«Bilaterale III»: Ein Integrationsvertrag ohne Vorteile

Carl Baudenbacher

1. Der Massstab: Decision-shaping folgt institutioneller Bindung

Die Zurückhaltung der EU, dem Vereinigten Königreich substanzielle Mitwirkungsrechte im Sinne des decision-shaping einzuräumen (Subscribe to read), ist nicht einfach eine Frage des Geldes. Der entscheidende Punkt ist institutioneller Natur. Decision-shaping im Umfeld der EU wird in der Regel nur Staaten zugestanden, die ein verbindliches Gesamtpaket akzeptieren: dynamische Rechtsübernahme, Überwachung, gerichtliche Kontrolle bzw. Streitbeilegung und finanzielle Solidarität.

2. Norwegen: Integration mit eigenständiger EFTA-Architektur

Norwegen ist das klarste Beispiel. Als EWR-EFTA-Staat übernimmt es grosse Teile des EU-Binnenmarktrechts, sobald sich dieses weiterentwickelt. Im Gegenzug erhält Norwegen strukturierte Möglichkeiten, vor der Verabschiedung von EU-Rechtsakten Einfluss zu nehmen – etwa durch Teilnahme von Experten, Konsultationen und Stellungnahmen der EWR/EFTA-Staaten. Das ist decision-shaping, nicht decision-making: Norwegen kann die Vorbereitungsphase beeinflussen, hat aber weder im Rat noch im Europäischen Parlament ein Stimmrecht. Der entscheidende institutionelle Vorteil Norwegens liegt jedoch darin, dass die EWR/EFTA-Staaten einer eigenen, unabhängigen EFTA-Überwachungsbehörde und einem eigenen, unabhängigen EFTA-Gerichtshof unterstehen. Dieser ist dem Gerichtshof der Europäischen Union hierarchisch nicht untergeordnet; seine Urteile können vom EuGH nicht aufgehoben werden. Damit verbindet das EWR-Modell weitgehende materielle Integration mit einer eigenständigen institutionellen Architektur.

3. Schweiz: Sektorale Integration ohne gleichwertige institutionelle Absicherung

Die Schweiz steht ausserhalb des EWR und hat ihre Beziehungen zur EU über ein Netz sektorieller Abkommen aufgebaut. Auch sie leistet Kohäsionsbeiträge. Weil dem schweizerischen Modell historisch jedoch ein umfassender Mechanismus für dynamische Rechtsübernahme,

Überwachung und Streitbeilegung fehlte, bleibt das schweizerische decision-shaping stärker fragmentiert und weniger institutionalisiert als das norwegische. Die EU hat deshalb darauf gedrängt, dass die Schweiz als Preis für vertieften Marktzugang einen kohärenteren institutionellen Rahmen akzeptiert.

In Brüssel wird das schweizerische Arrangement als Form sektoraler Integration betrachtet, nicht aber als befriedigendes Integrationsmodell im Sinne des EWR. Die Schweiz wird nicht wie ein gewöhnlicher Drittstaat behandelt, weil sie in Teilen des Binnenmarkts tief integriert ist. Die Unterschiede zum EWR-Modell sind allerdings gravierend: faktische Überwachung durch die Europäische Kommission und ein Schiedsgericht, das nur pro forma unabhängig erscheint, weil es bei Fragen des EU-Rechts an die Auslegung des EuGH gebunden wäre. Damit entstünde eine Form extraterritorialer Gerichtsbarkeit, wie sie das Vereinigte Königreich nach dem Brexit gerade nicht akzeptiert hat.

4. Vereinigtes Königreich: Freihandel statt extraterritorialer Bindung

Das Vereinigte Königreich hat nach dem Brexit ein noch lockereres Modell gewählt. Es hat die EWR-artige Integration abgelehnt und sich für eine Freihandelsbeziehung entschieden. Aus Sicht der EU würde die Gewährung starker decision-shaping-Rechte ohne entsprechende Verpflichtungen bedeuten, einem grossen ehemaligen Mitgliedstaat gewisse Vorteile der Mitgliedschaft ohne deren Pflichten einzuräumen: keine dynamische Rechtsübernahme, keine Überwachung, kein supranationaler Gerichtsmechanismus und kein breiter finanzieller Beitrag, der mit den Leistungen eng integrierter Nichtmitglieder vergleichbar wäre.

5. Kohäsionszahlungen: Solidarität oder Wegzoll?

Kohäsionszahlungen lassen sich auf zwei Arten verstehen. Die EU stellt sie als Solidaritätsbeiträge dar: Staaten, die von einem privilegierten Zugang zu einem tief integrierten Markt profitieren, sollen zur Verringerung wirtschaftlicher und sozialer Disparitäten innerhalb dieses Marktes beitragen. Kritiker können darin eine Art Wegzoll oder politisches Druckmittel sehen – polemisch gesprochen Wegelagerei.

6. Schlussfolgerung: Die Schweiz hätte das schlechteste Modell

Daraus ergeben sich zwei Schlussfolgerungen. Erstens hätte die Schweiz unter dem Arrangement mit Brüssel im Vergleich der drei Modelle das unvorteilhafteste Ergebnis: weniger gerichtliche Unabhängigkeit als der EWR/EFTA-Pfeiler und zugleich mehr extraterritoriale Bindung als das Vereinigte Königreich nach dem Brexit akzeptiert hat. Die Schweiz würde damit weder die Vorteile des EWR-Modells noch die souveränitätsschonende Distanz des britischen Freihandelsmodells erhalten.

Zweitens ist die Bezeichnung «Bilaterale III» irreführend. Materiell ginge es nicht bloss um eine Fortsetzung des klassischen bilateralen Wegs, sondern um einen Integrationsvertrag: dynamische Rechtsübernahme, faktische Überwachung durch die Europäische Kommission, EuGH-gebundene Streitbeilegung und finanzielle Beiträge würden zu einem neuen institutionellen Gesamtpaket verbunden. Wer dies weiterhin als blosse «Bilaterale III» bezeichnet, verschleiert den qualitativen Wechsel vom punktuellen Vertragsgeflecht zu einer strukturellen Einbindung in die EU-Rechtsordnung.