



Stans, 28. April 2026

**Nr. 238**

Regierungsrat. Standesinitiative des Kantons Nidwalden ein Rahmenabkommen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union (EU) dem obligatorischen Staatsvertragsreferendum *sui generis* zu unterstellen. Überweisung an die Bundesversammlung. Antrag an den Landrat

## **1 Sachverhalt**

Am 19. Februar 2025 reichten die Landräte Armin Odermatt, Büren und Mitunterzeichner 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 *sui generis* zu unterstellen.

Der Landrat hat die Motion an seiner Sitzung vom 26. November 2025 auf Antrag des Regierungsrates gemäss RRB Nr. 466 vom 19. August 2025 gutgeheissen. Der Regierungsrat hat die Standesinitiative entsprechend ausgearbeitet und unterbreitet diese dem Landrat.

## **2 Erwägungen**

### **2.1 Zuständigkeit**

Jedem Kanton steht gemäss Art. 160 Abs. 1 der Bundesverfassung (BV; SR 101) das Recht zu, der Bundesversammlung Initiativen zu unterbreiten. Mit der Standesinitiative kann ein Kanton vorschlagen, dass ein Erlass der Bundesversammlung durch eine Kommission ausgearbeitet wird (Art. 115 Abs. 1 Parlamentsgesetz; SR 171.10).

Der Beschluss zur Einreichung einer Standesinitiative obliegt im Kanton Nidwalden dem Landrat (Art. 14 Abs. 2 Ziff. 7 Gesetz über die Organisation und die Geschäftsführung des Landrates, Landratsgesetz; NG 151.1). Der Regierungsrat unterbreitet dem Landrat einen entsprechenden Vorschlag.

### **2.2 Begründung der Standesinitiative**

#### **2.2.1 Obligatorisches Staatsvertragsreferendum**

Das obligatorische Referendum gemäss Art. 140 Abs. 1 lit. b BV betrifft den Beitritt zu Organisationen für kollektive Sicherheit oder zu supranationalen Gemeinschaften. Für bilaterale völkerrechtliche Abkommen sieht die Bundesverfassung keine Unterstellung unter das obligatorische Staatsvertragsreferendum vor. Auch die bundesrechtliche Praxis kennt eine solche Unterstellung nicht.

Nach Art. 141 Abs. 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 Annahme genügt das Volksmehr; ein Ständemehr ist nicht erforderlich.

## **2.2.2 Obligatorisches Referendum *sui generis***

### **2.2.2.1 Haltung des Bundesrates**

Die verfassungsrechtliche Doktrin kennt das Institut eines sogenannten obligatorischen Referendums *sui generis*, das zur Anwendung gelangen kann, wenn ein völkerrechtlicher Vertrag funktional einer Verfassungsänderung gleichkommt. Dieses Instrument ist jedoch weder ausdrücklich in der Bundesverfassung verankert noch 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 ausdrücklich fest, dass das im Raum stehende Verhandlungsergebnis zu einem Rahmenabkommen aller Voraussicht nach nicht die Voraussetzungen für ein solches Referendum *sui generis* erfüllt. Im erläuternden Bericht zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens führt der Bundesrat aus, dass er diese Einschätzung teilt. Nach seiner Auffassung erfüllen die vorgesehenen völkerrechtlichen Verträge zur Stabilisierung der bilateralen Beziehungen nicht die Voraussetzungen, unter denen nach der Praxis zur früheren Bundesverfassung ein völkerrechtlicher Vertrag, der nicht dem obligatorischen Staatsvertragsreferendum unterstand, ausnahmsweise einem solchen (*sui generis*) unterstellt werden konnte.

## **2.3 Haltung des Regierungsrates Nidwalden**

Der Regierungsrat teilt diese Einschätzung des Bundesrates nicht. Er ist der Auffassung, dass die entsprechenden Bundesbeschlüsse dem obligatorischen Staatsvertragsreferendum beziehungsweise einem obligatorischen Staatsvertragsreferendum *sui generis* zu unterstellen sind.

Das vorgesehene Vertragswerk sieht vor, dass bei Anwendungsschwierigkeiten der Europäische Gerichtshof die Auslegung einschlägiger Bestimmungen übernimmt, sofern Unionsrecht zur Anwendung gelangt oder unionsrechtliche Begriffe betroffen sind. Dessen Auslegung ist für das Schiedsgericht verbindlich. Im Ergebnis nähert sich dieses Verfahren dem im Unionsrecht vorgesehenen Vertragsverletzungsverfahren an; die Überwachung der Vertragstreue wird damit faktisch an Institutionen der Europäischen Union übertragen.

Weiter ist eine sogenannte dynamische Rechtsübernahme neuen Unionsrechts durch die Schweiz vorgesehen, allerdings beschränkt auf die vertraglich definierten Bereiche. Zwar kann die Schweiz die Übernahme dieses Rechts nach Massgabe ihrer innerstaatlichen Verfahren ablehnen; faktisch steht sie jedoch unter dem Druck möglicher Ausgleichsmassnahmen, was die freie Willensbildung im Parlament und gegebenenfalls auch im Volk beeinträchtigen kann.

Der Regierungsrat bezweckt mit der Standesinitiative, dass der Abschluss der vorliegenden EU-Verträge, auch etwa als «Bilaterale III» bezeichnet, beziehungsweise eines «Rahmenabkommens 2.0» dem obligatorischen Staatsvertragsreferendum *sui generis* unterstellt wird. Dadurch wird sichergestellt, dass über ein Abkommen von erheblicher institutioneller Tragweite in einem besonders legitimierten Verfahren entschieden wird und sich die politische Auseinandersetzung auf die materiellen Inhalte konzentrieren kann.

## **3 Inhalt der Standesinitiative**

Gestützt auf die vom Landrat am 26. November 2025 gutgeheissene Motion der Landräte Armin Odermatt, Büren und Mitunterzeichner unterbreitet der Regierungsrat folgenden Textvorschlag für die Standesinitiative:

"Die Bundesversammlung wird aufgefordert, ein Rahmenabkommen mit der Europäischen Union (EU) dem obligatorischen Staatsvertragsreferendum *sui generis* zu unterstellen. Ein derart weitreichendes institutionelles Abkommen braucht die demokratische Zustimmung von Volk und Ständen."

### Weiteres Vorgehen

Die Standesinitiative soll dem Landrat für seine Sitzung am 10. Juni 2026 unterbreitet werden. Bei einem positiven Beschluss wird diese der Bundesversammlung eingereicht.

### Beschluss

Dem Landrat wird beantragt, dem Landratsbeschluss über eine Standesinitiative betreffend die Unterstellung eines Rahmenabkommens mit der Europäischen Union (EU) unter das obligatorische Staatsvertragsreferendum *sui generis* zuzustimmen und die Standesinitiative inklusive Begründung der Bundesversammlung zu unterbreiten.

Mitteilung durch Protokollauszug an (mit Standesinitiative):

- Landratssekretariat (SJS)
- Nationalrätin Regina Durrer-Knobel (per E-Mail)
- Ständerat Hans Wicki (per E-Mail)
- Justiz- und Sicherheitsdirektion (elektronisch)

REGIERUNGSRAT NIDWALDEN

Landschreiber Armin Eberli

