 2013
- PROF. DR. DR. H.C. PETER-CHRISTIAN MÜLLER-GRAFF 283
Ordinarius der Universität Heidelberg
- Die Schweiz und der EU-Binnenmarkt – drinnen, draussen oder am liebsten beides?
 Referat anlässlich seines Besuches am Europa Institut an der Universität Zürich vom 19. November 2013
- MORITZ LEUENBERGER 299
a. Bundesrat
- Den Bilateralismus überwinden!
 Referat anlässlich des Churchill Symposiums vom 26. November 2013

LORD CHRISTOPHER PATTEN OF BARNES <i>Former European Commissioner for External Relations and Former Member of Parliament, Chancellor of the University of Oxford, Chairman of the BBC Trust</i>	309
Democracy and the national interest. The challenge for Europe Speech given at the occasion of the Churchill Symposium on 26 November 2013	
THE HON. JED S. RAKOFF <i>United States District Judge, U.S. District Court, Southern District of New York</i>	321
International Jurisdiction of US Courts Speech given at the occasion of his visit at the Europe Institute at the University of Zurich on 12 th December 2013	

Dr. Gret Haller

ehem. Nationalrätin und Nationalratspräsidentin,
Mitglied der Europa Gruppe des
Europa Instituts an der Universität Zürich

Die Stunde der Wahrheit: Souveränität in den bilateralen Beziehungen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union

Referat anlässlich der «Bilaterale III» – Wie weiter zwischen der
Schweiz und der EU? vom 31. Oktober 2013^{*}

Inhalt

I.	Die institutionellen Varianten auf dem bilateralen Weg	266
II.	Recht und Politik	267
III.	Souveränität in der schweizerischen Tradition	268
IV.	Die Stunde der Wahrheit.....	269

Ob die Schweiz den Zugang zum europäischen Binnenmarkt will, ist eine politische Frage. In der Öffentlichkeit ist dies aber wenig bewusst, denn viele Differenzen mit der Europäischen Union in der Auslegung oder Handhabung rechtlicher Bestimmungen werden in Gesprächen auf Behördenebene bereinigt. An dem wird sich auch nichts ändern, ob nun für die institutionelle Frage auf dem bilateralen Weg das Andocken der Schweiz an die EWR-Institutionen oder die bundesrätliche Lösung zur Anwendung kommt.

^{*} Im Dezember 2013 überarbeitete und erweiterte Fassung.

Diese besteht darin, über die Auslegung von EU-Recht den Europäischen Gerichtshof EUGH entscheiden zu lassen.

I. Die institutionellen Varianten auf dem bilateralen Weg

Was die Souveränität anbelangt, gibt es zwischen diesen beiden Lösungen dennoch mindestens zwei erwähnenswerte Unterschiede. Der erste Unterschied betrifft die Richter. Die bundesrätliche Lösung bringt keine neuen Richter, also auch keine neuen sogenannten „fremde Richter“, um das fast unsägliche Wort einmal zu verwenden. Das Andocken an die EWR-Institutionen hingegen unterwirft die Schweiz einem neuen Gericht, in welches sie nur einen Richter oder eine Richterin entsenden kann. Dies wäre übrigens keine Katastrophe, kennt man dies doch schon seit Jahrzehnten, zum Beispiel vom Gerichtshof für Menschenrechte oder aus anderen internationalen Organisationen. Aber es ist letztlich ein Souveränitätsverzicht.

Der zweite Unterschied ist der wichtigere. Mit der bundesrätlichen Lösung behält die Schweiz der EU gegenüber formell ihre Souveränität. Der Zeitpunkt aber, in welchem sich die Frage der Souveränität überhaupt stellen kann, wird auf einen späteren Zeitpunkt verschoben. Was heisst das konkret? In den wohl sehr seltenen Fällen, in welchen die Schweiz ein Urteil des EUGH ignoriert, kann die EU Gegenmassnahmen ergreifen, welche bis zu einer Suspendierung der bilateralen Verträge gehen. Damit aber kann sich die Stunde der Wahrheit ankündigen.

Der Entscheid, angesichts einer solchen Drohung der EU ein Urteil des EUGH weiterhin zu ignorieren, fällt nämlich nicht im Bundesrat. Es ist auch kaum vorstellbar, dass ein solcher Entscheid im Parlament gefällt wird. Vielmehr fällt ein solcher Entscheid mit grösster Wahrscheinlichkeit an der Urne, und dies in Kenntnis eines EU-kompatiblen Gegenvorschlages. Die Stunde der Wahrheit ist eine politische. So gesehen trägt die bundesrätliche Lösung in letzter Konsequenz zu einer Verwesentlichung der Souveränitätsfrage bei.

II. Recht und Politik

Heute – und definitiv auch bei einem Andocken an die EWR-Institutionen – werden in der Schweiz politische Fragen im Zusammenhang mit der EU immer wieder in den Bereich des Rechts verschoben und nur als Fragen des Rechts diskutiert. Das ist übrigens eine Problematik, die auch innerhalb der Union besteht, denn der Aufbau der demokratischen Mitwirkung in der EU erfolgt viel später als der wirtschaftliche Aufbau des Binnenmarktes, so dass die Demokratie gleichsam hintennach hinkt. Deshalb kann sich ein Gefühl breitmachen – und diesbezüglich bestehen durchaus Parallelen zwischen der Schweiz und der EU –, man sei einem Wust von Vorschriften unterworfen, zu denen man nichts zu sagen habe. Der Grund für dieses Gefühl ist in der Schweiz und in den Mitgliedstaaten der Union allerdings nicht derselbe: Für diese Mitgliedstaaten befindet sich die demokratische Mitwirkung hinsichtlich der EU erst in der Aufbauphase, während die Schweiz zur Zeit noch bewusst und willentlich darauf verzichtet, sich an der schon heute möglichen Mitwirkung zu beteiligen.

Zu den Verhandlungen mit der EU über die Klärung der institutionellen Fragen hat der Bundesrat im Dezember bei der Verabschiedung des Mandates ein zusätzliches Element eingebracht. Falls nach einem Urteil des EUGH Differenzen nicht einvernehmlich beigelegt werden können, und wenn in der Folge die EU beschliesst, bestehende bilaterale Abkommen ganz oder teilweise zu suspendieren, soll einem Schiedsgericht die Frage vorgelegt werden können, ob die durch die EU beschlossene Massnahme verhältnismässig sei. Ob dieser neue Vorschlag des Bundesrates für die EU annehmbar sein könnte, wird unterschiedlich beurteilt.

Mit seinem neuen Vorschlag versucht der Bundesrat, die politische Stunde der Wahrheit gleichsam nochmals um eine Spanne hinauszuschieben, was angesichts der Verhandlungssituation verständlich ist. Die politische Reaktion der EU auf eine politische Randbedingung, die durch die Schweizerischen Stimmbürger gesetzt worden ist, soll nochmals rechtlich überprüft werden. Diese Verrechtlichung bringt aber nur eine zusätzliche Windung in die Verständigungsspirale ein, und sie hindert nicht, dass der bundesrätliche Vorschlag – im Gegensatz zur Variante des Andockens an die EWR-Institutionen – die Souveränitätsfrage letzten Endes dahin bringt, wo sie hingehört, nämlich in den Bereich der politischen Entscheidung.

Souveränität ist ein politisches Konzept, auch wenn es zur Klärung der Frage dient, wem in letzter Konsequenz die Gesetzgebungshoheit zusteht. Deshalb ist das Konzept der Souveränität überhaupt erfunden worden, als es nämlich darum ging, göttlich vorgegebenes Recht durch die Gesetzgebungshoheit des souveränen Herrschers abzulösen. In der Folge wurden Parlamente mitbeteiligt und schliesslich erweiterte sich die Vorstellung um das Konzept der Volkssouveränität. Seit der Institutionalisierung des Völkerrechtes durch den Westfälischen Frieden von 1648 wird Souveränität aber auch geteilt: Eingegangene völkerrechtliche Verpflichtungen schränken die Souveränität des einzelnen Staates ein. Mit zunehmenden Handelsbeziehungen überzieht ein ganzes Netz internationalen Rechts die Staatengemeinschaft, heute in Europa ergänzt durch supranationale Rechts- und Hoheitsakte. Souveränität gibt es heute nur noch als geteilte Souveränität. Auch weltweit macht die Globalisierung dieses Verständnis von Souveränität zu einem Konzept, hinter das nicht mehr zurückgegangen werden kann.

III. Souveränität in der schweizerischen Tradition

Mit diesen Konzepten ist die Schweiz seit je her bestens vertraut. Eigentliche Aussenpolitik hat die Schweiz höchst selten betrieben – wenn man einmal absieht von der mit Henri Dunant einsetzenden humanitären Tradition, welche bis heute weitergeführt wird. Hingegen gab es immer eine aktive Aussen-Wirtschaftspolitik. Etwas pointiert könnte man sogar sagen, in der Aussen-Wirtschaftspolitik bestehe recht eigentlich die schweizerische „raison d’être“. Nicht umsonst haben die Kantone Uri und Schwyz im 13. Jahrhundert von Kaiser Friedrich II. ihre Freibriefe erhalten, denn sie garantierten dem Kaiser die logistische Verbindung zwischen den beiden Teilen seines Reiches nördlich und südlich der Alpen, die zunehmend auch dem Handel diente. Die Anerkennung der schweizerischen Unabhängigkeit im Westfälischen Frieden hatte wiederum vornehmlich wirtschaftliche Gründe, wollten doch die grossen Mächte nicht riskieren, dass eine Macht den Alpenübergang für die anderen blockieren könne. Dasselbe 1815 am Wienerkongress, wobei nun für die Schweiz noch die Pflicht hinzukam, die Aussengrenzen zu verteidigen.

Wird in der Schweiz über den Zugang zum europäischen Binnenmarkt diskutiert und über flankierende Massnahmen, die in gewissen Bereichen er-

gänzend erforderlich sind, so liegt es in dieser schweizerischen Tradition. Es geht darum, sich volkswirtschaftlich möglichst vorteilhaft ins europäische Umfeld einzufügen, und dies unter Berücksichtigung des ebenfalls traditionellen, konkordanten Ausgleichs zwischen verschiedenen Segmenten von Wirtschaft und Gesellschaft innerhalb unseres Landes. Wenn in diesem Ringen um bestmögliche Lösungen auch EU-kritische Töne zu hören sind, so geht es immer darum, die wirtschaftliche Integration mit unseren Bedürfnissen und Traditionen kompatibel zu machen. Es geht also immer um Aussen-Wirtschaftspolitik. Die Grundlage für dieses Bemühen der Schweiz und ihr Ringen um bestmögliche Lösungen ist ein eminent politischer Entscheid, sich nämlich aussen-wirtschaftspolitisch zu integrieren und sich dadurch langfristig abzusichern. Und dies auf der Basis der Tradition geteilter Souveränität.

Ganz anders die Fundamental-Kritik an der EU, wie sie aus gewissen rechtsstehenden Kreisen bis weit in die SVP hinein seit Jahren formuliert wird. Wenn die Fundamental-Kritiker Sachfragen aufgreifen und zur Entscheidung bringen, die auch wirtschaftlich relevant sind, dann geschieht es letztlich nicht in wirtschaftspolitischer Absicht, sondern es wird auf eine Abschottung hingearbeitet, welche aussen-wirtschaftspolitisch nicht begründbar ist. Infrage gestellt wird damit der politische Grundsatzentscheid, sich aussen-wirtschaftspolitisch zu integrieren. Damit steht die Fundamental-Kritik ausserhalb der beschriebenen schweizerischen Tradition des aussenwirtschaftlichen Pragmatismus. In einer Absolutheit, die gelegentlich sogar an Formen des religiösen Fundamentalismus erinnert, stellt sie sich der schweizerischen Tradition diametral entgegen und arbeitet darauf hin, diese aus den Angeln zu heben. Deshalb propagiert sie ein Verständnis der ungeteilten Souveränität, das genau besehen sogar hinter das Völkerrecht zurückgeht, welches als juristisches Konzept immerhin seit 1648 den Rahmen für Aussenbeziehungen von Staaten bildet.

IV. Die Stunde der Wahrheit

Irgendwann werden dieser Fundamental-Widerstand gegen die europäische Integration und die Tradition der aussenwirtschaftlich pragmatischen Interessenwahrung aufeinanderprallen. Es ist dieser Moment, der eingangs als „Stunde der Wahrheit“ bezeichnet worden ist. Vorläufig wird der politische

Grundsatzentscheid darüber, ob die Schweiz beim pragmatischen wirtschaftspolitischen Integrationskurs bleiben oder ob sie diese lange Tradition durch die Fundamental-Kritik an der EU aus den Angeln heben lassen will, immer wieder hinausgeschoben. Die beschriebene „Verrechtlichung“ ermöglicht es, dass anstelle der politischen Grundsatzfrage über vielfältige Details diskutiert und entschieden werden muss. Dies entspricht durchaus der schweizerischen Tradition des aussenwirtschaftlichen Pragmatismus. Und deshalb auch lässt sich ein ansehnlicher Teil der schweizerischen Wirtschaft dieses Hinausschieben einer politischen Grundsatzentscheidung gerne gefallen und investiert sich nur punktuell in die Hinterfragung der integrationspolitischen Fundamental-Kritik gegenüber der EU.

In der Stunde der Wahrheit aber wird der Schweizerischen Wirtschaft nur noch der Weg offenstehen, die Tradition der aussenwirtschaftlichen Integration mit allen ihr zur Verfügung stehenden Mitteln zu verteidigen, und die Fundamental-Kritik an der EU in jene unschweizerische Ecke zurückzuweisen, aus der sie hervorgegangen ist. 2014 wird möglicherweise zu einem Schicksalsjahr für die Beziehungen der Schweiz zur EU. Verschiedene Abstimmungsergebnisse könnten die bilateralen Beziehungen grundsätzlich in Frage stellen. Ob die Stunde der Wahrheit bereits 2014 eintreten wird, lässt sich nicht voraussagen. Es ist denkbar, dass dieser Zeitpunkt durch geschicktes Verhandeln noch längere Zeit hinausgeschoben werden kann, was durchaus der beschriebenen schweizerischen Tradition entsprechen würde. Aber einmal wird die Stunde der Wahrheit da sein.

Wenn der Durchbruch gelingt, dann wird es sich rückblickend als wichtig erweisen, in diesem Land die Kenntnis über die Union etwas verbreitet zu haben. Denn es wäre besser, wenn die dann notwendigerweise erfolgende Öffnung gegenüber der EU nicht ganz unvorbereitet über unser Land „hereinbrechen“ würde. Gut zu wissen, dass diese Kenntnis durch entsprechende Öffentlichkeitsarbeit da und dort auch in der Schweiz gefördert wird. Dabei geht es nicht nur um die EU selber, sondern auch um die Art und Weise, wie sich die verschiedenen Mitgliedstaaten in diese neue Form von „nicht nationalstaatlicher Staatlichkeit“ einbringen. Die EU wird wohl kaum zu einem Bundesstaat werden. Sie erkundet neue Formen von „geteilter Souveränität“ im eigentlichen Sinne, aber unter Einbezug supranationaler Elemente. Das traditionelle Konzept geteilter Souveränität wird durch die Schweiz in vielfältigen Handelsbeziehungen bereits heute praktiziert, und politisch ist unser Land damit seit langem vertraut.