NR. 92

November/Dezember 2011

Newsletter des Europainstituts Basel, seines Fördervereins und seiner Alumni Association

Europainstitut Basel, Gellertstrasse 27, 4020 Basel, Tel: 061 317 97 67, www.europa.unibas.ch



# Von Europäischen Hamstern, Überwachungsbehörden und Gerichten

Prof. Dr. Christa Tobler, Professorin für Europarecht, Juristische Fakultät der Universität Basel

Zur regelmässig wiederkehrenden Arbeit einer Europarechtlerin gehört die Lektüre der neuen Rechtsprechung des Gerichtshofes der Europäischen Union. Da ich vor allem in englischer Sprache arbeite, lese ich die Urteile jeweils auf Englisch. Dabei begegnete mir letzthin ein Fall über den "European hamster", Lateinisch "cricetus critecus" und auf Deutsch "Feldhamster" (seltener auch "Europäischer Hamster") genannt. Ich hatte bisher gar nicht gewusst, dass es einen "Europäischen Hamster" gibt. Durch den Gerichtsentscheid in der Rechtssache C-393/09 Kommission gegen Frankreich lernte ich nun einiges dazu. So, dass der Europäische Hamster unter anderem im Elsass lebt, wo er aber vom Aussterben bedroht ist. Schuld daran sind städtebauliche Entwicklungen und landwirtschaftliche Praktiken, insbesondere der verstärkte Anbau von Mais auf Kosten der Anbauvielfalt.

Nun gehört der Europäische Hamster zu den Arten, welche nach der sog. Berner Konvention über die Erhaltung der europäischen wild lebenden Pflanzen und Tiere und ihrer natürlichen Lebensräume zu schützen sind. An dieser Konvention sind sowohl die Schweiz wie auch die Europäische Union beteiligt. Innerhalb der EU gilt in diesem Zusammenhang die sog. Habitatrichtlinie (Richtlinie 92/43/EWG zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wild lebenden Tiere und Pflanzen). Zum erwähnten Gerichtsfall kam es, weil die Europäische Kommission eine Beschwerde erhielt, wonach der Schutz des Europäischen

Hamsters im Elsass ungenügend sei. Eine Untersuchung führte dazu, dass die Kommission die Umsetzung der Richtlinie in Frankreich beanstandete. Da sie die Antwort Frankreichs darauf nicht befriedigte, reichte sie beim Gerichtshof eine Vertragsverletzungsklage ein. Der Gerichtshof beurteilte die französischen Massnahmen zur Erhaltung des Europäischen Hamsters angesichts der Anforderungen der Richtlinie tatsächlich als unzureichend. Er stellte in seinem Urteil deshalb fest, dass Frankreich gegen seine vertraglichen Pflichten als Mitgliedstaat der EU verstossen hat, indem es die Habitatrichtlinie in ungenügendem Masse umgesetzt hat. Sollte das Land diesem Urteil nicht nachkommen, so kann es zu einer zweiten Verfahrensrunde mit finanziellen Sanktionen kommen.

Die Rechtsdurchsetzung mittels griffiger überstaatlicher Mechanismen ist eines der Kennzeichen des EU-Rechts, das dieses Rechtssystem im Allgemeinen von anderem internationalen Recht unterscheidet (so z.B. von der erwähnten Berner Konvention). Dabei fungiert die Kommission als von den Mitgliedstaaten unabhängige, überstaatliche, eben "europäische" Überwachungsbehörde und der Gerichtshof als überstaatliche gerichtliche, ebenfalls "europäische" Instanz, wo Streitfälle ausgetragen werden können.

Was nun europäisches Recht in der Schweiz anbelangt, so gehört die Habitatrichtlinie nicht zum bilateralen Recht. Zudem gilt der Europäische Hamster hierzulande ohnehin bereits

als ausgestorben. Wenn es ihn aber noch gäbe, und wenn die Habitatrichtlinie Teil des bilateralen "Acquis" wäre, gäbe es dann auch bei uns griffige "europäische" Mechanismen zu ihrer Durchsetzung? Sie merken natürlich, geneigte Leserin, geneigter Leser, dass ich hier ein eminent "europäisches" Tier als eine Art Sinnbild für ein über es hinausgehendes europäisches Thema gewählt habe. Tatsache ist nämlich, dass es im bilateralen Rechtssystem zwar auf der Seite der EU überstaatliche Mechanismen gibt (dort gilt das bilaterale Recht als Teil des EU-Rechts und untersteht somit dessen Mechanismen), nicht aber auf jener der Schweiz, die ja den 27 EU-Mitgliedstaaten als einzelne Partei gegenüber steht. Vor allem besteht bei uns keine mit der Kommission vergleichbare Überwachungsbehörde, die ein Vertragsverletzungsverfahren einleiten könnte. Gäbe es also hierzulande den Europäischen Hamster noch, wäre weiter die Habitatrichtlinie Teil des bilateralen Rechts und wären



Europainstitut der Universität Basel Gellertstr. 27 Postfach, 4020 Basel

schliesslich in einer unserer Regionen wie im Elsass die Massnahmen zu ihrer Umsetzung unzureichend, so könnte der Europäische Hamster im Rahmen des bilateralen Rechts nicht auf eine vergleichbare institutionelle Unterstützung wie in der EU hoffen.

Diese unterschiedliche Rechtslage führt im bilateralen Recht zu einem institutionellen Ungleichgewicht, auf welches die EU seit einigen Jahren hinweist, insbesondere im Vergleich mit dem EWR-Recht. Dieses kennt nämlich dem EU-Recht vergleichbare Mechanismen und könnte deshalb laut der EU für das bilaterale Recht als Modell dienen. Generell ist die EU der Auffassung, dass die Funktionsweise des bilateralen Rechts in der heutigen Situation überholt ist. Nebst einer fortlaufenden Anpassung des bilateralen Rechts an den sich entwickelnden Besitzstand des einschlägigen EU-Rechts und der einheitlichen Auslegung der Abkommen regt sie insbesondere die Schaffung unabhängiger Mechanismen zur

Überwachung und rechtlichen Durchsetzung sowie einen Schlichtungsmechanismus an.



Cricetus cricetus, der Europäische Hamster (Foto: Katanski)

Die institutionellen Aspekte des bilateralen Rechts wurden kürzlich an der diesjährigen "International Dispute Resolution"-Konferenz der Universität

St. Gallen thematisiert, wo ich einen Vortrag hielt. Dabei zeigte sich, dass es offenbar in der Schweiz nur schon schwierig ist, das Anliegen der EU wirklich zu erfassen. Vielleicht hilft das Beispiel des Europäischen Hamsters, um sich klar zu werden, dass es um einen eigentlichen Systemwechsel geht. Nach meiner Einschätzung ist davon auszugehen, dass sich die EU mit weniger nicht zufrieden geben wird. Ob sich die Schweiz zu einer solchen Lösung wird entschliessen können, bleibt abzuwarten. Bekanntlich ist der Bundesrat daran, über mögliche Ansatzpunkte für institutionelle Reformen im bilateralen Rechtssystem nachzudenken, welche für die Schweiz akzeptabel sind. Und zum Schluss: Dem Europäischen Hamster ist zwar in der Schweiz nicht mehr zu helfen. Griffige rechtliche Mechanismen und die damit verbundene Rechtssicherheit liegen aber nicht nur im Interesse von wild lebenden Kleinnagetieren, sondern auch des Wirtschaftslebens, gerade in Krisenzeiten.

### Wahlbeobachtung

### Wahlbeobachtungen in der Schweiz und in Kirgistan

Bei den jüngsten National- und Ständeratswahlen hat die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) auf Einladung der Schweiz eine Wahlbeobachtungsmission durchgeführt. Eine von vielen, die die Organisation jedes Jahr in ihren Mitgliedsländern in Europa, in den Nachfolgestaaten der Sowjetunion und in Nordamerika durchführt. Tanja Popovic, Assistentin am Europainstitut, nimmt regelmässig an Wahlbeobachtungen teil. So auch in Kirgistan (auch Kirgisistan oder Kirgisien genannt), wo sie als eine von 350 Short-Term-Observern die Präsidentschaftswahlen am 30. Oktober 2011 begleitet hat. Tobias Erhardt, ebenfalls Assistent am EIB, hat sie zur Wahlbeobachtung befragt.

## Wie verlief dein einwöchiger Einsatz in Zentralasien?

Es war im guten Sinn ein "typischer" Einsatz: Von der OSZE und insbesondere von seinem Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR) sowie den entsendenden Staaten sehr gut organisiert und ohne grössere Probleme im Ablauf. Die Wahlen selbst verliefen zur Erleichterung der Bevölkerung wie der internationalen Beobachter friedlich. Das ist ein Fortschritt gegenüber vergangenem Jahr, als blutige Ausschreitungen zwischen der kirgisischen Bevölkerungsmehrheit und der usbekischen Minderheit im Vorfeld des geplanten Verfassungsreferen-

dums Hunderte von Menschenleben kosteten und das Land – nach einer Reihe von Aufständen und der Tulpen-Revolution 2005 – einmal mehr politisch erschütterten. Persönlich bin ich tief beeindruckt von Kirgistan, einem wunderschönen Bergland an der alten Seidenstrasse, welches nach nunmehr 20 Jahren Unabhängigkeit nach dem Ende der Sowjetunion auf dem schwierigen Weg zu Demokratie und Stabilität ist. Wer mehr über Wahlverlauf, Ergebnisse und Schlussfolgerungen wissen möchte, findet den Bericht auf der ODIHR-Website

(www.osce.org/odihr/elections).

## Sind Wahlen bei einer angespannten Sicherheitslage überhaupt sinnvoll?

Grundsätzlich werden Wahlen als friedensfördernde Massnahme betrachtet, allerdings ist in den vergangenen Jahren zu Recht die Sensibilität gegenüber dem kritischen Potenzial von Wahlen gestiegen. Verwiesen sei an dieser Stelle z.B. auf das Thema der Swisspeace Jahreskonferenz 2010 "Ballots or Bullets? The Potentials and Challenges of Elections in Conflict Contexts".

## Wieso gibt es Wahlbeobachtungen und was bringen sie?

Die Internationale Gemeinschaft hat sich in den letzten Jahren in zahl-

### Wahlbeobachtung

reichen Transitions- und Nachkriegsländern bzw. in Staaten mit schwacher demokratischer Tradition an der Durchführung, Unterstützung und/oder Beobachtung von Wahlen beteiligt. Dabei sind Wahlbeobachtungen sowie die Unterstützung von Wahlprozessen (Wahlgesetze, Wählerregister, Wahlkommissionen, Medienberichterstattung, Training/Ausbildung von Verantwortlichen, technischer Support usw.) nur Massnahmen nebst vielen weiteren: Man denke an die Förderung der Good Governance/Menschenrechte/Medienfreiheit, Vergangenheitsarbeit, Waffen- und Grenzkontrollen, den Kampf gegen Menschenhandel, die Ausbildung der Polizei, an Militär-Reformen, Minderheitenschutz etc.

## Wieso werden auch Wahlen in der Schweiz beobachtet?

Bei den National- und Ständeratswahlen war nur eine kleine OSZE-Mission im Einsatz, die sich u.a. für die Parteienfinanzierung oder das Internet-Voting interessierte. Perfekte Wahlen gibt es nicht; es gibt immer etwas voneinander zu lernen, um Vorgänge zu optimieren.

#### Wie verläuft eine Wahlbeobachtung?

Wahlbeobachtungsmissionen erfolgen auf Einladung eines Landes (oder wie im Falle der OSZE infolge freiwilliger Verpflichtung, Beobachter einzuladen). Die Missionen können unterschiedlich organisiert sein, werden aber oft nach einem dreistufigen Modell durchgeführt: Zunächst wird ein Core Team aus ExpertInnen aus den verschiedensten Bereichen (Wahlexpertise, Recht. Sicherheit usw.) entsendet, welches die Situation und Bedürfnisse vor Ort abklärt. Dann folgen die Long-Term-Observer, deren Aufgabe es ist, in den einzelnen Regionen bereits Wochen vor der Wahl alles zu beobachten sowie alles Notwendige für den Einsatz der Short-Term-Observer (STO) vorzubereiten. Die zahlreichen STOs reisen ca. 4-5 Tage vor dem eigentlichen Wahltag an und müssen intensive Briefings und oft anstrengende Reisen auch in den hintersten Winkel eines Landes in Kauf nehmen. Übrigens sind das nicht die einzigen Beobachter: Hinzu kommen die Beobachter des Europarates, des EU-Parlaments, internationale Vertreter von Botschaften oder Stiftungen und vor allem die vielen einheimischen WahlbeobachterInnen.

## Wie sieht die Arbeit einer Wahlbeobachterin vor Ort aus?

Am Wahltag arbeitet man sich im Team (jeweils zwei internationale Wahlbeobachter + Dolmetscherin + Fahrer) mit Hilfe von Formularen durch ca. 10 Wahllokale. Wir beobachten, notieren und fragen, haben aber kein Mandat einzugreifen oder etwas ändern zu wollen. Der Arbeitstag ist lang: er beginnt morgens vor Öffnung der Wahllokale und dauert bis zur Übermittlung der Ergebnisse am späten Abend. 18-Stunden-Schichten sind üblich, mein längster Einsatz dauerte 22 Stunden.

## Was reizt dich an der Wahlbeobachtung?

Eine seltene Kombination verschiedener Faktoren: Der spannende politische Kontext, die intensive Team-Arbeit, die Begegnungen mit der einheimischen Bevölkerung, die Freude, Wissen aus dem Studium einbringen und anwenden zu können, der Erfahrungsgewinn mit jeder weiteren Wahlbeobachtung, die Anstrengungen und positive Spannung vor dem Wahltag, das Überraschungsmoment, wenn man erfährt, mit welchem Kollegen man für welches Einsatzgebiet eingeteilt ist (Frau-Mann-Teams aus unterschiedlichen Ländern sind die Regel).

#### Wie wird man WahlbeobachterIn?

Da gibt es beträchtliche Unterschiede zwischen den verschiedenen Organisationen, die Wahlbeobachter rekrutieren, wie auch zwischen den Ländern, die diese sekundieren. Es empfiehlt sich zunächst die betreffenden Webseiten von der OSZE, der EU und – mit Einschränkung – der UNO zu studieren, um die bekanntesten Organisationen zu nennen. Zudem sollte man sich im Herkunftsland nach den Entsendungsmodalitäten erkundigen (Aussenministerien o.ä.). Je nach Land gibt es höhere oder weniger strenge Auflagen, mehr oder weniger standardisierte Vorgehensweisen. Ein Hochschulabschluss, Regional- und Sprachkenntnisse sind von Vorteil. Das EDA versammelt im Schweizerischen Expertenpool für zivile Friedensförderung entsprechende Fachleute; allerdings werden zurzeit keine neuen Wahlbeobachterinnen und Wahlbeobachter rekrutiert. Mehr Informationen unter: www.eda.admin.ch/eda/de/home/ topics/peasec/peac/confre/sep/ worsep.html

www.eueom.eu/how-to-become-aneu-observer



Tanja Popovic (2.v.l.) mit einem Wahlhelfer (2.v.r), einer kirgisischen Wahlbeobachterin und einem englischen Wahlbeobachter.

Islam in Europa Veranstaltung



Europakolloquium vom 6. Oktober 2011:

### Islam in Europa

Vortrag von Prof. Dr. Maurus Reinkowski, Vorsteher des Orientalischen Seminars der Universität Basel

Tanja Klein, Assistentin Politikwissenschaft, Europainstitut der Universität Basel

Das erste Europakolloquium des Herbstsemesters 2011 erwies sich als Publikumsmagnet. Prof. Dr. Maurus Reinkowski vom Orientalischen Seminar der Universität Basel referierte zum Thema "Islam in Europa. Geschichte einer Debatte". Die Kombination aus einem aktuellen Thema und einem profilierten Referenten lockte viele Interessierte in den Seminarraum des Europainstituts.

Reinkowski erläuterte zunächst, dass im Jahre 2011 der Arabische Frühling die öffentliche Wahrnehmung alles "Islamischen" überlagere. Es sei aber sicher, dass das Thema "Islam" in Europa bald wieder neue Aktualität geniessen werde. Zugleich werde der Arabische Frühling auch Auswirkungen auf den Islam in Europa haben. In den meisten Ländern Europas existiert erst seit ungefähr einem halben Jahrhundert eine grössere islamische Migrationsbevölkerung. Interessant sei, so Reinkowski, dass sich innerhalb Europas die Reaktionen auf "den Islam" ähneln: zu erkennen seien "[...] vergleichbare politische Positionen und eine angstbestimmte Ablehnung gegenüber dem Islam." Insgesamt lassen sich fünf grundlegende Einstellungen gegenüber dem Islam beobachten:

(1) Während Integrationsfragen ursprünglich als Probleme von Bevölkerungen aus anderen Kulturkreisen betrachtet wurden, wird heute die Religionszugehörigkeit als ausschlaggebend angesehen (ethnische Zuordnung). (2) Unter dem Schlagwort der "demographischen Projektionen" erkennt die Öffentlichkeit, dass der Anteil der europäischen und europäischstämmigen Bevölkerung an der Weltbevölkerung sinkt, während der Anteil der Bewohner der islamischen Welt steigt. (3) Zu beobachten ist zudem, dass sich die Organisationsformen islamischer Bewegungen verstärkt haben (Organisationspotential). (4) Darüber hinaus verweist Reinkowski auf islamistischen Aktivismus und Terrorismus. Die Anschläge vom 11. September 2001 wurden nicht nur dazu genutzt, die Überwachung militanter Islamisten durch die Sicherheitsbehörden auszubauen, sondern auch dazu, muslimische Aktivitäten und Institutionen kritisch zu beobachten. (5) Schliesslich wird "Islam" nicht nur als umfassende Bezeichnung alles Muslimischen verwendet, sondern

beinhaltet gleichzeitig die Vorstellung einer (politischen) Intention. Der Islam wird hier als politischer Auftrag angesehen.

Abschliessend wies der Referent die Frage nach der Notwendigkeit eines Europa-kompatiblen Islam als unzutrefend zurück. Innerhalb islamischer Debatten werde nicht zwingendermassen eine Vorbildfunktion der Gesellschaften Europas gesehen. Zudem müsse sich die europäische Öffentlichkeit mit der Vermischung von Unter- und Überlegenheitsdiskursen gegenüber "dem Islam" auseinandersetzen. Dabei müsse sie ihre Konzepte, die Welt zu erklären, anbieten, insbesondere aber stärkere Zuversicht zeigen.

Im Anschluss an den Vortrag hatte das Publikum die Möglichkeit, Fragen an den Referenten zu stellen. Maurus Reinkowski bot sich hier die Gelegenheit, dem interessierten Publikum kompetente Auskünfte, u.a. über die Frage nach einem EU-Beitritt der Türkei, zu geben. Dabei wurde deutlich, dass das Thema "Islam in Europa" auch in Zukunft wichtiger Bestandteil der gesellschaftlichen Debatte bleiben wird.

### Veranstaltung

### Öffentlicher Vortrag im Rahmen der Fachtagung der ECSA-Schweiz:

Donnerstag, 8. Dezember 2011, 18.15-20.00 Uhr, Hörsaal 001, Kollegienhaus der Universität Basel Alle Interessierten sind herzlich eingeladen, Eintritt frei.

Botschafter Henri Gétaz, Leiter Integrationsbüro EDA/EVD:
Aspekte der Souveränität in den Beziehungen Schweiz - EU

weitere Informationen unter: www.ecsaswiss.ch