



Stans, 19. August 2025

Nr. 466

Justiz- und Sicherheitsdirektion. Parlamentarische Vorstösse. Motion von Landrat Armin Odermatt, Büren, und Mitunterzeichner betreffend Einreichung einer Standesinitiative für Ständemehr; aus Respekt vor der Bundesverfassung und dem demokratischen Zusammenhalt in der Schweiz. Antrag an den Landrat

1 Sachverhalt

1.1

Am 19. Februar 2025 reichten die Landräte Armin Odermatt, Büren und Dominik Steiner, Ennetbürgen beim Landratsbüro eine Motion ein, welche den Regierungsrat beauftragt, im Namen des Kantons Nidwalden bei der Bundesversammlung eine Standesinitiative einzureichen. Darin verlangen sie, ein allfälliges institutionelles Abkommen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union (EU), insbesondere ein sogenanntes Rahmenabkommen 2.0, dem obligatorischen Staatsvertragsreferendum gemäss Art. 160 Absatz 1 der Bundesverfassung (BV) zu unterstellen. Die Motionäre fordern, dass:

«Die Bundesversammlung wird aufgefordert, ein allfälliges Rahmenabkommen mit der EU als obligatorisches Staatsvertragsreferendum vorzulegen. Ein so weitreichendes institutionelles Abkommen braucht die demokratische Zustimmung von Volk und Ständen.»

1.2

Die Motion stützt sich im Wesentlichen auf die Annahme, dass das geplante Abkommen wesentliche Elemente der schweizerischen Rechtsordnung berührt, insbesondere im Bereich der dynamischen Rechtsübernahme, der gerichtlichen Zuständigkeit (EuGH) sowie der Sanktionsmechanismen. Die Motion nimmt ferner Bezug auf die bundesstaatliche Struktur gemäss Art. 1 BV sowie auf die Mitwirkungsrechte der Kantone gemäss Art. 55 BV.

2 Erwägungen

2.1 Ausgangslage

2.1.1

Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft beschloss am 9. Oktober 1992 nach Einsicht in die Botschaft des Bundesrates vom 18. Mai 1992 (BBI 1992 IV 1) das Abkommen vom 2. Mai 1992 über den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR-Abkommen) zu genehmigen und ermächtigte den Bundesrat, dieses (und weitere Abkommen) zu ratifizieren. Dieser Beschluss unterstand der Abstimmung des Volkes und der Stände (BBI 1992 VI 56-57), d. h. dem obligatorischen Staatsvertragsreferendum. Am 6. Dezember 1992 haben Volk und Stände den Beitritt der Schweiz zum Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) abgelehnt. In der Folge wählten die Schweiz und die Europäische Union (EU) den sog. «bilateralen Weg», um verschiedene Wirtschaftssektoren gegenseitig zu regeln. Am 21. Juni 1999

unterzeichneten die Schweiz und die EU sieben bilaterale Abkommen. Das als «Bilaterale I» bezeichnete Vertragspaket trat am 1. Juni 2002 in Kraft. Das zweite Vertragspaket, die sog. «Bilateralen II» umfasste weitere wirtschaftliche Bereiche und mit den Bereichen Asyl, innere Sicherheit sowie Umwelt und Kultur neue politische Bereiche. Am 26. Oktober 2004 wurden die bilateralen Abkommen II unterzeichnet. Am 17. Dezember 2004 genehmigt sie das Schweizer Parlament in Form einzelner Bundesbeschlüsse. Da die verschiedenen Verträge der sogenannten «Bilateralen II» im Gegensatz zu den «Bilateralen I» rechtlich nicht miteinander verknüpft waren, traten sie in der Folge unabhängig voneinander in Kraft.

2.1.2

Nachdem die EU den "bilateralen Weg" mit der Schweiz als beendet erklärte, wurden ab Mitte 2014 Vertragsverhandlungen über ein Institutionelles Abkommen offiziell aufgenommen. An seiner Sitzung vom 26. Mai 2021 unterzog der Bundesrat das Resultat der Verhandlungen einer Gesamtevaluation und entschied, das institutionelle Rahmenabkommen Schweiz-EU nicht zu unterzeichnen. Gleichentags teilte der Bundesrat diesen Entscheid der EU mit. Im Februar 2022 verabschiedete der Bundesrat eine neue Stossrichtung für ein Verhandlungspaket mit der EU, um die bewährte bilaterale Zusammenarbeit zu sichern und die bestehenden Abkommen konsequent weiterzuführen.

2.2 Verhandlungsergebnis

Am 20. Dezember 2024 gab der Bundesrat den Abschluss der Verhandlungen über das Vertragspaket Schweiz-EU bekannt. Das Verhandlungsergebnis definiert einen vertikalen Ansatz mit dem Ziel, die institutionellen Fragen in den verschiedenen sektoriellen Abkommen zu verankern. Überdies ist eine Weiterentwicklung des «bilateralen Weges» vorgesehen, wobei die drei neuen Abkommen (Strom, Lebensmittelsicherheit und Gesundheit) in separaten Bundesbeschlüssen – alles verpackt in einer Sammelbotschaft – präsentiert werden sollen. Im Rahmen der Pressekonferenz vom 30. April 2025 wurde bestätigt, dass dem Parlament vier Bundesbeschlüsse unterbreitet werden sollen, den «Stabilisierungsteil» sowie die drei erwähnten neuen Abkommen. Der Bundesrat hat beschlossen, dem Parlament zu beantragen, alle vier Abkommen nicht dem obligatorischen, sondern dem fakultativen Referendum zu unterstellen. Würde das Referendum zu allen vier Vorlagen ergriffen, so könnten die Stimmberechtigten zu allen vier Vorlagen Stellung nehmen. Der «Stabilisierungsteil» könnte jedoch auch dann in Kraft treten, falls die anderen drei Vorlagen abgelehnt würden. Sollte dieser vom Volk jedoch abgelehnt werden, könnten auch die anderen drei Vorlagen (auch bei einer Zustimmung des Souveräns) nicht in Kraft treten. Am 13. Juni 2025 wurden die Vorlagen in die Vernehmlassung bis 31. Oktober 2025 geschickt. Im Frühling 2026 dürfte die Beratung in den Parlamentskommissionen beginnen.

2.3 Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen

2.3.1 Instrument der Standesinitiative

Art. 160 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101) räumt jedem Kanton das Recht ein, der Bundesversammlung Initiativen zu unterbreiten. Das Initiativrecht beinhaltet nach Art. 160 Abs. 1 BV und Art. 115 des Bundesgesetzes über die Bundesversammlung vom 13. Dezember 2002 (ParlG, SR 171.10) das Recht jedes Kantons, vorzuschlagen, dass eine Kommission einen Entwurf für einen Erlass der Bundesversammlung ausarbeitet. Gemäss Art. 61 Abs. 1 Ziff. 1 der Verfassung des Kantons Nidwalden (KV; NG 111) entscheidet der Landrat über die Einreichung einer Standesinitiative auf Bundesebene.

2.3.2 Zum Inhalt der Motion

2.3.2.1 Obligatorisches Staatsvertragsreferendum

Das obligatorische Referendum gemäss Art. 140 Absatz 1 lit. b BV bezieht sich auf den Beitritt zu Organisationen für kollektive Sicherheit oder zu supranationalen Gemeinschaften. Die Bundesverfassung sieht für bilaterale völkerrechtliche Abkommen keine Unterstellung unter das obligatorische Staatsvertragsreferendum vor. Auch die geltende bundesrechtliche Praxis kennt dafür das obligatorische Referendum nicht.

Nach Art. 141 Absatz 1 lit. d BV unterliegen völkerrechtliche Verträge dem fakultativen Referendum, sofern sie unbefristet und unkündbar sind, den Beitritt zu einer internationalen Organisation vorsehen oder wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthalten. Für deren Unterstellung genügt ein Volksmehr, ein Ständemehr ist nicht erforderlich.

2.3.2.2 "Obligatorischen Referendums *sui generis*"

Die verfassungsrechtliche Doktrin kennt aber das Institut eines sogenannten "obligatorischen Referendums *sui generis*", welches zur Anwendung kommen kann, wenn ein völkerrechtlicher Vertrag funktional einer Verfassungsänderung gleichkommt. Dieses Instrument ist jedoch weder ausdrücklich in der Bundesverfassung geregelt, noch wurde es durch den Gesetzgeber kodifiziert (vgl. AB 2021 N 810–813).

In seiner Analyse vom 27. Mai 2024 (veröffentlicht durch das Bundesamt für Justiz, BJ) hält der Bund explizit fest, dass das im Raum stehende Verhandlungsergebnis zum Rahmenabkommen aller Voraussicht nach nicht die Voraussetzungen für ein solches "*sui generis*"-Referendum erfüllt.

Der Bundesrat hat in seiner Medienmitteilung vom 26. Juni 2024 mitgeteilt, dass die Frage der Referendumpflichtigkeit im Rahmen der Botschaft zum Vertragspaket entschieden werde. Dabei werde geprüft, ob ein obligatorisches oder fakultatives Referendum, allenfalls ein *sui generis*-Referendum angezeigt sei.

Im Erläuternden Bericht zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens hält der Bundesrat fest, dass die völkerrechtlichen Verträge zur Stabilisierung der bilateralen Beziehungen seiner Meinung nach die Voraussetzungen nicht erfüllen, unter denen nach der Praxis unter der alten BV ein völkerrechtlicher Vertrag, der nicht unter das obligatorische Staatsvertragsreferendum fiel, einem obligatorischen Referendum (*sui generis*) unterstellt werden konnte. Auch eine Genehmigung der Verträge durch eine Verfassungsänderung wird klar abgelehnt.

2.4 Politische Mitwirkung der Kantone gemäss Bundesverfassung

Gemäss Art. 55 BV sind die Kantone bei aussenpolitischen Entscheidungen einzubeziehen, sofern ihre Zuständigkeiten oder wesentlichen Interessen berührt sind. Die Mitwirkung erfolgt insbesondere über die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK), welche im Rahmen von Konsultationen und Vernehmlassungen gegenüber dem Bund Stellung nimmt. Die Mitwirkung bezieht sich auf den Inhalt, die Auswirkungen und die politische Tragweite der verhandelten Abkommen.

Auch im Kontext des Rahmenabkommens wurden die Kantone vom Bundesrat frühzeitig in die Diskussion einbezogen. Der Regierungsrat nimmt diese Rolle im Rahmen der KdK und der vorgesehenen Vernehmlassung aktiv wahr. Ein zusätzliches Vorgehen über eine Standesinitiative ist parallel zur bestehenden Mitwirkung angelegt und ermöglicht Einfluss auf das Verfahren und das Ergebnis zu nehmen.

2.5 Rechtliche Grenzen der Forderung nach einem obligatorischen Staatsvertragsreferendum

Die Entscheidung über die Referendumpflichtigkeit eines Bundesbeschlusses liegt gemäss Art. 24 Absatz 3 Parlamentsgesetz (ParlG; SR 171.10) bei der Bundesversammlung. Sie entscheidet im Rahmen der Genehmigung eines völkerrechtlichen Vertrags über dessen Unterstellung unter ein Referendum. Ein kantonaler Antrag in Form einer Standesinitiative hat dabei keinen rechtlich bindenden Charakter.

Bundesbeschlüsse der Bundesversammlung unterliegen gemäss Art. 189 Absatz 4 BV keiner gerichtlichen Anfechtung. Dies bedeutet, dass selbst im Fall einer Nichtunterstellung eines Vertrags unter das obligatorische Referendum keine rechtlichen Mittel zur Verfügung stehen, um diesen Entscheid gerichtlich überprüfen zu lassen.

Auch im Fall eines fakultativen Referendums bleibt es dem Kanton unbenommen, im Rahmen eines Kantonsreferendums (Art. 141 Abs. 1 lit. d BV) mitzuwirken. Hierzu bedarf es gemäss Bundesrecht der Unterstützung von mindestens acht Kantonen. Die diesbezügliche Zuständigkeit liegt beim Landrat (vgl. Art. 67 Bundesgesetz über die politischen Rechte, SR 161.1).

2.6 Bewertung der Motion

Der Regierungsrat befürwortet, dass die Bundesbeschlüsse dem obligatorischen Staatsvertragsreferendum bzw. dem "obligatorischen Staatsvertragsreferendum sui generis" unterstellt werden. Das neue Vertragswerk sieht vor, dass bei Anwendungsschwierigkeiten der Europäische Gerichtshof die Auslegung von Bestimmungen vornimmt, wenn Unionsrecht zur Anwendung kommt oder die Anwendung unionsrechtliche Begriffe impliziert. Die Entscheidung ist für das Schiedsgericht bindend. Im Ergebnis ähnelt dieses Verfahren dem im Unionsrecht vorgesehenen Vertragsverletzungsverfahren; die Überwachung der Vertragstreue wird damit quasi an die Institutionen der EU ausgelagert. Vorgesehen ist auch weiterhin die «dynamische Rechtsübernahme» neuen Unionsrechts durch die Schweiz, jedoch nur in den vertraglich gemeinsam festgelegten Bereichen. Auch wenn die Schweiz die Übernahme dieses Rechts gemäss innerstaatlichen Verfahren ablehnen könnte, stünde sie unter dem Druck drohender Ausgleichsmassnahmen, was die freie Willensbildung im Parlament und allenfalls auch im Volk beeinträchtigt.

Der Regierungsrat hätte es begrüsst, wenn sich der Bundesrat für die Unterstellung unter das obligatorische Staatsvertragsreferendum entschieden hätte. Denn wenn auch der Bundesrat und die Bundesversammlung angesichts der bisherigen Praxis wohl nicht die Pflicht haben, den Abschluss von «Bilateralen III» beziehungsweise eines «Rahmenabkommens 2.0» dem obligatorischen Staatsvertragsreferendum «sui generis» zu unterstellen, so haben sie doch die Möglichkeit, die Unterstellung zu beschliessen. Damit hätten sich im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens alle auf die vertraglichen materiellen Inhalte konzentrieren können und Auslegungen zum obligatorischen Staatsvertragsreferendum wären hinfällig gewesen.

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat gestützt auf diese Erwägungen, die Motion gutzuheissen.

Beschluss

Dem Landrat wird beantragt, die Motion von Landrat Armin Odermatt, Büren, und Mitunterzeichner betreffend Einreichung einer Standesinitiative für Ständemehr, aus Respekt vor der Bundesverfassung und dem demokratischen Zusammenhalt in der Schweiz, gutzuheissen.

Mitteilung durch Protokollauszug an:

- Landrat Armin Odermatt, Büren
- Landrat Dominik Steiner, Ennetbürgen,
- Landratssekretariat (SJS)
- Justiz- und Sicherheitsdirektion (elektronisch)

REGIERUNGSRAT NIDWALDEN



Landschreiber Armin Eberli

