Katharina Fontana

Denkanstösse

Verträge mit Tücken

Ein nüchterner Blick auf das emotionsgeladene Verhältnis zwischen der Schweiz und der EU

progress FOUNDATION

Progress Foundation | Denkanstösse

Verträge mit Tücken

Ein nüchterner Blick auf das emotionsgeladene Verhältnis zwischen der Schweiz und der EU

Katharina Fontana

Titelbild und Bild links: Generiert mit Google Gemini

ISBN 978-3-907439-05-0
1. Auflage © April 2026

Die Autorin dankt Christina Neuhaus und Fabian Schäfer für ihre Unterstützung im Rahmen der geführten Gespräche. Die Beiträge wurden in der Neuen Zürcher Zeitung erstpubliziert.

Progress Foundation | Denkanstösse

Inhalt

7 Bilateralismus auf Augenhöhe – ein Vorwort

13 Richter über dem Volk?

14 Richter gegen Politiker: Die Justiz strapaziert die Demokratie

20 Für das Bundesgericht hat die Freizügigkeit mit der EU unbedingten Vorrang

25 Neue Regeln aus Brüssel gelten direkt in der Schweiz

32 «Sollte ein Rechtsakt durchrutschen, gilt das EU-Recht mit allen Konsequenzen»
Interview mit Andreas Glaser

42 Propaganda aus der Amtsstube: Die Schweiz braucht keine Spin-Doktoren

48 Wie gut ist die Schweiz gegen Urteile von EU-Richtern geschützt?

53 Steht das EU-Recht über der Verfassung? Das Bundesgericht hüllt sich in Schweigen

57 Vor jeder Abstimmung Brüssel fragen?

60 Mit staatsrechtlicher Kompetenz zu völlig unterschiedlichen Meinungen.
Interview mit Martin Dumermuth und Paul Richli

71 Der Elefant im Raum: Zuwanderung

72 Ein Abkommen mit der EU? «Mittlerweile sind acht von zehn Unternehmern skeptisch»
Interview mit Heinrich Fischer und Urs Wietlisbach

79 Die Zuwanderung in die Schweiz wird einfacher

86 «Wir betreiben eine Wohlfühlpolitik, damit die Leute die Zuwanderung akzeptieren»
Interview mit Boris Zürcher

97 Grosser Souveränitätsverlust für kleine wirtschaftliche Vorteile
Interview mit Tobias Straumann

109 EU-Verträge und Zuwanderung: Kleinreden nützt nichts

112 EU-Beihilferecht: «Bundesrat zeichnet zu rosig – es gibt keine Absicherung für die Schweiz»
Interview mit Peter Hettich

120 «Wir können nicht jeden wirtschaftspolitischen Entscheid mit Brüssel absprechen»
Interview mit Beat Rieder

129 Das doppelte Mehr als qualifiziertes Mehr

130 Die einen hoffen auf das Ständemehr, die anderen wollen es verhindern

135 Alle Kantone sollen mit einer Stimme sprechen, doch nicht alle wollen

140 Nimmt man Verfassung, EU-Verträge und Demokratie ernst, ist das Ständemehr zwingend

146 Verzicht aufs Ständemehr: Bundesrat in Erklärungsnot

151 Die Autorin

152 Die Progress Foundation und ihre Publikationen

Bilateralismus auf Augenhöhe

Das Vertragspaket, das die EU und die Schweiz in den letzten Jahren ausgehandelt haben, weist alles in allem gegen 2000 Seiten auf. Das ist für manche Menschen ein Grund, wenn nicht sogar der entscheidende oder einzige Grund, das Paket unbesehen in Bausch und Bogen abzulehnen. Sie sagen, ein solcher Vertrag bilde nicht die Realität ab, sondern mache sie noch komplizierter, als sie ohnehin ist. Und er löse nicht Konflikte, sondern bilde im Gegenteil die Grundlage für unzählige und endlose Streitereien. Nach einem genügsamen Bilateralismus, wie ihn der Autor dieser Zeilen schon vor Jahren gefordert hat, sieht es jedenfalls nicht aus.

Andere stellen nicht allein auf den Umfang des Paketes ab. Sie führen politische und wirtschaftliche Argumente ins Feld, aus denen sie ihre Haltung ableiten. Ihre Zustimmung oder Ablehnung beruht auf der Gewichtung der verschiedenen Aspekte eines solch riesigen Vertragswerks, auf unsicheren Hoffnungen und Befürchtungen, auf Wahrscheinlichkeiten, die man den vielen Unwägbarkeiten beimisst und am Schluss auf einer Art Saldo-Rechnung. Man mag noch so nüchtern und sachlich an die Sache herangehen, am Schluss mündet alles in ein Ermessensurteil. Nur die «Turbos» – die es unter den Befürwortern des Vertragswerks genauso gibt wie unter den Gegnern – behaupten etwas anderes.

Kompetente Lesehilfe

So wichtig das Vertragswerk ist, werden sich nur die wenigsten die Mühe antun, die 2000 Seiten zu studieren. Deshalb ist man froh um kompetente Lesehilfe. Katharina Fontana, Dr. iur., Trägerin des Bonny-Preises für die Freiheit, ehemalige Mitarbeiterin im Bundesamt für Justiz, vor allem aber, abgesehen von einem Gastspiel bei der Weltwoche, seit über zwei Jahrzehnten Inlandredaktorin bei der NZZ, liefert solche Lesehilfe. Sie tut dies praktisch seit der Wiederaufnahme der bilateralen Verhandlungen über einen Rahmenvertrag, der von den Propagandisten der beiden Seiten entweder als Bilaterale III beschönigt oder als Unterwerfungsvertrag diffamiert wird. Und sie tut es als Juristin.

Natürlich ist auch die Juristerei niemals wertfrei, sie verlangt ebenfalls Ermessen. Aber wenn Juristen Bestimmungen und Formulierungen auseinandernehmen, bewegen sie sich doch auf festerem Boden, als wenn Politiker und Ökonomen über mögliche Entwicklungen spekulieren. Im Vergleich mit den Annahmen über die Entwicklung der Welt, der EU und der Schweiz in den nächsten 20 oder 30 Jahren, die dem Pro und Contra zu den Verträgen der EU mit der Schweiz zugrunde liegen, zugrunde liegen müssen, sind juristische Aussagen geradezu klar und solide. So heisst es etwa in den Erläuterungen des Bundesrats: «Diese Rechtsakte werden von der Schweiz grundsätzlich direkt angewendet, ohne dass sie in das Landesrecht überführt werden müssen.» Und in Artikel 11 des Stromabkommens steht, dass die Schweiz weiterhin berechtigt sei, die Bedingungen für die Nutzung ihrer Wasserkraft zu regeln, «unter Vorbehalt des gemäss diesem Abkommen anwendbaren Rechts».

Vor diesem Hintergrund hat der Stiftungsrat der Progress Foundation Frau Fontana gebeten, eine Auswahl ihrer Artikel zum Thema der Verträge sowie von Interviews, die sie (oft zusammen mit Kolleginnen und Kollegen) geführt hat, für diese Schrift zusammenzustellen. Da die Autorin nicht zuletzt auf Grund ihrer Lektüre der Verträge dem Abkommen skeptisch gegenübersteht, ist der Grundtenor der Publikation ebenfalls von grosser Vorsicht geprägt. Es ist die Haltung eines fairen Bilateralismus auf Augenhöhe. Im Zentrum stehen nach dem Motto «Drum prüfe, wer sich ewig bindet» die Tücken der Verträge und nicht die vorteilhaften oder zumindest unproblematischen Aspekte. Dank der nicht sehr normativen, sondern eher analytischen, die Gegenargumente oft einbindenden Arbeitsweise von Frau Fontana und den zum Teil anderen Perspektiven der Gesprächspartner sollte die Lektüre auch für überzeugte Befürworter der Verträge von Nutzen sein. Denkanstösse, wie sie der Titel dieser Schriftenreihe verspricht, bieten die ausgewählten Texte jedenfalls.

Geht alle Macht von Volk und Ständen aus?

Wir haben die Texte in drei Gruppen aufgeteilt. Im ersten Teil geht es um ein zentrales, ja vielleicht das zentrale Spannungsverhältnis zwischen dem Staatsverständnis der EU und jenem der Schweiz. In der Schweiz geniesst das Volk als Souverän und oberste Gewalt im Staate sehr viel mehr Macht als in allen EU-Staaten. Es gibt auch keine Verfassungsgerichtsbarkeit, weil das Volk die Verfassung schreibt und zusammen mit dem Parlament konkretisiert, nicht ein Richtergremium. Die sogenannte dynamische Rechtsübernahme rüttelt massiv an dieser helvetischen Eigenart. Entscheide, die bisher

in der Schweiz vom Volk und den Räten gefällt werden, werden de facto zu den parlamentarischen Institutionen der EU und je nach «Wohlverhalten» der Schweiz in der Folge zu Gerichten hin verschoben, und zwar nicht zu eigenen Richtern, sondern nicht formell, aber faktisch zu Richtern der Gegenpartei. Es sind also nicht einfach gewöhnliche fremde Richter (die eigentlich völlig zu Unrecht perhorresziert werden), sondern Richter, die von der ganzen Konstellation her nicht über der Sache stehen können.

Die Texte im zweiten Teil kreisen um den Elefanten im Raum beim Verhältnis der Schweiz zur EU, nämlich die Zuwanderung (und weitere Konsequenzen der Verträge für die Schweizer Wirtschaftspolitik). In diesem Bereich ist die Glaubwürdigkeit des Staates doppelt angeschlagen. Zum einen hat Bern im Vorfeld der Abstimmung über die Personenfreizügigkeit Prognosen geliefert, die so meilenweit von der späteren Realität entfernt lagen, dass der Verdacht des Schönredens kaum von der Hand zu weisen ist. Zum anderen wurde die 2014 vom Volk angenommene Masseneinwanderungsinitiative nie umgesetzt; die institutionelle Politik setzte sich über das Volk hinweg. Beides könnte sich nun rächen. Politik und Verwaltung versuchen zwar zu besänftigen und betreiben Wohlfühlpolitik, wie es Boris Zürcher, der ehemalige Leiter der Direktion Arbeit im Staatssekretariat für Wirtschaft (Seco), in einem Interview ausdrückt. Gemäss Wikipedia ist der Elefant im Raum eine Metapher für ein offensichtliches Problem oder heikles Thema, das alle Beteiligten wahrnehmen, aber aus Angst, Scham oder Höflichkeit bewusst totschweigen. Diese Strategie wird kaum verfangen.

Im dritten Teil geht es um die fundamental demokratische Frage, ob das Vertragspaket von einer Volksmehrheit

allein abgesegnet werden kann oder ob es zusätzlich von den Ständen gutgeheissen werden muss. Das Thema wird auch in vielen Aufsätzen und Interviews der ersten beiden Teile behandelt, steht dort aber nicht im Zentrum. Da das doppelte Mehr von Volk und Ständen eine ziemlich einmalige Konstruktion ist, wird es im Ausland und zunehmend auch in der Schweiz oft nicht verstanden. Dabei ist dieser Gegenpol zur Tyrannei der Volksmehrheit eine der genialsten Sicherungen der Demokratie und des Föderalismus. In vielen Ländern wird nur der eine Pfeiler der Demokratie, die Entscheidungsgewalt der Mehrheit, gepflegt, kaum aber der zweite, der gleichzeitige Schutz der Minderheit. Das doppelte Mehr leistet, was anderswo qualifizierte Mehrheiten leisten. Diese bevorzugen, wenn es um wichtige Entscheide wie Verfassungsrevisionen geht, basierend auf tiefen Menschheitserfahrungen bewusst den Status Quo. In der Schweiz verlangt die Bundesverfassung das doppelte Mehr (von Volk und Ständen) für den Beitritt zu supranationalen Organisationen. Anhänger des anvisierten Vertragspakets verweisen mit Recht darauf, dass es bei diesem nicht um einen Beitritt zur EU geht. Sie verschweigen aber, dass der Vertrag zum Teil weitreichendere Folgen hätte als ein EU-Beitritt, zumal mit der faktischen Unterstellung zentraler Politbereiche unter das Gericht der EU (EuGH). Als EU-Mitglied könnte die Schweiz Richter in den EuGH entsenden, als Drittland kann sie es nicht. Es gibt daher Gegner des Vertrags, die einen EU-Beitritt dem vorliegenden Vertragswerk vorziehen würden.

Katharina Fontana gehört zu jenen, die das Paket aus politischen und staatsrechtlichen Gründen Volk und Ständen vorlegen würden. «Die EU-Verträge stehen faktisch über der Verfassung, sie werden bestehendes und künftiges Schweizer Recht brechen», lautet ihre schnörkellose Begründung.

Inspiration und Information

Die Artikel wurden grundsätzlich so, wie sie in der NZZ publiziert worden sind, in das Buch übertragen. Kürzungen, Umformulierungen, Änderungen einzelner Titel und Bearbeitungen der Personenbeschreibungen oder der Zusammenfassungen am Beginn der Texte erfolgten aus gestalterischen und umbruchtechnischen Gründen. Es bestand nirgends die Absicht, inhaltliche Anpassungen vorzunehmen. Hoffentlich ist das gelungen.

Die Autorin und der Verfasser dieser Zeilen wünschen anregende, vielleicht aufregende, jedenfalls informative und inspirierende Lektüre. Sie möchten mit diesem Buch einen Beitrag zu einer differenzierten Debatte leisten und freuen sich über jede substanzielle Reaktion, sei sie zustimmend oder ablehnend.

Gerhard Schwarz
Stiftungsratspräsident der Progress Foundation
Zürich, im April 2026

Richter über dem Volk?

Richter gegen Politiker: Die Justiz strapaziert die Demokratie

2024 ärgerte sich das halbe Land über die übergriffigen Klima-Richter in Strassburg. Was ist Aufgabe der Justiz, was Aufgabe der Politik? Diese Frage stellt sich auch bei den neuen Verträgen zwischen der Schweiz und der EU.

Erschienen in der NZZ vom 7.1.2025

Im Frühsommer 2024 kam es im eidgenössischen Parlament zu einer bemerkenswerten demokratischen Aufwallung. Anlass war das Klimaseniorinnen-Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte. Die von Greenpeace vorgeschickten älteren Frauen hatten die Schweiz in Strassburg verklagt, weil sie angeblich zu wenig für den Klimaschutz unternehme und die Seniorinnen damit in ihrem Recht auf Privatleben verletze. Worin die menschenrechtliche Verletzung der munteren Damen genau bestand, wurde vor Gericht zwar nicht klar, doch den Strassburger Richtern ging es um Höheres: ihre historische Rolle als Hüter des Weltklimas. Sie erfanden kurzerhand ein neues Menschenrecht auf Klimaschutz, obschon sich dieses auch nicht ansatzweise in der Menschenrechtskonvention findet und von den Europaratsstaaten, welche die Konvention abgeschlossen haben, auch nicht gewollt ist.

Klima-Urteil sorgt für Freude bei den EU-Kritikern

Während die Klimaseniorinnen international gefeiert wurden, ärgerte man sich in der Schweiz gewaltig über diesen

richterlichen Übergriff und die Verletzung der nationalen Souveränität. Ein paar eigenwillige und einflussreiche Köpfe im Parlament riefen zum politischen Widerstand auf, was am Ende dazu führte, dass beide Räte samt Landesregierung eine Protesterklärung gegen den Klimaaktivismus der europäischen Richter und gegen ihre Einmischung in die Schweizer Politik verabschiedeten und nach Strassburg schickten – ein einmaliger Vorgang.

Dass sich das Personal des Gerichtshofs davon beeindrucken lässt, ist nicht anzunehmen, und wie sich die belastete Beziehung zwischen der Schweiz und Strassburg entwickeln wird, bleibt abzuwarten. Das Jubiläum des Beitritts der Schweiz zur Menschenrechtskonvention, der sich im November 2024 zum 50. Mal jährte, wurde hierzulande jedenfalls nur verschämt im kleinen Kreis von Gleichgesinnten gewürdigt. Feiern war nicht angesagt, Aufmerksamkeit suchte man nicht.

Den Schweizer EU-Kritikern kommen das Klima-Urteil und der offene Konflikt mit der Strassburger Instanz wie gerufen, den EU-Freunden ist der Vorfall unangenehm. Denn er zeigt, dass internationale Gerichtshöfe ihre Rolle und ihre Kompetenzen expansiv verstehen und sich nicht davon abhalten lassen, das Recht nach ihren Vorstellungen oder nach ihrer «Agenda» weiterzuentwickeln. Ein einzelner Staat kann dagegen nichts oder nicht viel ausrichten; das Gericht durch ein neues Gesetz zu steuern, wie es auf der nationalen Ebene möglich ist, geht international nicht.

Was für den Gerichtshof in Strassburg gilt, den EGMR, gilt ebenso für den Gerichtshof der Europäischen Union in Luxemburg, den EuGH. Eine selbstbewusstere Instanz als

jene in Luxemburg kann man sich kaum vorstellen. Der EuGH sorgt immer wieder für Paukenschläge und beschliesst so bahnbrechende wie weitreichende Urteile. Er nimmt sich die Freiheit heraus, Unionsrecht grosszügig und dynamisch umzuinterpretieren, was bei den EU-Mitgliedstaaten oft für Aufregung sorgt. Er betreibt ungeniert Rechtsschöpfung von der Richterbank herab. Für viele hierzulande ist er das rote Tuch in der Schweizer Europapolitik.

Die Elefanten im Raum

Die vom Bundesrat mit der Europäischen Union ausgehandelten Verträge (darunter die Personenfreizügigkeit oder der Strom) sehen institutionelle Regeln vor. Die Schweiz würde sich verpflichten, neues EU-Recht dynamisch zu übernehmen, zudem würde sie einen Mechanismus zur Streitbeilegung akzeptieren. Die institutionellen Fragen seien «die Elefanten im Raum», sagt der FDP-Chef Thierry Burkart, und er hat recht. Obwohl unübersehbar, reden der Bundesrat und die Unterstützer des Vertragspaketes lieber über alles andere als darüber, was sich institutionell und staatspolitisch für die Schweiz ändern und welche Rolle der EuGH künftig hierzulande spielen würde.

Die EU ist diesbezüglich unverkrampfter. So hält sie in ihren Ausführungen zum geplanten Vertragspaket mit der Schweiz fest, dass die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs umfassend anzuwenden sei, «für alle diese Abkommen, unabhängig davon, ob sie vor oder nach dem Inkrafttreten des Pakets ergangen ist». Die Schweiz müsste demnach die bisherige EuGH-Praxis zum Unionsrecht wie auch die künftige Praxis übernehmen, sofern sie in den Bereich der Personenfreizügigkeit, des Stroms oder der anderen

Abkommen (wie Landverkehr, Gesundheit, Lebensmittel) fällt.

Was würde das bedeuten? Die Übernahme der EuGH-Rechtsprechung ist für die Schweiz nichts grundsätzlich Neues, das Schweizer Recht ist schon jetzt zu einem Gutteil «europäisiert». Das Bundesgericht richtet sich bereits heute oft nach dem, was die Richter in Luxemburg beschliessen. Es begründet dies mit dem Interesse an einer parallelen Rechtslage in der Schweiz und in der EU. Es tut dies oft unbemerkt, hin und wieder sorgt die Übernahme der EuGH-Urteile aber auch für Wirbel, gerade wenn sie mit der Zuwanderung zu tun haben. So etwa, als das Bundesgericht den EuGH-Entscheid zum Recht auf Familiennachzug für Drittstaatenangehörige übernahm – mit der migrationspolitisch bedeutsamen Folge, dass zum Beispiel eine in der Schweiz wohnhafte Deutsche, die mit einem Syrer verheiratet ist, ihre Schwiegereltern ins Land holen kann. Die Schweiz selber gewährt dieses Recht ihren eigenen Staatsangehörigen nicht.

Die Berücksichtigung der Luxemburger Urteile erfolgt heute freiwillig; liegen sachliche, triftige Gründe vor, weicht das Bundesgericht davon ab. Offen ist, ob und inwieweit unter den neuen Verträgen weiterhin Raum bliebe für autonome schweizerische Lösungen in den abkommensrelevanten Bereichen. Dieser Punkt sollte sauber analysiert werden, hier braucht es Klarheit. Die von den Verhandlern erzielten Ausnahmen – etwa im Bereich der Unionsbürgerrichtlinie, wo die Ausschaffung krimineller EU-Bürger weiterhin erlaubt sein soll – mögen eine gewisse Sicherheit bieten, auch bei der Übernahme neuer EuGH-Urteile.

Die Justiz wird mächtiger

Was man mit Bestimmtheit sagen kann: Mit den neuen Verträgen würde tendenziell die Bedeutung der Justiz weiter steigen und jene der Politik weiter abnehmen. Rechtsänderungen könnten vermehrt von Richtern getroffen werden, ausserhalb der parlamentarischen und demokratischen Verfahren und auch in politisch heiklen Bereichen. Die Schweiz müsste sich wohl umgewöhnen. Der Zürcher Europarechtler Matthias Oesch formuliert es so: «Das Grundverständnis über die Rolle der Politik, des Rechts und der Gerichte bei der Lösung von Konflikten in der EU steht in augenfälligem Kontrast zu der in der Schweiz traditionell vorherrschenden Zurückhaltung, Konflikte zu entpolitisieren und ihre Lösung einer gerichtlichen Instanz zu überantworten. In der Debatte über neue institutionelle Regeln tut die Schweiz gut daran, sich dieser Unterschiede bewusst zu sein.»

Der Bundesrat scheint überzeugt davon, dass die neuen Abkommen der Schweiz übers Ganze gesehen mehr Vorteile als Nachteile bieten. Zur Bedeutung der institutionellen Neuerungen äussert er sich dabei kaum. Doch die Elefanten im Raum werden nicht kleiner, wenn man nicht über sie spricht. Vielleicht sind die Änderungen verglichen mit der geltenden Situation – namentlich, was die Übernahme der neuen Rechtsprechung angeht – auch geringer, als Kritiker befürchten.

Ist das Volk zu dumm?

Die Diskussion, wo die Grenze zwischen Gesetzgeber und Richter zu ziehen ist, ist nicht neu. Auch in der Schweiz wird seit Jahren darüber debattiert, was Aufgabe des Parla-

ments und was Aufgabe der Justiz ist. Mitunter ist zu hören, die dritte Gewalt sei besser in der Lage, unbefangen und richtig zu urteilen, da sie die Sache von einer höheren Ebene aus betrachte. Nur Richter könnten den rasanten gesellschaftlichen, ökonomischen und wissenschaftlichen Veränderungen angemessen Rechnung tragen – oder dem Klimaschutz. Volk und Parlament dagegen fehle diese Fähigkeit: Das Volk habe zu wenig Ahnung und agiere emotional, und Parlamentarier seien auf ihre Wiederwahl aus und würden dem kurzfristigen persönlichen Erfolg alles unterordnen.

Freiheitsliebende Geister tun sich dagegen schwer mit der Vorstellung, dass eine «Gruppe von Weisen» über dem demokratischen Gesetzgeber und dem Volk stehen soll. Mit der dritten Gewalt im klassischen Sinn, die der Diener des Gesetzes sein soll, hat das nicht mehr viel zu tun. Ein solcher Elitismus widerspricht auch dem schweizerischen Staatsverständnis – setzt er sich durch, können Parlament und Stimmberechtigte, kann die Demokratie einpacken. Oder wie heisst es in der Bundesverfassung: «Die Bundesversammlung übt unter Vorbehalt der Rechte von Volk und Ständen die oberste Gewalt im Bund aus.»

Für das Bundesgericht hat die Freizügigkeit mit der EU unbedingten Vorrang

Kann die Schweiz die Zuwanderung selbständig bremsen, notfalls mit einer einseitigen Schutzklausel oder einer Einwanderungsabgabe? Die Lausanner Richter haben vorgespurt.

Erschienen in der NZZ vom 28.4.2025

Als Justizminister Beat Jans Ende März 2025 vor den Medien die Haltung des Bundesrates zur SVP-Volksinitiative «Keine 10-Millionen-Schweiz» darlegte, kam er etwas ins Schleudern. Jans führte aus, dass die Initiative höchst gefährlich sei und die Landesregierung sie ohne Gegenentwurf zur Ablehnung empfehle. Gleichzeitig lobte er die Schutzklausel, die der Bundesrat mit der EU ausgehandelt hat: Man könne sie als eine Art Gegenentwurf zur SVP-Initiative verstehen. Sie ermögliche es der Schweiz, den Zustrom von EU-Bürgern in wirtschaftlich schwierigen Zeiten über Kontingente eigenständig zu steuern. Den Einwurf eines Journalisten, dass die EU die Sachlage anders darstelle und die Schweiz gerade nicht eigenständig Schutzmassnahmen ergreifen und von der Personenfreizügigkeit abweichen könne, versuchte Jans wegzulächeln. Es handle sich «um zwei verschiedene Lesarten».

Wie die vom Bundesrat ausgehandelte Schutzklausel mit der EU aussieht und ob die Schweiz in Krisenzeiten tatsächlich allein (Lesart Jans) oder nur mit Genehmigung eines Schiedsgerichts (Lesart EU-Kommission) Massnahmen gegen die Zuwanderung ergreifen darf, sollte klar werden, wenn

der Abkommenstext und die Gesetzesänderungen in die Vernehmlassung geschickt werden.

Das Bundesgericht hat vorgespurt

Die anderen Parteien lehnen das SVP-Begehren, das irgendwann das Ende der Personenfreizügigkeit bedeuten könnte, entschieden ab. Nicht einig sind sie sich in der Frage, ob die mit der EU ausgehandelte Schutzklausel reicht, um die Bevölkerung von einem Nein zur SVP-Initiative zu überzeugen. Oder ob es nicht doch einen «echten» Gegenentwurf braucht, um das Volksbegehren erfolgreich zu bekämpfen.

Ideen, wie man die Initiative kontern könnte, werden seit geraumer Zeit ausgebreitet. Simon Michel, der «Mister Europa» des Freisinns, liebäugelt mit einer Einwanderungsabgabe, die Schweizer Firmen für ihre EU-Angestellten bezahlen müssten, und mit einseitig angeordneten Kontingenten, wenn die Bevölkerungszahl einen gewissen Schwellenwert überschreitet. Der Mitte-Präsident Gerhard Pfister tendiert zu einer Schutzklausel in der Bundesverfassung, welche die Schweiz selber anrufen könnte und zu der die EU nichts zu sagen hätte. Man braucht kein Europarechtsspezialist zu sein, um zu erkennen, dass diese Vorschläge die aktuell geltende Personenfreizügigkeit ritzen, wenn nicht mehr.

In der politischen Diskussion über allfällige einseitige Schutzmassnahmen gegen die Zuwanderung geht gerne vergessen, dass es noch einen anderen Akteur gibt, der hier mitreden wird: das Bundesgericht. Die Lausanner Richter haben bereits vorgespurt. 2015 haben sie ein brisantes Urteil zur Personenfreizügigkeit gefällt und eine Kontroverse darüber ausgelöst, inwieweit der Wille von Volk und Parlament

auch für die Justiz gilt und wer am Ende in der Schweiz das Sagen hat.

Affront für das Parlament

Bundesrat und Parlament standen 2015 vor der heiklen Aufgabe, die SVP-Initiative gegen die Masseneinwanderung, die 2014 von Volk und Ständen angenommen worden war, umzusetzen. Die Stimmbevölkerung hatte sich mit der Annahme der Initiative für einen Kurswechsel bei der Zuwanderungspolitik ausgesprochen, ohne die Kündigung der Personenfreizügigkeit explizit zu verlangen. Die Frage war nun: Wie wird man dem gerecht?

Das Bundesgericht grätschte ganz bewusst in diese Debatte hinein. Es machte klar, dass es einseitige Schutzmassnahmen gegen die Zuwanderung nicht akzeptieren würde. Setze das Parlament den neuen Verfassungsartikel auf eine Weise um, die mit dem Freizügigkeitsabkommen nicht vereinbar sei, werde das Bundesgericht im Anwendungsfall Letzterem den Vorrang geben. Das Abkommen und die Urteile des Europäischen Gerichtshofs (EuGH), in denen dieser die Personenfreizügigkeit weiterentwickle, gingen vor, so das Bundesgericht. Damit stellte es das Freizügigkeitsabkommen und die Rechtsprechung des EuGH über die Bundesverfassung und über das Gesetz.

Das Urteil war für das Parlament ein Affront. Das Bundesgericht hob damit die langjährige Schubert-Praxis aus den Angeln. Diese erlaubt es dem Parlament, mit einem Bundesgesetz ausnahmsweise von einem internationalen Vertrag abzuweichen, sofern es sich dabei nicht um eine internationale Menschenrechtsgarantie (wie die Europäische

Menschenrechtskonvention) handelt. Das Freizügigkeitsabkommen ist keine internationale Menschenrechtsgarantie, und trotzdem hat das Bundesgericht die Schubert-Praxis bei der Personenfreizügigkeit gestrichen und den Spielraum des Parlaments damit empfindlich beschnitten.

Gefällt wurde das umstrittene Urteil von der II. öffentlich-rechtlichen Abteilung. Präsident der fünfköpfigen Abteilung war damals Andreas Zünd, der heute Schweizer Richter am Strassburger Menschenrechtsgerichtshof ist. Drei der Richter sind noch im Amt. Der fünfte, Hansjörg Seiler, ist pensioniert. Er hatte sich 2015 gegen seine Kollegen gestellt und dazu aufgerufen, angesichts des Volksentscheids zur Zuwanderung bei der Übernahme von neuer EuGH-Rechtsprechung Zurückhaltung zu üben – ohne Erfolg. Laut Seiler gilt die Rechtsprechung von 2015 noch heute. Das Bundesgericht sei bisher nicht auf seine Haltung zurückgekommen.

Dezidiert internationale Ausrichtung

Was bedeutet das nun für die Frage, ob die Schweiz einseitige Schutzmassnahmen gegen die Zuwanderung anordnen kann? Es ist davon auszugehen, dass das Bundesgericht bzw. die für Ausländerfragen zuständige II. öffentlich-rechtliche Abteilung in einem konkreten Streitfall der Personenfreizügigkeit den Vorrang geben würde. Trotz personellen Wechseln hat sich an der dezidiert internationalen Ausrichtung der erwähnten Gerichtsabteilung nichts geändert.

Kurz: Eine einseitige Schutzklausel hielte vor den Lausanner Richtern mit grosser Wahrscheinlichkeit nicht stand. Das dürfte auch für andere Massnahmen wie Einwanderungsabgaben oder einseitig angeordnete Kontingente gelten, die

mit der Personenfreizügigkeit schwerlich in Einklang zu bringen sind. Konkret heisst das: Würde zum Beispiel eine Firma, die für EU-Angestellte in der Schweiz künftig eine Abgabe entrichten müsste, sich gerichtlich dagegen wehren, könnte das Bundesgericht die Anwendung des entsprechenden Gesetzes verweigern. Und was das Bundesgericht entscheidet, gilt für alle rechtsanwendenden Behörden.

Neue Regeln aus Brüssel gelten direkt in der Schweiz

Der Bundesrat folgt bei der dynamischen Rechtsübernahme weitgehend der Forderung der EU: Wenn Brüssel neue Akte erlässt, werden diese eins zu eins Teil der Schweizer Rechtsordnung.

Erschienen in der NZZ vom 8.7.2025

Wir können immer Nein sagen» – das ist eines der wichtigsten Argumente, mit denen die Pro-Seite für die neuen EU-Verträge wirbt. Damit wollen die Befürworter die Angst vor der dynamischen Rechtsübenahme nehmen. Diese bedeutet: Die Schweiz verpflichtet sich, bei den bisherigen und den neuen Binnenmarktabkommen künftige EU-Vorschriften laufend zu übernehmen.

Die Kritiker halten nicht viel von dieser Zusicherung. Sie sehen die direkte Demokratie in Gefahr. «Wenn die EU neue Regeln einführt, gelten sie, ohne dass das Parlament und das Volk darüber abstimmen können!», behauptete die SVP-Nationalrätin Magdalena Martullo im Juli 2025 im Streitgespräch mit dem SP-Nationalrat Eric Nussbaumer bei «20 Minuten». Dieser konterte: «Wir können über sämtliches EU-Recht, das wir je übernehmen wollen, in unseren eigenen demokratischen Prozessen entscheiden.» Und weiter: «Nach wie vor gilt der Gesetzgebungsweg über Volk, Parlament oder Bundesrat.»

Keine landesrechtliche Umsetzung

Was stimmt? Bleibt alles beim Alten, wie Nussbaumer sagt? Oder werden Parlament und Volk übergangen, wie Martullo es darstellt? Wer eine Antwort darauf sucht, muss wissen, wie die Übernahme des neuen EU-Rechts abläuft. Es gibt zwei Methoden: das Äquivalenzverfahren und das Integrationsverfahren. Für die Abkommen über Landverkehr und technische Handelshemmnisse (MRA) gilt Äquivalenz, für die anderen Verträge – Freizügigkeit, Strom, Lebensmittel, Luftverkehr – Integration.

Die Schweiz hat sich hier weitgehend dem Willen der EU gefügt. Die Methode – Äquivalenz oder Integration – war während der Verhandlungen über die Verträge umstritten. Die EU habe bei allen Verträgen die Integrationsmethode durchsetzen wollen, schreibt das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) auf Anfrage. Das EDA wertet es als «Verhandlungserfolg der Schweiz, dass die Äquivalenzmethode im Landverkehrsabkommen und im MRA beibehalten» werden konnte. Man kann es auch anders sehen: Die Integration wird die dominierende Methode für die Rechtsübernahme. Sie gilt nicht nur für die Mehrheit der Verträge, sie gilt vor allem für die politisch heikelsten Verträge, bei denen Rechtsentwicklungen besonders umstritten sein dürften.

Dabei geht es nicht bloss um eine rechtstechnische Frage. Zwischen Äquivalenz und Integration besteht ein wesentlicher Unterschied: Im ersten Fall sind die neuen EU-Rechtsakte nicht direkt anwendbar. Die Schweiz muss dafür sorgen – mit einer Verordnung oder einem Gesetz –, dass ihr Recht jenem der EU entspricht. Wie sie das tut, ist

ihr überlassen. Am Ende muss eine gleichwertige Regelung vorliegen, diese muss aber nicht mit jener der EU identisch sein. Die Äquivalenzmethode lässt der Schweiz also einen gewissen Spielraum.

Die Integrationsmethode tut das nicht: Die in Brüssel beschlossenen Rechtsakte werden unmittelbar Teil des Schweizer Rechts. «Diese Rechtsakte werden von der Schweiz grundsätzlich direkt angewendet, ohne dass sie in das Landesrecht überführt werden müssen», schreibt der Bundesrat in seinen Erläuterungen.

Von Sportpferden bis zu Marktständen

Um das Ganze konkreter zu machen: Das geplante Lebensmittelabkommen umfasst 61 Rechtsakte der EU. Zu diesen Rechtsakten kommen zusätzlich die darauf gestützten Erlasse der EU-Kommission. Alle diese Regelungen gelten neu für die Schweiz, und sie muss auch alle künftigen Änderungen übernehmen. Dabei geht es um sehr unterschiedliche Dinge, um Saatgut, Pestizide, Sportpferde, Zuchtschweine, den Transport von Haustieren, Vitamine, Mineralstoffe und vieles mehr. Und es geht um Lebensmittelhygiene. Unter anderem schreibt die EU vor, welche Bedingungen in Verkaufslokalen bis hin zu Marktständen einzuhalten sind, es gibt Vorschriften über Umkleidekabinen für das Verkaufspersonal, Zertifizierungen von Küchen, Hygieneschulungen für Verkäuferinnen und anderes mehr.

Wenn für das Lebensmittelabkommen die Äquivalenzmethode gelten würde, hätte es die Schweiz in der Hand, eigene Regeln über die Lebensmittelhygiene an Marktständen zu erlassen, die eventuell lebensnäher und unbürokratischer

wären als jene aus Brüssel. Mit der Integrationsmethode hat sie diese Möglichkeit nicht. Das heisst: Die Schweiz wird dasselbe Regelwerk haben wie die EU.

Was im Kleinen für den Verkauf an Marktständen gilt, gilt im Grossen für den gesamten Lebensmittelbereich, für die Personenfreizügigkeit oder für den Strom: Wenn die EU Änderungen beschliesst, dann gelten diese hierzulande grundsätzlich direkt. Die Integrationsmethode ist ein weitgehender staatspolitischer Schritt für die Schweiz. Dass fast die gesamte Rechtsübernahme nach diesem Modell funktioniert und die EU-Regeln direkt Teil der Schweizer Rechtsordnung werden, ohne landesrechtliche Umsetzung, wurde bisher nicht thematisiert. Der Bundesrat ist in dieser Hinsicht sehr zurückhaltend: Im 931 Seiten dicken Vernehmlassungsbericht wird die Integrationsmethode diskret unter Ziffer 2.1.5.2.2 abgehandelt.

Der Gemischte Ausschuss als Schlüsselstelle

Die Integration der neuen Akte aus Brüssel läuft wie folgt ab: Erlässt die EU eine neue Vorschrift, informiert sie den Gemischten Ausschuss (GA) darüber, dass die Schweiz diese integrieren muss. Für jedes Abkommen gibt es einen GA, dieser besteht aus Beamten und Diplomaten der Schweiz und aus solchen der EU. Der GA muss die Integration «so rasch als möglich» beschliessen; so steht es in den Verträgen. Dieser Beschluss des GA ist für die Schweiz bindend: Ab diesem Moment hat sie das EU-Recht übernommen, es tritt sofort in Kraft. Sagen die Diplomaten und Beamten im GA Ja, sagt die Schweiz Ja.

Eine Ausnahme gilt, wenn die Schweiz «verfassungsrechtliche Verpflichtungen» erfüllen muss. Dann muss der GA dies der EU-Seite mitteilen. «Erfordert der Beschluss (...) die Erfüllung verfassungsrechtlicher Verpflichtungen seitens der Schweiz, um Rechtswirksamkeit zu erlangen, so verfügt die Schweiz (...) über eine Frist von höchstens zwei Jahren, wobei sich die Frist im Falle eines Referendums um ein Jahr verlängert», heisst es in den Verträgen. Die Schweiz hat also maximal drei Jahre Zeit, das neue Recht einzuführen. Sonst drohen Ausgleichsmassnahmen.

Was «verfassungsrechtliche Verpflichtungen» genau sind, dazu äussert sich der Bundesrat in seinen Erläuterungen kaum. Man kann wohl davon ausgehen, dass die Schweizer Beamten, die im Gemischten Ausschuss sitzen, neues EU-Recht nicht übernehmen dürfen, wenn es in einem offenen Widerspruch zu einem Bundesgesetz steht. Der Bundesrat müsste dem Parlament in einem solchen Fall wohl eine Botschaft unterbreiten, um das entgegenstehende Gesetz an das EU-Recht anzupassen.

Offen ist dagegen, wie mit Rechtsakten umgegangen werden soll, die nicht unbedingt eine Gesetzesanpassung erfordern, aber gleichwohl von einiger Tragweite sind. Oder mit Neuerungen, die innenpolitisch umstritten sind. Wenn die EU beispielsweise die Unionsbürgerrichtlinie ändert und den Familiennachzug auf weitere Verwandte ausweitet, muss das hiesige Ausländer- und Integrationsgesetz nicht unbedingt revidiert werden. Die Änderung wäre aber politisch bedeutsam. Wer würde entscheiden, ob das Parlament in einem solchen Fall mitreden kann?

Informationsreisen nach Brüssel

Zuständig für die Festlegung der Schweizer Position «sind die für den Fachbereich des betreffenden Abkommens verantwortlichen Departemente und das EDA», schreibt der Bundesrat in den Erläuterungen. Das Bundesamt für Justiz soll rechtliche Begleitung leisten. Es sind also der Aussenminister und die Bundesangestellten aus den federführenden Ämtern, die entscheiden, ob das Parlament und das Volk bei der Übernahme von EU-Recht einbezogen werden oder nicht.

Dieser Punkt dürfte im Parlament noch zu reden geben. Gerade in der letzten Zeit kam es bei aussenpolitischen Dossiers mehrmals zu Friktionen. Der Bundesrat sah sich als allein zuständig an, worauf das Parlament die eigene Mitbestimmung erzwingen musste – so etwa beim Uno-Migrationspakt oder beim WHO-Pandemievertrag. Die Frage, wann das Parlament mitreden dürfen soll, wird sich aller Voraussicht nach ebenso bei der EU-Rechtsübernahme stellen.

Klar ist: Damit das Parlament seine Mitsprache rechtzeitig einfordern kann, auch gegen den Willen des Bundesrats, müssen die Ratsmitglieder früh genug wissen, was sich in Brüssel tut und was auf die Schweiz zukommt. Wenn der Gemischte Ausschuss einen Rechtsakt erst einmal durchgewinkt hat, ist es zu spät. Der Bundesrat schlägt vor, dass das Parlament zu diesem Zweck einen eigenen Mitarbeiter nach Brüssel entsendet oder dass die Aussenpolitischen Kommissionen häufiger Informationsreisen in die EU durchführen. Das ändert aber nichts daran, dass die Räte massgeblich auf die Regierung und die Verwaltung angewiesen sein werden, um auf dem Laufenden zu bleiben.

Schengen/Dublin als Vorbild

Der Bundesrat ist bemüht, die staatspolitische Tragweite der Rechtsübernahme zu relativieren. Er betont, dass die Schweiz künftig die Ausarbeitung von EU-Rechtsakten, die sie betreffen, mitgestalten könne (decision shaping). Auf diese Weise erfahre man frühzeitig, ob «heikle rechtsetzende Regelungen» zu erwarten seien. Auch weist er darauf hin, dass die dynamische Rechtsübernahme bei Schengen/Dublin problemlos funktioniere.

Möglicherweise machen sich die Kritiker tatsächlich zu viele Sorgen und wird die integrative Rechtsübernahme ohne Probleme ablaufen. Am Ende ist mitentscheidend, wie viel Vertrauen man in den Bundesrat, in die Diplomaten und in die Verwaltung hat. Vertrauen, dass sie wachsam sind, rechtzeitig handeln und Konflikte mit der EU-Seite nicht scheuen. Und dass sie die «verfassungsrechtlichen Verpflichtungen», die einen Einbezug des Parlaments und des Volks erfordern, nicht eng auslegen.

«Sollte ein Rechtsakt durchrutschen, gilt das EU-Recht mit allen Konsequenzen»

Staatsrechtsprofessor Andreas Glaser sagt im Gespräch mit Katharina Fontana und Fabian Schäfer, die dynamische Rechtsübernahme gehe weiter als erwartet, die Mitwirkung von Volk und Parlament stehe auf dem Spiel.

Erschienen in der NZZ vom 15.7.2025

Was hat Sie bei der Lektüre der neuen Abkommen am meisten überrascht?

Wie wenig der Bundesrat dazu sagt, wie er die neuen institutionellen Regeln innenpolitisch umsetzen will. Die Mitwirkung von Volk und Parlament bleibt offen. Dies ist umso erstaunlicher, als die Rechtsübernahme weiter geht als erwartet – auch das war eine Überraschung. In den Abkommen sind zwei Arten der Rechtsübernahme vorgesehen: Die mildere Form ist das Äquivalenzverfahren, bei dem die Schweiz neues EU-Recht mit einer eigenen Gesetzgebung übernimmt. Die andere – das Integrationsverfahren – geht deutlich weiter. Mit der Integration wird neues EU-Recht direkt Teil der Schweizer Rechtsordnung. Wenn ein Rechtsakt durchgeht, ohne dass die Schweiz Nein sagt,

---

Zur Person

Andreas Glaser ist Professor an der Universität Zürich für Staats-, Verwaltungs- und Europarecht unter besonderer Berücksichtigung von Demokratiefragen. Daneben ist er Direktionsmitglied am Zentrum für Demokratie Aarau. Glaser hat an der Universität Heidelberg habilitiert.

gilt er unmittelbar auch in der Schweiz, ohne dass Bundesrat oder Parlament noch etwas beschliessen müssen. Das ist ein weitgehender Eingriff, zumal dieses Verfahren auch bei der Personenfreizügigkeit, gelten soll.

Aber auch in diesem Verfahren kann die Schweiz eine Übernahme ablehnen, oder?

Ja, aber mit den Abkommen verpflichtet sich die Schweiz, in den fraglichen Bereichen neues EU-Recht grundsätzlich immer zu übernehmen. In Ausnahmefällen kann sie dies ablehnen, aber das ist nicht mehr als ein Notventil. Man darf zudem das Integrationsverfahren nicht unterschätzen: Es erfordert hohe Aufmerksamkeit. 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.

Aber könnte das Volk im Notfall nicht doch Nein sagen?

Nur wenn das Parlament rasch genug handelt. Es braucht verbindliche Abläufe, um die Entwicklung des EU-Rechts zu verfolgen.

Was hätten Sie vom Bundesrat erwartet?

Eine innenpolitische Antwort auf die institutionellen Protokolle, die man mit der EU ausgehandelt hat. Wer entscheidet bei einem neuen Rechtsakt, ob die Vertreter des Bundes im Gemischten Ausschuss die Übernahme akzep-

tieren, verweigern oder einen Vorbehalt anbringen? Macht dies der zuständige Departementschef alleine? Wann ist ein Thema so wichtig, dass der Gesamtbundesrat entscheidet? Wie werden die Kommissionen des Parlaments einbezogen? Kann das Parlament bereits beim Decision-Shaping ein Veto einlegen? Wenn die Schweiz bei der Rechtsübernahme einmal zu spät oder falsch reagiert, verbaut sie sich Spielräume. Das Risiko eines Betriebsunfalls besteht.

Bieten die Verträge auch positive Überraschungen?

Ja. Die verschiedenen Ausnahmen etwa zum Lohnschutz oder zur Zuwanderung sind sehr präzis umschrieben. Sie sind so genau definiert, dass man davon ausgehen kann, dass sie auch gegen künftige Entwicklungen des EU-Rechts abgesichert sind.

Dann halten Sie die Ausnahmen für wasserdicht?

Sicherheit gibt es in Gerichtsverfahren nie. Aber so weit sollte es gar nicht kommen. Die Verträge zeigen, dass die EU-Kommission diese Ausnahmen politisch akzeptiert hat. Sie wird also kaum deswegen mit der Schweiz vor Schiedsgericht ziehen.

Gegner befürchten ein Ausufern der Rechtsübernahme. Laut Bundesrat ist sie klar abgegrenzt und kann den Geltungsbereich der Abkommen nicht verändern.

Für den Status quo des EU-Rechts sehe ich keine grossen Risiken. Aber wir wissen nicht, welche Umgestaltungen die EU in Zukunft vornehmen wird. Niemand hat etwa

geahnt, dass sie die Personenfreizügigkeit über den Arbeitsmarkt hinaus auf alle Unionsbürger ausweiten würde. Die grosse Frage ist dann, ob die EU mit der Schweiz wie bis anhin politische Verhandlungen aufnimmt – oder ob sie versuchen wird, die grundlegenden Reformen über die Rechtsübernahme durchzubringen.

Konkret: Wenn die EU bei der Personenfreizügigkeit den Familiennachzug lockert oder die Frist für den Daueraufenthalt reduziert, muss die Schweiz dies übernehmen?

Wo es keine expliziten Ausnahmen gibt, muss die Schweiz grundsätzlich alles übernehmen. Für den Daueraufenthalt hat sich die Schweiz eine Ausnahme ausbedungen: eine Frist von fünf Jahren. Beim Familiennachzug sehe ich keine Ausnahme. Wenn die EU ihn also eines Tages ausweiten sollte, müsste die Schweiz dies in ihr Recht integrieren.

Laut Bundesrat ist sichergestellt, dass die Freizügigkeit weiterhin am Arbeitsmarkt anknüpft und die EU keine Ausdehnung erzwingen kann. Sehen Sie das auch so?

Ja, aber die Grenzen sind fliessend. Vor allem beim Familiennachzug stellen sich heikle Fragen. Je stärker er ausgeweitet wird, umso mehr schwappt die Freizügigkeit über den Arbeitsmarkt hinaus. Da könnte es Streitfälle geben, wie sie auch in der EU häufig sind. Wann darf jemand nachziehen? Wer erhält welche Kinderzulagen? In solchen Fällen wird die Auslegung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) entscheidend sein: Er entscheidet praktisch immer für eine Ausweitung der Rechte. Im Unterschied zur EU kann aber

weiterhin niemand in die Schweiz einwandern und von Anfang an Sozialhilfe beziehen.

Sie haben den EuGH angesprochen. Er wird bei der Streitbeilegung überall mitreden, wo die Verträge auf EU-Recht verweisen. Nur in den anderen Fällen entscheidet das Schiedsgericht alleine. Wer hat nun wie viel zu sagen?

Das ist unklar. Sicher ist, dass das Schiedsgericht in eigener Kompetenz entscheidet, ob Ausgleichsmassnahmen verhältnismässig sind. Wenn aber Begriffe aus dem EU-Recht eine Rolle spielen – das wird gerade bei der Freizügigkeit fast immer der Fall sein –, ist die Auslegung des EuGH bindend. Oft wird das Schiedsgericht den EuGH nicht einmal beiziehen müssen, weil seine Position aus seinen Urteilen bereits klar ist.

Was halten Sie von der Schutzklausel, mit der der Bundesrat die Zuwanderung notfalls bremsen will?

Zumindest ist sie im Abkommen klarer als bisher, und sie wird durch ein Schweizer Gesetz umgesetzt. Wenn der Bundesrat im Gemischten Ausschuss nicht durchdringt, kann er vor das Schiedsgericht gehen. Wenn dieses einwilligt, kann er Schutzmassnahmen ergreifen. Die Frage ist, was passiert, wenn er diese Einwilligung nicht bekommt.

Der Bundesrat sagt, dass er in diesem Fall die Zuwanderung eigenmächtig beschränken könnte. Vertragsbruch als Teil des bundesrätlichen Konzepts – was halten Sie davon?

Es handelt sich um eine politische Ankündigung im Gesetz, aber völkerrechtlich zulässig wird das Ganze dadurch natürlich nicht. Auch ist es nicht logisch, zum einen mit der Rechtssicherheit zu argumentieren, welche die Verträge bringen, und zum andern schon von vorneherein den Vertragsbruch in Aussicht zu stellen. Und es wäre wohl auch treuwidrig. In diesem Fall könnte man der EU kaum einen Vorwurf machen, wenn auch sie sich nicht mehr an das Vereinbarte halten und die Schweiz bei der Forschung erneut ausgrenzen würde.

Das Schiedsgericht soll aus drei oder fünf Richtern bestehen, paritätisch zusammengesetzt, der Präsident wäre von beiden Seiten zu wählen. Wer würde die Schweizer Richter bestimmen?

Das weiss man nicht, wie man einiges zum Schiedsgericht noch nicht weiss, was die Umsetzung durch die Schweiz betrifft. Im Abkommen steht aber, dass es eine Liste mit Sachverständigen geben soll. Es ist anzunehmen, dass das Europarechtler sein werden. Bundesrichter kommen eher nicht infrage, denn im Schiedsgericht kann es auch um deren eigene Fälle gehen. Es ist offen, wie das Ganze umgesetzt werden soll, ob der Bundesrat oder das Aussendepartement die Liste mit Experten erstellt und entscheidet, wer für die Schweiz in das Schiedsgericht delegiert wird.

Beim Strassburger Gerichtshof für Menschenrechte sieht man, wie viel Einfluss der Landesrichter hat. Wie wäre das beim Schiedsgericht?

Die Schiedsrichter hätten sehr viel Macht – deutlich mehr als der Schweizer Richter in Strassburg. Sie könnten

über einen Schweizer Volksentscheid befinden. Umso wichtiger ist es, rechtzeitig zu klären, wer die Personen bestimmt, die solche Urteile fällen können. Man sollte nicht warten, bis das erste Urteil vorliegt.

Gemäss Bundesrat würde sich bei den Volksrechten nichts ändern, die Stimmberechtigten könnten weiterhin Initiativen und Referenden einreichen und abstimmen. Teilen Sie diese Meinung?

Nein, das ist eine rein formelle Sichtweise, die der Realität nicht gerecht wird. Die Pflicht zur dynamischen Rechtsübernahme bringt einen fundamentalen Wechsel bei Abstimmungen. Konkret: Der Bundesrat wird in den Abstimmungserläuterungen schreiben, dass die Stimmberechtigten zum neuen EU-Rechtsakt Ja sagen müssen, weil das völkerrechtlich so abgemacht ist. Andernfalls müsse die Schweiz Ausgleichsmassnahmen gewärtigen. Für die Abstimmungsfreiheit ist das ein Problem.

Bei Schengen/Dublin kennen wir die dynamische Rechtsübernahme bereits: Bei Nein droht sogar der Ausschluss aus den Abkommen.

Das stimmt, doch die neuen EU-Verträge umfassen viel mehr Rechtsgebiete. Mit der dynamischen Rechtsübernahme führt die Schweiz eine neue Rechtspflicht ein, die man in dieser Verbindlichkeit und in diesem Ausmass bisher nicht hatte und die mit Ausgleichsmassnahmen verbunden ist. Mir scheint klar, dass dies die Willensbildung bei einer Abstimmung beeinflusst. Der saubere Weg wäre, die Neuerung klar zu benennen und in der Verfassung zu verankern. Sinn-

gemäss: «Bei der dynamischen Übernahme von EU-Recht gelten für das Parlament und für die Stimmbürger spezielle Regeln.» Andere Staaten haben das gemacht, als sie beim EU-Beitritt ihre gesetzgeberische Souveränität teilweise abgetreten haben.

Was würde sich für das Parlament ändern?

Sehr viel. Änderungsanträge und andere Mittel, die dem Parlament heute bei seiner Gesetzgebungstätigkeit offenstehen, haben bei der dynamischen Rechtsübernahme keinen Raum: Das Schweizer Parlament kann die EU-Rechtsakte ja nicht ändern. Es muss versuchen, seine Position viel früher einzubringen, schon bei der Ausarbeitung eines europäischen Erlasses.

Braucht es für die EU-Verträge ein obligatorisches Referendum mit Ständemehr?

Die Abkommen haben spürbare Auswirkungen auf Volk, Parlament, Bundesrat und Justiz. Damit sind sie von Verfassungsqualität. Es wird für gewisse Rechtsbereiche eine Art Nebenverfassung geschaffen. Das Parlament sollte sich ernsthaft überlegen, die Verträge dem Referendum sui generis und somit dem Ständemehr zu unterstellen, nur schon deshalb, weil das Paket riesengross ist und neben den Abkommen auch zahlreiche Gesetzesanpassungen umfasst.

Beim EWR hat man zwei Verfassungsänderungen in den Beschluss eingefügt und das Ständemehr damit zusätzlich gerechtfertigt. Wäre das auch hier der richtige Weg?

Aus meiner Sicht: ja. Es gibt verfassungsrechtlichen Handlungsbedarf. Man müsste die Auswirkung der dynamischen Rechtsübernahme auf die Volksrechte klar benennen. Die Verfassung ist die grosse Leerstelle in diesem Paket, die vom Bundesrat nicht angesprochen wird. Er sollte dies in der Botschaft nachholen und Kompensationen vorsehen. Das Referendum könnte vorverlagert werden.

Vorverlagert? Das müssen Sie erklären.

Wenn die Schweiz im Gemischten Ausschuss der Übernahme eines wichtigen Gesetzgebungsakts zustimmen wollte, unterstünde dieser Beschluss direkt dem fakultativen Referendum. Die Integration ins Abkommen wäre vorläufig blockiert, und es würde schnell Klarheit geschaffen. Ausserdem könnte man an eine neue Volksinitiative zur Aktivierung der Schutzklausel denken. Die Kantone bekommen ja auch eine entsprechende Standesinitiative.

Wenn die Schweiz die Verträge abschliesst, wie wird sich das auf das Machtgefüge zwischen Volk, Parlament, Regierung und Justiz auswirken?

Aus der Europäisierung von anderen Staaten wissen wir, dass mit einer Verschiebung zur Exekutive zu rechnen ist. Aller Erfahrung nach wird der Bundesrat mächtiger werden. Das Bundesgericht wird möglicherweise ebenfalls zu den Gewinnern zählen. An Einfluss verlieren werden das Parlament und das Volk. Die Vernehmlassung sollte dazu genutzt werden, diesem Effekt entgegenzuwirken.

Sind Sie persönlich für oder gegen die Verträge?

Ich sehe meine Aufgabe als Wissenschafter in der kritischen Begleitung der Politik. Deshalb beziehe ich politisch keine Stellung.

Propaganda aus der Amtsstube: Die Schweiz braucht keine Spin-Doktoren

Die Bundesbeamten haben Wissen und Macht wie sonst niemand in Bern. Dabei informieren sie gerne auch selektiv. Das zeigt sich derzeit bei den Erläuterungen zu den EU-Verträgen.

Erschienen in der NZZ vom 15.8.2025

Es sind finstere Gerüchte, die seit dem 1. August 2025 rund um den Zollkonflikt kursieren. Die Departemente von Ignazio Cassis und Beat Jans hätten die Verhandlungen mit den USA aus Rücksicht auf die EU verzögert, wird kolportiert. Man habe dem amerikanischen Präsidenten nicht etwas anbieten wollen, das man der EU mit den neuen Verträgen nicht auch zugestanden habe. Laut anderen Quellen sind diese Vorwürfe so bodenlos falsch, dass nicht einmal das Gegenteil davon wahr ist.

Was stimmt oder was nicht, wird man wohl nie in Gänze erfahren. Klar ist: Wäre es der Schweiz geglückt, frühzeitig eine vorteilhafte Vereinbarung abzuschliessen, hätten die EU-Gegner triumphiert und behauptet, die Schweiz fahre eben allein am besten. Umgekehrt geben die enorm hohen Zölle den Europa-Freunden Auftrieb, die argumentieren, die Verträge mit der EU seien nun noch dringlicher. Kommt hinzu: Es ist kein Geheimnis, dass einzelne Departemente in der Europafrage nicht neutral sind und den Abschluss der neuen Abkommen forcieren. Es wäre also keine Überraschung, wenn das politisch heiss umstrittene EU-Thema beim Um-

gang mit den USA tatsächlich eine Rolle gespielt hätte, zumindest im Hintergrund.

Übertrieben positiv

Generell sind der Einfluss und die Macht der Verwaltung nicht zu unterschätzen. Bei den EU-Verträgen zeigt sich das besonders ausgeprägt. Als der Bundesrat die Abkommen im Juni 2025 öffentlich machte, hatten auch die Diplomaten und Beamten ihre Auftritte vor den Medien. Sie zeigten sich als sehr selbstgewisse Gruppe, die das Vertragspaket mit einer Wagenburgmentalität verteidigte. Man lobte die eigene Arbeit, den pausenlosen Einsatz und garantierte, das Beste für die Schweiz herausgeholt zu haben.

Diese selbstbewusste Haltung kommt nicht von ungefähr. Niemand kennt das EU-Dossier besser als die Verwaltung. Einzig die Verhandler und Spezialisten in den Bundesämtern überblicken im Moment das Ausmass der Änderungen, die in den Verträgen enthalten sind. Es geht um gut 2000 Seiten Abkommenstexte, Protokolle, Erklärungen und Berichte. Der eigentliche Umfang ist aber noch viel grösser, denn die einzelnen Verträge verweisen im Anhang auf Dutzende von EU-Rechtsakten, die zu übernehmen sind.

Wer beispielsweise wissen will, was in der Richtlinie 2004/35/EG «über Umwelthaftung zur Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden» steht, welche die Schweiz beim Stromabkommen übernehmen würde, muss in die Sammlung des EU-Rechts eintauchen und sich durch Regelwerke lesen, die in einer anderen juristischen Sprache verfasst sind, als man sich das hierzulande gewöhnt ist. Das ist zeitaufwendig und mühselig – für gestandene Juristen,

geschweige denn Normalbürger. Auch die Medien finden nur schwer einen Zugang zu den Verträgen, der Einfachheit halber stützt man sich auf die von der Verwaltung ausgearbeiteten Faktenblätter und auf ihre Auslegungen.

Umso wichtiger wäre es, dass der Bundesrat und die Verwaltung die Öffentlichkeit möglichst sachlich und objektiv über die EU-Verträge informierten. Doch hier hapert es. Wer mit nüchternem Blick die Erläuterungen liest, kommt nicht umhin festzustellen, dass sie eine Schlagseite aufweisen. Vieles wird übertrieben positiv dargestellt, Unangenehmes kleingeredet, Verhandlungserfolge werden herausgestrichen, Zugeständnisse diskret abgehandelt oder ganz ausgelassen.

Propagandakrieg mit den Behörden

Dazu ein paar Beispiele. Der Bundesrat schreibt, dass die Volksrechte auch mit der dynamischen Rechtsübernahme «weiterhin in vollem Umfang gewährleistet» seien. Die Bürger könnten gegen ein erforderliches neues Gesetz «wie bisher» das Referendum ergreifen. Formell mag das stimmen, faktisch nicht. Mit der dynamischen Rechtsübernahme verpflichtet sich die Schweiz, in bestimmten Bereichen laufend neues EU-Recht zu übernehmen. Es handelt sich um ein Konzept, mit dem die Schweiz gesetzgeberische Souveränität abgibt – das ist mit der EU explizit so abgemacht. Es wirkt wie eine Schlaumeierei, wenn der Bundesrat in Brüssel die verbindliche Rechtsübernahme durch die Schweiz zusichert und zu Hause beschwichtigt, dass alles «wie bisher» weitergehe.

Beim politisch heissesten Dossier, der Zuwanderung, gibt es ebenfalls viel Zuckerguss. Die Schweiz würde sich

mit der teilweisen Übernahme der EU-Unionsbürgerrichtlinie verpflichten, den Familiennachzug für gewisse Personengruppen zu erleichtern und ein Daueraufenthaltsrecht nach fünf Jahren Anwesenheit einzuführen. Das würde vor allem für Personen aus den östlichen EU-Staaten Vorteile bringen. Kein Grund zur Aufregung, tönt es aus der Verwaltung: Es werde sich kaum etwas ändern, denn in der Praxis handhabe man den Familiennachzug schon heute grosszügig. Bei solchen Aussagen stellt sich unwillkürlich die Frage, wie viel Eigenleben es in den Bundesämtern eigentlich gibt und warum heute offenbar Dinge praktiziert werden, für welche die Rechtsgrundlage erst geschaffen werden soll.

Wer in die Vertragstexte leuchtet, findet laufend weitere Beispiele, wie die Verwaltung sich um den «richtigen» Dreh bemüht. So muss die Schweiz bei den Pensionskassen eine EU-Regelung übernehmen, gegen die sie sich gesträubt hat: Künftig sollen Erwerbstätige, die von der Schweiz in die EU ziehen, sich ihr überobligatorisches Kapital nicht mehr auszahlen lassen können; das Geld bleibt bis zur Pensionierung in der Schweiz gesperrt. Gerade für Gutverdiener kann das einschneidend sein. Der Bundesrat hebt nun aber nicht die Änderung hervor, die die Schweiz wider Willen einführen muss, sondern betont vielmehr, dass man in den Verhandlungen bei den Zusatzrentenansprüchen auch Ausnahmen erzielen konnte. Das ist nicht falsch, aber es ist eben nur selektiv wahr.

Kurz: Die Spin-Doktoren in der Verwaltung haben kräftig gewirkt. Das sorgt für Irritationen. So hat der sonst so zurückhaltende Bündner Mitte-Ständerat Stefan Engler in einer Zeitungskolumne jüngst seinem Ärger Luft gemacht und die Frage gestellt, ob es sich noch um Information oder

schon um Propaganda handle. Die Schönfärberei ist auch nicht klug, im Gegenteil, sie schadet der Glaubwürdigkeit und schürt Argwohn – und das nicht nur bei den EU-Kritikern, die ihre Meinung schon gemacht haben.

Die unangenehmen Dinge dürften früher oder später ohnehin ans Licht kommen, die Gegenseite holt langsam auf. Je einseitiger positiv die Verwaltung das Vertragspaket darstellt, desto einseitiger negativ äussern sich die Gegner. Und am Schluss ist man dort, wo man nicht sein möchte: in einem Propagandakrieg mit den Behörden.

Vom Hörsaal in die Amtsstube

Die Macht und die Dominanz der Bundesverwaltung sind nicht neu, doch sie nehmen zu. Dafür gibt es mehrere Gründe. Einer davon ist der Ausbau der Kommunikation. Die Journalisten sehen sich heute einer gewaltigen Zahl von Pressesprechern gegenüber. Viele der PR-Leute beim Bund waren früher selber in den Medien tätig und beliefern nun ihre Ex-Kollegen mit Informationen, Sprachregelungen, Interpretationen. Das führt mitunter zu einer unguten Nähe zwischen Medien und Verwaltung. Kommt hinzu, dass die meisten Journalisten im Herzen Etatisten sind und es mit der Staatskritik nicht übertreiben wollen.

Ein weiterer, wichtiger Grund liegt in der Zentralisierung, die die Schweiz seit Jahren erlebt. Je weiter weg vom Bürger reguliert wird, desto schwerer ist es, die Bürokratie zu kontrollieren und zu bekämpfen. Das ist notabene nicht allein der Fehler der Verwaltung. Die Politik trägt das Ihre dazu bei, dass es immer mehr Vorschriften auf höherer Ebene gibt und die staatlichen Stellenetats aufgestockt

werden. Dazu kommen die internationalen Vereinbarungen, besonders beliebt in der Form des angeblich harmlosen Soft Law. Sie werden durch Funktionäre ausgearbeitet und sind ein enormer Treiber von Regulierungen. Von demokratischer Legitimation muss man bei solchen Abmachungen gar nicht reden, politisch und juristisch aber spielen sie eine immer wichtigere Rolle. Am Hebel sitzen die Experten, Beamten, Richter, die Bürgernähe geht verloren.

Im Unterschied zu anderen Ländern hat die Schweiz keine Beamtenkaste, keine an Eliteuniversitäten ausgebildeten Staatsdiener. Doch auch hier kommen die Dinge ins Rutschen. So bieten Hochschulen nun eigens Lehrgänge an für Studenten, die in die öffentliche Verwaltung streben – vom Hörsaal direkt in die Amtsstube. Damit dürften bald noch mehr Personen mit ähnlicher Weltanschauung und Kultur im öffentlichen Dienst arbeiten; schon heute ist das uniforme Denken in der Verwaltung weit verbreitet. Wichtig wäre hingegen, dass vermehrt auch Personen zur Verwaltung stossen, die den Blick von aussen mitbringen. Wer setzt sich schon kritisch mit dem Staat auseinander, wenn er von ihm lebt und nichts anderes kennt?

Beamtenstaat und Expertokratie passen nicht zur Schweiz. Die Schweiz zeichnet sich traditionell durch eine vernünftige Staatsskepsis aus – das ist ihre Grundlage. Die Demokratie lebt nicht von jenen, die glauben, was ihnen die Obrigkeit erzählt, sondern von den Skeptikern.

Wie gut ist die Schweiz gegen Urteile von EU-Richtern geschützt?

Die Schweizer Verhandler sagten im August 2025, dass den EU-Richtern klare Grenzen gezogen seien und die Schweiz Spielraum habe. Doch so klar ist die Sache nicht.

Erschienen in der NZZ vom 26.8.2025

Vor wenigen Jahren galt es in der Schweiz noch als ungehörig, Kritik an aktivistischen Richtern und an internationalen Gerichtshöfen zu üben, die sich in die Politik einmischen. Das hat sich gründlich geändert. Spätestens seit dem Klimaseniorinnen-Urteil von 2024 ist offenkundig, wie ausgreifend etwa der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) in Strassburg urteilt. Inzwischen hat der Widerstand gegen diese Art von Entscheiden eine breite Öffentlichkeit erreicht.

Die Sorge, dass sich Gerichte selbständig machen und sich nicht mehr kontrollieren lassen, beschäftigt auch die Richter selbst. So widmet sich dieser Tage ein prominent mit Bundesrichtern, ausländischen Verfassungsrichtern und Rechtsprofessoren besetztes Symposium an der Universität Zürich dem richterlichen Aktivismus. Dabei geht es auch um den Europäischen Gerichtshof (EuGH) in Luxemburg, das Höchstgericht der Europäischen Union, und um die brisante Frage, was mit den neuen institutionellen Verträgen auf die Schweiz zukommen wird.

Ausnahmen, Klauseln, Erklärungen

Der EuGH ist im Europadossier der Elefant im Raum. Der Gerichtshof ist für seine extensive Rechtsprechung bekannt, er gilt als Integrationsmotor, der das Ziel der «immer engeren Union der Völker Europas» anstrebt. Nun will die Schweiz bekanntlich nicht Teil der EU sein; trotzdem soll der EuGH in zentralen Politikbereichen wie Zuwanderung, Lebensmitteln oder Strom künftig in der Schweiz mitentscheiden. Die Schweizer Verhandler, das kann man aus den EU-Verträgen herauslesen, waren sich der Risiken bewusst, die mit dem Einbezug des Gerichtshofs verbunden sind. Sie haben sich bemüht, die Mitsprache des EuGH durch Ausnahmeklauseln und gemeinsame Erklärungen zu begrenzen.

Mangels Erfahrung kann man nur darüber spekulieren, wie stark der EuGH künftig in der Schweiz Einfluss nehmen wird. Wenig Bedenken hat der Zürcher Europarechtler Matthias Oesch. Die Schweiz könne dem neuen Verfahren aus guten Gründen zustimmen. Der EuGH werde Sorgfalt walten lassen, sagte er im Interview mit der NZZ. Und ohnehin würden die Schweizer Gerichte die bilateralen Abkommen schon heute gemäss der Praxis des EuGH auslegen.

Auch der Bundesrat zeigt sich optimistisch. Er ist davon überzeugt, dass in den Verträgen klar abgegrenzt ist, wo der EuGH künftig mitreden darf und wo nicht. So konnten die Diplomaten Ausnahmen aushandeln, etwa bei der Ausschaffung von kriminellen Ausländern, dem Lohnschutz oder dem Erwerb von Immobilien: Diese Bereiche wären gegen künftige Entwicklungen des EU-Rechts abgesichert. Damit soll das ausserordentlich weite Verständnis des Unionsrechts, wie es der EuGH pflegt, eingehegt werden.

Zwei Schiedsrichter gegen einen Schweizer

Ob das gelingt? Einen skeptischen Blick hat Frank Schorkopf, Professor für öffentliches Recht an der Universität Göttingen. Der Deutsche hat die institutionellen Aspekte der EU-Verträge im Detail studiert und kann damit eine seltene Aussensicht bieten. Er wird an der Zürcher Tagung teilnehmen. Der Professor geht davon aus, dass der EuGH die in den Abkommen vereinbarten Klauseln, Vorbehalte und Ausnahmen grundsätzlich ernst nehmen wird, da die Schweiz ein Drittstaat und nicht EU-Mitglied ist. Eine Garantie gebe es aber nicht: «Die Rechtsgeschichte lehrt uns, dass die Versuche, die Gerichte mit methodischen Klauseln eng zu führen, selten hundertprozentig erfolgreich waren.»

Die EU-Verträge sehen vor, dass Streitfälle zwischen der Schweiz und der EU, die nicht im Gemischten Ausschuss gelöst würden, neu von einem Schiedsgericht beurteilt würden. Dieses müsste beim EuGH in bestimmten Fällen eine verbindliche Auslegung einholen. Das Schiedsgericht soll aus drei Personen bestehen: eine aus der Schweiz, eine aus der EU, und zusammen wählen sie den dritten Schiedsrichter, der den Vorsitz übernimmt.

Der Bundesrat versichert, dass das Schiedsgericht den EuGH nur anrufen werde, wenn der Streitfall das Unionsrecht betreffe, nicht aber, wenn der Konflikt unter eine der Ausnahmen falle. Für Frank Schorkopf ist diese Regel nicht so eindeutig. Er weist darauf hin, dass das Schiedsgericht im Prinzip zwar einvernehmlich beschliesse, doch wenn sich die drei Richter nicht einig seien, gebe die Mehrheit den Ausschlag. «Das heisst: Der Vorsitzende und der EU-Vertreter können auch gegen den Schweizer Richter entschei-

den. Sie können beschliessen, dass die Auslegung eines Unionsbegriffs entscheidend dafür ist, ob ein Streitfall unter eine Ausnahme fällt. Dann wird das Schiedsgericht die Frage dem EuGH vorlegen. Sobald der EuGH entscheidet, kann das Schiedsgericht nicht mehr davon abweichen.»

Ein Punkt, worüber bisher nur wenig diskutiert wurde, betrifft die einheitliche Auslegung der Abkommen. Die Schweiz übernimmt mit den neuen Verträgen zahlreiche EU-Rechtsakte und verpflichtet sich, diese parallel zur EU auszulegen und anzuwenden. Für die Auslegung ist der EuGH abschliessend zuständig. Was beispielsweise unter einem «Lebenspartner» zu verstehen ist, einem «Lebensmittelunternehmer» oder einem «Zusatzrentenanspruch», wird letztlich durch den EuGH definiert – auch für die Schweiz.

Das sei keine Petitesse, sagt Schorkopf. «Wenn der EuGH beispielsweise in einem Konflikt zwischen der EU-Kommission und Polen irgendeinen Begriff einer Richtlinie auslegt, die von der Schweiz übernommen wurde, dann ist das auch für die Schweiz unmittelbar von Relevanz.» Der EuGH trifft mehrere hundert solcher Auslegungsentscheidungen pro Jahr.

Der Bundesrat ist der Meinung, dass die Schweiz bei der Auslegung einen gewissen Spielraum behielte. Er geht davon aus, dass die sogenannte Polydor-Praxis des EuGH weiterhin gälte: Diese besagt, dass das EU-Recht in einem Drittstaat wie der Schweiz nicht zwingend gleich ausgelegt werden muss wie in der EU. «Die Rechtsprechung des EuGH zum EU-Recht kann deshalb nicht per se auf die bilateralen Abkommen übertragen werden», schreibt der Bundesrat. «Deshalb würde diese Praxis auch in Zukunft ihre Gültigkeit behalten.»

Tatsächlich? Schorkopf sagt, dass für den EuGH die Einheitlichkeit zentral sei. «Die unionsrechtlichen Begriffe werden von ihm letztverbindlich ausgelegt. Darauf wird er wohl auch im Verhältnis zur Schweiz bestehen.» Darauf deutet auch die Formulierung in den EU-Verträgen hin: Sobald es um Rechtsakte der EU geht oder schon nur um Begriffe aus dem EU-Recht, müssen diese «gemäss der vor oder nach der Unterzeichnung des Abkommens ergangenen Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union ausgelegt und angewandt» werden. Ob die Schweiz also noch Spielraum hat, wie der Bundesrat sagt, ist fraglich.

Der Bürger als vulnerables Geschöpf

Frank Schorkopf weist auf einen weiteren Punkt hin, der für die Weiterentwicklung des EU-Rechts von Bedeutung ist: «In der EU gilt der Bürger grundsätzlich als vulnerables Geschöpf, das gegen Risiken abgesichert werden muss. Jede Form von sozialer Sicherheit und Schutz vor Gefahren hat deshalb in der Union und auch beim EuGH hohe Priorität. Darauf muss sich die Schweiz einstellen.» Das könne sich bei der Personenfreizügigkeit zeigen, wenn es darum gehe, die Ansprüche von Zuwanderern zu definieren, sagt Schorkopf. Auch bei eher technischen Bereichen wie der Lebensmittelsicherheit spiele die Fixierung auf den «zuwendungs- und schutzbedürftigen» Bürger eine Rolle.

Vorläufiges Fazit: Wie stark der EuGH in der Schweiz mitreden wird, sollten die EU-Verträge eine Mehrheit finden, lässt sich kaum vorhersagen. Es ist aber möglich, dass die Sache komplizierter ist und der EuGH mehr zu sagen haben wird, als der Bundesrat es darstellt.

Steht das EU-Recht über der Verfassung? Das Bundesgericht hüllt sich in Schweigen

Ein staatspolitisch umstrittenes Leiturteil aus Lausanne von 2015 sorgt in der EU-Debatte für Turbulenzen. Es bringt den Bundesrat bei der Frage nach dem Ständemehr in Bedrängnis.

Erschienen in der NZZ vom 3.9.2025

Thomas Matter will es wissen, und zwar vom Bundesgericht direkt. Der Zürcher SVP-Nationalrat fordert mit einer Interpellation Klarheit darüber, wie die höchsten Richter mit den neuen EU-Verträgen umgehen wollen und was für sie im Konfliktfall denn nun eigentlich Vorrang hat: die Schweizer Bundesverfassung oder das EU-Recht. Und sollte das Bundesgericht die geplanten EU-Verträge über die Bundesverfassung stellen, müssten diese dann, so fragt der SVP-Mann weiter, nicht logischerweise der obligatorischen Abstimmung mit Ständemehr unterstellt werden. Schliesslich braucht es auch für jede Änderung der Bundesverfassung eine obligatorische Abstimmung mit Ständemehr.

Parlament und Volk kaltgestellt

Hintergrund von Matters Vorstoss ist ein spektakuläres Leiturteil des Bundesgerichts von 2015. Im konkreten Fall ging es um eine Dominikanerin, deren Kind einen EU-Pass hatte und die für sich selber – gestützt auf das Freizügigkeitsabkommen (FZA) mit der EU – ein Aufenthaltsrecht für die Schweiz forderte. Die Bundesrichter wiesen das Begehren

der Frau zwar ab. Gleichzeitig aber hielten sie als Grundsatz fest, dass sie sich in einem Konfliktfall an das FZA halten würden – und nicht an die von Volk und Ständen 2014 angenommene Masseneinwanderungsinitiative (MEI) oder an das Umsetzungsgesetz, das damals vom Parlament ausgearbeitet wurde.

Die Richter gestanden dem FZA damit absoluten Vorrang vor der Bundesverfassung zu. Zudem hielten sie fast schon verwegen fest, dass sie weiterhin freiwillig neue Urteile des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) zur Zuwanderung übernehmen würden – ungeachtet dessen, dass sich das Stimmvolk im Jahr zuvor mit der Annahme der MEI für eine restriktivere Zuwanderung ausgesprochen hatte.

Salopp gesagt, stellte das Bundesgericht Parlament und Volk kalt – nach dem Motto: Egal, was in Bern oder an der Urne beschlossen wird, in Lausanne hält man sich an das EU-Recht und an die Urteile des EuGH. Damit schränkte das Bundesgericht auch die sogenannte Schubert-Praxis empfindlich ein: Diese erlaubt es dem Parlament, mit einem Bundesgesetz bewusst von einem internationalen Vertrag abzuweichen. Im Bereich der Personenfreizügigkeit scheint die Schubert-Praxis damit nicht mehr zu gelten, das Bundesgericht hat den politischen Spielraum des Parlaments infrage gestellt.

Das Urteil von 2015 wurde nicht vom Gesamtgericht gefällt, sondern von der II. öffentlichrechtlichen Abteilung – einer von damals sieben Abteilungen. Bis heute ist nicht klar, ob es sich beim Europarecht-euphorischen Entscheid um einen Sololauf einer einzelnen Abteilung handelt oder ob das Gesamtgericht diese Meinung teilt. Offiziell auf das

Urteil zurückgekommen ist das Bundesgericht bisher nicht. Man muss deshalb davon ausgehen, dass die «Das FZA steht über allem»-Haltung noch heute gilt.

Die grosse Frage ist nun, ob die neuen EU-Verträge etwas daran ändern würden. Der Bundesrat wirbt für die Abkommen unter anderem mit dem Argument, dass neu ein Streitbeilegungsverfahren gelte. Das schaffe eine neue Ausgangslage. Klar ist: Dieses Modell funktioniert nur, wenn das Bundesgericht mitspielt. Es muss Abweichungen vom EU-Recht zulassen, sei dies bei der Schutzklausel oder bei der Spesenregelung oder bei anderen Themen. Bleibt es dagegen bei seiner heutigen Haltung, gewichtet es also bei Konflikten EU-Recht höher als den abweichenden Willen des Gesetzgebers, stürzt die Argumentation des Bundesrates in sich zusammen. Dann würde auch das Streitbeilegungsverfahren obsolet, von den Volksrechten ganz zu schweigen.

Ständemehr? «Ich glaube nicht»

Eine Klärung, welches Recht für das Bundesgericht Vorrang hat und wie es seine Rolle unter den neuen EU-Verträgen sehen würde, wäre also erwünscht. Doch dazu kommt es nicht. In Lausanne sieht man sich «nicht in der Lage, das Auskunftsbegehren von Herrn Nationalrat Thomas Matter zu beantworten», teilt das Gericht in seiner Antwort auf die Interpellation mit. Da es sich um eine abstrakte Frage des anwendbaren Rechts und der Volksrechte handle, «steht es uns, als Judikative, nicht zu, solche Begehren zu behandeln». Die Antwort aus Lausanne wurde nicht von der Gesamtheit der Richter verfasst, sondern von der dreiköpfigen Gerichtsspitze. Es gab dazu auch keine Umfrage unter den Richtern, wie sie das Ganze sehen.

Das Bundesgericht reicht die Verantwortung weiter an das Bundesamt für Justiz (BJ) und an die Diplomaten, die die Verträge ausgehandelt haben: Man sei der Ansicht, dass es Aufgabe dieser Stellen sei, die aufgeworfenen Fragen zu prüfen. Das Bundesamt für Justiz und die Verhandler im Aussendepartement können indessen schwerlich sagen, wie sich das Bundesgericht unter dem neuen EU-Regime verhalten soll. Hinter den Kulissen ist das zwar ein grosses Thema, es werden Gespräche geführt, doch die Justiz ist bekanntlich unabhängig.

Auch zu Matters Frage, warum es für die EU-Verträge kein Ständemehr brauchen soll, sagt das Bundesgericht nichts und verweist auf die Verwaltung. Dort tut man sich mit einer überzeugenden Antwort schwer, das Thema ist unangenehm. Das zeigte sich im April 2025, als Aussenminister Ignazio Cassis, flankiert vom Staatssekretär Alexandre Fasel und vom BJ-Direktor Michael Schöll, die Medien darüber informierte, dass der Bundesrat die EU-Verträge bloss dem Volksmehr und nicht dem Ständemehr unterstellen wolle. Eine SRF-Journalistin wollte es, analog zum Interpellanten Matter, genauer wissen: Wenn die EU-Verträge gemäss Bundesgericht doch über der Verfassung stünden, heisse dies dann nicht, dass es auch für sie das Ständemehr brauche, fragte sie. Die Antwort von Cassis, Fasel und Schöll war betretenes Schweigen – bis Schöll der peinlichen Pause ein Ende setzte und sagte: «Ich glaube nicht.»

Vor jeder Abstimmung Brüssel fragen?

Wenn die Schweiz neues EU-Recht nicht übernimmt, will der Bundesrat von der EU vorab wissen, mit welchen Gegenmassnahmen sie reagieren wird, sagt Aussenminister Cassis. Ist das realistisch?

Erschienen in der NZZ vom 3.10.2025

Bundesrat Ignazio Cassis muss die Bevölkerung davon überzeugen, dass die Verträge mit der EU eine gute Sache sind und dass die Schweiz sie braucht. Das ist leichter gesagt als getan, denn die Gegenseite ist mindestens so entschlossen, die Verträge zu verhindern. Wirbt Aussenminister Cassis mit der Rechtssicherheit, werfen ihm die Gegner die Preisgabe der Volksrechte vor. Argumentiert er mit dem Export von Hüftprothesen, kontern sie mit dem Import einer Bürokratieflut.

Vielleicht weiss man es ja doch?

Anfangs Oktober 2025 gab der Aussenminister der «NZZ am Sonntag» ein Interview und wollte offene Punkte zum Europadossier klären. Das ist ihm nur beschränkt gelungen. Mit seinen Aussagen warf er eine Reihe von neuen Fragen auf, namentlich in Bezug auf die Ausgleichsmassnahmen, die in den Verträgen vorgesehen sind. Weigert sich die Schweiz, eine neue Regel aus Brüssel zu übernehmen, sei dies bei den Lebensmitteln, der Personenfreizügigkeit oder dem Strom, kann die EU (verhältnismässige) Augleichsmassnahmen verhängen, und zwar in irgendeinem der Abkommen. Sie dürfen also sachfremd sein.

Ein Beispiel: Will die Schweiz den Familiennachzug nicht ausweiten, kann die EU die Zulassung von Produkten behindern – hier dürften Eingriffe speziell schmerzen, wird doch die Produktezertifizierung von der Schweizer Wirtschaft als vorrangiges Argument angeführt, warum die Schweiz die Verträge brauche. Aus Sicht der EU könnte es also besonders wirksam sein, dort anzusetzen.

Die Ausgleichsmassnahmen sollen zwar das Gleichgewicht nach der Vertragsverletzung herstellen, aber es geht auch darum, Druck auf die Schweiz auszuüben und sie zum Einlenken zu bewegen. In den Verträgen ist zwar genau definiert, wie schnell die Massnahmen in Kraft treten (drei Monate nach ihrer Notifikation). Zur Frage, wie lange sie andauern dürfen, steht dagegen nichts. Es ist anzunehmen, dass die EU sie so lange aufrechterhält, wie die Schweiz die Übernahme verweigert.

Die Unsicherheit, zu welchen Mitteln die EU greifen und in welchem Bereich sie ansetzen würde, ist unschön. Man weiss nicht, was auf das Land zukäme und wie hoch der Preis eines Neins wäre. Doch vielleicht stimmt das ja gar nicht? Vielleicht weiss man es ja doch? Der Aussenminister hat sich im erwähnten Interview in diese Richtung geäussert. «Bei einer Volksabstimmung werden wir der EU vorher klar sagen, dass sie uns erklären muss, mit welchen Schritten von ihrer Seite her zu rechnen ist.»

Involvierte Diplomaten verbreiten dasselbe Szenario: Wenn der Bundesrat frühzeitig erkläre, einen Rechtsakt nicht zu übernehmen, könne man die EU dazu bringen, die Karten auf den Tisch zu legen und offenzulegen, zu welchen Mitteln sie greifen werde, falls die Schweiz nicht nachgebe.

Keine Grundlage in den Verträgen

Bleibt die Frage: Wo steht das? In den institutionellen Protokollen findet sich nichts. Das Aussendepartement (EDA) räumt ein, dass ein solches Verfahren im Vorfeld von Volksabstimmungen in den Abkommen nicht explizit geregelt ist. Es gibt auch keine gemeinsame Erklärung zwischen der Schweiz und der EU, dass man sich gegenseitig frühzeitig über die Ausgleichsmassnahmen informieren werde. Laut dem EDA können sich die Schweiz und die EU allerdings im Gemischten Ausschuss über eventuelle Massnahmen austauschen. Dasselbe gelte für den im Vertragspaket vorgesehenen jährlichen hochrangigen Dialog.

Nur: Wie verbindlich wäre eine Aussage, die in diesem Rahmen gemacht wird? Könnte der Bundesrat sich darauf verlassen? Muss man nicht annehmen, dass die EU vor einer Abstimmung möglichst unangenehme Sanktionen androhen würde, um den Druck auf die Schweiz zu erhöhen? Würde der Bundesrat die von Brüssel angekündigten Ausgleichsmassnahmen im Abstimmungsbüchlein erwähnen? Und wäre das dann tatsächlich noch vereinbar mit der Abstimmungsfreiheit, also dem Verbot staatlicher Lenkung und Einflussnahme auf die Meinungsbildung?

Die Gegner der Verträge, namentlich aus SVP-Kreisen, hat Cassis mit seinen Aussagen jedenfalls nicht besänftigt, im Gegenteil. Die Vorstellung, dass die Schweizer Regierung vor einer Volksabstimmung in Brüssel nachfragen würde, welchen Gegenschlag die EU auszuführen gedenke, wird als maximal unterwürfig kritisiert.

Mit staatsrechtlicher Kompetenz zu völlig unterschiedlichen Meinungen

Die Juristen Martin Dumermuth und Paul Richli sehen im Gespräch mit Katharina Fontana und Fabian Schäfer über die Tragweite der EU-Verträge und ihre Folgen für das Schweizer Rechtssystem (fast) alles unterschiedlich.

Erschienen in der NZZ vom 27.2.2026

Herr Dumermuth, warum benötigt es für Abstimmungen über Velowege oder Kuhhörner das Ständemehr, für dieses ungleich wichtigere Vertragswerk dagegen nicht?

Dumermuth: Entscheidend ist, was in der Verfassung steht. Mit Volksinitiativen kann man alle möglichen Anliegen aufbringen. Dazu braucht es eine Abstimmung mit Ständemehr. Hingegen sieht die Verfassung kein Ständemehr vor für Abkommen wie jene mit der EU. Wir müssten zuerst eine Grundlage schaffen, die durch Volk und Stände angenommen wird.

Ist es nicht widersprüchlich, dass die Hürde für die Annahme derart bedeutender Verträge tiefer liegt als für irgendwelche Bagatellen?

Zu den Personen

Beide kennen die Bundesverfassung bestens, sind staatsrechtlich versiert und arbeiteten im Bundesamt für Justiz (BJ). **Martin Dumermuth** war von 2013 bis 2021 Direktor des BJ, vorher leitete er das Bundesamt für Kommunikation. **Paul Richli** war bis 1990 Abteilungschef im BJ, später lehrte er an den Universitäten St. Gallen und Basel und war Rektor der Universität Luzern.

Dumermuth: Es gibt keinen Grundsatz in der Verfassung, dass «wichtige» Fragen durch ein obligatorisches Referendum entschieden werden. Beim Ständemehr hat ein Zürcher knapp drei Prozent der Stimmkraft eines Glarners. Ein solcher Eingriff in die politische Gleichheit muss in der Verfassung ausdrücklich vorgesehen sein. Könnte das Parlament nach freiem Ermessen ein Ständemehr anordnen, würden die Stimmrechte von Hunderttausenden zur politischen Manövriermasse.

Herr Richli, in der Vergangenheit hat das Parlament bedeutende Staatsverträge freiwillig dem Ständemehr unterstellt, also zum Referendum sui generis gegriffen, zuletzt beim EWR 1992. Soll es das bei den EU-Verträgen auch tun?

Richli: Das Referendum sui generis gibt es seit 1922. Es stimmt zwar, dass es nicht in der Verfassung steht, doch deshalb ist es noch lange nicht verfassungswidrig. Das Parlament hat weiterhin die Befugnis, zu sagen: Die Abkommen mit der EU sind so wichtig, dass sie dem doppelten Mehr unterstellt werden können. Dies, weil sie den Föderalismus betreffen, das heisst die kantonalen Kompetenzen und das Stimmrecht auf kantonaler Ebene, etwa beim Strom.

Für Sie ist das Referendum sui generis möglich, aber nicht zwingend?

Richli: Mit Blick auf das föderale System finde ich das doppelte Mehr richtig. Das Freihandelsabkommen mit der EU 1972 wurde auch dem Ständemehr unterstellt, obwohl die institutionellen Konsequenzen niemals vergleichbar sind.

Herr Dumermuth, die Kompetenzen der Kantone werden tangiert. Ist das kein Grund für das Ständemehr?

Dumermuth: 1977 schufen Parlament, Volk und Stände die heutigen Regeln und lehnten das Ständemehr für Verträge mit Verfassungsrang ausdrücklich ab. In der Demokratie gilt: «one person, one vote». Das Ständemehr ist die Ausnahme und eine Konzession zugunsten des Föderalismus. Wenn wir demokratische Grundregeln nach politischer Opportunität zurechtbiegen, schafft das Probleme. Je umstrittener ein Entscheid ist, desto wichtiger wird es, die Regeln genau einzuhalten.

Richli: Auch der Bundesrat anerkennt ausdrücklich, dass das Referendum sui generis möglich ist. Es ist doch völlig klar, dass das höchste Organ dieses Landes die Befugnis hat, den bisher wichtigsten Vertrag des laufenden Jahrhunderts dem doppelten Mehr zu unterstellen. Die Abkommen führen zu einer partiellen Integration in die Europäische Union. Um dafür ein Ständemehr anzuordnen, braucht es keine ausdrückliche Verfassungsgrundlage. Schauen Sie nur, was Bundesgericht und Bundesrat alles machen, ohne sich auf eine explizite Verfassungsgrundlage zu stützen.

Dumermuth: Im Parlament lagen viermal Anträge auf dem Tisch, das obligatorische Referendum für bedeutende Staatsverträge in der Verfassung zu verankern. Stets wurden sie abgelehnt. Zuletzt scheiterte 2021 eine Motion von Andrea Caroni. Zudem hat das Volk 2012 eine SVP-Initiative abgelehnt, die das obligatorische Referendum bei Staatsverträgen ausweiten wollte. Wie kann man vor diesem Hintergrund behaupten, es gebe eine Rechtsgrundlage für ein freiwilliges Referendum?

Richli: In der Debatte über die Motion Caroni argumentierten zahlreiche Parlamentarier, dass es keine Neuregelung brauche, weil das Parlament im Einzelfall ohnehin über das freiwillige Referendum sui generis verfüge. Darüber kann man sich jetzt nicht einfach hinwegsetzen.

Dumermuth: Diese Beteuerungen wären relevant, wenn das Referendum sui generis vor der Debatte auch wirklich bestanden hätte. Man kann eine Verfassungsbestimmung nicht einfach herbeireden.

2015 entschied das Bundesgericht in einem umstrittenen Urteil, die Personenfreizügigkeit gehe der Verfassung vor. Wie sieht das Verhältnis zwischen den EU-Verträgen und dem Landesrecht aus?

Richli: Laut Verfassung sind Staatsverträge und Bundesgesetze auf der gleichen Ebene, es gibt keinen Vorrang. Bund und Kantone müssen das Völkerrecht beachten. Dann gibt es die Schubert-Praxis: Sie erlaubt es dem Parlament, mit einem Gesetz bewusst von einem Staatsvertrag abzuweichen. Was das Urteil von 2015 angeht: Es ist gut möglich, dass das Bundesgericht in einem neuen Streitfall darauf zurückkommt und seine Rechtsprechung wieder ändert.

Wo in der Normenhierarchie stehen die EU-Verträge?

Richli: Abgesehen vom Freizügigkeitsabkommen stehen sie gemäss der Bundesverfassung auf der Stufe von Gesetzen. Würde das Parlament ein Gesetz erlassen, das die EU-Verträge verletzt und Vorrang haben soll, könnte die EU Ausgleichsmassnahmen gegen die Schweiz verhängen. Eigentlich wäre

es Aufgabe des Gesetzgebers, das Verhältnis von Staatsverträgen und Bundesgesetzen zu regeln. Das sollte er nicht dem Bundesgericht überlassen. Das Parlament könnte insbesondere die Schubert-Praxis, die heute nirgends kodifiziert ist, explizit festschreiben.

Dumermuth: Wir haben in der Bundesverfassung eine Besonderheit: Gesetze und Staatsverträge müssen angewendet werden – selbst wenn sie die Verfassung nicht einhalten.

Was bedeutet das bei einem Konflikt? Heissen Volk und Stände eine Initiative gut, welche die Freizügigkeit verletzt, geht die neue Verfassungsnorm vor oder der EU-Vertrag?

Dumermuth: Es ist dann Sache des Gesetzgebers, die Initiative umzusetzen. Das wäre nichts Neues, das haben wir bei der Masseneinwanderungsinitiative schon erlebt.

Diese wurde aber gerade nicht umgesetzt. Wäre das die neue Regel?

Dumermuth: Unser Parlament entscheidet, wie weit es bei der Umsetzung vom Vertrag abweicht. Möglich ist dann eine Streitbeilegung. Eine differenzierte Lösung wird mit den Bilateralen III einfacher.

Mit den neuen Verträgen würde die Schweiz die Unionsbürgerrichtlinie teilweise übernehmen. Es gibt Juristen, die darin einen Widerspruch zum Zuwanderungsartikel in der Verfassung sehen. Dies müsse man zuerst ändern, womit eben doch eine Abstimmung mit Ständemehr nötig wäre.

Dumermuth: Entscheidend ist, welche neuen Zuwanderungsansprüche entstehen. Bei genauem Hinsehen zeigt sich: Es sind sehr wenige. Im Wesentlichen geht es um den Familiennachzug für gleichgeschlechtliche Partner. Damit ist das Ausmass derart klein, dass es keinen Konflikt mit dem Zuwanderungsartikel gibt. So war es zum Beispiel zulässig, im Freihandelsabkommen mit China Aufenthaltsansprüche für einzelne Personen einzuführen.

Richli: Da muss ich widersprechen. Die Schweiz müsste die Zuwanderung schon heute über Kontingente und Höchstzahlen steuern, so verlangt es die Verfassung. Nur weil das nie umgesetzt wurde, kann man doch nicht behaupten, es sei kein Problem, noch stärker von den Regeln abzuweichen. Selbstverständlich wäre es ein Verstoss gegen den Zuwanderungsartikel, weil die neue Zuwanderung frei wäre und bliebe.

Neu gäbe es ein Daueraufenthaltsrecht für EU-Bürger und ihre Familien. Laut dem Bund könnten sich rund 690 000 Personen unbefristet in der Schweiz niederlassen. Verstösst das nicht gegen Sinn und Zweck des Zuwanderungsartikels?

Dumermuth: Diese Personen sind ja bereits in der Schweiz. Zuwandern kann nur, wer noch nicht in der Schweiz lebt. Wichtig ist: Die Verfassung sagt abschliessend, wann Staatsverträge dem obligatorischen Referendum unterliegen. Und sie sagt, wann Staatsverträge und Verfassungsänderungen zu einer Vorlage vereinigt werden können. Das geht nicht, wenn der Vertrag dem fakultativen Referendum unterliegt. Man kann die Verfassung in einer separaten Ab-

stimmung mit Ständemehr ändern. Die Verfassungsänderung darf aber nicht zur rechtlichen Bedingung gemacht werden, dass der Staatsvertrag angenommen werden kann.

Richli: Das sehe ich anders. Man könnte den Bundesrat mit einer Verfassungsbestimmung ermächtigen, die Verträge zu ratifizieren. Dann gäbe es eine Abstimmung mit doppeltem Mehr, und der Widerspruch zum Zuwanderungsartikel wäre zwar nicht formell, aber materiell beseitigt.

Auch zu reden gibt die dynamische Rechtsübernahme. Wie bedeutend sind die Änderungen, die mit ihr einhergehen?

Richli: Enorm. Der Bundesrat redet die Folgen klein. Die Schweiz hätte auf den Inhalt der Gesetzgebung in den betroffenen Abkommen keinen spürbaren Einfluss mehr. Mit der Integrationsmethode gelten EU-Rechtsakte auch hier, wir können sie nicht mehr abändern. Das Parlament dankt ab. Es gibt auch keine Vernehmlassung mehr. Die Wirtschaft verliert alle Einflussmöglichkeiten in Bezug auf das Parlament, sie muss direkt in Brüssel lobbyieren. Es ist eine Illusion, anzunehmen, dass die Schweiz bei der EU mit dem «Decision-Shaping» einen spürbaren Einfluss hätte. Kurz: Die Schweiz verliert die Kompetenz der Rechtsetzung an die EU. Wir haben faktisch nur noch das Vetorecht.

Dumermuth: Das «Decision-Shaping» funktioniert sehr wohl, das zeigt das Beispiel Schengen: Die Schweiz konnte bei der Waffenrichtlinie erfolgreich eine Sonderlösung für sich herausholen. Aber ich bestreite nicht, dass es Veränderungen gibt, gerade auch beim Einbezug des Parlaments. Der Bundesrat will hier nachbessern und dessen Partizipations-

rechte stärken. Aber das alles sind kleine Gewichtsverschiebungen innerhalb der Verfassung.

Richli: Schengen und Dublin sind keine guten Beispiele, dort geht es um Sicherheit und Migration und nicht um die Wirtschaft. In wirtschaftlichen Fragen wird die Schweiz keinen nennenswerten Einfluss auf die EU-Gesetzgebung haben. Das zeigt das Beispiel der EWR-Staaten, die ebenfalls kaum etwas zu sagen haben.

Herr Dumermuth, welche Möglichkeiten blieben der Schweiz bei der Integrationsmethode? Warum soll es noch eine Vernehmlassung geben, wenn man am Inhalt des Rechtsakts nichts mehr ändern kann?

Dumermuth: Die Vernehmlassung müsste künftig früher beginnen. Man müsste bereits im Stadium des «Decision Shaping» diskutieren, ob die Schweiz das neue Recht übernehmen oder ausscheren will. Die EU hat einen relativ grosszügigen Modus akzeptiert: Die Schweiz begeht keinen Vertragsbruch, wenn sie eine Regelung nicht übernimmt. Möglich ist dann ein Schiedsgerichtsverfahren. Sie hat also mehr Freiheit. Und wichtig: Die dynamische Rechtsübernahme gilt nur für ausgewählte Bereiche, das vergisst man oft.

Richli: Wenn die Schweiz ausschert, gibt es Ausgleichsmassnahmen. Zudem würde die EU wohl bald weiter Druck machen, damit die Schweiz weitere Rechtsbereiche dynamisiert, etwa das Freihandelsabkommen. Sie will die Schweiz mehr und mehr integrieren. Wir müssen uns bewusst sein: Wenn wir diese Verträge mit der EU abschliessen, können wir kaum mehr zurück.

Welche Ausgleichsmassnahmen wären zu befürchten, wenn wir eine Änderung bei der Personenfreizügigkeit nicht übernehmen?

Richli: Die EU kann ausser bei Anwendung der Schutzklausel in irgendeinem Bereich Schutzmassnahmen ergreifen, auch sachfremde, etwa bei Medizinalprodukten oder Lebensmitteln. Das ist für sie ideal: Die Schweiz weiss nicht, wo die EU eingreifen wird. Damit verringern sich die Chancen, dass die Schweiz je einen Rechtsakt ablehnt. Niemand will riskieren, von einer Ausgleichsmassnahme getroffen zu werden.

Dumermuth: Seien wir realistisch: Es gibt immer politische Zwänge. Nehmen wir das Social-Media-Gesetz, das die USA nicht wollen und auf das sie womöglich mit neuen Zöllen reagieren würden: Können wir hier frei entscheiden? Ungewissheit gibt es auch bei den EU-Verträgen: Wie reagiert die EU, wenn die Schweiz die Abkommen ablehnt? Mit den Bilateralen III drohen uns im schlimmsten Fall verhältnismässige Ausgleichsmassnahmen, die durch ein Schiedsgericht überprüft werden, in dem die Schweiz Einsitz hat. Das ist vergleichsweise komfortabel.

Richli: Wie soll das Schiedsgericht bestimmen, ob sachfremde Massnahmen verhältnismässig sind? Wenn die Schweiz etwa die PFAS-Chemikalien nicht beschränken will und die EU im Gegenzug bei den Medizinalprodukten eingreift: Wie will man in solchen Fällen die Verhältnismässigkeit vernünftig überprüfen? Es käme sehr darauf an, wer in das Schiedsgericht gewählt wird – und ob diese Person wirklich unsere Interessen vertritt. Das Beispiel des Schweizer Richters am Europäischen Menschenrechtsgerichtshof, der nicht selten gegen uns entschieden hat, muss eine Warnung sein.

Dumermuth: Es mag schwierig sein, die Verhältnis mässigkeit zu beurteilen. Doch allein der Umstand, dass wir ein Schiedsgericht haben, ist ein grosser Vorteil – gegenüber Trump zum Beispiel haben wir das nicht. Auch gegenüber der EU haben wir das bis jetzt nicht. So fragte zum Beispiel niemand nach der Verhältnismässigkeit, als die EU uns aus dem Forschungsprogramm Horizon ausschloss. Das Schiedsgericht ist ein wichtiger Fortschritt.

Richli: Bei «Horizon» haben wir auch künftig keine Garantien. Die Schweizer Teilnahme wäre nur bis 2027 garantiert. Und wir erleben jetzt gerade, wie die EU Schweizer Stahl mit Zöllen belegen will. Das ist eine klare Verletzung des Freihandelsabkommens. Auch künftig hätten wir keine Gewähr, dass die EU uns nicht weiter piesackt.

Zum Schluss: Wie würden sich die Verträge auf die Souveränität der Schweiz auswirken?

Dumermuth: Souveränität wird oft mit Bindungslosigkeit gleichgesetzt, doch das ist zu kurz gegriffen. Souveränität bedeutet auch, dass man clever Verträge abschliesst. Man bezahlt einen gewissen Preis, aber die Vorteile überwiegen. Das ist bei den EU-Verträgen gelungen.

Richli: Wir verlieren ganz klar Souveränität, sonst würde die EU nicht auf den Verträgen bestehen. Sie will nicht mehr dauernd mit uns verhandeln. Wir wissen nicht, wie sich die EU weiterentwickelt in den Bereichen, in denen wir uns anbinden. Wir sind naiv, wenn wir glauben, wir verlören keine erheblichen Zuständigkeiten. Das müssen die Stimmberechtigten bei der Entscheidung für Annahme oder Ablehnung der Verträge berücksichtigen.

Der Elefant im Raum: Zuwanderung

Ein Abkommen mit der EU? «Mittlerweile sind acht von zehn Unternehmern skeptisch»

Heinrich Fischer und Urs Wietlisbach erklären im Gespräch mit Christina Neuhaus und Katharina Fontana, warum sie ein institutionelles Abkommen mit der EU ablehnen und mit einer Initiative sicherstellen wollen, dass Volk und Stände Ja zu völkerrechtlichen Verträgen sagen müssten.

Erschienen in der NZZ vom 1.10.2024

Weshalb engagieren Sie sich gegen ein institutionelles Abkommen mit der EU? Was wollen Sie mit Ihrer Initiative erreichen?

Heinrich Fischer: Wenn man, wie ich, viel in der Welt herumkommt, sieht man die Stärken der Schweiz klar: die im Verhältnis zur EU wenigen Gesetze, die starken Institutionen, die Nähe der Regierung zur Bevölkerung und das Vertrauen der Bevölkerung in den Staat. Ein institutionelles Abkommen mit der EU stellt viele dieser Vorteile infrage.

Zu den Personen

Anfangs Oktober 2024 hat Kompass Europa in Bern eine Volksinitiative lanciert. Ziel: Nur Stimmbürger und das Parlament sollen über die Gesetze in der Schweiz bestimmen. Staatsverträge mit dynamischer Rechtsübernahme sollen zwingend dem doppelten Mehr unterstehen. Dem Initiativkomitee gehören **Heinrich Fischer** und **Urs Wietlisbach** an. Fischer war Präsident des Verwaltungsrats des Bautechnologieunternehmens Hilti und Verwaltungsrat verschiedener Schweizer Technologiefirmen. Urs Wietlisbach gründete zusammen mit Alfred Gantner und Marcel Erni die international tätige Partners Group, die Privatmarktanlagen vermarktet. Auch Gantner und Erni gehören dem Initiativkomitee an.

Urs Wietlisbach: 2015 untersuchten zwei unabhängige Forschungsinstitute, BAK Basel und Ecoplan, im Auftrag des Bundes den potenziellen gesamtwirtschaftlichen Schaden bei einem Wegfall der Bilateralen I. Resultat: Das Lohnwachstum würde um 0,04 Prozent gebremst. Auf Kopf und Jahr umgerechnet, entspricht das etwa 35 Franken.

Fischer: Die gleichen Kreise, die jetzt für den neuen Vertrag sind, waren vor drei Jahren auch Feuer und Flamme für das Rahmenabkommen. Sie haben den Bundesrat damals kritisiert, dass er die Übung beendet hat. Wenn es tatsächlich so wäre, dass die Schweiz mit dem neuen Vertrag so viel mehr für sich herausholen würde, dann hätte der Bundesrat ja 2021 eine sehr gute Entscheidung getroffen.

Wietlisbach: Die EU kennt über 20 000 Gesetze, die Schweiz etwa 5000. Allein letztes Jahr hat die EU 322 neue Gesetze verabschiedet – eines pro Arbeitstag. Meine Sorge gilt der EU-Bürokratie und dem Unwissen darüber, was die EU künftig alles als binnenmarktrelevant ansehen könnte – was der Europäische Gerichtshof plötzlich als binnenmarktrelevant erklären könnte. Man sieht es auch in anderen Bereichen. Ich denke zum Beispiel an die Urteile des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte in Bezug auf den Klimaschutz oder die Achtung des Familienlebens. Internationale Gerichte sind starke Treiber für expansive gesetzliche Anpassungen, die man nicht vorausgesehen hat.

Haben Sie Angst, dass vertiefte Marktabkommen mit der EU früher oder später steuerliche Konsequenzen für Ihr Unternehmen nach sich ziehen könnten?

Wietlisbach: Das höre ich oft, aber das ist Unsinn. Die Partners Group würde von einer möglichst grossen Nähe zur EU profitieren. Deshalb reden Alfred Gantner, Marcel Erni und ich auch nie im Namen des Unternehmens, sondern immer nur in unserem eigenen.

Obwohl das Finanzdienstleistungsunternehmen, das Sie mit Ihren Partnern aufgebaut haben, von der Nähe zur EU profitieren würde, engagieren Sie sich gegen ein institutionelles Abkommen?

Wietlisbach: Wir beschäftigen weltweit 150 000 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, in der EU sind es 50 000. Aber glauben Sie mir: Es ist ein riesiger Unterschied, ob Sie in den USA wirtschaftlich tätig sind oder in Europa. Ich bin überzeugt, dass die Schweiz nicht auf ein institutionelles Abkommen mit der EU angewiesen ist. Länder wie die USA oder China exportieren nominal mehr in die EU als die Schweiz – und diese Länder haben nicht einmal ein Freihandelsabkommen.

Fischer: Die EU-Bürokratie lässt sich gut an den Richtlinien für Umweltschutz, Soziales und Unternehmensführung erklären. Ich bin ein Befürworter solcher Richtlinien. Aber die EU hat daraus ein Bürokratiemonster gemacht. Die den Richtlinien unterstellten Konzerne müssen sage und schreibe 1100 Punkte erfüllen. Das heisst, sie müssen 10, 20 oder mehr neue Mitarbeiter einstellen, die nur damit beschäftigt sind, die entsprechenden Daten zusammenzusuchen und aufzuarbeiten. Noch sind nur globale Konzerne betroffen, aber es ist eine Frage der Zeit, bis diese Regulierung auch auf KMU ausgeweitet wird.

Wietlisbach: Interessant ist ja, dass sich der Wirtschaftsdachverband Economiesuisse bei jeder Gelegenheit über die Zunahme der Regulierung in der Schweiz beklagt, die Regulierungswut der EU aber nie erwähnt.

Lange hiess es, die Wirtschaft brauche einen bevorzugten Zugang zum europäischen Binnenmarkt. Nun gibt es auch in der Wirtschaft Gegner. Woher kommt diese plötzliche Skepsis?

Wietlisbach: Acht von zehn Unternehmern, die ich kenne, sind skeptisch. Das Hauptproblem ist die dynamische Rechtsübernahme. Welches Land vergibt seine Gesetzgebung ins Ausland, nur um einen präferenziellen Zugang zum Binnenmarkt zu bekommen? Das ergibt doch null Sinn!

Wie erklären Sie sich dann das grosse Engagement von Economiesuisse oder Swissmem?

Wietlisbach: In meinen Augen denken diese Verbände zu kurzfristig. Sie haben mittelfristige Erleichterungen für den Marktzugang im Auge, lassen aber ausser acht, was alles an Regulierung und Bürokratisierung auf die Schweiz zukommen wird.

Fischer: Ich bin Mitglied einer Vereinigung deutscher Mittelständler, also KMU. Neben den Sorgen um die Energiepolitik und die Deindustrialisierung treibt sie vor allem die hohe Regulierungsdichte um.

Wietlisbach: Die Sicht der EU kann ich sogar verstehen: Die Schweiz will einen bevorzugten Zugang zum europäischen Binnenmarkt? Dann soll sie sich an die EU-Gesetze halten.

Was ich nicht verstehe, sind Schweizer Unternehmer, die das befürworten. Die Zukunft liegt in den asiatischen Märkten wie auch im US-Markt.

Wenn man Vertreter der Medizintechnikbranche und den Ypsomed-Chef Simon Michel hört, ist der Zugang zum europäischen Binnenmarkt entscheidend.

Wietlisbach: Die Branche hat sich in den letzten Jahren trotzdem hervorragend entwickelt, die Mitarbeiterzahl steigt, die Aktien sind enorm gestiegen, gerade jene von Ypsomed.

Die grösste Befürworterin eines neuen EU-Abkommens ist die Pharmaindustrie, die für die Schweiz von grosser Bedeutung ist. Was sagen Sie ihr?

Wietlisbach: Ich verstehe ihre Haltung nicht, ich sehe nicht, welchen Nutzen sie hat. Die Pharmafirmen müssen ihre Produkte in jedem einzelnen Land zusätzlich anmelden, sie haben nicht einmal einen präferenziellen Zugang.

Roche-Manager Jörg-Michael Rupp hat ausgeführt, die Schweiz müsse voll in das Forschungsprogramm Horizon integriert werden, sonst drohten Nachteile. Erste Forscher hätten die Schweiz verlassen.

Fischer: Es ist tatsächlich wünschenswert, dass die Schweizer Forscher bei Horizon mitmachen können; es ist wichtig für ihre Karriere. Doch die ETH ist auch stark ohne Horizon, die Forscher geniessen dort ausgezeichnete Bedingungen, die sie kaum an einer anderen Universität vorfinden. Deshalb kommen viele Forscher gerne zu uns. Seit sich

die Schweiz vor drei Jahren aus Horizon verabschieden musste, haben zehn Forscher die ETH Richtung EU verlassen. Gleichzeitig sind 30 aus der EU zu uns gekommen. Auch die Zahl der Studenten aus der EU hat stark zugenommen. Grossbritannien übrigens ist vier Jahre nach dem Brexit heute wieder voll assoziiertes Mitglied bei Horizon.

Was ist Ihr Plan, falls das Abkommen mit der EU scheitern sollte?

Wietlisbach: Wir sind für die EU relevant, etwa beim Landverkehr und beim Strom. Wenn die Schweiz das Abkommen ablehnt, wird es kurzfristig eine Eiszeit geben. Aber nachher wird sich die Beziehung wieder normalisieren, wir werden sektoriell über neue bilaterale Verträge diskutieren. Die EU ist ebenso an einem Stromabkommen interessiert wie die Schweiz. Doch sie wäre ja dumm, wenn sie während der laufenden Verhandlungen signalisieren würde, dass sie später zu sektoriellen Diskussionen bereit wäre.

Fischer: Viele der Verträge sind in beiderseitigem Interesse, am Freizügigkeitsabkommen etwa hat die EU ein grösseres Interesse als die Schweiz.

Ihre Initiative sieht eine Rückwirkungsklausel vor: Wenn das EU-Abkommen nur mit dem Volksmehr und nicht auch mit dem Ständemehr angenommen würde, hätte es keinen Bestand. Müsste demnach ein zweites Mal abgestimmt werden?

Wietlisbach: Genau. Die Idee dahinter ist folgende: Wenn wir unsere Initiative einreichen, können Bundesrat und Parlament nicht mehr anders, als das EU-Abkommen dem

obligatorischen Referendum von Volk und Ständen zu unterstellen. Es ist schlicht nicht denkbar, dass der Bundesrat die Abstimmung ansetzt und der EU gleichzeitig mitteilen muss, dass da noch eine Volksinitiative hängig sei, die eine zweite Abstimmung mit Ständemehr verlange. Das doppelte Mehr ist auch richtig, denn es geht um die Einschränkung der direkten Demokratie. Wenn Volk und Stände einverstanden sind, einen Teil ihrer Rechte abzugeben, ist das zu akzeptieren.

Die Zuwanderung in die Schweiz wird einfacher

Ein dauerhaftes Aufenthaltsrecht für die Schwiegereltern, und auch der kranke Onkel kann künftig in die Schweiz mitkommen: Das neue Freizügigkeitsabkommen will den Familiennachzug erleichtern und ausweiten. Der Bundesrat sieht kein Problem mit der Verfassung.

Erschienen in der NZZ vom 25.6.2025

Ein 48-jähriger Nordmazedonier muss die Schweiz verlassen, seine EU-Aufenthaltsbewilligung wird widerrufen. Das hatte das Bundesgericht im Juni 2025 entschieden. Der Mann hatte 2017 eine Slowenin geheiratet. Wenige Tage vor der Hochzeit war die Frau nach St. Gallen gezogen und erhielt in der Schweiz eine EU-Aufenthaltsbewilligung; Slowenien gehört seit 2004 zur Europäischen Union. Im Juni 2018 erhielt ihr Ehemann als Familienangehöriger ebenfalls eine EU-Aufenthaltsbewilligung, befristet bis 2023. 2019 trennten sich die Ehegatten, 2022 erfolgte die Scheidung. 2021 widerrief das kantonale Migrationsamt die Aufenthaltsbewilligung für den Nordmazedonier. Der Mann zog den Entscheid bis nach Lausanne, doch ohne Erfolg.

Das Urteil ist eine Routineangelegenheit. Das Bundesgericht erlässt dutzendweise Entscheide zu EU-Aufenthaltsbewilligungen. Entweder sind es EU-Bürger, die vor Gericht gehen und gegen die Nichtverlängerung ihrer Bewilligung Beschwerde einreichen, oder es sind Familienangehörige. Das vorliegende Urteil ist insofern interessant, weil es ein

Beispiel dafür bietet, was sich mit den neuen EU-Verträgen – konkret: mit dem Freizügigkeitsabkommen (FZA) und der von der Schweiz zu übernehmenden EU-Unionsbürgerrichtlinie – ändern würde. Dies vorweg: Für den Nordmazedonier würde die Sache anders ausgehen.

«Massgeschneiderte» Unionsbürgerrichtlinie

Die Personenfreizügigkeit ist das politisch heisseste Dossier des EU-Vertragspakets. Die Schweiz hat der Forderung der EU nachgegeben und sich bereit erklärt, die Richtlinie «über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten», zu übernehmen. Sie tut dies nicht vollständig, sondern laut Bundesrat «massgeschneidert». Die Schweiz konnte einzelne Dinge abwehren, die in der Richtlinie stehen, doch im Grundsatz werden hierzulande künftig dieselben Regeln zum Aufenthalt gelten wie in der EU. Die Schweizer Diplomaten betonten mehrfach, dass sie hart verhandelt und Etliches für die Schweiz herausgeholt hätten. Das mag sein. Klar ist aber auch: Die Schweiz muss viele neue Pflichten übernehmen.

Der grösste Brocken ist das Daueraufenthaltsrecht. Die EU gewährt allen ihren Bürgern und deren Familienangehörigen nach fünf Jahren das Recht, dauerhaft im Land zu bleiben – unabhängig davon, ob die Leute arbeiten oder nicht. Daueraufenthalt bedeutet: Die Person kann sich unbefristet im neuen Land niederlassen. Sie verliert ihr Recht nur dann, wenn sie für mindestens zwei Jahre weggeht. Der Bezug von Sozialhilfe ändert am Recht auf Daueraufenthalt hingegen nichts.

Der Bundesrat wertet es als grossen Erfolg, dass er «eine gewichtige Ausnahme» herausholen konnte: Das dauerhafte Aufenthaltsrecht gibt es – anders als in der EU – nur dann, wenn ein EU-Bürger während fünf Jahren in der Schweiz gearbeitet hat. Auf diese Weise will man verhindern, dass die Leute mit einem Arbeitsvertrag in die Schweiz kommen, ihre Familien nachkommen lassen, bald einmal nicht mehr erwerbstätig sind, dem Sozialstaat zur Last fallen und gleichwohl nach fünf Jahren unbefristet bleiben können. Das sei ausgeschlossen, es gehe nur um Personen, «die nachhaltig in den Arbeitsmarkt integriert sind», versichert der Bundesrat in seinen Erläuterungen.

Daueraufenthalt trotz Arbeitslosigkeit

Doch die Regelung ist keineswegs so strikt und arbeitsmarktbezogen, wie der Bundesrat sie darstellt. Braucht ein EU-Bürger in der Schweiz Sozialhilfe, gilt er während dieser Zeit weiterhin als Erwerbstätiger. Nur wenn die Sozialhilfe länger als sechs Monate dauert, wird die Fünfjahresfrist unterbrochen. Auch spielt es keine Rolle, ob der Betreffende während der fünf Jahre in der Schweiz Arbeitslosengelder bezieht. Denn auch ein Arbeitsloser behält seinen Status als Erwerbstätiger, sofern er sich bei der Arbeitsvermittlung meldet. Damit ist es möglich, dass ein EU-Bürger in die Schweiz kommt, dreieinhalb Jahre arbeitet und dann anderthalb Jahre arbeitslos ist. Nach fünf Jahren hat er Anspruch auf das Daueraufenthaltsrecht. Das Staatssekretariat für Migration (SEM) bestätigt dies.

Das neue Daueraufenthaltsrecht gilt nicht nur für den EU-Bürger allein, sondern auch für seine Familienangehörigen, egal, welcher Nationalität sie sind. Dazu zählen der Ehe-

gatte, die Kinder und Enkel, wenn sie noch nicht 21 Jahre alt sind, sowie die Eltern oder Grosseltern, sofern sie von ihren Verwandten unterstützt werden. Auch die Familie des Ehegatten kann unter denselben Bedingungen einreisen.

Ein Beispiel: Kommt ein Portugiese, der mit einer Tunesierin verheiratet ist, in die Schweiz, kann er nicht nur seine Frau, seine Kinder oder seine Eltern in die Schweiz nachkommen lassen. Der Anspruch auf Familiennachzug gilt auch für die tunesischen Schwiegereltern und für allfällige Stiefkinder. Neu sollen all diese Personen nach fünf Jahren ein eigenständiges Recht auf Daueraufenthalt in der Schweiz erhalten.

Zudem gibt es Privilegien für gewisse Gruppen: So erlangen zum Beispiel ältere Personen, die in die Schweiz ziehen und sich vorzeitig pensionieren lassen, schon vor Ablauf der fünf Jahre ein unbefristetes Aufenthaltsrecht. Der Bundesrat geht davon aus, dass EU-Bürger künftig schon mit 63 Jahren den Daueraufenthalt in der Schweiz geltend machen können.

Daneben muss die Schweiz weitere Anpassungen vornehmen, um dem europäischen Recht zu genügen. Etwa bei der Scheidung: Zieht ein EU-Bürger mit seinem Ehegatten, der aus einem Drittstaat stammt, in die Schweiz und scheitert die Ehe vor Ablauf der fünf Jahre, die zum Daueraufenthalt berechtigen, kann der geschiedene Gatte künftig einfacher in der Schweiz bleiben. Er verliert sein Aufenthaltsrecht nicht mehr, sofern die Ehe mindestens drei Jahre gedauert hat und ein Jahr davon in der Schweiz gelebt wurde. Der eingangs erwähnte Nordmazedonier, der während 20 Monaten als Ehemann einer EU-Bürgerin in St. Gallen gelebt hat, könnte unter dem neuen Recht in der Schweiz bleiben.

Neue Pflichten beim Familiennachzug

Das neue Abkommen bringt also für EU-Bürger und ihre Familienangehörigen, ob aus einem europäischen Land oder einem Drittstaat stammend, deutliche Verbesserungen. Zudem wird auch der Familiennachzug ausgebaut: Zusätzlich zu den Gatten, Kindern, Eltern, Schwiegereltern usw. können auch weitere Verwandte, beispielsweise die Onkel oder die Cousins, einreisen, sofern sie von ihrem Verwandten unterstützt werden oder pflegebedürftig sind. Auch haben Konkubinatspartner einen Anspruch darauf, erleichtert in die Schweiz nachzukommen.

Zudem fällt die Bedingung weg, dass es für den Familiennachzug eine «angemessene Wohnung» braucht – also eine, wie sie für Schweizer üblich ist. Laut Auskunft des SEM heisst das nicht automatisch, dass auch ein Business-Appartement oder eine ähnliche Unterkunft als Wohnadresse für eine Familie genügen würde. Die Unterkunft müsse weiterhin auf einen langfristigen Aufenthalt ausgelegt sein, temporäre Adressen wie Hotels könnten nur kurz nach der Einreise akzeptiert werden.

Der Bundesrat räumt ein, dass die Schweiz mit der Übernahme des EU-Rechts neue Verpflichtungen eingeht, «die sich auf die Zuwanderung in die Schweiz auswirken können». Der Familiennachzug und die damit verbundenen Rechte würden in verschiedenen Punkten erweitert und erleichtert. Er sieht darin aber kein Problem: Es sei davon auszugehen, dass es sich «um eine vernachlässigbare Anzahl von zusätzlichen Personen handelt, die aufgrund der neuen Rechte» in die Schweiz einwandern würden.

Kritiker weisen darauf hin, dass der Bundesrat das Ausmass der Zuwanderung in der Vergangenheit schon mehrfach massiv unterschätzt hat und man sich folglich in keiner Weise auf seine Aussagen verlassen könne. Unbestritten ist jedenfalls, dass der Familiennachzug schon heute einen wesentlichen Teil der Zuwanderung aus der EU ausmacht: Laut Bundesrat stellen die Angehörigen knapp einen Viertel der Eingewanderten dar.

Kein Widerspruch zum Zuwanderungsartikel?

Schliesst die Schweiz die Verträge mit der EU wie geplant ab, wird die Zuwanderung einfacher. Das wirft verfassungsrechtliche Fragen auf. 2014 hiessen Volk und Stände die Initiative gegen die Masseneinwanderung gut, sie steht seither als Artikel 121a in der Bundesverfassung. Die Bestimmung sieht vor, dass die Schweiz die Zuwanderung eigenständig steuert, und sie hält fest: «Es dürfen keine völkerrechtlichen Verträge abgeschlossen werden, die gegen diesen Artikel verstossen.»

Sind der erweiterte und erleichterte Familiennachzug mit diesem Verfassungsartikel vereinbar? Stehen das neue Freizügigkeitsabkommen und die Übernahme des EU-Rechts nicht in Widerspruch dazu? Der Bundesrat gibt sich gelassen: Die Zahl der Personen, die auf dem Weg des erleichterten Familiennachzugs in die Schweiz einreisen würden, werde nicht so gross sein, dass sie eine eigenständige Steuerung der Zuwanderung verhindere. Deshalb existiere kein Widerspruch.

Damit wird die Debatte aber nicht erledigt sein. Es gibt durchaus Stimmen (auch in der Bundesverwaltung), die der

Auffassung sind, man müsse redlicherweise den Zuwanderungsartikel anpassen, um die Personenfreizügigkeit mit der EU ausbauen zu können. Diese Verfassungsänderung müsse Teil der Abstimmung über die EU-Verträge sein. Das würde bedeuten, dass sich Volk und Stände äussern könnten. Damit wäre auch klar, dass es für die neuen Abkommen ein obligatorisches Referendum mit doppeltem Mehr braucht. Im Parlament wurden bereits Vorstösse eingereicht, die in diese Richtung gehen.

«Wir betreiben eine Wohlfühlpolitik, damit die Leute die Zuwanderung akzeptieren»

Boris Zürcher sagt im Gespräch mit Katharina Fontana und Fabian Schäfer, dass nicht die Personenfreizügigkeit schuld an der grossen Zuwanderung sei, sondern das forcierte Wirtschaftswachstum. Eine Ablehnung der neuen EU-Verträge wäre kein Beinbruch, brächte aber Rechtsunsicherheit.

Erschienen in der NZZ vom 19.8.2025

Was hat Sie bei der Lektüre der neuen Verträge am meisten überrascht?

Nichts. Die Abkommen werden so dargestellt, als seien sie das Ergebnis von harten Verhandlungen. Doch die EU-Kommission ist sehr dogmatisch und verhandelt eigentlich nicht. Sie hat ihr Menu, das sie vorlegt, und das ist es. Über kleinere Dinge kann man mit ihr sprechen, über gewisse Formulierungen. Doch das Menu steht von Anfang an fest. Vor diesem Hintergrund ist das Ergebnis nicht überraschend.

Zur Person

Kaum einer hat die Personenfreizügigkeit mit der Europäischen Union wortgewaltiger verteidigt als **Boris Zürcher.** Er war 2013 bis 2024 Leiter der Direktion Arbeit im Staatssekretariat für Wirtschaft (Seco) und er beriet die Bundesräte Pascal Couchepin, Joseph Deiss und Doris Leuthard. Seit 2025 verantwortet er den Campus Heilbronn (D) der ETH Zürich, die sich deutlich für die neuen Abkommen mit der EU ausspricht. Der Freigeist Zürcher tut es ihr nicht gleich.

Sie tönen zurückhaltend. Sind Sie mit den Verträgen nicht zufrieden?

Ich war überrascht, dass der Bundesrat wenige Monate nachdem er im Mai 2021 das Ende des Rahmenabkommens verkündet hatte, bereits wieder exploratorische Gespräche aufnahm und dann auch gleich neu verhandelte. Man hätte die Sache zuerst verdauen und sich klarwerden sollen, was wir wirklich wollen. Aus Schweizer Sicht hatte sich in der Zwischenzeit nichts Grundsätzliches verändert, aus EU-Sicht auch nicht. Und dann hat man auch noch die Verhandlungsmasse erweitert, Stichwort Stromabkommen.

Man versprach sich verhandlungstaktische Vorteile.

Ja, man erhoffte politische Kreuzkonzessionen. Beispielsweise Abstriche bei der Personenfreizügigkeit für ein Entgegenkommen beim Stromabkommen. Doch das ist nicht gelungen, wie man heute sieht. Wir übernehmen das Stromabkommen zu den Regeln der EU, und bei der Freizügigkeit gewährt uns die EU nur wenige Ausnahmen. Ich hätte erwartet, dass der Bundesrat am Ende nochmals alles auf den Tisch legt und mit der EU einen politischen Deal macht.

Die Schweizer Verhandler betonen, dass sie der Gegenseite nichts geschenkt und das Maximum herausgeholt hätten.

Ja, natürlich, das ist so. Mehr war wirklich nicht möglich. Man konnte einige Präzisierungen durchsetzen wie die Non-Regression-Klausel. Für die EU sind das aber keine materiellen Konzessionen.

Wären die neuen Verträge ein Gewinn für die Schweiz?

Wenn man wirklich glaubt, dass die bestehenden Bilateralen erodieren und stabilisiert werden müssen, dann ja. Im Gemischten Ausschuss Schweiz–EU werden seit bald zwanzig Jahren dieselben Streitthemen besprochen. Beispielsweise ärgern sich Küchenbauer aus Baden-Württemberg über die Voranmeldefrist von acht Tagen in der Schweiz. Die EU hält das für diskriminierend, die Schweiz nicht. All diese Fragen blieben bisher ungelöst. Neu könnte ein Schiedsgericht solche Fragen klären. Das kann der Schweiz eine gewisse Rechtssicherheit bieten.

Sie selber glauben aber nicht, dass es zu einer Erosion der geltenden Verträge kommen würde?

Von den vielen Abkommen, die wir mit der EU haben, gibt es ein einziges, das wirtschaftlich alle anderen überragt: die Personenfreizügigkeit. Und hier ist der Fall klar: Wenn wir die neuen Abkommen ablehnen, wird die Freizügigkeit weiterhin gelten wie heute. Unternehmen in der Schweiz können weiterhin Personal aus der EU rekrutieren.

Dass die EU aus Ärger die Personenfreizügigkeit mit der Schweiz beenden würde, halten Sie für nicht realistisch?

Wieso sollte sie das tun? Die Personenfreizügigkeit kostet die EU nichts, im Gegenteil. Frankreich etwa sorgte sich nach der Annahme der Masseneinwanderungsinitiative 2014 einzig darum, ob die französischen Grenzgänger weiter in die Schweiz kommen können. Diese haben in der

Schweiz Jobs und gute Löhne. Die Grenzregionen haben null Interesse, die Personenfreizügigkeit einzuschränken.

Wenn der wirtschaftliche Nutzen für die Schweiz primär bei der Freizügigkeit liegt und diese erhalten bleibt, könnte die Schweiz dann aus ökonomischer Sicht auf die Verträge verzichten?

Ja. Die Frage ist allerdings, was die EU in diesem Fall macht. Wir wissen aus der Vergangenheit, dass sie in solchen Situationen unberechenbar ist, dass sie uns etwa wieder beim Forschungsprogramm Horizon ausschliessen wird.

Oder beim Strom, wo die EU die technische Zusammenarbeit eingeschränkt hat …

… das Stromabkommen ist eine einseitige Sache, daran ist vor allem die EU interessiert.

Tatsächlich? Der Bundesrat stellt das anders dar.

Wir sollten selber für eine ausreichende Produktion und für Versorgungssicherheit sorgen. Das würde Stromhandel auf Augenhöhe mit dem Ausland erlauben. Die Schweiz hat einen guten Strommix, sie hat Speicherkraftwerke, mit denen sie kurzfristig Strom produzieren und das Netz stabilisieren kann. Damit spielt sie eine zentrale Rolle in Europa. Mit dem Stromabkommen würde sich die Schweiz in eine strategische Abhängigkeit vom Ausland begeben.

Würden die Abkommen zum Land- und zum Luftverkehr erodieren?

Sehr unwahrscheinlich. Auch daran hätte die EU kein Interesse.

Der wichtigste Trumpf der EU ist demnach das Abkommen über die technischen Handelshemmnisse, das MRA. Wie wichtig ist das MRA?

Es geht um ein paar Dutzend Millionen Franken Zusatzkosten im Jahr, die die betroffenen Unternehmen zahlen müssten.

Das ist nicht gerade viel.

Nein. Zahlreiche Schweizer Firmen haben sich längst angepasst und Filialen im EU-Raum eröffnet. Beispielsweise haben fast alle Schweizer Unternehmen, die in Italien Dienstleistungen erbringen, Ableger dort.

Macht der Zolldruck aus den USA den Abschluss der Verträge mit der EU dringlicher?

Das wäre ein schlechter Grund. Die EU hat mit sich selber genügend Probleme und wird kaum jene der Schweiz lösen helfen. Die Schweiz als souveräner Staat muss ihre Probleme mit den USA selber lösen. Möglicherweise müssen Schweizer Unternehmen künftig in den Märkten USA und EU stärker vor Ort präsent sein und produzieren, das war immer eine natürliche Reaktion auf Zölle. Das heisst nicht zwingend, dass die Arbeitslosigkeit in der Schweiz zunehmen wird.

Kurzum: Aus Ihrer Sicht gibt es keine ökonomischen Gründe für die neuen Verträge?

Ich sage bloss, dass eine Ablehnung kein Beinbruch wäre. Aber man muss sich aller möglichen Folgen bewusst sein: Die EU kann der Schweiz nicht nur bei der Forschung, sondern auch bei der Bankenregulierung oder sonst das Leben schwer machen. Es wäre besser, wenn wir uns mit ihr auf gewisse Spielregeln verständigen könnten. Aber an dem Acquis, den wir heute mit der EU haben, ändert sich mit einer Ablehnung der neuen Verträge nichts. Und wesentlich an diesem Acquis ist nicht das MRA, sondern die Personenfreizügigkeit.

Aber diese ist in der Schweiz schon jetzt hoch umstritten. Wenn die EU das MRA erodieren lässt und die Schweiz bei der Forschung und in anderen Bereichen benachteiligt, wird es noch schwieriger, die Freizügigkeit innenpolitisch zu verteidigen.

Das ist so. Es ist unpopulär, sich für die Personenfreizügigkeit einzusetzen. Aber die Schweiz profitiert enorm davon. Sie ist gegenwärtig realpolitisch nicht in der Lage, eine vernünftige Alternative zur Personenfreizügigkeit mit der EU aufzubauen. Wir könnten Kontingente einführen, eine Zuwanderungsabgabe verlangen oder eine unilaterale Freizügigkeit beschliessen. Doch egal, was wir machen: Das Thema bleibt innenpolitisch hoch umstritten. So wie die Schweizer Politik heute funktioniert, müsste sie für jede Interessengruppe inländische Sonderregeln beschliessen, die eine vernünftige Steuerung verunmöglichen. Denken Sie nur an die Bauern und ihre Erntehelfer, an die Gastronomie, den Tourismus oder die Bauwirtschaft. Niemand würde es wagen, diesen Branchen die Anstellung zusätzlicher Ausländer zu untersagen. Migration ist für die Schweiz seit dem Zweiten Weltkrieg ein kompliziertes Thema. Wir hatten

noch nie ein System, das so effizient auf den Arbeitsmarkt ausgerichtet war wie die Personenfreizügigkeit.

Aber seit der Einführung der Freizügigkeit hat die Zuwanderung stark zugenommen, die Bevölkerung ist innert 20 Jahren von 7,3 auf 9 Millionen Personen gewachsen.

Ja, aber das liegt nicht in erster Linie an der Personenfreizügigkeit, sondern an der unglaublichen Wirtschaftsentwicklung. Die Schweiz ist enorm reich geworden in dieser Zeit. Es wurden 1,3 Millionen neue Arbeitsplätze geschaffen.

Die Schweiz ist vor allem in die Breite gewachsen.

Wir sind eine Dienstleistungsgesellschaft, und Dienstleistungen brauchen viel Personal. Was die Schweiz früher gemacht hat – Saisonniers ohne Familie zu holen und nach ein paar Monaten wieder in die Heimat zu schicken –, war unmenschlich und geht heute glücklicherweise nicht mehr.

Von der Personenfreizügigkeit profitiert die Wirtschaft, die Angestellte aus der ganzen EU rekrutieren kann. Und es profitieren die Zuwanderer wegen der höheren Löhne. Die Inländer dagegen haben Dichtestress auf dem Wohnungsmarkt, auf der Strasse, im öffentlichen Verkehr.

Nein, auch sie profitieren: wenn sie ins Spital oder Altersheim gehen müssen, wenn ihre Kinder eine Kita besuchen.

Wenn es für Unternehmen nicht so einfach wäre, ausländische Arbeitskräfte anzustellen, müssten sie die Löhne für die Inländer erhöhen.

Genau. Schweizer Firmen profitieren davon, dass sie mit der Freizügigkeit einen Arbeitsmarkt von rund einer Viertelmilliarde Personen haben. Ich glaube aber nicht, dass die Inländer bei einem höheren Lohn einfach mehr arbeiten würden – im Gegenteil.

Sie sehen keine Alternative zur Freizügigkeit. Kann das Bevölkerungswachstum denn einfach so weitergehen?

Eine Zuwanderung auf dem Niveau, wie wir sie heute haben, ist vor allem gesellschaftspolitisch nicht nachhaltig. Sie ist auch höher, als es nötig wäre, wenn die Schweiz ihre Hausaufgaben machen würde. Nullzinsen, laufend steigende Steuereinnahmen und damit auch die Möglichkeit, immer mehr auszugeben: Wir erleben hierzulande seit zwanzig Jahren einen regelrechten wirtschaftlichen Boom. Es kommt mir vor wie eine dauerhafte Überhitzung. Wir haben trotz mehreren Krisen eine rekordtiefe Arbeitslosigkeit, es gibt viele freie Stellen, es wurden viele Arbeitsplätze geschaffen …

… aber treibt sich das System nicht selber an? All die Menschen, die kommen, brauchen Wohnungen, Ärzte, Lehrer, Strassen und so weiter.

Ja, das ist doch das ultimative Wachstumsparadies.

Für Leute auf Wohnungssuche ist es kein Paradies. Für jene, die pendeln, auch nicht.

Das sind die klassischen Wachstumsschmerzen. Die Schweiz könnte durchaus etwas gegen die zu hohe Zuwanderung unternehmen. Stichwort: Kostenwahrheit. Die Mobilität beispielsweise ist viel zu billig, die Preise bilden die effektiven Kosten nicht ab. Das gilt auch für die Gesundheitskosten und viele andere Dienstleistungen. All das stimuliert die Nachfrage und die Beschäftigung. Wir betreiben eine Wohlfühlpolitik, damit die Leute die Zuwanderung akzeptieren – und heizen damit die Zuwanderung weiter an.

Was würde man ohne Wohlfühlpolitik erreichen?

Der Hochkonjunkturzyklus würde sicher gedämpft. In der Schweiz leben wir aber auf einem weltweit einzigartig hohen Wohlstandsniveau. Die hohe Dichte und die hohe Qualität unserer privaten und öffentlichen Dienstleistungen sind nur um den Preis eines hohen Beschäftigungswachstums zu haben. Und dieses kann nicht allein von den Einheimischen gedeckt werden.

Man könnte den Bedarf über eine höhere Erwerbsbeteiligung der Einheimischen – Ältere, Mütter – mindestens teilweise stillen.

Kaum. Die Erwerbsbeteiligung in der Schweiz ist schon heute ausserordentlich hoch. Es gäbe eine einzige Massnahme, die wirklich etwas bewirken würde: Erhöhen wir das Rentenalter, bleiben Tausende von Menschen länger im Arbeitsmarkt. Die Erhöhung des Frauenrentenalters war der Beweis: Sie hat – entgegen der Schwarzmalerei der Gewerkschaften – nicht die Arbeitslosigkeit vergrössert, sondern die Integration der Frauen in den Arbeitsmarkt massiv verbessert. Wichtig ist: Wer als Einheimischer in der

Schweiz arbeiten will und dazu in der Lage ist, kann arbeiten. Kein Ausländer nimmt ihm die Stelle weg.

Gilt das auch für ältere Arbeitnehmer?

Ja.

Sie sagen, Zuwanderung in diesem Ausmass sei nicht nachhaltig.

Sie ist höher als notwendig. Heute holen wir – ich schätze jetzt einmal grob – 10 000 Personen jährlich zu viel in die Schweiz. Weil Schulden nichts kosten, werden Dienstleistungen erfunden oder ausgebaut, deren Nutzen zweifelhaft ist. Ich bin nicht sicher, dass es an jeder Ecke ein Nagelstudio braucht. Dass der Tourismus derart auf Quantität ausgerichtet sein und immer neue Rekorde brechen muss. Oder dass das «Fashion Valley» im Tessin mit tiefen Löhnen für Grenzgänger ein gutes Geschäftsmodell ist. Doch die Schweizer Politik ist voll auf Beschäftigung ausgerichtet. Das ist der Grund für das starke Bevölkerungswachstum, nicht die Personenfreizügigkeit.

Jetzt machen Sie es sich etwas einfach…

…nein, das Muster ist eindeutig. Es gäbe noch viele Beispiele: Die Politik will unbedingt die Kitas subventionieren, die Individualbesteuerung einführen, beim Budget packt sie überall noch ein paar Millionen drauf. Wir beschliessen dauernd Zusatzausgaben, die die Beschäftigung ankurbeln. Wer eine 13. AHV-Rente einführt, die AHV für Ehepaare ausbauen will, Prämienverbilligungen weit in den Mittelstand hinein ausschüttet und gleichzeitig am Renten-

alter 65 festhält, braucht ein starkes Wachstum der Beschäftigung.

Kommen wir zum Schluss: Brauchen wir nun die EU-Verträge oder nicht?

Nicht unbedingt. Aber wir müssten uns auf neue Konflikte mit der EU einstellen, die sich ohne Streitbeilegung nicht lösen lassen. Mit dieser Rechtsunsicherheit müssten wir leben. Hinzu kommen die absehbaren Strafmassnahmen bei der Forschung oder anderswo.

Sind Sie für oder gegen die neuen Verträge?

Im Moment tendiere ich zu einem Ja.

Grosser Souveränitätsverlust für kleine wirtschaftliche Vorteile

Tobias Straumann, Professor für Wirtschaftsgeschichte, hält den ökonomischen Nutzen der EU-Verträge für stark überschätzt. Und wenn die EU die Schweiz bei der Forschung wieder ausgrenzt, fragen Katharina Fontana und Fabian Schäfer? «Damit können wir leben.»

Erschienen in der NZZ vom 26.8.2025

Was hat Sie bei der Lektüre der neuen Abkommen am meisten überrascht?

Bis jetzt: nichts. Ich schaue die EU-Verträge mehr grundsätzlich an. Für mich ist klar: Wirtschaftlich bringen sie praktisch nichts, politisch verlieren wir weiter an Souveränität. Das wird sich längerfristig auch wirtschaftlich rächen, weil unsere Wirtschaftspolitik schlechter werden wird: weniger dezentral, weniger pragmatisch, weniger demokratisch.

Was in den Abkommen im Detail drinsteht, ist gar nicht so wichtig?

Zur Person

Wirtschaftskrisen sind **Tobias Straumann**s Spezialität. Er ist Professor für Geschichte der Neuzeit und Wirtschaftsgeschichte und leitet den Studiengang MAS Applied History an der Universität Zürich. Er ist Kenner der europäischen Finanzgeschichte sowie der schweizerischen Wirtschaftsgeschichte und nimmt als Kolumnist regelmässig Stellung zu wirtschaftspolitischen Fragen.

Doch, für die politische Auseinandersetzung ist der genaue Inhalt absolut zentral. Es gibt überall konkrete Neuerungen, die enormen Widerstand erzeugen werden. Jede Interessengruppe wird Dinge vorfinden, die für sie nicht akzeptabel sind. Ich bin deshalb überzeugt, dass diese Vorlage beim Volk nie durchkommen wird – selbst ohne Ständemehr ist sie chancenlos.

Und wenn doch: Wäre das eine Wende in der Schweizer Geschichte?

Nein, historisch gesehen, passierte die grosse Wende mit den Bilateralen I im Jahr 2000. Dort haben wir bereits viel Souveränität abgegeben. Die neuen EU-Verträge wären ein weiterer Ausbauschritt, mit dem wir noch mehr Autonomie verlieren würden.

Und wenn wir die Verträge ablehnen, wäre das eine Wende für die Schweiz?

Nein. Es wäre eine Bestätigung, dass die grosse Öffnung gegenüber der EU abgeschlossen ist, weil die Leute wachstumsmüde geworden sind. Der Aufbruch der 1990er-Jahre ist vorbei – nicht nur in der Schweiz, sondern in ganz Europa. Das zeigt sich besonders deutlich bei der Einwanderungsfrage. Ein wachsender Teil der Bevölkerung stört sich an der hohen Zuwanderung. Nun will der Bundesrat mit den EU-Verträgen noch mehr Freizügigkeit. Dieses Anliegen steht völlig quer in der Landschaft.

Ein Nein wäre aus Ihrer Sicht also keine Abkehr vom bilateralen Weg?

Überhaupt nicht. Erst wenn eine Mehrheit die Personenfreizügigkeit nicht mehr will, wird es kritisch. Das ist jedoch nicht auszuschliessen. Die Wachstumsmüdigkeit zeigt sich mittlerweile ja auch in den Abstimmungen, die nicht direkt mit der Immigrationspolitik zu tun haben, etwa im Nein zum Autobahnausbau. Die Gefühlslage war in den 1990er Jahren völlig anders, da herrschte Integrationsbegeisterung.

Die Schweiz war damals wirtschaftlich in schlechter Verfassung.

So schlimm waren die Probleme nicht, doch man hatte verbreitet das Gefühl, dass es mit der Schweiz abwärtsgehe. Die EU hatte damals Zug, sie liberalisierte, sie verkörperte die Zukunft. Das ist heute komplett anders. Auch aus diesem Grund bin ich überzeugt, dass sich die Schweizer Bevölkerung nicht noch enger an die EU anbinden will. Die EU hat an Glanz verloren.

Der Bundesrat hält die EU-Verträge für «massgeschneidert», die Schweiz konnte Ausnahmen aushandeln.

Ich glaube nicht, dass wir einen Sonderstatus behalten können, wenn wir die Verträge annehmen. Eher erwarte ich, dass man in fünf Jahren wieder über die Ausnahmen wird reden müssen. Die EU strebt einen möglichst homogenen Binnenmarkt an, das ist ihr Ziel für Europa. Und das heisst, dass sie die Schweiz mehr und mehr integrieren will.

Aus einer rein ökonomischen Optik: Was wären die Vorteile der neuen Verträge? Was wären die Nachteile?

Ich sehe keine relevanten Vorteile. Vom privilegierten Marktzugang profitieren heute einzelne Branchen, andere nicht. Die Sanitärbranche zum Beispiel muss für jede Installation vor Ort eine Filiale haben und je nach Land andere Vorschriften erfüllen. Unlängst hat der IWF eine Studie publiziert, die klar aufzeigt, dass der EU-Binnenmarkt selbst für die EU-Mitgliedsländer weitgehend eine Fiktion darstellt. Der Wegfall des privilegierten Marktzugangs sollte also nicht überschätzt werden: Gewisse Branchen kostet das etwas, aber nicht besonders viel, und andere werden gar nichts spüren.

Die Medizinaltechnik stellt die Verträge als essenziell dar.

Gemäss dem Verband der Medizinaltechnik betragen die jährlich wiederkehrenden Mehrkosten nach Wegfall des Abkommens über die gegenseitige Anerkennung von Produktezertifizierungen nur 0,1 bis 0,14 Prozent des Exportumsatzes und noch weniger, wenn man den Gesamtumsatz nimmt.

Eine vom Bund in Auftrag gegebene Studie kommt zu dem Schluss, dass der Wegfall der Bilateralen I im Jahr 2045 pro Einwohner und Jahr 2500 Franken kosten würde.

Die Studie geht erstens von einem Extremszenario aus, das kaum eintreten wird. Zweitens muss man die Zahl in den Kontext der Studie einbetten: Auf zwanzig Jahre 1,65 Prozent BIP pro Kopf weniger zu wachsen, ist vernachlässigbar, das spürt man nicht. Drittens geht die Studie nicht auf die Frage ein, wie negativ eine Anbindung an die Wirtschaftspolitik der EU für die Schweizer Wirtschaft wäre. Es dürften

weit mehr als 2500 Franken pro Kopf sein, wenn die EU weiterhin alles und jedes regulieren will und so die Investitionstätigkeit bremst.

Laut den Studien des Bundes ist primär die Personenfreizügigkeit ökonomisch wertvoll. Überzeugt Sie das?

Nur bedingt. Die Zuwanderung ist wichtig, das ist auch historisch erwiesen. Die Schweiz wäre ohne Immigration nie so reich geworden. Doch dass die Personenfreizügigkeit ökonomisch einen riesigen Vorteil darstellt, bezweifle ich. Mit Kontingenten war das Produktivitätswachstum in den 1980er Jahren nicht schlechter als später mit der Freizügigkeit. Höhere Zuwanderung heisst nicht automatisch höhere Produktivität.

Wie hoch sollte die Zuwanderung aus Ihrer Sicht sein?

Optimal wäre etwa die Hälfte von heute, sicher weniger als 50 000 Personen jährlich. Damit wäre die Zuwanderung historisch und im internationalen Vergleich noch immer recht hoch, aber sie wäre innenpolitisch akzeptiert.

In welchen Branchen ist die Zuwanderung heute zu gross?

In erster Linie beim Staat, dort haben wir das mit Abstand höchste Beschäftigungswachstum. In der Industrie hingegen stagniert die Zahl der Beschäftigten.

Zum Staat zählen auch Gesundheits- und Bildungswesen.

Genau. Dass wir in Schulen oder Spitälern einen grossen Bedarf an neuem Personal haben, ist auch auf die Zuwanderung zurückzuführen: Sie schafft neue Nachfrage, für die das einheimische Angebot fehlt. Man kann die Leute, die es überall braucht, gar nicht so schnell ausbilden. Der Fachkräftemangel ist demzufolge teilweise auch das Ergebnis der starken Zuwanderung. Oder umgekehrt gesagt: Wenn weniger Einwanderer ins Land kommen, sinkt auch der Bedarf an Fachkräften beim Staat.

Profitieren die Einheimischen vom starken Wachstum?

Das ist sehr unterschiedlich. Es gibt viele Profiteure, allen voran der Staat, der mehr Steuereinnahmen erhält. Für Professoren wie mich ist das Wachstum grossartig: Die Universität wird ausgebaut, es gibt mehr Stellen, mehr Geld. Für die Einheimischen, die sich für Jobs an einer Schweizer Universität bewerben, wird es dagegen schwieriger, sie haben grosse ausländische Konkurrenz. Für die Immobilienbesitzer ist das Wachstum ein Geschenk des Himmels, ihre Liegenschaften werden immer wertvoller. Für jene, die eine Wohnung suchen, wird es hingegen mühsamer, ebenso für die Pendler, die in vollen Zügen sitzen. Die Personenfreizügigkeit hat Vorteile, aber sie verursacht auch Kosten, und diese belasten gewisse Gruppen stärker als andere.

Der Bund lobt die Personenfreizügigkeit. Hat man in Bern die Probleme nicht erkannt?

Meinem Eindruck nach ist allen Parteien klar geworden, dass die Akzeptanz der Personenfreizügigkeit prekärer geworden ist. In der Verwaltung dagegen ist diese Botschaft noch nicht angekommen. Jedenfalls habe ich noch nie einen Vorschlag gehört, wie man mit geeigneten Massnahmen die Akzeptanz wieder stärken könnte.

Boris Zürcher, früherer Arbeitsmarktchef beim Bund, sagt, dass sich die Schweiz die Zustimmung zur Personenfreizügigkeit durch soziale Wohltaten wie Krippenfinanzierung, Ehepaarrenten usw. erkaufe.

Das ist eine gute Beobachtung. Es erinnert stark an die frühen 1970er Jahre. 1970 wurde über die Schwarzenbach-Initiative «gegen Überfremdung» abgestimmt. Die Vorlage war extrem, sie hätte enormen Schaden angerichtet, dennoch stimmten sage und schreibe 45 Prozent der Leute dafür, weil sie der Meinung waren, es müsse etwas gegen die starke Zuwanderung unternommen werden. Wenn etwas über längere Zeit schnell wächst oder sich schnell verändert, fühlen sich die Leute irgendwann nicht mehr zu Hause. Wir sind heute an einem ähnlichen Punkt.

Was halten Sie von der neu verhandelten Schutzklausel?

Sie überzeugt mich nicht. Der Bundesrat wird sie nie anrufen, denn sonst hätte er es schon längst getan. Die EU würde das auch nicht verstehen, wir haben praktisch null Arbeitslosigkeit, hohe Löhne, grosszügige Sozialversicherungen. Wo ist hier die Notsituation?

Die Befürworter der EU-Verträge argumentieren, dass die Bilateralen nach einem Nein erodieren.

Ich denke nicht, dass die EU ein Interesse daran hat, die Beziehungen zur Schweiz auslaufen zu lassen. Gleichzeitig können wir nicht damit rechnen, dass alles beim Alten bleibt. Die EU wird der Schweiz schaden wollen, das haben wir in der Vergangenheit ja schon erlebt.

Bei einem Nein zu den Verträgen ist denkbar, dass die EU die Schweiz bei der Forschung erneut ausgrenzt. Macht das Ihnen keine Sorgen?

Doch, aber damit können wir leben. Es gibt sicher einzelne Programme, bei denen es wichtig ist, die Kooperation aufrechtzuerhalten. Doch da findet man Lösungen. Das höre ich auch von den Universitäten: Wir haben einen Plan B.

Und wenn die besten Professoren nicht mehr an die ETH wechseln?

Wenn die ETH tatsächlich ein Rekrutierungsproblem bekäme, müsste man den Leuten eben bessere Angebote machen, damit ein Wechsel nach Zürich oder Lausanne attraktiv ist. Aber das betrifft ganz wenige Spitzenkräfte.

Dass die Schweizer Universitäten nicht mehr europaweit eingebunden wären, erachten Sie als unbedeutend?

Damit können wir umgehen. Die Vernetzung haben wir auch ohne Beteiligung an den EU-Forschungsprojekten, in Teams kooperieren kann man immer. Zum Teil erhalten

die Teams sogar mehr Geld, wenn sich die Europäer in der EU und die Schweizer Kollegen gleichzeitig in der Schweiz um Finanzmittel bewerben.

Wie soll es nach allfälliger Ablehnung der Verträge weitergehen?

Dann braucht es Geduld. Wir haben die Bilateralen, und mit denen kann man vorläufig weitermachen. Ich habe nicht verstanden, warum der Bundesrat wenige Monate nach dem Scheitern des Rahmenabkommens 2021 bereits wieder Gespräche mit der EU aufgenommen hat. Für mich ist klar: Ich würde nicht auf Vorrat Ja sagen aus Angst vor negativen Folgen.

Die EU sagt schon seit über zehn Jahren, dass sie den bilateralen Weg so nicht weiterführen will. Ist es wirklich realistisch, dass wir nach einem nochmaligen Nein einfach so weitermachen können?

Man sollte die politische Taktik nicht unterschätzen. Ich würde das auch sagen, wenn ich für die EU verhandeln würde. Nach dem Nein zum EWR hiess es vonseiten der EU zunächst auch, es werde ganz sicher keine bilateralen Verträge geben, und dann gab es sie doch. Ich finde, die Schweiz hat in den letzten Jahren an Selbstbewusstsein verloren. Man muss ein gewisses Risiko in Kauf nehmen. Im Umgang mit den USA zeigt sich, dass die Schweiz imstande ist, flexibel zu reagieren. Würde sie die EU-Verträge abschliessen, verlöre sie an Flexibilität, weil sie in den Binnenmarktabkommen die vielen tausend Vorschriften der EU übernehmen müsste. Es gibt Länder, denen das egal ist und die sich durchmogeln. Die Schweiz zählt nicht dazu. Wir halten uns

an Regeln, was ja auch gut ist. Ich vergleiche die EU gerne mit der katholischen Kirche. Es gilt das Motto: Du darfst gegen die Regeln verstossen, solange du sie nicht infrage stellst. Das ist nicht das Motto der Schweiz.

Wird die Schweiz die Regulierungen – beispielsweise im Lebensmittelbereich – nicht ohnehin übernehmen?

Wir übernehmen tatsächlich schon jetzt freiwillig enorm viele EU-Bestimmungen. Doch wir machen es nicht zu hundert Prozent, und wir können pragmatische Lösungen finden. Wenn die Regeln später nicht überzeugen, können wir sie eigenständig wieder aufheben oder verbessern. Mit den EU-Verträgen können wir das nicht mehr.

Eine Drohkulisse sind ja die ominösen Ausgleichsmassnahmen, die die EU verhängen könnte. Womit wäre zu rechnen?

Das habe ich mich auch schon gefragt. Wenn die Schweiz zum Beispiel eine Ausweitung des Familiennachzugs oder des Sozialhilfebezugs für EU-Bürger ablehnt, dann würde ich schon heftige Massnahmen seitens der EU erwarten. Wir müssen ehrlich sein: Wenn wir den Verträgen zustimmen, muss die Schweiz die EU-Regeln übernehmen, da kann sie keine Spielchen spielen.

Manche in der EU finden, die Schweiz sei eine Trittbrettfahrerin: Sie profitiere von vielen Leistungen der EU, ohne sich angemessen daran zu beteiligen.

Dafür habe ich Verständnis. Es ist legitim, von der Schweiz einen fairen Beitrag zu verlangen. Es würde uns gut anstehen, wenn wir uns finanziell stärker an einzelnen Programmen der EU oder an Projekten in ärmeren EU-Ländern beteiligen würden. Im Gegenzug könnten wir umso glaubwürdiger auf unsere politische Unabhängigkeit pochen.

Macht der Zollkonflikt mit den USA die EU-Verträge dringlicher?

Das eine hat mit dem anderen nichts zu tun. Selbst wenn wir die Verträge jetzt schon angenommen hätten, müssten wir separat mit den USA verhandeln. Zudem leuchtet mir das Argument nicht ein, dass wir für unseren sogenannten Alleingang einen Preis bezahlen würden. Grossbritannien hat dank Brexit einen besseren Deal als die EU erhalten.

Was halten Sie vom Argument, die Schweiz müsse näher an die EU herangehen, damit sie nicht beitreten müsse?

Wenig. Ich verstehe alle, die der EU beitreten möchten. Das ist eine konsequente Haltung: Die Schweiz verliert Souveränität, dafür ist sie volles Mitglied des Klubs. Hingegen habe ich Mühe damit, wenn man so tut, als handle es sich nur um eine Kleinigkeit, und es bleibe alles gleich. Die neuen Verträge bringen einen weiteren Abbau von Souveränität ohne Gegenleistung. Das gilt für die Stimmberechtigten und auch für das Parlament: Es wird an Einfluss verlieren.

Halten Sie es für realistisch, dass die EU die Schweiz nach einem Nein derart abstraft, dass wir panisch dem EWR beitreten?

Nein, das glaube ich nicht. Uns geht es gut, weil wir bessere Institutionen haben als die EU und die meisten EU-Länder. Deshalb wollen ja auch so viele Leute zu uns kommen. Die Schweiz funktioniert gut, die Leute können sich politisch beteiligen, es herrscht grosses Vertrauen in den Staat. All dies wird durch die neuen Verträge infrage gestellt, weil die demokratischen Rechte abgebaut werden.

Bei vielen Befürwortern hat man den Eindruck, dass sie die Nachteile der Verträge sehr wohl sehen, aber nicht die Verantwortung übernehmen wollen, wenn sie scheitern. War die Schweiz früher widerstandsfähiger?

Es gab Zeiten, da war die Schweiz ziemlich mutig, etwa beim Zollkrieg mit Frankreich in den 1890er Jahren. Doch ich würde die Vergangenheit nicht idealisieren, die Schweiz war beileibe nicht immer heroisch. Aber Sie haben recht: Mehr Klarheit in der Debatte wäre wünschenswert.

Wie sehen Sie unsere Beziehung zur EU in zwanzig, dreissig Jahren?

Es bleibt schwierig, auch mit den neuen Verträgen. Es wird weiterhin Auseinandersetzungen geben. Wer meint, wir hätten mit den Verträgen auf Jahre hinaus stabile Beziehungen, macht sich etwas vor. Die EU ist ein Projekt, das sich laufend verändert. Damit tun sich auch viele EU-Mitglieder schwer.

EU-Verträge und Zuwanderung: Kleinreden nützt nichts

Ein Daueraufenthaltsrecht für mehrere hunderttausend EU-Bürger und ihre Familien: Das sehen die EU-Verträge vor. Doch das ritzt die Verfassung.

Erschienen in der NZZ vom 11.11.2025

«Die Zuwanderung in die Schweiz wird einfacher», titelte die NZZ im Sommer 2025, nachdem der Bundesrat die EU-Verträge in die Vernehmlassung geschickt hatte. «Hunderttausende, die für immer bleiben dürfen», berichteten die Tamedia-Zeitungen im November 2025 und schrieben von «Tausenden neuer Sozialhilfefälle», mit denen der Bund wegen der neuen EU-Verträge rechnet. Das waren ungemütliche Schlagzeilen für den Bundesrat. Die Zuwanderungsfrage ist politisch heiss umstritten, das Tempo des Wachstums ist hoch, die rote Linie scheint für weite Bevölkerungskreise schon jetzt überschritten zu sein. Nun soll die Schweiz mit dem EU-Vertragspaket noch mehr Freizügigkeit ermöglichen und weitere Sozialhilfefälle finanzieren. Das ist nicht einfach zu vermitteln.

Daueraufenthalt ist keine Kleinigkeit

Das wissen auch der Bundesrat und die Verwaltung. Sie versuchen, die Änderungen bei der Personenfreizügigkeit kleinzureden, und tun so, als handle es sich um vernachlässigbare Neuerungen. Doch es ist keine Petitesse, dass künftig

jeder EU-Bürger nach fünf Jahren in der Schweiz den Daueraufenthalt erwerben soll, ebenso seine Familienangehörigen – egal, ob sie sich hierzulande integriert haben und einer Landessprache mächtig sind oder nicht.

Laut dem Bund handelt es sich um rund 690 000 Personen, die sich neu unbefristet in der Schweiz niederlassen könnten. Weitere 50 000 bis 70 000 Personen kämen jährlich dazu. Wer das Daueraufenthaltsrecht einmal besitzt, kann grundsätzlich nicht ausgewiesen werden – auch dann nicht, wenn er dauerhaft und ständig von Sozialhilfe abhängig ist.

Zudem wird der Familiennachzug einfacher. So soll es beispielsweise nicht mehr nötig sein, dass die Einwanderer eine nach hiesigen Verhältnissen angemessene Wohnung vorweisen können, damit sie ihre Familie in die Schweiz holen können. Die Verwaltung versichert, dass dies keine negativen Auswirkungen haben werde. Das ist zu hoffen. Man will keine Zustände wie in Deutschland, wo Abertausende Armutsmigranten aus Südosteuropa mit ihren Familien dank der EU-Freizügigkeit ins Land gekommen sind. In gewissen deutschen Städten hat sich ein lukratives Geschäftsmodell mit heruntergekommenen Gebäuden entwickelt, wo Grossfamilien aus Rumänien oder Bulgarien untergebracht sind.

Klar ist: Die Zuwanderung in die Schweiz und der Verbleib der EU-Bürger im Land würden mit den neuen Abkommen einfacher. Das allerdings ritzt die Verfassung, genauer den Artikel über die Masseneinwanderung: Dieser verlangt eine eigenständige Steuerung der Zuwanderung und verbietet den Abschluss widersprechender Staatsverträge. Redlicherweise müsste man den Verfassungsartikel anpassen, um die Personenfreizügigkeit mit der EU ausbauen zu können. Das

fordert der frühere Bundesrichter Hansjörg Seiler. Und das sagen auch Stimmen in der Bundesverwaltung, sofern man sie nicht mit Namen zitiert.

Mehr Ehrlichkeit, bitte!

Die EU-Verträge haben über die Zuwanderung hinaus eine ganze Reihe an verfassungsrechtlichen Implikationen: Sie tangieren die Abstimmungsfreiheit des Volkes, weil bei einem Nein Sanktionen drohen, sie beschränken die Kompetenzen des Parlaments, das die neuen Brüsseler Bestimmungen nur noch «dynamisch» durchwinken kann, sie wirken bis auf die Kantone und Gemeinden hinab. Sie greifen tief in die Verfassung, die Demokratie und den Föderalismus ein.

Der Bundesrat geht kaum auf die staatspolitischen Aspekte der EU-Verträge ein, auch weil er eine Abstimmung mit Ständemehr verhindern möchte. Doch die Fragen werden nicht weniger, wenn man sie verschweigt – im Gegenteil. Die Politik muss der Bevölkerung ehrlich sagen, was mit dem neuen Vertragspaket auf sie zukommt. Nur so ist eine richtige Meinungsbildung möglich.

EU-Beihilferecht: «Bundesrat zeichnet zu rosig – es gibt keine Absicherung für die Schweiz»

Peter Hettich sagt im Gespräch mit Katharina Fontana, was es bedeutet, wenn die Schweiz mit den EU-Verträgen das europäische Beihilferecht übernehmen wird. Wie erfolgreich hat der Bundesrat verhandelt?

Erschienen in der NZZ vom 11.11.2025

Der Bund will die neuen Nachtzüge der SBB von Basel nach Malmö finanziell unterstützen. Wird das mit den neuen EU-Verträgen noch möglich sein?

Wenn der Bund internationale Nachtzüge subventioniert, dann gewährt er eine staatliche Beihilfe. Staatliche Beihilfen sind beim grenzüberschreitenden Landverkehr künftig gemäss Beihilferecht behördlich anzumelden und zu prüfen. Unkritisch erscheint die Beihilfe, wenn die Zugverbindungen international ausgeschrieben und die Subventionen wettbewerblich – also nicht einfach an die SBB – vergeben werden.

Wenn ein Kanton in seiner Region eine neue Zug- oder Busverbindung einrichten möchte? Ist das noch zulässig?

Zur Person

Peter Hettich ist Professor für öffentliches Wirtschaftsrecht an der Universität St. Gallen. Zu seinen Spezialgebieten gehören unter anderem die Marktregulierung und Wettbewerbsrecht sowie Energierecht.

Für den rein inländischen bzw. regionalen öffentlichen Personen- und Güterverkehr ändert sich mit dem neuen Beihilferecht nichts, dieser wird vom Landverkehrsabkommen nicht erfasst. Wenn der Bund oder ein Kanton eine neue Verkehrsverbindung finanziell fördern will, dürften sich keine Probleme stellen.

Beim gescheiterten EU-Rahmenabkommen 2021 gab die Staatsgarantie der Kantonalbanken zu reden, die als unvereinbar mit dem EU-Beihilferecht gilt. Was ist im jetzigen EU-Paket vorgesehen?

Das Beihilferecht soll nur für das Land- und das Luftverkehrsabkommen und für das Stromabkommen gelten. Die Kantonalbanken werden nicht tangiert – zumindest noch nicht jetzt. Falls das Freihandelsabkommen von 1972 doch noch modernisiert würde, kann das aber noch kommen.

Können Sie das ausführen?

Das Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der EU von 1972 kennt ein Beihilfeverbot, nur hat diese Vorschrift bis jetzt keinen Biss. Es gibt keinen Mechanismus zur Durchsetzung: Wenn sich die Schweiz und die EU im Gemischten Ausschuss über eine Angelegenheit nicht einig werden, ist die Sache erledigt. Ich vermute, es stört die EU, dass die Schweiz dieser Bestimmung nicht nachlebt, wobei das Abkommen in der heutigen Form vor allem für industrielle Erzeugnisse und nicht für Finanzdienstleistungen gilt. Sie dürfte das wieder zum Thema machen. Wir haben ja schon Erfahrung damit.

Was meinen Sie?

Die kantonalen Steuerregime der Domizilgesellschaften wurden von der EU als Verstoss gegen das Beihilfeverbot im Freihandelsabkommen angesehen, sie baute Druck auf, brachte schwarze Listen ins Spiel. Mit der Folge, dass diese kantonalen Steuerregime jetzt nicht mehr bestehen. Ich gehe davon aus, dass die Schweiz ausserhalb der neuen Abkommen ähnliche Druckversuche auch in Zukunft erleben wird.

Das Stromabkommen wird von vielen Seiten kritisch beurteilt. Es sei unklar, was bei den staatlichen Beihilfen gelte. Wie sehen Sie das?

Im Strombereich gibt es heute zahlreiche Beihilfen. Im Abkommen werden aber nur ein paar wenige – etwa für erneuerbare Energien oder Geothermie – ausdrücklich für zulässig erklärt. Der Bundesrat meint, wenn eine Beihilfe im Stromabkommen nicht ausdrücklich als zulässig aufgeführt sei, heisse das nicht, dass sie unzulässig sei. Mein Eindruck ist, dass der Bundesrat die Rechtslage zu rosig zeichnet. Es gibt gewisse Beihilfen, die wären mit dem neuen Stromabkommen höchstwahrscheinlich unvereinbar.

Zum Beispiel?

Die Marktprämie für Elektrizität aus Grosswasserkraftanlagen, die jetzt im Energiegesetz verankert ist. Oder die Steuerbefreiungen für lokale und regionale Energieversorger, die es teilweise gibt. Sobald der Markt liberalisiert ist, dürfen einzelne Akteure nicht mehr steuerbefreit sein. Das wäre eine Wettbewerbsverzerrung.

Die Gebirgskantone kritisieren, dass die Schweizer Verhandler bei der Wasserkraft die heiklen Punkte gegenüber der EU nicht angesprochen hätten, um keine schlafenden Hunde zu wecken. Was meinen Sie?

Es fällt auf, dass das Stromabkommen viele zentrale Punkte nicht klar regelt. Insofern ist die Kritik der Gebirgskantone verständlich. Ihnen geht es vor allem um die Wasserkraft. Sie befürchten, dass sie zukünftig Wasserrechtskonzessionen international ausschreiben müssen und dass unter Umständen grosse ausländische Unternehmen diese Konzessionen bekommen, weil sie das beste Angebot machen können. Im entsprechenden Artikel 11 des Stromabkommens steht, dass die Schweiz weiterhin berechtigt ist, die Bedingungen für die Nutzung ihrer Wasserkraft zu regeln, allerdings – und das ist der springende Punkt – «unter Vorbehalt des gemäss diesem Abkommen anwendbaren Rechts». Das bedeutet, dass das EU-Recht Priorität gegenüber den Ausnahmen hat, die im Stromabkommen erwähnt sind. Es gibt keine rechtliche Absicherung für die Schweiz.

Der Bundesrat sagt, die Schweiz müsse die EU-Konzessionsrichtlinie nicht übernehmen. Deshalb müssten Wasserrechtskonzessionen auch künftig nicht ausgeschrieben werden.

Das stimmt – im Moment. Die Frage ist, ob das so bleibt. Die Schweizer Verhandler sagen: Indem die Richtlinie nicht in das Stromabkommen aufgenommen wurde, hat die EU zugestanden, dass sie für die Schweiz nicht gilt. Das überzeugt mich nicht. Der Geltungsbereich des Stromabkommens ist derart weit gefasst, dass er auch die Konzessions-

vergabe umfassen kann. Wenn der Bundesrat dies hätte ausschliessen wollen, hätte er eine entsprechende Garantie in den Vertrag aufnehmen müssen. Dass das der Schweiz nicht gelungen ist, zeigt, dass sie sich mit der EU nicht einigen konnte. Die Gefahr ist reell, dass man die Konzessionsvergabe auch für die Schweiz durchsetzen wird. Bei der Grundversorgung ist es dasselbe: Auch hier sichert das Abkommen der Schweiz keine echte Ausnahme zu.

Können Sie das näher ausführen?

Der Bundesrat will zum Beispiel die Preisregulierung in der Grundversorgung dauerhaft beibehalten. Die EU erlaubt Spezialmassnahmen aber nur zugunsten von Haushaltskunden, die von Energiearmut betroffen und schutzbedürftig sind, und sie erlaubt eine Preisregulierung auch nur während einer gewissen Übergangszeit. Die Schweizer Regelung geht über das hinaus. Auch diese Ausnahme scheint mir sehr wacklig.

Sehen Sie Unklarheiten bei Förderung von erneuerbaren Energien?

Nein, hier wurde eine echte – wenn auch befristete – Ausnahme im Abkommen verankert. Die Europäer lassen bei den Erneuerbaren sehr viele Subventionen zu. Solange sich die Schweiz an die europäischen Leitlinien hält, dürfte sie auf der sicheren Seite sein. Die Subventionen für erneuerbare Energien sollen aber wettbewerblicher gestaltet werden. Man will nicht mehr den Solaranlagebesitzern fixe Beträge für jede Kilowattstunde bezahlen, sondern Anreize setzen, dann zu produzieren, wenn der Markt den Strom braucht.

Kann die Schweiz ihre Stromreserven behalten? Stichwort Reservekraftwerk Birr?

Die laufenden und fix vereinbarten Reserveverträge sind für sechs Jahre ab Inkrafttreten des Stromabkommens gesichert. Das gilt auch für Birr. Auch im Anschluss an die sechs Jahre darf die Schweiz Stromreserven bilden, viele europäische Länder tun das in der einen oder anderen Form. Entscheidend wird sein, dass sich die Schweiz dabei an die Vorgaben der EU hält. Versucht die Schweiz die vermeintlichen Spielräume des Abkommens auszunutzen, besteht das Risiko, dass die Verträge rückabgewickelt werden müssen.

Was würde das bedeuten? Ein Beispiel?

Ein Betreiber eines Stausees verpflichtet sich nach Inkrafttreten des Abkommens gegenüber dem Bund, genügend Wasser zurückzuhalten, damit er im Notfall Strom erzeugen kann. Dafür erhält er vom Bund eine Vergütung. Findet die EU, dass die Schweiz unvernünftig grosse Reserven bildet, muss der Stausee-Betreiber die Subvention unter Umständen an den Bund zurückzahlen. Kein Betreiber, der rational handelt, würde dieses Risiko tragen wollen. Man müsste bei der Beteiligung an der Reservenbildung künftig also sehr genau hinschauen.

Ob die Schweiz das Beihilferecht einhält, wird von einer neu zu schaffenden Schweizer Überwachungsbehörde geprüft. Heisst das, dass die EU punkto Kontrolle nichts zu sagen hat?

Grundsätzlich wird es die neue Schweizer Behörde sein, die prüft, ob Bund, Kantone und Gemeinden die Vorgaben

zu den staatlichen Beihilfen einhalten. Allerdings gilt in der EU seit Juli 2023 eine Regulierung, welche die extraterritoriale Kontrolle und Ahndung von Beihilfen erlaubt, wenn diese den Wettbewerb verzerren. Die entsprechende EU-Verordnung, die ihr diese Kompetenz gibt, besteht neben dem neuen Stromabkommen. Der Bundesrat meint, solange wir gleichwertige Ergebnisse mit unserer Beihilfeüberwachung erzielten, würde die EU ihre Kontrollmöglichkeit nicht mehr anwenden. Aber das ist nirgends festgehalten.

Die Schweiz hat fünf Jahre Zeit, um die neue Behörde zu errichten, sie wird bei der Wettbewerbskommission angesiedelt sein. Kann die Behörde Beihilfen nachträglich aufheben, wenn sie sie als unzulässig ansieht?

Nein, diese Befugnis hat sie nicht direkt. Für bestehende Beihilfen von Bund, Kantonen und Gemeinden gibt es einen ausdifferenzierten Prüfmechanismus; jede neue staatliche Beihilfe muss bei der Überwachungsbehörde angemeldet werden. Sie wird dann unverbindlich Stellung nehmen. Wird ihre Stellungnahme übergangen, kann sie die Beihilfe gerichtlich anfechten, bis hinauf zum Bundesgericht. Das Verfahren ist enorm kompliziert. Und es ist nur deshalb so kompliziert, weil man die Verfassung nicht ändern, also das Ständemehr vermeiden wollte.

Was wäre, wenn das Parlament beschliessen würde, internationale SBB-Zugverbindungen zu unterstützen, und das Bundesgericht nachher sagte, das sei nicht vereinbar mit dem Landverkehrsabkommen?

Was in solchen Fällen passieren würde, ist unklar. Der Bundesrat scheint zu hoffen, dass das Bundesgericht dem europäischen Recht den Vorzug geben und damit das abweichende Bundesgesetz nicht anwenden würde – wie es eine einzelne Abteilung des Bundesgerichts heute schon beim Freizügigkeitsabkommen tut. Ob das Bundesgericht diese Rechtsprechung auf die neuen Beihilferegeln ausdehnen würde, weiss man allerdings nicht. Vielleicht würde es sich auch umgekehrt verhalten und das Schweizer Recht höher gewichten.

Zusammenfassend gefragt: Wie beurteilen Sie das neue Beihilferecht?

Inhaltlich sind viele angebliche Ausnahmen unklar formuliert und auslegungsbedürftig, gerade im Strombereich. Das EU-Beihilferecht ist vor allem Fallrecht, also «case law». Anhand der bisherigen Praxis der Europäischen Kommission und des Gerichtshofs kann man sich ungefähr ein Bild machen, welche Subventionen zulässig sein würden und welche nicht. Wenn sich die Schweiz an das EU-Recht hält, dürfte sie bei den Beihilfen auf sicherem Grund sein.

Und wenn sie sich auf die Ausnahmen beruft?

Wenn sie versuchen sollte, die Spielräume auszunutzen oder die Ausnahmen anzuwenden, welche die Abkommen vorsehen, würde sie wohl schnell auf unsicheres Terrain gelangen. Wahrscheinlich wird sie das deshalb gar nicht erst versuchen. Geht es schief, sind die Leidtragenden die Beihilfeempfänger, die im schlimmsten Fall die Beihilfe zurückzahlen müssten.

«Wir können nicht jeden wirtschaftspolitischen Entscheid mit Brüssel absprechen»

Für Beat Rieder gehört das Stromabkommen abgelehnt, wie er im Gespräch mit Katharina Fontana und Fabian Schäfer sagt. Es sei nicht reif verhandelt. Er fordert, dass sich das Parlament genügend Zeit lässt, um die EU-Verträge zu beraten Eine Abstimmung 2027 wäre unseriös.

Erschienen in der NZZ vom 15.12.2025

Welchen Namen geben Sie den Verträgen mit der EU?

Denselben wie der Bundesrat: Bilaterale III. Doch Namen sind Schall und Rauch. Egal wie man die Verträge nennt: Sie sind für die Schweiz etwas völlig Neues, nicht zu vergleichen mit den Tausenden von bilateralen und multilateralen Abkommen, die wir mit anderen Staaten geschlossen haben, oder mit den Bilateralen I und II. Dass derart intensiv darüber diskutiert wird, hat seinen Grund: Mit den Bilateralen III haben wir erstmals einen Vertrag, bei dem der stärkere Partner den Inhalt des Abkommens einseitig abändern kann und der schwächere Partner die Weiterentwicklung übernehmen muss. Diese dynamische Rechtsübernahme kennen wir sonst nirgends...

Zur Person

Seit 2015 politisiert der Oberwalliser **Beat Rieder** für die Mitte im Ständerat. Anfangs der 1990er-Jahre startete er seine politische Karriere als Gemeinderat im Lötschental. Später war er Gemeindepräsident, Talratspräsident, Grossrat und Fraktionschef der Oberwalliser CVP. Rieder arbeitet als Advokat und Notar in Brig, und zwar in einer gemeinsamen Kanzlei mit Philipp Matthias Bregy.

… beim Schengen-Abkommen gilt sie bereits.

Stimmt! Und wir wurden bereits überrascht, dass wir unser Waffenrecht deswegen anpassen mussten... Mit dem neuen Paket wäre der Geltungsbereich wesentlich breiter und würde vitale Bereiche erfassen. Für die Schweiz heisst das, dass sie zwingend jeden Satz, jeden Halbsatz, jedes Komma und jeden Annex minuziös analysieren und evaluieren muss, welche Folgen eine mögliche Weiterentwicklung des Vertrags haben kann.

**Wie sich das EU-Recht verändern wird,
kann man heute nicht wissen.**

Deshalb ist absolut entscheidend, dass die Punkte, die für die Schweiz elementar wichtig sind, im Vertrag selbst immunisiert und abgesichert sind. Und zwar wasserdicht, so dass sie auch in zwanzig Jahren durch Rechtsentwicklungen in der EU nicht ausgehebelt werden können. Das erklärt, warum sich Befürworter und Gegner des Vertragspakets so verbissen um jedes kleinste Detail kümmern.

**Viel zu reden gibt das Stromabkommen.
Laut Kritikern lässt der Vertrag wichtige Fragen
offen, namentlich zur Wasserkraft. Der Bundesrat
hat nun aber verkündet, dass die Schweiz
und die EU den Vertrag gleich auslegen würden.
Sind Sie beruhigt?**

Im Gegenteil. Ich hatte erwartet, dass der Bundesrat Garantien vorlegen würde. Doch das ist nicht der Fall. Das Stromabkommen enthält eine Generalklausel, die den gesamten Bereich von der Erzeugung bis zur Verteilung der

Energie erfasst. Artikel 11 statuiert eine Ausnahme für Wasserrechte, Konzessionsverfahren und Eigentumsrechte. Doch gleichzeitig sieht derselbe Artikel einen Vorbehalt zugunsten des europäischen Elektrizitätsrechts vor. Das heisst: Es gibt keine rechtliche Absicherung, was die Wasserkraft angeht. Der Geltungsbereich ist nicht klar begrenzt.

Der Bundesrat sagt, dass die Schweiz die relevanten EU-Richtlinien, namentlich die Vergaberichtlinie, nicht übernehmen müsse, da diese nicht im Annex des Abkommens aufgeführt seien. Damit seien sie nicht Bestandteil des Vertrages.

Das ist eine sehr gewagte Interpretation. Unsere Verhandler haben die Diskussion über die Wasserkraft geführt, aber offensichtlich konnten sie sich nicht durchsetzen. Deshalb wurde die Ausnahme zugunsten der Schweiz mit einem Vorbehalt zugunsten der EU versehen. Das ist doch läppisch. Hätte man die relevanten EU-Richtlinien wirklich ausschliessen wollen, hätte man das explizit im Vertrag festschreiben müssen.

Die Liste im Annex ist abschliessend, dort sind diese Richtlinien nicht aufgeführt. Die EU müsste also eigens neues Recht erlassen, wenn sie ihre Regeln in der Schweiz durchsetzen möchte. Ist das nicht sehr weit hergeholt?

Nein. Der Bundesrat hat anfangs Dezember 2025 selber eingeräumt, es sei durchaus möglich, dass die Rechtsentwicklung der EU künftig auch Einschränkungen im Bereich der Wasserkraft mit sich bringen könnte. In einem solchen Fall, so der Bundesrat, würde er sich wehren und dabei auch

Sanktionen in Kauf nehmen. Der Bundesrat gibt also selber zu, dass die Ausnahme nicht wasserdicht abgesichert ist. Zu sagen, er werde sich in diesem Fall wehren, ist keine Lösung. Wenn wir in ein Verfahren gegen die EU steigen müssen, sind wir schon in einer unhaltbaren Position.

Patric Franzen, Schweizer Chefunterhändler, hat versichert, es gebe mit der EU ein gemeinsames Verständnis darüber, was unter das Stromabkommen falle und was nicht. Der Botschafter der EU hat dies bestätigt.

Das ist komplett irrelevant. Der Europäische Gerichtshof wird sich doch nicht an irgendwelche Behauptungen von Diplomaten halten, wenn er zu einem konkreten Streitfall Stellung nehmen muss. Entscheidend ist der Vertragstext. Derzeit sind vor europäischen Gerichten mehrere Vertragsverletzungsverfahren hängig wegen der Konzessionsvergabe von Wasserkraft, es geht insbesondere um Portugal, Frankreich, Österreich und Italien. Es ist keineswegs ausgeschlossen, dass der Gerichtshof diese Regeln dereinst auch auf die Schweiz anwendbar erklären würde.

Was sind Ihre konkreten Bedenken?

Dass die Schweizer Wasserrechtskonzessionen EU-weit ausgeschrieben werden müssen. Die Kantone könnten die Wasserkraft nicht mehr selber verwerten. Der Wasserzins wäre infrage gestellt.

Was sagen Sie zu dem Vorwurf, dass Sie primär die Sonderinteressen des Kantons Wallis vertreten?

Die Versorgungssicherheit der Schweiz ist wohl nicht nur im Interesse der Walliserinnen und Walliser! Als Politiker muss man sich für die wesentlichen Interessen des eigenen Landes einsetzen. Wenn wir die Unabhängigkeit im Energiebereich verlieren, sind wir kein souveräner Staat mehr. Dann könnten wir ebenso der EU beitreten. Wasser und die dazugehörenden Regelungen werden ein zentrales Thema der Zukunft in Europa sein.

Geht es nicht vor allem um Anliegen der Gebirgskantone?

Nein. Die Gebirgskantone versorgen das ganze Land mit Wasserkraft. Genügend und günstiger Strom ist ein Grundpfeiler der Schweizer Wirtschaft. So ist zum Beispiel der zusätzliche Strombedarf für neue KI-Datenzentren riesig, in der Grössenordnung eines kleinen AKW. Wir müssen die wenigen Ressourcen der Schweiz in den eigenen Händen haben. Für mich gilt «Switzerland first» bei der Stromversorgung und den Stromreserven.

Der Bundesrat sagt, dass wir mit dem Stromabkommen die Versorgungssicherheit leichter aufrechterhalten könnten. Überzeugt Sie das nicht?

Doch. Es gibt durchaus positive Aspekte des Stromabkommens, zum Beispiel die Regulierung des Stromnetzes. Aber die negativen Elemente überwiegen massiv.

Wer braucht das Stromabkommen mehr: die Schweiz oder die EU?

Beide brauchen es. Doch so, wie es jetzt aussieht, regelt die EU mit diesem Vertrag nach gewissen Übergangsfristen unser ganzes Stromrecht, und nicht nur die Wasserkraft. Die EU könnte künftig auch bei der Stromversorgung mitentscheiden, ob die Schweizer Reserven verhältnismässig und vernünftig sind. Was ist, wenn man in Brüssel findet, die Schweiz dürfe kein neues Kraftwerk bauen, weil man die KI-Zentren lieber in der EU errichten möchte?

Laut dem Abkommen kann die EU bei Reservekraftwerken mitreden. Auf welcher Basis könnte sie sich wehren, wenn ein privates Unternehmen in der Schweiz zum Beispiel ein AKW bauen möchte?

Es wird nie ein rein privates AKW-Projekt geben. Der Staat wird immer involviert sein. Also kann sich die EU über die neuen Regeln zu den staatlichen Beihilfen einmischen. Zurzeit streitet Deutschland mit der EU über den Bau neuer Gaskraftwerke. Solche Risiken dürfen wir nicht eingehen. Es kann nicht sein, dass wir uns für jeden wirtschaftspolitischen Entscheid zuerst mit Brüssel absprechen müssen. Das Stromabkommen wurde nicht reif verhandelt. Das Beste wäre, der Bundesrat würde das zugeben und den Vertrag selber schubladisieren.

Wie beurteilen Sie den Rest der Verträge?

Ich gehöre nicht zu jenen Parlamentariern, die so tun, als hätten sie bereits alle Verträge im Detail studiert. Ich wage noch keine Einschätzung. Eines aber weiss ich mit Sicherheit: So zu tun, als sei alles völlig positiv, ist nicht redlich. Man will uns einreden, die Schweiz könne den Ver-

trägen problemlos zustimmen. Sie solle sie dann einfach nicht buchstabengetreu umsetzen, sondern mit einer gewissen «italienischen Souplesse». Das ist Unsinn. Erstens ist das nicht unsere Art. Zweitens wäre es auch dumm. Rechtssicherheit und Zuverlässigkeit zählen zu unseren wichtigsten Trümpfen.

Wie wird sich die dynamische Rechtsübernahme auf die Arbeit des Parlaments auswirken?

Das Beispiel Norwegen zeigt, dass das Parlament im Strombereich praktisch nichts mehr zu sagen hat. Das Thema hat in Norwegen zu scharfen Konflikten geführt. Die letzte Regierung ist auch daran gescheitert, weil die Strompreise massiv gestiegen sind und man die Probleme mit Subventionen zuschütten musste. Ich gehe deshalb davon aus, dass die Mitwirkungsrechte des Schweizer Parlaments beim Strom, aber auch in den anderen Bereichen wie der Zuwanderung beschränkt bis nicht mehr existent sein werden.

Der Bundesrat argumentiert, dass das Parlament im Gesetzgebungsprozess der EU, beim «decision shaping», besser einbezogen werden soll.

Das wird sehr schwierig sein. Ich habe ja hierfür eine Motion deponiert. Mit der parlamentarischen Arbeit, wie wir sie kennen, hat das nichts mehr zu tun.

Kann man die Mängel der dynamischen Rechtsübernahme mit innenpolitischen Massnahmen ausgleichen?

Nein, es gilt das Vertragsrecht. Theoretisch könnte man heute definieren, welche allfälligen Rechtsentwicklungen

der EU die Schweiz in Zukunft ablehnen würde. Das wäre zwar ein grosser Blödsinn, aber es ist nicht auszuschliessen, dass man das versuchen wird. Damit gestünde man ein, dass der Vertrag nicht gut genug verhandelt wurde.

Die EU betrachtet die Verträge als ein Paket. Gehen Sie dennoch davon aus, dass die Schweiz das Stromabkommen ablehnen, den Rest aber annehmen könnte?

Ja. Sonst würde der Bundesrat uns die Abkommen nicht in separaten Beschlüssen vorlegen. Ich werde mich dafür einsetzen, dass das Stromabkommen im Parlament abgelehnt wird. Vor allem aber verlange ich, dass wir uns die notwendige Zeit nehmen, um die Verträge gründlich zu studieren. Wir sind das Gegengewicht zum Bundesrat, der die Verhandlungen führte.

Befürworter drängen auf eine Abstimmung noch vor den Wahlen 2027.

Das wäre unseriös. Schon der Bundesrat hat ein horrendes Tempo angeschlagen. Gerade einmal dreissig Tage nahm er sich Zeit, um die Vernehmlassung zu diesem Paket zu analysieren. Im Parlament dürfen wir uns weder zeitlich noch inhaltlich unter Druck setzen lassen. Das Paket hat positive Aspekte, aber wir müssen genau schauen, ob die negativen nicht überwiegen.

Ihre Partei, die Mitte, beurteilt die Verträge relativ wohlwollend. Die Frage, ob sie dem Ständemehr unterstellt werden müssen, lässt sie offen. Wie sehen Sie das?

Für mich ist das Ständemehr für das ganze Paket zwingend notwendig. Die Abkommen haben eindeutig Verfassungsrang. Die dynamische Rechtsübernahme kann zu Konflikten mit der Bundesverfassung führen und diese punktuell sogar aushebeln. Die bilateralen Verträge haben gemäss Bundesgericht bei Widersprüchen Vorrang vor der Verfassung.

Manche Rechtsgelehrte erwarten, dass das Bundesgericht dies künftig anders einschätzt, weil die neuen Verträge explizit eine Abweichungskompetenz für die Schweiz vorsehen.

Das sind vage Hoffnungen. Wer das will, muss das so in der Verfassung festlegen. Ich wäre sofort bereit. Vom Bundesgericht selbst haben wir hierzu bislang nichts gehört. Dabei hätte es viele Fragen zu beantworten: Wie wird es die Verträge handhaben? Wird es Streitigkeiten direkt an das Schiedsgericht verweisen? Was ist seine Position gegenüber dem Europäischen Gerichtshof? Das sind elementare Fragen, zu denen sich das Bundesgericht äussern sollte.

Das doppelte Mehr als qualifiziertes Mehr

Die einen hoffen auf das Ständemehr, die anderen wollen es verhindern

Der Bundesrat hält sich bedeckt in der Frage, ob er das geplante EU-Vertragspaket dereinst Volk und Ständen vorlegen will oder nicht. Doch es gibt Präzedenzfälle für den Umgang mit wichtigen Abkommen – wie das Freihandelsabkommen und den EWR.

Erschienen in der NZZ vom 22.1.2024

Als Bundesrat Ignazio Cassis Ende 2023 zusammen mit seinen Kollegen Elisabeth Baume-Schneider und Guy Parmelin die Medien über das Abkommen informierte, das der Bundesrat mit der EU anstrebt, blieb vieles im Vagen. Auch die Frage, wie und in welcher Form sich dereinst die Schweizerinnen und Schweizer dazu werden äussern können. Braucht es für das anvisierte Vertragspaket ein obligatorisches Referendum mit Volks- und Ständemehr, oder reicht ein fakultatives Referendum mit blossem Volksmehr? «Dieses Thema kommt noch», sagte Cassis vor den Journalisten. Es sei möglich, einen Staatsvertrag allein aufgrund seiner Wichtigkeit dem obligatorischen Referendum zu unterstellen, fügte er an. Doch er sei kein Jurist und wolle sich nicht auf unsicheres Terrain begeben, so der Aussenminister.

In der Bundesverwaltung dürfte man sich zu dieser Frage schon ganz viele Gedanken gemacht haben. Denn das Ständemehr könnte über das Schicksal des Abkommens entscheiden. Das zeigt ein Blick auf die EWR-Abstimmung von 1992. Achtzehn Kantone lehnten den EWR ab, teilweise sehr

deutlich: In Uri, Schwyz, Obwalden und Appenzell Innerrhoden lag der Nein-Anteil bei je über 70 Prozent, weitere zehn Kantone verwarfen das Abkommen mit jeweils über 60 Prozent Nein-Stimmen. Einzig in den beiden Basel, der Waadt, dem Wallis, in Genf, Neuenburg, Freiburg und im Jura resultierte eine Ja-Mehrheit.

Keine Chance vor den Ständen

Bei den Ständen hatte der EWR keine Chance. Ganz anders beim Volk: Es war in zwei gleich grosse Lager gespalten. Der Nein-Anteil lag bei lediglich 50,3 Prozent, und das bei einer Stimmbeteiligung von knapp 79 Prozent. Es ist gut möglich, dass sich die Situation beim Europaabkommen ähnlich präsentiert. Je nach Standpunkt wäre das Ständemehr die letzte gefährliche Hürde auf dem Weg zu den «Bilateralen III» bzw. die letzte grosse Hoffnung im Bestreben, das Land vor dem «Unterwerfungsvertrag» zu retten.

Strenggenommen dürfte das Abkommen – oder das Paket von Einzelabkommen – wohl nicht dem obligatorischen Staatsvertragsreferendum unterstehen, wie es in Artikel 140 der Bundesverfassung kodifiziert ist. Gemäss dieser Bestimmung muss einzig über den Beitritt zu Organisationen für kollektive Sicherheit wie der Nato oder über den Beitritt zu supranationalen Gemeinschaften wie der EU obligatorisch abgestimmt werden. Um einen formellen Beitritt der Schweiz zur EU geht es beim Vertragspaket nicht, allenfalls um eine Vorstufe. In der juristischen Lehre wird allerdings auch die Meinung vertreten, dass der Begriff des Beitritts nicht eng auszulegen sei. Vielmehr würden auch intensive Formen der Beteiligung darunterfallen, deren Auswirkungen beitrittsähnlich wären.

Beim EWR gelangte der Bundesrat zum Schluss, dass der Vertrag keinen Beitritt zu einer supranationalen Gemeinschaft darstelle und deshalb nicht dem obligatorischen Staatsvertragsreferendum unterstehe. Dennoch beantragte er, das Abkommen Volk und Ständen vorzulegen, denn dieses sei «zweifellos von überragender politischer und wirtschaftlicher Bedeutung für unser Land. Daher kommt nach Meinung des Bundesrates nur das obligatorische Referendum infrage.» Das Parlament folgte ihm dabei.

Es war das dritte Mal, dass das Parlament einen Staatsvertrag aufgrund seiner Wichtigkeit und Tragweite freiwillig Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreitete. Das erste Mal wurde diese Art des Referendums «sui generis» beim Beitritt der Schweiz zum Völkerbund im Jahr 1920 angewandt. Der zweite Präzedenzfall war das Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der EU von 1972: Das Parlament unterstellte den Vertrag wegen seiner grossen wirtschaftlichen Bedeutung von sich aus dem obligatorischen Referendum. Wird das Europaabkommen nach dem EWR zum vierten Anwendungsfall?

Raum für politische Willkür

Das Unschöne am Referendum «sui generis» ist, dass es Raum für politische Willkür bietet und es letztlich dem Belieben des Parlaments überlässt, ob es ein Abkommen Volk und Ständen unterbreiten will oder nicht. Wer zu den Befürwortern gehört, dürfte tendenziell gegen das doppelte Mehr sein, wer zu den Gegnern gehört, tendenziell dafür.

Gleichzeitig gibt es mit den erwähnten Präzedenzfällen aber auch eine Praxis, die man kaum einfach so ignorieren

kann. Der Bundesrat führte dazu vor ein paar Jahren aus: «Ein völkerrechtlicher Vertrag ist dann dem Referendum sui generis zu unterstellen, wenn er entweder tiefgreifend in die verfassungsrechtliche Ordnung eingreift, eine grundsätzliche Änderung der schweizerischen Aussenpolitik mit sich bringt oder sehr bedeutende sachliche oder politische Gründe dafür sprechen.»

Treffen diese Kriterien auf das EU-Vertragspaket zu? Greift das Abkommen tief in die innere Struktur der Schweiz ein? Ist es so bedeutsam, dass es das doppelte Mehr erfordert? Unbedingt, meint Carl Baudenbacher, der frühere Präsident des Efta-Gerichtshofes und Gegner des Vertragspakets. Er hält die Rechtslage für «völlig klar». Anders tönt es von Roland Mayer, Generalsekretär der Konferenz der Kantonsregierungen, der keinerlei institutionelle Anbindung an die EU erkennen will und die politische Bedeutung des Abkommens auffällig relativiert. So auffällig, dass er sogar Kritik von anderen Befürwortern einstecken muss. «Bin mehr als skeptisch, ob man ein Volks- und Ständemehr gewinnen kann, indem man möglichst abstreitet, dass es sich hier um eine institutionelle Lösung handle», meint etwa der Integrationsanhänger und Jurist Stefan Schlegel.

Man kann dies als Vorgeplänkel ansehen; die eigentlichen Verhandlungen über das Abkommen stehen ja erst noch bevor. Gleichwohl gibt es staatspolitische Aspekte, die in der Diskussion über das obligatorische Referendum schon jetzt mitberücksichtigt werden sollten, wie jener der Normenhierarchie. Bereits heute werden gewisse bilaterale Verträge wie die Personenfreizügigkeit zum Teil über die Bundesverfassung gestellt und gehen ihr vor, obschon sie lediglich dem fakultativen Referendum unterstanden haben

und damit schwächer legitimiert sind. Diese Entwicklung dürfte sich mit dem geplanten EU-Abkommen weiter verstärken, und zwar kräftig. Würde man das Abkommen dem obligatorischen Referendum unterstellen, hätte das den Vorteil, dass es Verfassungsrang erhielte. Es stünde auf einer festeren Grundlage, was es einfacher machen würde, Normenkonflikte (die etwa durch neue Volksinitiativen entstehen können) zu lösen.

Zudem dürfte es nicht ganz einfach sein, den Schweizerinnen und Schweizern zu erklären, warum es für Hornkuh-Initiativen und anderes die Zustimmung von Volk und Ständen braucht, für die institutionelle Einbindung der Schweiz in die EU dagegen nicht.

Alle Kantone sollen mit einer Stimme sprechen, doch nicht alle wollen

Das EU-Vertragspaket sorgt für föderalistische Unruhe. Die Konferenz der Kantonsregierungen möchte die Vernehmlassung zentralisieren. Das wird nicht überall goutiert.

Erschienen in der NZZ vom 28.1.2025

Wer sich für die «Bilateralen III» beziehungsweise den «EU-Unterwerfungsvertrag» interessiert, dem dürfte es 2025 nicht langweilig werden. Der Bundesrat wird voraussichtlich vor der Sommerpause die Vernehmlassung zu dem Geschäft eröffnen. Dabei geht es um das Vertragspaket selbst, aber auch um Gesetzesanpassungen, die durch die Übernahme von EU-Recht notwendig werden, und um die flankierenden Massnahmen vor allem im Bereich des Lohnschutzes. Klar ist: Es handelt sich um ein umfangreiches Geschäft, die Rede ist von 1400 Seiten.

Der SVP gefällt dieses Vorgehen gar nicht. Es handle sich um eine «Husch-husch-Vernehmlassung», die es verunmögliche, das Vorhaben seriös zu prüfen, kritisiert sie. Das sei eine undemokratische Trickserei. In der Aussenpolitischen Kommission des Nationalrates stellten die Vertreter der Volkspartei den Antrag, die Frist von drei auf sechs Monate zu verlängern, fanden damit aber bei den anderen Parteien kein Gehör.

Bleibt die Frage, wie ernsthaft und intensiv sich die Kantone, die Parteien, die Verbände und andere interessierte Kreise mit dem Vertragspaket und den Gesetzesentwürfen in lediglich drei Monaten auseinandersetzen können. Das Tempo ist angesichts der Komplexität der Vorlagen und deren Masse auf jeden Fall sportlich.

18 Kantone machen die Mehrheitsmeinung

Innerhalb der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) weiss man bereits, wie man vorgehen will: Die Vernehmlassung soll schlank und straff gehalten werden. So ist geplant, dass die Kantone eine einzige, gemeinsame Stellungnahme zuhanden des Bundesrats einreichen. Die Kantonsregierungen sollen ihre jeweiligen Positionen lediglich der KdK-Zentrale melden. Möglicherweise wird das KdK-Sekretariat eine Mustervorlage ausarbeiten, um ihnen die Aufgabe zu erleichtern. Die Rückmeldungen der 26 Kantonsregierungen sollen dann von der KdK-Zentrale zu einer einzigen Stellungnahme zusammengeschmiedet werden. Gemäss den Statuten der KdK reicht es, wenn 18 Kantonsregierungen einer Stellungnahme zustimmen. Dies ist das notwendige Quorum, damit die KdK gegenüber dem Bund offiziell im Namen «der Kantonsregierungen» sprechen kann, und dieser kann sich umgekehrt auf die Meinung «der Kantone» berufen.

Wie diese Meinung zustande kommt, erfährt die Öffentlichkeit nicht. Die KdK legt grössten Wert auf Vertraulichkeit. Was in ihren Plenarversammlungen genau abläuft, ist geheim. Wie es zu einem Resultat kommt, ob abgestimmt wird, welcher Regierungsrat dafür oder dagegen votiert, welche Dynamiken und Zufälle hineinspielen, welche Koalitionen sich unter den Kantonsvertretern bilden – das alles

bleibt im Dunkeln. Die Vorgänge in der KdK sind, gelinde gesagt, undurchsichtig.

Bei der KdK erachtet man das skizzierte Vorgehen als unproblematisch, auch bei einem derart bedeutsamen Vorhaben wie der institutionellen Anbindung der Schweiz an die EU. Die Kantonsregierungen hätten bisher zu allen europapolitischen Vorlagen eine gemeinsame Stellungnahme über die KdK verabschiedet, sagt Generalsekretär Roland Mayer. Mayer ist ebenso wie der KdK-Präsident und Aargauer Mitte-Regierungsrat Markus Dieth ein überzeugter Unterstützer des EU-Vertragspakets. Eine gemeinsame Haltung führe dazu, dass die Kantone ihre Anliegen gegenüber dem Bund effektiver wahrnehmen könnten.

Die Kantone sind allerdings keine homogene Masse. Das Wallis dürfte beim Stromabkommen andere Interessen haben als beispielsweise der Kanton Basel-Stadt, der Grenzkanton Tessin wird die Zuwanderungsfrage anders sehen als beispielsweise Zürich oder Bern. Innerschweizer Kantone stehen einer EU-Annäherung traditionell zurückhaltender gegenüber als die europafreundliche Westschweiz.

Den Einwand, dass es unter föderalistischen Gesichtspunkten fragwürdig anmute, wenn die Gegensätze und Differenzen unter den Kantonen eingedampft würden und die Öffentlichkeit nichts darüber erfahre, lässt Mayer nicht gelten: «Die föderalen unterschiedlichen Befindlichkeiten fliessen in die Diskussionen ein, welche zwecks Verabschiedung einer gemeinsamen Haltung zu führen sind.» Das habe man auch beim institutionellen Rahmenabkommen, das 2021 gescheitert ist, so gehalten.

Tatsächlich haben die Kantone beim institutionellen Rahmenabkommen mit einer Stimme gesprochen, nämlich mit jener der KdK. Damals führte der Bundesrat aber lediglich eine Konsultation zu den strittigen Punkten durch, nicht eine ordentliche Vernehmlassung. Dieses Mal will der Bundesrat anders vorgehen. Wie das Aussendepartement mitteilt, sollen die einzelnen Kantonsregierungen und die KdK zur Stellungnahme eingeladen werden. «Die Kantone werden selber entscheiden, ob sie einzeln oder über die KdK ihre Rückmeldung machen.»

Widerspruch aus Schwyz und Nidwalden

Es wird interessant sein, zu beobachten, wie sich die Kantonsregierungen verhalten und welche von ihnen sich dem Wunsch der KdK-Spitze nach einem geeinten Auftreten anschliessen werden. Namentlich Regierungsräte aus europakritischen Kantonen werden sich gut überlegen, ob sie es sich mit Blick auf die heimische Wählerschaft leisten können, einfach im KdK-Chor mitzusingen und auf eine abweichende Position zu verzichten.

Der Schwyzer SVP-Regierungsrat Herbert Huwiler jedenfalls kann mit der Idee, dass die Kantone beim EU-Vertragspaket mit einer Stimme sprechen sollen, nichts anfangen. Der Kanton Schwyz werde voraussichtlich eine eigene Stellungnahme abgeben und sich nicht darauf beschränken, seine Meinung allein bei der KdK einzubringen, sagt er. Derselben Meinung ist Res Schmid, Landammann von Nidwalden. Er hält es für falsch, wenn die KdK bei diesem zentralen Dossier für die Kantone spricht und die Mehrheitsmeinung vertritt. Die Stimmen der Minderheiten würden auf diese Weise untergehen. Schmid rechnet damit, dass sein Kanton

eine eigene Vernehmlassungsantwort einreichen werde. Im föderalistischen System der Schweiz sei das der richtige Weg, sagt der SVP-Regierungsrat.

Anders sieht es die Zuger Regierungsrätin Silvia Thalmann-Gut, Mitglied des Leitenden Ausschusses der KdK. Zug werde voraussichtlich nur eine Rückmeldung an die KdK geben. Die Mitte-Politikerin hält es nicht für opportun, dass abweichende Haltungen unter den Kantonen öffentlich werden. «Eine Stellungnahme der KdK hat viel mehr Gewicht als eine Stellungnahme von 26 Kantonen.» Im Zuger Regierungsrat gebe derzeit eine andere Frage zu reden: Sollen die Mitglieder bei der EU-Vorlage an das Kollegialitätsprinzip gebunden sein oder ihre persönliche Ansicht nach aussen tragen dürfen? «Es ist ein hochpolitisches Geschäft. Wenn jeder Regierungsrat seine Meinung äussern kann, entschärft das die Diskussion», sagt Thalmann-Gut.

Wie hält es die KdK mit dem Ständemehr?

Viel Zunder steckt in der Frage, wie dereinst über das EU-Vertragspaket abgestimmt wird. Soll es dem obligatorischen Referendum mit Volks- und Ständemehr unterstellt werden oder lediglich dem fakultativen Referendum mit Volksmehr? Der Bundesrat hat sich noch nicht festgelegt, auch die KdK hat diesen heiklen Punkt bislang offengelassen. Als die Vertreter der Kantonsregierungen vor einem Jahr über die Referendumsfrage diskutierten, zeigten sich tiefe Risse. Schwyz scherte aus, und Nidwalden enthielt sich der Stimme, die Uneinigkeit innerhalb des Gremiums wurde publik. Das war innerhalb der KdK gar nicht gern gesehen.

Nimmt man Verfassung, EU-Verträge und Demokratie ernst, ist das Ständemehr zwingend

Der Bundesrat will in der Europafrage den Weg des geringeren Widerstands gehen und auf das Ständemehr verzichten. Das Parlament sollte anders entscheiden – wie bei der EWR-Abstimmung.

Erschienen in der NZZ vom 26.5.2025

Als Ignazio Cassis Ende April 2025 verkündete, dass der Bundesrat für die EU-Verträge kein Ständemehr wolle, brachte er eine ganze Reihe von Argumenten vor. Die Zollpolitik von Donald Trump kam dabei ebenso vor wie der Export von Schweizer Hüftprothesen, die Widrigkeiten in der Welt wurden ebenso erwähnt wie Rechtslehre und frühere Urnengänge. Und je länger der Aussenminister redete, desto offensichtlicher wurde, was er schliesslich selber einräumt: Die sieben Bundesräte haben politisch-taktisch entschieden. Wer von ihnen für die Abkommen ist, wollte kein Ständemehr. Wer dagegen ist, wollte ein Ständemehr. Der Rest ist wortreiche Verpackung.

Gefehlt hat bei Cassis' Erläuterungen das Banalste: eine Erklärung, warum Verträge, die besonders wichtig sind und die das Land seit Jahren umtreiben, kein doppeltes Mehr benötigen sollen. Weder Schweizer Hüftprothesen noch Trumps Zollpolitik noch formalistische Ausführungen zu früheren Abstimmungen können den Verzicht auf das doppelte Mehr begründen. Es geht dabei nicht um irgendein diffuses Bauchgefühl von hypersensiblen Eidgenossen, bei

weitem nicht. Es gibt handfeste staatspolitische Gründe, die das Ständemehr verlangen.

Freie Abstimmungen sehen anders aus

Erstens: Die institutionelle Anbindung an die EU wird das Land verändern. Die Schweiz verpflichtet sich dazu, bei der Zuwanderung oder beim Verkehr und später auch in anderen Bereichen laufend neues EU-Recht zu übernehmen. Das Gesetzesreferendum gibt es zwar noch, die Schweiz kann Nein sagen, doch tut sie das, wird sie so lange sanktioniert, bis sie einlenkt. Freie Abstimmungen sehen anders aus. Nicht nur die direkte Demokratie wäre betroffen, auch das Parlament hätte weniger zu sagen – wozu noch ein Vernehmlassungsverfahren durchführen oder eine Ratsdebatte abhalten, wenn schon im Voraus feststeht, wie die Regelung aussehen muss? Die Schweiz müsste Einbussen an Souveränität hinnehmen, die weit über das hinausgehen, was heute schon üblich ist. Das alles ist sehr wichtig. Es hat Verfassungsrang.

Zweitens: Wenn man die Verfassung, die Verträge und die Demokratie ernst nimmt, führt kein Weg am Ständemehr vorbei. Die EU-Verträge stehen faktisch über der Verfassung, sie werden bestehendes und künftiges Schweizer Recht brechen. Widersprechende Volksinitiativen dürfen zwar noch eingereicht werden, doch umgesetzt werden sie nicht – siehe die Initiative gegen die Masseneinwanderung. Es ist absehbar, dass solche Konflikte zunehmen werden. Warum sollen Abkommen, die derart bedeutend sind, an der Urne günstig zu haben sein? Wieso soll die Schweiz weitreichende Völkerrechtsverträge abschliessen, die der Verfassung vorgehen, ohne dazu die Einwilligung von Volk und Ständen – dem Ver-

fassungsgeber – einzuholen? Das ist nicht nur widersinnig, sondern auch unehrlich gegenüber dem Stimmvolk. Oder um den Staatsrechtler Andreas Kley zu zitieren: «Die Politik soll offen sagen, was auf das Land zukommen wird.»

Daran ändert auch nichts, dass innerhalb der Konferenz der Kantonsregierungen, der KdK, gegen das Ständemehr agitiert wird. Die KdK ist kein Ersatz für die Kantonsparlamente oder für die Stände. Die KdK ist institutionell gar nicht vorgesehen, gewählt ist sie nicht, von Demokratie kann bei ihr keine Rede sein. Gleichwohl tritt sie im Europadossier mit dem Anspruch auf, für «die Kantone» zu sprechen. Die Gegensätze, die es in der Europafrage zwischen den Kantonen gibt, werden zugedeckt; statt Vielfalt gibt es eine Einheitsmeinung eines Zentralorgans. 26 Kantone – eine Stimme: Was hat das mit Föderalismus zu tun?

Kurzsichtige Bürgerliche

Kritiker sind besorgt, dass kleine, aussenpolitisch konservative Kantone die grossen Wirtschaftsmotoren in ihrem Fortkommen behindern würden – dies zum Schaden des ganzen Landes, das nicht prosperieren könne. Oder salopp gesagt: Hinterwäldler vom Land bremsen die Leistungsträger aus der Stadt. Wirklich? Der Wohlstand der Schweiz hat wesentlich mit ihrer politischen und gesellschaftlichen Stabilität zu tun. Politiker kommen und gehen, der Zeitgeist wandelt sich, die Institutionen bleiben. Der Föderalismus und die direkte Demokratie sind die zwei Charaktermerkmale der Schweiz schlechthin, sie machen das Land verlässlich und bürgernah. Das Ständemehr ist einer der wichtigsten Garanten dafür, dass die Schweiz keine unverantwortlichen oder unrealistischen Entscheide fällt.

So dürften viele bürgerliche EU-Freunde froh gewesen sein, dass die linke Konzernverantwortungsinitiative 2020 dem doppelten Mehr unterstand. Die Leistungsträger aus der Stadt fanden die Initiative nämlich eine tolle Idee, sie scheiterte nur dank den Hinterwäldlern vom Land. Auch der Abstimmung über die Juso-Initiative für eine Erbschaftssteuer kann die Schweiz nur deshalb so gelassen entgegensehen, weil es das Ständemehr gibt. Man darf darauf vertrauen, dass die konservativen Deutschschweizer Kantone Nein sagen werden.

Es kommt denn auch nicht von ungefähr, dass sich vor allem die politische Linke am Ständemehr stösst und es «modernisieren» oder gerade ganz entsorgen will. Ohne Ständemehr wird die Schweiz mit Sicherheit sozialistischer werden. Der Staat wird sich ausbreiten, die Umverteilung wird zunehmen, die Steuern werden steigen. Man muss sich bloss ansehen, wie hoch in der Vergangenheit in der welschen Schweiz und in den progressiv-linken Deutschschweizer Städten die Zustimmung zu Sozialausbau jeder Art war. Hier braucht es ein Gegengewicht. Die Bürgerlichen, die wegen der Europafrage nun plötzlich das «Ein Appenzeller wiegt so viel wie vierzig Zürcher, und das geht gar nicht»-Argument bringen und das Ständemehr anzweifeln, machen letztlich das Spiel der Linken mit.

Die EWR-Abstimmung als Vorbild

Es ist auch keineswegs so, dass das Ständemehr eine praktisch unüberwindbare Hürde bildete. Stützt man sich auf die Erfahrungen der vergangenen Europa-Abstimmungen, so dürfte eine Volksmehrheit von 55 bis 58 Prozent

genügen, damit das Ständemehr erreicht wird (für den Beitritt der Schweiz zur Uno 2002 reichte eine Mehrheit von nicht einmal 55 Prozent). Das Ständemehr entspricht so gesehen einem qualifizierten Mehr.

Bei einem Schicksalsentscheid wie der institutionellen Anbindung an die EU ist ein qualifiziertes Mehr richtig. Eine maximal knappe Mehrheit kann nicht genügen. Man stelle sich vor, die EU-Verträge würden mit 50,3 Prozent der Stimmen angenommen. Es gäbe wohl keine Aufstände, keine Protestmärsche nach Bern, das Bundeshaus würde nicht gestürmt. Doch das Gefühl, von der politischen Elite hintergangen und verkauft worden zu sein, würde sich in breiten Kreisen der Bevölkerung verstärken. Wenn die politischen Instanzen die Beziehung zur EU auf eine höhere Ebene heben wollen, wenn sie diesen «Quantensprung», wie ihn der Historiker Tobias Straumann nennt, als richtig erachten, dann muss das so gut legitimiert sein wie nur möglich. Diese Legitimation kann nur das doppelte Mehr bieten.

Der Bundesrat hat sich vorzeitig festgelegt, ohne Not. Doch das Parlament hat es in der Hand, es richtig zu machen. Es kann die EU-Verträge freiwillig dem obligatorischen Referendum mit doppeltem Mehr unterstellen, dem Referendum sui generis. Der Bundesrat hat klargemacht – immerhin das –, dass diese Möglichkeit offensteht und es sich nicht um ein «verfassungswidriges» Vorgehen handeln würde, wie es das Bundesamt für Justiz in einem Gutachten forsch behauptet hatte.

Daneben gibt es eine weitere Möglichkeit, die bei der Abstimmung über den EWR-Beitritt 1992 gewählt wurde. Auch damals wurde leidenschaftlich über die Frage des

Stadtstaat –
Utopie oder realistisches Modell?
Theoretiker und Praktiker in der Debatte
Konrad Hummler | Franz Jaeger (Hg.)
2011, 244 Seiten

Der Liberalismus –
eine zeitlose Idee Nationale,
europäische und globale Perspektiven
Gerd Habermann | Marcel Studer (Hg.)
2011, 464 Seiten

Vertrauen –
Anker einer freiheitlichen Ordnung
Gerhard Schwarz (Hg.)
2007, 184 Seiten

Die Fortschrittsidee
und die Marktwirtschaft
Ronald Clapham | Gerhard Schwarz (Hg.)
2006, 256 Seiten

Der Westen – was sonst?
Amerika und Europa brauchen sich noch
Michael Zöller | Hansrudolf Kamer (Hg.)
2005, 216 Seiten

Angst vor Gefahren oder Gefahren
durch Angst?
Zur politischen Ökonomie eines
verdrängten Gefühls
Guy Kirsch (Hg.)
2005, 220 Seiten

The Political Economy of Secession
A Source Book
Jürgen G. Backhaus | Detmar Doering (Hg.)
2004, 304 Seiten

Das Recht auf sich selbst
Bedrohte Privatsphäre im Spannungsfeld
zwischen Sicherheit und Freiheit
Konrad Hummler | Gerhard Schwarz (Hg.)
2003, 216 Seiten

Freiheit und Fortschritt
Die Suche nach einem gemeinsamen Nenner
Freedom and Progress
In Search of a Common Denominator
Robert Gilmour | Gerhard Schwarz (Hg.)
2001, 252 Seiten

Ständemehrs gestritten. Bundesrat und Parlament lösten das Problem, indem sie den EWR-Entscheid erstens freiwillig dem doppelten Mehr unterstellten und zweitens ein paar nebensächliche Verfassungsänderungen in den Beschluss aufnahmen, die das Ständemehr benötigten – das doppelte Mehr wurde sozusagen doppelt gesichert. Das Parlament sollte dies auch bei der institutionellen Anbindung tun. Es gibt durchaus Bestimmungen in der Bundesverfassung, die von den EU-Abkommen tangiert werden.

Schliesslich entbehrt es nicht der Ironie, wenn sich ein Teil der Europafreunde laut über das föderalistische Ständemehr beklagt und fordert, die Demokratie sei stärker zu gewichten. Sie tun dies ausgerechnet bei Verträgen, die ihrerseits die demokratischen Rechte des Volkes spürbar und unwiederbringlich beschneiden würden. Die grössten vorgeblichen «Demokratiefans» sind jene, die am eifrigsten an ihrer Einschränkung arbeiten.

Verzicht aufs Ständemehr: Bundesrat in Erklärungsnot

Die EU-Verträge haben laut dem Bundesrat keinen Verfassungsrang, deshalb reiche für die Abstimmung das Volksmehr. Doch wie fast alles beim Vertragspake ist auch das umstritten.

Erschienen in der NZZ vom 25.11.2025

Es war ein ungemütlicher Moment für Martin Pfister. Im November 2025 trat der Verteidigungsminister vor den Medien auf und informierte darüber, dass der Bundesrat einen Armee-Orientierungstag für Frauen einführen wolle. Die Routine der Pressekonferenz wurde jäh gestört, als ein Journalist Pfister mit der Frage überrumpelte, warum es für den Orientierungstag eine obligatorische Abstimmung mit Volks- und Ständemehr brauche, der Bundesrat die ungleich wichtigeren EU-Verträge dagegen nur dem fakultativen Referendum mit Volksmehr unterstellen wolle.

Man habe sich bei den EU-Verträgen aufgrund der rechtlichen Situation so entschieden, es handle sich nicht um eine politische Frage, sagte Pfister. Daraufhin wies der Journalist darauf hin, dass Aussenminister Ignazio Cassis vor ein paar Monaten gerade das Gegenteil gesagt habe: Nämlich, dass sich der Bundesrat auch aus «politisch-taktischen Gründen» gegen das Ständemehr entschieden habe. Sichtlich verärgert entgegnete Martin Pfister, dass er die Pressekonferenz von Cassis nicht gesehen habe.

Referendumsfrage mit politischer Sprengkraft

Die Episode mit Pfister zeigt, dass die Spindoktoren und PR-Chefs in Bundesbern noch reichlich zu tun haben, will der Bundesrat seinen Entscheid auch nur halbwegs glaubwürdig begründen. Kommt hinzu, dass die Landesregierung in diesem Punkt selber gespalten ist: Karin Keller-Sutter, Guy Parmelin und Albert Rösti wollten die EU-Verträge dem doppelten Mehr unterstellen; Pfister, Cassis, Elisabeth Baume-Schneider und Beat Jans votierten dagegen.

Über das Ständemehr wird derzeit mindestens so hitzig diskutiert wie über den Inhalt der EU-Verträge. Möglicherweise hat der Bundesrat die politische Sprengkraft der Referendumsfrage unterschätzt. Gleichwohl dürfte er in seiner Botschaft an das Parlament bei seinem Vorschlag bleiben, die EU-Verträge bloss dem Volksmehr zu unterstellen. Der definitive Entscheid, in welcher Form das Paket an die Urne kommt, liegt bei den eidgenössischen Räten.

Die Haltung des Bundesrats ist kurz gesagt folgende: Für die EU-Verträge braucht es kein obligatorisches Referendum. Das Parlament kann die Abkommen aber freiwillig dem Ständemehr unterstellen (sogenanntes Referendum sui generis), wie dies beispielsweise beim EWR-Beitritt 1992 gemacht wurde. In seinen Erläuterungen zum Vertragspaket bekräftigt der Bundesrat, dass das Referendum sui generis «in Ausnahmefällen zur Anwendung kommen kann, wenn der völkerrechtliche Vertrag einen schwerwiegenden Eingriff in die innere Struktur der Schweiz mit sich bringt, namentlich die verfassungsmässige Ordnung tangiert».

Die Kernfrage ist also: Haben die EU-Verträge Verfassungsrang? Tangieren sie die verfassungsmässige Ordnung? Der Bundesrat findet: Nein, sie haben keinen Verfassungsrang, und deshalb braucht es kein Ständemehr. Zudem habe man die Bilateralen I und II auch nicht dem doppelten Mehr unterstellt. Etliche Juristen sehen dies allerdings anders. So etwa der Zürcher Staats- und Europarechtler Andreas Glaser. Er legt eine Auslegeordnung zur Volksabstimmung über das EU-Paket vor und kommt zu dem Schluss: Die EU-Verträge haben durchaus Verfassungsrang.

Glaser spricht mehrere Punkte an, die bisher nur wenig diskutiert wurden. Erstens die Integrationsmethode, mit der die Schweiz neue EU-Rechtsakte etwa im Bereich der Zuwanderung oder des Lebensmittelrechts übernehmen müsste. Da das EU-Recht ohne Umsetzung in der hiesigen Rechtsordnung gelten soll, würde das Parlament sein Antragsrecht und sämtliche Gestaltungsmöglichkeiten verlieren, sagt Glaser. Es könnte nur noch zustimmen oder ablehnen. Eine solche Änderung müsste zwingend im Verfassungstext abgebildet werden.

Konflikt zwischen den Gerichten

Zweitens sieht Glaser die verfassungsrechtlich garantierte Unabhängigkeit des Bundesgerichts tangiert. Falls die EU-Kommission der Auffassung wäre, das Bundesgericht habe die Binnenmarktabkommen unzutreffend angewendet oder ausgelegt, hätte sie das Recht, vor das Schiedsgericht zu ziehen. Das könnte zu einem Konflikt zwischen Schiedsgericht und Bundesgericht führen.

Wie in einer solchen Konstellation vorzugehen wäre, ist nirgends geregelt. Das Schiedsgericht soll nicht berechtigt sein, Urteile des Bundesgerichts aufzuheben, während die politischen Behörden gemäss den neuen EU-Verträgen «alle erforderlichen Massnahmen» ergreifen müssten, um einem Schiedsspruch Folge zu leisten. Glaser hält es für zwingend, das Verhältnis von Schiedsgericht und Bundesgericht in der Verfassung zu regeln, wenn Schiedssprüche für das Bundesgericht verbindlich sein sollen.

Verfassungsrechtliche Probleme sieht Glaser drittens im Bereich der staatlichen Beihilfen. Die Schweiz soll eine neue, der Wettbewerbskommission angegliederte Bundesbehörde schaffen, welche in die Überwachung der staatlichen Beihilfen der Kantone und Gemeinden einbezogen wird. Doch damit die neue Bundesbehörde befugt wäre, gegenüber den Kantonen aufzutreten, müsste eine eindeutige Grundlage in der Bundesverfassung geschaffen werden. Doch diese fehle, kritisiert Glaser.

Anders als der Bundesrat ist Glaser viertens der Auffassung, dass die vorgesehene Ausweitung der Personenfreizügigkeit sich nicht mit dem Artikel über die Masseneinwanderung vereinbaren lässt. Dieser verlangt, dass die Schweiz die Zuwanderung eigenständig steuere. Wolle die Schweiz bei der Zuwanderung dynamisch neues EU-Recht übernehmen, müsse sie den entsprechenden Verfassungsartikel anpassen.

Widerspruch im Ständerat

Glaser hat seine verfassungsrechtliche Auslegeordnung auch mit Blick auf die Parlamentsdebatte verfasst, die

nächstes Jahr beginnen wird. Allerdings hat man den Eindruck, dass die Meinungen zum Ständemehr überwiegend schon gemacht sind. Im Nationalrat besteht eine feste Europa-Allianz von Linken und Freisinnigen, die sich – unterstützt von Parlamentariern der Mitte – am Ende wohl durchsetzen und gegen das Ständemehr entscheiden wird.

Interessant wird die Debatte im Ständerat: Etliche Mitglieder wie die Mitte-Vertreter Stefan Engler, Heidi Z'graggen oder Daniel Fässler haben sich öffentlich für das Ständemehr ausgesprochen, ebenso die Freisinnigen Petra Gössi, Josef Dittli oder Hans Wicki. Jüngst hat auch der frühere FDP-Chef Thierry Burkart bekräftigt, dass es aus seiner Sicht das Ständemehr brauche. Das Parlament könne die Verträge freiwillig dem doppelten Mehr unterstellen und solle das tun. Ob es zusammen mit der SVP für eine Pro-Ständemehr-Mehrheit in der kleinen Kammer reichen wird, ist indes unsicher. Ebenso, welcher der beiden Räte sich am Ende bei Uneinigkeit in der Referendumsfrage durchsetzen würde.

Doch vielleicht kommt es am Ende auch gar nicht darauf an. Im Rückblick werde man die Debatte über das Ständemehr möglicherweise als überhitzt und detailversessen wahrnehmen, schreibt Glaser, dann nämlich, «wenn die Stimmberechtigten mit einer soliden Mehrheit in die eine oder andere Richtung entschieden haben werden».

Die Autorin

Katharina Fontana
*1964, Dr. iur. Studierte an der Universität Basel Rechtswissenschaften. Nach Studienaufenthalten in Paris und Florenz Dissertation bei Professor Kurt Eichenberger über «Die Gesetzgebung in Italien». Von 1992 bis 1999 im Bundesamt für Justiz tätig, Mitarbeit an der neuen Bundesverfassung mit Schwerpunkt Volksrechte. Ab 1999 Inlandredaktorin bei der NZZ, unter anderem als Korrespondentin im Bundeshaus und am Bundesgericht. Von 2017 bis 2021 Kolumnistin bei der Weltwoche. 2021 Rückkehr zur NZZ als Senior Editor, daneben für die Schweizerische Juristenzeitung tätig.

2024 ausgezeichnet mit dem Freiheitspreis der Bonny-Stiftung und dem Preis für exzellenten Wirtschaftsjournalismus des Instituts für Schweizer Wirtschaftspolitik (IWP) an der Universität Luzern.

www.progressfoundation.ch

Die Progress Foundation

Die Progress Foundation ist eine gemeinnützige Stiftung nach schweizerischem Recht. Sie untersteht der Stiftungsaufsicht des Eidgenössischen Departements des Innern in Bern. Sie ist politisch, wirtschaftlich und ideologisch unabhängig. Ihr Credo lautet, dass Fortschritt und Freiheit aufs Engste miteinander verknüpft sind. Ohne Freiheit des Forschens und Suchens ist wirtschaftliche und gesellschaftliche Innovation nicht möglich. Freiheit führt immer zu Offenheit, Bewegung, Wandel und Fortschritt. In diesem Sinn will die Progress Foundation zur Weiterentwicklung und Verbreitung freiheitlicher Ideen beitragen, die um die Prinzipien Wettbewerb, Privateigentum, Selbstverantwortung und soziale Verantwortung kreisen. Die Aktivitäten der Progress Foundation konzentrieren sich hauptsächlich auf vier Bereiche. Die Stiftung organisiert Vorträge und Diskussionsveranstaltungen, vor allem in Form von Economic Conferences in Zürich. Sodann veranstaltet sie Workshops, bei denen im kleinen Kreis klassische Texte diskutiert werden. Diese Symposien sollen jeweils rund 15 Meinungsführern aus Wissenschaft, Politik, Wirtschaft und Medien Impulse für ihre Tätigkeit vermitteln. Die Stiftung verbreitet ihr Gedankengut ferner durch Publikationen, in denen hauptsächlich Themen und Ergebnisse der Workshops und Konferenzen einem weiteren Publikum vermittelt werden. Die Texte der verschiedenen Economic Conferences werden zudem oft auch auf Englisch im Rahmen der Schriftenreihe der Schwesterorganisation American Institute for Economic Research (Great Barrington, Massachusetts) veröffentlicht. Schliesslich vergibt die Progress Foundation Stipendien an schweizerische Studenten, die am Sommerprogramm des American Institute for Economic Research teilnehmen wollen.

progress
FOUNDATION

Progress Foundation, Zürich | +41 44 523 63 93 | info@progress-foundation.ch
Sekretariat: Treppenweg 21, 5417 Untersiggenthal

Vom Umgang mit Amerika

Ivan Adamovich | Konrad Hummler
2025, 76 Seiten
«Summa summarum präsentiert der höchst lesenswerte Text keinen moralischen Urteilsspruch über Trump, sondern einen Denkanstoss: Was, wenn ‹America First› tatsächlich einem strategischen Drehbuch folgt.» Claude Baumann, finews, 2025

Ringen um Freiheit. Liberalismus in der Schweiz

René Lüchinger | Peter Schürmann | Gerhard Schwarz
2024, 218 Seiten
«Die Leute wissen nicht mehr, woher der Wohlstand kommt.» Gerhard Schwarz im Interview mit Armin Müller, Tagesanzeiger, 12/2024

Prediger der Wahrheit – Von der Reformation zur modernen Eliteherrschaft

Oliver Zimmer
2024, 108 Seiten
«Auch in unserer angeblich säkularisierten Zeit wird im Bereich der Politik fleissig gepredigt.» Sarka Paska, Progress Foundation, 12/11/2024

Links, zeitgeistig und machtverliebt – Liberale Gedanken zu den Intellektuellen

Tito Tettamanti | Oliver Zimmer | René Scheu | Gerhard Schwarz
2023, 72 Seiten
«Aus verschiedenen liberalen Sichtweisen wird ergründet, wieso besonders Intellektuelle zu einer nicht-freiheitlichen Haltung neigen.» Schweizer Monat, 9/2023

Das Ende der Allmende Nachdenken über Nachhaltigkeit

Konrad Hummler | Dennis Moser | Joel Weibel
2023, 40 Seiten
«Das ‹Ende der Allmende› ist unbedingt lesenswert!»
Markus Saurer, Carnot-Cournot-Netzwerk

Die Schweiz hat Zukunft. Von der positiven Kraft der Eigenart

Gerhard Schwarz
2021, 162 Seiten
«Die Schweizer Regierung hat jüngst den Rahmenvertrag versenkt, der die Schweiz näher an die EU herangeführt hätte. Wer das verstehen will, sollte das Buch von Gerhard Schwarz lesen.» Johannes Ritter, Frankfurter Allgemeine Zeitung

Reden und reden lassen –
Anstand und Respekt statt politische Korrektheit
Gerhard Schwarz | Stephan Wirz (Hg.)
2020, 200 Seiten
«Die Lektüre macht Mut für den Kampf gegen eifernde, herrschsüchtige Sprech- und Denkblockwarte.»
Manfred Rösch, Finanz und Wirtschaft

Vom Kredit zur Schuld –
Wenn Verschuldung die Freiheit bedroht
Ivan Adamovich | Christoph Schaltegger (Hg.)
2019, 178 Seiten
«Das Buch behandelt Schulden nicht nur aus ökonomischer, sondern auch aus historischer, politischer und philosophischer Perspektive.»
SonntagsZeitung

Kleinstaat Schweiz –
Auslauf- oder Erfolgsmodell?
Konrad Hummler | Franz Jaeger (Hg.)
2017, 376 Seiten
«Mit ihrem neuen Buch wollen Hummler und Jaeger eine Identitätsdebatte anstossen – und bedauern, dass das heutige Europa nichts mehr mit dem Europa der Gründer zu tun hat.»
influence.ch

Total Data – Total Control
Null-Toleranz in allen Lebensbereichen
Konrad Hummler | Fabian Schönenberger (Hg.)
2017, 216 Seiten
«Mit der Digitalisierung überlassen Bürger ihre Daten übergeordneten Organisationen. Das wirft Fragen auf, denen wir uns stellen müssen.» Schweizer Monat

Religion, Liberalität und Rechtsstaat
Ein offenes Spannungsverhältnis
Gerhard Schwarz | Beat Sitter-Liver | Adrian Holderegger | Brigitte Tag (Hg.)
2015, 248 Seiten

Die Entstaatlichung des Geldes
Philipp Bagus | Gerhard Schwarz (Hg.)
2014, 184 Seiten

Die Mühsal mit dem Liberalismus
Wenn Sicherheit und «soziale Gerechtig keit» der Freiheit den Rang ablaufen
Karen Horn (Hg.)
2014, 184 Seiten

Das Ringen um die Freiheit
«Die Verfassung der Freiheit»
nach 50 Jahren
Gerhard Schwarz | Michael Wohlgemuth (Hg.)
2011, 224 Seiten

Denkanstösse

Verträge mit Tücken

Der vorliegende «Denkanstoss» durchleuchtet das Vertragspaket, das die Schweiz und die EU miteinander ausgehandelt haben, hauptsächlich aus juristischer Sicht. Er fragt also nicht so sehr nach den Vor- und Nachteilen, die eine Annahme des Vertragswerks für die Schweizer Wirtschaft, Politik und Gesellschaft vermutlich bringen würde. Diese werden von den verschiedenen Gruppierungen und Schichten der Bevölkerung ja höchst unterschiedlich beurteilt und gewichtet. Stattdessen unternimmt die Juristin und NZZ-Redaktorin Katharina Fontana den Versuch, nüchtern zu analysieren, was genau in den Verträgen steht, wie die heiklen Passagen zu verstehen sind und wo sich allenfalls Stolpersteine befinden. Die insgesamt 20 Artikel und Interviews sind in drei Themenblöcke gegliedert. Sie befassen sich mit dem Gegensatz von Richterstaat und Gesetzgebungsstaat, mit der Personenfreizügigkeit und mit der Frage, ob das Ständemehr bei der Volksabstimmung über die Verträge notwendig wäre oder nicht.

ISBN 978-3-907439-05-0

progress FOUNDATION