



Faktenblatt, 13.06.2025

Struktur der Vorlage und Referendum

Worum geht es?

Das Paket Schweiz–EU umfasst die Änderung bestehender Abkommen aus den Bilateralen I sowie den Abschluss neuer Abkommen. Zudem umfasst das Paket innerstaatliche Gesetzesanpassungen und den Erlass neuer Gesetze. Diese Gesetzesanpassungen und neuen Gesetze dienen der Umsetzung der Abkommen oder sehen Begleitmassnahmen vor. Zu den Begleitmassnahmen gehören etwa die Massnahmen zum Schutz des Lohnniveaus oder die Umsetzung der Schutzklausel in der Zuwanderung. Die Abkommen und die Umsetzungsgesetzgebung (inkl. Begleitmassnahmen mit Gesetzesanpassungen) werden dem Parlament zur Genehmigung unterbreitet. Für die Genehmigung musste der Bundesrat folgende drei Fragen beantworten:

1. Welche Abkommen sollen gemeinsam vorgelegt werden? (sogenannte "horizontale Bündelung")
2. Unterstehen die Abkommen einem fakultativen oder einem obligatorischen Referendum?
3. Soll die Umsetzungsgesetzgebung zusammen mit dem jeweiligen Abkommen oder separat vorgelegt werden? (sogenannte "vertikale Bündelung")

Mit der Vernehmlassungsvorlage präsentiert der Bundesrat seinen Vorschlag zu diesen drei Fragen. Die Vernehmlassungsvorlage bildet anschliessend die Grundlage für die Botschaft an das Parlament. Mit der Botschaft wird der Bundesrat dem Parlament seinen Antrag zu den drei Fragen unterbreiten. Das Parlament ist an diesen Antrag nicht gebunden. Es entscheidet abschliessend darüber, wie das Paket Schweiz–EU dem Volk unterbreitet wird.

Horizontale Bündelung der Abkommen

Der Bundesrat schlägt vor, das Paket Schweiz-EU in zwei Teile zu unterteilen. Der erste Teil umfasst alle Abkommen, die der Stabilisierung der bilateralen Beziehungen dienen. Dazu gehören die institutionellen Protokolle sowie die Änderungsprotokolle zu den bestehenden Abkommen Personenfreizügigkeit, Luft- und Landverkehr, Gegen-seitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen (MRA) und Landwirtschaft, die Protokolle über staatliche Beihilfen zu den Land- und Luftverkehrsabkommen, das Beitragsabkommen, das Abkommen zur Teilnahme an der EU-Weltraumagentur EUSPA sowie das Abkommen zur Teilnahme an verschiedenen EU-Programmen. Das Inkrafttreten dieser Abkommen ist durch eine vertragliche Klausel miteinander verbunden. Diese Abkommen und Protokolle sollen daher in einem Bundesbeschluss gemeinsam vorgelegt werden.

Der zweite Teil umfasst drei neue Abkommen in den Bereichen Gesundheit, Strom und Lebensmittelsicherheit. Dabei handelt es sich um Weiterentwicklungen der bilateralen Beziehungen. Diese drei Abkommen sollen in drei separaten Bundesbeschlüssen vorgelegt werden.

Die Abkommenstexte sehen vor, dass die Weiterentwicklungen nur in Kraft treten können, wenn auch der Stabilisierungsteil in Kraft tritt. Hingegen kann das Stimmvolk zum Stabilisierungsteil JA sagen, aber eines oder mehrere der Weiterentwicklungs-Abkommen ablehnen. Das heisst, der Stabilisierungsteil kann auch in Kraft treten, wenn alle oder einzelne der neuen Abkommen abgelehnt werden.

Der Bundesrat präsentiert also vier separate Bundesbeschlüsse, einen zur Stabilisierung der bilateralen Beziehungen und drei zur Weiterentwicklung der bilateralen Beziehungen. Dieses Vorgehen entspricht dem verfassungsmässigen Grundsatz der Einheit der Materie.

Zusätzlich schlägt der Bundesrat ein Protokoll über die parlamentarische Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und der EU vor. Dieses untersteht als einziges Abkommen des Pakets nicht dem Referendum und wird dem Parlament deshalb separat vorgelegt.

Referendum

Der Bundesrat schlägt vor, die Abkommen zur Stabilisierung der bilateralen Beziehungen und die drei Abkommen zur Weiterentwicklung der bilateralen Beziehungen jeweils einem fakultativen Referendum zu unterstellen. Nach sorgfältiger Analyse der Verhandlungsergebnisse, eingehender Prüfung früherer Entscheide in vergleichbaren Fällen sowie unter Einbezug der Rechtslehre und der Gespräche mit den Kantonen sowie den aussenpolitischen Kommissionen ist der Bundesrat zum Schluss gelangt, dass das fakultative Referendum die verfassungsrechtlich am besten abgestützte und politisch tragfähigste Lösung darstellt.

Einem fakultativen Referendum unterstehen Abkommen, die wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthalten oder den Erlass von Bundesgesetzen erfordern (Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 3 BV). Wird gegen ein solches Abkommen das Referendum ergriffen, ist ein Mehr des Volkes erforderlich. Einem obligatorischen Referendum untersteht der Beitritt zu einer Organisation für kollektive Sicherheit oder zu einer supranationalen Gemeinschaft (Artikel 140 Absatz 1 Buchstabe b BV). Bei einem solchen Abkommen ist ein Mehr von Volk und Ständen erforderlich.

Alle Abkommen zur Stabilisierung der bilateralen Beziehungen und die drei Abkommen zur Weiterentwicklung der bilateralen Beziehungen enthalten wichtige rechtsetzende Bestimmungen und/oder erfordern den Erlass von Bundesgesetzen. Keines dieser Abkommen sieht jedoch den Beitritt zu einer Organisation für kollektive Sicherheit oder zu einer supranationalen Gemeinschaft vor. Nach der geltenden Verfassung unterstehen die Abkommen zur Stabilisierung der bilateralen Beziehungen und die drei Abkommen zur Weiterentwicklung der bilateralen Beziehungen demnach dem fakultativen Referendum.

Das Parlament unterstellte unter der alten Bundesverfassung drei Mal ein Abkommen einem obligatorischen Referendum, obwohl die zum jeweiligen Zeitpunkt geltende Verfassung das nicht vorsah (sogenanntes "obligatorisches Staatsvertragsreferendum sui generis"). Der Bundesrat bekräftigt die Auffassung, dass dieses Vorgehen in Ausnahmefällen zur Anwendung kommen kann, wenn das Abkommen einen schwerwiegenden Eingriff in die innere Struktur der Schweiz mit sich bringt, namentlich die verfassungsmässige Ordnung tangiert, oder eine grundlegende Neuorientierung der schweizerischen Aussenpolitik bewirkt.

Der Bundesrat hat festgestellt, dass die Abkommen des Pakets Schweiz-EU diese Voraussetzungen nicht erfüllen. Sie wahren die verfassungsmässige Ordnung und bewirken keinen schwerwiegenden Eingriff in die innere Struktur der Schweiz. Bundesrat und Parlament haben auch die Abkommen der Bilateralen I und II so beurteilt, obwohl insbesondere die Schengen/Dublin-Assoziierungsabkommen ebenfalls eine Verpflichtung zur dynamischen Rechtsübernahme kennen. Unter den Schengen/Dublin-Assoziierungsabkommen sind die Konsequenzen im Fall der Nichtübernahme eines relevanten EU-Rechtsaktes zudem gravierender, als dies im Paket Schweiz-EU vorgesehen ist. Trotzdem gelangte der Bundesrat zum Schluss, dass die Schengen/Dublin-Assoziierungsabkommen "zu keiner tiefgreifenden Änderung unseres Staatswesens führen und mithin auch nicht die verfassungsmässige Ordnung tangieren" (BBl 2004 5965, 6288). Das Parlament hat das bestätigt.

Das Paket Schweiz-EU bewirkt auch keine grundlegende Neuorientierung der schweizerischen Aussenpolitik. Durch das Paket will der Bundesrat vielmehr den mit den Bilateralen I und II eingeschlagenen Weg weiterführen.

Mit der Wahl des fakultativen Referendums wahrt der Bundesrat die Kohärenz mit seiner bisherigen Praxis und die Kontinuität der Schweizer Europapolitik. Zudem sichert er die grösstmögliche Handlungsfreiheit für Parlament und Kantone. Diese Option entspricht dem bisherigen Vorgehen bei den Bilateralen I und II und trägt zudem der Ablehnung der Volksinitiative "Staatsverträge vors Volk" im Jahr 2012 Rechnung. 75,3 Prozent des Stimmvolkes haben damals ein obligatorisches Referendum für völkerrechtliche Verträge mit wichtigen rechtssetzenden Bestimmungen abgelehnt. Die vom Bundesrat gewählte Option ermöglicht schliesslich die vertikale Bündelung der Abkommen mit deren innerstaatlicher Umsetzung (siehe weiter unten).

Das Parlament wird im Rahmen der parlamentarischen Beratung zum Paket Schweiz–EU abschliessend über die Frage des Referendums entscheiden. Die grundsätzliche Frage eines obligatorischen Staatsvertragsreferendums sui generis bleibt unberührt.

Vertikale Bündelung der Abkommen und der Umsetzungsgesetzgebung

Die Umsetzung des Pakets erfordert die Anpassung von Bundesgesetzen sowie den Erlass neuer Gesetze. Dazu kommen inländische Massnahmen in den Bereichen Lohnschutz, Zuwanderung, Studiengebühren, Strom und Landverkehr. Es handelt sich dabei um Massnahmen, die für die Umsetzung der Abkommen nicht zwingend sind, vom Bundesrat jedoch zugunsten der innenpolitischen Tragfähigkeit des Pakets ausgearbeitet wurden.

Für den Bundesrat gehören die Abkommen und die Umsetzungsgesetzgebung sowie die Begleitmassnahmen mit Gesetzesanpassungen aus demokratiepolitischer Sicht zusammen. Der Bundesrat schlägt deshalb vor, die Gesetzesanpassungen zusammen mit dem jeweiligen Abkommen vorzulegen. Er hat entschieden, dass die vier Bundesbeschlüsse zum Stabilisierungsteil und zu den drei Weiterentwicklungen jeweils auch die dazugehörigen Gesetzesanpassungen enthalten sollen. Das ist in Artikel 141a BV so vorgesehen. Durch dieses Vorgehen wissen die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, dass ein Ja zu einem Abkommen auch ein Ja zur Umsetzungsgesetzgebung und zu den Begleitmassnahmen bedeutet.