



Der EuGH hat wirtschaftliche Grundfreiheiten meist sehr hoch gewichtet.

IMAGO

## Wer hat Angst vor «fremden Richtern»?

*Der Europäische Gerichtshof (EuGH) soll auch in neuen Verhandlungen über institutionelle Regeln mit der EU eine Rolle spielen. Dieses Modell verdient Unterstützung.*  
Gastkommentar von Matthias Oesch

Der Bundesrat hat die Verhandlungen mit der EU über ein institutionelles Abkommen im Mai 2021 abgebrochen. Er begründete diesen Schritt damals mit unbefriedigenden Lösungen bei den flankierenden Massnahmen, der Unionsbürgerrichtlinie und den staatlichen Beihilfen.

Das gemeinsam ausgehandelte Streitbeilegungsmodell, wonach jede Partei die Einsetzung eines Schiedsgerichts verlangen könnte, hatte der Bundesrat akzeptiert. Bei der Auslegung von Begriffen des EU-Rechts müsste das Schiedsgericht den EuGH anrufen, bevor es den Streitfall entscheidet. Dem Vernehmen nach steht nun dieses Streitbeilegungsmodell in den laufenden Sondierungen wieder zur Debatte. Verdient es Unterstützung – oder unterwerfen wir uns damit dem Gericht der Gegenpartei und verpönten «fremden Richtern»?

Der EuGH ist das Höchstgericht der EU. Er wirkte vor allem in den Anfangsjahren der europäischen Einigung als «Integrationsmotor». Dabei wurde ihm mitunter vorgeworfen, die wirtschaftlichen Grundfreiheiten höher zu gewichten als weitere Interessen wie etwa den Arbeitnehmerschutz.

Mittlerweile hat der EuGH diese Praxis im Lichte der Vertragsentwicklung und zahlreicher Rechtsanpassungen zur Sozialpolitik neu justiert. Er trägt im Verbund mit dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte zudem dazu bei, dass in Europa ein hochwertiger Grundrechtsschutz existiert. Er entscheidet methodisch angeleitet und nimmt seine Aufgabe, im Stil eines «Supreme Court» unparteiisch und unabhängig von den anderen EU-Organen zu agieren, ernst.

Der EuGH urteilt auch zugunsten von Personen und Unternehmen aus Drittstaaten, wenn dies vertraglich angelegt ist. In denjenigen Fällen, in denen völkerrechtliche Verträge wortgleich oder ähnlich formuliert sind wie EU-Recht, ist eine parallele Auslegung angezeigt, sofern Zweck und Kontext vergleichbar sind.

Vermutungsweise ist dies bei Begriffen des EU-Rechts in den Abkommen mit der Schweiz der Fall. Sofern der EuGH im Rahmen des avisierten Streitbeilegungsmodells zwischen der Schweiz und der EU mit einer Auslegungsfrage betraut wird, können alle EU- und EWR-Mitgliedstaaten wie auch die Schweiz Stellungnahmen einreichen und auf diese Weise zur Entscheidungsfindung beitragen. Das Verfahren dient der Klärung des Rechts und ist nicht gegen die Schweiz gerichtet. Es deutet nichts darauf hin, dass der EuGH tendenziell «gegen die Schweiz» entscheiden würde.

Es ist wesentlich, die Verpflichtung eines Schiedsgerichts zur Befassung des EuGH klar zu umreissen. In dieser Hinsicht birgt der Entwurf des institutionellen Abkommens von 2018 Verbesserungspotenzial. Eine Vorlagepflicht sollte nur dann bestehen, wenn die Bedeutung eines Begriffs des EU-Rechts im EU-rechtlichen Kontext umstritten ist und sich der EuGH dazu noch nicht geäussert hat.

Begriffe des EU-Rechts finden sich typischerweise in Verordnungen und Richtlinien der EU, auf die in den Abkommen verwiesen wird. Dasselbe gilt für Bestimmungen in den Abkommen selbst,

Der EuGH wirkte vor allem in den Anfangsjahren der europäischen Einigung als «Integrationsmotor».

sofern sie wörtlich oder sinngemäss EU-Recht entsprechen und ihnen die gleiche Bedeutung zukommen soll. Die Befassung des EuGH beruht in diesen Konstellationen auf einer nachvollziehbaren Logik: Es handelt sich um EU-Recht, das zwar auf einen Drittstaat ausgedehnt wird, seinen genuin unionsrechtlichen Charakter aber nicht verliert. Es bleibt wesensmässig EU-Recht, dessen Auslegung letztinstanzlich dem EuGH obliegt.

Demgegenüber mag ein Schiedsgericht in alleiniger Verantwortung urteilen, wenn die Auslegung eines Begriffs des EU-Rechts klar ist oder wenn sich der EuGH dazu bereits geäussert hat. Eine Vorlagepflicht besteht ebenso wenig, wenn ein Begriff des EU-Rechts im bilateralen Kontext geklärt werden muss oder wenn es um eine der Schweiz zugestandene Ausnahme (etwa beim Lohnschutz) geht.

Auf diese Weise kommt einem Schiedsgericht bei der Auslegung der Abkommen eine durchaus eigenständige Funktion zu. Schliesslich ist es für die Beurteilung der Verhältnismässigkeit von Ausgleichsmassnahmen im Falle einer Nichtumsetzung eines Urteils zuständig.

Ausserhalb der seltenen zwischenstaatlichen Streitbeilegung obliegt der Rechtsschutz bei der Durchführung der Abkommen weiterhin den Gerichten der Vertragsparteien. Dabei legen auch die Gerichte in der Schweiz die Abkommen bereits heute konsequent im Licht der Praxis des EuGH zum EU-Recht aus. Sie tun dies in typisch schweizerischer Manier pragmatisch und unaufgeregt. Darüber hinaus orientieren sie sich auch in staatsvertraglich nicht überdachten Bereichen – etwa im Datenschutz und im Wettbewerbsrecht – stark an den Leiturteilen des EuGH.

Warum soll dieser vorteilhafte und unkomplizierte Umgang mit dem EuGH und seinen Urteilen nicht auch im Rahmen neuer institutioneller Regeln für die bilateralen Abkommen möglich sein?

Matthias Oesch ist Professor für Europarecht an der Universität Zürich.

Bei uns sind sie Habenichtse, in Österreich Krösusse. Bei unserem östlichen Nachbarn erhalten die Parteien rund 280 Millionen Franken pro Jahr, davon 80 Prozent vom Staat. In der Schweiz betrug das kumulierte Budget aller nationalen Parteien im Wahljahr 2019 knappe 22 Millionen Franken. Bei den Wahlen 2023 müssen die Schweizer Parteien nun zum ersten Mal ihre Finanzen offenlegen. Was bedeuten die neuen Transparenzregeln für die Schweizer Parteien, die im internationalen Vergleich arm wie Kirchenmäuse sind und kaum auf staatliche Unterstützung zählen können?

Als indirekten Gegenvorschlag zur Volksinitiative «Für mehr Transparenz in der Politikfinanzierung (Transparenz-Initiative)» verabschiedete das Parlament im Juni 2021 neue Vorschriften über die Offenlegung der Finanzierung von politischen Parteien. Anschliessend hat der Bundesrat Ende Oktober 2022 die Verordnung über die Transparenz bei der Politikfinanzierung mit Ausführungsbestimmungen in Kraft gesetzt. Im Zentrum steht für die Parteien die neue Regel, dass sie die Urheberschaft von Spenden im Wert von mehr als 15 000 Franken offenlegen müssen. Die Autoren haben im Auftrag des (politisch neutralen) Club Politique de Berne anhand von Interviews mit Entscheidungsträgern aus Politik und Wirtschaft sowie der Auswertung weiterer Materialien untersucht, wie sich die neuen Regeln auf die Finanzierung von Parteien und Wahlkampagnen auswirken könnten. Die Erhebung ergab vier zentrale Erkenntnisse:

*Spenden von mehr als 15 000 Franken leisten einen relevanten Beitrag an die Politikfinanzierung:* Spenden von grossen Unternehmen machen insbesondere im bürgerlichen Lager einen nicht zu vernachlässigenden Anteil an den Finanzen aus. Spenden von Einzelpersonen von mehr als 15 000 Franken sind gemäss den befragten Entscheidungsträgern hingegen selten. Bei Kampagnen von Kandidierenden kommen solch hohe Spendenbeträge vor allem in grossen Kantonen bei Stände-

## Die Parteien bangen um ihre Finanzierung

*Bei den Wahlen 2023 gelten neue Transparenzregeln. Parteispenden ab 15 000 Franken müssen offengelegt werden. Sollte darunter die Spendierfreudigkeit leiden, wäre das demokratiepolitisch bedenklich.*

Gastkommentar von Christian Bolliger, Madleina Ganzeboom und Adrian Vatter

ratswahlen und dort insbesondere in zweiten Wahlgängen vor. Gespendet wird nicht nur zur Unterstützung von Parteien oder Politikern mit ähnlichen Anliegen. Vor allem grosse Unternehmen begründen ihre Spenden an mehrere Parteien als Beitrag an deren wichtige Arbeit für das Milizsystem.

*Die Transparenzvorschriften dürften zu einem Rückgang von Spenden über 15 000 Franken führen:* Die befragten Akteure erwarten einen nicht bezifferbaren Rückgang an Spenden oberhalb der festgesetzten Transparenzschwelle. Die Parteien sind bezüglich des Umfangs gelassen, da von den grossen, bereits bekannten Unternehmens-

spenden eher kein Rückzug zu erwarten ist. Folgende Gründe für den Rückzug von grösseren Spenden werden genannt: Imagierisiko, Vergraulen der Kundschaft, Erklärungsnot gegenüber Akteuren, die man nicht unterstützt, sowie Verunsicherung aufgrund der Komplexität der Regelung und Rechtsunsicherheit. Die Befragten erwarten kurzfristig keine spendenförderliche Änderung des öffentlichen Diskurses, indem beispielsweise Spenden zur Stärkung der Parteien als Ehrensache zur Imagepflege reizvoller werden.

*Umgehungsversuche werden als ein realistisches Szenario erwartet:* Die Befragten haben zwar noch

keine Hinweise, sie gehen aber davon aus, dass Umgehungen der Transparenzregel möglich sind und auch tendenziell versucht werden dürften. Neben der Stückelung von Spenden ist je nach Umsetzung der Vorschriften auch die Schaffung von parteinahen Gönnervereinigungen eine legale Umgehungsmöglichkeit. Hier warten die Akteure noch auf den Entscheid der Aufsichtsbehörde.

*Die Finanzierung der nationalen Parteien bleibt eine Herausforderung für die Demokratie:* Die Transparenzregelung sorgt zumindest kurzfristig eher für einen Rückgang der finanziellen Ressourcen und bringt den Parteien einen zusätzlichen administrativen Aufwand. Dies ist demokratiepolitisch bedenklich. Die Parteien sind Schlüsselakteure für eine qualitativ hochstehende und demokratisch abgestützte Auseinandersetzung und benötigen im Kontext zunehmender Professionalisierung und Polarisierung dafür fortlaufend mehr Mittel. Gleichzeitig sind die Parteien chronisch unterdotiert. Oder wie es der Generalsekretär einer Partei auf den Punkt brachte: «Ressourcentechnisch sind wir Parteien eine Seifenkiste im Autorennen». Sollen private Spenden als wichtigste Quelle an Bedeutung gewinnen, muss deshalb der Glaubwürdigkeitserwerb durch die Transparenz als Argument genutzt werden.

Mit anderen Worten: Transparenz muss von den Spendern aktiv gelebt werden und als wichtiger Beitrag an die Qualität der demokratischen Auseinandersetzung verstanden werden. Das bedingt, dass sich insbesondere die grossen Unternehmen und Verbände ihrer gesellschaftspolitischen Verantwortung bewusst sind. Gelingt das nicht in nützlicher Frist, bleibt als Alternative nur der Ausbau der staatlichen Parteienfinanzierung.

Christian Bolliger und Madleina Ganzeboom sind Politikwissenschaftler bei Vatter – Büro für Politikanalyse; Adrian Vatter ist Professor für Politikwissenschaft an der Universität Bern.