

Verwirrung über Auslegung und Streitschlichtung

Von Christa Tobler

Der Bundesrat hat am 26. Juni 2013 Leitlinien für die Ausarbeitung eines Verhandlungsmandats zu den sogenannten institutionellen Fragen im bilateralen Recht beschlossen. Neben der Anpassung des bilateralen Rechts an das sich fortentwickelnde EU-Recht sowie der Überwachung der Anwendung der Abkommen geht es dabei insbesondere um ihre Auslegung. Da sich das bilaterale Recht inhaltlich stark am EU-Recht orientiert, wünscht sich die EU ein System, das die einheitliche Auslegung sicherstellt und in welchem diese einheitliche Auslegung bei der Schlichtung von Streitigkeiten angewandt wird – seien es Streitigkeiten zwischen Behörden und Unternehmen oder Privatpersonen oder aber zwischen den Vertragsparteien selber.

Der Bundesrat möchte nun, dass Auslegungsfragen zum EU-Recht, das in das bilaterale Recht mit der Schweiz übernommen wurde, dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) unterbreitet werden. Hier ist zunächst einmal die Feststellung wichtig, dass es nur um denjenigen Teil des bilateralen Rechts geht, der aus dem EU-Recht übernommen worden ist. Dies gilt z. B. für die Bestimmungen über das Aufenthaltsrecht von Wanderarbeitkräften im Freizügigkeitsabkommen, aber nicht für die Ventilklausel, zu welcher das EU-interne Personenfreizügigkeitsrecht keine Entsprechung enthält. Für diese anderen Fälle möchte der Bundesrat dem EuGH offenbar keine Rolle zuweisen.

Im Übrigen können sich Auslegungsfragen in den zwei bereits erwähnten unterschiedlichen Konstellationen stellen, für welche auch unterschiedliche institutionelle Lösungen gefunden werden müssen. Im Fall von Streitigkeiten zwischen Behörden und Unternehmen oder Privatpersonen möchte der Bundesrat dem EuGH im Rahmen des sogenannten Vorabentscheidungsverfahrens eine entscheidende Rolle zuweisen. Dies bedeutet, dass sich schweizerische Gerichte (allenfalls auch nur die letztinstanzlich entscheidenden Gerichte) bei Fragen zur Auslegung des bilateralen Rechts an den EuGH wenden können bzw. müssen (im EU-Recht sind letztinstanzliche Gerichte grundsätzlich dazu verpflichtet). Der EuGH würde dann nicht über den konkreten Fall entscheiden, sondern «nur» über die Auslegung der ihm vorgelegten bilateralen Bestimmungen. Diese Auslegung hilft aber dem vorlegenden Gericht bei der Entscheidung. Im Übrigen wäre die Auslegung des EuGH über den konkreten Fall hinaus allgemeinverbindlich, sowohl in der Schweiz als auch in der EU.

Für Aufregung gesorgt hat in der schweizerischen Öffentlichkeit aber vor allem die Streitschlichtung zwischen den Vertragsparteien. Der Bundesrat möchte in letzter Instanz auch hier den EuGH einbeziehen: Wenn sich eine Streitigkeit im Gemischten Ausschuss nicht beilegen lässt, so könnte sich eine Vertragspartei an den EuGH wenden und ihn bitten, sich zur richtigen Auslegung des Abkommens zu äussern. Eine gewisse Verwirrung scheint in den Medien zurzeit zur Frage zu bestehen, inwiefern diese Auslegung für die Parteien

verbindlich wäre. Es ist nach meiner Einschätzung durchaus davon auszugehen, dass auch hier die Auslegung des EuGH verbindlich wäre – sonst liesse sich die angestrebte Streitschlichtung gar nicht erreichen. Eine andere Frage ist aber die, ob sich die Parteien in der Praxis dann auch wirklich daran halten. Wie Bundesrat Burkhalter ausführte, besteht durchaus die Möglichkeit, dass ein Land in einem Einzelfall entscheidet, sich nicht an seine vertraglichen Pflichten zu halten. Allerdings nimmt es dann gewisse Rechtsfolgen in Kauf. Nach der Vorstellung des Bundesrats könnte dies im erneuerten System des bilateralen Rechts die vorläufige Nichtanwendung des betreffenden Abkommens sein.

Damit liegt der soeben beschriebene Ansatz zur Streitschlichtung sehr nahe beim EWR-Recht. Auch dort ist vorgesehen, dass in Streitsachen über die Auslegung oder die Anwendung des EWR-Abkommens der Gemeinsame EWR-Ausschuss (also die Entsprechung zu den Gemischten Ausschüssen unseres bilateralen Rechts) angerufen werden kann. Gelingt es ihm innerhalb einer bestimmten Frist nicht, eine Streitigkeit über in ihrem wesentlichen Gehalt mit dem EU-Recht identische Bestimmungen des EWR-Rechts beizulegen, so können die am Streit beteiligten Parteien vereinbaren, den EuGH anzurufen. Wird dieser innerhalb einer bestimmten Frist nicht angerufen, so kann eine Partei eine Schutzmassnahme ergreifen oder die relevanten Teile des EWR-Rechts vorläufig nicht mehr anwenden (was in der Praxis allerdings noch nie vorgekommen ist). Etwas anders ist im EWR-Recht aber das Vorabentscheidungsverfahren geregelt: Hier wenden sich die Gerichte der EWR/Efta-Staaten Island, Liechtenstein und Norwegen nicht an den EuGH, sondern an ihren eigenen, internationalen Gerichtshof, den Efta-Gerichtshof, der bei seinen Entscheidungen grundsätzlich an die Rechtsprechung des EuGH gebunden ist (und der übrigens in Luxemburg in unmittelbarer Nähe zum EuGH angesiedelt ist).

Insgesamt scheinen die Vorstellungen des Bundesrates zur Frage der Auslegung auf dem Gedanken zu beruhen, dass bilaterales Recht, das von seiner ursprünglichen Herkunft her EU-Recht ist, in letzter Instanz vom EuGH ausgelegt werden soll, weil er der für dieses Recht originär zuständige Gerichtshof und ausserdem auf der Seite der EU-Staaten bereits jetzt für das bilaterale Recht zuständig ist. Diese Logik ist an sich nachvollziehbar. Bedauerlich bleibt aber, dass sich die Schweiz in diesem System einem Gerichtshof unterstellt, in welchem sie nicht vertreten ist. Andererseits ist selbst das nichts Neues: Schon jetzt sind im Luftverkehrsabkommen für bestimmte rechtliche Fragen die EU-Organe zuständig. So hat im Fluglärmstreit mit Deutschland (über die Beschränkung der Anflüge auf den Flughafen Zürich) zuerst die Europäische Kommission und dann der EuGH entschieden. Offenbar kann die Schweiz damit leben.

Christa Tobler ist Professorin für Europarecht am Europainstitut der Universität Basel.