

Auswirkungen auf die Demokratie des Vertragspaketes Schweiz-EU

Das Vertragspaket Schweiz-EU verstösst gegen den grundlegenden demokratischen Grundsatz, dass Stimmbürgerinnen und Stimmbürger unter Gesetzen stehen sollen, die durch von ihnen gewählte Parlamentarier ausgearbeitet werden. Das Vertragspaket Schweiz-EU würde nach der Annahme dazu führen, dass in den betroffenen Bereichen Gesetze übernommen werden, die von demokratisch nicht legitimierten Personen in undurchsichtigen Entscheidungsprozessen in Brüssel ausgearbeitet werden, von Personen also, die von der stimmberechtigten Bevölkerung nicht zur Rechenschaft gezogen werden können. Das schönfärberisch und neudeutsch «decision shaping» genannte Verfahren (faktisch ein Anhörungsrecht in EU-Gremien) ist kein Ersatz für den Grundsatz der Gesetzgebung durch gewählte und abwählbare Vertreter.

Manche Befürworter des Vertragspaketes behaupten, die Unterzeichnung des Paketes würde die direkte Demokratie in der Schweiz nicht betreffen, man könne immer noch nein sagen. Tatsächlich verpflichtet sich die Schweiz aber vertraglich, Recht zu übernehmen – und Verträge sind nun mal einzuhalten (*pacta servanda sunt*). Dadurch, dass in den Verträgen Strafmassnahmen bei Nichtübernahme vorgesehen sind, kann man nicht schliessen, dass die Schweiz sich nicht zur Rechtsübernahme verpflichtet. Vermutlich wird das Bundesgericht im Falle einer Nichtübernahme den Vorrang des EU-Rechtes anerkennen.

Rein formal kann ein Referendum ergriffen werden, wenn die Ausgestaltung eines Gesetzes in der Schweiz erfolgt, d.h. EU-Recht im sogenannten «Äquivalenzverfahren» übernommen wird. In diesem Fall kann gegen das Gesetz das Referendum ergriffen werden. Es gilt allerdings zu beachten, dass bei diesen Gesetzen der Sinn und Geist der entsprechenden EU-Vorgabe zu erfüllen ist, also keine grossen Freiheiten bestehen, und im Falle einer definitiven Ablehnung des entsprechenden Gesetzes die EU Gegenmassnahmen ergreifen kann, da die Schweiz den entsprechenden Vertrag verletzt.

Im Falle der Rechtsübernahme ohne die Ausgestaltung eines entsprechenden Gesetzes in der Schweiz («Integrationsverfahren»), ist die Situation unklar: Man weiss bisher nicht, wer bei einem neuen Rechtsakt entscheidet, ob man das Gesetz dem Referendum unterstellt. Kann das Parlament entscheiden, wann ein Gesetzesakt des Integrationsverfahrens so wichtig ist, dass er referendumsfähig wird? Wenn die Schweiz bei der Rechtsübernahme einmal zu spät oder falsch reagiert, wird das Gesetz automatisch Teil der Schweizer Rechts, obwohl es nur in EU-Gesetzessammlungen vorkommt. Vielleicht findet man bezüglich des Übernahmeprozesses innenpolitische Lösungen, die den Schaden minimieren, wobei das grundsätzliche Problem der Delegation der Rechtsbildung an demokratisch nicht legitimierte Personen keineswegs gelöst ist. Sollte das Parlament beim Integrationsverfahren entscheiden können, was genügend wichtig ist, wird es einen von den jeweiligen Mehrheiten vermutlich gerne genutzten Interpretationsspielraum erhalten, ob es das zu übernehmende Gesetz als referendumswürdig oder nicht betrachtet. Entsprechend ist die direkte Demokratie vor allem beim Integrationsverfahren sehr wohl betroffen.

Direkte Demokratie besteht zudem nicht nur in der Zustimmung oder Ablehnung von Gesetzen. Eine wesentliche Rolle der direkten Demokratie besteht in der Wirkung von referendumsfähigen Gruppierungen auf den Gesetzgebungsprozess. Damit werden alle relevanten Kräfte in Abhängigkeit von ihrer Stärke in den Gesetzgebungsprozess eingebunden (Vernehmlassungsverfahren). Verabschiedete Gesetze drücken damit oft breit gefächerte Interessen ab. Sonst drohen sie am Referendum zu scheitern. Diese Wirkung der direkten Demokratie fällt bei der von der EU zu übernehmenden Gesetzen weg. Auch dies stellt eine Einschränkung der Wirkung von direkter Demokratie dar.

Das Initiativrecht wird vermutlich ebenfalls eingeschränkt. Die II. öffentlich-rechtliche Abteilung des Bundesgerichtes setzte im Urteil vom 26. November 2015 (2C_716/2014) das Personenfreizügigkeitsabkommen mit der EU (Bilaterale I) über den Verfassungsartikel der sogenannten «Masseneinwanderungsinitiative». Es gibt also Richter, die sich auf den Standpunkt stellen, dass internationales Recht der Bundesverfassung vorgeht und entsprechend Volksinitiativen

ins Leere laufen lassen. Dass man auf Grund einer Volksinitiative von der EU übernommene Gesetze ändern und die entsprechenden Gegenmassnahmen der EU in Kauf nehmen könnte, ist also nicht garantiert.

Noch eine Bemerkung zur «dynamischen» oder «automatischen» Rechtsübernahme. Rein formal gesehen, ist die Rechtsübernahme nicht automatisch, faktisch wird sie es aber bis zu fast 100% sein. Man unterzeichnet nicht einen Vertrag, um ihn dann regelmässig verletzen zu wollen. Nur in äussersten Notfällen wird man Regelungen nicht übernehmen wollen und vertragsbrüchig werden. Man spricht deshalb statt von dynamischer korrekter von quasi-automatischer Rechtsübernahme.

Umfangreiches Vertragspaket

Das Vertragspaket ist äusserst umfangreich. Die jeweiligen Dokumente (mit mehreren Hundert Seiten) finden sich alle unter <https://www.europa.eda.admin.ch/de/vernehmlassung-paket-schweiz-eu#Auswirkungen-des-Pakets>. Hier eine kurze Übersicht: Es werden erstens die bisherigen bilateralen Verträge um die quasi-automatische Rechtsübernahme ergänzt: Personenfreizügigkeit, Technische Handelshemmnisse (MRA), Landverkehrsabkommen und Luftverkehrsabkommen. Bei der Landwirtschaft unterbleibt eine solche Ausweitung. Weiterhin gibt es ein Abkommen zur Teilnahme an der Europäischen Atomgemeinschaft, an Programmen der Union (z.B. Erasmus, Forschungsprogramme) und an der Agentur der Europäischen Union für das Weltraumprogramm. Festgehalten wird auch ein regelmässiger finanzieller «Beitrag der Schweiz zur Verringerung der wirtschaftlichen und sozialen Ungleichheiten in der Europäischen Union». Zudem wurden Abkommen über Elektrizität (Stromabkommen), Lebensmittelsicherheit (Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen), Gesundheit und über die parlamentarische Zusammenarbeit ausgehandelt.

Daneben induziert das Abkommen die Veränderung von 32 schweizerischen Gesetzen, die die innerstaatliche Umsetzung des Vertragspaketes ermöglichen sollen. Darunter fallen auch die sogenannten flankierenden Massnahmen (Lohnschutz).

Zudem sind 95 EU-Gesetze (Richtlinien und Verordnungen) rechtlich anzuerkennen.

Das Vertragspaket Schweiz-EU tangiert zudem die Bundesverfassung. Betroffen sind u.a. in der Verfassung festgehaltene Kompetenz des Parlamentes, Kompetenz der Kantone und Kompetenzen der Gerichte (s. Paul Richli, Die Verträge mit der EU: Eine staatsrechtliche Beurteilung, 15. Oktober 2025, https://admin.iwp.swiss/wp-content/uploads/2025/11/2025-10-15_Richli_Referat_IWP-Text.pdf). Angesichts dieser Fülle an Veränderungen ist selbst beim Aufspalten in mehr als eine Abstimmung die Einheit der Materie nicht gewährleistet. Wird die Einheit der Materie nicht beachtet, wird dadurch zusätzlich die Bundesverfassung verletzt. Ein rechtsstaatlich sauberes Verfahren bestünde in den vorgängigen Anpassungen aller betroffenen Artikel der Bundesverfassung mittels obligatorischer Volksabstimmungen, bei denen jeweils die Einheit der Materie beachtet wird. (pr, Fassung vom 10.04.2026).

Quelle: Andreas Glaser (2025), Die Volksabstimmung über das Paket Schweiz-EU, Bibliothek zur Zeitschrift für Schweizerisches Recht, Beiheft 69, Helbing Lichtenhahn, Basel.

Auch kostenlos als pdf unter:

<https://www.helbing.ch/annot/44433A484C567C7C363836367C7C504446.pdf>



www.europamagazin.ch, forum@europa-magazin.ch

Forum für direkte Demokratie - EU-kritisch, ökologisch, sozial.
Jupiterstrasse 9/2288, CH-3015 Bern, Tel: +41 31 731 29 14,
Postfinance: 30-17465-5; IBAN: CH67 0900 0000 3001 7465 5

QR-Code für finanzielle Unterstützung der Spesen unserer Arbeit.
Wir arbeiten ohne Bezahlung.

