



Für Gegner des Rahmenabkommens ist die Rolle des Europäischen Gerichtshofs inakzeptabel. H. GALLUSCHKA / IMAGO

Das missverständene Streitbeilegungsverfahren

Lange hat sich die EU geweigert, die Beziehungen zur Schweiz einem allgemeinen gerichtlichen Streitbeilegungsverfahren zu unterstellen. Nun ist sie bereit dazu – die Schweiz kann viel gewinnen. Gastkommentar von Thomas Cottier

Das Streitbeilegungsverfahren des Rahmenabkommens sei toxisch, die Rolle des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) inakzeptabel und nicht mehrheitsfähig. Sie mache das vorgesehene Schiedsgericht zur Farce und verletze die Souveränität. So lautet die Parole der Gegner des Rahmenabkommens. Lieber fahre man mit dem Status quo weiter. Diese Einwände sind nicht stichhaltig. Die Debatte ist durch Vorurteile und Missverständnisse geprägt: Vorab ist zwischen Verfahren vor nationalen Gerichten in der Schweiz und den Mitgliedstaaten und dem neuen und umstrittenen Schiedsverfahren des Rahmenabkommens zu unterscheiden.

Die allermeisten gerichtlichen Verfahren zur Anwendung und Auslegung der bilateralen Verträge werden sich wie heute weiterhin vor nationalen Gerichten abspielen. Die Schweiz und die EU kennen die unmittelbare Anwendung dieser Verträge. Sie sind Teil des Landesrechts und gehen davon abweichenden Gesetzen, Verordnungen und Praktiken vor. Auf die Abkommen gestützte Klagen werden vor erst- und zweitinstanzlichen kantonalen Gerichten sowie vor den Gerichten des Bundes geführt und entschieden, in letzter Instanz durch das Bundesgericht. Dieses entscheidet abschliessend. Ebenso führen Klagen aufgrund der bilateralen Verträge in den Mitgliedstaaten über deren Gerichte. Sie unterliegen dem Vorabentscheidungsverfahren des EuGH.

Die nationalen Gerichte können Auslegungsfragen vorlegen. Die Höchstgerichte müssen vorlegen, soweit die Rechtslage nicht bereits hinreichend geklärt ist («actes claires»). Für die Mitgliedstaaten – nicht aber die Schweiz – ist das Urteil des EuGH im Vorabentscheidungsverfahren massgebend. Das Bundesgericht wird solche Urteile im Dialog mit dem EuGH wie bereits heute berücksichtigen, ist aber als Präjudiz nicht daran gebunden. Neu im Rahmenabkommen ist, dass Streitigkeiten der politischen Bühne auf dem Rechtsweg entschieden werden können. Heute liegen sie mit Ausnahme des Versicherungsabkommens allein in den Händen der Gemischten Ausschüsse und der politischen Behörden. Kann keine Lösung gefunden werden, drohen politische Massnahmen (vgl. Börsenäquivalenz). Anders als heute kann mit dem Rahmenabkommen jede Partei eine Streitfrage einem Schiedsgericht aus drei Personen – aus der Schweiz, der EU und einem Drittstaat – vorlegen. Das wird selten, wenn überhaupt jemals vorkommen. Denn die Möglichkeit eines Schiedsverfahrens dürfte die politische Einigung begünstigen. Kommt es aber zur Klage der Schweiz oder der EU, so urteilt das eingesetzte Schiedsgericht über Anstände aus dem Rahmenabkommen und den bilateralen Verträgen. Gegenstand des Verfahrens kann die angebliche Unvereinbarkeit des inländischen Rechts mit den Verträgen sein. Dazu gehören auch Urteile von Gerichten, die völkerrechtlich Teil des Landesrechts sind und ebenfalls dem Grundsatz «pacta sunt servanda» unterliegen. Das Schiedsgericht ist dabei verpflichtet, Fragen des EU-Rechts dem EuGH vorzulegen. Die Vorlage dient dem Zweck, eine allgemeingültige Auslegung für den gesamten Binnenmarkt gerichtlich festzulegen. Der EuGH wird diese mit Blick auf alle Mit-

Anders als heute kann jede Partei eine Streitfrage einem Schiedsgericht aus drei Personen – aus der Schweiz, der EU und einem Drittstaat – vorlegen.

gliedstaaten und den gesamten Binnenmarkt, und nicht allein im Verhältnis zur Schweiz vornehmen.

Der Vorwurf der Parteilichkeit ist daher unbegründet. Absehen kann das Schiedsgericht von einer Vorlage, wenn die Rechtslage bereits durch frühere Urteile geklärt wurde («actes claires»). Zentral ist, dass sich die Zuständigkeit nur auf übernommene Normen und Begriffe des EU-Rechts bezieht, nicht aber auf die bilateralen Verträge an sich, die zum Völkerrecht gehören und ihren eigenen Normen folgen. So ist zum Beispiel der Begriff der Diskriminierung in Art. 2 des Freizügigkeitsabkommens nicht identisch mit der Diskriminierung im EU-Vertrag. Das Schiedsgericht wird über Abgrenzungsfragen selbständig entscheiden. Es spielt also eine durchaus eigenständige Rolle und ist für die Auslegung der bilateralen Verträge zuständig.

Die Schweiz ist nicht verpflichtet, ein Urteil des Schiedsgerichts umzusetzen, wo am eigenen Recht festgehalten werden soll und eine Völkerrechtsverletzung politisch in Kauf genommen wird. Die EU kann dann Ausgleichsmassnahmen treffen. Das gleiche Recht gilt auch für die Schweiz. Von zentraler Bedeutung und neu ist, dass solche Massnahmen der erneuten Beurteilung des Schiedsgerichts unterliegen. Dieses prüft abschliessend, ob die Ausgleichsmassnahmen dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit entsprechen. Es ist offensichtlich, dass die Schweiz mit diesem Verfahren nur gewinnen kann. Jahrzehntlang hat sich die EU politisch geweigert, die Beziehungen zur Schweiz einem allgemeinen gerichtlichen Streitbeilegungsverfahren zu unterstellen. Das Freihandelsabkommen von 1972 kennt sie immer noch nicht (Stichwort Unternehmenssteuern). Heute, wo die Union mit dem Rahmenabkommen dazu bereit ist, schiebt sich die Politik in der Schweiz aus Unkenntnis der Rechtslage mit unsachlichen und falschen Behauptungen erneut ins eigene Bein.

Thomas Cottier ist em. Professor für Europa- und Wirtschaftsvölkerrecht der Universität Bern und Präsident der Vereinigung La Suisse en Europe.

Seit 1848 hält die Schweiz verbissen an der Dreiteilung der Volksschule fest: Primarschule, Sekundarschule, Gymnasium, was die althergebrachte Dreiteilung der Klassen spiegelt – Bauern sowie Arbeiter und Handwerker, Kaufleute und Beamte, akademische Elite. Seit langem entspricht dies weder dem Bedarf einer Wissens- und Informationsgesellschaft noch dem Arbeitsmarkt.

In allen Bereichen, insbesondere zunehmend für hochqualifizierte Stellen, mangelt es an Arbeitskräften. Diese Situation erfordert nicht Selektion, sondern Förderung. Obwohl man weiss, dass sich Kinder und Jugendliche nach Alter sehr unterschiedlich entwickeln, wird frühzeitig selektioniert. Ihre Potenziale und Kapazitäten werden so nicht erkannt oder abgewürgt.

Ins Humanvermögen investieren

Diese sozial bedingte Auslese einer vergangenen Gesellschaft entspricht auch nicht der demografischen Situation: Die Geburtenrate hat sich seit dem Pillenknick in den 1960er Jahren auf tiefem Niveau stabilisiert. Der Anteil der älteren Bevölkerung wird über die nächsten beiden Dekaden kontinuierlich zunehmen.

Dies heisst, dass wir weniger Hände haben, jedoch mehr Hände benötigen: Der Aufwand in der Betreuung und der Pflege nimmt zu. Im Gesundheitssektor haben wir bereits zu wenig Arbeitskräfte. Immer deutlicher zeigt sich, dass wir stärker in das Humanvermögen investieren sollten.

Die Akademien der Wissenschaften Schweiz haben bereits 2009 eine Arbeitsgruppe eingesetzt, die sich mit der Zukunft der Bildung in der Schweiz befasst. In mehreren Berichten zeigte sie auf, wie der Weg von der Selektion zur Integration aussehen könnte.

Den zuständigen Behörden, der Konferenz der Erziehungsdirektoren und dem Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation misslie-

Das Bildungssystem orientiert sich an einer Dreiklassengesellschaft

Die «Bildungsrevolution» ist unvollendet. Auf die «Ausschöpfung der Begabtenreserven» der bildungsfernen Schichten wartet man vergeblich. Das Versprechen der Chancengleichheit gehört endlich eingelöst. Gastkommentar von Markus Zürcher

len diese Analysen: Sie monierten, dass der Föderalismus im Bildungssystem nicht respektiert und nicht eine wissenschaftliche, sondern eine politische Agenda verfolgt wurde.

In einem Bericht von 2018 setzte sich auch der Schweizerische Wissenschaftsrat vertieft mit der sozialen Selektion auseinandergesetzt. Wolf Lindner, ein renommierter und pragmatisch denkender Politologe und damals Mitglied des Wissenschaftsrates konstatierte bereits 2015 in dieser Zeitung, dass die Bildungsrevolution, die vor einem halben Jahrhundert mit Expertenberichten – nach ihren Kommissionsvorsitzenden «Bericht Hummler»

(1959), «Schultz» (1963) und «Labhardt» (1964) genannt – eingeleitet wurde, bis heute unvollendet geblieben sei. – Nicht eingelöst wurde das Versprechen einer «Ausschöpfung der Begabtenreserven» der bildungsfernen Schichten – und damit das Versprechen der Chancengleichheit. Die Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrats nahm die Empfehlungen des Wissenschaftsrates 2019 in einer Motion auf, die vom Nationalrat angenommen, vom Bundesrat und dem Ständerat aber abgelehnt wurde.

Bisher sind somit politische Bemühungen versandet, und auch die neue Botschaft des Bun-

desrates zur Bildung, Forschung und Innovation für die Jahre 2021–2024 nimmt die Anliegen nur schwach auf: Sie betont wiederum die Zuständigkeit der Kantone für Bildungsfragen und unterstreicht die formale Chancengleichheit und Chancengerechtigkeit.

Frühe Selektion ist dysfunktional

Die Dysfunktionalität der frühen Selektion zeigt die kürzlich von den Akademien Schweiz publizierte, empirische Untersuchung zum «Tertiärisierungsdruck». Die Umstellung von einem System der Selektion zu einem System der Förderung wäre einfach zu bewerkstelligen.

Die meisten Privatschulen tun dies schon lange und fördern Kinder und Jugendliche vom Kindergarten bis zur neunten Klasse konsequent gemäss ihren Fähigkeiten, Talenten, Potenzialen und Kapazitäten.

Die Selektion erfolgt in diesem Modell erst später. Sie liegt am Ende der obligatorischen Schulzeit bei den aufnehmenden Institutionen, den weiterführenden Schulen und Lehrbetrieben – diese kennen die Anforderungen und können eine funktionierende Allokation gewährleisten. So könnte der demografischen Verschiebung besser Rechnung getragen, dem Bedarf des Arbeitsmarktes entsprochen und die Chancengleichheit erhöht werden.

Es ist höchste Zeit, dass die zuständigen Organe der Kantone und des Bundes, insbesondere die Konferenz der Erziehungsdirektionen und das Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation, im Interesse der Wirtschaft und der Gesellschaft mit einfachen Massnahmen auf die demografische Entwicklung reagieren und die Resilienz stärken.

Markus Zürcher ist Generalsekretär der Schweizerischen Akademie der Geistes- und Sozialwissenschaften (SAGW).