



Ein wesentlicher Streitpunkt beim Rahmenabkommen mit der EU ist die Frage des Lohnschutzes. ANNICK RAMP / NZZ

InstA: Stärkung des Schiedsgerichts

Die Schweiz sollte mit der EU einen Mechanismus der Streitschlichtung aushandeln, der die völkerrechtlichen Grundsätze der Gleichheit und Souveränität der Vertragspartner nicht infrage stellt. Gastkommentar von Stephan Breitenmoser und Robert Weyeneth

Der vorliegende Entwurf für ein institutionelles Rahmenabkommen (InstA) zwischen der Schweiz und der EU sieht einen neuen Mechanismus zur Beilegung von Streitigkeiten vor. Dieser steht in direktem Zusammenhang mit den Streitpunkten des Lohnschutzes, der Unionsbürgerrichtlinie und der Beihilfenkontrolle, bei denen der Bundesrat Klarstellungen anstrebt. Er muss deshalb ebenfalls zusammen mit ihnen geklärt werden.

Bis jetzt ist es am Gemischten Ausschuss, Streitigkeiten der Parteien über ihr bilaterales Verhältnis beizulegen. Nötig ist jeweils eine Einigung. Dies führt bisweilen zu Blockaden. Die EU fordert deshalb seit längerem einen wirksameren Mechanismus. Laut dem Abkommensentwurf können die Vertragsparteien bei Streitigkeiten über das InstA oder die von ihm erfassten Marktzugangsabkommen ein Schiedsgericht anrufen. Ein solcher Schritt setzt voraus, dass sie die Angelegenheit zuvor im jeweiligen Gemischten Ausschuss behandelt und keine Einigung erzielt haben. Geht es – vereinfacht gesagt – um die Auslegung von EU-Recht, so legt das Schiedsgericht die Angelegenheit dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) vor.

Es wäre zu prüfen, ob der Mechanismus der Streitschlichtung nicht so ausgestaltet werden könnte, dass die völkerrechtlichen Grundsätze der Gleichheit und Souveränität der Vertragspartner gewahrt bleiben. Dies könnte dadurch geschehen, dass der Gemischte Ausschuss, sofern er in einer Angelegenheit keine Einigung erzielt, die Streitfrage in einem Vorverfahren einem Schiedsgericht vorlegt, das – bei Einstimmigkeit – abschliessend entscheidet. Entsprechend dem völkerrechtlichen Grundsatz der Vertragsfreiheit könnte dieses – aus Gründen der Effizienz – auch aus nur zwei Richtern der beiden Vertragsparteien zusammengesetzt sein. Eine wirksame Entscheidung von Streitigkeiten bliebe damit möglich.

Zu unterscheiden wären dabei zwei Konstellationen: Geht es einerseits um die Auslegung von Vertragsrecht, das nicht auf EU-Recht beruht, kann das Zweierschiedsgericht bei Einigkeit abschliessend entscheiden. Bei Uneinigkeit legt es dem Gemischten Ausschuss zwei unterschiedliche Rechtspositionen vor. Erst bei andauernder Blockade im Gemischten Ausschuss entscheidet das Dreierschiedsgericht. Es tut dies jedoch abschliessend, wenn und soweit es um die Auslegung des InstA selbst geht und dies vom Zweierschiedsgericht festgestellt wurde. Die Frage eines Einbezugs des EuGH würde sich dann von vornherein nicht stellen. Dies gilt unter anderem für Fragen zur Anwendbarkeit des InstA auf das Freihandelsabkommen von 1972 und auf die Unionsbürgerrichtlinie oder bei Fragen im Zusammenhang mit der Guillotineklausele der Bilateralen-I-Verträge.

Geht es andererseits um die Auslegung von Vertragsrecht, das auf EU-Recht beruht, kommt dem Zweierschiedsgericht zunächst die Aufgabe zu, dessen Inhalt rechtlich präzise festzustellen. Sind sich die beiden Schiedsrichter im Rahmen eines solchen Vorverfahrens einig, ist ihr Schiedsurteil abschliessend. Andernfalls legen sie ihre unterschiedlichen Meinungen in einem Gutachten wiederum dem Gemischten Ausschuss vor. Diesem dient das Gut-

Selbst bei Fragen zum einschlägigen EU-Recht dürften sich die beiden Schiedsrichter in aller Regel auf eine Auslegung einigen.

achten dann als Grundlage für seine erneute Entscheidungsfindung. Nur bei dessen andauernder Blockade ist der Streitfall einem neuen (Dreier-) Schiedsgericht vorzulegen, das dann die Streitfrage – wie bei der ersten Konstellation – entweder definitiv entscheidet oder dem EuGH zur Auslegung vorlegt. Bei einer solchen Ausgestaltung der Streitschlichtung blieben die erwähnten völkerrechtlichen Grundsätze weitgehend gewahrt. Denn es wäre auch in diesem Fall in erster Linie Sache des Gemischten Ausschusses und des Schiedsgerichts, eine einvernehmliche Lösung zu finden. Gelänge ihnen dies nicht, so könnte die Vertragspartei, welche die Verletzung eines Abkommens behauptet, Ausgleichsmassnahmen treffen. Der anderen Vertragspartei stünde es dann frei, die Recht- und Verhältnismässigkeit solcher Massnahmen vom Dreierschiedsgericht überprüfen zu lassen.

Dieses neue Vorverfahren würde den völkerrechtlichen Charakter des Schiedsverfahrens stärken, umso mehr, als wohl die meisten Streitfragen rund um das InstA als solches bereits durch das Zweierschiedsgericht im Vorverfahren geklärt werden könnten. Und selbst bei Fragen zum einschlägigen EU-Recht dürften sich die beiden Schiedsrichter in aller Regel auf eine Auslegung einigen.

Ein solches Vorverfahren, welches entweder in einer gemeinsamen Erklärung oder in einem neuen Zusatzprotokoll vorzusehen wäre, könnte wohl in den meisten Fällen rasch und effizient durchgeführt werden. Es nähme dem Einwand, wonach die Schweiz sich einem fremden Gericht unterwerfe, den Wind aus den Segeln. Dadurch dürften sich schliesslich die Aussichten auf eine Gutheissung des InstA in einer Referendumsabstimmung stark verbessern.

Stephan Breitenmoser ist Professor für Europarecht an der juristischen Fakultät der Universität Basel und Richter am Bundesverwaltungsgericht in St. Gallen; **Robert Weyeneth** ist Advokat und Gerichtsschreiber am Bundesverwaltungsgericht in St. Gallen.

Die Berichterstattung und die Beurteilung des Konflikts um die Region Nagorni Karabach beziehungsweise Arzach, wie sich diese international nicht anerkannte Republik selber nennt, sind von der aserbaidisch-türkischen Propaganda massgebend beeinflusst. Ihre Deutungshoheit setzt sie mit Drohungen gegen Personen durch, die den territorialen Anspruch Aserbaidschans auf dieses armenische Kernland infrage stellen. Zum Arsenal gehören auch Angriffe auf die Pressefreiheit. Journalisten werden eingeschüchert und auf eine schwarze Liste gesetzt. «Aserbaidschan geht gegen Schweizer Journalisten vor», titelte etwa die «NZZ am Sonntag» Ende 2019. Die Kombination von Dominanz und Drohkulisse ist in den Medien wirksam; und die Haltung der Politik ist einseitig von wirtschaftlichen Rücksichten geprägt.

Aserbaidschan ist der wichtigste Handelspartner der Schweiz im Südkaukasus und ein bedeutender Erdöllieferant. Das Aussendepartement (EDA) lobt auf seiner Website die bilateralen Beziehungen und lässt verlauten, die Schweiz messe der «Förderung der guten Regierungsführung» in Aserbaidschan grosse Bedeutung bei. Tatsächlich wäre in dieser Hinsicht viel zu tun; Aserbaidschan ist eine korrupte Erbdiktatur, die Bürger- und Menschenrechte mit Füßen tritt. Der renommierte amerikanische Think-Tank Freedom House vergibt Aserbaidschan 10 von 100 Demokratiepunkten und der Türkei beschämende 32 Punkte – Tendenz sinkend. Beide Länder gehören damit zur Kategorie «not free», im Gegensatz zu Armenien (53) und Arzach (34), die als Transitionsdemokratien mit «partly free» bezeichnet werden – Tendenz steigend.

Als prominentes Beispiel für die gute technische und wirtschaftliche Zusammenarbeit nennt das EDA die staatliche aserbaidisch-energiegesellschaft Socar. Diese ist jüngst international mit ihrer schändlichen Kriegstreiberei aufgefallen.

Die dem EDA zugehörige Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (Deza) unterstützt

Nagorni Karabach und die Rolle der Schweiz

Der von der aserbaidisch-türkischen Allianz geführte Krieg gegen Nagorni Karabach löst im Ausland auffallend zurückhaltende Reaktionen aus. Diese sind einseitig von wirtschaftlichen Rücksichten geprägt. Auch die Schweiz setzt hier falsche Prioritäten. Gastkommentar von Philipp Egger

Aserbaidschan mit jährlichen Millionenbeträgen. Auf diese Weise fördern die Schweizer Steuerzahler die «lokale Kunst und Kultur», die «wirtschaftliche Stärkung der Frauen», «bessere öffentliche Dienstleistungen und Gouvernanz» und anderes mehr. Aserbaidschan generiert zwar als erdölfördernder Staat einen gewaltigen Reichtum – nicht zuletzt mit den Lieferungen an die Schweiz. Statt aber damit die eigene Volkswirtschaft und die Zivilgesellschaft zu entwickeln, versickert das Geld in den Taschen der Kleptokratie und wird in Waffen investiert, mit denen gegenwärtig Nagorni Karabach verwüstet wird. Wer in Aserbaidschan öffentlich Kritik übt,

verschwindet im besten Fall hinter Gittern. Über die Resultate der «Förderung der guten Regierungsführung» in Aserbaidschan durch die Schweiz ist nichts bekannt.

Was Karabach betrifft, pflegt das EDA eine inhaltliche und begriffliche Darstellung, die Aserbaidschan gefällig ist. Die aserbaidisch-energiegesellschaft in Bern verweist systematisch auf die «esteemed Swiss Government's position», um etwa Reisen nach Karabach als «unfreundlichen Akt» gegen die Souveränität Aserbaidschans zu qualifizieren. Über den gegenwärtigen Krieg mag das EDA bloss verarmend berichten (Stand 9. November): «Die

Kampfhandlungen (...) fordern regelmässig Todesopfer und Verletzte auf beiden Seiten.» In Wirklichkeit hat der am 27. September von der aserbaidisch-türkischen Allianz entfesselte Vernichtungskrieg bereits Tausende von Todesopfern gefordert, ganze Landstriche verwüstet, Waldgebiete mit Phosphorbomben abgebrannt und zahllose Siedlungen dem Erdboden gleichgemacht.

Insgesamt zeigt sich die offizielle Schweiz beim Aufpolieren der Reputation des korrupten und autokratisch geführten Regimes in Baku auffällig eilfertig. Eine enge wirtschaftliche Zusammenarbeit muss nicht zwangsläufig zu Willfährigkeit führen. Sie böte im Gegenteil eine starke Grundlage, für freiheitliche und rechtsstaatliche Prinzipien einzutreten.

Das Freihandelsabkommen mit der Türkei sistierte der Bundesrat vor rund zwei Jahren wegen des Einmarsches der türkischen Armee in Syrien – ein starkes aussenpolitisches Signal. Seither hat die Türkei ihre aggressive Aussenpolitik im Mittelmeerraum und jetzt im Südkaukasus fortgesetzt. Sie ist unter dem pantürkisch aufgeladenen Präsidenten Erdogan ausser Rand und Band geraten. Um ihre geopolitische Bedeutung aufzuwerten, bricht sie internationale Abkommen, verletzt das Seerecht, tritt als Kriegstreiberin auf und verhöhnt die europäischen Demokratien.

Ausgerechnet jetzt will die Schweiz das Freihandelsabkommen ratifizieren – während andere Staaten wirtschaftliche Sanktionen erwägen. Der politische und imagefördernde Nutzen ist für die Türkei ungleich höher als der wirtschaftliche für die Schweiz. Woher kommt die Eile, nachdem das Aussendepartement noch im Frühling hat verlauten lassen, mit diesem Geschäft eile es nicht?

Philipp Egger ist Historiker und ehemaliger Direktor der Gebert-Rüf-Stiftung, Südkaukasuskennner und Ehrenbürger der Ortschaft Hartaschen in Nagorni Karabach.