



26.023

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

Appenzell I.-Rh.

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

Fässler Daniel (M-E, AI): Nach so langer Redezeit ist es nicht ganz einfach, Themen zu finden, die noch nicht angesprochen wurden. Ich versuche es, möchte aber einleitend etwas sagen, das bereits von Vorrednern gesagt wurde.

Der Bundesrat leitet seine Botschaft mit den Worten ein, das vorliegende Paket Schweiz-EU stabilisiere den bewährten bilateralen Weg. Er schreibt in der einleitenden Übersicht weiter, das vorliegende EU-Paket sei Ausdruck der Kontinuität der massgeschneiderten Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU. Unter Stabilisierung und Kontinuität verstehe ich etwas anderes – und das hat sehr viel mit der häufig angesprochenen dynamischen Rechtsübernahme zu tun. Darüber wurde jetzt schon einiges gesagt, aber eigentlich können wir gar nicht zu viel darüber sprechen, weil wir mit der dynamischen Rechtsübernahme in unsere bewährte Rechtsordnung und unser direktdemokratisches System eingreifen.

Meine Kollegin, Ständerätin Z'graggen, hat es gesagt: Heute sind wir in diesem Haus auf Bundesebene der Gesetzgeber. Wo wir durch Abkommen mit der EU gebunden sind, wird die Initiative für neue Regeln künftig weder vom Bundesrat noch von uns im Parlament ausgehen, sondern von der EU-Kommission. Allein die EU-Staaten werden entscheiden, wie sich ihr Recht weiterentwickeln soll. Dafür habe ich eigentlich Verständnis; es ist ihr Recht. Kein Verständnis habe ich dafür, dass sich die Schweiz verpflichtet, all diese Rechtsänderungen zu übernehmen. Dass die Initiativ- und Referendumsrechte pro forma gewährleistet bleiben, ändert nichts daran.

Natürlich können wir als schweizerische Gesetzgeber in einem konkreten Fall die Rechtsübernahme ablehnen, und natürlich kann gegen ein in diesem Zusammenhang erforderliches neues Gesetz oder eine Gesetzesanpassung das Referendum ergriffen werden. Nur: Beharrt die Schweiz auf ihrer gesetzgeberischen Souveränität und schafft einen Widerspruch zum EU-Recht, hat dies Konsequenzen. Die EU kann die Vertragsuntreue bestrafen, indem sie sogenannte Ausgleichsmassnahmen trifft. Ständerat Würth hat dargelegt, die EU könne nicht nach Belieben Ausgleichsmassnahmen ergreifen, sondern sie müsse den Streitbeilegungsmechanismus beachten. Das ist richtig. Drei Punkte sprechen aber dagegen, dass dies die Schweiz in eine bessere Position brächte:

Erstens geht es im Streit darum, das massgebende EU-Recht auszulegen. Dann hat der Europäische Gerichtshof, also das höchste Gericht der anderen Vertragspartei, das Sagen; seine Entscheidung ist für das Schiedsgericht bindend.

Zweitens kann das Schiedsgericht eine Ausgleichsmassnahme nicht als unzulässig bezeichnen, sondern lediglich deren Verhältnismässigkeit beurteilen.

Drittens – darüber hat noch niemand gesprochen – ist die Unabhängigkeit des Schiedsgerichts stipuliert, aber nicht gesichert. Ich referenziere dabei auf das Protokoll über das Schiedsgericht, das bei allen dem EU-Paket unterstellten Binnenmarktabkommen zur Anwendung kommen soll. Dieses Protokoll sieht explizit vor, dass die Schiedsrichter Verbindungen zu den Parteien haben dürfen. Bei den beiden durch die Parteien nominierten Schiedsrichtern ergibt dies ja noch Sinn. Können sie sich aber nicht auf den Vorsitzenden des Schiedsgerichts einigen, ist die Unabhängigkeit des Schiedsgerichts nicht gewährleistet, weil in diesem Fall der Generalsekretär des Ständigen Schiedshofs in Den Haag den Vorsitzenden bestimmt. Heute ist dieses Amt durch einen polnischen Diplomaten besetzt, also einen Staatsangehörigen der EU. Er ist in seiner Wahl des Vorsitzenden frei. Auf meine kritische Frage in der Kommission, ob auch eine Person mit Verbindungen zur EU das Schiedsgericht präsidieren könne, erhielt ich vom Vertreter des Bundesrates die Antwort, ein Vorsitzender aus einem EU-Land würde die vorausgesetzte Unabhängigkeit nicht gewährleisten.



Ist das so? Und warum hat man dies nicht so vereinbart? Warum hat man explizit akzeptiert, dass gemäss dem klaren Wortlaut des Protokolls über das Schiedsgericht auch eine Person mit Verbindungen zur EU als Vorsitzender des Schiedsgerichtes amten kann? Dies ist auf den ersten Blick ein Detail, im Streitfall aber zentral. Vertrauensbildend sind solche Feststellungen jedenfalls nicht.

Ich komme noch auf ein zweites Thema zu sprechen, das bis jetzt nur ganz kurz am Rande angesprochen wurde, nämlich auf die Frage, wie der Konflikt gelöst wird, sollte eine Norm, die sich in einem Abkommen findet, das wir übernehmen, dem schweizerischen Recht entgegenstehen. Gemäss Artikel 5 Absatz 4 unserer Bundesverfassung haben Bund und Kantone das Völkerrecht zu beachten. Und Artikel 190 enthält für das Bundesgericht und die anderen rechtsanwendenden Behörden die Vorgabe, dass die Bundesgesetze und das Völkerrecht massgebend sind. Eine eigentliche Konfliktregel gibt es nicht. Der Bundesrat legt in seiner Botschaft dar, dass das Bundesgericht im Konfliktfall dem Völkerrecht den Vorrang einräumt. Er weist zudem darauf hin, dass das Bundesgericht in den Jahren 2015 und 2022 in zwei publizierten Leitentscheiden erklärt habe, dass dem gesamten Freizügigkeitsabkommen ein unbedingter Vorrang zukomme, die gegenteilige, als Schubert-Praxis bezeichnete Rechtsprechung finde bei freizügigkeitsrechtlichen Verpflichtungen keine Anwendung. Im Urteil vom 26. November 2015, publiziert als BGE 142 II 35, heisst es wörtlich: "Die vorne erwähnte Ausnahme nach der sogenannten Schubert-Praxis gilt im Verhältnis zur Europäischen Union und den von der Schweiz im Freizügigkeitsrecht staatsvertraglich eingegangenen Pflichten nicht, weil es dabei über die Realisierung der teilweise übernommenen Grundfreiheit um eine Angleichung der Rechtsordnung (sektorielle Beteiligung am Binnenmarkt) geht, welche für die EU-Mitgliedstaaten ihrerseits direkt anwendbar ist [...]."

Diese Frage ist keine Nebensächlichkeit, sondern zentral. Ergreift nämlich die Schweiz beispielsweise auf der Basis des innerstaatlichen Rechts eine Schutzmassnahme gegen eine zu hohe Zuwanderung, obwohl das Schiedsgericht deren Zulässigkeit verneint hat, könnte eine von der Massnahme betroffene Person gerichtlich geltend machen, die Massnahme sei nicht mit dem Freizügigkeitsabkommen vereinbar. Entscheidend ist dann, wie das Bundesgericht mit dem Normenkonflikt umgeht. Dies anerkennt auch der Bundesrat. Er vertraut aber grosszügig darauf, dass das Bundesgericht im Konfliktfall dem schweizerischen Landesrecht neu den Vorzug gibt. Der Bundesrat trifft diese Annahme ohne jegliche Grundlage und obwohl die bundesgerichtliche Rechtsprechung in die just gegenteilige Richtung deutet. Ändert das Bundesgericht seine bisherige Haltung nicht, bricht das ganze politische Konzept der Schweiz bei den EU-Verträgen "wie ein Kartenhaus" zusammen. Das sind übrigens nicht meine Worte, sondern jene von Professor Giovanni Biaggini, bis vor Kurzem Professor für Staats-, Verwaltungs- und Europarecht an der Universität Zürich, nachzulesen in der "NZZ", Ausgabe vom 19. Juni 2026.

Die beiden Staatspolitischen Kommissionen und die WAK unseres Rates möchten, anders als der Bundesrat, nicht auf das Prinzip Hoffnung setzen, sondern Klarheit schaffen. Mit der Umsetzung von Teil 2 der parlamentarischen Initiative 26.425 unserer Staatspolitischen Kommission können wir diese Klärung auf Verfassungsstufe vornehmen. Die SPK wird dazu an ihrer nächsten Sitzung vom 15. Oktober die Vernehmlassungsvorlage beraten. Sie werden dann voraussichtlich an der Frühjahrssession 2027 darüber entscheiden können.

Wer dann zusammen mit dem Bundesrat eine Klärung ablehnt, gibt dem Bundesgericht, der Bundesversammlung und der Bevölkerung das Signal, dass dem Abkommen mit der EU der unbedingte Vorrang zukommen solle und dass sich der Bundesgesetzgeber gefälligst danach zu richten habe.

Ich komme zu meinem persönlichen Fazit: Das ganze EU-Paket vermittelt den Eindruck, dass die Schweiz froh sein müsse, mit der EU ein neues Abkommen abschliessen zu dürfen – ein Abkommen, das mit seiner Unterzeichnung für den Moment Klarheit schaffen mag, aber, das auch an Frau Kollegin Binder gerichtet, weder unserer Bevölkerung noch der Wirtschaft noch den Kantonen Rechtssicherheit verschafft. Denn wir alle wissen überhaupt nicht, wie sich das durch die Schweiz zu übernehmende Recht der EU weiterentwickelt. Die Erfahrungen zeigen, dass die Rechtsentwicklung nicht im Interesse der Schweiz liegen wird. Trotzdem müssten wir in den vom EU-Paket erfassten Bereichen alles übernehmen, was die EU für ihr Regelwerk beschliesst, und dies unter Androhung von Sanktionen. Damit wird unsere Souveränität, unser Staatsverständnis, eigenständig Politik machen zu können, missachtet.

Wer zusammen mit dem Bundesrat trotzdem glaubt, mit dem EU-Paket liessen sich das Verhältnis zur EU und die bilateralen Beziehungen stabilisieren, macht sich etwas vor. Das Gegenteil wird der Fall sein. Die EU wird ermuntert, auch in anderen Bereichen Druck aufzubauen und die Schweiz zu Zugeständnissen zu bringen. Das möchte ich nicht, daher lehne ich das ganze EU-Paket ab. Da sich die Abkommen über die innerschweizerische Umsetzung nicht abändern lassen, trete ich folgerichtig gar nicht darauf ein.