

Beschluss Nr. 396/2025
Schwyz, 20. Mai 2025 / jh

Postulat P 19/24: Standesinitiative für Ständemehr in Sachen «Geplantes Rahmenabkommen mit der EU»
Beantwortung

1. Wortlaut des Postulats

Am 16. Dezember 2024 hat Kantonsrat Manuel Mächler im Namen der SVP-Fraktion folgendes Postulat eingereicht:

«Der erste Artikel der Bundesverfassung trägt den Titel "Schweizerische Eidgenossenschaft" und löst anschliessend auf, was darunter zu verstehen ist: "Das Schweizervolk und die Kantone Zürich, Bern, Luzern, Uri, Schwyz, Obwalden und Nidwalden, Glarus, Zug, Freiburg, Solothurn, Basel-Stadt und Basel-Landschaft, Schaffhausen, Appenzell Ausserrhoden und Appenzell Innerrhoden, St. Gallen, Graubünden, Aargau, Thurgau, Tessin, Waadt, Wallis, Neuenburg, Genf und Jura bilden die Schweizerische Eidgenossenschaft."

Volk und Stände (Kantone) bilden also die Schweizerische Eidgenossenschaft. Sie ergeben zusammen die gesetzgebende Kraft in unserem Land: In Form der direkten Demokratie – mit Initiativen und Referenden – wie auch in Gestalt der repräsentativen Demokratie. National- und Ständerat sind die Vertretung des Schweizer Volkes beziehungsweise der Kantone. Die beiden Kammern sind einander absolut gleichgestellt. Das heisst: Jedes Gesetz braucht die Zustimmung beider Kammern und die explizite oder stillschweigende Zustimmung der Schweizer Bevölkerung.

Das geplante Rahmenabkommen mit der EU betrifft unsere gewachsenen politischen Institutionen massiv. Im Gegensatz zu den bisherigen bilateralen Verträgen handelt es sich beim geplanten Rahmenabkommen mit der EU um ein institutionelles Abkommen. In Artikel 1 der gemeinsamen Vereinbarung (Common Understanding) zwischen der EU und dem Bundesrat ist ausdrücklich von «institutionellen Lösungen» die Rede. Das heisst, die schweizerischen Institutionen haben sich den europäischen Institutionen unterzuordnen.

Die Schweiz müsste in wesentlichen Bereichen bestehendes und künftiges EU-Recht übernehmen ("dynamische Rechtsübernahme"). Nicht mehr der Schweizer Souverän (Volk und Stände)

wären unser oberster Gesetzgeber, sondern die EU. Für die Rechtsauslegung wäre künftig der Europäische Gerichtshof EuGH zuständig: Artikel 8 des Common Understanding sieht eine "Einheitliche Auslegung und Anwendung" des Rechts vor. Bei Streitfällen ist das Urteil des EuGH "bindend" (Artikel 10 des Common Understanding). Widersetzt sich die Schweiz dem EuGH drohen sogenannte "Ausgleichsmassnahmen" seitens der EU. Das heisst Bussen oder Sanktionen. Die EU hat also die Möglichkeit, nicht-genehme Entscheidungen der Schweiz (ob Parlament oder Volk) zu bestrafen. Diese "Ausgleichsmassnahmen" wären Bestandteil des Rahmenabkommens und wurden vom Bundesrat im Common Understanding (Artikel 12) gegenüber der EU bereits zugestanden.

Abschliessend gilt es festzuhalten, dass kaum eine Standesinitiative diesen Namen mehr verdient als die vorliegende Standesinitiative: Es gilt die Mitbestimmung der Stände zu sichern und die Bundesverfassung und den demokratischen Zusammenhalt der Schweiz zu respektieren. Und zwar aus folgenden Hauptgründen:

- Das Ständemehr ist eine wichtige Errungenschaft der Schweiz. Es respektiert die Souveränität der Kantone und ist ein wichtiges Macht-Korrektiv für die kleineren Kantone und Sprachminderheiten.
- Das Ständemehr bildet wie das Volksmehr eine wichtige Voraussetzung für das demokratische und friedliche Zusammenleben in der Schweiz. Wer das obligatorische Staatsvertragsreferendum umgehen möchte, gefährdet bewusst den demokratischen Zusammenhalt der Schweiz.
- Das geplante Rahmenabkommen ist ein institutionelles Abkommen: Artikel 1 des Common Understanding spricht an erster Stelle und ausdrücklich von "institutionellen Lösungen". Damit betrifft das Rahmenabkommen explizit unsere politischen Institutionen: Volk, Stände, Parlament und Gerichte. Es ist daher völlig klar, dass alle gesetzgebenden Kräfte unseres Landes (Parlament, Volk und eben auch die Stände) bei einer so weitreichenden Abstimmung einbezogen werden müssen.
- Das geplante Rahmenabkommen steht in vielen Bereichen im Widerspruch zu unseren föderalistischen Prinzipien. Die EU ist von oben nach unten organisiert. Die Schweiz ist subsidiär und föderalistisch organisiert. Die Kompetenzen sind nach Möglichkeit lokal in den Gemeinden und in den Kantonen angesiedelt. Ein Abkommen, das diese föderalistischen Prinzipien in einem solchen Ausmass tangiert, muss als obligatorisches Staatsvertragsreferendum vorgelegt werden.
- Die Auswirkungen und der politische Druck auf die kantonale Souveränität, wie etwa die Steuerhoheit, staatlichen Beihilfen oder auf kantonale Elektrizitätswerke oder Kantonalbanken, sind absehbar.
- Auch das ähnlich gelagerte Freihandelsabkommen mit der EU 1972 und der Beitritt zum Europäischen Wirtschaftsraum EWR 1992 wurden als obligatorisches Staatsvertragsreferendum vorgelegt. Es wäre ein Verstoss gegen Treu und Glauben, dies beim geplanten institutionellen Abkommen mit der EU nicht zu tun.
- Nicht zuletzt zeigen die in der Bundesverfassung verankerten Instrumente der Standesinitiative (Artikel 160) und des Kantonsreferendums (Artikel 141) die institutionelle Bedeutung der Kantone/Stände.

Der Kantonsrat bzw. der Regierungsrat wird aufgefordert, die Standesinitiative mit folgendem Wortlaut zuhanden der Bundesversammlung einzureichen:

"Die Bundversammlung wird aufgefordert, ein allfälliges Rahmenabkommen mit der EU als obligatorisches Staatsvertragsreferendum vorzulegen."

Begründung: Ein so weitreichendes institutionelles Abkommen braucht die demokratische Zustimmung von Volk und Ständen."

2. Antwort des Regierungsrates

2.1 Einführung

Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft beschloss am 9. Oktober 1992 nach Einsicht in die Botschaft des Bundesrates vom 18. Mai 1992 (BBI 1992 IV 1) das Abkommen vom 2. Mai 1992 über den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR-Abkommen) zu genehmigen und ermächtigte den Bundesrat, dieses (und weitere Abkommen) zu ratifizieren. Dieser Beschluss unterstand der Abstimmung des Volkes und der Stände (BBI 1992 VI 56-57), d. h. dem obligatorischen Staatsvertragsreferendum. Am 6. Dezember 1992 haben Volk und Stände den Beitritt der Schweiz zum Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) abgelehnt.

In der Folge wählten die Schweiz und die Europäische Union (EU) den sog. «bilateralen Weg», um verschiedene Wirtschaftssektoren gegenseitig zu regeln. Am 21. Juni 1999 unterzeichneten die Schweiz und die EU sieben bilaterale Abkommen. Das als «Bilaterale I» bezeichnete Vertragspaket trat am 1. Juni 2002 in Kraft. Das zweite Vertragspaket, die sog. «Bilateralen II» umfasste weitere wirtschaftliche Bereiche und mit den Bereichen Asyl, innere Sicherheit sowie Umwelt und Kultur neu politische Bereiche. Am 26. Oktober 2004 wurden die bilateralen Abkommen II unterzeichnet. Am 17. Dezember 2004 genehmigt sie das Schweizer Parlament in Form einzelner Bundesbeschlüsse. Da die «Bilateralen II» im Gegensatz zu den «Bilateralen I» rechtlich nicht miteinander verknüpft waren, traten sie in der Folge unabhängig voneinander in Kraft.

Auf Drängen der EU – welche den Bilateralen Weg mit der Schweiz als beendet erklärte – wurden ab Mitte 2014 Vertragsverhandlungen über ein Institutionelles Abkommen offiziell aufgenommen. An seiner Sitzung vom 26. Mai 2021 unterzog der Bundesrat das Resultat der Verhandlungen einer Gesamtevaluation und entschied, das institutionelle Rahmenabkommen Schweiz-EU nicht zu unterzeichnen. Gleichentags teilte der Bundesrat diesen Entscheid der EU mit. Im Februar 2022 verabschiedete der Bundesrat eine neue Stossrichtung für ein Verhandlungspaket mit der EU um die bewährte bilaterale Zusammenarbeit zu sichern und die bestehenden Abkommen konsequent weiterzuführen.

2.2 Verhandlungsergebnisse

Am 20. Dezember 2024 gab der Bundesrat den Abschluss der Verhandlungen über das Vertragspaket Schweiz-EU bekannt. Das Verhandlungsergebnis definiert einen vertikalen Ansatz mit dem Ziel, die institutionellen Fragen in den verschiedenen sektoriellen Abkommen zu verankern. Überdies ist eine Weiterentwicklung des «bilateralen Weges» vorgesehen, wobei die drei neuen Abkommen (Strom, Lebensmittelsicherheit und Gesundheit) in separaten Bundesbeschlüssen – alles verpackt in einer Sammelbotschaft – präsentiert werden sollen. Im Rahmen der Pressekonferenz vom 30. April 2025 wurde bestätigt, dass dem Parlament vier Bundesbeschlüsse unterbreitet werden sollen, den «Stabilisierungsteil» sowie die drei erwähnten neuen Abkommen. Der Bundesrat hat beschlossen, dem Parlament zu beantragen, alle vier Abkommen nicht dem obligatorischen, sondern dem fakultativen Referendum zu unterstellen. Würde das Referendum zu allen vier Vorlagen ergriffen, so könnten die Stimmberechtigten zu allen vier Vorlagen Stellung nehmen. Der «Stabilisierungsteil» könnte jedoch auch dann in Kraft treten, falls die anderen drei Vorlagen abgelehnt würden. Sollte dieser vom Volk jedoch abgelehnt werden, könnten auch die anderen drei Vorlage (auch bei einer Zustimmung des Souveräns) nicht in Kraft treten. Im Juli 2025 sollten die Vorlagen in die Vernehmlassung bis 31. Oktober 2025 geschickt werden. Im Frühling 2026 dürfte die Beratung in den Parlamentskommissionen beginnen.

2.3 Standesinitiative

2.3.1 Anliegen des Postulats

Der Schwyzer Kantonsrat bzw. die Schwyzer Regierung werden aufgefordert, eine Standesinitiative zuhanden der Bundesversammlung einzureichen. Diese soll aufgefordert werden, das – inhaltlich noch nicht vorliegende – Abkommen mit der EU dem obligatorischen Staatsvertragsreferendum zu unterstellen.

2.3.2 Gegenstand einer Standesinitiative

Art. 160 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101) räumt jedem Kanton das Recht ein, der Bundesversammlung Initiativen zu unterbreiten. Das Initiativrecht beinhaltet nach Art. 160 Abs. 1 BV und Art. 115 des Bundesgesetzes über die Bundesversammlung vom 13. Dezember 2002 (ParlG, SR 171.10) das Recht jedes Kantons, vorzuschlagen, dass eine Kommission einen Entwurf für einen Erlass der Bundesversammlung ausarbeitet. Gemäss § 55 Abs. 2 Bst. a der Verfassung des Kantons Schwyz vom 24. November 2010 (KV, SRSZ 100.100) entscheidet der Kantonsrat über die Einreichung einer Standesinitiative auf Bundesebene.

2.3.3 Erwägungen zur Standesinitiative

Die Stossrichtung des Postulats geht dahin, dass sich die Bundesversammlung dafür entscheiden soll, das neue Abkommen mit der EU dem obligatorischen Staatsvertragsreferendum zu unterstellen, falls der Bundesrat dies in seinem Entwurf nicht selbst vorschlagen sollte, worüber unterdessen Gewissheit herrscht. Gegenstand einer Standesinitiative kann jedoch nur der Erlass eines Gesetzes oder Anpassungen eines Gesetzes sein. Die Standesinitiative kann nicht für nichtgesetzgeberisch ausgerichtete Begehren eingesetzt werden (Martin Graf, Cornelia Theler, Moritz von Wyss; Parlamentsrecht und Parlamentspraxis der Schweizerischen Bundesversammlung; Kommentar zum Parlamentsgesetz; Basel 2014; Art. 115 N 13). Das Anliegen, die Vorlage des Bundesrates auf bestimmte Weise zu ändern, kann somit nicht Gegenstand einer Standesinitiative sein. In der Vorprüfung nach Art. 116 i. V. m. 110 ParlG müssten die zuständigen Kommissionen beider Räte der Standesinitiative nicht Folge leisten und sie käme schon gar nicht zur Beratung in die beiden Räte. Der Regierungsrat empfiehlt deshalb dem Kantonsrat, das Postulat nicht erheblich zu erklären.

2.4 Anliegen des Postulats

2.4.1 Obligatorisches Staatsvertragsreferendum

Gemäss Art. 140 Abs. 1 Bst. b BV werden Volk und Ständen der Beitritt zu Organisationen für kollektive Sicherheit oder zu supranationalen Gemeinschaften zur Abstimmung unterbreitet. Ein Anwendungsfall für das obligatorische Staatsvertragsreferendum unter dem Titel des Beitritts zu einer supranationalen Gemeinschaft war die Abstimmung über den Beitritt der Schweiz zum Europäischen Wirtschaftsraum (EWR). Dabei wurde argumentiert, der supranationale Charakter ergebe sich u. a. aufgrund der automatischen Übernahme von neuem Unionsrecht. Der Bundesrat war von der Anwendung des obligatorischen Staatsvertragsreferendum nicht überzeugt, unterwarf das EWR-Abkommen jedoch dem sog. «obligatorischen Staatsvertragsreferendum sui generis», also einem obligatorischen Staatsvertragsreferendum eigener Art. Für die Stimmbürger macht es selbstverständlich keinen Unterschied, ob das obligatorische Staatsvertragsreferendum oder das obligatorische Staatsvertragsreferendum sui generis zur Anwendung kommt. Auch beim Beitritt der Schweiz zum Völkerbund im Jahr 1920 und das Freihandelsabkommen mit der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) im Jahr 1972 wurden – obwohl gemäss rechtlichen Gutachten

kein klassischer Anwendungsfall vom Art. 140 Abs. 1 Bst. b BV vorlag – aufgrund deren Bedeutung dem Ständemehr unterstellt.

2.4.2 Haltung des Regierungsrates

Auch wenn die definitiven Vertragstexte in der Übersetzung noch nicht öffentlich zugänglich sind, ist der Regierungsrat überzeugt, dass die Bundesbeschlüsse dem obligatorischen Staatsvertragsreferendum bzw. dem obligatorischen Staatsvertragsreferendum sui generis zu unterstellen sind. Auch das neue Vertragswerk sieht grundsätzlich vor, dass der Europäische Gerichtshof die Auslegung von Bestimmungen vornimmt, die auch im Unionsrecht vorkommen und dessen Entscheide für das Schiedsgericht bindend sind. Im Ergebnis ähnelt dieses Verfahren dem im Unionsrecht vorgesehenen Vertragsverletzungsverfahren; die Überwachung der Vertragstreue wird damit quasi an die EU ausgelagert. Vorgesehen ist auch weiterhin die «dynamische Rechtsübernahme» neuen Unionsrechts durch die Schweiz. Auch wenn die Schweiz die Übernahme dieses Recht gemäss innerstaatlichen Verfahren ablehnen könnte, stünde sie unter dem Druck drohender Ausgleichsmassnahmen, was die freie Willensbildung im Parlament und allenfalls auch im Volk beeinträchtigt. Der Regierungsrat hätte es begrüsst, wenn sich der Bundesrat für die Unterstellung unter das obligatorische Staatsvertragsreferendum entschieden hätte. Damit hätten sich im Rahmen der Vernehmlassungsverfahrens alle auf die vertraglichen materiellen Inhalte konzentrieren können und akademische Auslegungen zum obligatorischen Staatsvertragsreferendum wären hinfällig gewesen.

2.5 Schlussforderung

Der Regierungsrat kommt aufgrund der formellen Erwägungen zur Standesinitiative zum Schluss, dass das Postulat P 19/24: Standesinitiative für Ständemehr in Sachen «Geplantes Rahmenabkommen mit der EU» nicht erheblich erklärt werden soll.

Beschluss des Regierungsrates

1. Dem Kantonsrat wird beantragt, das Postulat nicht erheblich zu erklären.
2. Zustellung: Mitglieder des Kantonsrates.
3. Zustellung elektronisch: Mitglieder des Regierungsrates; Staatsschreiber; Sekretariat des Kantonsrates; Sicherheitsdepartement.

Im Namen des Regierungsrates:

Dr. Mathias E. Brun
Staatsschreiber

