



26.023

Paket "Stabilisierung und Weiterentwicklung der Beziehungen Schweiz-EU (Bilaterale III)"**Paquet "Stabilisation et développement des relations Suisse-UE (Bilatérales III)"**

RIEDER BEAT

Wallis

Die Mitte-Fraktion. Die Mitte. EVP. (M-E)

Rieder Beat (M-E, VS): Wir sind in der neuen Welt der dynamischen Rechtsübernahme – ich übernehme diesen Begriff, den Kollege Bischof gerade verwendet hat. Was mir in den Beratungen in der Kommission, aber auch hier in diesem Rat gefehlt hat, ist die Klärung des Begriffes der "dynamischen Rechtsübernahme". Das ist der wahre Elefant im Raum und nicht die Referendumsfrage. Was wird mit der Schweiz geschehen, wenn wir dynamisch Recht übernehmen? Welche anderen Länder auf der Welt übernehmen mit einem Staatsvertrag dynamisch Recht? Als Anwalt und Notar stelle ich mir diese sehr einfachen Fragen. Seit Beginn der Beratungen stelle ich mir auch eine andere Frage: Würde ich jemals einen Vertrag unterzeichnen, dessen künftigen Vertragsinhalt ich nicht kenne und den ich nicht mitentscheiden, sondern nur mitberaten kann? Ich kam zum Schluss: Ich würde das nie tun. Deshalb empfehle ich Ihnen, auf das vorliegende Vertragswerk nicht einzutreten.

Es ist ein völkerrechtlicher Vertrag, nicht mehr und nicht weniger. Das zentrale Argument gegen diesen Vertrag ist, dass er aufgrund der Konzeption der dynamischen Rechtsübernahme die Souveränität und die föderale, bürgernahe, weltweit einmalige direkte Demokratie unseres Landes mit den Jahren zerstören wird. Ich werde mich dabei nicht auf Stimmungen oder Gefühle oder Freunde abstützen und auch nicht den Wald suchen. Es ist einfach ein Vertrag, ein Vertragstext; als solcher ist er zu untersuchen auf der Grundlage der Arbeiten von einschlägigen Experten und der Rechtsliteratur über dynamische Rechtsübernahme. Darum geht es.

Es sind drei Bundesräte anwesend, das ist ungewöhnlich. Ich entschuldige mich bereits jetzt, dass ich Sie vielleicht langweilen werde und es zum Teil ausführlich wird. Ich kann Ihnen aber garantieren, dass ich in den Folgeblöcken nicht mehr sprechen werde.

Man hört in dieser Debatte wiederholt, es handle sich in erster Linie um eine wirtschaftspolitische Vorlage. Ich widerspreche dem mit aller Deutlichkeit. Diese Vorlage ist im Kern kein Wirtschaftsabkommen, sondern es geht um die Frage der Rechtsetzungsbefugnis und somit der Souveränität unseres Staates. Es ist die Frage zu klären, wer im Rahmen dieser Verträge künftig das Recht setzt, dem wir unterstehen. Sind wir, das Parlament, National- und Ständerat, die Gesetzesmacher oder, wie es die Amerikaner sagen, die Lawmaker? Oder sind es die EU-Kommission und die Kommissare? Weshalb, geschätzte Kolleginnen und Kollegen, streiten wir uns über dieses Vertragswerk bis in den letzten Nebensatz und die letzte Fussnote? Sogar Fussnoten waren Bestandteil unserer Debatte, während wir in diesem Parlament in den vergangenen Jahren unzählige Staatsverträge verabschiedet haben, die kaum je eine Kommission ernsthaft beschäftigt haben. Wieso schliessen wir auch Abkommen mit den USA, mit China, mit Indien, Mercosur und anderen Staaten, denen gegenüber wir unbestritten die schwächere Vertragspartei sind, und tun dies mit der selbstverständlichen Sicherheit, dass wir unsere Interessen gewahrt haben?

Wieso gibt es also gerade bei diesem Vertrag mit der Europäischen Union eine solche Auseinandersetzung? Wer sich diese Frage ernsthaft stellt, findet den verheerenden Konstruktionsfehler in diesem Vertrag, und das ist die dynamische Rechtsübernahme. Das Element der dynamischen Rechtsübernahme, welches diesen Verträgen zentral und prägend übergestülpt wurde, zwingt uns, den Vertrag in die nahe und die ferne Zukunft hinein zu prüfen, weil wir als übernehmender Vertragspartner nicht nur den jetzigen Vertragsinhalt, der vor uns auf dem Tisch liegt, übernehmen, sondern jede mutmassliche Änderung der Rechtsordnung der EU in diesen Vertragspaketen. 2026 hat die EU 46 Gesetzesinitiativen eingeleitet. Das sind 46 neue Gesetze, der grösste Teil in Bereichen, zu denen wir jetzt Verträge abschliessen. Mit anderen Worten, die Voraussetzungen zum Abschluss dieser Staatsverträge unterscheiden sich fundamental von den Voraussetzungen zum Abschluss gewöhnlicher Staatsverträge mit statischer Regelung der Beziehung zwischen zwei Staaten. Da-



her versuchen sowohl die Befürworter als auch die Gegner dieses Staatsvertrages, jeden einzelnen Artikel des Vertrages, jede Bestimmung, jeden Satz mit Blick auf die Zukunft auszulegen und zukünftige, allfällig kommende Rechtsetzung der Europäischen Union vorausschauend in diesen Staatsvertrag hineinzudenken, also den Staatsvertrag quasi in eine mögliche Zukunft hineinzudenken, mit Vor- und Nachteilen. Diese Bemühungen, den Vertrag zu 100 Prozent zu verstehen und wasserdicht zu gestalten oder innerschweizerisch mit einer Rahmengesetzgebung – Sie werden in den nächsten zwei Tagen diese Rahmengesetzgebung machen – einzufangen, um allfällige unerwünschte dynamische Rechtsübernahmen auszuschliessen, ist vollständig unmöglich. Mit Verlaub gesagt: Dies ist vollständig unmöglich, kann nur scheitern. Es sind Potemkinsche Dörfer, welche die Befürworter in den nächsten Tagen aufbauen werden. Es müsste ihnen gelingen, die wichtigen und unverzichtbaren Punkte des Vertrages gegen die zukünftige Rechtsentwicklung der EU zu immunisieren. Das ist weder erfolgt noch möglich.

Ich beschränke mich daher in meinem Votum bewusst auf das zentrale Problem der dynamischen Rechtsübernahme in den Teilverträgen, das Prinzip der Dynamic Alignment of Legislation. Dynamische Rechtsübernahme ist kein Begriff von uns und auch kein Begriff der EU. Ich bitte um Nachsicht, wenn ich Sie darauf hinweise, dass die dynamische Rechtsübernahme begrifflich durch den Rechtsprofessor Michael C. Dorf in einem Artikel, der 2008 in einer Zeitschrift der University of Pennsylvania erschienen ist, geprägt wurde. Er hat die Grundlagen dieses Konstruktes geprägt und die Unterscheidung zwischen statischer und dynamischer Rechtsübernahme ausgearbeitet. Statische Übernahme heisst, wir entscheiden einmal souverän über einen bestimmten Rechtsbestand. Dynamische Übernahme bedeutet etwas ganz anderes. Ändert sich das Recht der Gegenpartei künftig, ändert sich auch unseres, ohne dass wir am Tag dieser Änderung selbst am Verhandlungstisch sitzen, und dies ohne Gewissheit, in welche Richtung die Änderung geht und welches Ziel sie verfolgt.

Dorf unterscheidet drei Richtungen: die aufwärtsgerichtete dynamische Rechtsübernahme, mit der sich ein Gliedstaat dem Recht des übergeordneten Bundesstaats unterstellt – kein Problem –; die abwärtsgerichtete dynamische Rechtsübernahme, mit der eine übergeordnete Ebene lokales Recht übernimmt; und die horizontale dynamische Rechtsübernahme, mit der die Rechtsübernahme zwischen zwei gleichrangigen souveränen Staaten erfolgt. Da die EU und die Schweiz gegenwärtig noch souverän sind, ist die dritte Kategorie einschlägig. Dorf hält zu dieser dritten Kategorie ausdrücklich fest, dass die horizontale dynamische Rechtsübernahme zwischen Staaten weltweit "completely unusual" sei.

Halten wir also erstens fest, dass der Bundesrat einen völkerrechtlich völlig exotischen Vertrag unterzeichnet hat. Das einzige historische Beispiel ausserhalb der EU-Peripherie betrifft übrigens den Staat Israel. Dieser übernahm 1948 aus dem britischen Mandatsrecht eine Klausel, wonach englische Urteile gemäss Common Law einschliesslich solcher, die zukünftig erfolgen würden, laufend anzuwenden seien. Bereits wenige Jahre später, Mitte der 1950er-Jahre, bezeichnete der israelische Oberste Gerichtshof diese Bindung als anormal. 1980 erfolgte dann die formelle Aufhebung. Das ist der einzige nennenswerte Präzedenzfall der Rechtsgeschichte für ein Konstrukt, das uns hier und heute als normales, modernes Vertragsinstrument präsentiert wird. Selbst dieser eine Präzedenzfall endete damit, dass der betroffene Staat, nämlich Israel, sich davon löste.

Die EU steht damit weltweit als einzige Akteurin da, die eine solche Vertragskonstruktion nicht nur vorsieht, sondern sie von ihren Vertragspartnern, soweit sie schwächer sind, aktiv einfordert. In der völkerrechtlichen Literatur gibt es für Verträge, die von einem ausgeprägten Machtgefälle und einseitig verteilten Bindungen geprägt sind, den Begriff des "unequal treaty". Dieser stellt zwar keine formelle Ungültigkeitskategorie dar, bezeichnet aber präzise das strukturelle Problem dieses Vertragspakets, nämlich die Tatsache, dass keine gleichwertige Mitentscheidung möglich ist.

Historisch gesehen waren "unequal treaties" vor allem in Asien üblich. In China und in Japan wurden im 19. Jahrhundert solche Verträge abgeschlossen, mit denen Angehörige westlicher Staaten den örtlichen Gerichtsbarkeiten entzogen und eigenen Konsulargerichten unterstellt wurden. Das vorliegende Vertragswerk begründet weder solche Konsulargerichte noch eine allgemeine Gerichtsbarkeit des EuGH über die Schweiz.

Die Parallele ist viel feiner und funktionaler:

Wo die Auslegung von Begriffen des übernommenen EU-Rechts streitentscheidend ist, entscheidet letztverbindlich ein Gericht der anderen Vertragsparteien, nämlich der EuGH. Das Schiedsgericht bleibt an diese Auslegung gebunden. Nicht territoriale Gerichtshoheit wird übertragen, wohl aber in den erfassten Bereichen die verbindliche Auslegung des massgebenden fremden Rechts. Gerade diese begrenzte strukturelle Parallele – fremde richterliche Autorität ohne gleichberechtigte Mitwirkung an der Rechtsetzung – macht den historischen Vergleich rechtlich vertretbar.

Ich nehme an dieser Stelle auch das Argument vorweg, die Schweiz betreibe ohnehin längst autonomen Nach-



vollzug und übernahme freiwillig EU-Recht, wo dies zweckmässig sei. Der Unterschied ist rechtlich erheblich. Autonomer Nachvollzug ist im Gegensatz zur dynamischen Rechtsübernahme eine einseitige und jederzeit punktuell durch dieses Parlament widerrufbare Entscheidung. Die im vorliegenden Paket vorgesehene dynamische Rechtsübernahme ist demgegenüber eine vertragliche Verpflichtung, deren Nichteinhaltung mit vorab vereinbarten, rechtlich erzwingbaren Ausgleichsmassnahmen sanktioniert wird.

Die Konstellation, in der sich die Schweiz befindet, ist nicht einmalig. Es gibt ein anderes Land, welches das "dynamic alignment" ebenfalls untersucht hat. Am 24. März 2026 befragte das britische European Affairs Committee des House of Lords zwei Rechtsprofessoren zum geplanten "dynamic alignment" zwischen dem UK und der EU, also zur gleichen Problemlage. Der Staatsrechtler Professor David Collins fasste diese Vertragskonstellation wie folgt zusammen: "You're stuck with what the other party tells you to do in perpetuity, and you're at the whim of the other party as things change." Sinngemäss übersetzt: Man ist gebunden an das, was die andere Partei vorschreibt, auf unbestimmte Zeit, und man ist jeder Laune der anderen Partei ausgeliefert, wenn sich die Dinge ändern. Auf die ausdrückliche Frage von Lord Moynihan of Chelsea, ob es weltweit vergleichbare Handelsabkommen gäbe ausserhalb der EU, antwortete der Professor: "I cannot find any example anywhere in the world that is like what the EU does." Weder zwischen Kanada und den USA noch zwischen Australien und Neuseeland noch zwischen anderen Ländern existiert ein solches Modell, wie Sie es uns hier vorschlagen.

Lord Moynihan warf in der Folge die Frage auf, ob ein solches Modell nicht zu Recht als "extortionate" – also erpresserisch – zu bezeichnen sei. Professor Collins antwortete in der Sache, es sei "excessive" – also übergriffig, übertrieben –, dass ausgerechnet jenes Land, das mehr importiert als exportiert, zum reinen Regelnehmer werden soll. Dieser Befund lässt sich eins zu eins auf unseren Vertrag, auf unser Verhältnis anwenden.

Schauen Sie sich einmal die EU an: Die EU hatte im Jahre 2025 mit uns einen Handelsbilanzüberschuss von 76 Milliarden Euro. Was rechtfertigt es, dass die Schweiz zum reinen Regelnehmer werden soll? Wir importierten im Jahr 2025 Waren im Wert von 190 Milliarden Euro und exportierten Waren im Wert von 174 Milliarden Euro. Wie rechtfertigt es sich bei diesen Zahlen, die Schweiz als einseitige Regelnehmerin der EU einzuschränken? Halten wir also zweitens fest, dass ein solcher Vertrag einzig von der EU verlangt wird und uns bei einer wirtschaftlich nahezu ausgeglichenen Handelsbilanz zum abhängigen Vertragspartner macht.

Professor Collins wies dann auf das Kollisionsrisiko hin, das er als besonders gravierend sieht und das auch für unsere schweizerische Rechtsordnung von Interesse ist. Es bestehen mehrere Kollisionsfaktoren. Einer davon ist die Unvereinbarkeit dynamischer Rechtsübernahme mit bestehenden anderen Handelsverträgen und innerstaatlichen Organen. Die Schweiz unterhält als EFTA-Mitglied eigenständige Freihandelsabkommen mit zahlreichen Drittstaaten. Eine enge rechtliche Bindung an EU-Standards schränkt auch hier den Spielraum ein, diese Abkommen künftig eigenständig abzuschliessen und weiterzuentwickeln. Das ist ein Aspekt, der in der bisherigen Botschaft des Bundesrates aus meiner Sicht nicht berücksichtigt wurde. Aber auch das Kollisionsrisiko mit den innerstaatlichen Organen, wie dem obersten Gericht unseres Landes oder den übrigen föderalen Organen, ist zu beachten. Dieser Vertrag geht auf Kollision mit den föderalen Strukturen, vernichtet sie in jedem einzelnen Bereich, in welchem wir dynamisch Recht übernehmen, und zerstört die Kompetenz des obersten Gerichtes zur unabhängigen Rechtsprechung der Schweiz. In jenen Teilen der dynamischen Rechtsübernahme ist das Verhältnis zwischen dem Schiedsgericht und dem Schweizerischen Bundesgericht nicht geklärt. Weder das Schweizerische Bundesgericht noch der Bundesrat äussern sich zu dieser Frage.

Die zweite Sachverständige in der Anhörung, Professorin Catherine Barnard, eine EU-Befürworterin, die das Schweizer Modell ausdrücklich als das gemässigtere Vorbild bezeichnet, beschrieb dessen faktische Grenzen unmissverständlich. Der Begriff "decision shaping" bedeutet nicht dasselbe wie "decision making". Sobald in der EU ein Vorschlag das Stadium des eigentlichen Verhandlungsprozesses zwischen EU-Rat und EU-Parlament erreicht – sie bezeichnete diesen bildlich als "tunnel", also als Tunnel –, bleibt die Schweiz völlig aussen vor. Dies ist die Einschätzung einer Befürworterin eines solchen Vertrages. Bezeichnend ist auch, dass Professorin Barnard die volkswirtschaftliche Wirkung des britischen, deutlich engeren Angleichungsmodells aufgrund von Schätzungen der britischen Regierung auf lediglich 0,2 Prozent des Bruttoinlandproduktes bezifferte. Dieses Verhältnis sollte uns bei der Abwägung zwischen Souveränitätsverzicht und wirtschaftlichem Nutzen zu denken geben. Halten wir also fest, dass dieser Vertrag nicht nur auf Kollisionskurs mit unserer übrigen Aussenwirtschaftspolitik, sondern auch mit unseren innerstaatlichen Organen geht, und dass er von uns höchstens marginal, nicht aber entscheidend beeinflusst werden kann.

Bevor ich weiter auf die strukturellen Schwachpunkte dieses Vertrages eingehe, werfe ich einen Blick auf aktuelle, thematisch nicht verwandte Beispiele dafür, wohin fehlende Verhandlungsdisziplin führen kann. Sie alle kennen den Bericht der GPK des Nationalrates vom 8. September 2026 zur Beschaffung der F-35A. Ich lei-



te daraus eine Beobachtung struktureller Natur ab: Unsere Beschaffungsbehörden – und damit die gesamte Bundesverwaltung – waren bei einem klar umrissenen, einmaligen Kaufgeschäft mit einem einzigen Vertragspartner nicht in der Lage, wirksam einen Fixpreis zu verhandeln und den Bundesrat zeitgerecht zu informieren. Somit stellt sich die Frage, mit welcher Verhandlungsmacht dieselbe Verwaltung ein Vertragswerk aushandeln soll, bei dem es nicht um einen einmaligen Preis, sondern um eine dynamische, dauerhafte Übernahme von künftigem fremdem Recht in zahlreichen Sektoren geht. Ein Vertragswerk, das nicht mit einem einzigen Partner verhandelt werden soll, sondern mit einem supranationalen Apparat von 450 Millionen Einwohnern, dessen Recht sich fortlaufend weiterentwickelt. Diese Frage stelle ich Ihnen nicht, damit Sie sie beantworten, vielmehr ist sie ein Element der Risikobeurteilung, das Sie in Betracht ziehen müssen, wenn Sie darüber entscheiden, ob Sie diesen Vertrag übernehmen wollen oder nicht.

Ein kleiner Ausflug zu jenen ganz besonders Schlaunen, die argumentieren, die Schweiz könne eine unklare oder auslegungsbedürftige Vertragsklausel im Zweifel zu ihren eigenen Gunsten interpretieren; man müsse sich also nicht sorgen und das Ganze auch nicht so buchstabengetreu und sklavisch übernehmen, sondern nach eigenem Gutdünken anwenden und umsetzen: Das Beispiel des F-35A zeigt glasklar, wie weit man mit solchen Strategien effektiv kommt. Da wir schon bei einem einmaligen, klar umrissenen Kaufvertrag mit einem einzigen Partner unsere eigene Lesart nicht durchsetzen konnten, ist nicht ersichtlich, weshalb dies bei einem institutionell weit komplexeren, dauerhaften Vertragswerk anders sein sollte, zumal die Auslegungshoheit über die zentralen Rechtsbegriffe und eigentlich über den gesamten Vertragstext ausdrücklich dem Europäischen Gerichtshof vorbehalten bleibt und das Schiedsgericht diese Auslegung lediglich übernimmt. Wer glaubt, sich im Zweifel auf eine eigene, günstigere Interpretation zurückziehen zu können, sollte sich zuerst fragen, weshalb ihm das nicht einmal beim Kauf von 36 Kampfflugzeugen gelungen ist. Die EU-Kommission, die sehr politisch agiert, kann die Schweiz über das Schiedsgericht einseitig, also ohne die Zustimmung Berns, vor ihren eigenen Gerichtshof bringen – und dass dieser neutral ist, glauben wohl nur Leute, denen jede praktische Erfahrung fehlt.

Es ist zu beachten, dass der Sinn und Zweck des Vertragspakets die Übernahme von EU-Recht durch die Schweiz beinhaltet. Damit sollte auch für alle klar sein, dass die Auslegung des Vertragspakets und der rechtlichen Begrifflichkeiten zum überwiegenden Teil durch den EuGH erfolgen wird. Bei der Auslegung ist nicht schweizerisches innerstaatliches Recht zu beachten, sondern es steht eben nur EU-Recht zur Beurteilung. Auch bei diesem völkerrechtlichen Vertragswerk gilt die Wiener Vertragsrechtskonvention: Primär gilt der Wortlaut, dann Ziel und Zweck des Vertrages – und spätestens hier ist Schluss mit der eigenständigen Auslegung und Anwendung der Bilateralen III.

An dieser Stelle ist auch noch mit einer weiteren Illusion aufzuräumen, die für gewöhnlich sehr schnell herumgeboten wird, nämlich mit der Auffassung, dass sich die dynamische Rechtsübernahme auf die sektoriellen Verträge eingrenzen lasse. Alle diese Verträge haben Querverbindungen zu unserer Gesetzgebung im Bereich des Steuerrechts, im Bereich des Datenschutzes, im Bereich der Sanktionen, im Bereich der Rechtsstaatsgarantien. Das lässt sich nicht mehr eingrenzen.

Als kleines Beispiel dient der Hinweis, dass die Bilateralen III einen natürlichen und direkten Einfluss auf das schweizerische Gewinnsteuerrecht haben. Im Falle einer Annahme der Verträge werden die Gesetzgeber aller Staatsstufen – von der Gemeinde über den Kanton bis zum Bund – im Rahmen der Erarbeitung des neuen Steuerrechts Beihilferecht beachten müssen. Mit anderen Worten: Mittels dynamischer Rechtsübernahme lassen sich weite Teile der schweizerischen Rechtsordnung aushebeln, ohne dass ein schweizerisches Parlament überhaupt etwas dagegen unternehmen könnte. Da helfen auch alle Versuche, über innerschweizerische Gesetze die Rechtsübernahme sektoriell, zeitlich oder in der Art der Auslegung zu begrenzen, nicht weiter.

Halten wir daher viertens fest, dass wir als schwächerer Vertragspartner der EU Recht übernehmen, das letztendlich vom EuGH ausgelegt wird und über die Beihilfegesetzgebung auch über die sektoriellen Verträge hinaus alle Rechtsbereiche unseres Landes regulieren wird. Der Vertrag sieht des Weiteren Ausgleichsmassnahmen vor, falls diese dynamische Rechtsübernahme durch die Schweiz nicht vollzogen werden sollte. Dies wird nun so ausgelegt, dass die Schweiz eine Übernahme jederzeit ablehnen könne. Das ist formal korrekt, aber praktisch zeigt die Erfahrung des EWR-Abkommens, dass dieses Recht nicht ausübbar ist. 2012 machte Norwegen im bislang einzigen Fall in der gesamten Geschichte des EWR-Abkommens von seinem Vetorecht Gebrauch, um die dritte EU-Postdienststrichlinie abzuwehren. Unter erheblichem politischem Druck gab Norwegen diesen Vorbehalt 2013 wieder auf, weil das EWR-Abkommen der EU erlaubt, bei dauerhaftem Veto den Marktzugang des betroffenen Landes zu suspendieren. Es gab also ein einziges Veto in über dreissig Jahren, und selbst bei diesem einen Mal musste am Ende nachgegeben werden.

Und die Schweiz? Die Schweiz hat nicht mal ein Vetorecht; vielmehr muss sie in einem solchen Fall Ausgleichsmassnahmen akzeptieren. Das heisst, es gibt eine sanktionierte Nichtübernahme anstelle eines freien



Vetorechts. Das ist rechtlich keine gleichwertige Wahlfreiheit. Die im Vertragstext vorgesehene Klausel zur verfassungsrechtlichen Anforderung, die in bestimmten Fällen einen Entscheid verlangt, ist mit einer zweijährigen Frist versehen. Nach Ablauf der Frist greift der Mechanismus der Ausgleichsmassnahmen. Diese Frist wurde nach den Erfahrungen mit dem EWR-Abkommen von der EU bewusst eingeführt, um eine unbegrenzte parlamentarische Verzögerung zu verhindern. Sie zeigt aber ebenso, dass unser eigenes verfassungsrechtliches Zustimmungserfordernis in diesem Vertragswerk mit einer Frist verbunden und letztlich sanktionsbewehrt ausgestaltet ist. Es ist also nicht unbegrenzt und folgenlos, wie man annehmen könnte. Diese Vertragsklausel ist eine klare Verletzung verschiedener Normen unserer Bundesverfassung. Halten wir also fünftens fest, dass ein solcher Vertrag aufgrund des faktischen Zwangs künftig nur unter Inkaufnahme eines enormen wirtschaftlichen und politischen Schadenspotenzials gekündigt werden könnte.

Stellen Sie sich einmal folgende Situation vor: Wir stimmen heute diesen Verträgen zu, und in drei oder fünf Jahren müssten wir eine EU-Regelung übernehmen, die für den Werkplatz, die Landwirtschaft oder für was auch immer nicht mehr tragbar wäre. Bundesrat, Parlament, Volk würden diese nicht wollen, würden merken, dass sie nicht gut ist. Dann könnten wir nicht ein bestimmtes Abkommen kündigen, sondern dann müssten wir eine ganze Reihe von Abkommen kündigen; durch die in Artikel 25 des Freizügigkeitsabkommens und in Parallelbestimmungen der übrigen sechs Abkommen der Bilateralen I verankerte Guillotine-Klausel müssten wir sieben Abkommen kündigen. Die dynamische Rechtsübernahme im Zusammenspiel mit den Bilateralen I würde das Gegenteil von Stabilität bewirken. Sie macht aus jedem künftigen Konflikt, den wir mit der EU haben, sei er auch noch so begrenzt, eine existenzielle Frage der Kündigung des gesamten Vertragsgeflechts. Wer heute zustimmt, wettet nicht nur die eigene Souveränität in der Gegenwart, er wettet die Handlungsfähigkeit jeder künftigen Landesregierung, jedes künftigen Parlamentes für den Tag, an dem dieses Land feststellt, dass es so nicht mehr weitergeht.

Die EU hat Beziehungen zu verschiedenen Ländern, und sie hat diese Beziehungen immer politisch aufgebaut. Von den Beitrittskandidaten über die Kleinstaaten hat sie eigene Modelle entwickelt. Die Schweiz würde in eine dritte, unbequeme Kategorie eingeordnet: dynamische Rechtsübernahme wie bei den Beitrittskandidaten, aber ohne deren Aussicht auf künftiges Stimmrecht; angestrebte Nähe zur EU wie bei den Kleinstaaten, aber ohne deren statisch formell abgesicherte Bindung. Wir würden die Bindungsintensität der einen Gruppe übernehmen, ohne deren Kompensation zu erhalten.

Bezeichnend ist dabei ein struktureller Widerspruch, der in unserer Debatte bisher zu wenig Beachtung gefunden hat. Die EU selbst hat sich seit dem Meroni-Urteil des Europäischen Gerichtshofs von 1958 strenge Grenzen für die Delegation von Rechtsetzungsmacht an ihre eigenen Behörden und Agenturen auferlegt. Die Meroni-Doktrin untersagt ausdrücklich die Übertragung diskretionärer Befugnisse, die einen Ermessensspielraum politischer Art implizieren, weil dies das institutionelle Gleichgewicht der Union gefährdet.

Was die EU intern verbietet, verlangt sie im vorliegenden Vertragswerk von uns: die automatische Übernahme künftiger, zum heutigen Zeitpunkt inhaltlich unbekannter Rechtsakte. Auch wenn zwischenzeitlich das Meroni-Urteil durch das Esma-Urteil weiterentwickelt wurde, bleibt das grundsätzliche Verbot innerhalb der EU des "Delegatus non potest delegare": Eine EU-Institution darf ihre eigene Zuständigkeit nicht beliebig auf andere Stellen übertragen.

Die Schweiz verpflichtet sich hier in bestimmten Sachbereichen, ihre zukünftige Gesetzgebung strukturell an einen externen Rechtsgeber zu koppeln. Das heisst: Die EU verlangt etwas von der Schweiz, was sie intern nie zulassen könnte. Formell ist eine Weigerung zur Übernahme zwar möglich, der ausländische Gesetzgeber hätte aber über die Ausgleichsmassnahmen und Sanktionen direkten Einfluss auf diesen Prozess. Eine solche Konstruktion ist weder mit dem Demokratieprinzip noch mit dem Referendumsrecht vereinbar. Daher handelt es sich hier sehr wohl um einen historischen Entscheid, nämlich um den Entscheid des Ständerates, seine ureigenste Kompetenz, die Rechtsetzungsbefugnis, zugunsten kurzfristiger wirtschaftlicher Vorteile auf eine fremde Staatenorganisation zu übertragen.

Mit anderen Worten halten wir sechstens fest, dass unser Vertragspartner selbst einen solchen Vertrag nie unterzeichnen würde, weil er innerhalb der EU unzulässig ist.

Wir wählen heute zwischen dem Mut zur Autonomie und der Integration in die EU. Hätten wir in der Schweiz grosse politische und wirtschaftliche Probleme, eine überbordende Überschuldung unseres Staates, eine hohe Arbeitslosigkeit wie teilweise in der EU, einen Verlust der Innovation, ein schlechtes Bildungs- und Gesundheitssystem oder insgesamt einen prekären Wohlstandskollaps, dann könnte ich die Befürworter dieses Vertrages bewundern und sagen: Das haben Sie jetzt gut gemacht, Sie haben die Schweiz gerettet. Das Gegenteil ist der Fall.

In der öffentlichen Debatte fällt zu diesem Vertrag seit einiger Zeit zum Teil der Begriff "Kolonialvertrag". Diesem Begriff stimme ich nicht zu. Er ist falsch, weil er zu harmlos ist. Einzelne Kolonien waren in wichtigen



Vertragspunkten eindeutig besser gestellt, als die Schweiz mit diesem Vertrag wäre. Das ist Fakt.

Das britische Empire verlangte von seinen Kolonien im Kern nur eines: kein eigenes Gesetz zu erlassen, das dem Englischen widersprach. Der Colonial Laws Validity Act von 1865 kannte keine Pflicht, jedes künftige britische Gesetz automatisch zu übernehmen, sondern einzig statische, bekannte Grenzen, die man nicht überschreiten durfte. Was hier vorliegt, geht weit darüber hinaus: Es ist die laufende, im Vorhinein inhaltlich unbekannte Übernahme von künftigem fremdem Recht – nicht statisch, sondern dynamisch, nicht begrenzt, sondern offen. Damit lässt sich sagen: Nicht einmal das britische Empire hat gegenüber seinen Kolonien etwas verlangt, was die EU von der Schweiz verlangt.

Was bleibt, ist das Auseinanderfallen einer fortlaufenden rechtlichen Bindung und einer fehlenden gleichberechtigten Mitwirkung an ihrer Entstehung. In den Worten der amerikanischen Unabhängigkeitserklärung handelt es sich um eine "jurisdiction foreign to our constitution, and acknowledged by our laws". Der Verfassungsrechtler Paul Larkin, der übrigens die dynamische Rechtsübernahme weiterentwickelt hat, greift diesen Gedanken in diesem Zusammenhang auf und bringt das Prinzip dahinter mit einem Beispiel auf den Punkt: Auch wenn die Abschaffung der Todesstrafe in den USA Frankreich ein Anliegen wäre, würde sich das amerikanische Volk mit Nachdruck dagegen wehren, dass das französische Parlament darüber mitentscheiden kann. Es gilt: keine fremde Rechtssetzungsmacht über das eigene Territorium ohne eigene Mitwirkung an der Entscheidung.

Die dynamische Rechtsübernahme ist kein technischer Sachzwang, sondern ein politischer Entscheid der EU. Dies zeigt der Blick nach Frankreich: Während den Übersee-Départements neues französisches Recht kraft "identité législative" automatisch überstülpt wird, haben sich autonome Gebiete wie Neukaledonien und Französisch-Polynesien bewusst für die "spécialité législative" entschieden. Das heisst, neues Recht aus Paris gilt dort erst nach eigener Zustimmung. Dynamische Rechtsübernahme ist damit durchgehend das Kennzeichen eines geringeren und nicht eines höheren Autonomiegrades. Und auf welchem Niveau sich die Schweiz bei diesem Vertrag bewegen würde, zeigt ein Vergleich, den ich Ihnen nicht ersparen kann: die Marshall Islands, Mikronesien und Palau, drei Pazifikstaaten mit insgesamt 200 000 Einwohnern, die sich in ihrem "Compact of Free Association" freiwillig der dynamischen Übernahme von Recht der Grossmacht USA unterstellen. Auch diese Staaten behalten formell ihre eigene Gesetzgebung, aber in der Substanz überlassen sie den USA vertraglich weite Teile ihrer Rechtsetzung, im Austausch für einen freien Zugang zum amerikanischen Arbeitsmarkt. Formal souveräne UNO-Mitgliedstaaten mit eigener Flagge, die faktisch ohne eigenständige Handlungsspielräume sowie Anhängsel einer fremden Aussenpolitik sind: Das ist die Gesellschaft, in die sich die Schweiz begeben würde, wenn wir diesen Verträgen zustimmen würden – nicht als das Land, das seit dem Bundesbrief von 1291, glaube ich, souverän selbst sein Recht bestimmt, sondern verwandt mit einem Atoll im Pazifik, das seine politische Handlungsfähigkeit gegen einen Cheque eingetauscht hat.

Wirtschaftliche Versorgung gegen politische Selbstbestimmung – das ist die Frage. Wir können nicht einschätzen, was die EU mit diesem Vertragswerk machen wird. Wir können auch nicht einschätzen, welches die positiven oder negativen Eventualitäten sein werden. Wir können nicht einmal einschätzen, welche politische Richtung die EU in Zukunft einschlagen wird; es passiert sehr viel in der EU. Bei so vielen Mutmassungen und Zweifeln sollten wir uns im Zweifel für die Schweiz entscheiden.

Ich fasse zusammen: Diese Vorlage verlangt von uns die Übertragung unserer Rechtsetzungshoheit in ein Konstrukt, das nach akademischen Untersuchungen in dieser Form nirgends sonst auf der Welt existiert. Sie verlangt dies im Austausch für ein Wirtschaftsversprechen, über dessen Grössenordnung sich die Fachwelt nicht einig ist. Sie verpackt beides in eine Guillotine-Klausel, die eine künftige Korrektur politisch praktisch verunmöglicht. Entweder wir behalten die Kompetenz, unser Recht selbst und mit direkter Demokratie zu setzen, oder wir akzeptieren eine Struktur, in der wir bei künftigen Rechtsänderungen konsultiert werden, aber nicht entscheidend beteiligt sind. Eine dritte, kostenlose Option, die beides gleichzeitig böte, sieht der vorliegende Vertragstext nicht vor. Ich rate diesem Rat ab, sich eine solche Illusion in den nächsten Tagen zu kreieren.

Ich hoffe, dass die Schweizerinnen und Schweizer realisieren, was wir von ihnen verlangen. Das hat mir ein Kollege eingeflüstert, ich führe es hier aus: Dass man ihnen per Gesetz einen Staatsvertrag verkaufen möchte, dessen Inhalt sie noch nicht kennen und zu dessen Inhalt sie auch künftig nicht mehr gefragt werden. Allenfalls erinnern sie sich auch an ihre Freiheit, regelmässig Gesetze abzulehnen, deren Inhalt der Bundesrat und das Parlament bestimmt haben und deren Inhalt sie kennen – eben souverän zu sein, so wie dieses Wochenende, Nein zu sagen.

Wenn Sie auf Souveränität verzichten, um ein wenig vorübergehenden Wohlstand zu erreichen, dann werden Sie zuerst die Souveränität verlieren und anschliessend auch den Wohlstand.

Ich bitte Sie, dieses Vertragswerk abzulehnen.