

Der lange Schatten des Europäischen Gerichtshofs

Die Schweiz hofft, sich vor dem Einfluss des EuGH zu schützen – doch Zweifel bleiben

KATHARINA FONTANA

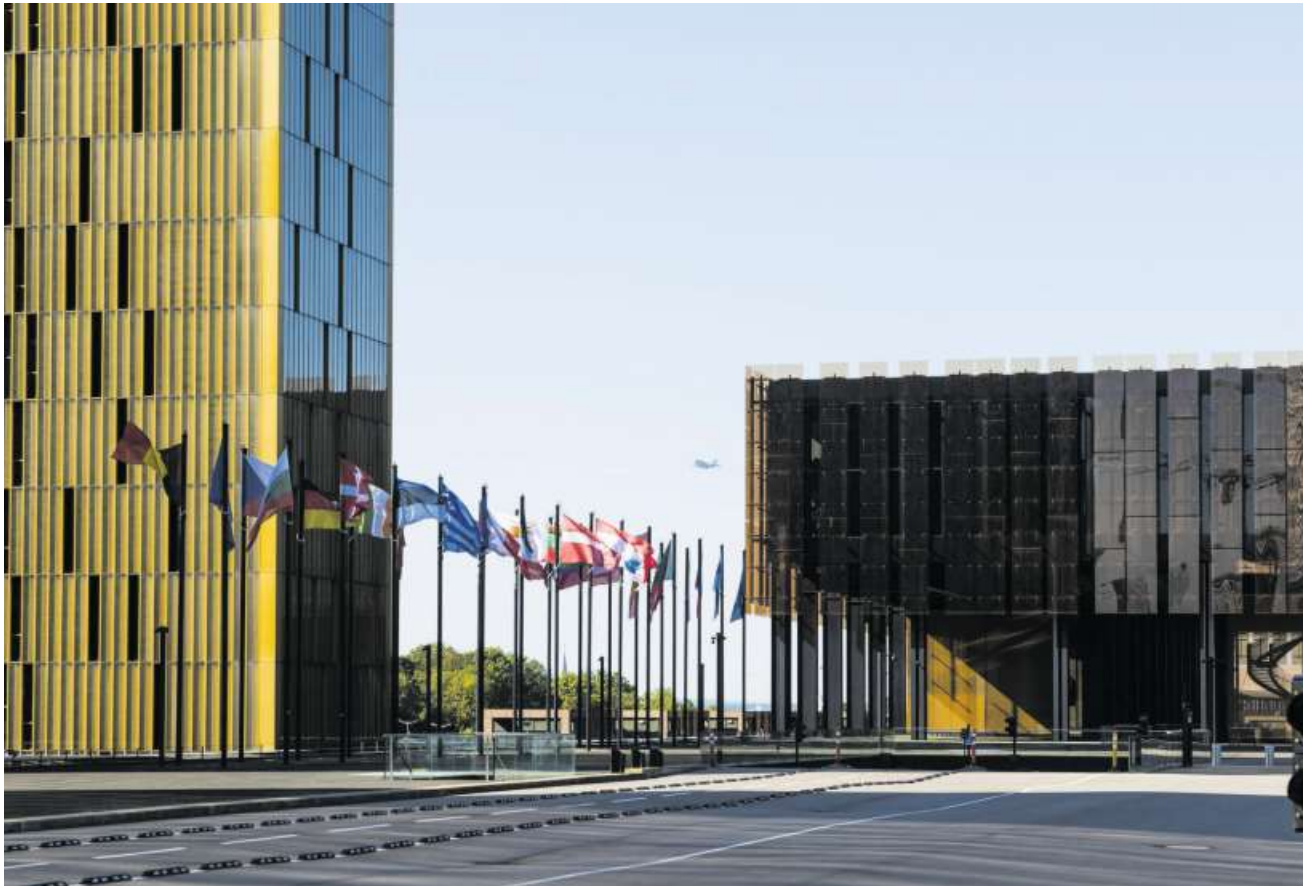
Vor wenigen Jahren galt es in der Schweiz noch als ungehörig, Kritik an aktivistischen Richtern und an internationalen Gerichtshöfen zu üben, die sich in die Politik einmischen. Das hat sich gründlich geändert. Spätestens seit dem Klimaseniorinnen-Urteil von 2024 ist offenkundig, wie ausgreifend etwa der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte in Strassburg urteilt. Inzwischen hat der Widerstand gegen diese Art von Entscheidungen eine breite Öffentlichkeit erreicht.

Die Sorge, dass sich Gerichte selbstständig machen und sich nicht mehr kontrollieren lassen, beschäftigt auch die Richter selbst. So widmet sich in diesen Tagen eine prominent mit Bundesrichtern, ausländischen Verfassungsrichtern und Rechtsprofessoren besetztes Symposium an der Universität Zürich dem richterlichen Aktivismus. Dabei geht es auch um den Europäischen Gerichtshof (EuGH) in Luxemburg, das Höchstgericht der Europäischen Union, und um die brisante Frage, was mit den neuen institutionellen Verträgen auf die Schweiz zukommen wird.

Ausnahmen und Klauseln

Der EuGH ist im Europadossier der Elefant im Raum. Der Gerichtshof ist für seine extensive Rechtsprechung bekannt, er gilt als Integrationsmotor, der das Ziel der «immer engeren Union der Völker Europas» anstrebt. Nun will die Schweiz bekanntlich nicht Teil der EU sein; trotzdem soll der EuGH in zentralen Politikbereichen wie Zuwanderung, Lebensmitteln oder Strom künftig in der Schweiz mitentscheiden. Die Schweizer Verhandler, das kann man aus den EU-Verträgen herauslesen, waren sich der Risiken bewusst, die mit dem Einbezug des selbstbewussten Gerichtshofs verbunden sind. Sie haben sich darum bemüht, die Mitsprache des EuGH durch Ausnahmen und Klauseln und gemeinsame Erklärungen zu begrenzen.

Mangels Erfahrung kann man nur darüber spekulieren, wie stark der EuGH künftig in der Schweiz Einfluss nehmen wird. Wenig Bedenken hat der Zürcher Europarechtler Matthias Oesch. Die Schweiz könne dem neuen Verfahren aus guten Gründen zustimmen. Der EuGH werde Sorgfalt walten lassen, sagte er im Interview mit der NZZ. Und ohnehin würden die Schweizer Gerichte die bilateralen Abkommen schon heute gemäss der Praxis des EuGH auslegen.



Der Europäische Gerichtshof in Luxemburg soll künftig eine wichtige Rolle für die Schweiz spielen.

DANIEL SCHOENEN / IMAGO

Auch der Bundesrat zeigt sich optimistisch. Er ist davon überzeugt, dass in den Verträgen klar abgegrenzt ist, wo der EuGH künftig mitreden darf und wo nicht. So konnten die Diplomaten Ausnahmen aushandeln, etwa bei der Ausschaffung von kriminellen Ausländern, dem Lohnschutz oder dem Erwerb von Immobilien: Diese Bereiche wären gegen künftige Entwicklungen des EU-Rechts abgesichert. Damit soll das ausserordentlich weite Verständnis des Unionsrechts, wie es der EuGH pflegt, eingeeht werden.

Gegen zwei Schiedsrichter

Ob das gelingt? Einen skeptischen Blick hat Frank Schorkopf, Professor für öffentliches Recht an der Universität Göttingen. Der Deutsche hat die institutionellen Aspekte der EU-Verträge im Detail studiert und kann damit eine seltene Aussensicht bieten. Er wird an der Zürcher Tagung teilnehmen. Der Professor geht davon aus, dass der EuGH die in den Abkommen vereinbarten Klauseln, Vorbehalte und Ausnahmen grundsätzlich ernst nehmen wird, da die Schweiz ein Drittstaat und nicht EU-Mitglied ist.

Eine Garantie gebe es aber nicht: «Die Rechtsgeschichte lehrt uns, dass die Versuche, die Gerichte mit methodischen Klauseln eng zu führen, selten hundertprozentig erfolgreich waren.»

Die EU-Verträge sehen vor, dass Streitfälle zwischen der Schweiz und der EU, die nicht im Gemischten Ausschuss gelöst würden, neu von einem Schiedsgericht beurteilt würden. Dieses müsste beim EuGH in bestimmten Fällen eine verbindliche Auslegung einholen. Das Schiedsgericht soll aus drei Personen bestehen: eine aus der Schweiz, eine aus der EU, und zusammen wählen sie den dritten Schiedsrichter, der den Vorsitz übernimmt.

Der Bundesrat versichert, dass das Schiedsgericht den EuGH nur anrufen werde, wenn der Streitfall das Unionsrecht betreffe, nicht aber, wenn der Konflikt unter eine der Ausnahmen falle. Dann habe der EuGH nichts zu sagen. Für Frank Schorkopf ist diese Regel nicht so eindeutig. Er weist darauf hin, dass das Schiedsgericht im Prinzip zwar einvernehmlich beschliesse, doch wenn sich die drei Richter nicht einig seien, gebe die Mehrheit den Ausschlag. «Das heisst: Der Vorsitzende und der EU-Vertreter

können auch gegen den Schweizer Richter entscheiden. Sie können beschliessen, dass die Auslegung eines Unionsbegriffs entscheidend dafür ist, ob ein Streitfall unter eine Ausnahme fällt. Und dann wird das Schiedsgericht die Frage dem EuGH vorlegen. Sobald der EuGH entscheidet, kann das Schiedsgericht nicht mehr davon abweichen.»

Ein Punkt, worüber bisher nur wenig diskutiert wurde, betrifft die einheitliche Auslegung der Abkommen. Die Schweiz übernimmt mit den neuen Verträgen zahlreiche EU-Rechtsakte und verpflichtet sich, diese parallel zur EU auszulegen und anzuwenden. Für die Auslegung ist der EuGH abschliessend zuständig. Was beispielsweise unter einem «Lebenspartner» zu verstehen ist, einem «Lebensmittelunternehmer» oder einem «Zusatzrentenanspruch», wird letztlich durch den EuGH definiert – auch für die Schweiz.

Das sei keine Petitesse, sagt Schorkopf. «Wenn der EuGH beispielsweise in einem Konflikt zwischen der EU-Kommission und Polen irgendeinen Begriff einer Richtlinie auslegt, die von der Schweiz übernommen wurde, dann ist das auch für die Schweiz unmittelbar

von Relevanz.» Der EuGH trifft mehrere hundert solcher Auslegungsentscheidungen pro Jahr.

Der Bundesrat ist der Meinung, dass die Schweiz bei der Auslegung einen gewissen Spielraum behielte. Er geht davon aus, dass die sogenannte Polydor-Praxis des EuGH weiterhin gälte: Diese besagt, dass das EU-Recht in einem Drittstaat wie der Schweiz nicht zwingend gleich ausgelegt werden muss wie in der EU. «Die Rechtsprechung des EuGH zum EU-Recht kann deshalb nicht per se auf die bilateralen Abkommen übertragen werden», schreibt der Bundesrat in seinen Erläuterungen. «Deshalb würde diese Praxis auch in Zukunft ihre Gültigkeit behalten.»

Tatsächlich? Schorkopf weist darauf hin, dass für den EuGH die Einheitlichkeit zentral sei. «Die unionsrechtlichen Begriffe werden von ihm letztverbindlich ausgelegt. Darauf wird er wohl auch im Verhältnis zur Schweiz bestehen.» In diese Richtung weist auch die sperrige Formulierung in den EU-Verträgen: Sobald es um Rechtsakte der EU geht oder schon nur um Begriffe aus dem EU-Recht, müssen diese «gemäss der vor oder nach der Unterzeichnung des Abkommens ergangenen Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union ausgelegt und angewandt» werden. Ob die Schweiz also tatsächlich noch Spielraum hat, wie der Bundesrat sagt, ist fraglich.

Das «vulnerable Geschöpf»

Frank Schorkopf weist auf einen weiteren Punkt hin, der für die Weiterentwicklung des EU-Rechts von Bedeutung ist: «In der EU gilt der Bürger grundsätzlich als vulnerables Geschöpf, das gegen Risiken abgesichert werden muss. Jede Form von sozialer Sicherheit und Schutz vor Gefahren hat deshalb in der Union und auch beim EuGH hohe Priorität. Darauf muss sich die Schweiz einstellen.» Das könne sich bei der Personenfreizügigkeit zeigen, wenn es darum gehe, die Ansprüche von Zuwanderern zu definieren, sagt Schorkopf. Aber auch bei eher technischen Bereichen wie der Lebensmittelsicherheit, bei Prävention, Warnhinweisen und Verpackungsregeln spiele die Fixierung auf den «zuwendungs- und schutzbedürftigen» Bürger eine Rolle.

Vorläufiges Fazit: Wie stark der EuGH in der Schweiz mitreden wird, sollten die EU-Verträge eine Mehrheit finden, lässt sich kaum vorhersagen. Es ist aber durchaus möglich, dass die Sache komplizierter ist und der EuGH mehr zu sagen haben wird, als der Bundesrat es darstellt.

Güterverkehr wird neu ausgerichtet

Die Nord-Süd-Achse soll gestärkt werden – aber das bedeutet einen Stellenabbau

PETER JANKOVSKY, BELLINZONA

Das Tessin reagiert sehr empfindlich, wenn Staatsbetriebe wie die SBB sparen wollen. Denn im Jahr 2008 erlitt der Südkanton ein kollektives Trauma: Die SBB planten damals in ihrer Werkstätte in Bellinzona einen massiven Abbau der Reparaturen an Güterwagen und Lokomotiven, es zeichnete sich ein merklicher Stellenschwund ab. Doch ein Protest der Tessiner verhinderte alles: Die Arbeiter streikten einen Monat lang, die Kantonsregierung und alle Parteien solidarisierten sich mit ihnen. Landesweit gesehen waren es einmalige Vorgänge.

Nun hat am Montag mit Alexander Muhm wieder ein SBB-Mann das Tessin besucht. Der CEO von SBB Cargo hat die Mission, die Gemüter zu beruhigen, weil wieder Stellen in dem Südkanton gestrichen werden. Wie die NZZ vor drei Monaten berichtete, hatte Muhm ange-

kündigt, eine der drei Sparten von SBB Cargo Schweiz, den stark defizitären kombinierten Güterverkehr, bis Ende Jahr komplett neu auszurichten. Im Zuge dessen werden die meisten Stellen in dieser Sparte gestrichen. Kombinierte Verkehr bedeutet übrigens, dass Container oder Sattelaufleger vom Lastwagen auf den Zug verladen werden.

Demonstration gegen SBB Cargo

Bei SBB Cargo Schweiz fallen 65 Vollzeitjobs im kombinierten Verkehr weg, just 40 davon in dem Südkanton. Zwei Drittel der Tessiner Betroffenen erhalten innerhalb der SBB eine neue Stelle oder gehen in Pension. Für den Rest besteht die Möglichkeit, zum grenzüberschreitenden Regionalzugverkehr Tilo zu wechseln oder vorübergehend in den anderen Landesteilen für SBB Cargo zu arbeiten.

Dennoch sind Gewerkschaften, Umweltverbände und linke Politiker im Tessin beunruhigt. Sie haben für Freitag zu einer Demonstration in Mendrisio gegen den Abbau bei SBB Cargo aufgerufen. Nebst der wackeligen Situation für die SBB-Cargo-Angestellten fürchten sie die Aussicht, dass durch die Umgestaltung noch weniger Güter auf die Schiene kommen. Denn auf der Strasse ist wegen der unsicheren Wirtschaftslage mehr Platz frei, was billigeren Gütertransport ermöglicht. «Das Tessin ist für den Güterverkehr das Tor in die Schweiz und damit sehr wichtig», hat Muhm bei einem Medientreffen in Bellinzona bekräftigt. In dem Südkanton ist somit eine scheinbar paradoxe Situation entstanden: Trotz dem Abbau im Güterverkehr will die SBB Cargo die Nord-Süd-Achse stärken.

Ab 2026 testet nämlich das Unternehmen im Tessin mit einem sogenannten Shuttle ein neues Modell des kombi-

nierten Güterverkehrs, der sich von Stabio an der italienischen Grenze bis Dietikon erstrecken soll. In dieser Zürcher Gemeinde befindet sich das letzte Terminal, das SBB Cargo noch direkt selbst betreibt. Zudem fällt die Ost-West-Achse des kombinierten Verkehrs ganz weg.

Kostendeckende Preise nötig

Bisher fuhr innerhalb von 24 Stunden nur ein Cargo-Güterzug mit Containern und Sattelauflegern von Stabio los und wieder zurück. Ab nächstem Jahr sollen im gleichen Zeitraum zwei Züge nach Norden und zwei nach Süden rollen. Sollte sich das neue Modell bewähren, sprich Gewinn einfahren, würde es später auch auf der West-Ost-Achse zum Einsatz kommen. Dafür braucht es Investitionen von 300 bis 400 Millionen Franken.

Aber warum will der CEO von SBB Cargo die Nord-Süd-Achse stär-

ken? Muhms Antwort lautet: Auf dieser Achse herrsche die grösste Nachfrage nach Gütertransporten. Das betreffe nicht nur den traditionellen Durchgangsverkehr von Waren – auch der Import von Italien in die Schweiz selber sei ansehnlich.

Wegen der unsicheren Wirtschaftslage gebe es laufend weniger Güterverkehr auf der Schiene, so der SBB-Cargo-Chef. Angesichts der US-Zölle bleibe vorerst unklar, wie viele Güter man künftig noch in Europa selbst produzieren könne. Viel hänge auch vom Ausbau der stellenweise dürftigen Bahninfrastruktur in Deutschland ab sowie von der Entwicklung der dortigen Industrie, die dem Güterverkehr der SBB gute Aufträge erteile. «Wir wollen klar mehr Güter auf der klimafreundlichen Schiene, aber dafür müssen wir unsere Ausgaben senken und brauchen kostendeckende Preise», sagt Muhm.

Weiterer Artikel auf Seite 25