

DYNAMISCHE RECHTSÜBERNAHME ALS EIGENTLICHE CRUX DES PAKETS SCHWEIZ-EU



DARUM GEHT'S

Mit der dynamischen Rechtsübernahme würden EU-Rechtsakte gemäss Institutionellen Protokollen direkt oder indirekt in das Schweizer Recht integriert. Folgende Abkommen wären betroffen: Personenfreizügigkeit, Luftverkehr, Landverkehr, MRA, Landwirtschaft, Strom, Gesundheit und Lebensmittelsicherheit.

Der Bundesrat behauptet, die dynamische Rechtsübernahme stimme rechtlich mit der Regelung in den heutigen bilateralen Abkommen überein und bringe keine Einschränkung der verfassungsmässigen Rechte der verschiedenen Schweizer Akteure mit sich:

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. Juni 2025)

Bundesrat: «Alles in allem stehen die institutionellen Elemente im Einklang mit den in den bilateralen Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU bereits bestehenden Lösungen. Es handelt sich um keine grundlegende Änderung dieser Beziehungen. Die institutionellen Elemente haben also keinen verfassungsrechtlichen Charakter.» (Erläuternder Bericht vom 13. Juni 2025, S. 90)

Kritiker:innen setzen dem entgegen: Die institutionellen Elemente bedeuteten einen Paradigmenwechsel* von zweiseitigen (bilateralen) Verträgen auf Augenhöhe zur einseitigen Verpflichtung der Schweiz, in weiten Bereichen EU-Recht zu übernehmen und auf selbständige Rechtssetzung zu verzichten.

*= fundamentale Änderung

Weitere Kritiker:innen: Das Rechtsübernahmeverfahren hätte innerhalb der Schweiz eine Verschiebung der Macht zur Exekutive zur Folge, eine Ausweitung der Bundesverwaltung und Expertokratie. Mit der drohenden Verhängung so genannter Ausgleichsmassnahmen durch die EU würden das Stimmrecht und die freie Meinungsbildung des Volks auf gravierende Weise beschränkt.

GUT ZU WISSEN

Die Integration von neuem EU-Recht erfolgte nach der Integrations- oder Äquivalenzmethode. Die **Integrationsmethode** würde beim Freizügigkeitsabkommen, Luftverkehrsabkommen und allen künftigen Abkommen (Strom, Gesundheit, Lebensmittelsicherheit plus allfällige weitere) gelten. Die EU-Gesetze würden direkt in die Abkommen integriert, falls nicht der Gemischte Ausschuss GA Anpassungen beschliesse. Diese Rechtsakte würden dadurch Teil der Schweizer Rechtsordnung, ohne dass sie in das Landesrecht überführt werden müssten (das heisst, das Parlament kann keine Gesetze dazu erlassen). Die Schweiz müsste ihre bisherigen Gesetze jedoch anpassen, wenn sie den Bestimmungen der integrierten EU-Rechtsakte widersprächen. Ein Referendum wäre in dieser 1. Phase im GA möglich. (Erläuternder Bericht, S. 73/74)

Die **Äquivalenzmethode** würde beim MRA, Landverkehrsabkommen und bei jenen Teilen des Agrarabkommens gelten, die nicht ins Lebensmittelsicherheitsabkommen kämen. Bei diesen Abkommen

wären die EU-Rechtsakte nicht direkt in der Schweiz anwendbar. Die Schweiz müsste jedoch dafür sorgen, dass ihr Recht das gleiche Ergebnis erzielt, das mit den betreffenden EU-Rechtsakten angestrebt wird. Auch hier müsste die Schweiz zudem ihre bisherigen Gesetze anpassen, wenn sie den Bestimmungen der integrierten EU-Rechtsakte widersprächen. **Referendum:** Bei diesem Verfahren wäre es möglich gegen die Umsetzung des EU-Rechts in Schweizer Gesetze durch das Parlament und unter Androhung von Ausgleichsmassnahmen. (Erläuternder Bericht, S. 73/74)

Zuständige Gremien wären Gemischter Ausschuss und Schiedsgericht. Gemäss Artikel 10 des Änderungsprotokolls zum MRA (wörtlich gleich für alle Abkommen) würde ein **Gemischter Ausschuss** eingesetzt. Er setzte sich aus Vertretern der Bundesverwaltung und der EU-Kommission zusammen. Laut Bundesrat wären die Namen der Teilnehmer nicht öffentlich bekannt. Die Schweizer «Vertreterinnen und Vertreter der zuständigen Ämter und Dienststellen nehmen auf Weisung der jeweiligen Ämter beziehungsweise Departemente oder des Bundesrates teil. Es sind nicht immer dieselben Personen. Je nach Wichtigkeit der behandelten Themen wird eine Medienmitteilung über das Treffen eines gemischten Ausschusses publiziert.» (Interpellation 19.3212 von Nationalrat Thomas Aeschi: «Licht ins Dunkel der Schattenkabinette, der gemischten Ausschüsse Schweiz-EU»)

Bezüglich **Schiedsgericht:** Wenn sich die Parteien im Gemischten Ausschuss nicht einig würden, könnte eine Partei (faktisch die EU) ein Schiedsgerichtsverfahren einleiten. Die Zusammensetzung des Schiedsgerichts und der Ablauf des Verfahrens würde in der Anlage zum Institutionellen Protokoll (für alle Abkommen gleich) geregelt. Das Schiedsgericht bestünde aus drei oder fünf Schiedsrichtern, jede Partei bestimmte einen beziehungsweise zwei Schiedsrichter. Diese wählten den Vorsitzenden des Schiedsgerichts. Die freie Auswahl der Schiedsrichter wird laut Institutionellem Protokoll eingeschränkt, indem «eine indikative Liste mit Personen, die über die notwendigen Qualifikationen verfügen», erstellt wird (Art. II.2 Bestellung der Schiedsrichter, Absatz 4). Wer diese Liste erstellt, bleibt offen. Falls das Schweizer Parlament beschliessen sollte, dass es die Schiedsrichter selbst wählen will, wäre es also nicht frei in seiner Wahl. Das Schiedsgericht muss den Fall dem EuGH vorlegen, falls es um die Auslegung oder Anwendung von EU-Recht geht. (Institutionelles Protokoll Art. 10 Abs. 3, hier S. 7)

In der Folge werden die Institutionellen Elemente vertieft: A) Ziel der Dynamischen Rechtsübernahme, B) Decision Shaping, C) Integration von neuem EU-Recht und D) Streitbeilegung.

A) ZIEL DER DYNAMISCHEN RECHTSÜBERNAHME

Die dynamische Rechtsübernahme würde mit institutionellen Elementen und Prozessen vollzogen, welche die Art und Weise der institutionellen Zusammenarbeit zwischen der EU und der Schweiz bestimmten. Ziel der Institutionellen Protokolle ist die Angleichung aller heutigen und künftigen Abkommen an das EU-Recht und ihre einheitliche Auslegung und Anwendung gemäss Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs EuGH. Das Institutionelle Protokoll lautet für alle betroffenen Abkommen wörtlich gleich (ausser bei einigen Ausnahmebestimmungen). Es ist deshalb nicht nötig, sie alle zu lesen. Als Beispiel folgt hier das Institutionelle Protokoll zum MRA.

Institutionelles Protokoll (Auszug; Artikel 1, 3, 7)

Artikel 1 Ziele

1. Ziel dieses Protokolls ist es, den Vertragsparteien sowie den Wirtschaftsakteuren und Privatpersonen (...) grössere Rechtssicherheit*, Gleichbehandlung und gleiche Wettbewerbsbedingungen zu gewährleisten. (*siehe FAZIT S. 12)
2. Zu diesem Zweck (...) legt dieses Protokoll namentlich institutionelle Lösungen fest, die allen bisherigen und künftigen bilateralen Abkommen in den Bereichen betreffend den Binnenmarkt, an denen die Schweiz teilnimmt, gemeinsam sind, (...) insbesondere:
 - (a) das Verfahren zur Angleichung des Abkommens an die für das Abkommen relevanten Rechtsakte der Union; (siehe Art. 5)
 - (b) die einheitliche Auslegung und Anwendung dieses Abkommens und der Rechtsakte der Union, auf die im Abkommen Bezug genommen wird; [s. Art. 7]
 - (c) die Überwachung und Anwendung des Abkommens; und [s. Art. 8]
 - (d) die Beilegung von Streitigkeiten im Zusammenhang mit dem Abkommen. [s. Art. 10/11]

Artikel 3 Bilaterale Abkommen in den Bereichen betreffend den Binnenmarkt, an denen die Schweiz teilnimmt

1. Die bestehenden und künftigen bilateralen Abkommen zwischen der Union und der Schweiz in den Bereichen betreffend den Binnenmarkt, an denen die Schweiz teilnimmt, bilden ein kohärentes Ganzes, das ein Gleichgewicht von Rechten und Pflichten zwischen der Union und der Schweiz gewährleistet.

2. Das Abkommen ist ein bilaterales Abkommen in einem Bereich betreffend den Binnenmarkt, an dem die Schweiz teilnimmt.

Artikel 7 Grundsatz der einheitlichen Auslegung

1. Zur Verwirklichung der in Artikel 1 definierten Ziele und unter Wahrung der Grundsätze des Völkerrechts werden die bilateralen Abkommen in den Bereichen betreffend den Binnenmarkt, an denen die Schweiz teilnimmt, und die Rechtsakte der Union, auf die in diesen Abkommen Bezug genommen wird, in den Bereichen betreffend den Binnenmarkt, an denen die Schweiz teilnimmt, einheitlich ausgelegt und angewandt.

2. Die Rechtsakte der Union, auf die im Abkommen Bezug genommen wird, und die Bestimmungen des Abkommens, soweit ihre Anwendung unionsrechtliche Begriffe impliziert, werden gemäss der vor oder nach der Unterzeichnung des Abkommens ergangenen Rechtssprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union ausgelegt und angewandt.

B) DECISION SHAPING

Information und Anhörung zu neuem EU-Recht: Zu geplantem neuen EU-Recht könnte der Bundesrat **seine Meinung einbringen** – neben den Vertretern der 27 EU-Staaten. Der Ablauf:

1. Europäische Kommission schlägt neue EU-Rechtsakte vor
2. EU informiert die Schweiz über anstehende neue Rechtsakte
3. Bundesrat informiert oder konsultiert die zuständigen Parlamentskommissionen und je nach Bedeutung für die Kantone auch die Konferenz der Kantonsregierungen KdK
4. Schweizer Delegation setzt sich mit geplanten EU-Rechtsakten auseinander
5. Die geplanten EU-Rechtsakte werden im Gemischten Ausschuss GA diskutiert und eventuelle Anpassungen geprüft (im Fall von Ausnahmen im Abkommen). Der GA besteht aus Beamten und Diplomaten beider Parteien

Institutionelles Protokoll dazu

Artikel 4 Teilnahme an der Ausarbeitung von Rechtsakten der Union (Mitspracherecht)

1. Erarbeitet die Europäische Kommission (im Folgenden „Kommission“) einen Vorschlag für einen Rechtsakt der Union gemäss dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (im Folgenden „AEUV“) im vom Abkommen abgedeckten Bereich, so informiert sie die Schweiz und zieht Sachverständige der Schweiz informell gleichermassen zurate, wie sie die Stellungnahmen der Sachverständigen der Mitgliedstaaten der Union für die Ausarbeitung ihrer Vorschläge einholt. Auf Antrag einer Vertragspartei findet im Gemischten Ausschuss ein erster Meinungsaustausch statt. Bei den wichtigen Etappen vor der Verabschiedung des Rechtsakts durch die Union beraten sich die Vertragsparteien auf Antrag einer Partei erneut im Gemischten Ausschuss, im Rahmen eines ständigen Informations- und Konsultationsprozesses. (...)

Artikel 10 Gemischter Ausschuss

1. Es wird ein Gemischter Ausschuss (im Folgenden „Ausschuss“) eingesetzt. Der Ausschuss setzt sich aus Vertretern der Vertragsparteien zusammen.
2. Der Ausschuss wird von einem Vertreter der Union und einem Vertreter der Schweiz gemeinsam geführt.
3. Der Ausschuss:
 - (a) stellt das ordnungsgemässe Funktionieren und die wirksame Verwaltung und Anwendung dieses Abkommens sicher;
 - (b) dient als Gremium für gegenseitige Konsultationen und einen ständigen Informationsaustausch zwischen den Vertragsparteien, insbesondere um eine Lösung für Schwierigkeiten bei der Auslegung oder Anwendung des Abkommens oder eines Rechtsakts der Union, auf den im Abkommen Bezug genommen wird, gemäss Artikel 10 des Institutionellen Protokolls zu diesem Abkommen zu finden; (...)
4. Der Ausschuss fasst seine Beschlüsse einvernehmlich. Die Beschlüsse sind für die Vertragsparteien bindend; diese treffen alle geeigneten Massnahmen zu ihrer Umsetzung.

5. Der Ausschuss tagt mindestens einmal im Jahr abwechselnd in Brüssel und in Bern, sofern die Ko-Vorsitzenden nichts anderes beschliessen. Er tagt auch auf Antrag einer der Vertragsparteien. Die Ko-Vorsitzenden können vereinbaren, dass eine Sitzung des Ausschusses per Video- oder Telekonferenz durchgeführt wird.

Rechtliche Einordnung

Der gesamte Integrationsprozess von EU-Rechtsakten in die Schweizer Rechtsordnung läuft im Gegensatz zur Schweizer Rechtssetzung **top down** und nicht wie in der Schweiz **bottom up** ab. Das stellt für die Schweiz einen Paradigmenwechsel dar. EU-Recht wird von der EU-Kommission vorgeschlagen, vom EU-Rat (Regierungen der EU-Mitgliedstaaten), oft mit Mehrheitsentscheid, beschlossen und vom EU-Parlament abgesegnet.

Im Vorfeld geplanter **EU-Rechtsnormen (Decision Shaping)** können sich der Bundesrat und seine Delegation in Diskussionen im Gemischten Ausschuss zwar einbringen, haben jedoch keinerlei Entscheidungskompetenzen. Decision Shaping ist kein Decision Making.

Innerstaatlich schlägt der Bundesrat in seiner Botschaft an das Parlament vor, dass er dieses in der Phase des Decision Shaping über «wichtige» EU-Rechtsakte informieren und zu «wesentlichen» EU-Normen konsultieren will. Das ist der Fall, wenn ein EU-Rechtsakt «wichtige» oder «besonders wichtige» rechtsetzende Bestimmungen enthält und «die Verabschiedung oder Änderung eines Bundesgesetzes erfordern würde» (Botschaft, S.127) Damit behält sich der Bundesrat die Entscheidungskompetenz vor, inwieweit er das Parlament einbeziehen will. Dasselbe gilt für den Einbezug der Kantone im Decision Shaping (Botschaft des Bundesrats, S. 121).

C) INTEGRATION VON NEUEM EU-RECHT

1. Die Schweiz und die Union müssen dafür sorgen, dass die Rechtsakte der Union nach ihrer Verabschiedung **so rasch wie möglich in das Abkommen integriert** werden (Art. 5,2 Institutionelles Protokoll)
2. Erlässt die EU eine neue Vorschrift, informiert sie die Schweiz über den Gemischten Ausschuss GA (Art. 5,3 Institutionelles Protokoll)
3. Der GA muss die Änderung des Abkommens «so rasch wie möglich» beschliessen. Der Bundesrat ermächtigt die Schweizer Delegation im GA, einen Beschluss zu fassen. Die Bundesversammlung genehmigt die Beschlüsse des GA zur Übernahme des EU-Rechts. Danach ratifiziert der Bundesrat die Beschlüsse des GA (Botschaft des Bundesrats, S. 128)
3. Während der Diskussion im GA informiert die Schweiz die EU, ob die Übernahme der EU-Norm eine Änderung der Bundesgesetzgebung erfordert und ob das Referendum dagegen ergriffen werden kann. In diesem Fall hat die Schweiz **bis 3 Jahre Zeit für die «Erfüllung ihrer verfassungsrechtlichen Verpflichtung»** (Art. 6 Institutionelles Protokoll)
4. Die Stimmberechtigten der Schweiz könnten EU-Normen mittels **Referendum während der Diskussionsphase im GA** ablehnen. Hierzu müssten 50'000 Unterschriften gesammelt werden. Würde die EU-Gesetzesübernahme von der Schweiz abgelehnt, könnte die EU Ausgleichsmassnahmen verhängen, die vor der Abstimmung unbekannt wären (siehe Streitbeilegung)
5. Der Beschluss des GA ist für die Schweiz bindend: Ab diesem Moment hat sie das EU-Recht übernommen, es wird in die Anhänge der betreffenden Abkommen gesetzt und tritt sofort in Kraft. **Sagen die Diplomaten und Beamten im Gemischten Ausschuss Ja, sagt die Schweiz Ja**

Institutionelles Protokoll dazu

Artikel 5 Integration von Rechtsakten der Union

1. Zur Gewährleistung der Rechtssicherheit und der Homogenität des Rechts im Bereich betreffend den Binnenmarkt, an dem die Schweiz durch das Abkommen teilnimmt, sorgen die Schweiz und die Union dafür, dass die in den Bereich des Abkommens fallenden Rechtsakte der Union nach ihrer Verabschiedung so rasch wie möglich in das Abkommen integriert werden.

FZA: 2. Rechtsakte der Union, die gemäss Absatz 4 in das Abkommen integriert werden, werden durch ihre Integration Teil der Schweizer Rechtsordnung, gegebenenfalls vorbehaltlich der vom Gemischten Ausschuss beschlossenen Anpassungen. [Integrationsverfahren]

MRA: 2. Die Schweiz erlässt Bestimmungen in ihrer Rechtsordnung oder behält solche bei, im Hinblick darauf, das Ergebnis zu erreichen, das durch die gemäss Absatz 4 in das Abkommen integrierten Rechtsakte der Union erzielt werden soll, gegebenenfalls vorbehaltlich der vom Gemischten Ausschuss beschlossenen Anpassungen. [Äquivalenzverfahren]

3. Verabschiedet die Union einen Rechtsakt in dem Bereich, der unter das Abkommen fällt, so informiert sie die Schweiz so rasch wie möglich über den Gemischten Ausschuss. Auf Antrag einer Vertragspartei führt der Gemischte Ausschuss in der Angelegenheit einen Meinungsaustausch durch.

4. Der Gemischte Ausschuss handelt gemäss Absatz 1 und fasst so rasch wie möglich einen Beschluss zur Änderung des Anhangs 1 des Abkommens, einschliesslich der erforderlichen Anpassungen. (...)

Artikel 6 Erfüllung verfassungsrechtlicher Verpflichtungen durch die Schweiz

1. Während des Meinungsaustauschs gemäss Artikel 5 Absatz 3 informiert die Schweiz die Union, ob ein Beschluss gemäss Artikel 5 Absatz 4 die Erfüllung verfassungsrechtlicher Verpflichtungen seitens der Schweiz erfordert, um Rechtswirksamkeit zu erlangen.

2. Erfordert der Beschluss gemäss Artikel 5 Absatz 4 die Erfüllung verfassungsrechtlicher Verpflichtungen seitens der Schweiz, um Rechtswirksamkeit zu erlangen, so verfügt die Schweiz ab dem Zeitpunkt der Mitteilung gemäss Absatz 1 über eine Frist von höchstens zwei Jahren, wobei sich die Frist im Falle eines Referendums um ein Jahr verlängert.

3. Bis die Schweiz mitteilt, dass sie ihre verfassungsrechtlichen Verpflichtungen erfüllt hat, wenden die Vertragsparteien den Beschluss gemäss Artikel 5 Absatz 4 vorläufig an, es sei denn, die Schweiz teilt der Union mit, dass eine vorläufige Anwendung des Beschlusses nicht möglich ist, und begründet dies. (...)

4. Die Schweiz notifiziert der Union die Erfüllung ihrer verfassungsrechtlichen Verpflichtungen gemäss Absatz 1 unverzüglich über den Gemischten Ausschuss.

Innenpolitische Auswirkungen: Machtzuwachs des Bundesrates

Der Bundesrat hat im Rahmen der dynamischen Rechtsübernahme grossen Machtzuwachs. «Die Schweizer Delegation kann einem Beschluss des GA nur zustimmen, wenn sie dazu ermächtigt wurde. Die Zustimmung zu einem GA-Beschluss ist vergleichbar mit der Unterzeichnung eines völkerrechtlichen Vertrags. Folglich liegt es gemäss Artikel 184 Absatz 2 BV in der Zuständigkeit des Bundesrates, die Schweizer Delegation zur Annahme eines GA-Beschlusses zu ermächtigen. Er kann diese Kompetenz an ein Bundesdepartement oder ein Bundesamt delegieren.» (Botschaft des Bundesrats, S. 104)

Zulasten Parlament: Ausserdem will der Bundesrat das Parlament «in Anwendung von Artikel 152 und des neuen Artikels 152a ParlG» lediglich «über die verschiedenen Phasen der Verfahren im Bereich der institutionellen Elemente informieren und konsultieren». (Botschaft, S. 126, Tabellen S. 127-130)

Zulasten Vernehmlassungsteilnehmer: Der Bundesrat lehnt auch den Einbezug weiterer interessierter Kreise in den Rechtsübernahmeprozess ab, insbesondere eine Konsultation der üblichen Vernehmlassungsadressaten oder die Beteiligung am GA: «Eine solche Mitwirkung entspricht nicht der in der BV vorgesehenen Kompetenzordnung. Der Einbezug der interessierten Kreise ist weiterhin gemäss den geltenden internen Regeln namentlich durch die Vernehmlassungsverfahren gewährleistet. Sie wird zudem im Rahmen des Decision Shaping durch den vom Bundesrat vorgeschlagenen Transparenzansatz sichergestellt». (Botschaft, S. 87)

Innenpolitisch sind diese und weitere Bemühungen des Bundesrates, im Rechtsübernahmeverfahren das Parlament und die gemäss BV Art. 147 berechtigten Vernehmlassungsteilnehmer (Kantone, politische Parteien, Verbände und weitere interessierte Kreise) möglichst aussenvorzuhalten, ärgerlich.

In Wirklichkeit ist der Bundesrat hier einfach realistisch: Er weiss, dass die Rechtssetzungskompetenz des Parlaments und die einzigartig demokratische Institution des Vernehmlassungsrechts in der EU und deshalb auch im Rechtsübernahmeverfahren gemäss dem EU-Vertragspaket nicht möglich ist. Er sagt das aber nicht offen, sondern zieht sich hinter den «**Transparenzansatz**» zurück, das heisst er verspricht, dass er öffentlich alle «interessierten Kreise» informieren werde über anstehende Rechtsänderungen der EU und deren Einfluss auf die Abkommen Schweiz-EU.

Das Parlament könnte in seinen Debatten eine Ausweitung der Ansprechpartner gesetzlich festlegen. Allerdings ist die Frage, **wie viel Einfluss** die Schweizer Institutionen und Vernehmlassungsadressaten faktisch auf die Ausgestaltung oder Übernahme neuen EU-Rechts hätten.

Umgehung des Referendumsrechts verhindern: Das Parlament sollte vor allem darauf achten, dass der Bundesrat nicht versucht, EU-Normen mit «wichtigen rechtssetzenden Bestimmungen» im Schweizer Recht mit blossen bundesrätlichen Verordnungen umzusetzen, gegen die kein Referendum möglich ist.

Initiativ- und Referendumsrecht: Bundesrat in der Botschaft, S. 140: «Weder die einzelnen Abkommen noch die darin enthaltenen institutionellen Elemente verhindern, dass eine Volksinitiative lanciert werden kann, die sich gegen die Übernahme einer relevanten Weiterentwicklung des EU-Rechts in das betroffene Abkommen richtet, sofern sie die bekannten verfassungsrechtlichen Gültigkeitsvoraussetzungen erfüllt. Ebenso wird gegen eine solche Rechtsübernahme bzw. ein in diesem Zusammenhang erforderliches neues Gesetz oder eine erforderliche Gesetzesanpassung das Referendum ergriffen werden können. Die verfassungsrechtlichen Quoren und Fristen (...) bleiben ebenfalls unverändert.»

Das ist eine rein formalistische Sichtweise. Realistischer Filippo Leutenegger, Kantonaler FDP-Parteipräsident und früherer Zürcher Stadtrat, auf die Frage: «Weshalb geht Ihnen die dynamische Rechtsübernahme zu weit? (...) Es wäre weiterhin möglich, das Referendum zu ergreifen und EU-Recht abzulehnen». Leutenegger: «Ja, aber über solchen Abstimmungen würde immer der Schatten der sogenannten Ausgleichsmassnahmen schweben – was eigentlich nur ein schöneres Wort für Sanktionen ist. Wenn wir Nein zu einer vorgesehenen EU-Rechtsübernahme sagen, darf die EU der Schweiz Sanktionen aufbrummen. So können die Stimmenden nicht mehr ganz frei abstimmen. Wir wüssten wohl nicht einmal vorher, welche Strafen sich die EU ausdenkt.» (NZZ vom 23. Juni 2025)

Aussenpolitische Auswirkungen: Lobbying statt demokratische Teilhabe

Beschränkte Mitsprachemöglichkeiten der Schweizer Delegation im Gemischten Ausschuss: Die Delegation kann zwar im Auftrag des Bundesrates Ja oder Nein sagen zur Übernahme von neuem EU-Recht, aber im institutionellen Rechtsübernahmeverfahren entscheidet letztlich die EU, denn sie entscheidet auch über neues EU-Recht.

Paul Richli stellt in seinem Rechtsgutachten ausführlich die Einbindung der Schweiz in den Ablauf der EU-Rechtssetzung dar (S. 36ff): «Die Formulierungen in Art. 4 MRA (...) als Beispiele für das gesamte Abkommenspaket könnten den Eindruck erwecken, dass die Vertretung der Schweiz nach dem Abschluss der Abkommen zusammen mit der Vertretung der EU-Kommission über einen erheblichen Spielraum im Gemischten Ausschuss verfüge. Insbesondere könne sie inskünftig leicht Ausnahmen und Anpassungen bei neuen EU-Rechtsakten vereinbaren. (...) Es ist keineswegs sicher, dass in künftigen EU-Rechtsakten leicht neue Ausnahmen ausgehandelt werden könnten. Die EU-Kommission könnte selber neue Ausnahmen nicht zusichern. Der Rat und das Europäische Parlament können diesbezüglich nicht übergangen werden. Und die Mitgliedstaaten haben gemäss Art. 4 Abs. 2 EUV Anspruch auf Gleichbehandlung, d.h. dass der Schweiz ohne Zustimmung der Mitgliedstaaten keine Sonderstellung eingeräumt werden kann.» (Rechtsgutachten von Paul Richli, S. 51; siehe unten)

Paul Richli zum verfassungsrechtlichen Mitwirkungsrecht der Vernehmlassungsadressaten: «Vor allem dürften die Vernehmlassungsadressaten nach Art. 147 BV*, insbesondere die Kantone und die Wirtschaft, kaum Möglichkeiten haben, sich in relevanter Weise in Vorbereitungsgremien zu beteiligen. In den Ausschüssen sitzen vorwiegend Vertretungen aus den Verwaltungen der Mitgliedstaaten. Die Schweiz wird wohl auch vor allem mit Vertretungen der Verwaltung teilnehmen. (...) Es fällt denn auch auf, dass dem Vernehmlassungsbericht und der Botschaft keine Hinweise darauf zu entnehmen sind, wie die Wirtschaft und ihre Verbände auf die Entstehung neuer EU-Rechtsakte einen spürbaren Einfluss nehmen könnten. (Rechtsgutachten, S. 51)

*Art. 147 Vernehmlassungsverfahren

Die Kantone, die politischen Parteien und die interessierten Kreise werden bei der Vorbereitung wichtiger Erlasse und anderer Vorhaben von grosser Tragweite sowie bei wichtigen völkerrechtlichen Verträgen zur Stellungnahme eingeladen.

Lobbying in der EU: In der EU gibt es keine Vernehmlassungen, dafür wird lobbyiert. Die Kommissionen im National- und Ständerat, die KdK und die Wirtschaftsverbände/Grosskonzerne müssten in Brüssel

lobbyieren für ihre Anliegen. Hier zählen Geld und Vitamin B. Ganz andere Qualität als die demokratischen Instrumente in der Schweizer Politik.

Prof. Dr. iur. Paul Richli, «Rechtsgutachten zur verfassungsrechtlichen Bedeutung des Abkommenspakets Schweiz-EU» im Auftrag des Instituts für Schweizer Wirtschaftspolitik (IWP) an der Universität Luzern vom 9. April 2026

D) STREITBEILEGUNG

Bei Ablehnung eines EU-Rechtsaktes durch die Schweiz:

1. Lehnt die Schweiz einen EU-Rechtsakt ab, kann die EU-Kommission das Schiedsgericht SchG anrufen. Das SchG bestünde aus je einem oder zwei Vertreter:innen der Schweiz und der EU sowie einem Vorsitzenden
2. Das SchG muss den EuGH beiziehen, wenn es um die Auslegung und Anwendung von EU-Recht geht; laut Prof. Glaser trifft dies praktisch immer zu (Art. 7,2 und 10,3)
3. Die Entscheidung des EuGH ist für das SchG bindend (Art. 10,4a)
4. Die Schweiz ist verpflichtet, den Schiedsspruch zu befolgen (Art. 10,5)
5. Wenn die Schweiz den Schiedsspruch nicht befolgt, kann die EU «verhältnismässige Ausgleichsmassnahmen» gegen die Schweiz ergreifen. Diese können im Rahmen des verletzten Abkommens oder eines anderen Abkommens erfolgen (Art. 11,1)
6. Vor einer Ablehnung, zum Beispiel durch ein Nein des Volkes in einer Referendumsabstimmung, kennt die Schweiz die Inhalte der Ausgleichsmassnahmen noch nicht.

Institutionelles Protokoll dazu

Artikel 10 Verfahren bei Auslegungs- oder Anwendungsschwierigkeiten

1. Im Falle von Schwierigkeiten bei der Auslegung oder Anwendung des Abkommens oder eines Rechtsakts der Union, auf den im Abkommen Bezug genommen wird, beraten sich die Vertragsparteien im Gemischten Ausschuss, um eine für beide Seiten annehmbare Lösung zu finden. (...)
2. Gelingt es dem Gemischten Ausschuss innerhalb einer Frist von drei Monaten ab dem Datum, an dem er mit der Angelegenheit befasst wurde, nicht, eine Lösung für die Schwierigkeiten gemäss Absatz 1 zu finden, so kann jede Vertragspartei verlangen, dass ein Schiedsgericht die Streitigkeit nach den in der Anlage festgelegten Regeln entscheidet.
3. Wirft die Streitigkeit eine Frage betreffend die Auslegung oder Anwendung einer Bestimmung gemäss Artikel 7 Absatz 2 auf und ist die Auslegung dieser Bestimmung für die Streitbeilegung relevant und für seine Entscheidungsfindung notwendig, so legt das Schiedsgericht diese Frage dem Gerichtshof der Europäischen Union vor.
Wirft die Streitigkeit eine Frage betreffend die Auslegung oder Anwendung einer Bestimmung auf, die in den Anwendungsbereich einer Ausnahme von der Verpflichtung zur dynamischen Anpassung gemäss Artikel 5 Absatz 7 fällt, und impliziert die Streitigkeit nicht die Auslegung oder Anwendung von unionsrechtlichen Begriffen, so entscheidet das Schiedsgericht die Streitigkeit, ohne den Gerichtshof der Europäischen Union anzurufen.
4. Legt das Schiedsgericht dem Gerichtshof der Europäischen Union eine Frage gemäss Absatz 3 vor:
(a) so ist die Entscheidung des Gerichtshofs der Europäischen Union für das Schiedsgericht bindend (...)
5. Die Vertragsparteien ergreifen alle erforderlichen Massnahmen, um dem Schiedsspruch nach Treu und Glauben Folge zu leisten. (...)

Die Vertragspartei, die gemäss Schiedsgericht gegen das Abkommen verstossen hat, teilt der anderen Vertragspartei über den Gemischten Ausschuss die Massnahmen mit, die sie ergriffen hat, um dem Schiedsspruch Folge zu leisten.

ARTIKEL 11 Ausgleichsmassnahmen

1. Wenn die Vertragspartei, die gemäss Schiedsgericht gegen das Abkommen verstossen hat, der anderen Vertragspartei nicht innerhalb einer angemessenen Frist gemäss Artikel IV.2 Absatz 6 der Anlage mitteilt, welche Massnahmen sie zur Umsetzung des Schiedsspruchs ergriffen hat, oder wenn die andere Vertragspartei der Auffassung ist, dass durch die mitgeteilten Massnahmen dem Schiedsspruch nicht Folge geleistet wird, kann diese andere Vertragspartei im Rahmen des Abkommens oder

eines anderen bilateralen Abkommens in den Bereichen betreffend den Binnenmarkt, an denen die Schweiz teilnimmt, verhältnismässige Ausgleichsmassnahmen (im Folgenden „Ausgleichsmassnahmen“) ergreifen, um ein mögliches Ungleichgewicht zu beheben. Sie notifiziert der Vertragspartei, die gemäss Schiedsgericht gegen das Abkommen verstossen hat, die Ausgleichsmassnahmen, die in der Notifikation anzugeben sind. Diese Ausgleichsmassnahmen werden drei Monate nach ihrer Notifikation wirksam.

2. Fasst der Gemischte Ausschuss innerhalb eines Monats nach dem Datum der Notifikation der geplanten Ausgleichsmassnahmen keinen Beschluss zur Aussetzung, Änderung oder Aufhebung dieser Ausgleichsmassnahmen, so kann jede Vertragspartei die Frage der Verhältnismässigkeit dieser Ausgleichsmassnahmen gemäss Anlage der Schiedsgerichtsbarkeit unterstellen.

3. Das Schiedsgericht entscheidet innerhalb der in Artikel III.8 Absatz 4 der Anlage vorgesehenen Fristen.

Institutionelles Protokoll (Anlage über das Schiedsgericht)

Kapitel I

ARTIKEL I.1 Geltungsbereich

Wenn eine der Vertragsparteien (im Folgenden „Parteien“) eine Streitigkeit gemäss Artikel 10 Absatz 2 oder Artikel 11 Absatz 2 des Protokolls der Schiedsgerichtsbarkeit unterstellt, kommen die Bestimmungen dieser Anlage zur Anwendung. (...)

ARTIKEL I.4 Schiedsanzeige

1. Die das Schiedsverfahren einleitende Partei (im Folgenden „klagende Partei“) übermittelt der anderen Partei (im Folgenden „beklagte Partei“) und dem Internationalen Büro eine Schiedsanzeige. (...)

4. In den Fällen nach Artikel 10 Absatz 3 des Protokolls kann die Schiedsanzeige auch Angaben zur Notwendigkeit einer Anrufung des Gerichtshofs der Europäischen Union enthalten.

Kapitel II Zusammensetzung des Schiedsgerichts

ARTIKEL II.1 Anzahl der Schiedsrichter

Das Schiedsgericht setzt sich aus drei Schiedsrichtern zusammen. Stellt die klagende Partei in ihrer Schiedsanzeige oder die beklagte Partei in ihrer Antwort auf die Schiedsanzeige einen entsprechenden Antrag, so setzt sich das Schiedsgericht aus fünf Schiedsrichtern zusammen.

ARTIKEL II.2 Bestellung der Schiedsrichter

1. Sind drei Schiedsrichter zu bestellen, so benennt jede Partei einen Schiedsrichter. Die beiden von den Parteien bestellten Schiedsrichter wählen den dritten Schiedsrichter, der den Vorsitz des Schiedsgerichts innehat.

2. Sind fünf Schiedsrichter zu bestellen, so benennt jede Partei zwei Schiedsrichter. Die vier von den Parteien bestellten Schiedsrichter wählen den fünften Schiedsrichter, der den Vorsitz des Schiedsgerichts innehat. (...)

4. Um die Wahl der Schiedsrichter für das Schiedsgericht zu erleichtern, wird eine indikative Liste mit Personen, die über die notwendigen Qualifikationen gemäss Absatz 6 verfügen, erstellt und bei Bedarf aktualisiert. Diese Liste ist allen bilateralen Abkommen in den Bereichen betreffend den Binnenmarkt, an denen die Schweiz teilnimmt, sowie dem Abkommen zwischen der Europäischen Union und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über die Gesundheit, geschehen zu (...) am (...) (im Folgenden „Gesundheitsabkommen“), dem Abkommen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen, geschehen zu Luxemburg am 21. Juni 1999 (im Folgenden „Abkommen über den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen“), und dem Abkommen zwischen der Europäischen Union und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über den regelmässigen finanziellen Beitrag der Schweiz zur Verringerung der wirtschaftlichen und sozialen Ungleichheiten in der Europäischen Union, geschehen zu (...) am (...) (im Folgenden „Abkommen über den regelmässigen finanziellen Beitrag der Schweiz“), gemeinsam. Der Gemischte Ausschuss erstellt und aktualisiert diese Liste durch Beschluss für die Zwecke des Abkommens. (...)

6. In das Schiedsgericht sind hochqualifizierte Personen mit oder ohne Verbindungen zu den Parteien zu bestellen, die nachweislich unabhängig und frei von Interessenkonflikten sind und über ein breites Erfahrungsspektrum verfügen. Sie verfügen insbesondere über ausgewiesene juristische Kenntnisse und Fachkompetenzen in den von diesem Abkommen abgedeckten Bereichen; sie dürfen keine Weisungen von den Parteien entgegennehmen; und sie handeln in persönlicher Eigenschaft und dürfen keine Weisungen einer Organisation oder Regierung bezüglich Angelegenheiten im Zusammenhang mit der Streitigkeit entgegennehmen. Der Vorsitzende des Schiedsgerichts besitzt zudem Erfahrung in Streitbeilegungsverfahren.

Kapitel III Schiedsverfahren (...)

POSITION DES SCHWEIZERISCHEN BUNDESGERICHTS

Bundesrat zur Zusammenarbeit zwischen Gerichten: «Das Bundesgericht und der EuGH richten einen Dialog ein, um die einheitliche Auslegung des Rechts im Zusammenhang mit den Binnenmarktabkommen zu fördern. Sie müssen die Modalitäten dieses Dialogs gemeinsam festlegen (Art. 12 Abs. 1, Institutionelles Protokoll LuftVA). Beim Dialog handelt es sich um einen Austausch «auf Augenhöhe», ohne dass eine hierarchische Beziehung zwischen Bundesgericht und EuGH besteht. Das Bundesgericht ist insbesondere weder verpflichtet noch befugt, dem EuGH Auslegungsfragen zur Vorabentscheidung zu unterbreiten (im Gegensatz zu den Gerichten der EU-Mitgliedstaaten).» (Botschaft, S. 116f)

ARTIKEL 12 Zusammenarbeit zwischen Gerichten

1. Um die homogene Auslegung zu fördern, einigen sich das Schweizerische Bundesgericht und der Gerichtshof der Europäischen Union auf einen Dialog und dessen Modalitäten.

2. Die Schweiz ist berechtigt, beim Gerichtshof der Europäischen Union Schriftsätze einzureichen oder schriftliche Stellungnahmen abzugeben, (...)

Das bedeutet: Formell ist der Dialog keine hierarchische Beziehung, aber faktisch muss sich das Bundesgericht der «homogenen Auslegung» des EU-Rechts durch den EuGH unterordnen.

POLITISCHE DEBATTE

Grundsätzlich

Befürworter:innen wie Astrid Epiney argumentieren: «Insgesamt soll das gute Funktionieren der Binnenmarktabkommen durch eine (beiderseitige) Verpflichtung zur dynamischen Rechtsübernahme derjenigen EU-Rechtsakte, welche eine Weiterentwicklung des in ein Binnenmarktabkommen übernommenen unionsrechtlichen Besitzstands darstellen, gewährleistet werden, wobei in den verschiedenen Abkommen auch teilweise weitreichende **Ausnahmen von der «Übernahmepflicht»** vorgesehen sind, welche somit für die genaue Tragweite des Mechanismus der dynamischen Rechtsübernahme von grosser Bedeutung sind. Bei der genauen Ausgestaltung der Übernahme in die Abkommen (z.B. entsprechende Fristen) sind die verfassungsrechtlichen (Gesetzgebungs-)Verfahren in der Schweiz – unter Einschluss allfälliger Referenden – gebührend zu berücksichtigen. Im Gegenzug soll die Schweiz in den Gesetzgebungsprozess über neue EU-Rechtsakte in den betreffenden Bereichen einbezogen werden.» (Unser Recht)

Kritiker:innen argumentieren, die dynamische Rechtsübernahme verändere das Schweizer Staatsverständnis von Grund auf. Das eigenständige, direktdemokratische, stark föderalistisch und subsidiär aufgebaute Staatssystem der Schweiz sei mit dem institutionalisierten Regelwerk der EU nicht kompatibel. Die Macht würde sich zur Exekutive verschieben. Das Parlament würde an Bedeutung verlieren. Es könnte neues Recht nicht selbst gestalten, sondern müsste Änderungen des EU-Rechts übernehmen und innerstaatlich umsetzen. Das **Vernehmlassungsverfahren**, ein zentrales Gefäss im demokratischen Prozess, falle im Rahmen der EU-Rechtsübernahme weg oder würde bedeutungslos.

Zur Integrations- und Äquivalenzmethode

Prof. Andreas Glaser: «Wenn der Bundesrat in der ersten Phase des Verfahrens, im Gemischten Ausschuss, nicht bemerkt, was da auf die Schweiz zukommt, kann es ungemütlich werden. Sollte da etwas durchrutschen, ist es zu spät. Dann gilt das neue Recht mit allen Konsequenzen wie den damit verbundenen Verordnungen und Gerichtsurteilen.» (NZZ, 15. Juli 2025)

Prof. Paul Richli: «Das bedeutet, dass (bei der Äquivalenzmethode) für die Übertragung der EU-Rechtsakte in das Schweizer Recht noch ein gewisser, wenn inhaltlich auch wenig bedeutsamer Gestaltungsspielraum besteht.» (Verfassungsrechtliche Beurteilung, S. 5)

Zum Decision Shaping

Befürworter:innen wie Astrid Epiney argumentieren, mit dem neuen Abkommen wäre die Schweiz im so genannten «Decision Shaping» frühzeitig eingebunden. Sie könnte im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens auf EU-Ebene während der Vorbereitung von EU-Rechtsakten, die in den Anwendungsbereich eines der Binnenmarktabkommen fallen, im Vorfeld seines Erlasses **Einfluss auf die EU-Rechtssetzung** nehmen. Im Übrigen würde eine Weiterentwicklung des EU-Rechts erst nach einstimmiger Entscheidung im Gemischten Ausschuss in ein Abkommen integriert; je nach Wichtigkeit

des Anliegens würde der Bundesrat seine Beamtinnen und Beamten zum Austausch entsenden. (FDP Erlinsbach)

Kritiker:innen argumentieren, zu geplantem neuem EU-Recht könnte der Bundesrat seine Meinung einbringen, als einer von vielen neben den Vertretern der 27 EU-Staaten. Daniel Friedli nennt folgende Punkte: 1. Mitsprache ist nur in einem frühen Stadium des Gesetzgebungsprozesses möglich, wenn noch kein Gesetzesprojekt vorliegt. 2. «Decision shaping» kann ein **nützliches Instrument sein – sofern man weiss, wie man es nutzt**. Bei technischen Themen ist erfolgreiche Mitsprache eher möglich. Schwieriger wird es bei politischen Fragen, wenn die EU-Staaten selber um Kompromisse ringen. (NZZamSo vom 8. März 2026)

Paul Richli zu den Risiken dieses Beteiligungssystems und der voraussichtlichen Führungsrolle der Bundesverwaltung: Es sei **kein Einbezug von Vernehmlassungsteilnehmern wie Wirtschaftsverbände** in der EU möglich. Bundesämter mit gegensätzlichen Interessen könnten den Einfluss der Schweiz noch schwächen. Vor allem dürfe man von diesen Mitwirkungsmöglichkeiten nicht zu viel erhoffen. «Ein kleinerer Mitgliedstaat wie Österreich kann kaum Wesentliches erreichen, wenn nicht Deutschland oder Frankreich gleichlaufende Interessen haben.» (Verfassungsrechtliche Beurteilung, S. 12)

Zum Streitbeilegungsverfahren

Kritiker:innen sagen: **«Unabhängiges Schiedsgericht» ist eine «Camouflage»**. (Carl Baudenbacher) Mit der Einschaltung eines so genannt «unabhängigen Schiedsgerichts» in den Prozess der Übernahme von EU-Recht missbraucht der Bundesrat das hohe Ansehen und das Vertrauen, das Schiedsgerichte in der Schweizer Bevölkerung geniessen. **Auswahl der Schiedsrichter**: Die Schweiz dürfte ihren Schiedsrichter nicht frei bestimmen. Laut «Anlage Schiedsgericht» im Institutionellen Protokoll muss er auf einer «Liste von qualifizierten Personen (stehen), die vorab von der Schweiz und der EU im GA vereinbart wurde». (Erläuternder Bericht, S. 83)

Paul Richli: «Sollte die Vermutung über die Verwaltungslastigkeit des Gemischten Ausschusses und des ganzen Prozederes zutreffen, so ist nicht ausgeschlossen, dass Personen auf die Liste kommen, welche **eher Verwaltungs- als legitime Wirtschaftsinteressen** vertreten.» (Verfassungsrechtliche Beurteilung, S. 13)

Andreas Glaser: «Theoretisch besteht ein Schiedsgericht aus unabhängigen Richterinnen und Richtern, die neutral nur auf der Grundlage des Rechts entscheiden, deshalb ist gar nicht vorgesehen, dass sie die Interessen der Schweiz oder der EU oder von sonst jemandem verteidigen. Aber das ist natürlich eine vermutlich etwas naive Vorstellung, wie wir auch beim Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte sehen.» (Zeit-Fragen, 9. September 2025)

Carl Baudenbacher, ehemaliger Präsident des Efta-Gerichtshofs: «Der **EuGH ist nach dem US Supreme Court das zweitmächtigste Gericht der Welt**. Die Vorstellung, dass er einem Ad-hoc-Schiedsgericht, in dem auch ein Schweizer sitzt, gleichsam Hilfsdienste leisten würde, ist grotesk.» («Handbuch für Befürworter» in der Weltwoche, 16. Oktober 2025)

Befürworter:innen wie **Astrid Epiney** halten dagegen fest: «Über die konkrete Streitfrage entscheidet das Schiedsgericht „endgültig“ (Art. III.8 AnlSchG-IP-FZA); allerdings ist dabei das Auslegungsurteil des EuGH für das Schiedsgericht bindend (Art. 10 Abs. 4 lit. a IP-FZA). Hervorzuheben ist in diesem Zusammenhang, dass sich die Verbindlichkeit lediglich auf die Auslegung der betreffenden (unionsrechtlichen bzw. in das Abkommen übernommenen unionsrechtlichen) Vorschrift bezieht, während ihre konkrete Anwendung auf die Streitigkeit sowie allgemein die Entscheidung über darüber hinausgehende Aspekte dem Schiedsgericht obliegt. (...) Insofern agiert der EuGH also im Rahmen des Streitbeilegungsverfahrens als «Gericht des Binnenmarkts» (und nicht etwa als «Gericht der Gegenpartei»), und es gibt keine Anzeichen (insbesondere nicht in der Rechtsprechung des EuGH zur Auslegung des Personenfreizügigkeitsabkommens) dafür, dass der Gerichtshof tendenziell „gegen die Schweiz“ entscheiden würde.» (Unser Recht)

Zu den Ausgleichsmassnahmen

Befürworter wie der Bundesrat: «Leistet eine Partei [faktisch die Schweiz] dem Entscheid des SchG keine Folge oder stehen die getroffenen Umsetzungsmassnahmen nach Ansicht der anderen Partei [faktisch die EU] nicht in Einklang mit dem Entscheid des SchG, kann die andere Partei Ausgleichsmassnahmen ergreifen. Die Ausgleichsmassnahmen müssen verhältnismässig sein. Sie dürfen nur im Rahmen des vom Entscheid des SchG betroffenen Abkommens oder im Rahmen eines anderen Binnenmarktabkommens (mit Ausnahme des Agrarteils des Landwirtschaftsabkommens (...)) getroffen werden. Ausgleichsmassnahmen dienen dazu, ein allfälliges Ungleichgewicht zu beheben, das

durch die Nichtbeachtung des Entscheids des SchG entstanden ist. Sie haben also keinen Strafcharakter.» (Erläuternder Bericht, S. 84)

Astrid Epiney: «Aber auch die implizit im Abkommen vorgesehene Möglichkeit, sich dann doch nicht an das Urteil des Schiedsgerichts zu halten, dies aber um den Preis von Ausgleichsmassnahmen, weist letztlich einen politischen Charakter auf. Vor diesem Hintergrund ist nicht zu erwarten, dass es allzu oft zu einer Befassung des Schiedsgerichts kommen würde, haben die Vertragsparteien doch ein sehr grosses Interesse an einer einvernehmlichen Lösung möglicher Differenzen. Gleichwohl sollte die Bedeutung der Möglichkeit der Einleitung eines Schiedsverfahrens nicht unterschätzt werden, steht damit doch beiden Vertragsparteien der Weg einer verbindlichen und nicht politisch geprägten Streitbeilegung zur Verfügung, was eine gewisse Vorwirkung entfalten dürfte und übrigens gerade für den schwächeren Vertragspartner, die Schweiz, von überragender Bedeutung ist.» (Unser Recht)

Kritiker wie Filippo Leutenegger, Kantonaler FDP-Parteipräsident und früherer Zürcher Stadtrat, auf die Frage, weshalb ihm die dynamische Rechtsübernahme zu weit gehe? (...) Es wäre weiterhin möglich, das Referendum zu ergreifen und EU-Recht abzulehnen. Leutenegger: «Ja, aber über solchen Abstimmungen würde immer der Schatten der sogenannten Ausgleichsmassnahmen schweben – was eigentlich nur ein schöneres Wort für Sanktionen ist. Wenn wir Nein zu einer vorgesehenen EU-Rechtsübernahme sagen, darf die EU der Schweiz Sanktionen aufbrummen. So können die Stimmenden nicht mehr ganz frei abstimmen. Wir wüssten wohl nicht einmal vorher, welche Strafen sich die EU ausdenkt.» (NZZ, 23. Juni 2025)

Johann Niklaus Schneider-Ammann, alt Bundesrat FDP: «Nun wird gesagt, die dynamische Rechtsübernahme sei kein Problem, die Schweiz könne weiterhin frei darüber befinden, ob sie das dynamische EU-Recht übernehme oder nicht. Können Demokraten ernsthaft solches in die Welt setzen, wissend, dass der «freie Stimmbürger» Ausgleichsmassnahmen (Sanktionen) gewärtigen muss, wenn er Nein sagt? Es ist klar, dass das Referendumsrecht mehr als nur geritzt würde.» (NZZ, 13. Oktober 2025)

Paul Richli im Interview. Frage: «Wenn die Schweiz EU-Recht nicht übernimmt, kann Brüssel Sanktionen, sogenannte Ausgleichsmassnahmen, verhängen. Verändert das die demokratische DNA der Schweiz?» Richli: «Ja. Damit wird das Stimmrecht des Volks, insbesondere die freie Meinungsbildung, auf gravierende Weise beschränkt, weil die Ausgleichsmassnahmen wie ein Damoklesschwert über dem Entscheid schweben.» (CH-Media, 24. April 2025)

Andreas Glaser: «Formell kann man sagen, das Referendum bleibt bestehen. Das Problem bei der ganzen Sache ist aber, und zwar nicht nur beim Integrationsverfahren, sondern insgesamt bei der dynamischen Rechtsübernahme, dass das Parlament und auch das Volk eigentlich verpflichtet sind, der Rechtsübernahme zuzustimmen, sonst gibt es Ausgleichsmassnahmen. (...) Oder wie die Gegnerinnen und Gegner sagen: Wie gross ist die Freiheit dann noch? So alle drei bis fünf Jahre kann man sich vielleicht einmal ein Nein erlauben und dann Ausgleichsmassnahmen in Kauf nehmen. Aber es kann natürlich nicht zum Dauerzustand werden, dass die Schweiz immer nein sagt, das wird die EU vermutlich nicht akzeptieren.» (Zeit-Fragen, 9. September 2025)

Zur Rechtssicherheit

Befürworter:innen wie Astrid Epiney: «Zu betonen sind auch die mit dem Abschluss eines Abkommenspakets einhergehende Rechtssicherheit mit Bezug auf die **Binnenmarktbeteiligung** sowie die in ihrer Bedeutung nicht zu unterschätzende Möglichkeit der Mitwirkung der Schweiz an der Erarbeitung der zu übernehmenden EU-Rechtsakte.» (Unser Recht)

Bundesrat: Die institutionellen Bestimmungen machen «die Weiterentwicklung der Binnenmarktabkommen für die Zukunft **berechenbar und verbindlich** (...) Die institutionellen Elemente erhöhen die Rechtssicherheit und schützen vor willkürlichen, sachfremden Massnahmen.» (Erläuternder Bericht, S. 50)

Kritiker:innen sagen, man wisse nicht, in welche Richtung sich die EU und die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs entwickeln würden. Paul Richli: «Das **ist eine Blackbox**.» Mit den neuen Verträgen sind kaum weniger «Nadelstiche» seitens der EU zu erwarten. Bisher waren es vertragswidrige Strafmassnahmen, künftig wären dies von der EU-Kommission bestimmte und vom Schiedsgericht abgesegnete «verhältnismässige Ausgleichsmassnahmen».

FAZIT

Der Bundesrat schreibt: «Wenn das SchG dem EuGH eine Auslegungsfrage vorlegt, ist dessen Entscheidung, die lediglich die Auslegung des EU-Rechts betrifft, für das SchG bindend, und das SchG bleibt für die Beilegung der Streitigkeit in der Hauptsache zuständig. Der EuGH entscheidet im Rahmen

des **Streitbeilegungsmechanismus** daher über keinen Streitfall, es ist immer das SchG, das diesen Entscheid fällt.» (Erläuternder Bericht, S. 82) Das nennt man eine **klassische Sophisterei**, also Schein-Begründung, Spitzfindigkeit. Der EuGH würde über die Streitfrage entscheiden, aber das SchG dürfte am Schluss seinen Stempel auf den Entscheid setzen!

Ziel des Pakets Schweiz-EU ist die **Übernahme des gesamten geltenden und künftigen EU-Rechts durch die Schweiz**, und zwar gemäss der Rechtsprechung des EuGH. Darüber kann das ganze komplizierte Verfahren vom Decision Shaping bis zum Schiedsgericht und die formale Möglichkeit des Referendumsrechts nicht hinwegtäuschen. Auch die Rechtssicherheit wäre mit dem Paket Schweiz-EU nicht grösser als heute. Im Gegenteil, die Schweiz wäre weniger autonom als bisher und den EU-Gremien mehr ausgeliefert.

«Die klare und eindeutige Konsequenz (...) ist, dass die Schweiz die Gesetzgebungskompetenz auf die EU überträgt. Es wird **nach Inkrafttreten der Abkommen keine schweizerischen Gesetze mehr** geben, soweit nicht Ausnahmen oder Vorbehalte bestehen. (...) Die Schweiz hat einzig noch die Möglichkeit, über Sachverständige an der Ausarbeitung neuer EU-Erlasse informell mitzuwirken, was nur marginale Einflussmöglichkeiten eröffnet.» (Paul Richli, Verfassungsrechtliche Beurteilung, S. 8)

FRAGE AN DEN BUNDESRAT

Wie stellen Sie sich eine Schweiz zehn Jahre nach Annahme des Pakets Schweiz-EU vor, welche Vision haben Sie?

In Ihrem Begleitbrief zur Vernehmlassung vom 13. Juni 2025 schreiben Sie: «Die vorliegenden Abkommen sichern die verfassungsmässigen Kompetenzen der Kantone, der Bundesversammlung, des Bundesrates, der Gerichte und des Volkes sowie die Initiativ- und Referendumsrechte.» Staatsrechtsprofessor Paul Richli sagt, damit verniedlichen Sie die verfassungsrechtlichen Konsequenzen der Abkommen: Diese seien «weit entfernt von einer blossen Fortsetzung des Status quo.» Was sagen Sie dazu?

In Ihrer Botschaft schreiben Sie, die Stimmfreiheit und das Referendumsrecht würden durch die Abkommen nicht beeinträchtigt. Dagegen Paul Richli: Die Möglichkeit der EU, Ausgleichsmassnahmen zu verhängen, «ist eine klare und schwerwiegende Einschränkung des Stimm- und des Initiativrechts.»

Warum haben Sie sich in Ihrer Botschaft kaum mit kritischen Stimmen zum Paket auseinandergesetzt?

April 2026, mw