

SK / Interpellation SVP-Fraktion vom 2. Juni 2025

Vernehmlassung zu neuen EU-Abkommen und Forderung nach einem obligatorischen Referendum

Antwort der Regierung vom 11. November 2025

Die SVP-Fraktion erkundigt sich in ihrer Interpellation vom 2. Juni 2025 im Zusammenhang mit der Vernehmlassung zum Paket «Stabilisierung und Weiterentwicklung der Beziehungen Schweiz–EU» nach der Vereinbarkeit der dynamischen Rechtsübernahme mit dem politischen System der Schweiz. Sie stellt in diesem Zusammenhang verschiedene Fragen – namentlich nach der Haltung der Regierung bezüglich einer potenziellen Beeinträchtigung der Willensbildung der Stimmberechtigten durch Ausgleichsmassnahmen der EU sowie bezüglich einer Unterstellung des Vertragspakets unter das obligatorische Referendum.

Die Regierung antwortet wie folgt:

Die Regierung hat sich in der Vergangenheit stets für vertraglich abgesicherte Beziehungen mit der Europäischen Union (EU) eingesetzt und ihre Haltung zu europapolitischen Fragestellungen in der Vergangenheit bei der Beantwortung verschiedener Interpellationen und Einfacher Anfragen aufgezeigt.¹ Mit dem Paket «Stabilisierung und Weiterentwicklung der Beziehungen Schweiz–EU» können die bilateralen Beziehungen der Schweiz zur Europäischen Union (EU) zielgerichtet an aktuelle Bedürfnisse und Herausforderungen angepasst werden. Gleichzeitig steht es im Einklang mit den schweizerischen Prinzipien wie der direkten Demokratie und dem Föderalismus.

Zu den einzelnen Fragen:

1. *Teilt die Regierung die Einschätzung, dass die dynamische Rechtsübernahme ohne eigentliche Mitbestimmung bei der Ausarbeitung der EU-Gesetzgebung unvereinbar mit dem politischen System der Schweiz ist?*

Die dynamische Übernahme von EU-Rechtsentwicklungen im Bereich der bestehenden und künftigen Binnenmarktabkommen schafft namentlich für Unternehmen und Private Planungs- und Rechtssicherheit. Sie erfolgt gemäss den von der Bundesverfassung (SR 101; abgekürzt BV) vorgegebenen innerstaatlichen Genehmigungsverfahren (Vorbehalt Zustimmung Bundesrat, Parlament, Volk). Die direktdemokratischen Mitsprachemöglichkeiten bleiben vollumfänglich erhalten, und die dynamische Rechtsübernahme beschränkt sich auf den jeweiligen Anwendungsbereich der bestehenden und künftigen Binnenmarktabkommen. Der Anwendungsbereich kann nicht einseitig durch die EU geändert werden.

¹ Vgl. Antworten der Regierung vom 23. Mai 2023 auf die Einfache Anfrage 61.23.17 «Setzt die KdK die falschen Prioritäten?», vom 24. August 2021 auf die Einfache Anfrage 61.21.38 «Gescheiterte Verhandlungen zum Rahmenabkommen: Folgen für den Grenzkanton St.Gallen?», vom 18. Januar 2022 auf die Einfache Anfrage 61.21.71 «St.Gallen braucht Europa», vom 9. Mai 2023 auf die Interpellation 51.23.06 «Verschlechterung der Rahmenbedingungen für die Maschinen-, Elektro- und Metallindustrie», vom 6. Februar 2024 auf die Einfache Anfrage 61.24.05 «Neues EU-Verhandlungsmandat gefährdet die direkte Demokratie» sowie vom 6. Februar 2024 auf die Einfache Anfrage 61.24.02 «Bilaterale weiterentwickeln – eine grosse Chance für den Kanton St.Gallen».

Für zentrale Schweizer Besonderheiten wurden Ausnahmen vereinbart, die von der dynamischen Rechtsübernahme ausgenommen sind – z.B. der Agrarteil im Landwirtschaftsabkommen. Ebenfalls gibt es Ausnahmen im Bereich Landverkehr, etwa zur Absicherung des Taktfahrplans, oder in Bezug auf das Nacht- und Sonntagsfahrverbot für Lastwagen. Auch die Unionsbürgerrichtlinie (UBRL) wird nur teilweise und in klar definiertem Umfang übernommen. Diese Ausnahmen und Absicherungen sind im Vertragstext verankert. So kann die Schweiz auch weiterhin alle straffälligen Ausländerinnen und Ausländer gemäss geltendem Schweizer Recht des Landes verweisen. Zudem können nur erwerbstätige EU-Bürgerinnen und -Bürger nach fünf Jahren ein Daueraufenthaltsrecht in der Schweiz erhalten. Die Schweiz kann den Aufenthalt von erwerbslosen Personen aus der EU unter gewissen Bedingungen beenden, wenn diese nicht aktiv nach einer Stelle suchen und nicht mit der öffentlichen Arbeitsvermittlung kooperieren. Zudem müssen sich weiterhin alle Personen, die in der Schweiz eine Erwerbstätigkeit aufnehmen, über das Meldeverfahren anmelden.

Das Konzept der dynamischen Rechtsübernahme sieht auch vor, der Schweiz im Gegenzug Mitwirkungsrechte bei der Weiterentwicklung des EU-Rechts einzuräumen. Bei Schengen/Dublin beispielsweise ist die Schweiz bei diesem sogenannten «decision shaping» von Anfang an beteiligt gewesen und kann sich aktiv einbringen. Dies wird nun auf das EU-Binnenmarktrecht erweitert und stellt eine Verbesserung gegenüber heute dar.

Insgesamt erachtet die Regierung die im Paket vorgesehene dynamische Rechtsübernahme, verbunden mit dem klar definierten Anwendungsbereich und den vorgesehenen Mitwirkungsrechten, als vertretbar.

2. *Akzeptiert die Regierung, dass die formale Unterstellung von zukünftigen Änderungen der EU-Gesetzgebung unter das Referendum bei gleichzeitiger Androhung von Sanktionen die freie Willensbildung der Stimmberechtigten beeinträchtigt?*

Der neue Streitbeilegungsmechanismus sieht vor, dass jede Partei unter bestimmten Voraussetzungen Ausgleichsmassnahmen gegenüber der anderen Partei ergreifen kann. Solche Ausgleichsmassnahmen könnten zum Tragen kommen, wenn die Schweiz auf die dynamische Übernahme von EU-Recht in einem bestimmten Bereich verzichtet. Dieses Konzept ist jedoch nicht neu und vor allem im internationalen Handelsrecht verbreitet.

Die Ausgleichsmassnahmen sind klar begrenzt auf die Binnenmarktabkommen. Mit dem Streitbeilegungsverfahren werden unverhältnismässige Retorsionsmassnahmen ohne Bezug zu einem entsprechenden Binnenmarktabkommen, wie beispielsweise die Nichtanerkennung der Börsenäquivalenz oder der Ausschluss der Schweiz aus Horizon Europe, verhindert. Die von der Ausgleichsmassnahme betroffene Vertragspartei kann die Verhältnismässigkeit der Massnahmen vom Schiedsgericht jederzeit überprüfen lassen, das darüber selbstständig und abschliessend entscheidet.

Die Regierung begrüsst, dass die Regeln zur Streitbeilegung vertraglich festgehalten werden sollen. Im Vergleich zur gegenwärtigen Situation verbessert sich zudem die Position der Schweiz. Diese erhält mit dem Streitschlichtungsmechanismus ein Instrument, um ihre Interessen in Bezug auf die betroffenen Binnenmarktabkommen auf dem Rechtsweg wirksam durchzusetzen.

3. *Ist die Regierung bereit, sich im Rahmen der Vernehmlassung bei der Konferenz der Kantonsregierungen für ein obligatorisches Referendum einzusetzen?*

Der Bundesrat sieht vor, die insgesamt vier Bundesbeschlüsse zum Vertragspaket (Stabilisierungsteil sowie die drei neuen Abkommen zu Gesundheit, Strom und Lebensmittelsicherheit) je einzeln dem fakultativen Referendum zu unterstellen.

Wie jeder völkerrechtliche Vertrag bringen die vorliegenden Abkommen neben den damit verbundenen erheblichen Vorteilen eine gewisse Einschränkung der Handlungsspielräume von Parlamenten und Regierungen mit sich. Sie stellen jedoch keinen schwerwiegenden Eingriff in die innere Struktur der Schweiz dar und tangieren auch nicht die verfassungsmässige Ordnung. Der Verfassungsgeber – also Volk und Stände – hat bewusst entschieden, dass nur völkerrechtliche Verträge dem obligatorischen Staatsvertragsreferendum unterstellt sind, die den Beitritt zu einer supranationalen Organisation oder zu einer Organisation der kollektiven Sicherheit vorsehen (Art. 140 Abs. 1 Bst. a BV). Ein solcher Beitritt erfolgt mit den Abkommen nicht. Die Unterstellung unter das fakultative Referendum steht zudem im Einklang mit der bisherigen Praxis bei den Bilateralen I und II sowie der Ablehnung der Volksinitiative «Staatsverträge vors Volk» im Jahr 2012.

Die vom Bundesrat gewählte Vorgehensweise entspricht daher aus Sicht der Regierung dem geltenden Verfassungsrecht. Im vorstehenden Sinn hat sich die Regierung auch in ihrer Stellungnahme zum Paket «Stabilisierung und Weiterentwicklung der Beziehungen Schweiz–EU» zuhanden der Konferenz der Kantonsregierungen geäussert.