
Von Bern nach Brüssel und zurück – Zum *Proposal Shaping* beim Erlass von EU-Recht

Matthias Oesch*

Die Schweiz und die EU sind durch ein dichtes Netz von bilateralen Abkommen verbunden. Diejenigen Abkommen, welche die Integration der Schweiz in den unionalen Rechtsraum bezwecken und auf Rechtsakte der EU verweisen, müssen periodisch an das sich weiterentwickelnde EU-Recht angepasst werden; andernfalls ist ihr gutes Funktionieren gefährdet. Das gilt paradigmatisch für das Schengen-Assoziierungsabkommen (SAA). Seit 2004 wurden der Schweiz mehr als 440 Schengen-relevante Rechtsakte notifiziert, welche die Schweiz allesamt – mitunter auch erst nach einer Referendumsabstimmung wie 2009 (biometrischer Pass), 2019 (Waffenrecht) und 2022 (Frontex) – übernommen hat. Auch die Abkommen der Bilateralen I von 1999 werden routinemässig angepasst (sofern die EU eine Übernahme nicht blockiert, um den Abschluss neuer institutioneller Regeln voranzutreiben).

Vereinzelt regeln die Abkommen – gleichsam als «das institutionelle Gegengewicht»¹ zur Übernahme von EU-Recht – den Einbezug von Sachverständigen aus der Schweiz bei der Vorbereitung neuer Rechtsakte in der EU (*Proposal* oder *Decision Shaping*). Einige Abkommen enthalten allgemeine Vorgaben; andere regeln die Teilnahme in Ausschüssen und bei der Vorbereitung von Durchführungs-massnahmen der Kommission. Eine Vereinbarung von 2011 legt die Modalitäten der Beteiligung an Komitologieausschüssen fest. In der Praxis hat sich zudem eingebürgert, dass die Schweiz bei Schengen-relevanten Geschäften auch an den Beratungen in den Ratsarbeitsgruppen und auf Ministerstufe – im Normalfall im Rat für Justiz und Inneres (JI-Rat) – teilnehmen kann.² Die Stimmrechte bleiben naturgemäss den EU-Mitgliedstaaten vorbehalten (*Decision Making*).

* Prof. Dr. iur., Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Europarecht und Wirtschaftsvölkerrecht an der Universität Zürich.

¹ Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats Hans Fehr 10.3857 vom 1. Oktober 2010 «Konsequenzen des Schengen-Anpassungszwangs» vom 7. Juni 2013, BBl 2013 6319, 6332.

² GEORGES BAUR, Die EWR/EFTA-Staaten im Schengen/Dublin-System, in: Stephan Breitenmoser et al. (Hrsg.), Schengen und Dublin in der Praxis, Zürich 2015, 27 ff., 30.

Die Schweiz macht von diesen Mitwirkungsrechten durchaus Gebrauch. Bei der Schengen-relevanten Novellierung der Waffenrichtlinie 91/477/EWG brachte die Schweiz «ihre Anliegen bei den Beratungen im Rat aktiv ein und versuchte, die anderen Schengen-Staaten und später auf informellem Wege auch die grossen Parteien im Europäischen Parlament für die schweizerischen Eigenheiten und Traditionen im Schiesswesen zu sensibilisieren».³ Im Verbund mit gleichgesinnten Staaten gelang es der Schweiz, den Vorschlag der Kommission abzuschwächen. Weiter überzeugte sie die gesetzgebenden Organe der EU, einer spezifisch auf die Verhältnisse in der Schweiz zugeschnittenen – wenngleich allgemein formulierten – Bestimmung zuzustimmen, wonach Armeeeingehörige die Feuerwaffe nach Dienstende behalten können; ein *Swiss Finish* in einer Richtlinie der EU! Auch bei der umfassenden Reform des Migrations- und Asylrechts der EU von 2024 hat sich die Schweiz «im Rahmen ihrer Mitwirkungsrechte als ein an Schengen und Dublin assoziierter Staat aktiv und konstruktiv in die Diskussionen [...] eingebracht».⁴

Unbefriedigend verlief die Übernahme der Drohnen-Verordnung 2019/947 in das Luftverkehrsabkommen (LVA). Der Schweiz gelang es bei der Ausarbeitung der Verordnung zwar, den Inhalt «in Zusammenarbeit mit dem Schweizerischen Modellflugverband (...) in verschiedenen Punkten erfolgreich [zu] beeinflussen».⁵ Gleichwohl beauftragten National- und Ständerat in einer Motion den Bundesrat, bei der Übernahme dieser Verordnung den traditionellen Modellflug auszunehmen. Wenig überraschend biss der Bundesrat mit dieser Forderung bei der Europäischen Kommission auf Granit. Er akzeptierte die Übernahme der Verordnung schliesslich ohne Schweiz-spezifische Sonderregeln. Nach dem Erlass der Verordnung in der EU war der Zug abgefahren.

³ Botschaft zur Genehmigung und Umsetzung des Notenaustauschs zwischen der Schweiz und der EU betreffend die Übernahme der Richtlinie (EU) 2017/853 zur Änderung der EU-Waffenrichtlinie (Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands) vom 2. März 2018, BBl 2018 1881, 1887.

⁴ Erläuternder Bericht zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens, Genehmigung und Umsetzung der Notenaustausche zwischen der Schweiz und der EU betreffend die Übernahme der Verordnungen (EU) 2024/1351, (EU) 2024/1359, (EU) 2024/1349, (EU) 2024/1358 und (EU) 2024/1356 (EU-Migrations- und Asylpakt) vom 14. August 2024, 19.

⁵ Stellungnahme des Bundesrates vom 2. September 2020 zur Motion 20.3916 «Ausnahme des Modellflugs von der EU-Drohnenregelung».

Die Bundesverwaltung ist bei den Arbeiten zum *Proposal Shaping* federführend. Sie tauscht sich mit den Verbänden und weiteren Kreisen aus, priorisiert die Geschäfte, stimmt sich mit gleichgesinnten EU-Mitgliedstaaten ab und bringt sich in den Arbeitsgruppen der EU ein. Sie involviert den Bundesrat bei politisch sensiblen Geschäften. Demgegenüber ist die Rolle der Bundesversammlung bescheiden, obwohl den Bundesrat bei «wichtigen aussenpolitischen Entwicklungen» (Art. 152 Abs. 2 ParlG; Information) und bei «wesentlichen Vorhaben» (Art. 152 Abs. 3 ParlG; Konsultation) eine Bringschuld zuhanden der Aussenpolitischen Kommissionen der Bundesversammlung trifft. Die Gründe hierfür sind unklar. Es mag daran liegen, dass den Parlamentarierinnen und Parlamentariern und den Kommissionssekretariaten das erforderliche Fachwissen fehlt. Es mag daran liegen, dass ihnen das Sensorium für die Bedeutung neuer EU-Rechtsakte abgeht. Bezeichnend dürfte sein, dass sich die Kommissionen im Vorfeld der oben skizzierten Neufassung der EU-Waffenrichtlinie soweit ersichtlich nicht aktiv einbrachten. Sofern eine Beteiligung stattfindet, sind die Kommissionen zudem auf Vorarbeiten der Bundesverwaltung angewiesen. Ihre Sekretariate verfügen kaum über ausreichende Ressourcen, um die Informationen adressatengerecht aufzubereiten. Es besteht ein Informations- und Ressourcengefälle.

Was ist zu tun? Zentral ist, dass die Kommissionen frühestmöglich und adressatengerecht über Rechtsetzungsvorhaben in der EU informiert werden.⁶ Ungeachtet der Bringschuld des Bundesrates müssen die Kommissionen die Informationsbeschaffung und -aufbereitung von sich aus verbessern, sei's durch eine stärkere Ausstattung ihrer Sekretariate, sei's durch die Inanspruchnahme der Vorarbeiten des EFTA-Sekretariats, des EWR-Parlamentarierausschusses oder anderer Stellen in Brüssel.⁷ Während die Kantone eine eigene Vertretung in Brüssel unterhalten,

⁶ S. auch Parlamentarische Initiative 23.446 «Ständige Subkommission für Europafragen der Aussenpolitischen Kommission des Nationalrates», Bericht der APK-N vom 19. Juni 2023, BBl 2023 1574; Motion 10.3005 «Massnahmen zur frühzeitigen Information des Parlamentes über relevante europäische Gesetzgebungsentwürfe»; Postulat 18.3059 «Zukünftige parlamentarische Mitwirkung in Angelegenheiten Schweiz/EU»; THOMAS PEISTERER, Ein Plus für die Demokratie, Zürich 2021, 85–144; DERS., Vom Beitrag des Parlaments zur dynamischen Rechtsübernahme, ZBl 2024, 401 f.; SAMUEL MURALI/FLORENT TRIPET CORDIER, Art. 152, in: Martin Graf/Andreas Caroni (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis der Schweizerischen Bundesversammlung: Kommentar zum Parlamentsgesetz (ParlG), 2. Aufl., Basel 2024, *passim*.

⁷ S. zum EFTA-Sekretariat als «zentrale Koordinations- und Vorbereitungsstelle hinsichtlich der Übernahme von EU-Recht in den EWR» GEORGES BAUR, Chancen und Grenzen des *decision shaping*, EuR Beiheft 1 2020, 17 ff., 28.

hat die Bundesversammlung keinen solchen Kontakt. Die Einrichtung einer solchen Stelle ist prüfenswert. Institutionell geht der weitreichendste Vorschlag dahin, neue Europakommissionen des National- und Ständerates – oder eine gemeinsame Europakommission – einzurichten.⁸ Auch die Zusammenarbeit zwischen der Bundesversammlung und dem Europäischen Parlament sollte intensiviert werden. Unabhängig davon müssen die beteiligten Kommissionen und Personen das Bewusstsein dafür schärfen, dass Brüsseler Rechtsetzungsprozesse eine enge parlamentarische Begleitung verdienen. Hier bedarf es eines Kulturwandels.

Der Nationalrat hat 2023 die Grundlagen für die Errichtung einer ständigen Subkommission für Europafragen geschaffen und damit einen wichtigen Pflöck eingeschlagen. Nun steht die nächste Herausforderung vor der Tür. Mit der geplanten Dynamisierung der Binnenmarktabkommen nimmt der Bedarf an Ressourcen und Instrumenten weiter zu. Die dynamische Rechtsübernahme führt dazu, dass die Schweiz sektoriell noch enger in den unionalen Rechtsraum eingebunden wird. Das bereits bestehende Spannungsverhältnis zwischen der fortlaufenden Europäisierung des Rechts und der (direkten) Demokratie verstärkt sich weiter. Umso dringlicher ist es, den Inhalt der betroffenen Rechtsakte mitzugestalten. Dabei verändert sich der tradierte Integrationsmodus der Schweiz. Die traditionelle Politik des Bilateralismus trägt reaktive Züge. Die Schweiz übernimmt passiv «fertiges» EU-Recht. Demgegenüber verlangt die Mitarbeit in unionalen Gremien ein proaktives Engagement – verbunden mit der Verpflichtung, Mitverantwortung für die Politikgestaltung im paneuropäischen Kontext zu übernehmen. Das Parlament tut gut daran, sich dessen bewusst zu sein, wenn es die neuen institutionellen Regeln und Verträge mit der EU und ihre Umsetzung berät. Dazu gehören auch Massnahmen, mit denen sich die schweizerische Bundesversammlung in der Brüsseler Rechtsetzungsmaschinerie Gehör verschaffen kann.

⁸ Die Parlamente aller EU-Mitgliedstaaten haben Europakommissionen und unterhalten «Aussenposten» in Brüssel. Ähnliches gilt für das norwegische Parlament (European Consultative Committee; Aussenstelle in Brüssel) und das liechtensteinische Parlament (EWR/Schengen-Kommission).

Herausgegeben von
Manuela Hugentobler
Christoph Jenni
Kaspar Sutter

Der Mensch im Staat

Aktuelle Herausforderungen
zwischen Norm und Wirklichkeit

Liber Amicorum für Markus Müller

DIKE 

Open-Access-Gold

Publiziert von:

Dike Verlag

Weinbergstrasse 41

CH-8006 Zürich

info@dike.ch

www.dike.ch

Text © bei den Autorinnen und Autoren der Beiträge 2026

ISBN (Hardback): 978-3-03891-758-8

ISBN (PDF): 978-3-03929-090-1

DOI: <https://doi.org/10.3256/978-3-03929-090-1>



Dieses Werk ist lizenziert unter
Creative Commons Lizenz CC BY-NC-ND.

