

Ergänzende Informationen zu „Unser Recht“ - Mitgliederbrief 112

Die Ausführungen der SVP am 10.2.09 über „Notenaustausch“ oder „Notifizierung“ waren entweder eine bewusste, möglicherweise aber auch eine auf mangelnder Sachkenntnis und -einsicht beruhende Verdrehung, die einer populistisch-demagogischen Absicht diene.

Die sachlich richtige und für eine faire politische Auseinandersetzung notwendige Richtigstellung im „Unser Recht“ - Mitgliederbrief 112 kann um folgende weiterführende Hinweise ergänzt werden.

Was eine Notifizierung im Rahmen des Übernahmeverfahrens zu Schengen rechtlich ist und wie das Verfahren zur Übernahme des Schengen-Besitzstandes technisch abläuft, wird im Übrigen auch in Ziff. 2.3 der Botschaft zum Bundesbeschluss über die Genehmigung und Umsetzung des Notenaustauschs zwischen der Schweiz und der EU betreffend die Übernahme der Verordnung (EG) Nr. 2252/2004 über biometrische Pässe und Reisedokumente (BBl 2007 5182) klar und eingehend beschrieben.

Das Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, der Europäischen Union und der Europäischen Gemeinschaft über die Assoziierung dieses Staates bei der Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen-Besitzstands (SAA, vom 26. Oktober 2004, SR 0.360.268.1) ist bekanntlich ein dynamischer Integrationsvertrag, der als Zielvorstellung hat, dass der assoziierte Staat jegliche EU-Rechtsfortbildung übernimmt, wenn er am Rechtssystem angeschlossen bleiben will. Deshalb beruht insbesondere dieses Abkommen auf dem Prinzip, dass die Nichtübernahme neuen Rechts grundsätzlich zur automatischen Auflösung der gesamten Vertragsbeziehung führt. Die Schweiz hat mit Blick auf seine besondere staatspolitische Situation mit der EU in Art. 7 SAA besondere Modalitäten zum Übernahmeverfahren ausarbeiten können, die weit über vergleichbare Assoziationsabkommen der EU, etwa mit Norwegen oder Island, hinausgehen. Das ändert aber nichts daran, dass es grundsätzlich kein „opt out“ zu Schengen gibt (mit Ausnahme der erwähnenswerten teilweisen Anerkennung des Bankgeheimnisses in Art. 7 Abs. 5 lit. a) – ja, die Schweiz ist gar während eines laufenden innerstaatlichen Verfahrens an eine vorläufige Anwendung des neuen Rechtsaktes gebunden.

Obwohl Schengen erst seit dem 12.12.08 operationell in Kraft ist (für die Flughäfen erst ab Ende März 09), hat die EU der Schweiz bis Ende Januar 2009 bereits 78 Weiterentwicklungen mitgeteilt. In einigen Fällen erforderte die Übernahme einen Notenaustausch in Form eines Staatsvertrags; auch mussten zuweilen die Kantone einbezogen werden, weil ihre Kompetenzen betroffen waren (was zum Hinweis verleitet, dass auch ein einziges kantonales Parlament Schengen durch eine Ablehnung der Übernahme der Fortentwicklung hinfällig machen könnte¹).

¹ Hier besteht eine gewisse Ähnlichkeit mit der Stärkung der Stellung nationaler – und in Bundesstaaten (Belgien!) gliedstaatlicher – Parlamente im Änderungsvertrag von Lissabon, die im neuen Art. 48 Abs. 7 EUV zur Wahrung und Stärkung der Subsidiarität die Kompetenz erhalten würden, in bestimmten Fällen Vorlagen des Europäischen Rates zu blockieren.

Zwei Hinweise vielleicht noch zum Komplex Gewaltenteilung, rechtsstaatliches Verfahren, Sicherung der Interessen der Schweiz etc.:

Es kann gem. Ziff. 2.3.2 der erwähnten Botschaft sein, dass bei einem Vertrag von beschränkter, technischer Tragweite der Bundesrat zuständig ist. Das entspricht ganz grundsätzlich dem Gewaltentrennungsprinzip zwischen Exekutive und Legislative. (Gleiches dupliziert sich übrigens auf kantonaler Ebene für interkantonale und wohl auch, falls sich dies gem. Art. 56 Abs. 1 BV ergeben sollte, internationale Verträge, die keinen Gesetzescharakter haben, wie es z.B. in Art. 69 Abs. 1 KV ZH festgehalten ist).

Im Gegensatz zur im Grunde genommen doppelten Guillotine bei der kürzlichen Abstimmung zum Personenfreizügigkeitsabkommen (Beendigung dieses Abkommens; Wegfall aller anderen Abkommen der Bilateralen I) ist ein mögliches Konsultationsverfahren im SAA via Prüfung und Beschluss im Gemischten Ausschuss vertraglich klar geregelt (Art. 7 Abs. 4: „es sei denn...“). Der Gemischte Ausschuss kann dann einstimmig beschliessen, dass das SAA nicht dahinfällt.

Die Geschäftsordnung des Gemischten Ausschusses EU/Schweiz zum SAA geht aber noch weiter und enthält einen bemerkenswerten Verhandlungserfolg der Schweiz: Findet diese gem. Art. 4 Abs. 3, dass durch die Übernahme neuen Rechts zentrale Pfeiler unseres Staatswesens beeinträchtigt würden – nämlich Neutralität, Föderalismus oder direkte Demokratie –, so kann sie eine Sitzung des Gemischten Ausschusses auf höchster, ministerieller Ebene innert drei Wochen verlangen und alternative Lösungsvorschläge einbringen (vgl. ABI C 308 vom 14.12.2004, S. 2, <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2004:308:SOM:DE:HTML>). Auf dieser de facto JI-Ministerratsebene (eingeschränkt auf die Schengen-Länder und ergänzt um die Minister der assoziierten Staaten) bedarf es dann einer einstimmigen *Ablehnung* des schweizerischen Alternativvorschlags, damit das Abkommen als beendet anzusehen ist.

Das führt zu einer abschliessenden allgemeinen Bemerkung: Die EU mag aus unserer Sicht Demokratiedefizite haben. Sie ist aber rechtsstaatlich und vom politischen System her hoch entwickelt, und in der Praxis vor allem eine höchst intensive und komplexe Verhandlungsmaschinerie, die auf allen Ebenen entschieden auf Konsens ausgelegt ist. Die Schweiz täte gut daran, dieses Faktum zur Kenntnis zu nehmen und für die Zukunft sicherzustellen, dass sie über ein gut ausgebildetes und in diesem Sinne beschlagenes Personal verfügt, um in diesem politischen Prozess bestehen zu können.

Daniel Brühlmeier/6.3.08