

Rahmenabkommen mit Brüssel

Faktische Entmachtung des Schweizer Parlaments

von Dr. iur. Marianne Wüthrich

Inhaltlich ist es keine weltbewegende Frage: Dürfen Schweizer Helikopterpiloten im Schweizer Luftraum bis zum 65. Altersjahr gewerbsmässig Personen transportieren, oder muss sich die Schweiz an die EU-Altersgrenze von 60 Jahren halten? Aber es ist ein leicht verständliches Beispiel dafür, was der Zwang zur Übernahme von EU-Recht für die Souveränität der Schweiz und für die Freiheit unseres Parlaments, Schweizer Recht zu setzen, bedeuten würde. Das Rechtsübernahmeverfahren hätte innerhalb der Schweiz eine massive Verschiebung der Macht zur Exekutive zur Folge. Am vorliegenden Fall ist plastisch zu sehen, auf welche Seite der Bundesrat sich schlägt, wenn er zwischen den Interessen unseres Landes und dem Beifall Brüssels wählen muss.

Schweizer Heli-Piloten in die EU-Bürokratie eingliedern?

Das *Luftverkehrsabkommen* zwischen der Schweiz und der EU ist eines der sieben Abkommen der Bilateralen I von 1999, in Kraft getreten am 1. Juni 2002. Es gehört auch zu den fünf Abkommen, die dem Rahmenabkommen unterstellt werden sollen.

Sachverhalt: Am 16. Februar 2021 reichte die *Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen* (KVF) des Nationalrats im Nationalrat eine Motion mit folgendem Inhalt ein: «Der Bundesrat wird beauftragt, im Einklang mit Art. 23 des *Luftverkehrsabkommens* die gesetzliche Grundlage einer nationalen Berufspilotenlizenz für den Schweizer Luftraum zu schaffen, welche den Pilot*innen ermöglicht, bis zum 65. Altersjahr zu fliegen.»¹

Aus der Begründung des Vorstosses: «Die Verordnung (EU) Nr. 1178/2011 verpflichtet die Schweiz wie die EU, das Alter der Helikopter-pilotinnen und -piloten auf 60 Jahre zu begrenzen. Diese willkürliche Altersgrenze macht keinen Sinn. Die medizinischen Studien, die von der Europäischen Flugsicherheitsagentur EASA publiziert wurden, sehen bei den Berufshelikopterpilot*innen bis 65 Jahren kein erhöhtes medizinisches Risiko, das die Flugsicherheit gefährden würde, sofern sie die medizinischen Tests bestehen und für flugtauglich befunden werden.» Für die Zeit von 2014 bis Januar 2020 beantragte und erhielt das *Bundesamt für Zivilluftfahrt* (BAZL) via EASA bei der Europäischen Kommission mehrmalige Ausnahmeregelungen von der Alterslimite von 60 Jahren. «Eine weitere Ausnahme für Januar 2020 bis Januar 2022 wurde abgelehnt. Seither stocken die Verhandlungen.»

Kommentar: Warum soll die EU bestimmen, bis zu welchem Alter Schweizer Helikopterpiloten im Schweizer Luftraum fliegen dürfen? Besonders wenn man dabei hat, dass viele von ihnen auch Einsätze für die *Rega* (Schweizer Rettungsflygwacht) fliegen, die sicher froh ist um jeden erprobten Helfer!

Gesetzgebung ist Sache des Parlaments – Bundesrat blockiert

Aus diesen Gründen beauftragte die zuständige Kommission des Nationalrats den Bundesrat, gestützt auf Art. 23 des *Luftverkehrsabkommens*, «die gesetzliche Grundlage für eine nationale Berufspilotenlizenz zu schaffen, damit diese Frage für den Schweizer Luftraum dauerhaft und nachhaltig beantwortet werden kann».

Luftverkehrsabkommen von 1999

Art. 23 (1) dieses Abkommens lässt das Recht jeder Vertragspartei unberührt, unter Beachtung des Grundsatzes der Nichtdiskriminierung und der Bestimmungen dieses Abkommens ihre Rechtsvorschriften zu einem von diesem Abkommen geregelten Sachverhalt einseitig zu ändern.²

Der Bundesrat beantragte die Ablehnung der Motion. Der Nationalrat und der Ständerat stimmten jedoch am 3. Juni beziehungsweise 28. September 2021 der Motion zu.

Damit wäre der Fall klar. Im demokratischen Rechtsstaat Schweiz ist das Parlament zuständig für die Rechtsetzung. Mit einer Motion beauftragt das Parlament den Bundesrat, «einen Entwurf zu einem Erlass der Bundesversammlung vorzulegen oder eine Massnahme zu treffen» (Art. 120 des *Parlamentsgesetzes*). Offensichtlich weigert sich der Bundesrat, seine Pflicht zu tun – die Motion liegt nun seit bald fünf Jahren in der Schublade. Im aktuellen Parlamentsprotokoll stehen die mysteriösen Worte: «Stand der Beratungen: Berichterstattung zum Umsetzungsstand des Vorstosses liegt vor.»

EU-Rechtsübernahme ohne Zustimmung des Stimmvolks

Aus der Stellungnahme des Bundesrates: «Die Verordnung (EU) Nr. 1178/2011 wurde 2012 ins *Luftverkehrsabkommen* Schweiz-EU [...] übernommen und ist seither geltendes Recht.»

Dazu ist zu ergänzen: Die erwähnte Verordnung Nr. 1178/2011 ist eine von zahlreichen EU-Verordnungen und Richtlinien, die seit dem Abschluss der Bilateralen I in den Anhang des *Luftverkehrsabkommens* eingefügt wurden und damit für die Schweiz «geltendes Recht» sind. Den Bilateralen I hat das Schweizervolk 1999 in einer Volksabstimmung zugestimmt, es hat aber nicht zugestimmt, dass es künftiges, unbekanntes EU-Recht in die Abkommen übernehmen will. Im LuftVA wird der Paradigmenwechsel von bilateralen Verträgen auf Augenhöhe zur geplanten institutionellen Rechtsübernahme quasi vorweggenommen.

Die Schweiz ist auf Grund der genannten Verordnung heute schon Mitglied der *Europäischen Flugsicherheitsagentur* EASA, einer der bürokratisch überregulier-

ten Agenturen der EU (an die wir übrigens auch happige finanzielle Beiträge bezahlen müssen). Das hat zur Folge, dass der Bundesrat regelmässig nach Brüssel pilgern muss, damit Schweizer Heli-Piloten im Schweizer Luftraum Personen transportieren und *Rega*-Nothilfe-Einsätze fliegen dürfen!

Bundesrat räufelt nach Brüssel, um «bitti bätti» zu machen

Der Bundesrat weiter: «Seit 2014 beantragt das *Bundesamt für Zivilluftfahrt* BAZL bei der EASA Ausnahmegesuche von dieser Altersbeschränkung. Die EU-Kommission hiess diese bisher gut; seit 2018 allerdings bereits eingeschränkt. Eine weitere Ausnahme für den Zeitraum von 2020 bis 2022 wurde nur noch für Pilotinnen und Piloten gewährt, welche in ihrem Betrieb auch medizinische Notfallflüge durchführen.» Weiter bemühte sich das BAZL 2020 im *Gemischten Ausschuss* Schweiz-EU um die Erhöhung der Alterslimite sowie im Februar 2021 in einem Brief an die EU-Kommission.

Kurzfassung der Antwort der EU-Kommission vom 1. März 2021: Nach über sechs Jahren nach Inkrafttreten der Altersbeschränkung sei Schluss mit Ausnahmen für die Schweiz. Sie drohte, «bei Abweichungen vom geltenden Recht geeignete Durchsetzungsmassnahmen zu ergreifen».

Bundesrat schlägt gleich selbst Sanktionen gegen die Schweiz vor!

Statt der EU-Kommission die Stirn zu bieten, stellt sich der Bundesrat offen auf ihre Seite und schlägt gleich selbst passende Sanktionen gegen unser Land vor: «Den Umfang solcher Massnahmen liess die EU-Kommission vorerst offen. Gestützt auf Artikel 31 LVA wären aber bspw. ein Verzicht auf die gegenseitige Anerkennung von Pilotenlizenzen, also auch in den Bereichen der Linien-, Geschäfts- und Privatfliegerei, oder empfindliche Marktbeschränkungen möglich.»

LuftVA Art. 31: «Lehnt eine Vertragspartei es ab, eine sich aus diesem Abkommen ergebende Verpflichtung zu erfüllen, kann die andere Vertragspartei [...] geeignete zeitweilige Schutzmassnahmen treffen, um das Gleichgewicht dieses Abkommens aufrechtzuerhalten.»

Auch dies ein Vorgeschmack darauf, was uns mit dem Rahmenabkommen in weiten Bereichen unseres Rechts, aber auch bezüglich der Grundsätze unseres Staatsgefüges blühen würde: Die autoritäre EU-Kommission sanktioniert, und der Bundesrat hält ihr die Steigbügel. Herrschaft der Exekutiven statt freiheitliches Staatsmodell.

Gemischter Ausschuss gemäss Luftverkehrsabkommen hat Befehlsgewalt

Der Bundesrat weiter: «Die Motion verlangt, «im Einklang mit Art. 23 des Luftverkehrsabkommens die gesetzliche Grundlage einer nationalen Berufspilotenlizenz» zu schaffen. Diese Bestimmung lässt jedoch keine einseitigen Vorschriften zu, die den Grundsätzen des Abkommens widersprechen. Zwar kann die Schweiz ihre Vorschriften einseitig anpassen, diese müssen aber durch den *Gemischten Ausschuss* – also auch durch die EU-Kommission – beschlossen werden.»

Denn anders als in anderen Abkommen der Bilateralen I ist der *Gemischte Ausschuss* im LuftVA von 1999 kein Gremium, wo sich die Vertreter der Schweizer Bundesverwaltung und der EU-Kommission von gleich zu gleich austauschen und bei Uneinigkeit auch Fragen offenbleiben können. In Art. 22 ist festgelegt, dass die Beschlüsse des *Gemischten Ausschusses* für die Vertragsparteien bindend sind und dass die EU «zeitweilige Schutzmassnahmen nach Artikel 31 treffen» kann, wenn sie mit der Anwendung der Beschlüsse durch die Schweiz nicht einverstanden ist. Dazu kommt: Ob die Mannschaft des Bundesrates im *Gemischten Ausschuss* sich für die Interessen der Schweiz einsetzen würde, ist sehr zweifelhaft.

Bitte ja keinen Konflikt mit der EU provozieren ...

Der Bundesrat macht in seiner Antwort an die Nationalratskommission kein Geheimnis daraus, auf welcher Seite des Tisches seine Mannschaft in einem solchen Fall im Gemischten Ausschuss sitzen würde: «Sollte die Motion trotz des Risikos von Gegenmassnahmen der EU umgesetzt werden, müsste dafür eine Rechtsgrundlage auf Gesetzesstufe geschaffen werden. Konkret müsste das Parlament eine Gesetzesgrundlage verabschieden, in welcher es seinen Willen bekräftigt, vom LVA abzuweichen. *Damit würde die Schweiz bewusst einen Konflikt mit der EU provozieren und das bisher sehr gute Funktionieren des LVA aufs Spiel setzen.*» (Hervorhebung mw)

Die Positionierung des Bundesrates gegen das Schweizer Parlament und sein kriecherisches Verhalten gegenüber der EU muss uns Bürgern ein Warnzeichen sein. Dass er sich heute schon derart einseitig für die Position der EU-Kommission und damit gegen die eigenständige Gesetzgebung der Schweizer Legislative stark macht, ist ein Alarmzeichen. In der direkten Demokratie Schweiz versteht es sich von selbst, dass mit der Entmachtung des Parlaments auch das Schweizervolk, der Souverän, entmachtet würde. Ohne ein Gesetz aus dem Bundeshaus kein Referendum. •

¹ Motion 21.3020 «Schaffung einer nationalen Berufspilotenlizenz»

² 0.748.127.192.68 *Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über den Luftverkehr* vom 21.6.1999

«Das Parlament würde spürbar an Bedeutung verlieren»

mw. Bundesrat: «Die vorliegenden Abkommen sichern die verfassungsmässigen Kompetenzen der Kantone, der Bundesversammlung, des Bundesrates, der Gerichte und des Volkes sowie die Initiativ- und Referendumsrechte.» (Begleitbrief zur Vernehmlassung vom 13.6.2025)

Natürlich weiss der Bundesrat ganz genau, dass das Schweizer Parlament seine *Rechtssetzungskompetenz* durch den Zwang zur Übernahme von EU-Recht verlieren würde. Indirekt gibt er das zu, wenn er beteuert, er werde das Parlament und alle interessierten Kreise «informieren» über anstehende Rechtsänderungen der EU und deren Einfluss auf die Abkommen. Wir Schweizer wollen aber nicht nur informiert werden, wir sind gewohnt, über unsere Angelegenheiten selbst zu bestimmen.

Staatsrechtsprofessor Paul Richli (Universität Luzern) charakterisiert die Abwertung des Schweizer Parlaments in deutlichen Worten: «Die Eigenständigkeit im Geltungsbereich der Binnenmarktabkommen ist mit dem Abschluss des Abkommenspakets Geschichte. Die Schweiz hat keine Möglichkeit mehr, eigenständige Gesetze und Verordnungen zu erlassen. Die Regelungskompetenz liegt exklusiv bei den EU-Organen. Der Bundesrat hat auch keine formelle Möglichkeit, der EU-Kommission oder dem EU-Parlament oder dem Rat den Erlass eines EU-Rechtsaktes zu beantragen. Dasselbe gilt für die Bundesversammlung. Würde die

Bundesversammlung eine gesetzliche Vorlage dennoch in *Eigenregie* beschliessen, so wäre dies eine Abkommensverletzung, was die EU zu Ausgleichsmassnahmen ermächtigen würde.» Auf die Frage des Journalisten: «Die Bundesversammlung verliert in den betroffenen Bereichen ihre Gesetzgebungskompetenz – ist das nicht eine faktische Entmachtung des Parlaments?» antwortet Richli: «Ohne Zweifel ist das eine faktische Entmachtung.»¹

Ganz ähnlich Professor Andreas Glaser (Universität Zürich) auf die Frage: «Wo sehen Sie die grösste Änderung für das Schweizer System?» Glaser: «Beim Parlament. Viele Änderungen des EU-Rechts werden von der Schweiz heute ja nicht übernommen, beispielsweise bei der Personenfreizügigkeit. Würde sich die Schweiz zur dynamischen Rechtsübernahme verpflichten, bliebe dem Parlament keine andere Wahl, als Änderungen des EU-Rechts zu übernehmen und innerstaatlich umzusetzen. [...] Das Parlament würde spürbar an Bedeutung verlieren.»²

¹ Odermatt, Marcel. «Schwächung der Eigenstaatlichkeit.» Interview mit Professor Paul Richli. Weltwoche vom 14.5.2026

² Fontana, Katharina. «Staatsrechtler Andreas Glaser: «In der Schweiz ist man sich über die Tragweite des EU-Abkommens nicht im Klaren»». Neue Zürcher Zeitung vom 23.1.2024