

Regierungsratsbeschluss

vom 26. Januar 2026

Nr. 2026/189

KR.Nr. I 0255/2025 (STK)

Interpellation Fraktion SVP: Obligatorisches Referendum beim Vertragspaket Schweiz-EU (EU-Unterwerfungsvertrag) Stellungnahme des Regierungsrates

1. Vorstosstext

Gemäss der Medienmitteilung der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) vom 24. Oktober 2025 sprechen sich 15 Kantone, darunter der Kanton Solothurn, für ein fakultatives Referendum zum EU-Vertragspaket aus.

Das Vertragspaket Schweiz-EU hätte weitreichende Auswirkungen auf die Schweiz. Unter anderem sieht es eine dynamische Rechtsübernahme von EU-Recht in zentralen Bereichen vor, zudem würde der Europäische Gerichtshof (EuGH) eine massgebliche Rolle bei der Auslegung erhalten. Angesichts dieser Tragweite sprechen sich zahlreiche renommierte Staats- und Europarechtler (darunter Prof. Dr. iur. Paul Richli, Prof. Dr. iur. Andreas Glaser, ehem. EFTA-Richter Prof. Dr. iur. Dr. h.c. Carl Baudenbacher und Altbundesrichter Prof. Dr. iur. Hansjörg Seiler) für die Unterstellung des Vertragspakets unter das obligatorische Referendum aus. Sie argumentieren u.a. damit, dass das Vertragspaket zu erheblichen Einschnitten in das institutionelle Gefüge der Schweiz führen würde: Der Gesetzgeber würde in den betroffenen Bereichen entmachtet, der Föderalismus würde geschwächt, das Vernehmlassungsverfahren und somit die Mitwirkungsrechte der Kantone im Rechtssetzungsverfahren würden ausgehebelt, die Rechtsprechung des EuGH müsste übernommen werden. Aus diesen Gründen halten es die juristischen Experten für angebracht, dass das vorliegende Vertragspaket Schweiz-EU dem obligatorischen Referendum (sog. Staatsvertragsreferendum sui generis) unterstellt wird.

Der Kanton Solothurn, der ein obligatorisches Referendum für unnötig hält und stattdessen ein fakultatives Referendum befürwortet, scheint die Rechtslage anders zu beurteilen.

Vor diesem Hintergrund ersuchen wir den Regierungsrat um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Aus welchen rechtlichen und politischen Überlegungen hat sich der Regierungsrat gegen ein obligatorisches Referendum ausgesprochen?
2. Nach der jahrzehntelangen «Sui-generis»-Praxis werden besonders bedeutsame Staatsverträge dem obligatorischen Referendum unterstellt, so etwa 1972 das Freihandelsabkommen mit der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) oder 1992 der Beitritt zum Europäischen Wirtschaftsraum (EWR). Das nun vorliegende Vertragspaket Schweiz-EU ist in seiner Tragweite mindestens vergleichbar. Wie beurteilt der Regierungsrat diesen Umstand und die Anwendbarkeit der «Sui-generis»-Praxis in diesem Fall?
3. Das Vertragspaket tangiert zahlreiche Bereiche, die gemäss Bundesverfassung in die Zuständigkeit der Kantone fallen, namentlich Verkehr, Energie und Subventionen (sog. staatliche Beihilfen). Die vorgesehene dynamische Rechtsübernahme würde die Entscheidungsbefugnisse von Kantonen faktisch einschränken, ohne dass eine Verfassungsänderung erfolgt. Ein solcher Eingriff hätte verfassungsändernden Charakter und müsste daher dem obligatori-

schen Referendum unterstellt werden. Wie beurteilt der Regierungsrat diesen verfassungsrechtlichen Aspekt?

4. Die geplante Ergänzung des Freizügigkeitsabkommens (FZA) sieht die Übernahme der Rechtsansprüche aus der Unionsbürgerrichtlinie (UBRL) vor. Dadurch entstünden neue Aufenthaltsansprüche für EU-Bürger und -Bürgerinnen, die vom bisherigen Recht erheblich abweichen. Eine solche Übernahme wäre ein Verfassungsbruch, denn diese würde gegen Art. 121a Abs. 4 BV verstossen, wonach keine völkerrechtlichen Verträge abgeschlossen werden dürfen, die diesem Artikel widersprechen. Ein völkerrechtlicher Vertrag, der einen Verfassungsauftrag materiell ausser Kraft setzt, stellt eine materielle Verfassungsänderung dar. Eine Umsetzung des EU-Vertragspakets wäre somit nur zulässig, wenn eine Verfassungsänderung beschlossen wird, was ein obligatorisches Referendum voraussetzen würde. Wie beurteilt der Regierungsrat diesen Punkt?
5. Entgegen der verbreiteten Annahme würde das Vertragspaket Schweiz–EU bei einem fakultativen Referendum nicht automatisch einer Volksabstimmung unterstellt. Erst bei erfolgreicher Sammlung von 50'000 Unterschriften (resp. 200'000 für die voraussichtlich vier einzelnen Bundesbeschlüsse) käme es überhaupt zu einer Abstimmung. Wie beurteilt der Regierungsrat den Umstand, dass ein derart weitreichendes Vertragspaket ohne zwingende Volksabstimmung beschlossen werden könnte?

2. Begründung

Im Vorstosstext enthalten.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

3.1 Vorbemerkungen

Es wird grundsätzlich verwiesen auf das Rechtsgutachten des Bundesamts für Justiz (BJ) vom 27. Mai 2024 «Das Staatsvertragsreferendum im Bundesverfassungsrecht - Rechtliche Übersicht und Analyse» (im Folgenden: BJ-Gutachten)¹. Der Regierungsrat stützt seine Beantwortung auf die verfassungsrechtlichen Grundlagen, weist jedoch darauf hin, dass die Bundesversammlung über die Unterstellung des Vertragspakets unter das obligatorische Referendum entscheidet.

3.2 Zu den Fragen

3.2.1 Zu Frage 1:

Aus welchen rechtlichen und politischen Überlegungen hat sich der Regierungsrat gegen ein obligatorisches Referendum ausgesprochen?

Wir stützen unsere Haltung auf die verfassungsrechtlich klare Ausgangslage: Die Bundesverfassung sieht ein obligatorisches Referendum nur in ausdrücklich definierten Fällen vor (Art. 140 BV). Die neuen Abkommen Schweiz-EU erfüllen diese Voraussetzungen nicht, da sie weder einen Beitritt zu einer Organisation für kollektive Sicherheit oder zu einer supranationalen Gemeinschaft vorsehen noch eine indirekte Verfassungsänderung bewirken. Ein obligatorisches Referendum wäre daher rechtlich nicht haltbar und politisch heikel, weil es das etablierte System der Referendumszuständigkeiten unterlaufen und einen Präzedenzfall schaffen würde. Angemessen ist somit das fakultative Staatsvertragsreferendum.

¹ Abrufbar unter: <https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/publiservice/publikationen/berichte-gutachten/2024-05-27.html> (abgerufen am 23.12.2025).

3.2.2 Zu Frage 2:

Nach der jahrzehntelangen «Sui-generis»-Praxis werden besonders bedeutsame Staatsverträge dem obligatorischen Referendum unterstellt, so etwa 1972 das Freihandelsabkommen mit der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) oder 1992 der Beitritt zum Europäischen Wirtschaftsraum (EWR). Das nun vorliegende Vertragspaket Schweiz-EU ist in seiner Tragweite mindestens vergleichbar. Wie beurteilt der Regierungsrat diesen Umstand und die Anwendbarkeit der «Sui-generis»-Praxis in diesem Fall?

Wir verweisen grundsätzlich auf die Ausführungen im BJ-Gutachten zur «Sui-generis»-Praxis (s. oben, Ziff. 3.1).

Wir anerkennen, dass in der Vergangenheit besonders bedeutsame Staatsverträge – etwa 1920 (Völkerbund), 1972 (Freihandelsabkommen EWG) oder 1992 (EWR) – aus politischen Gründen einem Referendum sui generis unterstellt wurden. Diese Praxis hat jedoch keine verfassungsrechtliche Grundlage und wurde weder einheitlich angewandt noch fortgeführt. Nach heutiger Rechtslage ist die Bundesverfassung in Art. 140 BV abschliessend formuliert, was das obligatorische Staatsvertragsreferendum klar begrenzt; eine Erweiterung durch Praxis ist rechtlich nicht zulässig. Das BJ hält ausdrücklich fest, dass ein Referendum «sui generis» weder auf Gewohnheitsrecht noch auf ungeschriebenes Verfassungsrecht abgestützt werden kann und nur für Staatsverträge denkbar wäre, die Grundelemente der Verfassung offenkundig aushebeln würden – was beim Paket Schweiz-EU klar nicht der Fall ist. Politisch ist zudem zu berücksichtigen, dass Versuche einer Ausweitung des obligatorischen Referendums wiederholt vom Parlament und vom Volk verworfen wurden. Daher sehen wir keine Anwendbarkeit der historischen «Sui-generis»-Praxis auf das vorliegende Paket.

3.2.3 Zu Frage 3:

Das Vertragspaket tangiert zahlreiche Bereiche, die gemäss Bundesverfassung in die Zuständigkeit der Kantone fallen, namentlich Verkehr, Energie und Subventionen (sog. staatliche Beihilfen). Die vorgesehene dynamische Rechtsübernahme würde die Entscheidungsbefugnisse von Kantonen faktisch einschränken, ohne dass eine Verfassungsänderung erfolgt. Ein solcher Eingriff hätte verfassungsändernden Charakter und müsste daher dem obligatorischen Referendum unterstellt werden. Wie beurteilt der Regierungsrat diesen verfassungsrechtlichen Aspekt?

Wir teilen die Einschätzung des BJ, wonach das Vertragspaket trotz Berührung kantonaler Zuständigkeiten keinen verfassungsändernden Charakter aufweist. Die Abkommen verschieben keine Kompetenzen von den Kantonen zum Bund. Die dynamische Rechtsübernahme ändert an der verfassungsmässigen Ordnung nichts, da jede Weiterentwicklung weiterhin dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren untersteht und von Parlament und Volk abgelehnt werden kann. Die Kantone behalten ihre Mitwirkungsrechte gemäss Art. 55 BV, die im Verhandlungsprozess vollständig gewahrt wurden. Dass kantonale Aufgaben berührt werden, bedeutet verfassungsrechtlich keine Kompetenzverschiebung, sondern entspricht der bisherigen bilateralen Praxis. Ein obligatorisches Referendum ist daher nicht angezeigt.

3.2.4 Zu Frage 4:

Die geplante Ergänzung des Freizügigkeitsabkommens (FZA) sieht die Übernahme der Rechtsansprüche aus der Unionsbürgerrichtlinie (UBRL) vor. Dadurch entstünden neue Aufenthaltsansprüche für EU-Bürger und -Bürgerinnen, die vom bisherigen Recht erheblich abweichen. Eine solche Übernahme wäre ein Verfassungsbruch, denn diese würde gegen Art. 121a Abs. 4 BV verstossen, wonach keine völkerrechtlichen Verträge abgeschlossen werden dürfen, die diesem Artikel widersprechen. Ein völkerrechtlicher

Vertrag, der einen Verfassungsauftrag materiell ausser Kraft setzt, stellt eine materielle Verfassungsänderung dar. Eine Umsetzung des EU-Vertragspakets wäre somit nur zulässig, wenn eine Verfassungsänderung beschlossen wird, was ein obligatorisches Referendum voraussetzen würde. Wie beurteilt der Regierungsrat diesen Punkt?

Wir stützen uns auf das Gutachten des BJ und die herrschende Lehre und kommen zum Schluss, dass die Übernahme ausgewählter Elemente der Unionsbürgerrichtlinie keinen Verstoß gegen Art. 121a Abs. 4 BV darstellt. Die vorgesehenen Anpassungen schaffen keine neuen, quantitativ relevanten Aufenthaltsansprüche, sondern betreffen überwiegend bereits heute bestehende Rechte, Statusänderungen oder kurzfristige Aufenthalte. Eigentliche neue Aufenthaltsrechte betreffen nur sehr kleine Personengruppen und haben keinen Einfluss auf die Fähigkeit der Schweiz, die Zuwanderung eigenständig zu steuern. Die zentrale verfassungsrechtliche Schwelle – eine faktische Verunmöglichung der Steuerung der Zuwanderung – wird damit klar nicht erreicht. Da der bestehende FZA-Grundvertrag selbst nicht unter Art. 121a Abs. 4 BV fällt, führt auch seine punktuelle Weiterentwicklung nicht zu einer materiellen Verfassungsänderung. Ein obligatorisches Referendum ist daher verfassungsrechtlich nicht angezeigt.

3.2.5 Zu Frage 5:

Entgegen der verbreiteten Annahme würde das Vertragspaket Schweiz–EU bei einem fakultativen Referendum nicht automatisch einer Volksabstimmung unterstellt. Erst bei erfolgreicher Sammlung von 50'000 Unterschriften (resp. 200'000 für die voraussichtlich vier einzelnen Bundesbeschlüsse) käme es überhaupt zu einer Abstimmung. Wie beurteilt der Regierungsrat den Umstand, dass ein derart weitreichendes Vertragspaket ohne zwingende Volksabstimmung beschlossen werden könnte?

Wir weisen darauf hin, dass die Bundesverfassung klar unterscheidet zwischen jenen Staatsverträgen, die zwingend dem obligatorischen Referendum unterstehen, und jenen, für die das fakultative Referendum gilt. Das vorliegende Vertragspaket erfüllt die Voraussetzungen von Art. 140 BV nicht und ist daher verfassungsrechtlich korrekt dem fakultativen Referendum zugeordnet. Dieses Instrument stellt sicher, dass eine Volksabstimmung stattfindet, wenn ein genügender Teil der Stimmberechtigten dies verlangt. Damit bleibt die demokratische Kontrolle vollständig gewährleistet. Ein obligatorisches Referendum wäre rechtlich nicht haltbar und würde die verfassungsmässigen Zuständigkeitsregeln unterlaufen.



Yves Derendinger
Staatsschreiber

Verteiler

Staatskanzlei
Parlamentsdienste (elektronische Publikation an KR)