

Vernehmllassung zum «Paket Schweiz-EU» eröffnet – packen wir den Bürokratie-Bandwurm an!

von Dr. iur. Marianne Wüthrich

Am 13. Juni 2025 hat der Bundesrat die lange unter Verschluss gehaltene neue Version des «Pakets Schweiz-EU» veröffentlicht und die Vernehmllassung dazu eröffnet, die bis zum 31. Oktober dauert.¹ Kantone, Parteien, Verbände und interessierte Bürger können ihre Stellungnahmen dazu einbringen.

Mit allem Drum und Dran liefert uns das EDA einen Bürokratie-Bandwurm von Tausenden von Seiten. Aus der Trickkiste Brüssels und Berns: Erstens alles in x Einzelteile zerlegen, um die grossen Zusammenhänge und die grundsätzlichen Eingriffe in unser Staatswesen zu vernebeln. Zweitens die Überwucherung unseres Rechts durch Unmengen von EU-Rechtsakten verharmlosen und beschönigen, bis uns die Köpfe schwirren sollen. Ein weiterer Trick: Viele Schweizer dürfen von der schieren Menge, aber auch von der formalistischen Sprache abgeschreckt werden, die Vertragstexte eigenständig zu lesen. In EU-Ländern sind die Bürger es ja gewohnt, dass die Texte aus Brüssel – höchstens! – für Europarechtler einigermassen verständlich sind. Aber in der Schweiz sind wir Bürger der Souverän. Damit wir uns zum institutionellen Abkommen eine Meinung bilden und unsere Stimme dazu abgeben können, müssen wir verstehen, was drinstht.

Diesen Methoden entgegenzutreten und die Inhalte des Pakets Schritt für Schritt offenzulegen – ohne dass wir uns vom Wesentlichen ablenken lassen! – wird für die nächste Zeit unsere Aufgabe sein. Der Kernpunkt war in den letzten Jahren in *Zeit-Fragen* immer wieder Thema: Das Konstrukt aus der Brüsseler Küche ist mit dem Schweizer Staatsystem nicht kompatibel.

Überblick über die Vernehmllassungsunterlagen

12 Abkommen / erläuternder Bericht des Bundesrates (931 Seiten) / innerstaatliche Umsetzung: 9 Bundesbeschlüsse / Übersicht Gesetzgebungsakte der EU, die in den Abkommen übernommen würden (95 EU-Richtlinien und Verordnungen) / 14 Faktenblätter zu den einzelnen Abkommen / FAQ / 5 Studien zu den volkswirtschaftlichen Auswirkungen des Pakets (alle aus der Bundesverwaltung plus Zugewandte, daher entsprechend tendenziös) / Zusammenfassung der 5 Studien, mit dem interessanten Titel «Medienrohstoff»: Ein Gängelband für Journalisten?

Lese-Empfehlung für die Stimmbürger

Der umfangreiche erläuternde Bericht des Bundesrates ist eine Propagandaschrift ersten Ranges, halten wir uns lieber an die Originale der Abkommen. Allenfalls kann das Inhaltsverzeichnis als Überblick und zum Nachschlagen einzelner Begriffe brauchbar sein. Dasselbe gilt für die «Faktenblätter» und den Katalog vorgefertigter «Fragen der Bürger» (FAQ). Tip zum Studium der Abkommen: Die unverdaulichen Formalismen aus der Brüsseler Bürokratie überspringen und die eigentlichen inhaltlichen Punkte anpeilen.

Zum Trost für alle, die sich nicht vom digitalen Wust überwältigen lassen wollen: Bis zum Ablauf der Vernehmllassungsfrist haben wir ein paar Monate Zeit, um uns kundig zu machen. Eine grosse Hilfe bei der Einordnung der einzelnen Abkommen und des Ganzen sind die kritischen Stimmen, die sich bereits zu Wort gemeldet haben und dies sicher weiterhin tun werden.

Der Elefant im Raum: die «institutionellen Elemente»

Für alle geplanten Abkommen und deren Umsetzung in die Schweizer Gesetzgebung sowie für die 95 EU-Gesetze, die für die Schweiz gelten würden, ist zu beachten: Es handelt sich dabei lediglich um eine Momentaufnahme. Mit der «dynamischen Rechtsübernahme» kämen zu den 95 künftig eine heute noch nicht bekannte Zahl weiterer Erlasses dazu, die unsere Schweizer Rechtsetzung unterlaufen würden. So viel zur «Rechtssicherheit», die uns das Paket angeblich bringen soll.

«Die neuen institutionellen Elemente umfassen die dynamische Rechtsübernahme, die einheitliche Auslegung der Abkommen, deren Überwachung sowie die Streitbeilegung im Fall von Uneinigkeiten zwischen der Schweiz und der EU». (Faktenblatt «Institutionelle Elemente»)

Zur Erinnerung: «Nur» für die fünf Marktzugangsabkommen der *Bilateralen I* (Personenfreiheit, Landverkehr, Luftverkehr, Landwirtschaft und Anerkennung von Konformitäts-bewertungen MRA) würden die neuen «institutionellen Elemente» gelten, wiederholt der Bundesrat mantraartig. Tatsächlich würde mit den Fünfen die Souveränität der Schweiz schon genug beschnitten. Im Faktenblatt «Institutionelle Elemente» gibt der Bundesrat jedoch zu, dass auch das Stromabkommen und das Lebensmittelsicherheitsabkommen dem ganzen Vollprogramm aus der EU-Bürokratie unterstellt werden sollen. (Letzteres wurde bisher kaum thematisiert, dürfte aber auf seinen 128 Seiten einiges an Sprengstoff bieten, gerade für alle diejenigen Schweizer, denen eine gesunde Umwelt und deren eigenständige Regelung durch uns Stimmbürger am Herzen liegt.)

Der Bundesrat weiter: «Für diese Abkommen haben die Schweiz und die EU sich auf neue institutionelle Elemente geeinigt. Diese stellen sicher, dass die Abkommen gut funktionieren und im gemeinsamen Binnenmarkt für alle Marktteilnehmenden jederzeit die gleichen Spielregeln gelten.» Bei einer derart devoten Nachbetreu des Brüsseler Narratifs muss man sich schon fragen: Auf welcher Seite des Tisches sitzt der Bundesrat eigentlich?

Beispiel «Abkommen über den regelmässigen finanziellen Beitrag»

Schauen wir uns als Beispiel das geplante «Abkommen über den regelmässigen finanziellen Beitrag der Schweiz» an.² Auch für dieses gelten übrigens die institutionellen Regeln. Sogenannte Kohäsionszahlungen hat die Schweiz auf Drängen

aus Brüssel bisher bereits zweimal bezahlt (je 1,3 Milliarden Franken, auf mehrere Jahre verteilt). Laut dem Abkommen soll die Schweiz künftig zur Bezahlung regelmässiger Beiträge an die EU verpflichtet werden. Das Geld soll für bestimmte Projekte an einzelne EU-Staaten fliessen, um zur «Verringerung der wirtschaftlichen und sozialen Ungleichheiten» und damit zur «Stabilität» und zum «Zusammenhalt» innerhalb der EU beizutragen. Kleine Frage: Liegt es nicht in der Verantwortung der EU selbst, für ihre Stabilität und den Zusammenhalt unter ihren Mitgliedsstaaten zu sorgen?

Höhe der Beiträge wird alle paar Jahre «dynamisch» angepasst

Über die Höhe der Beiträge werden wir, milde gesagt, nur lückenhaft informiert.

Der erste finanzielle Beitrag der Schweiz von 2030 bis 2036 beläuft sich auf 350 Millionen Franken jährlich, wovon 308 Millionen für die Kohäsion und 42 Millionen für die «Zusammenarbeit im Bereich der Migration» (Anhang II des Abkommens, Ziff. 1 und 2). Für letzteres steuert die Schweiz übrigens bereits im Rahmen des Schengen-Dublin-Vertrages einiges bei.

Aber ab 2037 sind die 350 Millionen Franken pro Jahr Altpapier. Denn wie alles mit Brüssel Vereinbarte wird der Betrag gemäss Anhang I des Abkommens «dynamisch» angepasst. Versuchen Sie einmal die zahlreichen Kriterien für die Festlegung künftiger Beiträge in Anhang I und Anlage 1 zu lesen – das versteht keiner! Müsterchen: «Für die Zwecke dieser Berechnung des Indexierungsfaktors gilt Folgendes: (I) Der reale Wechselkurs der Gruppe der Partnerstaaten im Bereich Kohäsion während der vorangegangenen Beitragsperiode entspricht dem nominalen Wechselkurs dieser Partnerstaaten gegenüber dem Schweizerfranken, multipliziert mit dem HVPI-Aggregat dieser Partnerstaaten und dividiert durch den HVPI der Schweiz.» Und so weiter.³ Klar ist nur: Der jährliche Beitrag wird alle paar Jahre nach rätselhaften Berechnungsmethoden durch Brüssel erhöht werden.

Total 3,292 Milliarden Franken bis 2036

Wussten Sie, dass die Schweizer Steuerzahler zusätzlich für die Zeit bis zum Inkrafttreten der Abkommen jährlich 130 Millionen Franken zahlen sollen, rückwirkend ab 2024? Das heisst lange vor der Volksabstimmung!⁴ Ab Inkrafttreten würde dann der Beitrag von 350 Millionen gelten.

Die Beiträge der verschiedenen Kredite, für die sich der Bundesrat in unserem Namen und mit unserem Geld verpflichten will, muss der Interessierte aus den verschiedenen Bundesbeschluss-Entwürfen selbst zusammenzählen: Kohäsion 2030–2036: 2005,08 Millionen; Migration 2030–2036: 273,42 Millionen; Kohäsion 2024–2029: 1013,7 Millionen; total 3292,2 Millionen Franken. Ab 2037 werden die Forderungen aus Brüssel, wie gesagt, kaum geringer ausfallen.⁵ So weit zur Kommunikation aus Bundesbern.

Das gesamte «institutionelle Programm»...

Was der Bundesrat «vergessen» hat zu erwähnen: Obwohl das Abkommen über den finanziellen Beitrag der Schweiz uns ausschliesslich finanzielle Milliardenbelastungen und einen Haufen administrative «Büro» aufbürdet, hat Brüssel in dessen *Teil III Institutionelle Bestimmungen* dennoch das ganze institutionelle Programm untergebracht. Da gibt es einen *Gemischten Ausschuss* (Art. 14), die Anrufung eines Schiedsgerichts im Falle der Nichteinigung der Vertragsparteien, dieses folgt, «soweit angebracht», der Rechtsauslegung «durch zuständige internationale Streitbeilegungsorgane» [EuGH, mw] (Art. 16 Ziff. 3.) Und es gibt die umstrittenen «verhältnismässigen Ausgleichsmassnahmen», welche eine Vertragspartei «im Rahmen des Abkommens oder eines anderen bilateralen Abkommens» gegen die andere ergreifen kann, wenn diese nicht tut wie befohlen (Art. 17 Ziff. 1). Die Abkommen, welche die EU verletzen darf, um die Schweiz zu bestrafen, umfassen übrigens einige mehr als fünf.⁶

Für welche «Untat» könnte die Schweiz gemäss Abkommen «Finanzieller Beitrag» bestraft werden?

Da die Zahlungsmoral der Schweiz gegenüber westlichen Mächten eher übereifrig ist, stellt sich die Frage, wofür die Schweiz hier sanktioniert werden soll. Ein möglicher Streitfall könnte bei Uneinigkeiten mit den begünstigten EU-Staaten entstehen. Gemäss Art. 13 des Abkommens darf die Schweiz nämlich kontrollieren, ob die Vertragspartner das Geld aus unserer Steuerkasse wie abgemacht verwenden (Ziff. 2). Andernfalls hat sie laut Ziff. 4 das Recht, «jegliche Form von Korruption bei der Umsetzung des finanziellen Beitrags der Schweiz zu bekämpfen und für wirksame Massnahmen und Verfahren zu sorgen, um [...] jegliche Handlungen, welche die ordnungsgemässen Mittelverwendung gefährden, zu verhindern, zu erkennen und dagegen vorzugehen.» Der Bundesrat nennt im Faktenblatt als mögliche Massnahme «zum Beispiel die Suspendierung von Zahlungen». Gut möglich, dass der Regierung eines dieser Staaten die Schweizer Massnahmen nicht in den Kram passen, weil sie das Geld gerne haben will, ohne sich an die Abmachungen zu halten. Die EU-Seite im Schiedsgericht könnte dann einen passenden Entscheid des EuGH aus der Schublade zaubern, und wir werden dafür noch sanktioniert... •

¹ <https://www.europa.eda.admin.ch/de/vernehmllassung-paket-schweiz-eu>

² «Abkommen zwischen der schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Union über den regelmässigen finanziellen Beitrag der Schweiz zur Verringerung der wirtschaftlichen und sozialen Ungleichheiten in der Europäischen Union»

³ Anlage 1 Methodik zur Bestimmung der Anpassung gemäss Anhang I Absatz 1 Buchstabe (B)

⁴ «Einmalige zusätzliche finanzielle Verpflichtung der Schweiz für den Zeitraum von Ende 2024 bis Ende 2029». Anhang III des Abkommens.

⁵ «Innerstaatliche Umsetzung». Bundesbeschluss Verpflichtungskredit Kohäsion, Bundesbeschluss Verpflichtungskredit Migration und Bundesbeschluss zusätzliche finanzielle Verpflichtung

⁶ Art. 3 (a) des Abkommens: Freizügigkeit, Luftverkehr, Landverkehr, Landwirtschaft, MRA, Atomprogramme, Weltraumprogramme, Strom, Gesundheit, Lebensmittelsicherheit

Frei nach Macchiavelli: Fait accompli bis zur Volksabstimmung

2027/2028

mw. Nun hat doch die EU-Kommission den Bundesrat derart zu einem raschen Vertragsabschluss gedrängt, der dann im Dezember 2024 stattfand. Da wundert man sich schon ein bisschen, dass für die definitive Absegnung des Pakets durch das Parlament und das Volk offenbar keine Eile besteht. Erst mit der Zustimmung des Souveräns (Volk und Stände) kann das Institutionelle Abkommen nämlich ratifiziert werden und in Kraft treten – aber die Volksabstimmung findet erst 2027 oder 2028 statt.

Jetzt können wir aufhören, uns zu wundern. Denn der macchiavellistische Plan, bereits vor der Volksabstimmung möglichst viel umzusetzen und damit ein *Fait accompli* zu schaffen, ist bereits eingefädelt. Am 24. Juni haben Bundesrat Ignazio Cassis und der für die Schweiz zuständige EU-Kommissar Maros Sefcovic in Brüssel eine gemeinsame Erklärung unterzeichnet, in der sie ihre Absicht kundtun, ab sofort und zum Teil sogar rückwirkend möglichst viel in trockene Tücher zu bringen: «Der Umfang der Zusammenarbeit im Rahmen der bilateralen Beziehungen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union sollte nun ausgebaut werden.»

Die «Erklärung» ist kein Vertrag, sondern «nur» eine von Cassis und Sefcovic unterschriebene Mitteilung, dass sie jetzt die Boxhandschuhe hervorholen wollen. Inhaltlich geht es um die (Wieder-)Aufnahme der Schweiz in die Forschungsprogramme *Horizon* und *Euratom*, die «Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und der EU zur Gewährleistung der Sicherheit und des reibungslosen Betriebs der Stromnetze», die Zusammenarbeit beim Schutz der Bürger «vor schwerwiegenden grenzüberschreitenden Gesundheitsgefahren» [zum Beispiel Covid, mw], die Teilnahme an der Eisenbahnagentur der EU gemäss bisherigen Übergangsmassnahmen und den Dialog über die Finanzmarktregulierung. Bei all diesen Kooperationen erhält die Schweiz Einstieg in die entsprechenden EU-Gremien.

Im Schlussatz verpflichtet sich Bundesrat Cassis, «mit Blick auf den sensiblen Charakter des Ratifikationsprozesses betreffend das umfassende bilaterale Paket [...], den erfolgreichen Abschluss dieses Prozesses [zu] unterstützen». Im Klartext: Der Bundesrat verspricht, alles zu tun, um das Paket durch die Volksabstimmung zu bringen. Dies macht er zum Beispiel mit dem wichtigen Informati-onsteppich in sämtlichen vom Bundesrat verfassten oder veranlassten Dokumenten im Rahmen der Vernehmllassung oder mit seiner Absicht, eine obligatorische Volksabstimmung mit Ständemehr zu verhindern – und nun mit der Unterzeichnung dieser Erklärung. Denn mit der Drohung, alle eingefädelten Projekte wieder abzublasen, falls wir nein stimmen, werden Bern und Brüssel versuchen, wieder Stimmbürger unter Druck zu setzen.

Sefcovic: «Die Schweiz ist ein enger Nachbar und für die EU ein

überlebenswichtiger Handelspartner»

Die gute Nachricht: Alle diese Kooperationsprojekte für die Zeit vor dem institutionellen Abkommen sind laut der «Gemeinsamen Erklärung» explizit «auch ohne ein Stromabkommen» oder «auch ohne ein Gesundheitsabkommen» möglich, das heisst auf der Basis der heute geltenden bilateralen Abkommen. So heisst es: «Die Schweiz und die Europäische Union sollten eng und nach Treu und Glauben zusammenarbeiten, um das gute Funktionieren der bestehenden bilateralen Abkommen [...] sicherzustellen.» Was wollen wir mehr? Die EU-Kommission gibt also zu, dass die bilateralen Abkommen gut funktionieren – ganz ohne institutionellen Überbau!

In Wirklichkeit hat Brüssel genauso wenig Interesse wie die Schweiz daran, auf die gegenseitigen erprobten und umfangreichen Beziehungen zu verzichten. Denken wir nur an die Personenfreiheit und den Alpentransit, aber auch an den kräftigen Exportüberschuss der EU-Staaten gegenüber der Schweiz. Wie sagte doch Maros Sefcovic anlässlich der Unterzeichnung der Erklärung? «Die Schweiz ist ein enger Nachbar und für die EU ein überlebenswichtiger Handelspartner,» zitiert ihn die «Neue Zürcher Zeitung», und fügt hinzu: «Tatsächlich ist das Land, gemessen an den Ausfuhren, der viertwichtigste Markt des Staatenbundes.» Zum Beispiel sei die Schweiz «für Strom eine wichtige europäische Drehscheibe, und ihre Stauseen dienen als Speicher in jenen Phasen, in denen es in der EU zu viel Solar- und Windenergie gibt. Gerade deutsche Elektrizitätsfirmen legen daher viel Wert auf ein geregeltes Verhältnis zur Schweiz.»¹ Selbstverständlich ist umgekehrt auch die Schweiz an einer sicheren Stromversorgung interessiert. Dafür braucht es jedoch kein Strommarktabkommen mit einem institutionellen Überbau.

Also, liebe Miteidgenossen: Lassen wir uns nicht durch ein *Fait accompli* unter Druck setzen, sondern bauen wir weiter auf intensiven gegenseitigen Austausch mit echten bilateralen Verträgen auf Augenhöhe!

¹ *Winkelried, Daniel*. «Die Schweiz und die EU streben einen raschen Etappensieg an». In: *Neue Zürcher Zeitung* vom 24.6.2025

Quellen: «Schweiz und EU regeln Zusammenarbeit während der Ratifikationsphase des Pakets». *Medienmitteilung* des Bundesrates vom 23.6.2025; «Gemeinsame Erklärung von Vertretern der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Union zum Umfang der Partnerschaft und der Zusammenarbeit im Zeitraum von Ende 2024 bis zum Inkrafttreten des umfassenden bilateralen Pakets» vom 24.6.2025