«Eine Kündigung wäre sehr anspruchsvoll»: Juristin Tobler.

Die Grenzgängerin

Wird über das EU-Rahmenabkommen diskutiert, gilt sie als die Expertin schlechthin: Christa Tobler. Wie neutral kann sie als Europarechtsprofessorin sein?
Von Katharina Fontana

Einen solchen Arbeitsort kann man sich nur wünschen: Das grossbürgerliche Stadtpalais im Gellertquartier, in dem uns Christa Tobler begrüsst und wo wir uns im idyllischen Garten über das Rahmenabkommen mit der EU unterhalten, ist der Sitz des Europainstituts der Universität Basel. Hier wird studiert und geforscht – und ab und zu auch ein bisschen Politik gemacht. So hat das Institut beziehungsweise sein Ehemaligen-Verein vor wenigen Wochen in Basel vor wenigen Wochen zusammen mit der Organisation Operation Libero ein Podium zum umstrittenen Rahmenabkommen mitorganisiert, bei dem ausschliesslich Befürworter eingeladen waren. Von den Gegnern, von denen es ja auch einige gibt, war niemand vertreten.

Das führt zur Frage, die unter anderem Anlass für unseren Besuch bei Christa Tobler ist: Kann man als Europarechtsprofessorin neutral sein, wenn es um die Beziehung der Schweiz zur Europäischen Union geht? Das ist insofern bedeutsam, als der Grossteil der Bevölkerung sich unter dem Stichwort «institutionelles Rahmenabkommen» wohl nicht sehr viel vorstellen kann und darauf angewiesen ist, dass jemand das Ganze anschaulich erklärt. Dasselbe gilt für die eidgenössischen Parlamentarier. Viele von ihnen haben sich in den letzten Monaten, seit der Entwurf des Rahmenabkommens auf dem Tisch liegt, zwar europarechtliches Wissen angeeignet. Geht es um Finessen rund um Unionsbürgerrichtlinie, Staatsbeihilfen und Entsenderichtlinie nach EU-Recht, sind sie aber meist überfordert. In dieser Situation steigt der Einfluss der Experten. Eine von ihnen ist Christa Tobler. Ihr Wissen ist fast am stärksten nachgefragt, ihre Stellungnahmen prägen die öffentliche Debatte, zumindest in der Deutschschweiz, über weite Strecken.

> Uneins sind sich Baudenbacher und Tobler vor allem beim Thema Schiedsgericht.

Gerngesehener Gast in der «Arena»

Tobler hat sich auf vergleichende Aspekte des europäischen Rechts spezialisiert und auf ihrem Gebiet eine Kompetenz erreicht, über die heute nur sehr wenige Juristen in der Schweiz verfügen. Dazu kommt ein charmantes, eloquentes Auftreten. Kein Wunder also, dass die 58-jährige Professorin mit der markanten Grauhaarfrisur von den Medien häufig als Sachverständige beigezogen wird, wenn es um Europa geht. Unter anderem ist sie gerngesehener Gast in der «Arena» des Schweizer Fernsehens. Wenn Tobler vom Expertenpult

Bild: Martin Rütschi (Keystone)

aus in druckreifen Sätzen die Rechtslage erklärt, wirkt sie wie die Nüchternheit in Person und ist das pure Gegenteil der hitzig debattierenden Politiker. Dass sie von den Journalisten geschätzt wird, hat auch damit zu tun, dass sie ihnen, und allen anderen Interessierten, ein Brevier zum institutionellen Rahmenabkommen zur Verfügung stellt, das sie zusammen mit Jacques Beglinger, Anwalt beim Wirtschaftsverband Swissholdings, verfasst hat und regelmässig aktualisiert. Journalisten, die sich im EU-Recht und mit den Bilateralen auskennen, wie man sich als Journalist in einem derart komplexen Rechtsgebiet eben auskennt, orientieren sich gerne am Brevier Tobler/Beglinger.

Aufgewachsen ist Christa Tobler zur Hauptsache in Winterthur, als Pfarrerstochter. Das Grundstudium absolvierte sie in Zürich, und mit Anwalt, Master in Laws, Doktorat und Habilitation erwarb sie später praktisch jeden Titel, den man sich als Juristin holen kann. Heute unterrichtet sie Europarecht an der Universität Basel und an jener von Leiden und pendelt regelmässig zwischen der Schweiz und den Niederlanden hin und her – eine Grenzgängerin zwischen der Schweiz und der EU. In Leiden besitzt Tobler einen Zweitwohnsitz, «ein typisch holländisches Reihenhäuschen»; zu Hause ist sie in Zürich, wo ihre Familie lebt.

«Ich mache keine Politik»

In der ersten Hälfte der 1980er Jahre, als Tobler studierte, wurde an den Universitäten kaum Europarecht gelehrt; im besten Fall wurde den Studenten etwas Völkerrecht vermittelt, viel mehr gab es damals nicht. Warum also dieses Interesse an der EU, zu einer Zeit, als hierzulande noch kaum jemand darüber redete und den Blick über die Grenzen hinaus richtete? «Als ich Studentin war, galt in der Schweiz noch das alte Eherecht, die Frau war dem Mann in vielerlei Hinsicht rechtlich untergeordnet. Die europäischen Länder waren in diesem Bereich viel fortgeschrittener, das interessierte mich brennend. Ich bin deshalb in die Niederlande gezogen und habe an der Uni das Fach ‹Frau und Recht› belegt. Dasselbe gilt für den Binnenmarkt, der in den 1980er Jahren in der Schweiz noch nicht verwirklicht war – man kann sich das heute gar nicht mehr vorstellen. Mich faszinierte, was die EU hier bereits umgesetzt hatte, ich wollte das näher kennenlernen und Europarecht studieren. Und rückblickend gesehen, war das die perfekte Wahl für mich.»

2013 erhielt Tobler den Europapreis der Neuen Europäischen Bewegung Schweiz (Nebs), weil die Professorin zu den Persönlichkeiten zähle, «deren Aktivitäten und Positionen dazu beigetragen haben, die europäische Idee in der Schweiz zu fördern und die Debatte über den Platz und die Rolle der Schweiz in Europa zu bereichern». Zurück also zur Eingangsfrage: Kann man als Europarechtlerin, die «die europäische Idee in der Schweiz» fördert, in der EU-Debatte neutral sein? Oder ist man nicht fast schon zwangsläufig zu nahe an den Positionen der EU? Keineswegs, findet Tobler. «Allein der Umstand, dass ich teilweise in den Niederlanden arbeite und Europarecht unterrichte, heisst nicht, dass ich einseitig denke und prinzipiell der EU zuneige. Ich hatte beispielsweise schon mehrere Auseinandersetzungen mit Leuten aus der EU-Kommission über die Frage der Unionsbürgerrichtlinie; in Brüssel zeigt man sich hier mitunter viel zu unflexibel. Meine Aufgabe ist es, zu erklären, was die Rechtsregeln sind. Ich mache keine Politik, ich erkläre das Recht.»

> Das, was die EU von der Schweiz für den Marktzugang fordert, hält sie für insgesamt angemessen.

Die Grenzen zwischen Recht und Politik sind allerdings fliessend, und dass Juristen das Rahmenabkommen und seine Auswirkungen auf die Schweiz völlig unterschiedlich beurteilen können, zeigte sich deutlich am öffentlichen Expertenhearing, das die aussenpolitische Kommission des Nationalrats im Januar durchführte. Professor Carl Baudenbacher, ehemaliger Präsident des Efta-Gerichtshofs und Kritiker des Abkommensentwurfs, widersprach seiner Berufskollegin mehrmals direkt. Uneins sind sich die beiden vor allem beim Thema Schiedsgericht, das laut Baudenbacher lediglich ein Feigenblatt darstelle und vom Europäischen Gerichtshof dirigiert würde. Damit unterwerfe sich die Schweiz dem Gericht der Gegenpartei. Tobler weist diese Aussage als zu apodiktisch zurück. «Das Schiedsgericht verfügt bei seinen Beurteilungen sehr wohl über Spielraum. Aber es ist natürlich kein völlig unabhängiges Gericht. Das Problem – wenn man von einem Problem sprechen will – ist, dass wir als Schweiz uns teilweise dem EU-Binnenmarkt anschliessen wollen und die EU die Regeln bereits gemacht hat. Das lässt sich nicht ändern.» Wirklich nicht? Wie wäre es damit, die Übung abzubrechen und mit den Verhandlungen über ein Rahmenabkommen, wenn überhaupt, nochmals von vorne zu beginnen? «Die Vorstellung, dass die EU das akzeptieren würde, ist nach meiner Einschätzung komplett unrealistisch.»

Politische Entspannung?

Im Urteil von Tobler komme man in der Europafrage nur mit Pragmatismus und Gelassenheit weiter. Sie ärgere sich zwar, sagt sie, dass die EU die Schweiz mit der Börsenäquivalenz unter Druck setze und sich gewisse Brüsseler Vertreter im Ton vergreifen würden. Gleichzeitig hält sie die Möglichkeiten des Landes, sich gegen die EU-Übermacht zu wehren, für gering. «Stimmt die Schweiz dem vorliegenden Rahmenabkommen nicht zu, kann ihr die EU das Leben sehr ungemütlich machen.» Die Angst vor einem Souveränitätsverlust kann Christa Tobler zwar «absolut nachvollziehen. Gleichzeitig muss man sehen, dass der Preis für die Unabhängigkeit sehr schmerzhaft wäre. Wenn wir am Binnenmarkt der EU partizipieren wollen, müssen wir der EU entgegenkommen.» Und das, was die EU von der Schweiz für den Marktzugang fordert, hält sie für insgesamt angemessen. Auch der Einwand, dass sich die Schweiz mit dem Rahmenabkommen noch stärker als heute dem Willen der EU ausliefern würde, wird von ihr relativiert. «Ich schätze, dass wir eine politische Entspannung erleben würden und die Schweiz und die EU zu einem unverkrampften Verhältnis gelangen könnten, wie es die Union mit den EWR-Staaten pflegt.»

Letzte Frage an Tobler: Kann man der Schweiz ernsthaft dazu raten, sich enger an eine Institution wie die Europäische Union zu binden, die von Krise zu Krise eilt? «Bei einem dynamischen Gebilde wie der EU gibt es tatsächlich Unwägbarkeiten. Doch wenn alle Stricke reissen, könnte die Schweiz auch einmal nein sagen oder das Rahmenabkommen sogar kündigen.» Allerletzte Frage: Kündigen? Wenn man an Grossbritanniens Drama mit dem Brexit denkt: Wie soll die Schweiz das Rahmenabkommen jemals wieder loswerden? «Rechtlich ist eine Kündigung absolut möglich; praktisch wäre sie sehr anspruchsvoll.» ○

«Die EU hat die Regeln bereits gemacht»: Professoren Epiney, Baudenbacher.

Bild: Peter Klaunzer (Keystone)