

Helvetische Europapolitik im Zeichen des Brexit

Statistisch-Volkswirtschaftliche Gesellschaft Basel, 21. November 2016

A. Einleitung

BREXIT heisst *British Exit from the European Union*.

Soft Brexit (mit Zugang zum Binnenmarkt):

- EWR plus.
- Schweizer Modell (das von der EU vorgeschlagene).
- CPA.

Wenn soft Brexit nicht möglich ist, bleibt nur hard Brexit. Hard Brexit (ohne Zugang zum Binnenmarkt):

- WTO.
- CANZUK.
- New NAFTA.

New Arctic Triangle (Grönland, Island, VK, Norwegen): Unklar of soft oder hard.

Bei Annahme, dass soft Brexit gewünscht ist: VK hat Probleme mit EU.

Auch CH hat Probleme mit EU; auch CH will Zugang zum Binnenmarkt erhalten.

Nach EU-Logik darf sich ein Austritt nicht lohnen.

Aber: *Hard Brexit could be hard for everyone*.

B. Verhältnis Schweiz – Vereinigtes Königreich

I. 1950er Jahre

VK in CH beliebt, hatte CH Neutralität in Washington und Moskau verteidigt.

CHer hatten im 2. WK unter der Woche für die Achsenmächte gearbeitet und am Sonntag für den Sieg der Alliierten gebetet.

Gemeinsame Ziele in den 1950er Jahren:

- Begrenzung der europäischen Integration aufs Wirtschaftliche.
- Freihandel innerhalb der ‘Organisation for European Economic Cooperation (OEEC)’.
- Spaltung Westeuropas vermeiden.

II. 1960er Jahre

Nach Gründung der EWG 1957: Gründung der EFTA 1960.

“Inner Six und Outer Seven.”

Enge Kooperation in der Finanzpolitik.

Geheime Koordination bei der Spionageabwehr und in der Verteidigungspolitik.

VK verliert Weltmachtstatus.

Verhältnis CH – VK in 1950er und 1960er Jahren:

“*‘Cold War love affair’ which, however, did not end in marriage.*” (Marco Wyss.)

III. Nach EWG-Beitritt des VK 1973

Bilaterales FFA CH mit der EWG (zusammen mit den verbliebenen EFTA-Staaten).

Beschränkt auf Warenverkehr.

Deutschland und USA werden wichtigste Partner der CH.

Doppelbödiges Angriffe von PM *Gordon Brown* auf CH Bankgeheimnis in der Finanzkrise 2007/2008.

C. VK in EWG/EU

I. EWG-Beitritt mit Schwierigkeiten

Erster Versuch 1963 am Widerstand des französischen Präsidenten *Charles de Gaulle* gescheitert.

“*L’Europe? C’est la France et l’Allemagne; le reste, c’est les légumes!*”

Zweiter Versuch 1973 erfolgreich.

- Zusammen mit EFTA-Partner Dänemark.
- EFTA-Partner Norwegen: Volk lehnt EWG-Beitritt ab (1994 ein zweites Mal).
- Weiterer neuer EWG-Staat: Irland.

II. VK als besonderer Mitgliedstaat

Von Anfang an.

„To keep a foot in as many camps as possible as long as possible.“

- Erstes Referendum 1975: 67 % für Verbleib.
- “Special relationship” mit den USA.
- *Margret Thatcher* 1980: “I want my money back.”
- „Once EFTA – always EFTA.“
- Sprachgebrauch “The UK and Europe.”

Mit fortschreitender Integration Sonderstatus immer offensichtlicher.

- Nicht Teil des Euro.
- Nicht Teil von Schengen.
- Auf Big Bang Osterweiterung gedrängt.
- 2011: PM *David Cameron* legt Veto gegen Änderungen des Lissabonner Vertrages ein.

EuGH-Präsident *Lenaerts* am 2.9.2016: “In some ways, Norway is more member state [...] than the U.K. is.”

D. Verhältnis Schweiz – EU

I. CH: Vom EFTA-Familienmitglied zum Alleingänger

1. Erste Welle der bilateralen Verträge.

Im Zentrum FHA 1972.

Gescheiterter EWR-Anlauf 1989-1992.

- Schlechte Vorbereitung.
- Ungünstiger Verhandlungsverlauf.
- Dolchstoß gegen den Chefunterhändler *Blankart* durch zwei hohe Beamte.
- EU-Beitrittsgesuch zur Unzeit; 4:3 Stimmen im Bundesrat (BR *Ogi*: „EWR als Trainingslager“).

CH nur noch Mitglied der Vierer-EFTA, aber nicht der Dreier-EFTA.

2. Exkurs: EWR

Erstreckung des EU-Binnenmarktes auf die EFTA-Staaten.

- Vier Grundfreiheiten.
- Wettbewerbs- und Beihilfenrecht.
- Harmonisiertes Wirtschaftsrecht.

Aber: Gemeinsame Politiken sind nicht erfasst (Aussenhandelspolitik, Agrarpolitik, Fischerei usw.)

Zwei-Pfeiler-Struktur: EFTA hat eigene Institutionen.

Kommission 28 (27) EFTA-Überwachungsbehörde (ESA) 3.

EuGH 28 (27) und 11 (10) GA EFTA-GH 3 (kein GA).

3. Zweite Welle der bilateralen Verträge erst ab 1999

Bilaterale I: U.a. Personenfreizügigkeit, Technische Handelshemmnisse.

Bilaterale II: U.a. Schengen/Dublin.

Aufrechterhaltung des EU-Beitritts gesuchs, Lippenbekenntnis zur Option EWR (formeller Rückzug des EU-Beitritts gesuchs erst 2016).

Institutionenfreier Bilateralismus als vermeintlicher „Königsweg“.

Kompetenz bei den Gemischten Ausschüssen: Herrschaft der Diplomaten, Staatszentriertheit, *ancien régime*.

II. Ruf der EU nach Institutionen

EU-Beitritts gesuch der CH wird unglaubwürdig.

EU erinnert sich an ein Statement von 1993: Institutionenfreie Bilaterale als Übergangslösung.

Als klar wurde, dass es mit dem CH EU-Beitritt nichts wird.

EU-Rat 2008 (und 2010, 2012, 2014): Überwachungs- und Gerichtsmechanismus.

Schweiz: Streitbeilegung (*ancien régime*).

Seit 2008 keine neuen Marktzugangsabkommen.

III. Schweiz-Pfeiler

Brief des Bundesrates vom 15. Juni 2012: Schweiz-Pfeiler mit eigenem Überwachungsorgan (allenfalls gemischt) und Bundesgericht.

Nur für geplantes Stromabkommen.

Von Anfang an aussichtslos:

- Niemand kann sich selbst kontrollieren; Anschein der Befangenheit reicht.
- Drei Pfeiler in Europa wären zuviel.
- Keine Homogenität.

Von der EU im Dezember 2012 abgelehnt.

IV. Neue Führung im EDA 2012

Gesamte Europapolitik auf den Kopf gestellt.

“Non-Paper“ der Chefunterhändler CH und CH 2013.

Kabinettpolitik.

Provokationen (z.B. “fremdes Recht erfordert fremde Richter“).

Systematischer Einsatz von *Spin*.

Postfaktische Politik (vgl. unten).

V. Das vermeintliche Ei des Kolumbus

1. Vorbemerkungen

In EU und EWR drei wichtige Verfahrenstypen:

- Vertragsverletzungsverfahren (Überwachungsorgan ./ . Staat)
- Vorabentscheidungsverfahren (Nationales Gericht richtet Rechtsfrage an europäisches Gericht)
- Nichtigkeitsverfahren (Klage eines Staates/eines Privaten gegen europäische Institution)

Im EWR kommt hinzu:

- Streitbeilegungsverfahren (in der Theorie, tatsächlich *lettre morte*, da Vertragsverletzungsverfahren funktioniert und vieles im Vorabentscheidungsverfahren entschieden wird).

2. Vorschlag EU

EWR (vom Bundesrat gleich abgelehnt)

oder

Beibehaltung des sektoriellen Ansatzes mit Andocken an Institutionen der EWR/EFTA (EFTA-Überwachungsbehörde [ESA] und EFTA-Gerichtshof).

Bei Andocken in Fällen betreffend die sektoriellen Verträge CHer College Member und CHer Richter in ESA und EFTA-Gerichtshof.

Kommission (28 bzw. 27)

ESA (3 + 1 = 4).

EuGH (28 bzw. 27, 11 bzw. 10 GA)

EFTA-GH (3 + 1 = 4, kein GA).

Vom Bundesrat ebenfalls abgelehnt.

3. Bundesratsmodell

Was kein Sterblicher je ausgedacht hat (frei nach *Calvin*):

EuGH im Streitbeilegungsverfahren.

„Drei-Phasen“:

- Erste Phase: Konfliktlösung im Gemischten Ausschuss.
- Zweite Phase: EuGH legt nach Anrufung durch eine der Konfliktparteien (CH oder EU) das relevante Recht aus. Kann CH angeblich nicht „verurteilen.“
- Dritte Phase: Gemischter Ausschuss entscheidet den Fall. Wenn CH nein sagt Sanktionen, Ausmass kontrovers.

Angeblich keine Überwachung.

4. Artikel 111(3) EWRA als Vorbild

Bei Streitigkeiten über die Auslegung von Bestimmungen des EWRA „können die an dem Streit beteiligten Vertragsparteien vereinbaren, den Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften um eine Entscheidung über die Auslegung der einschlägigen Bestimmungen zu ersuchen.“

Im EWR-Kontext *ultima ratio*, keine einseitige Anrufung, toter Buchstabe.

Aus dem EWR-Kontext herausgerissen; Todsünde der Rechtsvergleichung.

Harvard-Professor *Roger P. Alford*: Avoid selectivity and bricolage!

Bundesrat hat beides gemacht.

VI. Kritik des Bundesratsmodells

1. EuGH als Hilfssheriff mit Schreckschusspistole in einem politischen Verfahren?

- EuGH sieht sich als counterpart des U.S. Supreme Court
- Beeinflussung durch das in der Schweiz vorherrschende Richterbild?
- CHer Richter sind nah an der Politik (Politische Parteien entscheiden, wer portiert wird; Mandatssteuer usw.).

EuGH ist der Gerichtshof der Gegenpartei = nicht parteineutral = in Interessenkonflikt.

Unwahrheit über den EuGH und zahlreiche Unwahrheiten über den EWR und seine Institutionen (v.a. EuGH könne die CH nicht „verurteilen,“ EFTA-GH könne nicht verbindlich für die EU entscheiden; im EWR bleibe die EU ohne Überwachung; EFTA-GH folge ohnehin dem EuGH).

2. *Facts and belief*

Der Satz von *Daniel Patrick Moynihan*:

“Everyone is entitled to their own opinions, but they are not entitled to their own facts”

gilt nicht mehr.

Wir leben im post-faktischen Zeitalter.

- Entscheidend sind nicht mehr evidenzbasierte Fakten.
- Wahrheit tritt zurück hinter Effekt auf die eigene Klientel.
- Aber irgendwann kommt sie ans Licht

3. Tatbestand der Unmöglichkeit

- EuGH stimmt einem Abkommen nur zu, wenn Verbindlichkeit seiner Urteile gewährleistet ist. Verbindlichkeit heisst Umsetzung ohne Wenn und Aber.
- Faktisch wird die Schweiz vom EuGH verurteilt. Peinliche Berner Rabulistik.
- Parlament und Volk wurde versprochen, dass der Bundesrat im Gemischten Ausschuss einen Spielraum behält.
- Überdies Überwachung durch die Kommission, das Organ der Gegenpartei, die einseitig klagen kann.

4. Am Anfang offizielle Erwartung, dass es schnell gehen wird

In der Zwischenzeit zahllose Verhandlungsrunden.

Wechsel des Chefunterhändlers im August 2015 ändert am Verhandlungsmandat mit dem EuGH nichts, nur am Stil.

Aargauer Zeitung vom 17.8.2015: “[N]ur ein grosser Bluff des Bundesrates.”

5. Grotesker Berner Sprachgebrauch

- EFTA-Richter aus NO, IS, FL seien im Fall des Andockens oder EWR-Beitritts „fremde Richter“, ungeachtet dessen, dass CH eigene(n) Richter(in) stellen könnte. Wenn das so wäre, so wäre auch der Europäische Menschenrechtsgerichtshof ein fremdes Gericht; verantwortungslos.
- Schweizer Richter am EFTA-Gerichtshof wäre ohnehin immer in der Minderheit. Der Satz zeugt von kultureller Verspätung.
- Begriff Rechtssicherheit verkommt zur Worthülse: “Es ist nicht so, dass wir alles vom Europäischen Gerichtshof entscheiden lassen. Wir wollen einen Interpretationsspielraum behalten. Das bietet mehr Rechtssicherheit.” Groteske Aussage des Aussenministers.
- Falsche Bezeichnung des EuGH als “Schiedsgericht.”

6. Erstaunliche Äusserungen des Aussenministers in neuerer Zeit

- „Das Rahmenabkommen mit der EU käme heute nicht durch [...]. Dank der Kampagne von Herrn Blocher diskutiert man nun über das Thema wieder inhaltlich.“ (7.8.2016.)
Tatsächlich Diskussionsverweigerung, Denkverbote und falsche Behauptungen.
- Auf Frage wann das Rahmenabkommen vor das Volk kommt:
“Das braucht in unserem politischen System noch mehrere Jahre. Und das ist gut so.” (16.9.2016.)
Unlängst noch: Wir stehen kurz vor dem Abschluss. Wir brauchen Marktzugang.

7. Fortsetzung der Verhandlungen *usque ad calendas Graecas*?

- EU in positiver Stimmung halten (wie nach dem EWR-Nein)?
- Abwarten, bis CH unter Druck kommt?
- Niemand sagt “Ich habe mich geirrt.” Gesichtswahrung.
- Post-faktische Politik fortgesetzt: Falsche Behauptung, die EU habe das EuGH-Modell verlangt.

CH braucht nicht nur neue bilaterale Abkommen. Es gibt welche, die aufdatiert werden müssen.

8. Was waren die mutmasslichen Motive in Bern und Brüssel?

Man muss annehmen: Quasi-EU-Beitritt der CH durch die Hintertür.

- Nach einem für die CH negativen Spruch des EuGH Schamfrist abwarten und dann umsetzen.
- Ultimativer Beweis: Im “Non-Paper” ist auch Vorabentscheidungsverfahren vorgesehen. Hier gibt es nicht einmal einen Gemischten Ausschuss.
- Beidseitiger Wunsch, das Land auf eine Schiene zu setzen, die nach Phase der Satellisierung unweigerlich in die EU führt.

Nach Annahme der MEI wurde noch draufgesattelt: Verknüpfung der Institutionenfrage mit Personenfreizügigkeitsdossier; bewusste Hochrisikostrategie.

In der Zwischenzeit Entkoppelung.

Unterschätzung der Direkten Demokratie (von beiden Seiten).

E. *Business as usual* nach der Brexit-Abstimmung

Unfähigkeit bzw. Unwilligkeit, umzudenken.

aBR *Micheline Calmy-Rey* als Ausnahme.

Äusserungen der EFTA-Staaten zum VK:

- Island begrüsst EFTA-Beitritt.
- Schweiz neuerdings auch.

- Liechtenstein ebenso.
- Norwegen hat Vorbehalte. EFTA-Beitritt wäre Vorstufe zu EWR-Beitritt. Norwegen fürchtet um Vormachtstellung im EFTA-Pfeiler.

CH nimmt sich bei der EWR-Perspektive aus dem Spiel.

Systematisches Schlechtreden des EWR, den man in Bern nur vom Hörensagen kennt.

Weiterwerkeln am EuGH-Modell? Oder auf Eis legen und Gesichtsverlust vermeiden?

F. EWR-Beitritt des VK auf der EFTA-Seite?

I. Vorteile

Zugang zum Binnenmarkt (City of London; Keidanren, Schotten, usw.).

Keine Gemeinsamen Politiken (Handelspolitik!).

Reduzierte Zahlungen an die EU.

Im EWR haben EFTA-Staaten eigene Projekte und eigene Verwaltung → keine Zahlungen ins EU-Budget.

Norway Grants sind freiwillig.

Verteidigung, Spionageabwehr und Terrorismusbekämpfung als Argumente.

Zeitfaktor.

II. Problem: Stimmrecht bei der Gesetzgebung

Die EWR/EFTA-Staaten haben gestaltendes Mitspracherecht bei der Vorbereitung neuer EWR-relevanter EU-Gesetze, aber kein Stimmrecht.

EU-Kommissionspräsident *Jacques Delors* im Januar 1989: Neue, strukturierte Partnerschaft „mit gemeinsamen Entscheidungs- und Verwaltungseinrichtungen.“

Idee damals nicht weiterverfolgt.

EU müsste am Input des wichtigsten Common Law-Landes Interesse haben.

Common Law ist ein Weltrecht.

III. Problem: Personenfreizügigkeit

1. Für VK nicht mehr akzeptabel

Nach dem Wahlsieg von *Donald Trump* in den USA erst recht nicht.

Allgemeine Kritik an Personenfreizügigkeit:

- Potenzial für „Brain Drain.“
- Unzufriedenheit bei Aufnahmestaaten.
- Glaubenssätze („part of our DNA“) helfen nicht.
- Brüsseler Think Tank *Bruegel*: Konzessionen an VK, Personenfreizügigkeit nicht wirtschaftlich, sondern politisch motiviert.

2. *Newt Gingrich* (“Krise der Krisen”):

(1) Euro. (2) Immigration. (3) Relativ langsames Wachstum der Volkswirtschaften. (4) Ungenügende Verteidigungsaufwendungen als Folge ausufernder Wohlfahrtssysteme. (5) Übermäßige Macht der Brüsseler Bürokratie auf Kosten gewählter Politiker in der EU und in den Mitgliedstaaten. (6) Ungenügende Innovationskraft des politischen Systems.

IV. Problem: Überwachungs- und Gerichtsmechanismus

1. Unzufriedenheit der Briten mit Kommission und (v.a.) EuGH

Argumente:

- Souveränität zu sehr eingeschränkt.
- Französischer Urteilsstil.
- Illiberales Menschenbild.
- Unbefriedigende Rechtsprechung im Kartellrecht.

2. EFTA-Gerichtshof trotz Homogenitätsregeln?

- Homogenität ist keine Momentaufnahme, sondern ein langfristiges Konzept.
- „Kreative Homogenität.“
- Unabhängiger, reifer Gerichtshof.
- Richten ist keine exakte Wissenschaft (*Markus Metz*).
- In jedem Fall britische(r) Richter(in) involviert.
- Gerichtsverfassung des EFTA-Pfeilers souveränitätsschonender (keine Direktwirkung, kein Vorrang, keine Zwangsgelder bei Nichtumsetzung eines Urteils im Vertragsverletzungsverfahren).

3. Marktorientierte Rechtsprechung des EFTA-GH, Beispiele:

- Umfang der gerichtlichen Kontrolle im Kartellrecht,
- Arbeitszeitrichtlinie,
- Vertretungsrecht des In-house Counsel,
- Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten,
- Menschenbild im Internetzeitalter,
- Grundsatz, dass *Moral Hazard* vermieden werden muss.
- Menschenbild, Eigenverantwortung.

G. Schluss

I. Multiorganversagen in der Schweiz

1. Politik

Parteien, Kantone, Bundesparlamentarier, Verbandsführer haben Behauptungen des EDA geglaubt.

Macht der Verwaltung.

Europaberichte repetitiv, atmen den Geist des Elfenbeinturms (Denkverbote, Rolle des EDA 1992).

Wo sind die 6 anderen Bundesräte? Gilt das Kollegialitätsprinzip nicht mehr?

Überforderung des Milizsystems?

Rolle der FDP: Wider besseres Wissen zum Frontmann im EDA halten.

2. Wo blieb die Professorenschaft?

Artikel 1 ZGB gibt der Lehre in der CH einen grossen Stellenwert. Hat generelle Bedeutung.

Vier Kategorien von Professorinnen und Professoren:

- (1) Die Ahnungslosen.
- (2) Die Mutigen.
- (3) Die mit Bundesaufträgen.
- (4) *Gli Indifferenti* (Dante, Inferno, Canto III).

II. Bedeutung von Expertise

Verfasser von Entwürfen und Unterhändler müssen wissen, wovon sie sprechen.

Zu viele Schöngeister und zu wenig Knochenarbeiter?

Wer ein europäisches Gerichtsmodell entwirft und darüber verhandelt, muss wissen wie europäische Gerichte funktionieren.

Wer das nicht weiss, sollte sich zurückhalten.

III. Zwei Strukturen in Europa

Politische Integration und wirtschaftliche Integration.

Zwei Kreise: EU und EFTA.

EU als innerer Kreis, EFTA als äusserer.

Die Staaten des inneren Kreises könnten mit der politischen Integration vorwärts machen.

Die anderen beschränkten sich auf das Wirtschaftliche.

Alle wären Teil des Binnenmarktes; Binnenmarkt als Klammer.

Zwischen den beiden Kreisen: Homogenität, aber auch ein Schuss Systemwettbewerb.

IV. Die künftige Rolle des Common law

Common law: Starker Schutz von Eigentum und Verträgen durch Richter, Begrenzung der Macht der Krone zu Markteingriffen.

Französisches Civil law will den Richtern die Befugnis nehmen, die Wirtschaftspolitik der Regierung zu kontrollieren.

Karel Schwarzenberg:

- Ohne GB wird Europa „ein trister Anblick“ sein, weil der EU „das englische Denken fehlen wird“, „die Freude am Widerspruch.“
- „[E]in Europa, das [...] von einem französischen Zentralismus bestimmt wird, aber mit deutscher Gründlichkeit durchgeführt.“

V. BRITZERLAND?

A new love affair CH - VK?

Parallelen v.a. beim Staatsmodell (nicht hegelianisch, der Staat ist eine nützliche Einrichtung, nicht mehr).

Merkantiler Geist, wenig Romantik.

Calvinismus und Zwinglianismus.

Brits as a nation of shopkeepers (*Napoleon I.*)

„Point d'argent, point de Suisse.“ (Jean Racine.)

Wollte man *Werner Sombarts* Gegenüberstellung von Händlern und Helden übernehmen, so befänden sich die Schweizer zusammen mit den Briten im Lager der Händler.

Brexit hat Europa erschüttert und wird es weiter erschüttern.

Denkverbote müssen fallen; proaktive Europapolitik tut not.

Einige Parlamentarier haben das erkannt. Wo bleibt der Bundesrat?