



Faktenblatt, 13.03.2026

Rechtliche Aspekte des Pakets Schweiz–EU (Bilaterale III): Struktur der Vorlage, Referendum, Verhältnis des Pakets zu Bundesgesetzen

Struktur der Vorlage: Worum geht es?

Das Paket Schweiz–EU (Bilaterale III) umfasst die Änderung bestehender Abkommen aus den Bilateralen I sowie den Abschluss neuer Abkommen. Zudem umfasst es 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 der Schutz des Lohnniveaus oder die Umsetzung der Schutzklausel in der Zuwanderung. Der Bundesrat unterbreitet die Abkommen und die Umsetzungsgesetzgebung inklusive Begleitmassnahmen dem Parlament zur Genehmigung. Hierfür musste er 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 Botschaft unterbreitet der Bundesrat dem Parlament seinen Antrag zu den drei Fragen. Er stützt sich dabei auf seinen Vorschlag aus dem Vernehmlassungsverfahren und trägt den eingegangenen Stellungnahmen Rechnung. Das Parlament ist nicht an den Antrag des Bundesrates gebunden. Es entscheidet abschliessend darüber, wie das Paket Schweiz–EU dem Volk unterbreitet wird.

Horizontale Bündelung der Abkommen

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

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

Die Abkommen 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 unterbreitet also vier separate Bundesbeschlüsse, einen zur Stabilisierung der Beziehungen Schweiz–EU und drei zur Weiterentwicklung der Beziehungen Schweiz–EU. Dies entspricht dem Grundsatz der Einheit der Materie gemäss der Bundesverfassung. In der Vernehmlassung stiess dieses Vorgehen auf breite Zustimmung (siehe am Ende des Abschnitts zur vertikalen Bündelung).

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

Referendum

Der Bundesrat beantragt, die Abkommen zur Stabilisierung der Beziehungen Schweiz–EU und die drei Abkommen zur Weiterentwicklung der Beziehungen Schweiz–EU jeweils einem fakultativen Referendum zu unterstellen.

Einem fakultativen Referendum unterstehen Abkommen, die wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthalten oder den Erlass von Bundesgesetzen erfordern (Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 3 der Bundesverfassung). Wird gegen ein solches Abkommen das Referendum ergriffen, ist eine Mehrheit 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 der Bundesverfassung). Bei einem solchen Abkommen ist eine Mehrheit von Volk und Ständen erforderlich.

Fast alle Abkommen zur Stabilisierung der Beziehungen Schweiz–EU und alle drei Abkommen zur Weiterentwicklung der Beziehungen Schweiz–EU enthalten wichtige rechtsetzende Bestimmungen 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 Bundesverfassung unterstehen die Abkommen zur Stabilisierung der Beziehungen Schweiz–EU und die Abkommen zur Weiterentwicklung der Beziehungen Schweiz–EU 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 ein 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 (Bilaterale III) diese Voraussetzungen nicht erfüllen. Sie wahren die verfassungsmässige Ordnung und bewirken keinen schwerwiegenden Eingriff in die innere Struktur der Schweiz. Insbesondere erfordert jede dynamische Rechtsübernahme stets die Zustimmung des innerstaatlich zuständigen schweizerischen Organs, im Falle eines Referendums des Volkes. Der Bundesrat und das Parlament haben auch die Abkommen der Bilateralen I und II als mit der inneren Struktur der Schweiz vereinbar beurteilt, obwohl namentlich die Schengen/Dublin-Assoziierungsabkommen die Schweiz ebenfalls zur dynamischen Rechtsübernahme verpflichten. Unter den Schengen/Dublin-Assoziierungsabkommen sind die Konsequenzen im Fall der Nichtübernahme eines relevanten EU-Rechtsaktes zudem einschneidender, als dies unter den neuen institutionellen Elementen im Paket Schweiz–EU vorgesehen ist. Trotzdem gelangte der Bundesrat zum Schluss, dass diese Abkommen «zu keiner tiefgreifenden Änderung unseres Staatswesens führen und mithin auch nicht die verfassungsmässige Ordnung tangieren» (Bundesblatt 2004 5965, 6288). Das Parlament hat dies bestätigt.

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

Mit seinem Antrag für ein fakultatives Referendum wahrt der Bundesrat die Kohärenz mit seiner bisherigen Praxis und die Kontinuität der Schweizer Europapolitik. 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 lehnten damals ein obligatorisches Referendum für Abkommen mit wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen ab. In der Vernehmlassung begrüsst eine Mehrheit der ständigen Vernehmlassungsteilnehmenden den Entscheid des Bundesrates, darunter 15 der 26 Kantone sowie 5 von den 7 politischen Parteien, die im Parlament vertreten sind und sich dazu äussern.

Vertikale Bündelung der Abkommen und der Umsetzungsgesetzgebung

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

Für den Bundesrat gehören die Abkommen und die Umsetzungsgesetzgebung sowie die Begleitmassnahmen 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 Weiterentwicklungs-Abkommen jeweils auch die dazugehörigen Gesetzesanpassungen enthalten sollen. Das ist in Artikel 141a der Bundesverfassung 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.

In der Vernehmlassung stiess der Vorschlag des Bundesrates betreffend die horizontale und vertikale Bündelung auf breite Zustimmung. Alle Kantone, alle Parteien, mit einer Ausnahme, und alle Dachverbände begrüsst den Antrag des Bundesrates.

Verhältnis des Pakets Schweiz–EU (Bilaterale III) zu Bundesgesetzen

Die institutionellen Elemente in den bestehenden und neuen Binnenmarktverträgen des Pakets Schweiz–EU (Bilaterale III) regeln unter anderem, wie mit Streitigkeiten zwischen den Vertragsparteien umzugehen ist. Eine solche Streitbeilegung betrifft nur die Vertragsparteien, das heisst die Schweiz und die EU. Es besteht allerdings die Möglichkeit, dass ein Schweizer Gericht (oder eine andere Schweizer Behörde) in einem Einzelfall entscheiden muss, ob ein Bundesgesetz einem Binnenmarktvertrag widerspricht oder nicht. Es stellt sich die Frage, wie schweizerische Gerichte mit einem Widerspruch zwischen dem schweizerischen Recht und einem Binnenmarktvertrag umgehen würden.

Die Verfassung äussert sich nicht ausdrücklich dazu, ob in einem solchen Fall das Bundesgesetz oder das Völkerrecht Vorrang hat. Hingegen hat das Bundesgericht in seiner Rechtsprechung Vorrangregeln aufgestellt. Grundsätzlich räumt das Bundesgericht dem Völkerrecht den Vorrang ein. Es anerkennt dabei gewisse Ausnahmen zugunsten des Landesrechts, ausser bei Menschenrechten. In zwei Entscheiden deutete das Bundesgericht an, dass auch das Freizügigkeitsabkommen unter die Ausnahme für Menschenrechte fällt. In seiner Rechtsprechung achtet das Bundesgericht jedoch seit jeher darauf, in pragmatischer Weise gleichzeitig das Völkerrecht und den Handlungsspielraum des Gesetzgebers möglichst zu wahren.

Der neue Streitbeilegungsmechanismus ändert die völkerrechtliche Ausgangslage in entscheidender Weise. Neu gibt es die Möglichkeit, einen Streit vor ein paritätisch besetztes Schiedsgericht zu bringen, wenn im Gemischten Ausschuss keine Lösung gefunden werden kann. Stellt das Schiedsgericht eine Vertragsverletzung fest, ist die unterlegene Vertragspartei zwar

verpflichtet, den Schiedsspruch zu befolgen. Unterlässt sie das, kann die andere Vertragspartei gegebenenfalls verhältnismässige Ausgleichsmassnahmen ergreifen und so ein neues vertragliches Gleichgewicht herstellen. Dieser Mechanismus eröffnet den Vertragsparteien einen neuen Spielraum: Eine Vertragspartei kann unter Hinnahme allfälliger Ausgleichsmassnahmen einseitig auf die Umsetzung des Schiedsspruchs verzichten und ihre Verpflichtung aus dem betroffenen Abkommen weiterhin nicht erfüllen.

Der Bundesrat geht davon aus, dass diese neue Ausgangslage eine entscheidende Rolle bei der Lösung allfälliger Konflikte zwischen dem Landesrecht und den Binnenmarktabkommen spielen wird. In letzter Instanz wird es am Bundesgericht sein, den in den Abkommen eingeräumten Handlungsspielraum angemessen zu berücksichtigen. Eine Berücksichtigung dieses Spielraums stünde im Einklang mit dem bisherigen Vorgehen des Bundesgerichts, das stets auf eine differenzierte Lösung von Konflikten zwischen Bundesgesetzen und Völkerrecht ausgerichtet war.

Die erwähnte Rechtsprechung des Bundesgerichts ist nicht anwendbar auf den Fall, dass die Schweiz im Rahmen der dynamischen Rechtsübernahme einen relevanten EU-Rechtsakt ablehnt, obwohl sie zur Übernahme verpflichtet wäre. Diesfalls kann das Schiedsgericht feststellen, dass eine Verletzung der Übernahmepflicht vorliegt. Stimmt die zuständige schweizerische Behörde (gegebenenfalls das Volk) der Übernahme weiterhin nicht zu, wird der abgelehnte Rechtsakt nicht Teil des betroffenen Abkommens. Die Schweiz ist diesfalls nicht völkerrechtlich verpflichtet, diesen Rechtsakt zu beachten. Eine derartige Vertragsverletzung kann nicht vor einem schweizerischen Gericht geltend gemacht werden, selbst wenn sie vom Schiedsgericht festgestellt wurde.