



Die gesellschaftliche und wirtschaftliche Verflechtung ist vor allem in den Grenzgebieten zur Selbstverständlichkeit geworden (Bild: Bodenseeschiff bei Konstanz).

IMAGO

Handel mit Süddeutschland nicht gefährden

Die Annahme des Rahmenabkommens mit der EU bedroht die Souveränität der Schweiz nicht stärker als dessen Ablehnung. Das Gegenteil ist der Fall.

Gastkommentar von Anna Deparnay-Grunenberg, Christian Natterer, Felix Schreiner, Andreas Schwab, Rita Schwarzelühr-Sutter und Gerhard Zickenheiner

Keine europapolitische Frage bewegt die Schweizerinnen und Schweizer derzeit mehr als der Ausgang der Verhandlungen über ein institutionelles Rahmenabkommen zwischen der Europäischen Union und der Schweiz. Es ist eine Entscheidung von besonderer Tragweite – für die Schweiz wie für die EU. Beide Seiten haben ein ausdrückliches Interesse daran, ihre intensiven Beziehungen weiterzuentwickeln. Das von der Schweiz und der EU gemeinsam ausgehandelte Rahmenabkommen schafft das notwendige Fundament für eine erfolgreiche und nachhaltige Fortsetzung des bisherigen bilateralen Wegs.

Die gesellschaftliche und wirtschaftliche Verflechtung ist vor allem zwischen Anrainern wie Baden-Württemberg und der Schweiz zur Selbstverständlichkeit geworden. Ein Scheitern des Abkommens würde die beachtenswerte Handelsbilanz zwischen Süddeutschland und der Schweiz beeinträchtigen und die grenzüberschreitende Zusammenarbeit unnötig erschweren. Die geteilten Erfahrungen bei der Pandemiebewältigung haben uns zuletzt deutlich vor Augen geführt, wie wichtig unsere gutnachbarschaftlichen Beziehungen sind. Für deren Fortführung setzen wir uns gemeinsam ein.

Von einem erfolgreichen Abschluss des Rahmenabkommens hängt zudem die vollumfängliche Beteiligung der Schweiz am Forschungsprogramm Horizon Europe ab. Dies ist ein zentraler Aspekt für die renommierte Schweizer Hochschul- und Forschungslandschaft. Dasselbe gilt für den Abschluss eines Stromabkommens mit der EU, das einen entscheidenden Einfluss auf die Schweizer Energiewende haben wird. Das Zustandekommen des Rahmenabkommens wird damit zu einer Entscheidung über die Möglichkeiten und Perspektiven jüngerer sowie künftiger Generationen.

Wir sind davon überzeugt, dass die Schweiz ihre Wettbewerbsfähigkeit nicht leichtfertig aufs Spiel setzen wird. Will das Land es aber vermeiden, zunehmend isoliert inmitten Europas dazustehen, braucht es das Rahmenabkommen mit der EU. Das Freihandelsabkommen mit China oder ein auszuhandelndes mit den USA werden der Schweiz nicht über den Verlust der geregelten Beziehungen zu ihrem mit Abstand wichtigsten Handelspartner und grössten Absatzmarkt für ihre exportorientierte Industrie hinweghelfen.

Ein Abbruch der Gespräche, wie er von manchen Akteuren herbeigesehnt wird, darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass die aktuellen Probleme in Sachen Rechtssicherheit fortbestehen werden. Zwar werden die bilateralen Verträge auch ohne Abkommen weiterhin gelten. Wenn sie nicht aktualisiert und ausgebaut werden können, werden sie mit der Zeit allerdings an Bedeutung einbüßen.

Der Appell der EU an die Schweiz, sie möge die EU-Binnenmarktregeln übernehmen oder gleichwertige schaffen, ist kein Angriff auf deren innere Souveränität. Der umfangreiche Binnenmarktzugang der Schweiz muss schlicht denselben Bedingungen unterliegen, die zwischen den 27 EU-Mitgliedsstaaten gelten.

Die Annahme des Rahmenabkommens bedroht die Souveränität der Schweiz dabei nicht stärker als dessen Ablehnung. Im Gegenteil. Mit

Der Binnenmarktzugang der Schweiz muss denselben Bedingungen unterliegen, die zwischen den 27 EU-Mitgliedsstaaten gelten.

dem Vertrag erhält die Schweiz die Möglichkeit, sich im Streitfall gegen mögliche Massnahmen der EU mittels geordneter Verfahren zu wehren. Der unterstellte Souveränitätsverlust ist aber auch deshalb unbegründet, da das Land bereits jetzt, ähnlich den Mitgliedsstaaten, regelmässig und autonom EU-Recht übernimmt. Mit dem Rahmenabkommen erhalte die Schweiz zusätzlich gestaltende Mitwirkungsrechte bei der Erarbeitung von relevantem EU-Recht. Das entspricht dem Kerndanken von Souveränität: mitentscheiden zu können, welche Spielregeln im gemeinsamen Binnenmarkt gelten.

Seit Vorliegen des Vertragstextes im Dezember 2018 hat die EU gegenüber der Schweiz viel Geduld bewiesen und deren innenpolitische Aushandlungs- und Entscheidungsprozesse respektiert. Diese Gesprächsbereitschaft zeigt sie unbeirrt. Ein solches Angebot an den Verhandlungspartner zeugt von einem deutlichen Willen zu einer Fortsetzung und Verfestigung des gemeinsamen Wegs. Dementsprechend hält die EU auch beständig an dem vorliegenden Rahmenvertrag fest. Sie zeigt sich kompromissbereit, ist aber nicht gewillt, das über viele Jahre gemeinsam mit der Schweiz ausgehandelte Abkommen durch einen Plan B zu ersetzen.

Sowohl für die EU als auch für die Schweiz stellt das vorliegende Rahmenabkommen eine sehr gute Grundlage dar, die bilateralen Beziehungen zukunftsfähig zu machen. Die EU wird den Verhandlungstisch nicht verlassen. Für die Schweiz ist es höchste Zeit, sich auf politischer Ebene zu dem Abkommen und einer engeren, für beide Seiten gewinnbringenden Beziehung zur EU zu bekennen und dementsprechend geschlossen zu handeln.

Anna Deparnay-Grunenberg ist Mitglied des Europäischen Parlaments (MdEP), Grüne; Christian Natterer ist Mitglied des Deutschen Bundestags (MdB), CDU; Felix Schreiner ist MdB, CDU; Andreas Schwab ist MdEP, CDU; Rita Schwarzelühr-Sutter ist MdB, SPD; Gerhard Zickenheiner ist MdB, Grüne.

«Allmächtiger Bundesrat, schwaches Parlament?» So lautete unlängst die Überschrift eines Beitrags der NZZ. Der Autor schien die Frage in Bezug auf den Umgang der Regierung mit den Herausforderungen der Corona-Krise zu bejahen. Die «bewährte» Balance zwischen Bundesrat und Parlament sei gestört. Im Courant normal funktioniere die Schweiz zwar gut, in der Krise würden aber Sicherungen fehlen.

Das «fein austrierte Zusammenspiel der Gewalten» sei ein wichtiger Pfeiler der Schweizer Demokratie, den es durch institutionelle Reformen zu sichern gelte. Die Bundesverfassung halte auch ausdrücklich fest, dass die Bundesversammlung «die oberste Gewalt» ausübe. Die empfohlene Massnahme: eine «Rechtsdelegation», die der Walliser Ständerat Beat Rieder ins Spiel brachte.

Das Anliegen ist nachvollziehbar. Den sich in für viele Menschen einschneidendem Verordnungsrecht manifestierenden Entscheiden des Bundesrates fehlt es an der erforderlichen demokratischen Legitimation. Die Situation erzeugt ein Spannungsfeld zwischen dem Bedürfnis nach raschen Entscheidungen und dem Verfassungsgrundsatz, wonach wichtige rechtsetzende Bestimmungen durch die Bundesversammlung zu erlassen sind.

Zweifelsfrei kann das Einsetzen einer «Rechtsdelegation» zu einer besseren demokratischen Abstimmung einer «Notverordnung» des Bundesrats führen. Jedenfalls auf dem Papier. Fehlen Parlamentarierinnen und Parlamentariern aber Zeit und Ressourcen, um sich der sich stellenden Fragen in der nötigen Gründlichkeit anzunehmen, werden sie zum institutionalisierten Feigenblatt des Bundesrats, der seine Vorschläge nicht nur legitimiert sieht, sondern sich darüber hinaus auch aus der Verantwortung nehmen kann. Sind sie übervorsichtig, blockieren sie dagegen dessen dringend erforderliche Handlungsfähigkeit.

Wenn das Anliegen auch einen guten Dienst an der Verfassung zu leisten glaubt, unterschätzt

Wer wirklich die oberste Gewalt im Bund ist

In der Debatte um die Legitimation von politischen Entscheiden in der Pandemie geht oft vergessen:

Die Verwaltung ist zu einem erheblichen Machtfaktor geworden. Sie steht am Anfang und am Ende jedes Entscheids, ob dieser nun im Parlament oder im Bundesrat gefällt wird.

Gastkommentar von Martin Föhse

es ein tiefer liegendes, schon lange bekanntes Problem. 1977 trug ein Aufsatz des Staatsrechtlers Kurt Eichenberger den Titel «Ohnmacht des Parlaments, Allmacht der Verwaltung».

Ebendieser Kurt Eichenberger diagnostizierte bereits in seiner Dissertation «Die oberste Gewalt im Bunde» (1949) eine Diskrepanz zwischen der Verfassung und der, wie er es sagte, «soziologischen Staatsstruktur». Danach fallen Verfassung und Realität mit Blick auf die Machtverteilung auseinander.

Noch deutlicher äusserte sich sein Doktorvater, Hans Huber. Er beklagte in einem Vortrag an der ETH, das Ratsplenum gebe den Vorschlägen aus

der Regierung nur noch seinen «kümmerlichen Segen»; die Regierung habe einen gewaltigen Vorsprung, man brauche ja nur die heutigen Beamten und Budgetzahlen mit jenen von 1848 zu vergleichen. Hans Hubers Heute war das Jahr 1939.

Konfrontierte man die Schöpfer der Verfassung von 1848 mit den modernen Gegebenheiten, dürften sie sich beim Anblick der Bundesverwaltung die Augen reiben. Im jungen Bundesstaat kam diese mitsamt Bundesräten noch im Erlacherhof zu Bern unter, heute Sitz des Stadtpräsidenten. Noch 1905 verfügte das Bundesamt für Justiz über lediglich fünf Angestellte. Die Welt, die man 1848 vor

Augen hatte: starke Kantone und ein Bund mit verhältnismässig wenig Kompetenzen und einer dementsprechend schlanken Verwaltung. Heute umfasst die Bundesverwaltung gut 35 000 Vollzeitstellen. Während die Bundesaufgaben zusammen mit der Verwaltung gewaltig gewachsen sind, blieb der institutionelle Rahmen seit 1848 derselbe – zahllose Reformen schlugen fehl.

Die Verwaltung ist zu einem erheblichen Machtfaktor geworden, der notorisch unterschätzt wird. Sie ist im wahrsten Sinn das Alpha und das Omega des Staates. Sie steht auch am Anfang und am Ende jedes Gesetzgebungsprozesses und jedes Bundesratsentscheides. Während es in der Exekutive hin und wieder Rochaden gibt, herrscht in der Bundesverwaltung eine in personalrechtlichen Beton gegessene Kontinuität.

Der Bundesrat hat zwar Zugriff auf diese geballte Ladung an Fachwissen. Wie sich die Departementschefin oder der Departementschef dieses zunutze machen kann, hängt aber von vielen Faktoren ab, namentlich von ihr oder ihm selbst, entscheidend aber auch von den Fähigkeiten und der Loyalität der Mitarbeitenden und der jeweiligen «Amtskultur». Je komplexer die Lage, desto grösser das Abhängigkeitsverhältnis. Dies führt uns die Pandemie schonungslos vor Augen.

Das an der Verfassung gemessene Defizit an demokratischer Legitimation von Erlassen ist nicht etwa ein Phänomen der Krise, sondern eines des politischen Alltags. Der Vorstoss hat das Verdienst, das Problem anzusprechen, lösen wird er es nicht. Man täte zunächst gut daran, sich von der romantischen Vorstellung der «obersten Gewalt» zu verabschieden und der Realität ins Auge zu blicken. Das ist eine der Voraussetzungen dafür, über «institutionelle Reformen» nachzudenken.

Martin Föhse ist Rechtsanwalt und Assistenzprofessor für öffentliches Recht an der Universität St. Gallen.