Grundlagen des Bilateralismus

von Eugen David, St.Gallen

Unter Mitarbeit von *Ellen Sutter,* hat *Prof. Matthias Oesch*, Universität Zürich, in 2. Auflage 2025 sein Standardwerk „Schweiz – Europäische Union Grundlagen Bilaterale Abkommen Autonomer Nachvollzug“ publiziert.

Das Werk gibt einen ausgezeichneten und detaillierten Einblick in das schweizer Konzept des Bilateralismus. Es kommt zur rechten Zeit.

Der Bundesrat präsentierte am 20. Dezember 2024 neue Verträge mit der EU: die Bilateralen III. Die Regierung ist nach wie vor der Ansicht, der Bilateralismus sei langfristig die massgeschneiderte Lösung für die Stellung der Schweiz in Europa.

Information über Bilateralismus und europäische Integration

Das Wissen der schweizer Öffentlichkeit, der Medien und der Politik über die Realitäten und Konsequenzen des Bilateralismus bewegt sich auf einem tiefen Niveau. Falsche Vorstellungen sind an der Tagesordnung.

Nicht zu Unrecht ist in Medien die Rede von der «bilateralen Lebenslüge».

2012 haben SP-*BR Calmy Rey*, EDA-Vorsteherin, und FDP-BR *Schneider-Ammann*, EVD-Vorsteher, das gemeinsame, 1961 von BGB-BR *Friedrich Traugott Wahlen* gegründete Integrationsbüro EDA-EVD aufgelöst.

Während über 50 Jahren hatte das Integrationsbüro Behörden, Politik, Medien und Öffentlichkeit sachlich über die europäische Integration informiert.

Hintergrund der Auflösung war, neben Querelen über die Verteilung von Ämtern auf die Departemente, die langjährige Forderung der rechtsnationalen SVP, die Informationen des Bundes über die europäische Integration einzustellen.

Seither existiert diese Information nicht mehr. Die aktuelle amtliche Kommunikation aus WBF (ehemals EVD) und EDA basiert auf der ideologischen Ablehnung der europäischen Integration durch die SVP/FDP-Regierung.

Das Buch von *Prof. Oesch* kann mit seiner objektiven, wissenschaftlichen Aufarbeitung des Bilateralismus viele Wissenslücken schliessen.

Die Schweiz ist eine Enklave der EU. Die Öffentlichkeit ist auf eine sachliche und fundierte Information über das sie umgebende europäische Gebilde und den Bilateralismus angewiesen.

Rechtsnationale Polemik gegen Europa

Über die Fakten des Bilateralismus wird kaum gesprochen. Die SVP dominiert mit rechtsnationaler Polemik die Kommunikation zur Europapolitik. Die aktuelle Mehrheit in Bundesrat und Parlament folgt der Anti-Europa-Ideologie.

Die beiden Regierungsmitglieder aus der SVP, *SVP-BR Parmelin und SVP-BR Rösti*, lehnen die alten und die neuen bilateralen Verträge mit der EU ab. Der Führer der *SVP-aBR Blocher* lehnt eine Verständigung mit der EU ab.

Mit den Führern anderer rechtsnationaler Parteien predigt er das Ende der europäischen Integration.

SVP-Präsident NR Dettling, SVP-Fraktionspräsident NR Aeschi, SVP-aPräsident SR Chiesa, SVP-NR Grüter und SVP-NR Martullo-Blocher, demonstrierten deswegen mit der versammelten SVP-Fraktion im Hintergrund am frühen Morgen des 20.12.24 mit einer Hellebarde und Grabkerzen auf dem Bundesplatz.

Die Damen und Herren aus dem rechtsnationalen Lager hielten friedlich, aber frierend und mit leidender Miene eine Mahnwache gegen die EU und den geplanten „Unterwerfungsvertrag“ ab.

Die offenbar vom Berner Stadtrat bewilligte Demonstration mit Waffe vor dem Heiligtum der Eidgenossenschaft haben die Medien mit Bild und Text getreulich im ganzen Land verbreitet, was Ziel der Inszenierung war. Für den Kampf gegen Europa ist es den Rechtsnationalen nie zu kalt.

Strohhalm Bilateralismus
Abwehr der Integration

Bedroht von der SVP-Hellebarde samt Grabkerzen fehlt den übrigen Regierungsmitgliedern und den anderen Parteien jeder politische Wille, sich mit den Realitäten und Konsequenzen des Bilateralismus auseinander zu setzen.

Der Bilateralismus ist der Strohhalm, an dem sie sich festklammern, um der rechtsnationalen Bedrohung zu entgehen.

Schliesslich – so wiederholt der Bundesrat – haben die Stimmberechtigten dem Bilateralismus trotz SVP-Drohungen mehrfach zugestimmt.

Das trifft auch zu.

Prof. Oesch erwähnt die Referendumsabstimmungen (S. 35 RZ 51) über

- die Bilateralen I (2000),
- die Personenfreizügigkeit (2005,2009),
- die Schengen/Dublin-Assoziierung (2005),
- Schengen-relevante Weiterentwicklungen (2009, 2019, 2022)
- und die Kohäsionsmilliarde (2006)

Solange diese politische Konstellation andauert, ist eine rationale Diskussion über den Bilateralismus und seine Konsequenzen nicht möglich.

Der Bundesrat hat vor 15 Jahre den EU-Beitritt als politische Option gestrichen. Eine rationale Analyse der beiden Optionen Bilateralismus und EU-Beitritt findet seither nicht mehr statt.

Die mit den Bundesratswahlen 2017/2018 entstandene SVP/FDP-Regierungskoalition sieht sich in einem dauernden Abwehrkampf gegen die europäische Integration. In dieser Stimmungslage hat sie am 26. Mai 2021 die achtjährigen Verhandlungen mit der EU-Kommission abgebrochen.

Zugewandter Ort der EU

Im Zentrum des Werks von *Prof. Oesch* steht die Feststellung, dass der Bilateralismus zu einer weitgehenden Integration der Schweiz in das Recht der EU geführt hat. Die Schweiz ist, nach den Worten von *Prof. Cottier,* heute ein zugewandter Ort der EU.

Die Übernahme des europäischen Rechts erfolgt im Bilateralismus nicht nur über die Bilateralen Verträge I, II und demnächst III.

Eine gewichtige Rolle spielt der autonome Nachvollzug des europäischen Rechts durch die nationale Gesetzgebung und die indirekte Anwendung des europäischen Rechts durch Behörden und Gerichte. Prof. Oesch zeichnet diese Entwicklung im Detail mit zahlreichen Beispielen nach.

Laut *Prof. Oesch* gibt es bis heute «kein Urteil, in dem das Bundesgericht oder das Bundesverwaltungsgericht ausdrücklich von einem Präjudiz des EuGH abgewichen wären» (S.205 A. 312).

Autonom ist der Nachvollzug in der Praxis nur formal. Die Schweiz *muss* das europäische Recht ausserhalb der der Bilateralen Verträge nachvollziehen. Nur dann kann sie damit rechnen, dass die Europäische Kommission den schweizer Regeln Äquivalenz bescheinigt und der Zutritt zum europäischen Binnenmarkt gewährleistet bleibt.

Ein Rechtsanspruch auf Anerkennung der Äquivalenz schweizer Gesetze durch die EU existiert im autonomen Nachvollzug nicht.

Die Option, auf den Zugang zum europäischen Binnenmarkt zu verzichten, hat die Schweiz als Enklave der EU nicht mehr. Die einheimischen Rechtsnationalen – die massgeblich die Regierungspolitik bestimmen – sehen dies allerdings anders. Sie wünschen und erwarten den Kollaps der EU und die Rückkehr Europas zum Nationalismus des 19. Jahrhunderts.

Souveränitätsverlust ohne Kompensation

Der Bundesrat kommuniziert, der Bilateralismus gewährleiste der Schweiz den grösstmöglichen Handlungsspielraum.

Die Geschichte seit 1999, wie sie das Buch von Prof Oesch nachzeichnet, zeigt ein anderes Bild. Der nationale Handlungsspielraum wird immer kleiner und reduziert sich mit den geplanten Bilateralen III nochmals deutlich.

Als Nichtmitglied gewinnt die Schweiz gewinnt zur Kompensation des Verlusts keine Handlungsoptionen auf europäischer Ebene. Insbesondere bleibt sie im Bilateralismus – gewollt von der SVP/FDP-Ideologie – von den gesetzgebenden, rechtsprechenden und exekutiven Institutionen Europas ausgeschlossen.

Prof. Oesch verweist darauf, dass sich Experten aus der Schweiz in Arbeitsgruppen, Ausschüssen und weiteren Netzwerken mit Angehörigen der EU-Verwaltung und der Verwaltungen der EU-Mitgliedstaaten austauschen können.

Ein Vorgang der begrüssenswert ist, aber nichts mit demokratischer und rechtsstaatlicher Mitgestaltung des in der Schweiz angewendeten europäischen Rechts zu tun hat.

Die Fachleute werden von der EU-Kommission nach EU-Prioritäten ausgewählt, ohne Mitbestimmung der Schweiz. Es sind keine Delegierten der Schweiz. Sie haben im decision shaping keine schweizer Interessen zu vertreten, sondern ihre Fachkunde einzubringen.

Gerne erwähnt der Bundesrat in seiner Kommunikation die EFTA-EU-Delegation beider Räte. In der Meinung, mit dieser Delegation finde seitens der Schweiz eine Einflussnahme auf die Meinungsbildung im EU-Parlament statt.

Er tut dies auch jetzt wieder im Kontext der von ihm geplante Verträge Bilaterale III.

Die EFTA-EU-Delegation kann indessen lediglich informelle Kontakte zu jener Kommission des EU-Parlaments pflegen, die für die Kontaktpflege zu den Parlamenten europäischer Länder ausserhalb der EU zuständig ist.

Konkrete Ergebnisse zur Gestaltung des Verhältnisses Schweiz-EU gibt es am jährlichen interparlamentarischen Treffen nicht. Die EU teilt der Schweiz auf Beamtenebene in den für das Parlament geschlossenen Gemischten Ausschüssen mit, welche EU-Regeln sie zu übernehmen hat.

In der Regel beteiligen sich nur 4 - 5 Mitglieder der zuständigen EU-Parlamentskommission an diesen Gesprächen, was auf die bescheidene Relevanz im EU-Parlament schliessen lässt.

Rechtsstaatsprinzip

Nach Artikel 2 des EU-Vertrags (EUV) ist das Rechtsstaatsprinzip Teil des Primärrechts der Europäischen Union. Nach der Rechtsprechung des EuGH geht das Primärrecht den von der EU mit der Schweiz abgeschlossenen Bilateralen Verträgen vor.

Bestimmungen der Bilateralen Verträge, welche die Rechtsstaatlichkeit verletzen, können vom EuGH als nicht anwendbar erklärt werden. Alle EU-Organe haben sich daran zu halten.

Das Prinzip der Unparteilichkeit von Gerichten und Behörden ist Teil der Rechtsstaatlichkeit. Die Übergabe von gewerbepolizeilichen Kompetenzen an Verbände der schweizer Konkurrenten von EU-Handwerksbetrieben, die in der Schweiz Aufträge ausführen wollen, verletzt das Prinzip der Unparteilichkeit und damit die Rechtsstaatlichkeit.

Dementsprechend ist nicht ausgeschlossen, dass der EuGH die entsprechenden Bestimmungen der Bilateralen III für nicht anwendbar erklärt.

Die Bemühungen des Bundesrates zugunsten der Gewerkschaften mit nationalem Recht dem europäischen Rechtsstaatsprinzip entgegen zu treten, werden kaum von Erfolg gekrönt sein. Da hilft auch das geplante Schiedsgericht nicht.

Demokratie

Die Europäisierung des schweizer Rechts durch die Bilateralen Verträge und den autonomen Nachvollzug hat Auswirkungen auf das System der direkten Demokratie.

Aus Sicht von Prof Oesch sind Urnengänge, bei denen europapolitische Sachzwänge eine vorbestimmte Stimmabgabe nahelegen, eine unvermeidliche Folge (S. 41/42 A. 58). Das gehört nach seiner Ansicht zum Preis, den die Schweiz dafür bezahlt, von den Segnungen der europäischen Integration zu profitieren.

Das System der direkten Demokratie in der Schweiz müsse in der Lage sein, die aufgezeigten Spannungen auszuhalten.

Die Umsetzung europäischer Richtlinien in nationales Recht eröffnet den Mitgliedstaaten auf nationaler Ebene durchaus Handlungsoptionen, die ausgeschöpft werden. Nach dem Subsidiaritätsprinzip des Lissaboner Vertrags haben die nationalen Parlamente der Mitgliedstaaten im Vorfeld der europäischen Gesetzgebung ein gesetzlich geregeltes Interventionsrecht.

Solche Rechte stehen dem schweizer Parlament im Bilateralimus nicht zu.

In der Schweiz wird es zunehmend zu Alles-oder-Nichts-Abstimmungen kommen.

Die Regierung tendiert dahin, ihre Vorlagen zur Umsetzung des übernommenen Europarechts der Bevölkerung wegen Europa als unabänderlich zu präsentieren, obwohl oft in der nationalen Gesetzgebung ein Handlungsspielraum besteht.

Eine Erklärung, weshalb die SVP/FDP-Regierung eine Beteiligung der Schweiz an den gesetzgebenden europäischen Institutionen ablehnt, gleichzeitig aber im Bilateralismus laufend europäische Gesetze übernehmen will, gibt es nicht. Aus der Regierung nicht und aus dem Parlament nicht.

Dass diese Haltung in der Bevölkerung das Klima gegenüber Europa vergiftet, nimmt die Regierung in Kauf.

Nach Ansicht von *Prof. Oesch* (S. 292 A. 437) hat die Schweiz «die Rechtsetzung in relevanten Bereichen faktisch an die EU delegiert. Für den autonomen Nachvollzug schätzen Studien, dass zwischen 40 % und 60 % der Bundesgesetzgebung direkt oder indirekt vom EU-Recht beeinflusst sind.»

Fazit

Der Schlussbemerkung von Prof Oesch kann man sich nur anschliessen (S. 296 A. 442):

«Letztlich ist das Schicksal der Schweiz wirtschaftlich, politisch, gesellschaftlich, kulturell und wissenschaftlich unweigerlich mit demjenigen ihrer Nachbarn und weiterer Staaten in Europa verbunden.

Die aktive Mitgestaltung der Zukunft im Verbund mit gleichgesinnten Staaten liegt im ureigenen Interesse der Schweiz.

Politische Klugheit und Weitsicht gebieten, auch die Option eines EU-Beitritts zu prüfen – mit Blick auf den mit einem Beitritt einhergehenden Demokratie- und Souveränitätsgewinn ein unter Umständen lohnenswertes Unterfangen.»

Leider wird er bei der aktuellen SVP/FDP-Regierung kaum Gehör finden.

10.02.25