



Herrn Bundesrat Ignazio Cassis

Versand per E-Mail:
vernehmlassung.paket-ch-eu@eda.admin.ch

Aarau, 28. Oktober 2025

Sehr geehrter Herr Bundesrat Cassis

UNSER RECHT nimmt im Vernehmlassungsverfahren zum Paket Schweiz-EU wie folgt Stellung:

Stellungnahme im Vernehmlassungsverfahren zum Paket Schweiz- EU

Teil 1

Ja zum Vertragspaket, Nein zum obligatorischen Referendum

I. Forderungen

1. Das Vertragspaket und die Gesetzesvorlagen zur Umsetzung sind den Eidgenössischen Räten mit dem Antrag auf Zustimmung zu unterbreiten.
2. Das Vertragspaket ist dem fakultativen Referendum und nicht einem obligatorischen Referendum sui generis zu unterstellen.
3. Eine möglichst frühzeitige Beteiligung und Mitwirkung der Schweiz bereits im EU-Gesetzgebungs- und im Integrationsverfahren durch den Bundesrat und teils das Parlament, direkt oder indirekt in Begleitung des Bundesrats, zudem mit Einbezug der Kantone, Parteien, Verbände und zivilgesellschaftlichen Organisationen sowie weiterer, an der Erarbeitung von Rechtsübernahmen interessierter Kreise muss sichergestellt werden.

II. Begründung und Erläuterung der Forderungen

1. Das Vertragspaket und die Gesetzesvorlagen zur Umsetzung sind den Eidgenössischen Räten mit dem Antrag auf Zustimmung zu unterbreiten

Die bilateralen Verträge sind von grosser Bedeutung für den Absatz schweizerischer Produkte und Dienstleistungen in den Mitgliedsstaaten der EU und für Kooperationen bei Aufgaben, die grenzüberschreitend gelöst werden müssen. Nur wenige bestreiten dies grundsätzlich. Das Vertragspaket sichert den Fortbestand der bilateralen Beziehungen auf dem erreichten Stand und ermöglicht ihre Weiterentwicklung.

Das Vertragspaket schafft Rechtssicherheit. Von grosser Bedeutung ist auch der Streitschlichtungsmechanismus mit einem Schiedsgericht. Dieses wird in vielen Fällen einen Streit beilegen können. Für den Fall, dass dies nicht gelingt, und die Schweiz eine Vertragsbestimmung nicht einhalten oder nicht übernehmen will, hat sich die EU verpflichtet, nur verhältnismässige Ausgleichsmassnahmen zu treffen. Die Rolle des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) ist beschränkt auf die verbindliche Auslegung von EU-Recht. Entgegen der Behauptungen der Gegnerschaft ist dies nicht damit gleichzusetzen, dass der EuGH den Streitfall entscheidet. Es bleibt Aufgabe des Schiedsgerichts, den Sachverhalt abzuklären, zu beurteilen und zu entscheiden, wie die durch den EuGH ausgelegte Norm im konkreten Streitfall anzuwenden ist.

Die gegnerische Seite unterstellt der EU die Absicht, im Streitfall den Willen der Schweiz mit härtesten Methoden zu brechen. Falls dies zuträfe, täte die EU dies erst recht, wenn die bilateralen Vertragsbeziehungen erodieren würden und die Streitschlichtung mit Schiedsgericht nicht eingeführt würde.

2. Das Vertragspaket ist dem fakultativen Referendum und nicht einem obligatorischen Referendum sui generis zu unterstellen

2.1. Grundsatz

Die Frage, ob das Vertragspaket dem Referendum zu unterstellen sei, ist rechtlicher und nicht politischer Natur. Die Abkommen enthalten wichtige rechtsetzende Bestimmungen und sind demzufolge dem fakultativen Referendum zu unterstellen (Art. 141 Abs. 1 lit. d BV).

Wir stimmen dem Bundesrat zu, dass im vorliegenden Falle ein obligatorisches Referendum nicht zur Anwendung kommt. Um ein solches zu rechtfertigen, müsste die Schweiz mit diesen Abkommen entweder einer Organisation für kollektive Sicherheit oder einer supranationalen Gemeinschaft beitreten (Art. 140 Abs. 1 lit. b BV). Weder das eine noch das andere ist der Fall.

Anders als der Bundesrat sind wir jedoch der Meinung, dass das sogenannte obligatorische Staatsvertragsreferendum sui generis keine Rechtsgrundlage hat und sich die Frage deshalb gar nicht stellen kann, ob es im konkreten Fall angewendet werden kann oder sogar muss.

2.2. Ein Staatsvertragsreferendum sui generis mit Doppelmehr hat keine Rechtsgrundlage

Eine angebliche Praxis, die ein solches Referendum begründen würde, existiert nicht. Die drei bisherigen Anwendungsfälle des obligatorischen Referendums auf Staatsverträge waren unterschiedlich gelagert und konnten sich nicht auf tragfähige Rechtsgrundlagen stützen.

Zur Zeit der Völkerbundabstimmung im Jahre 1920 gab es noch gar keine Regelung des Staatsvertragsreferendums in der BV. Der Bundesrat schlug deshalb eine Verfassungsänderung mit Aufnahme eines neuen Abschnitts in die BV vor. Das Parlament lehnte dies ab und fasste einen Beschluss, der so in der Verfassung gar nicht vorgesehen war: « *Nous consacrons maintenant une troisième et nouvelle notion de l'arrêté fédéral que les Chambres soumettent d'elles-mêmes et d'office au vote du peuple et des cantons* ». ¹ Erst spät realisierte der Ständerat, dass man sich mit diesem Vorgehen aus verfassungsrechtlicher Sicht auf dünnes Eis begeben hatte. «Man kann sich fragen, ob es für unsere internen Bundesverhältnisse, wie die Dinge sich nach und nach gestalten, nicht besser gewesen wäre, man hätte die Sache auf diesem Wege belassen und den Eintritt oder Nichteintritt als Staatsvertrag behandelt. Aber jetzt ist es zu spät». ²

Beim Referendum gegen das Freihandelsabkommen mit der EG (1972) ging es gar nicht um ein Staatsvertragsreferendum. Der Bundesrat grenzte sich davon ab und qualifizierte den eingeschlagenen Weg explizit als «Verfassungsgesetzgebung». ³ Das Parlament stimmte dem Antrag des Bundesrats nach intensiven verfassungsrechtlichen Diskussionen nur mit grosser Skepsis zu. Ausschlaggebend war letztlich, dass der Bundesrat sich vom Abkommen viel mehr versprochen und deshalb schon (zu) früh eine Abstimmung mit Doppelmehr in Aussicht gestellt hatte. Aus politischen Gründen konnte man dieses dem Volk gemachte Versprechen nicht mehr zurücknehmen.

Das mehrfach als «Sündenfall» bezeichnete Vorgehen beim Freihandelsabkommen ⁴ führte zur Neuordnung des Staatsvertragsreferendums, die Volk und Stände 1977 annahm. Beschlossen wurde die heute geltende Regelung, wonach dem obligatorischen Referendum der Beitritt zu Organisationen für kollektive Sicherheit oder zu supranationalen Gemeinschaften zu unterstellen ist. Das Ziel war eine abschliessende Regelung, um künftig gerade Fälle wie denjenigen des Freihandelsabkommens auszuschliessen: «*M. Alder s'est demandé s'il n'y avait pas le danger de nouveaux exercices semblables à ceux du référendum en matière de traité avec les Communautés européennes. Je réponds que ce n'est pas le cas. En commission, nous avons toujours affirmé à l'unanimité que la nouvelle disposition de l'article 89 signifie qu'on veut expressis verbis régler la matière d'une façon exhaustive* ». ⁵

Ohne Rücksicht auf diese Reform und unter expliziter Bezugnahme auf den «Sündenfall» des Freihandelsabkommens kam 1992 im Zusammenhang mit dem EWR wiederum ein Referendum zur Anwendung, das sich – so der Bundesrat – «den herkömmlichen Kategorien unserer

¹ Kommissionssprecher NR de Meuron, AB 1919 N 947.

² Kommissionssprecher Isler, AB 1919 S 620.

³ Botschaft über die Genehmigung der Abkommen zwischen der Schweiz und den Europäischen Gemeinschaften vom 16. August 1972, BBl 1972 I 653, 735.

⁴ NR Hofer als Kommissionssprecher, AB 1976 N 1577; BR Koller, AB 1998 N SD 55.

⁵ Kommissionssprecher Barchi in AB 1976 N 1523.

Verfassung entzieht».⁶ Immerhin war dort wegen notwendigen BV-Übergangsbestimmungen in der BV ohnehin eine Verfassungsrevision vorgesehen, die ein Ständemehr nötig gemacht hätte.⁷

Im Rahmen der Totalrevision der BV kam der Bundesrat mit Blick auf ein angeblich existierendes Staatsvertragsreferendum sui generis seiner Nachführungspflicht nicht nach, sondern versuchte, eine vermeintlich bestehende Praxis als ungeschriebenes Recht über die Totalrevision hinwegzuretten.⁸ Während der Ständerat dieses Ansinnen nicht kritisch hinterfragte, widersetzte sich ihm der Nationalrat explizit. Die Kommission beantragte zunächst, das Staatsvertragsreferendum sui generis in den Verfassungstext aufzunehmen. Dem schloss sich das Ratsplenum allerdings nicht an und sprach sich – wie schon bei der Neuordnung 1977 – gegen ein solches Referendum mit einem weiten Ermessen und plebiszitären Anstrichen aus.⁹

Auch wenn der Bundesrat trotz der geschilderten Entwicklungen in mehreren Berichten die Existenz eines Staatsvertragsreferendums sui generis bekräftigte und auch heute noch daran festhält, findet sich dazu keine Rechtsgrundlage. Daran ändert auch nichts, dass im Jahre 2021 viele Mitglieder des Parlaments bei der Behandlung der Vorlage 20.016 (Änderung von Artikel 140 BV) aus taktischen Gründen behaupteten, es existiere ein ungeschriebenes Referendum sui generis, denn eine fehlende Verfassungsgrundlage kann nicht durch parlamentarische Beteuerungen ersetzt werden.

Das Referendum mit Doppelmehr führt zu einer massiven Beeinträchtigung der politischen Rechte der Stimmenden in den grossen Kantonen. Bei der Ermittlung des Ständemehrs wiegt beispielsweise heute die Stimme einer stimmenden Person aus dem Kanton Glarus gleich viel wie diejenige von 36 Personen aus dem Kanton Zürich.¹⁰ Die mit dem Ständemehr einhergehende Einschränkung der Stimmkraftgleichheit und die damit verbundenen, grundsätzlich verpönten «Vorrechte des Ortes» (siehe Art. 4 Abs. 1 aBV) bedürfen einer klaren verfassungsmässigen Grundlage.¹¹ Eine solche ist für das obligatorische Staatsvertragsreferendum sui generis nicht ersichtlich.

2.3. Keine Koppelung der Genehmigung mit einer Verfassungsrevision

Abschliessend stellt sich die Frage, ob durch die Aufnahme einer Bestimmung in die Verfassung indirekt ein Staatsvertragsreferendum mit Doppelmehr erzwungen werden kann.

Das Parlament ist im Grundsatz frei bei der Formulierung von Verfassungsnormen, die anschliessend Volk und Ständen zur Annahme vorgelegt werden. Das schweizerische Verfassungsrecht kennt keinen Begriff der materiellen Verfassung, d.h. von Normen mit Verfassungswürdigkeit, auf die sich die formelle Verfassung, d.h. das eigentliche Verfassungsdokument, zu beschränken hätte. Für eine Teilrevision, die auch von der Bundesversammlung beschlossen werden kann,

⁶ Botschaft zur Genehmigung des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum vom 18. Mai 1992, BBl 1992 IV 1, 541 f.

⁷ Eine Vereinigung, die in der Literatur unter dem Gesichtswinkel der Einheit der Materie kritisiert wird (Etienne Grisel, Initiative et référendum populaires. Traité de la démocratie semi-directe en droit suisse, 3^e éd., Bern 2004, N 1044).

⁸ Botschaft über eine neue Bundesverfassung vom 20. November 1996, BBl 1997 I 1, 364.

⁹ AB 1998 N SD 52 ff.

¹⁰ Sean Mueller/Wolf Linder, Schweizerische Demokratie, 5. Aufl., Bern 2025, S. 231

¹¹ BGE 147 I 194 E. 3.3 S. 199.

gelten grundsätzlich die Schranken von Art. 194 Abs. 2 BV (Einheit der Materie; zwingendes Völkerrecht).

Dies bedeutet nun aber nicht, dass für das Parlament nicht weitergehende Einschränkungen gelten würden als für das Einreichen einer Volksinitiative. Im Gegensatz zu Initiantinnen und Initianten einer solchen Initiative ist das Parlament als Verfassungsorgan tätig. In diesem Rahmen ist es in ein System von Organzuständigkeiten und Verfahren eingebunden, an das es sich halten muss. Vor diesem Hintergrund ergeben sich für das Parlament funktionale Einschränkungen, die für Volksinitiativen nicht wirksam sind. Bei der konkreten Fragestellung sind die verfassungsrechtlich vorgesehenen Verfahren für die Genehmigung von Staatsverträgen relevant und für das Parlament verbindlich. Wie gezeigt worden ist, sind die entsprechenden Regeln in der Verfassung abschliessend definiert und lassen kaum Spielraum bei der Wahl des einzuschlagenden Verfahrens. Das Parlament hat weder die Zuständigkeit, die Genehmigung von Staatsverträgen einem obligatorischen Referendum zu unterstellen, wenn die Voraussetzungen von Art. 140 BV nicht erfüllt sind, noch hat es die Möglichkeit, auf dem Weg einer punktuellen Verfassungsänderung die Regeln über die Genehmigung von Staatsverträgen zu umgehen. Will man sich nicht an die geltende Genehmigungsordnung für Staatsverträge halten, muss diese *vorgängig* geändert werden. Die Genehmigung eines Staatsvertrages auf dem Wege einer Verfassungsänderung vorzunehmen, statt das dafür vorgesehene Genehmigungsverfahren zu beschreiten, verstösst vor diesem Hintergrund gegen die Verfassungsordnung und ist letztlich rechtsmissbräuchlich.

In diesem Zusammenhang ist an Art. 141a BV zu erinnern. Diese Bestimmung ermöglicht die Vereinigung der Genehmigung eines Staatsvertrages und die für die Umsetzung des Staatsvertrages erforderlichen Rechtsänderungen in einem einheitlichen Beschluss. Allerdings sind nur Vereinigungen des gleichen Referendumstyps möglich: Beide Vorlagen müssen entweder je dem obligatorischen oder je dem fakultativen Referendum unterliegen. Ein Überkreuzen (obligatorisch/fakultativ) ist nicht möglich,¹² d.h., mit der Einbindung einer Verfassungsänderung in den Genehmigungsbeschluss kann eine dem fakultativen Referendum unterliegende Genehmigung eines Staatsvertrages nicht in eine Vorlage umgewandelt werden, welche die Zustimmung von Volk und Ständen erfordert. Eine Genehmigung des dem *fakultativen* Referendum unterliegenden Vertragspakets mit der EU kann nicht in Anwendung von Art. 141a BV unter dem Dach des gleichen Beschlusses mit einer Verfassungsänderung kombiniert werden, die dem *obligatorischen* Referendum untersteht. Selbst wenn der Abschluss eines dem fakultativen Referendum unterstehenden Vertrags Verfassungsänderungen erfordern würde, hätte die Bundesversammlung nicht das Recht, die Genehmigung des Vertrags dem obligatorischen Referendum zu unterstellen, um BV 141a zur Anwendung bringen zu können.¹³

Diese verfassungsrechtlich vorgesehenen Möglichkeiten der Verknüpfung dürfen auch nicht durch die Aufnahme von Bedingungen in den Genehmigungsbeschluss umgangen oder erweitert werden. Nicht verfassungskonform wäre es somit, wenn der dem fakultativen Referendum unterstehende Genehmigungsbeschluss an die Bedingung geknüpft würde, dass eine dem obligatorischen Referendum unterstellte Verfassungsnorm angenommen wird, denn dadurch würde die vom Volk angenommene Genehmigung letztlich einem Votum von Volk und Ständen

¹² Giovanni Biaggini, BV Kommentar. Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Aufl., Zürich 2017, Art. 141a, N 3

¹³ Giovanni Biaggini, BV Kommentar. Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Aufl., Zürich 2017, Art. 141a, N 8.

unterstellt. Entstehen würde eine Verknüpfung, die das Parlament durch die Ausgestaltung von Art. 141a BV gerade ausschliessen wollte.¹⁴

Wir teilen im Übrigen die Ansicht des Bundesrates, dass das Vertragspaket nicht mit Art. 121a Abs. 4 BV in Konflikt tritt. Wir stehen hinter den vom Bundesrat in den Erläuterungen auf S. 386 ff. (Ziff. 2.3.10.1.3) vorgetragene Argumenten und verweisen im Übrigen auf Astrid Epiney, «Bilaterale III» und Art. 121a Abs. 4 BV, Jusletter vom 2. Juni 2025. Sollten in Zukunft im Rahmen der dynamischen Rechtsübernahme EU-Rechtsakte übernommen werden, welche der Verfassung widersprechen – beispielsweise Art. 121a BV –, müssten ohnehin vor der Übernahme Volk und Stände einer Anpassung der Verfassung zustimmen.

3. Beteiligung und Mitwirkung der Schweiz

Eine möglichst frühzeitige Beteiligung und Mitwirkung der Schweiz bereits im EU-Gesetzgebungs- und im Integrationsverfahren durch den Bundesrat und teils das Parlament, direkt oder indirekt in Begleitung des Bundesrats, zudem mit Einbezug der Kantone, Parteien, Verbänden und zivilgesellschaftlichen Organisationen sowie weiterer, an der Erarbeitung von Rechtsübernahmen interessierter Kreise muss sichergestellt werden.

Kernpunkt der geplanten Verträge Schweiz - EU ist die dynamische Rechtsübernahme: Die Schweiz und die EU sollen sich auf eine beidseitige Rechtsübernahmepflicht verständigen und die Binnenmarktregelung nach der Dynamik der Verhältnisse laufend anpassen

Dies wirft Fragen nach Recht, Demokratie, der Rolle des Parlaments und allenfalls des Volkes sowie der Kantone auf.

3.1. Dynamische Rechtsübernahme – entdramatisieren

Die Übernahme der EU-Regeln ist getragen von Recht und Verträgen - nicht Macht und Willkür - unterstützt durch präventive Rechtskontrolle. Rechtsübernahme besteht aus Rechtsetzung über zwei Stufen mit Aussen- und Innenpolitik. Rechtsübernahme heisst, dass die Schweiz bestimmte EU-Rechtsakte in ihre Rechtsordnung übernimmt, um den Zugang zum Binnenmarkt zu sichern.

Die Rechtsübernahmepflicht beschränkt sich auf die Binnenmarktverträge. Sie ist kein Einfallstor für alles. Die Initiative liegt bei der EU-Kommission. Die Schweiz kann sich wehren, von Anfang an. Sie kann immer Nein sagen – auch wenn das wohl nicht oft nötig sein dürfte. Lehnt die Schweiz eine Rechtsübernahme ab, kann die EU zwar Ausgleichsmassnahmen ergreifen, doch diese sind (vertrags-)rechtlich beschränkt. Es gibt Spielraum und wohl eine Informationsmöglichkeit der Stimmberechtigten darüber. Die Ausgleichsmassnahmen dienen allein der Wiederherstellung des Gleichgewichts im Binnenmarkt. Sie dürfen nicht strafen, sanktionieren usw.

¹⁴ Die Aufteilung von Art. 141a BV in zwei Absätze hat das Parlament auf Antrag der Ständeratskommission vorgenommen, um eine Vermischung zwischen fakultativem und obligatorischem Referendum zu vermeiden (AB 2002 S 534); Patricia Egli, St. Galler Kommentar zu Art. 141a BV, 4. Aufl., Zürich 2023, N 5.

3.2. Demokratie in die EU-Zusammenarbeit einbringen, vorab durch Vorverlegung von Einfluss der Schweiz in die EU-Verfahren

Die Beteiligung der Schweiz («Decision Shaping») ist das grundsätzliche Gegengewicht zur Rechtsübernahmepflicht. Demokratie ist vorbehalten: Jedem Rechtsakt müssen Bundesrat, Parlament und, wenn nötig, Volk und Kantone zustimmen, ohne jeden Automatismus. Die EU erhält keine Rechtsetzungsbefugnisse in der Schweiz.

Vorverlegung bedeutet in diesem Zusammenhang, dass sich die Schweiz möglichst frühzeitig einbringt, denn so hat sie mehr Einflussmöglichkeiten. Später nehmen diese Einflussmöglichkeiten ab. Es ist also besser, sich bereits im EU-Gesetzgebungsverfahren einzubringen, als erst bei der landesinternen Umsetzungsgesetzgebung. Die Schweizer Beteiligten sollen sich von Beginn weg an der EU-Konsensarbeit für schweizverträgliche und referendumsfeste Lösungen engagieren, und die EU-Rechtsakte sollen die Besonderheiten der Schweiz berücksichtigen und dort breite Mehrheiten finden können.

3.3. Mitwirkungs- und Integrationsverfahren – Ausbaubedarf

Voraussetzung der Beteiligung in EU-Verfahren und der Zusammenarbeit zwischen Bundesrat und Parlament ist eine möglichst frühzeitige und umfassende Information über zu übernehmende EU-Rechtsakte, so dass sich alle einbringen können.

Die Mitwirkung, die sich auf die EU-Kommission konzentriert, ist seit der Aufwertung namentlich des EU-Parlaments mit dem Lissabon Vertrag von 2007 beschränkt. Der Zugang zum EU-Rat und -Parlament ist meist auf die Diplomatie beschränkt. Deshalb sind andere Wege ebenfalls wichtig: Kontakte zu EU-Mitgliedstaaten sowie EWR-Staaten, die grenzüberschreitende Zusammenarbeit der Kantone, die Nutzung informeller, auch privater Netzwerke, und der Einbezug interessierter Kreise.

Angesichts der Bedeutung der Bundesverwaltung in der Vertretung der Schweiz sind deren Organisation und Führung durch den (Gesamt-)Bundesrat bedeutsam.

3.4. Mehr Gewicht der Schweiz durch Vorverlegung des Parlamentseinflusses – Stärkung der Gesetzgebungsfunktion und der Beteiligung an der Aussenpolitik

Das Parlament darf nicht auf eine Zuschauerrolle am Ende des Verfahrens reduziert werden. Es soll früh in das EU-Gesetzgebungs- und Integrationsverfahren eingebunden werden, um seine Funktionen in Gesetzgebung und Aussenpolitik wahrzunehmen.

Das Parlament ist Mittler zwischen Bundesrat und Volk. Es wird als «wichtige» Aufgabe die Weichen zwischen Rechtsübernahmen und Ablehnung in den EU-Verfahren zu stellen oder zuhanden des möglichen Volksentscheides vorzubereiten haben. Zudem hat das Parlament alles zu unternehmen, damit die Stimmberechtigten ohne vermeidbaren Druck von Ausgleichsmassnahmen entscheiden können; es soll sich für eine Demokratie ohne Aushöhlung engagieren.

Die Vorverlegung fordert Parlament und Bundesrat zu einer intensiven Zusammenarbeit heraus. Dazu wird es neue Formen der Zusammenarbeit von Parlament und Bundesrat brauchen: Erstens eine direkte Beteiligung durch eine verstärkte interparlamentarische Zusammenarbeit mit dem EU-Parlament. Der Vorschlag des Bundesrats dürfte nur beschränkt wirksam sein (schon wegen der Zahl der faktisch möglichen Sitzungen). Zweitens eine indirekte Beteiligung durch den

Bundesrat begleitende Parlamentskommissionen, wie sie schon zum EWR traktandiert war. Dies wäre ein zusätzlicher und attraktiver Ansatz.

Bei der Begleitung dürften erhebliche Koordinationsprobleme auftreten. Dazu bieten sich traditionelle Lösungen wie eine gemeinsame Kommission an. Sinnvoll wird es sein, dafür die Schaffung einer Europakommission oder -Delegation zu diskutieren, wie sie andere Staaten kennen. Die Finanzdelegation oder die NEAT-Aufsichtsdelegation könnten als landesinterne Muster dienen.

EU-Zusammenarbeit und besonders eine Vorverlegung des Parlamentseinflusses erfordern personellen und zeitlichen Aufwand und verlangen nach Qualitätsarbeit. Nötig wird u.a. ein Ausbau des Parlamentsdienstes sein. Dies anzupacken obliegt namentlich dem Parlament selber.

3.5. Für die Mitwirkung im Kreis der EWR/EFTA-Staaten mit der EU eine Reform anstossen- aus Erfahrungen anderer lernen

Nach über 30-jähriger Arbeit begleitet von vielen Veränderungen sollte mit der EU über eine Reform der Mitwirkungsformen der EWR/EFTA-Staaten, z.B. im EU-Rat und im EU-Parlament, diskutiert werden können. Die Botschaft könnte eine Zusammenstellung enthalten, welche Erfahrungen andere Staaten gemacht haben, die zu prüfen wären.

Teil 2

Rechtsübernahme und Demokratie

Übersicht

1. Bemerkungen zu ausgewählten Teilen der Vertragsentwürfe Schweiz – EU für die Botschaft des Bundesrates
2. Das Kernstück der dynamischen Rechtsübernahme – entdramatisieren: Zusammenarbeit zum Freihandel sicherstellen
3. Die schweizerische Demokratie in die EU-Zusammenarbeit einbringen, vorab durch Vorverlegung – ein Schwergewicht der Botschaft?
4. Mitwirkungs- und Integrationsverfahren – mit Fragen
5. Mehr Gewicht der Schweiz durch Vorverlegung des Parlamentseinflusses: Gesetzgebungsfunktion mit Beteiligung an der Aussenpolitik – ein Schwergewicht der Botschaft?

Inhaltsverzeichnis

1. Bemerkungen zu ausgewählten Teilen der Vertragsentwürfe Schweiz – EU für die Botschaft des Bundesrates	11
1.1. Verträge nicht mehr änderbar – Anregungen zur Umsetzung vorab in der Schweiz	11
1.2. Massstab: Interessen der CH und trotzdem Interessenausgleich mit der EU?.....	11
2. Das Kernstück der dynamischen Rechtsübernahme – entdramatisieren: Zusammenarbeit zum Freihandel sicherstellen.....	11
2.1. Gesicherter Zugang zum europäischen Freihandel – ein «altes» Anliegen der Schweiz.....	11
2.2. Rechtsübernahme als Ordnung der Zusammenarbeit zum Freihandel.....	12
2.3. Recht und Verträge statt Macht – stets mit präventiver Rechtskontrolle.....	12
2.4. Dynamik der Binnenmarktregelung und die Rechtsübernahmepflicht	12
2.4.1. Sachzwang zur laufenden Anpassung der Binnenmarktregelung und die Verständigung auf eine beidseitige Rechtsübernahmepflicht	12
2.4.2. Rechtsübernahmepflicht der Schweiz allein für «Binnenmarktabkommen»: Kein Einfallstor für alles – Bitte an die Botschaft, diese Abkommen aufzulisten.....	13
2.5. Rechtsübernahme durch Verbindung von Rechtsetzung mit Aussen- und Innenpolitik – vorgelagerte Beteiligung der Schweiz	13
2.5.1. Rechtsetzung über zwei Stufen mit Beteiligung an der Aussen- bzw. der EU-Politik.....	13
2.5.2. Trotz Komplexität wird ein einfaches Rechtsetzungsverfahren angestrebt	13
2.6. EU-Initiativen und Reaktionen der Schweiz: Recht zur Ablehnung von Rechtsübernahmen – ein Schwergewicht der Botschaft?	14
2.6.1. Schutz der Position der Schweiz: Frühzeitige, informelle, konsensorientierte und hauptsächlich rechtliche Einwände – Chance für die Schweiz?	14
2.6.2. «Wir können immer Nein sagen» - selten nötig?	14
2.7. Zum Umgang mit Ausgleichsmassnahmen – vertiefen	15
2.7.1. Ausgleichsmassnahmen als natürlicher Schutz des Gleichgewichts.....	15

2.7.2. Förderung der Entscheidungsfreiheit der Stimmberechtigten?	16
2.8. Integration mit unterschiedlichen Methoden: Klarstellen, welche – nie automatisch.....	16
3. Die schweizerische Demokratie in die EU-Zusammenarbeit einbringen, vorab durch Vorverlegung – ein Schwergewicht der Botschaft?.....	16
3.1. Der Vorbehalt der schweizerischen Demokratie: Ohne jeden Automatismus und ohne Rechtsetzung durch die EU in der Schweiz – «Demokratie im Angriff»	16
3.2. Beteiligung der Schweiz als grundsätzliches Gegengewicht zur Rechtsübernahmepflicht – Begründung des «Decision Shaping»	17
3.3. Vorverlegung: Frühzeitige Beteiligung verspricht mehr Einfluss, spätere abnehmende Spielräume	17
3.4. Frühzeitige, öffentliche Information als Voraussetzung der Beteiligung	18
3.5. Das Ziel: Schweizverträgliche und referendumsfeste Lösungen – Chance der Konsenskultur in der EU und im Integrationsverfahren nutzen	18
4. Mitwirkungs- und Integrationsverfahren – mit Fragen.....	18
4.1. Mitwirkung als «grösstmögliche Teilnahme» vor der EU-Kommission – beschränkt seit der Aufwertung der Parlamente in der EU	18
4.2. Mitwirkungsmöglichkeiten der Schweiz – Ausbaubedarf	19
4.2.1. Sachverständige und vor allem Information als Voraussetzung von Mitwirkung in der EU und Zusammenarbeit von Bundesrat und Parlament – Defizite?	19
4.2.2. Schwieriger Zugang zum EU-Rat und zum EU-Parlament	20
4.2.3. Weitere Kontakte, z.B. in Anhörungen der EU-Organe, zu Mitgliedstaaten und EWR-Staaten, über die Kantone und ihre grenzüberschreitende Zusammenarbeit, durch private Kreise usw.	20
4.2.4. Ergänzungen durch die grenzüberschreitende Zusammenarbeit	20
4.3. Einbezug interessierter Schweizer Kreise in die Mitwirkung – eine Lücke	21
4.4. Rolle des Integrationsverfahrens: Einigung über Übergangsmodalitäten, neue Ausnahmen usw. – in der Botschaft konkretisieren	21
4.5. Organisation und Führung vorab der Bundesverwaltung thematisieren – in der Botschaft	22
4.5.1. Wichtige Organisationsfragen betonen	22
4.5.2. Führung und Aufsicht durch den (Gesamt-)Bundesrat	22
4.5.3. Die Arbeit im «goldenen Dreieck» von Effizienz, Qualität und Akzeptanz optimieren	22
5. Mehr Gewicht der Schweiz durch Vorverlegung des Parlamentseinflusses: Gesetzgebungsfunktion mit Beteiligung an der Aussenpolitik – ein Schwergewicht der Botschaft?	23
5.1. Vorschläge des Bundesrats zur Interparlamentarischen Zusammenarbeit und zu verstärkter Information des Parlaments – genügt das?.....	23
5.2. Doppelte Zuständigkeit des Parlaments – auch bei Rechtsübernahmen	23
5.2.1. Funktionen des Parlaments in Gesetzgebung und Aussenpolitik	23
5.2.2. Die Weichenstellung zwischen Rechtsübernahme und Ablehnung als «wichtige» Aufgabe des Parlaments	24
5.2.3. Entscheidungsfreiheit der Stimmberechtigten als Verantwortung des Parlaments – keine Aushöhlung der Demokratie	24
5.3. Vorverlegung zur Stärkung des Parlamentseinflusses - Bundesrat und Parlament vor einer gemeinsamen Herausforderung.....	24
5.3.1. Parlamentseigene Reform? Gemeinsames Wirken von Bundesrat und Parlament	24
5.3.2. Neue Formen der Zusammenarbeit gesucht	25
5.3.3. Information des Parlaments – Beitrag der EU verlangen.....	25

5.4. Vorverlegung der Einflussnahme durch direkte Interparlamentarische Zusammenarbeit: Gelungener Ausbau – beschränkt wirksam	25
5.5. Vorverlegung der Einflussnahme durch begleitende Parlamentskommissionen – ein attraktiver zusätzlicher Ansatz	26
5.5.1. Vorschlag für eine allgemeine parlamentarischen Begleitung des Bundesrats	26
5.5.2. Einzelne Beiträge der begleitenden Kommissionen – Konzept und Ansätze	27
5.5.3. Koordinationsprobleme - gemeinsame Europa-Kommission oder -Delegation?	27
5.6. Ressourcenfragen, insbesondere Ausbau der Parlamentsdienste als Sache des Parlaments – eine Chance, sich zu engagieren	28
6. Die Mitwirkung der EWR/EFTA-Staaten reformieren? Aus den Erfahrungen anderer lernen!	28
7. Zusammenfassung und Thesen	29
7.1. Worum geht es?	29
7.2. Inhaltliche Zusammenfassung und Thesen	29
7.2.1. Inhalt im Überblick	29
7.2.2. Inhalt im Einzelnen und Thesen	30

1. Bemerkungen zu ausgewählten Teilen der Vertragsentwürfe Schweiz – EU für die Botschaft des Bundesrates

1.1. Verträge nicht mehr änderbar – Anregungen zur Umsetzung vorab in der Schweiz

Die Vertragstexte stehen unveränderlich fest. Es folgen die Genehmigungsprozesse in der Schweiz und in der EU, dann die Umsetzung sowie die landesinterne Anpassung. Die Botschaft des Bundesrats dazu wird mit Spannung erwartet. Hier können nur Fragen und Anregungen zu deren Erarbeitung zusammengetragen werden. Sie sind so eingehend zu begründen, dass der Bundesrat bzw. die Verwaltung sie möglicherweise aufnehmen. Angesichts des Umfangs des Dossiers müssen sich Stellungnahmen auf Teile konzentrieren sowie Lücken und Fehler in Kauf genommen werden.

1.2. Massstab: Interessen der CH und trotzdem Interessenausgleich mit der EU?

Massstab für die Anregungen sind die Interessen der Schweiz. Die Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und der EU brächte Vor- und Nachteile. Wie kann die Schweiz die Vorteile eines homogenen Binnenmarkts nutzen und Nachteile für ihre Eigenständigkeit abwehren?

2. Das Kernstück der dynamischen Rechtsübernahme – entdramatisieren: Zusammenarbeit zum Freihandel sicherstellen

2.1. Gesicherter Zugang zum europäischen Freihandel – ein «altes» Anliegen der Schweiz

Die Schweiz ist ein an sich armes, kleines Land mitten in Europa. Sie ist auf Aussenhandel angewiesen. Seit dem 2. Weltkrieg bemüht sie sich um den Zugang zu einem möglichst grossen europäischen Markt. Das ist heute primär der EU-Binnenmarkt.

2.2. Rechtsübernahme als Ordnung der Zusammenarbeit zum Freihandel

Die Bestimmungen über die Rechtsübernahme ermöglichen kein Diktat. Sie regeln die Zusammenarbeit im Interesse der CH und der EU. Die Schweiz ist daran interessiert, dass ihre Beziehungen zur EU rechtlich gesichert und laufend angepasst werden sowie Übernahmen abgelehnt werden können.

2.3. Recht und Verträge statt Macht – stets mit präventiver Rechtskontrolle

Die Rechtsübernahme meint Übernahme von Recht der EU. Das Leben pulsiert über die Grenzen zwischen den Nachbarn hinweg. Die Schweiz und die EU sind faktisch voneinander abhängig. Traditionell begegnen sie sich als souveräne Staaten mit Macht, Diplomatie und Völkerrecht. Daran ändert sich durch die geplanten Verträge nichts. Der Schweiz ist es freigestellt, ob sie bestimmtes EU-Recht übernehmen will oder nicht.¹⁵

Die Verträge mit der EU bezeichnen Bereiche, in denen statt Macht Verträge und damit das vereinbarte Recht herrschen. Im Gebiet der (Binnenmarkt-)Verträge bedeutet dies Rechtssicherheit und rechtliche Homogenität.¹⁶

Gegenseitig sollen Rechte und Pflichten gelten: Erstens zwischen der EU und dem Drittstaat Schweiz; die Schweiz soll sinngemäss gleich wie die EU-Mitgliedstaaten¹⁷ behandelt werden, ohne der EU beizutreten. Zweitens zwischen den Mitgliedstaaten und der EU bzw. zwischen der Schweiz und der EU sowie ihren Mitgliedstaaten.

Diese Orientierung am Recht erinnert den Bundesrat¹⁸ an die Pflicht zu präventiver Rechtskontrolle.¹⁹ Sie muss laufend, in allen Etappen der Bundesrats- und Parlamentsarbeit, erfüllt werden - im EU-Integrations- und schon im EU-Gesetzgebungsverfahren. Sie muss sich auf Schweiz - und EU-Recht beziehen; sie kann so u.U. dem Beizug des EuGH vorbeugen.

2.4. Dynamik der Binnenmarktregelung und die Rechtsübernahmepflicht

2.4.1. Sachzwang zur laufenden Anpassung der Binnenmarktregelung und die Verständigung auf eine beidseitige Rechtsübernahmepflicht

Die Binnenmarktregelung muss dynamisch sein, d.h. sich laufend den Änderungen der gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und politischen Verhältnisse anpassen. Die Änderungen können neue Hürden für den Marktzugang schaffen. Daraus ergibt sich für die EU und die Schweiz ein Sachzwang, die Binnenmarktgesetzgebung entsprechend dieser Dynamik gemeinsam weiterzuentwickeln. Die Verträge sollen auf Dauer im ganzen Gebiet des Binnenmarkts homogen, d.h. einheitlich, diskriminierungsfrei, rechtssicher und rechtlich durchsetzbar sein.

¹⁵ Erläuternder Bericht zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens vom 13. Juni 2025 (Bericht), Ziffer 2.1.5.2.2. S. 75.

¹⁶ Bericht Ziffer 2.1.5.2.2., S.73

¹⁷ Bericht Ziffer 2.1.7.7.2, S. 95

¹⁸ Bericht Ziffer 2.1.7.1. S. 91

¹⁹ Die präventive Rechtskontrolle als Ersatz eines Verfassungsgerichts beim Bund - ein altes Thema bei UNSER RECHT. Vgl. den Bericht des Bundesrats vom 5. März 2010 «Stärkung der präventiven Rechtskontrolle» (Postulat Pfisterer 07.3360 BBl 2010 2187)

Die laufende Anpassung der Binnenmarktregeln liegt im Interesse der EU und der Schweiz. Wollen sie den Zugang zum Binnenmarkt permanent erreichen, müssen sich die EU und die Schweiz beidseitig auf ein Recht und eine Pflicht zur fortlaufenden Anpassung, d.h. zur dynamischen Rechtsübernahme, verständigen. Die Schweiz erhält so einen Rechtsanspruch auf Anpassung und kann sich gegen Verzögerungen, Unterlassungen oder, wie damals im Bereich der Börsenäquivalenz, Retorsionsmassnahmen schützen. Selbst das nationale Recht ist dauerndem Anpassungsdruck ausgesetzt.

2.4.2. Rechtsübernahmepflicht der Schweiz allein für «Binnenmarktabkommen»: Kein Einfallstor für alles – Bitte an die Botschaft, diese Abkommen aufzulisten

Die Rechtsübernahme soll die Beteiligung der Schweiz an den Binnenmarktregeln nur im Bereich der «Binnenmarktabkommen» aktualisieren.²⁰

Ihnen ist gemein, dass sie auf Rechtsharmonisierung zwischen der Schweiz und der EU beruhen und als Gegenzug den Zugang zum Binnenmarkt ermöglichen. Das ist eine klare Grenze. Die Botschaft täte gut dran, diese Binnenmarktverträge aufzuzählen.

Die Schweiz ist der EU nicht ausgeliefert. Sie ist nur so weit gebunden, als sie selber dies in den Verträgen befürwortet, sie diesen zustimmt und die Verträge eine Rechtsübernahme vorsehen. Die Schweiz muss nicht wie die EWR-Staaten praktisch alles übernehmen. Die dynamische Rechtsübernahme ist weder Einfallstor für beliebiges EU-Recht noch für perfektionistische Überreibungen (weder durch die EU noch durch den «Swiss Finish»), noch für innenpolitische (Zentralisierungs-) Wünsche.

2.5. Rechtsübernahme durch Verbindung von Rechtsetzung mit Aussen- und Innenpolitik – vorgelagerte Beteiligung der Schweiz

2.5.1. Rechtsetzung über zwei Stufen mit Beteiligung an der Aussen- bzw. der EU-Politik

Die Rechtsübernahme ist ein komplexes Stück Rechtsetzung. Sie betrifft teils Aussen- und teils Innenpolitik. Die zu übernehmenden EU-Rechtsakte entstehen an sich im ordentlichen EU-Gesetzgebungsverfahren mit Initiative, Erarbeitung des Inhalts, Anhörungen und Beratung sowie Beschlussfassung (Art. 289 EUV). Sie sollen – mit Zustimmung der Schweiz – in einen völkerrechtlichen Vertrag überführt und in die Rechtsordnung der Schweiz integriert werden. Als Brücke zwischen den beiden Rechtsetzungsebenen soll die Schweiz die EU-Rechtsakte durch vorgelagerte Beiträge beeinflussen können. Diese Beiträge würden ein Stück der innenpolitischen Rechtsetzung der Schweiz vorwegnehmen.

2.5.2. Trotz Komplexität wird ein einfaches Rechtsetzungsverfahren angestrebt

Traditionell begänne das Verfahren mit einem – einseitigen – EU (internen)-Beschluss zu Rechtsänderungen. Darauf würden Verhandlungen über einen Staatsvertrag zwischen der Schweiz und der EU folgen. Am Ende wäre dieser Vertrag – wieder einseitig - in der Schweiz zu verwerfen oder zu genehmigen, und allenfalls umzusetzen in Schweizer Rechtsetzungen.

Die geplanten Verträge suchen statt Einseitigkeit die Zusammenarbeit und dennoch eine Vereinfachung: Es soll nicht für jede Anpassung ein neuer Vertrag ausgehandelt werden müssen, wie

²⁰ Bericht Ziffer 2.1.5.2. S. 72

dies traditionellerweise geschieht. Die Rechtsübernahme soll bei den bisherigen Verträgen anknüpfen und sie in einem rechtlich geordneten Verfahren weiterentwickeln. Dies soll vereinfacht geschehen, indem gleichsam die Staatsvertragsverhandlungen und das entsprechende, die EU-Rechtsakte vorbereitenden EU-Gesetzgebungsverfahren zusammengelegt werden. Um trotzdem ihre Interessen wahrnehmen zu können, soll die Schweiz im EU-Gesetzgebungsverfahren mitwirken dürfen. Dann folgen ein Integrationsverfahren und abschliessende landesinterne Entscheide der Schweiz.

Dieses Vorgehen ermöglicht demokratische Beteiligung der Schweiz (hinten Ziffer 3).

2.6. EU-Initiativen und Reaktionen der Schweiz: Recht zur Ablehnung von Rechtsübernahmen – ein Schwergewicht der Botschaft?

2.6.1. Schutz der Position der Schweiz: Frühzeitige, informelle, konsensorientierte und hauptsächlich rechtliche Einwände – Chance für die Schweiz?

Die zu übernehmenden EU-Rechtsakte gründen auf Initiativen der EU, d.h. meist der EU-Kommission. Diese erste Phase zur Weiterentwicklung des Binnenmarktes vermag die Schweiz an sich nicht zu verhindern. Die EWR-Staaten haben dennoch faktisch eine zusätzliche Bremse entwickelt: Sie suchen vor der ersten Phase informell und im Konsens zu erreichen, dass die EU-Kommission ganz oder teilweise auf eine Rechtsübernahmepflicht verzichtet. Die EWR-Staaten arbeiten in solch vorgelagerten Diskussionen auf Verwaltungsebene und anhand einer Kriterienliste zur EWR-Relevanz, um entsprechende Entscheidungsspielräume zu ermitteln.²¹ Dieses Instrument lässt sich für die Übernahme in die Schweiz brauchen.

Das zentrale Mittel zum Schutz der Schweiz ist die rechtliche Argumentation. Die Schweiz kann geltend machen, ein EU-Rechtsakt liege ausserhalb der Verträge. Er diene z.B. zusätzlicher Vergemeinschaftung und sei daher für die Schweiz (von vorneherein) nicht verbindlich. Eine solche Situation hält der Bundesrat z.B. bei der Umsetzung des sogenannten Migrations- und Asylpaktes gemäss Schengen/Dublin vorab betreffend die Solidaritätspflicht für gegeben.²²

Innerhalb der Verträge kann und soll die Schweiz die vielfältigen Chancen nutzen, so z.B. diejenigen der Vorverlegung des Einflusses - namentlich des Parlaments -, der Konsenskultur, der Mitwirkung oder des Integrationsverfahrens (hinten Ziffer 4, vorab 4.4 und 5).

2.6.2. «Wir können immer Nein sagen»- selten nötig?

Entscheidend ist: Die Schweiz darf die Rechtsübernahme ablehnen. «Wir können immer Nein sagen».²³

²¹ EFTA Bulletin June 2009, edited by the EFTA Secretariat on the EEA Legal Notes by the EFTA Secretariat on the EEA Agreement https://www.efta.int/sites/default/files/publications/bulletins/efta_bulletin_legal_notes.pdf, zuletzt konsultiert am 16.8.2025.

²² Botschaft zur Genehmigung und Umsetzung der Notenaustausche zwischen der Schweiz und der EU betreffend die Übernahme der Verordnungen (EU) 2024/1351, (EU) 2024/1359, (EU) 2024/1349, (EU) 2024/1358 und (EU) 2024/1356 (EU-Migrations- und Asylpakt) (Weiterentwicklungen des Schengen- und des Dublin-/Eurodac-Besitzstands) vom 21. März 2025 BBl 2025 1478, vorab Ziffern 1.3.1.6, 1.3.2, 3.6.2 .

²³ Bundesrat Ignazio Cassis, NZZ 8.7.25, S.7) ; «wer» kann in der Schweiz Nein sagen? Keine Rolle spielt, in welche Form des EU-Rechts der zu übernehmende EU-Rechtsakt gekleidet ist. Für die Rechtsübernahme gilt stets der Vorbehalt des Schweizer Rechts und damit der Schweizer Demokratie (hinten Ziffer 3.1).

Ablehnungen der Rechtsübernahme dürften selten sein. Die Botschaft sollte die entsprechenden Zahlen anhand der Erfahrungen von Schengen/Dublin, aus dem EWR usw. liefern. Oft dürfte die Schweiz dem notifizierten EU-Rechtsakt zustimmen können, weil ihre Interessenlage ähnlich ist wie diejenige der Mitgliedstaaten, weil sie ihre Besonderheiten im Mitwirkungs- oder im Integrationsverfahren unterbringen konnte (hinten Ziffer 4) oder weil die Änderungen inhaltlich von geringem Gewicht (d.h. «technisch») sind. Übernimmt die Schweiz EU-Recht nicht, darf die EU Massnahmen treffen, aber allein mit den vertragsgemässen Folgen. Im Konfliktfall dürfte die EU ein Streitbeilegungsverfahren anstrengen. Die Schweiz darf die Übernahme sogar – beliebig – dann ablehnen, wenn sie die Rechtsübernahmepflicht nicht erfüllen will oder kann (z.B. wegen eines negativen Referendumsentscheids).²⁴

Auf der Ebene der Verträge heisst dies in der Praxis, dass die Vertretung der Schweiz im GA die Zustimmung zur Integration durch Änderung eines Anhangs verweigert, denn es braucht diese Zustimmung (hinten Ziffer 3.1, 4.4). Freilich wird bei einer Verweigerung der GA der Schweiz vorgeschlagen, im Interesse des gemeinsamen Binnenmarktes trotzdem zu «genehmigen», also zuzustimmen (vgl. Art. 5 Abs. 4f. IP-LuftVA; Art. 5 Abs. 4f. IP-MRA).

Auf der Ebene des Schweizer Rechts muss die Schweizer Vertretung (auch dann) die Zustimmung verweigern, wenn der Bundesrat zur Integration, bzw. zum Abschluss des Vertrags nicht abschliessend ermächtigt ist, sondern das Parlament, bzw. das Volk zuständig ist. Die Rechtsübernahme erfolgt nicht automatisch (hinten Ziffer 3.1).

2.7. Zum Umgang mit Ausgleichsmassnahmen – vertiefen

2.7.1. Ausgleichsmassnahmen als natürlicher Schutz des Gleichgewichts

Ausgleichsmassnahmen sind aus dem Recht des Freihandels (vorab der WTO und aus dem landesinternen Vertragsrecht nach Art. 99/Art. 41 OR) bekannt; die Botschaft sollte solche Belegstellen auflisten. Ausgleichsmassnahmen sind gleichsam natürliche Reaktionen einer Vertragspartei auf die Nicht-Übernahme eines EU-Rechtsakts durch die andere Vertragspartei. Sie dienen dazu, das vertragliche Gleichgewicht aufrechtzuerhalten oder wiederherzustellen. Dabei handelt es sich nicht um Strafen, Sanktionen, Repressalien oder Retorsionen, sondern um verhältnismässige, sachlich begründete Massnahmen im Rahmen der vereinbarten Ordnung. Die Partei, die den Rechtsakt nicht integriert hat, darf nicht durch Ausgleichsmassnahmen zu dessen Integration gezwungen werden, selbst dann nicht, wenn sie rechtlich dazu verpflichtet wäre. Weder der EuGH noch das SchG dürfen die Integration einseitig anordnen. Ebenso wenig tritt eine letztlich automatische Vertragsbeendigung in Kraft, wie bei Schengen/Dublin vorgesehen.

Die Anwendung von Ausgleichsmassnahmen folgt einem rechtlich geordneten Verfahren. Die Parteien müssten zuerst im GA eine einvernehmliche Lösung suchen. Es gibt dazu Spielräume und Einigungspotenziale.²⁵ Diese können genutzt werden. Denkbar ist, dass die EU der Ablehnung einer Rechtsübernahme durch die Schweiz zustimmt, wenn die Schweiz im Gegenzug Ausgleichsmassnahmen der EU akzeptiert.²⁶

²⁴ Bericht Ziffer 2.1.5.2.2.2, S.73ff.

²⁵ Bericht Ziffer 2.1.5.4.3 S. 85f.

²⁶ vgl. Bericht Ziffer 2.1.5.4.3, S. 85

2.7.2. Förderung der Entscheidungsfreiheit der Stimmberechtigten?

Allenfalls lässt sich eine Vereinbarung über Ausgleichsmassnahmen zum Schutz der Demokratie treffen (hinten Ziffer 3.1.). Wer beabsichtigt, eine Ausgleichsmassnahme zu ergreifen, soll dies der anderen Partei vorher mitteilen (z.B. Art. 11 Abs. 1 IP-LuftVA). Der Bundesrat konkretisiert, es sei anzugeben, um welche Massnahmen es sich handelt.²⁷

Kann eine solche, qualifizierte Mitteilung eingesetzt werden, um die Entscheidungsfreiheit der Stimmberechtigten (hinten 5.2.3) zu fördern? Die Vereinbarung müsste – präventiv – z. B. zum Zeitpunkt der Erarbeitung einer Parlamentsbotschaft über eine Rechtsübernahme vorliegen, um dem Parlament bzw. den Stimmberechtigten kundzutun, mit welchen Ausgleichsmassnahmen sie bei Verletzung der Rechtsübernahmepflicht bei einem Volks-Nein zu rechnen hätten. Dies läge auch im Interesse der EU zur «Gewährleistung der Kohärenz des Abkommens» (so Art. 5 Ziffer 5 IP-LuftVA), gleichsam zu dessen Rettung.

2.8. Integration mit unterschiedlichen Methoden: Klarstellen, welche – nie automatisch

Die Abkommen mit der EU sollen durch unterschiedliche Integrationsmethoden eingeführt werden. Die Botschaft des Bundesrats wird darlegen müssen, welche Verträge welcher Methode folgen, und aus welchem Grund. Beim MRA soll die Schweiz das Ergebnis mit eigenen Mitteln, d.h. «indirekt» erreichen; sie geniesst also einen gewissen Spielraum. Beim LuftVA z.B. erfolgt die Übernahme von EU-Rechtsakten durch «direkte» Integration in die Schweizer Rechtsordnung (Art. 5 Abs. 1f. I LuftVA). Bei beiden Methoden darf der GA nie abschliessend beschliessen, bzw. die Schweiz Vertretung im GA nie von sich aus zustimmen. Die Schweiz ist dem GA nie ausgeliefert: Kein Entscheid zur Rechtsübernahme kann unbeachtet «durchrutschen». Auch bei der Integrationsmethode z.B. des LuftVA ist das «interne Verfahren» der Schweiz vorbehalten (Art. 5 Abs. 5 IP-LuftVA; hinten Ziffer 3.1, 5). In jedem Fall braucht es einen völkerrechtlichen Vertrag. Dieser bedarf der Zustimmung des nach Schweizer Recht zuständigen Organs, d.h. des Bundesrats, allenfalls des Parlaments und des Volkes. Es gibt keinen Automatismus.

3. Die schweizerische Demokratie in die EU-Zusammenarbeit einbringen, vorab durch Vorverlegung – ein Schwergewicht der Botschaft?

3.1. Der Vorbehalt der schweizerischen Demokratie: Ohne jeden Automatismus und ohne Rechtsetzung durch die EU in der Schweiz – «Demokratie im Angriff»

Die Rechtsübernahme ist demokratisch legitimiert, weil in jedem Fall die landesintern zuständige Behörde, d.h. der Bundesrat, das Parlament, das Volk mit fakultativem oder obligatorischen Referendum zustimmen muss (hinten Ziffer 3.1). Wenn bei der Umsetzung der Verträge eine Rechtsübernahme erfolgen soll, die in der Schweiz eine Verfassungsänderung bedingt, dann ist diese vorbehalten; naturgemäss mit Ständemehr.

Der Bundesrat hat die verfassungsrechtliche Ordnung der Schweiz stets vorbehalten.²⁸ Mit diesem Vorbehalt wehrt die Schweiz Einmischung der EU ab. Nochmals: Unabhängig von der

²⁷ Bericht Ziffer 2.1.5.4.3, S.85

²⁸ Bericht Ziffer 2.1.3.3, S.67, Ziffer 2.1.5.2.2, S. 73, Ziffer 2.1.7.6, S. 92

Integrationsmethode (vorn Ziffer 8) braucht es zur Übernahme einen völkerrechtlichen Vertrag. Er bedarf der Zustimmung der Schweiz, bzw. des nach Schweizer Recht zuständigen Organs. Zuständig ist der Bundesrat, je nach Art des Rechtsakts das Parlament und das Volk (hinten Ziffer 5.2). Es gibt keinen Automatismus.

Die EU und die geplanten Verträge haben dabei nichts zu bestimmen. Sie koordinieren lediglich den äusserlichen Ablauf, z.B. die Fristen. Die Verträge übertragen der EU keine Rechtsetzungsbefugnisse, auch dem GA nicht. Mehr noch: Die Demokratie kann gleichsam «zum Angriff» übergehen. Der Vorbehalt begründet Chancen für die Schweizer Demokratie, die Zusammenarbeit mit der EU konstruktiv mitzugestalten, hauptsächlich durch die Vorverlegung (hinten Ziffer 3.3).

Dynamisch heisst nicht automatisch. Ein Automatismus ist ausgeschlossen.²⁹ Jeder Rechtsakt kann erst nach Abschluss des Schweiz internen Verfahrens übernommen werden. Er bedarf eines entsprechenden Beschlusses der Schweiz. Selbst beim LuftVA bedarf die Änderung eines (blosen) Anhangs eines ausdrücklichen Beschlusses des GA (Art. 5 Abs. 4 IP-LuftVA).³⁰ und damit der Zustimmung der Schweiz. Es braucht dazu keinen Widerstand der Schweiz, aber eine vorausschauende Organisation ihrer Mitwirkung (hinten Ziffer 4).

3.2. Beteiligung der Schweiz als grundsätzliches Gegengewicht zur Rechtsübernahmepflicht – Begründung des «Decision Shaping»

Der Bundesrat scheint das «Decision Shaping» im Rechtsübernahmeverfahren schwergewichtsmässig auf die «grösstmögliche Teilnahme» vor der EU-Kommission sowie auf die Information des Parlaments und die parlamentarische Zusammenarbeit zu reduzieren (hinten Ziffer 4.1, 5).³¹

«Decision Shaping» bedeutet jedoch mehr: Es ist das grundsätzliche Gegengewicht zur Rechtsübernahmepflicht. Es dient generell dem Ausgleich der Interessen zwischen der EU und der Schweiz. Es meint alle Vorkehrungen, um die CH so in die Vorbereitung der zu übernehmenden EU-Rechtsakte einzubeziehen, dass der Vorrang des EU-Gesetzgebungsverfahrens möglichst wettgemacht wird. Die Regelung der Rechtsübernahmepflicht gründet in der Auseinandersetzung um den EWR. Sie wollte den Vorrang der EU-Gesetzgebung sicherstellen. Die damaligen EWR/EFTA-Staaten erreichten lediglich eine «Integration ohne Mitentscheidung». Um diesen «Geburtsfehler» einigermaßen zu beheben und die Interessen dennoch möglichst auszugleichen, erhielten sie - und soll die Schweiz künftig erhalten - Rechte auf eine Beteiligung an der Vorbereitung, d.h. an der Erarbeitung der zu übernehmendem EU-Rechtsakte durch die EU-Rechtsetzung. Das ist die Begründung für das «Decision Shaping».³²

3.3. Vorverlegung: Frühzeitige Beteiligung verspricht mehr Einfluss, spätere abnehmende Spielräume

Die Vorverlegung der Beteiligung ins EU-Gesetzgebungsverfahren (vorn Ziffer 2.3) stärkt die Einflussmöglichkeiten der Schweiz; im Laufe des Verfahrens nehmen sie ab. Frühe Beteiligung verbessert die Information sowie die Chancen zur Interessenwahrung, reduziert späteren Aufwand und erhöht die Chancen zur Qualität des Beitrags und zur Akzeptanz (hinten Ziffer 4.5.3). Früh

²⁹ Bericht Ziffer 2.1.1, S. 59, Ziffer 2.1.5.2.2, S. 76, 2.1.8.1, S. 97f.

³⁰ Bericht Ziffer 2.1.5.2.2, S.75f.

³¹ Bericht Ziffer 2.1.5.2.1, S. 72f., Ziffer 2.1.7.7.2, S.94ff.

³² Botschaft EWR, vorab S. 47ff., 50f.

meint den Zeitpunkt der Initiative der EU-Kommission (oder noch früher; vorn Ziffer 2.4.1). Sich erst später einzubringen - also z.B. erst vor dem EU-Rat oder dem EU-Parlament oder erst recht lediglich im Integrationsverfahren - heisst, an Einfluss zu verlieren (vorn Ziffer 2.4.1 und hinten Ziffer 4.4). Am wenigsten Einfluss kann die Schweiz ausgeben, wenn sie bis zum Schweiz internen Verfahren der Genehmigung, der Umsetzungsgesetzgebung oder dem möglichen Volksentscheid wartet. Man erinnere sich an die Erfahrungen beim Schengen-Vertrag zur Waffenhilfe oder zurzeit beim Migrations- und Asylpakt.

Dieser Weg der Vorverlegung nutzt die Mitwirkung der Kantone (Art. 55 BV); er hat sich etwa bei den Bilateralen I und II bewährt.

3.4. Frühzeitige, öffentliche Information als Voraussetzung der Beteiligung

Entscheidend ist, dass alle Betroffenen und Beteiligten möglichst früh und umfassend informiert werden und sich gegebenenfalls einbringen können; dies gilt auch für die Bundesversammlung (hinten Ziffer 5.3.3). Rechtsübernahme ist Rechtsetzung und diese ist grundsätzlich öffentlich. Die zu übernehmenden EU-Rechtsakte entstehen schon in den EU-Verfahren öffentlich. Nachher wird die Rechtsübernahme wie das normale Rechtsetzungsverfahren in der Schweiz öffentlich ablaufen, z.B. mit Konsultationen und dem Einbezug Dritter.

3.5. Das Ziel: Schweizverträgliche und referendumsfeste Lösungen – Chance der Konsenskultur in der EU und im Integrationsverfahren nutzen

Die CH wird sich von Beginn weg an der EU-Konsensarbeit beteiligen, damit der zu übernehmende EU-Rechtsakt schweizverträglich und referendumsfest ist. Damit wächst die Chance, dass die Schweiz ihm zustimmt. Schweizverträglich meint eine Lösung, die schweizerische Besonderheiten berücksichtigt. Referendumsfest ist der Übernahmeentscheid dann, wenn er landesintern eine möglichst breite Mehrheit gewinnen kann, weil möglichst alle wesentlichen Anliegen erfasst werden und ihn die Gemeinschaft mutmasslich als verbindlich anerkennen wird. Dieses Ziel ist umso eher erreichbar, als selbst das EU-Gesetzgebungsverfahren auf einen möglichst frühen und einstimmigen Entscheid angelegt ist; es herrscht eine Konsenskultur. Im Integrationsverfahren müssen sich die Mitglieder des GA ohnehin einigen. Von dieser Konsensorientierung kann der Drittstaat Schweiz profitieren.

Die Zielerreichung hängt davon ab, wieviel die Schweiz für Qualität, Effizienz und Akzeptanz ihrer Beiträge innerhalb der Schweiz und unter den EU-/EWR-Partnern leistet, auch das Parlament (hinten Ziffer 4, 5.6).

4. Mitwirkungs- und Integrationsverfahren – mit Fragen

4.1. Mitwirkung als «grösstmögliche Teilnahme» vor der EU-Kommission – beschränkt seit der Aufwertung der Parlamente in der EU

Mitwirkung will das Gegengewicht zur Rechtsübernahmepflicht konkretisieren («Decision Shaping» vorn Ziffer 3.2).³³ Mitwirkung meint Mitberatung, nicht Mitentscheidung. Sie wirkt bei

³³ Bericht Ziffer 2.3.5.2.1, S. 72

der Rechtsübernahme als ein vorgelagertes Stück Gesetzgebung und Aussenpolitik (vorn Ziffer 2.3).

Die EU sichert der Schweiz - in Anlehnung an das EWR-Modell - eine «grösstmögliche Teilnahme» («as widely as possible»³⁴) am Prozess zur Ausarbeitung von EU-Rechtsakten durch die EU-Kommission zu³⁵, wegen der unterschiedlichen Prozesse differenziert für EU-Rechtsakte im EU-Gesetzgebungsverfahren, für delegierte Rechtsakte und für Durchführungsrechtsakte (Art. 4 Abs. 1, 2 und 3 IP-MRA; Art. 4 Abs. 1, 2 und 3 IP-LuftVA; hinten Ziffer 4.1). Die EU-Kommission selber wirkt von der Initiative von EU-Rechtsakten bis in späte Phasen des EU-Gesetzgebungsverfahrens mit, sogar im Vermittlungsausschuss.

Seit dem Lissabon-Vertrag von 2007 versteht sich die EU als Club der europäischen parlamentarischen Demokratien (Art. 10 Abs. 1 EUV). Neu ist das EU-Parlament am EU-Gesetzgebungsverfahren als weithin gleichberechtigtes drittes Organ beteiligt. Zudem haben die nationalen Parlamente der Mitgliedstaaten im EU-Recht begründete Mitwirkungsbefugnisse. Der Lissaboner Vertrag hat die Mitgliedstaaten zu Parlamentsreformen veranlasst. Sie haben verschiedene Systeme der Mitwirkung und Kontrolle der Tätigkeit der nationalen Regierungen auf EU-Ebene entwickelt. Die EU-Kommission und die Regierungen der Mitgliedstaaten haben im EU-Rat an Einfluss verloren. Immerhin besitzen die Mitgliedstaaten Zugang zum EU-Parlament, die Schweiz indessen (an sich) nicht.

Die Mitwirkung, die sich auf die EU-Kommission konzentriert, und allenfalls auf diplomatischem Weg auf den EU-Rat, ist seit der Aufwertung namentlich des EU-Parlaments beschränkt. Jüngst beim Migrations- und Asylpakt hat die Schweiz diese Dominanz des EU-Parlaments und die Abnahme des Gewichts der übrigen EU-Organe erlebt: Der EU-Rat (in dem die Schweiz bei diesem Schengen-Geschäft immerhin mitberät) musste dem EU-Parlament entgegenkommen (dies zudem vor den Wahlen).

4.2. Mitwirkungsmöglichkeiten der Schweiz – Ausbaubedarf

4.2.1. Sachverständige und vor allem Information als Voraussetzung von Mitwirkung in der EU und Zusammenarbeit von Bundesrat und Parlament – Defizite?

Traditionell sind der Beizug von Sachverständigen, Information, Meinungs austausch im jeweiligen GA sowie überhaupt ein ständiger Informations- und Konsultationsprozess die Basis der Mitwirkung der Schweiz in EU-Verfahren (z.B. Art. 4 Abs. 1 IP-LuftVA).³⁶ Information ist zugleich die Voraussetzung der Zusammenarbeit zwischen Bundesrat und Parlament (Art. 152 ParlG). Die Botschaft des Bundesrats sollte auf die vielschichtige Informationsproblematik eingehen.

Die EU ist informationspflichtig. Sie soll mindestens durch frühe Mitwirkung, zum Start des Integrationsverfahrens und durch die interparlamentarische Zusammenarbeit informieren (vorn Ziffer 3.3, hinten Ziffer 5.4).³⁷ Das Parlament hat ein spezifisches Informationsbedürfnis (hinten Ziffer 5.3.3).

³⁴ Common Understanding vom 27. Oktober 2023, Ziffer 9

³⁵ Bericht Ziffer 2.1.5.2.1, S. 72

³⁶ Bericht Ziffer 2.1.5.2.1. S. 72

³⁷ Bericht Ziffer 2.1.7.6, S. 93, Ziffer 2.1.5.2.2. S.75

Das EU-Amtsblatt ist online für jedermann zugänglich.

4.2.2. Schwieriger Zugang zum EU-Rat und zum EU-Parlament

Die Vertragsentwürfe kennen kein formelles Recht der Schweiz zur Mitberatung im EU-Rat.³⁸ Dies erstaunt, schon im Licht der EWR-Praxis und des EU-Demokratieprinzips, und die Botschaft des Bundesrats sollte sich mehr damit auseinandersetzen.³⁹ Der Begriff «grösstmöglich» kann weiter verstanden werden. Unterscheiden sich die Verhältnisse beim Schengen-Vertrag so stark von den Verträgen Schweiz -EU? Die Schweiz sollte zumindest einen regelmässigen Informations- und Konsultationsprozess gegenüber dem EU-Rat oder dessen Umfeld erhalten (Art. 4 Ziffer 1 IP-MRA; Art. 4 Ziffer 1 IP-LuftVA). Der «Hochrangige Dialog» des Bundesrats mit der EU⁴⁰ 27 ist kein Ersatz; er hat eine andere Funktion.

Die Schweiz ist naturgemäss nicht im EU-Parlament vertreten. Auf den Beitrag der Bundesversammlung ist später einzugehen (hinten Ziffer 5).

4.2.3. Weitere Kontakte, z.B. in Anhörungen der EU-Organe, zu Mitgliedstaaten und EWR-Staaten, über die Kantone und ihre grenzüberschreitende Zusammenarbeit, durch private Kreise usw.

Die EU öffnet ihre politische Willensbildung durch Anhörungen, insbesondere durch die EU-Kommission, um Sachkunde, politische Unterstützung usw. zu beschaffen (Art. 11 EUV). Die Schweiz kann sich daran beteiligen. Ausserdem gibt es informelle Formen der Zusammenarbeit zwischen den Verwaltungen der EU und der Schweiz.

Die Schweiz kann sich an die Mitgliedstaaten wenden, jedenfalls auf diplomatischem Weg⁴¹, auch gezielt im Zusammenhang mit einzelnen EU-Rechtsakten, die erarbeitet werden. Im Rahmen der Verträge sind die Mitgliedstaaten u.U. Partner, vorab bei der Konsensfindung, genau so wie die EWR-Staaten. Die Schweiz kann Kontakte zu den Parlamenten der Mitgliedstaaten pflegen (z.B. für die Subsidiaritätskontrolle Art 12 EUV), und deren Mitwirkungspotenzial (vorn Ziffer 4.1) zu beanspruchen suchen.

Zudem kann sich die Schweiz an die EWR-Staaten wenden. Das EFTA-Sekretariat lässt sich für Dienste an die Schweiz ausbauen (hinten Ziffer 6). Kontakte stehen der Schweiz u.U. durch private Kreise über Verbände und Organisationen offen.

4.2.4. Ergänzungen durch die grenzüberschreitende Zusammenarbeit

Gerade nach dem Schweizer Nein zum EWR bemühten sich viele Kantone darum, die grenzüberschreitende Zusammenarbeit auszubauen (Art. 56 BV). Diese dient gemeinsamer Problembewältigung, z.B. dem Schutz des Grundwassers, das sich an keine Landesgrenze hält. Sie ermöglichte schon bald, sich an den INTERREG-Arbeiten der EU für regionale Entwicklungsprojekte zu beteiligen; mit der Zeit hat sich hier auch der Bund eingebracht. Regionale, grenzüberschreitende Trägerschaften wurden errichtet, vom Tessin über den Genfer- und den Bodensee bis zum Alpenrhein (z.B. die Oberrheinkonferenz, die Hochrheinkommission oder die Internationale Bodenseekonferenz, oder europaweit der Kongress der Gemeinden und Regionen Europas des

³⁸ Bericht Ziffer 2.1.7.7.2, S. 94f.

³⁹ Bericht Ziffer 2.1.5.2.1. S. 73, und eine Fussnote Ziffer 2.1.7.6, S. 93 FN 71

⁴⁰ Bericht Ziffer 2.14, S. 847ff.

⁴¹ Bericht Ziffer 2.1.7.7.2, S. 94f. MRA Bericht Ziffer 2.4.6.1, S. 402, LuftVA Bericht Ziffer 2.6.6.1, S. 456

Europarats). Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit knüpft fachliche oder persönliche Beziehungen auf regionaler Ebene zu den Mitgliedstaaten, zu Parlamentsmitgliedern der Regionen und zum EU-Parlament.⁴² Diese Beziehungen lassen sich ergänzend zur formellen Mitwirkung nutzen.

4.3. Einbezug interessierter Schweizer Kreise in die Mitwirkung – eine Lücke

Die Botschaft des Bundesrats sollte den Einbezug der Wirtschaft und anderer interessierter Kreise nach Schweizer Recht (Art. 147 BV) darstellen. Dieser Einbezug muss wie bisher im Genehmigungs- und Umsetzungsverfahren innerhalb der Schweiz, aber auch schon vorgelagert in den EU-Verfahren stattfinden. Dort bestehen grössere Spielräume (vorn Ziffer 3.3). Allenfalls ist das Schweizer Recht zur Vernehmlassung anzupassen. Der Einbezug hat sich an den Rahmen des Vertragsrechts (z.B. dessen Fristen) zu halten. Eine solche Praxis kennt die Bundesverwaltung zum Teil heute schon. Sie hat sich auch in den EWR-Staaten eingebürgert. Die parlamentarischen Kommissionen können sich in dieser Richtung selbständig engagieren (Art. 45 Abs. 1 lit. c, Art. 47 Abs. 2 ParlG).

4.4. Rolle des Integrationsverfahrens: Einigung über Übergangsmodalitäten, neue Ausnahmen usw. – in der Botschaft konkretisieren

Nach Abschluss des EU-Gesetzgebungsverfahrens sorgen die Schweiz und die EU dafür, dass die EU-Rechtsakte so rasch wie möglich ins Abkommen integriert werden. Das Integrationsverfahren bestimmt zunächst der GA. Er handelt nach Massgabe des entsprechenden Vertrags und unter dem Vorbehalt der schweizerischen Demokratie (vorn Ziffer 2.8, 3.1).

Die EU informiert die Schweiz im GA. Dort findet (auf Antrag einer der Parteien) ein Meinungsaustausch, d.h. eine Gesprächsphase mit dem Ziel einer Einigung über «Übergangsmodalitäten» wie Fristen, sogar «neue Ausnahmen» usw. statt.⁴³ Der GA darf der Schweiz keine weitergehenden Pflichten auferlegen⁴⁴, im Gegenteil: Er muss der Schweiz eventuell entgegenkommen, um EU-Rechtsakte an Schweizer Besonderheiten anzupassen. Der EWR (Art. 102 Abs. 3 EWR-Abkommen) verfügt über eine erhebliche Praxis zu derartigen gleichsam «vereinbarten Anpassungen», z.B. die berühmte Ausnahme für Liechtenstein zur damaligen Unionsbürgerrichtlinie betreffend der politischen Rechte von EWR-Staatsangehörigen.⁴⁵ Am Ende entscheidet der GA⁴⁶, und zwar einstimmig⁴⁷. Auf diese Praxis muss sich die Schweiz allenfalls berufen dürfen.

Die Botschaft des Bundesrats sollte die wichtige Rolle des GA, seinen Handlungsspielraum und die Praxis zu Anpassungen schildern. Der GA bedarf besonders der Führung durch den Bundesrat (hinten Ziffer 4.5).

⁴² z.B. aus der Hoahrheinkommission Felix Schreiner MdB in Waldshut als Vorsitzender der Deutsch-CH Parlamentariergruppe

⁴³ Bericht Ziffer 2.1.5.2.2, S. 73ff., 75

⁴⁴ Bericht Ziffer 2.1.5.2.2, S.75

⁴⁵ Beschluss des Gemeinsamen EWR-Ausschusses Nr. 158/2007 vom 7. Dezember 2007. Liechtenstein Landesgesetzblatt 2009 Nr. 013

⁴⁶ Bericht Ziffer 2.1.5.7, S. 89

⁴⁷ Bericht Ziffer 2.1.1. S.60

4.5. Organisation und Führung vorab der Bundesverwaltung thematisieren – in der Botschaft

4.5.1. Wichtige Organisationsfragen betonen

Die vertiefte EU-Zusammenarbeit fordert den Bund organisatorisch heraus.⁴⁸ Der Bundesrat beabsichtigt, die neuen Aufgaben möglichst in der bisherigen Verwaltungsorganisation zu bewältigen. Er betont die koordinierende Rolle des EDA, die präventive Rechtskontrolle durch das BJ sowie den Personalbedarf.⁴⁹

Die Botschaft ist ein Platz, um die wichtigsten Organisationsfragen anzusprechen. Die praktische Hauptlast der Vertretung der Schweiz gegenüber der EU trägt die Bundesverwaltung. Zu fragen ist nach der Rolle des (Gesamt-) Bundesrates und seiner Führung und Aufsicht (hinten Ziffer 4.5.2), nach der Funktion der GA vorab im Integrationsverfahren, den Kontakten zu den Mitgliedstaaten und den EWR-Staaten oder nach den vielfältigen Funktionen und Chancen der Mission der Schweiz bei der Europäischen Union, z.B. zum Informationsaustausch zwischen der EU und der Schweiz, zu den Beziehungen zum EU-Rat und zum EU-Parlament, zu den nationalen Parlamenten der Mitgliedstaaten (vorab wegen der Subsidiaritätskontrolle) oder zu den vielen Regionalbüros.

4.5.2. Führung und Aufsicht durch den (Gesamt-)Bundesrat

Mitwirkungs- und Integrationsverfahren muss der Bundesrat führen (Art. 35 RVOG). Diese Verantwortung sollte die Botschaft ausführen. Die Verwaltung darf nicht sich selbst überlassen werden. Der (Gesamt-)Bundesrat hat Aufträge u.a. Instruktionen zu erteilen, zu beaufsichtigen, Berichterstattung zu verlangen und sie zu beurteilen sowie Hinweise für die Fortsetzung der Arbeiten zu sammeln, vorab für die spätere Erarbeitung der Botschaft ans Parlament und die eventuellen Erläuterungen zu einer möglichen Volksabstimmung.

Wer bestellt die Mitarbeitenden der GA oder die Mitglieder des SchG? Wer «wählt» sie? Wie sind Berichterstattung und Aufsicht geregelt?

4.5.3. Die Arbeit im «goldenen Dreieck» von Effizienz, Qualität und Akzeptanz optimieren

Der Bundesrat muss dafür sorgen, dass die Schweiz ihre Position einheitlich, fachlich fundiert sowie rechtlich und politisch abgestützt einbringt.⁵⁰ Alle verantwortlichen Instanzen müssen stets optimieren. Es gilt, die knappen Zeitfenster des EU-Gesetzgebungsprozesses («möglichst früh...»), des Integrationsverfahrens («so rasch wie möglich»)⁵¹ oder die zwei, bzw. drei Jahre für das Schweizer Parlaments- und Referendumsverfahren⁵² zu nutzen, zugleich den nötigen Sachverstand der Verwaltungsstellen und Experten zu sammeln sowie sich um die Akzeptanz durch schweizverträgliche und referendumsfeste Lösungen (vorn Ziffer 3.5) zu bemühen.

⁴⁸ Bericht Ziffer 2.1.7, D. 89ff

⁴⁹ Bericht Ziffer 2.1.7.1. S. 91

⁵⁰ Bericht Ziffer 2.1.7.1., S. 91

⁵¹ Bericht Ziffer 2.1.7.6, S. 93

⁵² Bericht Ziffer 2.1.5.2.2. S. 73, 75f., 76f., 2f.

Die Botschaft des Bundesrats wäre gut beraten, diese Herausforderungen für die Führung zu würdigen. Sie sind besonders dringlich, weil die Schweiz ihren Einfluss teils in EU-Verfahren vorverlegen muss (vorn Ziffer 3.3).

5. Mehr Gewicht der Schweiz durch Vorverlegung des Parlamentseinflusses: Gesetzgebungsfunktion mit Beteiligung an der Aussenpolitik – ein Schwergewicht der Botschaft?

5.1. Vorschläge des Bundesrats zur Interparlamentarischen Zusammenarbeit und zu verstärkter Information des Parlaments – genügt das?

Teils auf Anstoss der APK-S sucht der Bundesrat Wege, die interparlamentarische Zusammenarbeit mit dem EU-Parlament auszubauen. Allgemein schlägt der Bundesrat Massnahmen vor, um «die Information und die Mitwirkung des Parlaments...zu verstärken». Er geht «auf die zu prüfenden Möglichkeiten für eine verstärkte Information bzw. Mitwirkung des Parlaments» ein, beschränkt sich dann aber auf die Informationsbeschaffung, z.B. einen Informationsbeauftragten in Brüssel sowie eine vorausschauende Information über geplante Rechtsakte und verweist auf die diplomatischen Direktkontakte mit den Mitgliedstaaten und dem EU-Parlament⁵³.

Reicht das, um die parlamentarische Mitwirkung bei der dynamischen Rechtsübernahme vorab im EU-Gesetzgebungsverfahren wirksam sicherzustellen?⁵⁴ Wird das Parlament z.B. über laufende Arbeiten im Integrationsverfahren und die dortigen Spielräume informiert (vorn Ziffer 4.4)?

5.2. Doppelte Zuständigkeit des Parlaments – auch bei Rechtsübernahmen

5.2.1. Funktionen des Parlaments in Gesetzgebung und Aussenpolitik

Die Rechtsübernahme ist ein Stück Rechtsetzung (von Ziffer 2.3). Die Gesetzgebungspriorität des Parlaments ist selbst dann zu wahren, wenn der Ursprung der Normen im EU-Recht liegt. In der EU ergeht die Rechtsübernahme teils in Form von EU-Rechtsakten im EU-Gesetzgebungsverfahren, teils von delegierten oder Durchführungsakten (z.B. Art. 4 Abs. 1 LuftVA). Die Mitwirkungsrechte der Schweiz sind in den Verträgen zugesagt. Sie richten sich nach der Entstehungsart dieser Akte (vorn Ziffer 4.1.)⁵⁵

Die Zuständigkeit von Parlament, Volk und Kantonen, bzw. des Bundesrats ist unabhängig von diesen EU-Formen vorbehalten (vorn Ziffer 3.1). Nach Schweizer Recht gehören im Kern alle wichtigen Bestimmungen in ein Bundesgesetz und daher in die Hand des Parlaments oder allenfalls des Volkes (Art. 141 Abs. 1 lit. d Ziffer 3, Art.163f. BV; Art. 22 ParlG). Das Parlament darf zudem untergeordnete Regelungen ins Bundesgesetz aufnehmen. Es darf aber den Bundesrat nicht ermächtigen, EU-Rechtsakte ungeachtet ihres u.U. wichtigen Inhalts durch Verordnung von der EU zu übernehmen.

⁵³ Bericht Ziffer 2.1.7.7.2. S. 95, 97, 94ff.

⁵⁴ Bericht Ziffer 2.1.7.7.2 S. 94f.

⁵⁵ Bericht Ziffer 2.1.5.2.1, S. 72

Die Rechtsübernahme ist zudem ein Stück Aussenpolitik (vorn Ziffer 2.3.). Das Parlament hat laut Verfassung den Auftrag, sich an der Gestaltung der Aussenpolitik zu beteiligen (Art. 166 Abs. 1 BV, Art. 24 ParlG). Das spricht für eine frühzeitige Einbindung im Hinblick auf sich abzeichnende EU-Rechtsakte, hauptsächlich in deren Vorbereitung im EU-Gesetzgebungsverfahren.

5.2.2. Die Weichenstellung zwischen Rechtsübernahme und Ablehnung als «wichtige» Aufgabe des Parlaments

Das Parlament ist Mittler zwischen Bundesrat und Volk. Wenn der zu übernehmende EU-Rechtsakt wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthält, insbesondere grundlegende Bestimmungen über die Ausübung der politischen Rechte usw., ist das Parlament für die Weichenstellung zwischen Rechtsübernahme und Ablehnung zuständig (Art. 163 Abs. 2, Art. 164 BV). Lehnt es ab oder tritt es nicht ein, ist das Geschäft zunächst erledigt. Stimmt es zu, hat es sich mit der Vorbereitung des Referendumsentscheids sowie der eventuellen Umsetzungsgesetzgebung zu befassen (hinten Ziffer 5.2.3).

5.2.3. Entscheidungsfreiheit der Stimmberechtigten als Verantwortung des Parlaments – keine Aushöhlung der Demokratie

Als Vermittler zwischen Bundesrat und Volk hat das Parlament zudem alles zu unternehmen, um den Stimmberechtigten Entscheidungsfreiheit über die Gutheissung oder Ablehnung zu ermöglichen und einer Aushöhlung der Demokratie entgegenzutreten, d.h. «eine Erosion der demokratischen Rechte abzumildern».⁵⁶ Das Recht zur Ablehnung einer Rechtsübernahme (vorn Ziffer 2.4) gehört zum Kern jeder entsprechenden bundesrätlichen Botschaft zu referendumpflichtigen Vorlagen. Sie muss sich mit den Folgen, insbesondere mit möglichen Ausgleichsmassnahmen (vorn Ziffer 2.5.2), auseinandersetzen und die Ergebnisse transparent darstellen.

5.3. Vorverlegung zur Stärkung des Parlamentseinflusses- Bundesrat und Parlament vor einer gemeinsamen Herausforderung

5.3.1. Parlamentseigene Reform? Gemeinsames Wirken von Bundesrat und Parlament

Ob die Vorschläge des Bundesrats (vorn Ziffer 5.1) reichen, wird das Parlament beurteilen. Es kennt die vorbereitenden Beratungen, vorab in den APKs. Das Parlament soll sich nicht mit der traditionellen Zuschauerrolle am Ende des Verfahrens abfinden müssen, d.h. mit einem Ja/Nein-Entscheid, der kaum Spielraum bei der Umsetzung lässt, wie bei der Schengen-Waffenhilfe erlebt.

Das Parlament soll durch Vorverlegung seines Einflusses in die EU-Verfahren (vorn Ziffer 2.3, 3.1, 3.3, 5.3) seine Gesetzgebungsfunktion mit Beteiligung an der Aussenpolitik (vorn Ziffer 5.2.1) verstärkt einbringen können. Mit seinen Vorschlägen⁵⁷ unterstützt der Bundesrat ein derart verstärktes Engagement des Parlaments. Angesichts der EU-Parlamentsaufwertung (vorn Ziffer 4.1) besteht erst recht Reformbedarf.

⁵⁶ Bericht des Bundesrates über die Evaluation der schweizerischen Europapolitik (Postulat Markwalder 09.3560 vom 17. September 2010), BBl 2010 7239ff., S. 7302

⁵⁷ Bericht Ziffer 2.1.7.7 S. 94ff., Ziffer 2.15. S. 853ff.

Für die Vorverlegung in EU-Verfahren sind das Parlament und der Bundesrat intensiv auf Zusammenarbeit angewiesen. Sie sollen ihr Engagement zu gesamter Hand⁵⁸ wahrnehmen. Bundesrat und Parlament sollen der EU und vorab dem EU-Parlament, selbst wenn bloss auf diplomatischem Weg (vorn Ziffer 4.2.2), gegenüber gemeinsam auftreten, der Bundesrat durch das Parlament unterstützt.

5.3.2. Neue Formen der Zusammenarbeit gesucht

Der Bundesrat soll sich bei konkreten EU-Rechtsakten auf eine spezifische Position des Parlaments berufen können, die sich am Ziel schweizverträglicher und referendumsfester Lösungen orientiert (vorn Ziffer 3.5). Um eine solche Position zu erreichen, wird es neue Formen der Zusammenarbeit brauchen: Erstens eine direkte Beteiligung des Parlaments durch eine verstärkte interparlamentarische Zusammenarbeit (hinten Ziffer 5.4), zweitens eine indirekte Beteiligung durch die Begleitung des Bundesrats durch Parlamentskommissionen (hinten Ziffer 5.5).

Das Parlament kann Erfahrungen in Gesetzgebung, Aussenpolitik (namentlich die APKs) und aus den parlamentarischen Sachkommissionen einbringen. Über alle Phasen wird der Bundesrat die Rolle des Parlaments bei der Weichenstellung zur Rechtsübernahme und zur Entscheidungsfreiheit der Stimmberechtigten respektieren (vorn Ziffer 5.2).

5.3.3. Information des Parlaments – Beitrag der EU verlangen

Information ist auch für das Parlament entscheidend (vorn Ziffer 3.4, 4.2.1). Gegenüber der Bundesversammlung ist der Bundesrat pflichtig, zu informieren; das Parlament, bzw. seine Kommissionen können vom Bundesrat verlangen, dass er sie informiert (Art.152 Abs. 5 ParlG). Dies bedingt freilich, dass das Parlament oder seine Kommissionen zu fragen veranlasst sind. Dabei helfen könnte z.B. das online verfügbare EU-Amtsblatt (vorn Ziffer 4.2.1).

Von der EU kann mehr erwartet werden. Information gehört zur «grösstmöglichen Teilnahme» (vorn Ziffer 4.1.). Die EU gewährt den Parlamenten der Mitgliedstaaten Informationen (Art. 12 lit. a EUV). Weil die Mitwirkung «analog zu jenen der Mitgliedstaaten» gewährt werden soll⁵⁹, sollte die Schweiz die Informationspflicht der EU auch gegenüber der Bundesversammlung geltend machen. Die EWR-Staaten scheinen ihre Information selbständig organisiert zu haben. Bekanntlich hat vorab Norwegen eigenständige Informationskanäle aufgebaut und nutzt u.a. das EFTA-Sekretariat. Wie steht es um das EFTA-Mitglied Schweiz (hinten Ziffer 6)? Die Parlamentsdienste sollten mit den EU/EWR-Partnern vernetzt sein und die Bundesversammlung unterstützen (hinten Ziffer 5.6).

5.4. Vorverlegung der Einflussnahme durch direkte Interparlamentarische Zusammenarbeit: Gelungener Ausbau – beschränkt wirksam

Direkt kann die Einflussnahme des Parlaments durch interparlamentarische Zusammenarbeit vorverlegt werden - allerdings nur mit beschränkter Wirkung. Diese Zusammenarbeit mit dem EU-Parlament soll sich allgemein auf «das umfassende bilaterale Paket und eine mögliche Weiterentwicklung...»⁶⁰, aber auch auf (konkrete) EU- Rechtsakte und Informationen oder

⁵⁸ Botschaft BV, S. 392

⁵⁹ Bericht Ziffer 2.1.7.7.2., S. 95

⁶⁰ Art. 1 Protokoll zwischen der EU und der CH über die parlamentarische Zusammenarbeit (Protokoll Parlament)

Empfehlungen dazu⁶¹ beziehen, «die im Rahmen des EU-Rechtsetzungsprozesses erarbeitet werden und für das Paket Schweiz -EU relevant sind».⁶² Dies bedeutet für die Schweiz eine vorverlegte Möglichkeit zur Einflussnahme. Diese Zusammenarbeit ermöglicht Kontakte zwischen Schweizer Parlamentsmitgliedern und Mitgliedern des EU-Parlaments und damit praktisch zum EU-Parlament, insbesondere zur Informationsbeschaffung und zur Stellungnahme zu EU-Rechtsakten in Ausarbeitung.⁶³

Wirkungsvoll ist diese Zusammenarbeit allerdings wohl bloss beschränkt und bei wenigen Geschäften wegen des Aufwands für Parlamentsmitglieder und wegen der Sitzungszahl (zunächst lediglich einmal pro Jahr); die Modalitäten (Geschäftsordnung) sind allerdings zumindest zurzeit noch offen⁶⁴. Ausserdem bezieht sich die interparlamentarische Zusammenarbeit nicht auf den EU-Rat und nicht auf die EU-Kommission.

5.5. Vorverlegung der Einflussnahme durch begleitende Parlamentskommissionen – ein attraktiver zusätzlicher Ansatz

5.5.1. Vorschlag für eine allgemeine parlamentarischen Begleitung des Bundesrats

Indirekt kann der Parlamenteinfluss durch Begleitung des Bundesrats mit parlamentarischen Kommissionen vorverlegt werden. Der Bundesrat hat schon während der Parlamentsreform und im Vorfeld des EWR ein parlamentarisches Begleitverfahren vorgeschlagen.⁶⁵ Diese attraktive Möglichkeit sollte das Parlament für die Verträge mit der EU prüfen. Der Bundesrat hätte solche Impulse des Parlaments der EU gegenüber aufzunehmen.

Begleiten bedeutet Zusammenarbeit mit dem Bundesrat, nicht Unterordnung unter diesen. Die Parlamentskommissionen gehören zur Bundesversammlung als Arbeitsparlament. Sie sind unabhängig, d.h. sie bilden getrennt vom Bundesrat eigene Meinungen, organisieren sich selbst und besitzen eigene gesetzliche Befugnisse. Sie können anregen, Inhalte aufzugreifen, zu ändern oder fallen zu lassen, etwa mit Blick auf eine künftige Botschaft des Bundesrats ans Parlament zur Rechtsübernahme. Sie beurteilen die Rechtslage selber (vorn Ziffer 2.1). Der Bundesrat kann von der (besonderen) Stärke parlamentarischer Kommissionen an fachlicher und vorab politischer Kompetenz profitieren. Sie sind repräsentative Abbilder des Parlaments. Die Kommissionen sind erfahren, Kompromisse und Mehrheiten zu bilden sowie Minderheiten einzubeziehen. Sie erleichtern es, die Debatte im Plenum der Räte auf die wesentlichen umstrittenen Punkte zu konzentrieren. Im Zuge ihrer Tätigkeit leisten sie Aufsichtsarbeit. Solche Funktionen gehen der Verwaltung naturgemäss ab. Hingegen haben die Kommissionen weniger Ressourcen als die Verwaltung.

Die begleitenden Kommissionen behandeln keine Erlassentwürfe des Schweizer Rechts (Art. 71ff. ParlG). Sie beraten den Bundesrat zu EU-Rechtsakten in EU-Verfahren gemäss den Allgemeinen Bestimmungen für Kommissionen (Art. 42ff. ParlG) und zum Verkehr der Kommissionen mit dem Bundesrat (Art. 150ff. ParlG). Insbesondere werden sie vom Bundesrat informiert und

⁶¹ Art. 4 lit. c Protokoll Parlament

⁶² Bericht Ziffer 2.15.1. S, 853

⁶³ Bericht Ziffer 2.1.7.7.2, S.97, Ziffer 2.15, S. 853, 853ff.

⁶⁴ Art. 3 und Art. 5 Protokoll Parlament

⁶⁵ Bericht der Kommission des Nationalrates vom 16. Mai 1991, (Art. 47 bis a GVG, einem Vorläufer von Art. 152 ParlG), BBl 1991 III 617ff. ; Botschaft EWR BBl 1992 IV 465 .

konsultiert, sie verlangen u.U. von ihm informiert oder konsultiert zu werden oder sie machen Vorschläge (Art. 152, Art. 44 Abs. 1 lit. d ParlG). Die Kommissionen können in jeder einzelnen Etappe, in der sie es als angezeigt erachten, tätig werden oder auf die Mitwirkung verzichten. Tun sie letzteres, ist die Sache damit nicht erledigt, denn die Rechtsübernahmepflicht der Schweiz dauert ja an.

5.5.2. Einzelne Beiträge der begleitenden Kommissionen – Konzept und Ansätze

Der Bundesrat und die begleitenden Kommissionen werden sich sinnvollerweise für jeden zu übernehmenden EU-Rechtsakt über das Vorgehen der Schweiz absprechen und ein Konzept erarbeiten. Es sollte die jeweils «offenen Türen» in der EU und die Handlungsmöglichkeiten der Schweiz sowie die (noch) bestehenden Spielräume (vorn Ziffer 3.3) umfassen.

Solche «offenen Türen» bestehen beispielsweise im EU-Gesetzgebungsverfahren (vorn Ziffer 2.3.1):

- während der Vorbereitungsphase vor der Initiative der EU-Kommission (vorn Ziffer 2.4.2)
- während der bzw. zur eigentlichen Initiative der EU-Kommission
- während der ersten und zweiten Lesung, im allfälligen Vermittlungsverfahren samt dem Trilog
- während den Etappen des Integrationsverfahrens, bzw. in der dortigen Gesprächsphase im GA (vorn Ziffer 4.4)

5.5.3. Koordinationsprobleme- gemeinsame Europa-Kommission oder-Delegation?

Die parlamentarische Begleitung erleichtert dem Bundesrat die Arbeit. Sie verursacht indessen Koordinationsprobleme im Parlament. Man bedenke die Handlungsfähigkeit der Schweiz, die Ansprüche des Zweikammersystems sowie die Vielfalt der Verträge bzw. der Sachkommissionen. Eine übergreifende Koordination drängt sich auf. Mitberichte genügen meist nicht. Die ständige Subkommission (der APK des Nationalrats) für Europafragen leistet einen Beitrag; der Bundesrat begrüsst ihn.⁶⁶ Die APKs haben naturgemäss eine Klammerfunktion. Reichen diese Ansätze zur umfassenden Koordination?

Das Parlament sollte eine weitergehende Reform prüfen. Das Gesetz sieht besondere Formen vor, z.B. eine «gemeinsame Kommission», damit alle Fraktionen umfasst sind. Sie dürfte gemeinsam beraten, in EU-Verfahren Stellung nehmen sowie im gesetzlich vorgesehenen Verfahren entscheiden (Art. 46 Abs. 2 ParlG). Neu wäre die Schaffung einer Europa-Kommission oder -Delegation. Als landesinterne Muster könnten die Finanzdelegation oder die (besonders begründete) NEAT-Aufsichtsdelegation (NAD) dienen. Ausserhalb der Schweiz die «Europa-Ausschüsse» der Mitgliedstaaten oder gewisser EWR-Staaten und die Erfahrungen aus der COSAC, zu deren Veranstaltungen die Schweiz jeweils eingeladen ist. Der Bundesrat wäre für die externe Koordination verantwortlich.

⁶⁶ Bericht Ziffer 2.1.7.7.2., S.96

5.6. Ressourcenfragen, insbesondere Ausbau der Parlamentsdienste als Sache des Parlaments – eine Chance, sich zu engagieren

Die Begleitung des Bundesrats durch Parlamentskommissionen erfordert personellen und zeitlichen Aufwand. Das ist freilich kein überwiegender Grund gegen die Zusammenarbeit mit dem Bundesrat und gegen die Vorverlegung des Parlamentseinflusses.

Der Bundesrat sieht mit Recht einen erhöhten Personalbedarf für die Parlamentsdienste voraus, auch für eine Vertretung in Brüssel.⁶⁷ Reicht dies aus? Das Parlament wird die künftige Rolle der Parlamentsdienste (Art. 64ff. ParlG) und die entsprechende Reorganisation selber eingehend prüfen müssen.

Wie weit sieht sich das Parlament für die EU-Zusammenarbeit verantwortlich? Nimmt es diese Last auf sich? Ergreift es diese Chance?

6. Die Mitwirkung der EWR/EFTA-Staaten reformieren? Aus den Erfahrungen anderer lernen!

Der Bundesrat verweist für die Verträge mit der EU analog auf den EWR und die EWR-Staaten (vorn Ziffer 4.1), teils auf die MS.⁶⁸ In EU-Verfahren dürfte die Schweiz zum Teil mit EWR-Staaten zusammenarbeiten (z.B. vorn Ziffer 2.4.1, 4.2.3). Die Mitwirkung und die Beteiligung der EWR/EFTA-Staaten – darunter die Schweiz - haben einen gemeinsamen Ursprung (vorn Ziffer 3.2). Nach mehr als 30 Jahren EWR sollte über eine Reform der Beteiligungsformen diskutiert werden. Das Umfeld und die Institutionen haben sich verändert. Dem heutigen EWR gehören noch drei Mitglieder, vorab Norwegen, an. Die Schweiz hat ihre ganze Verfassung und hauptsächlich ihr Parlament seither reformiert. Seit bald 20 Jahren gilt der Lissabon Vertrag mit seiner Aufwertung des EU-Parlaments und der Parlamente der Mitgliedstaaten (vorn Ziffer 4.1.). Viele der nationalen Parlamente sind nach dem Lissabon Vertrag reformiert worden. Die angeregte EWR/EFTA-Reform sollte sich zumindest auf den EU-Rat und das EU-Parlament, bzw. deren Umgebung konzentrieren. Davon könnte die Schweiz profitieren. Der Bundesrat sieht ohnehin eine Anpassung des Verhältnisses im EFTA-Kreis voraus.⁶⁹⁵⁷

Von anderen Staaten gemachte Erfahrungen zu sammeln und daraus zu lernen, drängt sich auf. So bietet das EFTA-Sekretariat Erfahrungsberichte zur Rechtsübernahme und deren politischer Integration.⁷⁰

⁶⁷ Bericht Ziffer 2.1.7.7, S. 91

⁶⁸ vorab Bericht Ziffer 2.1.5.2.1. S. 72, Ziffer 2.1.7.7.2, S.95

⁶⁹ Bericht Ziffer 3.1.3, S. 863, wohl auch zur Rolle des EFTA-Sekretariats

⁷⁰ Z.B. an einem Seminar am 25.9.2025 an <https://www.efta.int/webforms/eea-seminar-25-september-2025-registration-017>

7. Zusammenfassung und Thesen

7.1. Worum geht es?

1. *Die Vertragsentwürfe zu verstehen*
2. *Die landesinterne Umsetzung vorzubereiten und dabei Spielräume zu nutzen und Probleme zu erkennen*
3. *Anregungen für die Ausgestaltung der Botschaft des Bundesrats zusammenzutragen*

7.2. Inhaltliche Zusammenfassung und Thesen

Freihandel

Der Zugang zum europäischen Freihandel soll gesichert werden. Die Schweiz ist ein an sich armes, kleines Land mitten in Europa. Sie bemüht sich seit dem 2. Weltkrieg um den Zugang zu einem möglichst grossen europäischen Markt. Das ist heute primär der EU-Binnenmarkt.

Die dynamische Rechtsübernahme ist die Regelung der Zusammenarbeit im Freihandel. Sie liegt im Interesse der Schweiz, denn der Zugang ist rechtlich geordnet, diskriminierungsfrei und zollfrei. Die dynamische Rechtsübernahme ermöglicht kein Diktat: Die Schweiz kann Übernahmen ablehnen und Ausgleichsmassnahmen kontrollieren.

Demokratie

Jeder Schritt (auch im Rahmen des GA) bedarf der Zustimmung von Bundesrat, Parlament und allenfalls Volk, immer nach der schweizerischen Zuständigkeitsordnung; die Verträge mit der EU haben dabei nichts zu bestimmen. Die Schweiz darf nicht bloss am Ende Ja oder Nein sagen können: Sie muss den Inhalt der zu übernehmenden EU-Rechtsakte bei deren Entstehung im EU-Gesetzgebungs- und im Integrationsverfahren, also vorgelagert, so beeinflussen können, dass er schweizverträglich und referendumsfest ist. Im Übrigen darf die Schweiz die Rechtsübernahme ablehnen, selbstverständlich im Rahmen der vertraglichen Ordnung.

Mehr Gewicht hat die Schweiz, wenn sich das Parlament - neben dem Bundesrat - von Anfang an einbringt und nicht bloss ein Zuschauer bleibt, der den Schlussentscheid zur Genehmigung abwartet. Der Bundesrat kann hauptsächlich bei der EU-Kommission sowie beim EU-Rat im GA oder auf diplomatischem Weg mitwirken, jedoch kaum beim EU-Parlament. Hier kann die Bundesversammlung durch die Begleitung des Bundesrats durch parlamentarische Kommissionen einspringen, und – beschränkt - auch durch eine Zusammenarbeit mit dem EU-Parlament.

7.2.1. Inhalt im Überblick

1. Interessen der Schweiz wahrnehmen: Keine Unterordnung und kein EU-Beitritt
2. Rechtsübernahme als Ordnung der Zusammenarbeit: Liegt auch im Interesse der Schweiz
3. Absicherung durch das Einbringen der Schweizer Demokratie – mit Vorverlagerung des Schweizer Einflusses in die EU-Verfahren, nicht nur mit einem Referendum am Ende des Prozesses
4. Absicherung durch Einbezug des Parlaments, nicht nur als Bezugspunkt zum EU-Parlament, sondern umfassender durch Begleitung des Bundesrats
5. Zentrale Frage: Ist die Schweiz bereit, diese Chancen genügend zu nutzen, trotz des Mehraufwands?

7.2.2. Inhalt im Einzelnen und Thesen

1. Gesicherter Zugang zum europäischen Freihandel: Ein «altes» Anliegen der Schweiz
2. Rechtsübernahme als Ordnung der Zusammenarbeit zum Freihandel
3. Recht und Verträge – stets mit präventiver Rechtskontrolle
4. Rechtsübernahme ist eine Verbindung von Rechtsetzung mit Aussen- und Innenpolitik
5. Die Rechtsübernahmepflicht beschränkt sich auf die Binnenmarktverträge; kein Einfallstor für alles. Bei Ablehnung darf die EU nur nach Vertrag reagieren
6. Die Ausgleichsmassnahmen sind rechtlich beschränkt zur Wiederherstellung des Gleichgewichts, enthalten Spielraum und Informationsmöglichkeit der Stimmberechtigten, haben keinen Strafcharakter
7. Die Schweiz kann immer Nein sagen, was wohl selten nötig sein wird
8. Die schweizerische Demokratie in die EU-Zusammenarbeit einbringen, vorab durch Vorverlegung in die EU-Verfahren
9. Beteiligung der Schweiz am «Decision Shaping» als grundsätzliches Gegengewicht zur Rechtsübernahmepflicht
10. Die Zuständigkeiten von Parlament, Volk und Kantonen sind vorbehalten – ohne Automatismus und ohne Rechtsetzungsbefugnisse der EU in der Schweiz
11. Vorverlegung: Frühzeitige Einflussnahme verspricht mehr Erfolg, später nehmen die Möglichkeiten zur Einflussnahme ab, d.h. die Schweiz sollte sich besser bereits im EU-Gesetzgebungsverfahren einbringen als erst bei der Umsetzung in der Schweiz
12. Möglichst frühzeitige, öffentliche Information über zu übernehmende EU-Rechtsakte als Voraussetzung der Beteiligung (z.B. durch die Nutzung der Online-Präsenz der EU)
13. Ziel: Schweizverträgliche und referendumsfeste Lösungen finden – dafür soll sich die Schweiz an der Konsensarbeit in der EU beteiligen
14. Zentrale Bedeutung der Information: Voraussetzung von Mitwirkung in der EU und Zusammenarbeit von Bundesrat und Parlament
15. Mitwirkung beschränkt seit der Aufwertung der Parlamente in der EU – vor EU-Rat und EU-Parlament schwierig – wie weiter?
16. Alle Möglichkeiten nutzen und optimieren, bis zum Einbezug interessierter Kreise in die Mitwirkung – eine Lücke
17. Führung und Organisation vorab der Bundesverwaltung durch den Gesamtbundesrat
18. Arbeit im «goldenen Dreieck» von Effizienz, Qualität und Akzeptanz optimieren
19. Mehr Gewicht der Schweiz durch Vorverlegung des Parlamentseinflusses
20. Die Funktionen in der Gesetzgebung und die Beteiligung an der Aussenpolitik auch in der EU-Zusammenarbeit wahrnehmen mit Vorverlegung des Parlamentseinflusses – keine blosser Zuschauerrolle des Parlaments am Ende des Verfahrens
21. Die Weichenstellung zwischen Rechtsübernahme und Ablehnung als wichtige Aufgabe des Parlaments, dem Mittler zwischen Bundesrat und Volk
22. Entscheidungsfreiheit der Stimmberechtigten als Verantwortung des Parlaments: Kein vermeidbarer Druck durch Ausgleichsmassnahmen, keine Aushöhlung der Demokratie
23. Vorverlegung der Einflussnahme als gemeinsame Herausforderung für Bundesrat und Parlament: Neue Formen der Zusammenarbeit von Parlament und Bundesrat schaffen; Informationsprobleme vermeiden

24. Direkte Zusammenarbeit mit dem EU-Parlament, gelungen, aber nur beschränkt wirksam
25. Indirekte Beteiligung durch den Bundesrat begleitende Parlamentskommissionen – ein attraktiver Ansatz, wie er schon zum EWR traktandiert war
26. Koordinationsprobleme: Bisherige Möglichkeiten - Europa-Kommission oder -Europa-Delegation, ähnlich wie Finanzdelegation oder NEAT-Aufsichtsdelegation schaffen
27. Ressourcenfragen, insbesondere Ausbau der Parlamentsdienste – Sache des Parlaments
28. Mitwirkung der EWR/EFTA-Staaten reformieren; aus den Erfahrungen anderer lernen

Gerne stehen wir Ihnen für allfällige Fragen zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüssen

UNSER RECHT



Dr. iur. Ulrich Gut
Präsident

ulrich.gut@unser-recht.ch
Tel.: 079 422 29 49



Stéfanie Trautweiler
Geschäftsleiterin

UNSER RECHT ist eine Denkfabrik für Recht und Politik, die sich seit 2007 für die Geltung, Achtung und Weiterentwicklung von Grundrechten, Rechtsstaatlichkeit und Völkerrecht in der Schweiz und in Europa einsetzt und für eine Politik, die sich an diesen Grundsätzen orientiert.