

# **«Die Schweiz verfügt über geregelte Beziehungen mit der EU»<sup>1</sup>**

**Zur Frage der verfassungsmässigen Zuständigkeit des  
Bundesrates beim Institutionellen Rahmenabkommen**

---

<sup>1</sup> Ziel 12 der Legislaturplanung 2019 - 2023

## **Inhaltsverzeichnis**

I.	Die inhaltliche Diskussion über das Rahmenabkommen....	3
II.	Die Frage der Zuständigkeit .....	3
III.	Form der Mitwirkung .....	6
IV.	Fazit .....	7
	Anhang.....	8
	<i>Variante Abbruch</i> .....	8
	<b>Bundesbeschluss</b> .....	8
	<i>Variante Abschluss</i> .....	9
	<b>Bundesbeschluss</b> .....	9
	<i>Variante Weiterverhandeln</i> .....	10
	<b>Bundesbeschluss</b> .....	10

## **I. Die inhaltliche Diskussion über das Rahmenabkommen**

Die inhaltliche Diskussion über das Rahmenabkommen wird spätestens seit Vorliegen des Entwurfs vom 23. November 2018 sehr kontrovers geführt. Die Beurteilung geht von «insgesamt positiv» und «in weiten Teilen im eigenen Interesse»<sup>2</sup> bis hin zu «der schlechteste Vertrag aller Zeiten»<sup>3</sup>.

Die Diskussion fokussiert sich auf die drei bekannten Bereiche, in denen der Bundesrat «Klärungen» herbeiführen wollte: staatliche Beihilfen, Lohnschutz und Unionsbürgerrichtlinie. Zudem werden von verschiedener Seite grundsätzliche Vorbehalte unter den Stichworten Souveränität und nicht-unabhängiges Streitbeilegungsverfahren vorgebracht. Andererseits wird der vorliegende Vertragsentwurf als massgeschneiderte Weiterentwicklung des bilateralen Weges bezeichnet, welcher der Schweiz die gewünschte Rechtssicherheit und die Möglichkeit bietet, an der Weiterentwicklung des sie betreffenden EU-Rechts mitzuwirken.

Der Bundesrat sieht mittlerweile «erhebliche» bzw. «fundamentale» Differenzen und die Anzeichen mehren sich, dass er eine Unterzeichnung des Abkommens und die Einleitung des parlamentarischen Genehmigungsverfahrens endgültig ablehnt. In diesem Fall ist wohl davon auszugehen, dass die Verhandlungen und damit ein Institutionelles Abkommen mit der EU auf lange Zeit gescheitert wären.

## **II. Die Frage der Zuständigkeit**

So intensiv die inhaltlichen Fragen diskutiert wurden, so wenig wurde danach gefragt, wer eigentlich für einen definitiven Verhandlungsabbruch zuständig ist.

Stillschweigend geht man offenbar davon aus, dass der Bundesrat diesen Entscheid in eigener Kompetenz fällen kann. Auf den ersten Blick scheint das auch plausibel. Dem Bundesrat kommt die Besorgung der auswärtigen Angelegenheiten zu, er vertritt die Schweiz nach aussen<sup>4</sup>. Er unterzeichnet auch die Verträge und vollzieht die völkerrechtliche Ratifikation<sup>5</sup>. Im Rahmen dieser

---

<sup>2</sup> So der Bundesrat in seinen Medienmitteilungen vom 7. Dezember 2018 und 7. Juni 2019 und in seinem Schreiben an die EU-Kommission vom 7. Juni 2019.

<sup>3</sup> So angeblich ein „anonymer Insider“ ([Streit um Europapolitik – Jetzt ist selbst Cassis gegen den Rahmenvertrag | Tages-Anzeiger \(tagesanzeiger.ch\)](#)).

<sup>4</sup> Art. 184 Abs. 1 BV.

<sup>5</sup> Art. 184 Abs. 2 BV.

Vertretungsvollmacht verhandelt er auch die Verträge und entscheidet über deren Abschluss.

Diese aussenpolitischen Kompetenzen des Bundesrates stehen aber ausdrücklich unter dem Vorbehalt der Mitwirkungsrechte der Bundesversammlung. Der Bundesrat besorgt die auswärtigen Angelegenheiten *unter Wahrung der Mitwirkungsrechte der Bundesversammlung*<sup>6</sup>. Die Bundesversammlung beteiligt sich an der *Gestaltung der Aussenpolitik* und *beaufsichtigt* die Pflege der Beziehungen zum Ausland<sup>7</sup>.

Der wichtigste Anwendungsfall dieser parlamentarischen Mitwirkung ist zweifellos die Genehmigung völkerrechtlicher Verträge. Bevor der Bundesrat völkerrechtlichen Vertragspartnern gegenüber erklärt, dass die Schweiz durch einen Vertrag definitiv gebunden ist, muss er die Genehmigung der Bundesversammlung einholen. Davon ausgenommen sind nur Verträge, für deren Abschluss aufgrund von Gesetz oder völkerrechtlichem Vertrag der Bundesrat selbst zuständig ist<sup>8</sup>.

Heisst das aber, dass die Bundesversammlung beim Entscheid über den Nichtabschluss eines völkerrechtlichen Vertrages keine Mitwirkungsrechte besitzt? Für die Beantwortung dieser Frage ist zu unterscheiden:

- a. Im Allgemeinen dürfte der Nichtabschluss eines Vertrages die aussenpolitische Situation der Schweiz nicht wesentlich verändern. Es werden keine neuen vertraglichen Verpflichtungen eingegangen. Der Status quo bleibt bestehen. Die Bundesversammlung kann mit den parlamentarischen Instrumenten auf den Bundesrat einwirken, Einschätzungen abgeben und auf Verhandlungen Einfluss nehmen. Der Bundesrat bleibt aber abschliessend zuständig.
- b. Die Genehmigungskompetenz der Bundesversammlung bezieht sich aber nicht nur auf den *Abschluss* eines völkerrechtlichen Vertrages. Auch deren *Kündigung* oder *Änderung* unterliegt der parlamentarischen Genehmigung<sup>9</sup>. Wie verhält es sich damit im Zusammenhang mit den Bilateralen Verträgen?

---

<sup>6</sup> Art. 184 Abs. 1 BV.

<sup>7</sup> Art. 166 Abs. 1 BV.

<sup>8</sup> Art. 166 Abs. 2 BV.

<sup>9</sup> Art. 24 Abs. 2 ParlG. Mit dem BG vom 21. Juni 2019 über die Zuständigkeiten für den Abschluss, die Änderung und die Kündigung völkerrechtlicher Verträge wurde die Rechtslage diesbezüglich geklärt und die Genehmigungskompetenz ausdrücklich auf Kündigung und Änderung von Verträgen ausgeweitet. Siehe dazu den Bericht der Staatspolitischen Kommission des Ständerates vom 14. Mai 2018 (BBl 2018 3471 ff.).

Mit dem Nichtabschluss eines Rahmenabkommens werden keine Verträge gekündigt. Die bestehenden bilateralen Verträge, insbesondere die vom Rahmenabkommen betroffenen Marktzugangsabkommen gelten weiter. Das vertragliche Verhältnis zur EU wird jedoch durch den Nichtabschluss eines Rahmenabkommens *wesentlich geändert*.

Die bestehenden Marktzugangsabkommen sind grundsätzlich statisch ausgestaltet. Sie können aber ihre Funktion nur beibehalten, wenn sie regelmässig «aufdatiert» werden. Das ist seit ihrem Inkrafttreten unzählige Male geschehen<sup>10</sup>. Die Abkommen standen lange Zeit unter dem stillschweigenden Einverständnis der Vertragsparteien, sie an die geänderten Rechtsverhältnisse anzupassen. Eine eigentliche Verpflichtung dazu sind die Vertragsparteien aber nicht eingegangen<sup>11</sup>. Das ist ja gerade Gegenstand des Rahmenabkommens.

Aufgrund der unmissverständlichen Haltung der EU, die Aufdatierung der bestehenden Abkommen und den Abschluss neuer Marktzugangsabkommen vom Abschluss eines Institutionellen Rahmenabkommens abhängig zu machen, verändert sich das bestehende Vertragsverhältnis zur EU grundlegend. Insbesondere bewirkt der definitive Nichtabschluss eines solchen Rahmenabkommens eine *Änderung* der bestehenden Abkommen, ohne dass ihr Wortlaut verändert würde. Eine solche *implizite Änderung* der Marktzugangsabkommen ist bezüglich der Mitwirkung der Bundesversammlung gleich zu behandeln wie eine ausdrückliche Änderung der Abkommen.

Selbst wenn die bestehenden Verträge nicht implizit verändert würden, hätte die Bundesversammlung aufgrund der Bedeutung eines definitiven Nichtabschlusses am Entscheid mitzuwirken. Das Verhältnis zum wichtigsten Wirtschaftspartner der Schweiz wird dadurch auf Jahre hinaus bestimmt. In vielen weiteren Politikbereichen wird die bestehende Zusammenarbeit erheblich erschwert. Wie man auch zum Rahmenabkommen steht, wird man nicht bestreiten können, dass sowohl der Abschluss als auch der Nichtabschluss ähnlich schwerwiegende aussen- und innenpolitische Konsequenzen zur Folge haben

---

<sup>10</sup> Allein im Bereich der gegenseitigen Anerkennung der Konformitätsbewertungen wurde das Abkommen 25 Mal an geändertes EU-Recht angepasst ([Beschlüsse der Gemischten Ausschüsse - 3 \(admin.ch\)](#)). Zu allen Abkommen s. [Beschlüsse der Gemischten Ausschüsse \(admin.ch\)](#)

<sup>11</sup> So sieht z.B. Art. 18 Abs. 2 des Abkommens zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen vom 21. Juni 1999 (SR 0.946.526.81) vor, dass der Ausschuss auf Antrag einer Vertragspartei die Anhänge 1 und 2 dieses Abkommens ändern kann, was die Zustimmung beider Vertragsparteien voraussetzt. Ähnliche Bestimmungen finden sich in den weiteren Marktzugangsabkommen.

werden. Bei der Willensbildung über wichtige aussenpolitische Grundsatzfragen und Entscheide hat die Bundesversammlung mitzuwirken<sup>12</sup>.

Somit ergibt sich, dass nicht nur der Abschluss des Rahmenabkommens, sondern auch sein definitiver Nichtabschluss der Genehmigung der Bundesversammlung untersteht.

### III. Form der Mitwirkung

Geht man von einer impliziten Änderung der bestehenden Marktzugangsabkommen aus, hat die Bundesversammlung den definitiven Nichtabschluss zu genehmigen. Da es sich um eine Änderung von Verträgen handelt, die dem fakultativen Referendum unterstanden, hat die Genehmigung in Form eines Bundesbeschlusses (mit fakultativem Referendum) zu erfolgen<sup>13</sup>.

Lehnt die Bundesversammlung die Genehmigung des Nichtabschlusses ab, kann sie aufgrund der Wichtigkeit der aussenpolitischen Grundsatzfrage den Bundesrat im Rahmen ihrer verfassungsmässigen Mitwirkungsrechte im Sinne eines Grundsatzentscheides<sup>14</sup> verpflichten, den Vertrag zu unterzeichnen und zur Genehmigung vorzulegen. Solche Entscheide werden grundsätzlich in der Form des einfachen Bundesbeschlusses erlassen. Für Grundsatzbeschlüsse von grosser Tragweite kann jedoch die Form des Bundesbeschlusses (mit fakultativem Referendum) gewählt werden<sup>15</sup>. Es fragt sich, ob hier ein Fall von besonderer Tragweite vorliegt. Das kann aber deshalb verneint werden, weil das nachfolgenden Genehmigungsverfahren zu einem Bundesbeschluss führen wird, der dem Referendum untersteht. Man kann also von einer Art «Zwischenentscheid» sprechen.

Bezüglich der konkreten Formulierung des Beschlusses kann man sich am indirekten Gegenvorschlag des Bundesrats zur Volksinitiative «Ja zu Europa!» orientieren<sup>16</sup>. Im Anhang finden sich entsprechende Entwürfe.

---

<sup>12</sup> Art. 24 Abs. 1 ParlG.

<sup>13</sup> 24 Abs. 3 ParlG.

<sup>14</sup> Art 28 Abs 1<sup>bis</sup> lit. c ParlG.

<sup>15</sup> Art. 28 Abs. 3 ParlG.

<sup>16</sup> S, Botschaft des Bundesrates vom 27. Januar 1999 (BBl. 1999 3830 ff.).

#### **IV. Fazit**

Der definitive Nichtabschluss eines Rahmenabkommens steht nicht in der abschliessenden Zuständigkeit des Bundesrates. Die Bundesversammlung hat ihn zu genehmigen.

Aufgrund der Wichtigkeit der ausserpolitischen Grundsatzfrage kann die Bundesversammlung im Sinne eines Grundsatzentscheides den Bundesrat verpflichten, den Vertrag zu unterzeichnen und zur Genehmigung vorzulegen.

Dietikon, 23. Mai 2021



## Anhang

*Variante Abbruch*

### **Bundesbeschluss über die Genehmigung des Nichtabschlusses eines Institutionellen Rahmenabkommens mit der Europäischen Union**

vom

---

*Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,*

gestützt auf Artikel 54 und 166 der Bundesverfassung<sup>17</sup>,  
nach Einsicht in die Botschaft des Bundesrates vom ...<sup>18</sup>

*beschliesst:*

#### **Art. 1**

Die Verhandlungen über den Abschluss eines Abkommens zur Erleichterung der Bilateralen Beziehungen zwischen der Europäischen Union und der Schweizerischen Eidgenossenschaft in den Bereichen des Binnenmarkts, an denen die Schweiz teilnimmt, werden nicht weitergeführt.

#### **Art. 2**

<sup>1</sup> Der Bundesrat intensiviert seine Bemühungen zur Erreichung stabiler Beziehungen zur Europäischen Union und den unmittelbar angrenzenden Mitgliedstaaten auf der Grundlage der bestehenden Verträge.

<sup>2</sup> Er führt dazu Verhandlungen zur Konsolidierung und Weiterentwicklung der bilateralen Beziehungen mit dem Ziel, den Zugang zum europäischen Binnenmarkt und die Zusammenarbeit in weiteren Bereichen zu sichern.

#### **Art. 3**

Dieser Beschluss untersteht dem fakultativen Referendum.

---

<sup>17</sup> SR 101

<sup>18</sup> BBl 2021 ....



*Variante Abschluss*

**Bundesbeschluss  
über die vertraglichen Beziehungen zur Europäischen Union**

vom

---

*Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,*

gestützt auf Artikel 54 und 166 Abs. 1 der Bundesverfassung<sup>19</sup>,  
nach Einsicht in die Botschaft des Bundesrates vom ...<sup>20</sup>

*beschliesst:*

**Art. 1**

<sup>1</sup>Dem Abkommensentwurf vom 23. November 2018 zur Erleichterung der Bilateralen Beziehungen zwischen der Europäischen Union und der Schweizerischen Eidgenossenschaft in den Bereichen des Binnenmarkts, an denen die Schweiz teilnimmt, wird mit den seither erzielten Klarstellungen zugestimmt.

<sup>2</sup>Der Bundesrat unterzeichnet das Abkommen unter dem Vorbehalt der Ratifikation.

**Art. 2**

Der Bundesrat unterbreitet mit der Botschaft zur Genehmigung des Abkommens die notwendigen Rechtsänderungen zur Sicherstellung eines wirksamen und vertragskonformen Lohnschutzes.

**Art. 3**

Dieser Beschluss untersteht nicht dem Referendum.

---

<sup>19</sup> SR 101

<sup>20</sup> BBl 2021 .....

*Variante Weiterverhandeln*

**Bundesbeschluss  
über die vertraglichen Beziehungen zur Europäischen Union**

vom

---

*Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,*

gestützt auf Artikel 54 und 166 Abs. 1 der Bundesverfassung<sup>21</sup>,  
nach Einsicht in die Botschaft des Bundesrates vom ...<sup>22</sup>

*beschliesst:*

**Art. 1**

<sup>1</sup>Die Verhandlungen über den Abschluss eines Abkommens zur Erleichterung der Bilateralen Beziehungen zwischen der Europäischen Union und der Schweizerischen Eidgenossenschaft in den Bereichen des Binnenmarkts, an denen die Schweiz teilnimmt, werden weitergeführt.

**Art. 2**

<sup>2</sup>Der Bundesrat entscheidet im Rahmen einer Gesamtbeurteilung und nach Konsultation der Kantone und der Aussenpolitischen Kommissionen über die Zustimmung und Unterzeichnung des Abkommens unter dem Vorbehalt der Ratifikation.

**Art. 3**

Dieser Beschluss untersteht nicht dem Referendum.

---

<sup>21</sup> SR 101

<sup>22</sup> BBl 2021 .....