

zda

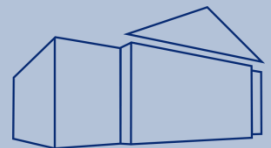
Zentrum für
Demokratie
Aarau

Martina Stirnimann und Andreas Glaser

Bilaterale III: Ein Studienbericht zu den Auswirkungen der dynami- schen Rechtsübernahme auf die Demokratie und den Föderalismus in der Schweiz

Mai 2026

www.zdaarau.ch



Inhaltsverzeichnis

I. Ausgangslage und Fragestellung	5
II. Dynamische Rechtsübernahme.....	7
1. Verpflichtung zur Übernahme neuer EU-Rechtsakte	7
2. Decision Shaping.....	7
3. Integration neuer EU-Rechtsakte in das Abkommen	9
4. Folgen für die Rechtsetzung der Schweiz	10
III. Demokratie- und föderalismusrelevante Auswirkungen der dynamischen Rechtsübernahme	11
1. Auswirkungen auf das parlamentarische Gesetzgebungsverfahren	11
a) Initiierung des Rechtsetzungsprozesses	11
b) Erarbeitung des Rechtsakts	11
c) Übernahme der EU-Rechtsakte im Gemischten Ausschuss und parlamentarische Genehmigung	13
d) Umsetzung	16
2. Auswirkungen auf direktdemokratische Instrumente	17
a) Referendum.....	17
b) Volksinitiative.....	18
3. Auswirkungen auf die politische Partizipation	20
a) Vernehmlassungsverfahren	20
b) Lobbying.....	23
4. Auswirkungen auf die Mitwirkung der Kantone	25
a) Ausgestaltung der Mitwirkung der Kantone	25
b) Standesinitiative	26
c) Kantonsreferendum.....	26
d) Vernehmlassung und Lobbying	26
IV. Fazit.....	28
V. Flankierende Massnahmen	30
1. Flankierende Massnahmen zur Stärkung der demokratischen und föderalen Mitwirkung.....	30
2. Einbezug des Parlaments.....	30
a) Einbezug im Verfahren der Übernahme.....	30
b) Einbezug durch eine Europamotion	31
3. Europakommission.....	32
4. Frühe Durchführung der Vernehmlassung	33
5. Europäische Volksmotion	34
6. Demokratiebeauftragte*r.....	34
7. Europadienste	35
VI. Schlussfolgerungen	36
VII. Literaturverzeichnis.....	37
VIII. Materialienverzeichnis	39

Projektinformation

Auftraggeberin: Stiftung für direkte Demokratie, www.demokratie.ch

Projektlaufzeit: Januar – Mai 2026

Zitervorschlag: Stirnimann Martina; Glaser Andreas (2026), Bilaterale III: Ein Studienbericht zu den Auswirkungen der dynamischen Rechtsübernahme auf die Demokratie und den Föderalismus in der Schweiz, Studienberichte des Zentrums für Demokratie Aarau, Nr. 35.

Summary

Die bestehenden bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der EU sind statisch ausgestaltet. Das neue Abkommenspaket «Bilaterale III» sieht demgegenüber mit der dynamischen Rechtsübernahme die Einführung eines zentralen institutionellen Elements vor, das die laufende und verpflichtende Anpassung der bilateralen Abkommen an die Weiterentwicklung des EU-Rechts bewirkt. Dieser Beitrag untersucht, welche Implikationen die dynamische Rechtsübernahme für die demokratischen und föderalen Strukturen der Schweiz hat. Analysiert werden die Auswirkungen auf die Mitwirkungsrechte des Parlaments im Rechtsetzungsprozess, die direktdemokratischen Instrumente, die Möglichkeiten politischer Partizipation sowie auf die Mitwirkungsrechte der Kantone. Die Studie ist keine Stellungnahme für oder gegen das Vertragspaket. Sie dient dazu, dessen Implikationen besser zu verstehen und mögliche innerstaatliche Kompensationsmassnahmen fundiert diskutieren zu können.

Die Untersuchung zeigt, dass die dynamische Rechtsübernahme in allen vier Bereichen zu Einschränkungen führt. Die demokratischen und föderalen Mitwirkungsmöglichkeiten bleiben in formeller Hinsicht vielerorts bestehen. In materieller Hinsicht, das heisst in Bezug auf die tatsächliche Bedeutung und Wirksamkeit der Mitwirkung in der Praxis, führt die dynamische Rechtsübernahme jedoch zu verschiedenen Einschränkungen. Für die parlamentarische Mitwirkung gilt darüber hinaus: Aufgrund der Unterschiede der Verfahren bei der dynamischen Rechtsübernahme und bei der innerstaatlichen Gesetzgebung verliert das Parlament bereits in formeller Hinsicht an Einfluss auf die Rechtsetzung.

Das Parlament, die Stimmberechtigten und die Kantone verlieren an Einflussmöglichkeiten. So verliert beispielsweise das Parlament im Rechtsetzungsprozess zugunsten des Bundesrates und der Bundesverwaltung an Einfluss, insbesondere in der Phase der Erarbeitung von Rechtsakten. Auch Volks- und Kantonsreferenden stehen unter Druck, da bei einer Ablehnung der Übernahme von EU-Recht Ausgleichsmassnahmen der EU drohen. Bei der politischen Partizipation bestehen ebenfalls Einschränkungen: So verliert das Vernehmlassungsverfahren durch die Verlagerung der Rechtsetzung auf die europäische Ebene an Bedeutung. Eine verstärkte Rolle im Rechtsetzungsprozess bei der dynamischen Rechtsübernahme kommt hingegen zum einen der EU und zum anderen dem Bundesrat und der Bundesverwaltung zu.

Vor diesem Hintergrund kommt der Frage nach flankierenden Massnahmen eine zentrale Bedeutung zu. Dieser Beitrag identifiziert verschiedene Ansatzpunkte, um den festgestellten Defiziten an demokratischer und föderaler Mitwirkung entgegenzuwirken. Folgende flankierende Massnahmen in der Europapolitik könnten vorgesehen werden: die Schaffung einer Europamotion, der verbindliche Einbezug des Parlaments bei EU-Rechtsübernahmen, die Schaffung einer spezialisierten Europakommission, die Durchführung der Vernehmlassung zu einem frühen Zeitpunkt, die Schaffung der Europadienste zur Informationsaufbereitung, die Einführung eines*r Demokratiebeauftragten sowie die Einführung einer europäischen Volksmotion.

I. Ausgangslage und Fragestellung¹

Mit den Bilateralen I und II sowie zahlreichen weiteren Abkommen sind die Schweiz und die Europäische Union (EU) durch ein enges Vertragsnetz verbunden. Fünf Abkommen der Bilateralen I ermöglichen der Schweiz den Zugang zum EU-Binnenmarkt. Diese Abkommen weisen allerdings einen statischen Charakter auf, weshalb sie sich nicht an Weiterentwicklungen von EU-Recht, das in den Geltungsbereich der Abkommen fällt, anpassen – weder automatisch noch dynamisch.²

Da dieser Weg zu einer Diskrepanz zwischen EU-Recht und bilateralem Recht führen kann, ist die EU nicht mehr bereit, ihn wie bislang weiterzuführen. Aus diesem Grund macht sie die Fortführung der bilateralen Beziehungen von der Verankerung institutioneller Elemente in den Binnenmarktverträgen abhängig. Sie fordert dabei insbesondere einen Mechanismus, der die Aufdatierung der Abkommen infolge einer EU-Rechtsentwicklung vorsieht, und Regelungen zur einheitlichen Auslegung und Anwendung sowie zur verbindlichen Streitbeilegung.³

Die Verhandlungen über das Paket Schweiz-EU (Bilaterale III) konnten Ende 2024 materiell abgeschlossen werden; der formelle Abschluss erfolgte mit der Paraphierung der Abkommen im Mai 2025. Im Juni 2025 eröffnete der Bundesrat die Vernehmlassung mit einem erläuternden Bericht.⁴ Diese wurde Ende Oktober 2025 abgeschlossen; im Dezember 2025 folgte die Auswertung der Stellungnahmen, die zur Anpassung gewisser Punkte führte. Im März 2026 unterbreitete der Bundesrat der Bundesversammlung das Paket «Stabilisierung und Weiterentwicklung der Beziehungen Schweiz–EU (Bilaterale III)» zusammen mit einer Botschaft.⁵

Ziel des Pakets ist die Stabilisierung der Beziehungen zur EU und der Ausbau des bilateralen Wegs, wodurch insbesondere der Zugang der Schweiz zum Binnenmarkt langfristig gewährleistet werden soll.⁶

Das Paket besteht aus einem Stabilisierungs- und einem Weiterentwicklungsteil. Der Weiterentwicklungsteil des Pakets beinhaltet den Abschluss neuer Abkommen in den Bereichen Strom und Lebensmittelsicherheit sowie ein Kooperationsabkommen im Bereich Gesundheit.

Der Stabilisierungsteil umfasst die fünf bereits bestehenden Binnenmarktverträge: das Freizügigkeitsabkommen (FZA), das Landverkehrsabkommen (LandVA), das Luftverkehrsabkommen (LuftVA), das Abkommen über den Abbau technischer Handelshemmnisse (MRA) und das Landwirtschaftsabkommen. Für die Abkommen des Stabilisierungsteils ist – mit Ausnahmen – die Integration institutioneller Elemente vorgesehen.⁷ Inhaltlich umfassen die institutionellen Elemente Bestimmungen, welche die Übernahme von EU-Rechtsänderungen in die einschlägigen Abkommen regeln (dynamische Rechtsübernahme), Bestimmungen zur einheitlichen Auslegung und Anwendung sowie die Überwachung und die Streitbeilegung.⁸ Institutionelle Elemente finden sich auch in den Abkommen des Weiterentwicklungsteils.⁹

Zum Stabilisierungsteil gehören darüber hinaus die Aufnahme von Bestimmungen über staatliche Beihilfen in das LandVA und das LuftVA, weitere Anpassungen der bestehenden Binnenmarktverträge unter Berücksichtigung der ausgehandelten Ausnahmebestimmungen, die Änderungen der Kooperationsabkommen in den Bereichen Forschung/Bildung und Weltraum (z.B. Horizon Europe) sowie die Verstärkung des Schweizer Kohäsionsbeitrags.¹⁰

Es stellt sich die Frage, wie sich die Bilateralen III auf die demokratischen und föderalen Strukturen der Schweiz auswirken. In den Materialien wird diese Frage zwar angesprochen, jedoch nur kurz behandelt. So wird etwa in

¹ Die Autor*innen danken Pauline Hamers für ihre Mitarbeit an diesem Studienbericht.

² Botschaft Bilaterale III, S. 74.

³ Botschaft Bilaterale III, S. 38, S. 74.

⁴ EDA, Erläuternder Bericht Bilaterale III.

⁵ Botschaft Bilaterale III, S. 43 ff.

⁶ Botschaft Bilaterale III, S. 4, S. 6, S. 41, S. 105.

⁷ Botschaft Bilaterale III, S. 41.

⁸ Botschaft Bilaterale III, S. 41.

⁹ Botschaft Bilaterale III, S. 703 ff., S. 818 ff., S. 823 ff., S. 970 ff.

¹⁰ Botschaft Bilaterale III, S. 5.

der Botschaft zu den Bilateralen III festgehalten: «Die institutionellen Elemente wahren die BV, die politischen Rechte und den Föderalismus. Sie sind namentlich mit der direkten Demokratie und auch mit Institutionen wie der Landsgemeinde vereinbar.»¹¹ Zum gleichen Schluss kam bereits das BJ, das sich in einem Gutachten mit der Frage der Referendumspflicht der Bilateralen III auseinandersetzte: «Mit dem Vertragspaket werden gemäss dem Verhandlungsmandat (S. 1) die "verfassungsrechtliche Ordnung der Schweiz, das Funktionieren der Institutionen sowie die aus der direkten Demokratie, dem Föderalismus und der Unabhängigkeit des Landes fliessenden Prinzipien ... gewahrt [und] die Kompetenzen des Bundes, der Kantone und der Gemeinden sowie jene des Parlamentes und der Gerichte aufrechterhalten".»¹²

Die Ausführungen sind damit äusserst kurz gehalten.¹³ Insbesondere das institutionelle Element der dynamischen Rechtsübernahme wirft jedoch Fragen auf. Wie diese Studie zeigen wird, besteht Anlass, diese Thematik vertieft zu untersuchen. Ziel dieser Studie ist es daher, die möglichen Auswirkungen der Bilateralen III auf die Demokratie und den Föderalismus zu skizzieren.

Diese Studie bietet eine Grundlage für die rechtspolitische Frage, ob und in welchem Umfang flankierende Massnahmen erforderlich sind. Soweit sich aus den Bilateralen III Verschiebungen respektive Einschränkungen demokratischer Mitwirkungs- und föderaler Einflussmöglichkeiten ergeben, ist zu diskutieren, ob diese durch innerstaatliche Vorkehrungen abgefedert oder kompensiert werden können.

Darüber hinaus ist die Untersuchung im Kontext der umstrittenen Frage der Referendumspflicht von Bedeutung.¹⁴ Sie kann Anhaltspunkte für die Diskussion um ein mögliches obligatorisches Referendum sui generis bieten, da hierfür entscheidend ist, ob das Vertragspaket «tiefgreifend in die verfassungsrechtliche Ordnung eingreift». ¹⁵ Im Mai 2026 haben die SPK-S und die SPK-N allerdings je eine parlamentarische Initiative eingereicht mit dem Ziel, ein obligatorisches Referendum mit einer Übergangsbestimmung in der Bundesverfassung auszulösen.¹⁶ Wie sich das Parlament entscheidet, bleibt abzuwarten.

Nach einer einführenden Darstellung der dynamischen Rechtsübernahme als zentrales institutionelles Element des Vertragspakets untersucht dieser Beitrag deren Auswirkungen in vier Bereichen:

1. Mitwirkungsrechte des Parlaments,
2. Direktdemokratische Instrumente,
3. Möglichkeiten politischer Partizipation,
4. Mitwirkungsrechte der Kantone.

Dabei beschränkt sich diese Studie nicht auf eine formelle Betrachtung der Mitwirkungsrechte, sondern untersucht auch mögliche materielle Verschiebungen, das heisst Veränderungen ihrer praktischen Bedeutung und Wirksamkeit. Diese Studie stützt sich exemplarisch auf die Bestimmungen des Landverkehrsabkommens.¹⁷

Es soll hier ausdrücklich festgehalten werden, dass die Studie keine Stellungnahme für oder gegen das Vertragspaket ist, sondern ein Beitrag für ein besseres Verständnis seiner Implikationen und eine Grundlage für die Diskussion möglicher innerstaatlicher Kompensationsmassnahmen.

Die vorliegende Studie wurde von der Stiftung für direkte Demokratie¹⁸ in Auftrag gegeben und vom Zentrum für Demokratie Aarau (ZDA) erarbeitet.

¹¹ Botschaft Bilaterale III, S. 136.

¹² BJ, Gutachten Staatsvertragsreferendum, S. 18.

¹³ Ebenso SEILER, N 36.

¹⁴ Vgl. zur Diskussion um ein obligatorisches Referendum EPINEY, Verfassungscharakter; GLASER, Volksabstimmung; SEILER. Siehe auch SPK-S, die eine öffentliche Anhörung zu dieser Frage durchgeführt hat: SPK-S Anhörung 26.023.

¹⁵ Botschaft obligatorisches Staatsvertragsreferendum, S. 1255.

¹⁶ Pa.Iv. SPK-N 26.427; Pa.Iv. SPK-S 26.425.

¹⁷ Die institutionellen Regeln zur dynamischen Rechtsübernahme der übrigen Abkommen sind weitgehend analog ausgestaltet. Wo relevante Abweichungen bestehen, wird darauf hingewiesen.

¹⁸ Die gemeinnützige Stiftung für direkte Demokratie fördert politische Partizipation und unterstützt Projekte in den Bereichen Menschenrechte, soziale Gerechtigkeit, Gleichberechtigung und Nachhaltigkeit. Sie betreibt die Demokratie-Plattform WeCollect, <<https://www.demokratie.ch>> (besucht am 27. Mai 2026).

II. Dynamische Rechtsübernahme

1. Verpflichtung zur Übernahme neuer EU-Rechtsakte

Die dynamische Rechtsübernahme ist eines der institutionellen Elemente des neuen Vertragspakets. Sie regelt, wie die Abkommen der Bilateralen III in Zukunft aktualisiert werden, wenn sich das einschlägige EU-Recht weiterentwickelt.¹⁹ Ziel dieses Mechanismus ist es, sicherzustellen, dass die Bestimmungen der Abkommen auch langfristig mit denjenigen der EU vergleichbar bleiben. Da die Abkommen zu einem grossen Teil auf EU-Recht beruhen, ist die Anpassung für das Funktionieren der Abkommen zentral. Ohne eine solche Aktualisierung würde sich die Rechtslage in der Schweiz und in der EU mit der Zeit auseinanderentwickeln.²⁰

Mit der dynamischen Rechtsübernahme verpflichtet sich die Schweiz, neue Rechtsakte der EU in die Abkommen zu integrieren und innerstaatlich zu übernehmen. Dies betrifft alle Rechtsakte, die in den Geltungsbereich der bilateralen Abkommen fallen.²¹ Dabei wird im Einzelfall geprüft, ob die neuen Rechtsakte vom Anwendungsbereich der dynamischen Rechtsübernahme erfasst sind, wobei die Anhänge, der Regelungsgegenstand und die Ziele der Abkommen berücksichtigt werden. Es ist auch möglich, dass nur Teile eines EU-Rechtsakts übernommen werden müssen. Keine Pflicht zur Übernahme besteht, wenn der Rechtsakt von einer Ausnahme erfasst wird, die in einem Abkommen vereinbart wurde.²² In einem solchen Fall kann die Schweiz ihre nationalen Regelungen beibehalten.²³ Fällt der Rechtsakt in einen Bereich, der von den Abkommen geregelt ist und wird er nicht von einer Ausnahme erfasst, besteht somit die Pflicht zur Rechtsübernahme.

Eine automatische Übernahme findet nicht statt. Bei jeder Änderung eines Abkommens braucht es die Zustimmung der Schweiz. Lehnt die Schweiz eine Übernahme ab, so kann die EU jedoch Ausgleichsmassnahmen verhängen.²⁴ Dabei bleibt offen, welche Ausgleichsmassnahmen durch die EU ergriffen werden; einzig festgelegt ist, dass diese verhältnismässig sein müssen.

Die dynamische Rechtsübernahme ist für die Schweiz nicht völlig neu. Bereits heute besteht sie im Schengen- und im Dublin-Assoziierungsabkommen sowie im Zollabkommen. Auch bei statisch ausgestalteten Abkommen führen Entwicklungen des EU-Rechts regelmässig zu Anpassungen der bilateralen Abkommen, da das gute Funktionieren der Abkommen von einer parallelen Rechtslage abhängt – allerdings beidseitig auf freiwilliger Basis.²⁵

2. Decision Shaping

Das Rechtsetzungsverfahren von Rechtsakten, die in den Anwendungsbereich der dynamischen Rechtsübernahme fallen, richtet sich nach den Regeln des EU-Rechts. Die Schweiz ist nicht Mitglied der EU; an der Beschlussfassung neuer EU-Rechtsakte (sogenanntes Decision Making) kann sie als Drittstaat nicht mitwirken. Mit anderen Worten besitzt sie kein formelles Stimm- bzw. Mitentscheidungsrecht, das den Mitgliedstaaten vorbehalten ist. Bei der Ausarbeitung neuer EU-Rechtsakte (sogenanntes Decision Shaping) wird die Schweiz jedoch – als Ausgleich zur Übernahmepflicht bei der dynamischen Rechtsübernahme – im Sinne eines konsultierenden Mitwirkungsrechts miteinbezogen.²⁶

¹⁹ Botschaft Bilaterale III, S. 60. Nicht der dynamischen Rechtsübernahme unterliegt der Agrarteil des Landwirtschaftsabkommens.

²⁰ Botschaft Bilaterale III, S. 74.

²¹ Art. 5 Abs. 1 IP-LandVA.

²² Ausnahmen wurden beispielsweise im FZA vorgesehen, etwa in Bezug auf die Unionsbürgerrichtlinie: vgl. Art. 5 Abs. 7 IP-FZA i.V.m. Art. 7 ÄP-FZA; Botschaft Bilaterale III, S. 283 f.

²³ Art. 5 Abs. 7 IP-LandVA.

²⁴ Art. 11 IP-LandVA.

²⁵ WÜGER/SCARPELLI, S. 297 f.

²⁶ Botschaft Bilaterale III, S. 93.

Da sich die Verfahren zur Erarbeitung von Rechtsakten je nach Rechtsform unterscheiden, sind auch die Modalitäten des Decision Shaping unterschiedlich ausgestaltet. Unterschieden wird zwischen Rechtsakten, delegierten Rechtsakten und Durchführungsrechtsakten.

Rechtsakte werden im ordentlichen oder im besonderen Gesetzgebungsverfahren erlassen. Im ordentlichen Verfahren werden Rechtsakte – Verordnungen, Richtlinien und Beschlüsse – gemeinsam vom Europäischen Parlament und vom Rat auf Vorschlag der Kommission angenommen. Das besondere Verfahren besteht in der Annahme der Rechtsakte durch das Europäische Parlament mit Beteiligung des Rates oder durch den Rat mit Beteiligung des Europäischen Parlaments.²⁷

Erarbeitet die Europäische Kommission Rechtsakte, so informiert sie die Schweiz und bezieht Sachverständige der Schweiz mit ein, wie sie Sachverständige der EU-Mitgliedstaaten miteinbezieht.²⁸ Zu diesem Zeitpunkt, das heisst im Anschluss an die Information der Schweiz, kann auf Antrag einer Vertragspartei ein erster Meinungsaustausch im Gemischten Ausschuss (GA) stattfinden. Darüber hinaus können bei allen wichtigen Etappen vor der Verabschiedung des Rechtsakts – wiederum auf Antrag einer Vertragspartei – weitere Beratungen im GA im Sinne eines ständigen Informations- und Konsultationsprozesses stattfinden.²⁹ Anders als nach der Regelung im Schengen-Assoziierungsabkommen, die «aus historischen Gründen und aufgrund der Kompetenzordnung innerhalb der EU» zustande kam, kann die Schweiz bei den Arbeiten des Rates nicht teilnehmen.³⁰

Der Kommission kann die Befugnis übertragen werden, delegierte Rechtsakte und Durchführungsrechtsakte zu erlassen.³¹ Vor der Verabschiedung eines delegierten Rechtsakts wird eine Expertengruppe konsultiert, die aus einer Vertretung der EU-Mitgliedstaaten besteht.³² Vor der Verabschiedung eines Durchführungsrechtsakts wird ein Ausschuss konsultiert, in dem ebenfalls die EU-Mitgliedstaaten vertreten sind.³³

Auch bei der Erarbeitung von delegierten Rechtsakten und Durchführungsrechtsakten bezieht die Europäische Kommission Sachverständige der Schweiz mit ein.³⁴ Sie gewährt der Schweiz bei der Erarbeitung «die grösstmögliche Teilnahme».³⁵ Zudem werden die Sachverständigen der Schweiz in die Arbeiten der Ausschüsse einbezogen.³⁶

Der Gemischte Ausschuss (GA) besteht aus einer Vertretung beider Vertragsparteien.³⁷ In der Botschaft ist jeweils unspezifisch von «Schweizer Delegation» die Rede.³⁸ Zuständig ist grundsätzlich der Bundesrat, der seine Befugnisse jedoch an ein Departement oder an ein Bundesamt delegieren kann.³⁹ Zusammengesetzt ist die Schweizer Delegation jeweils aus Mitgliedern der Bundesverwaltung und – soweit wesentliche kantonale Interessen betroffen sind – auch aus Kantonsvertreter*innen.⁴⁰ Zur Zusammensetzung der Sachverständigen äussert sich die Botschaft nicht, diese dürfte jedoch analog zu den Gemischten Ausschüssen ausgestaltet sein.⁴¹

²⁷ Art. 289 AEUV.

²⁸ Art. 4 Abs. 1 IP-LandVA.

²⁹ Art. 4 Abs. 1 IP-LandVA.

³⁰ Botschaft Bilaterale III, S. 94.

³¹ Art. 290 AEUV beziehungsweise Art. 291 AEUV.

³² Europäische Kommission, Durchführungsrechtsakte und delegierte Rechtsakte, <https://commission.europa.eu/law/law-making-process/adopting-eu-law/implementing-and-delegated-acts_de> (besucht am 13. Mai 2026).

³³ Europäische Kommission, Durchführungsrechtsakte und delegierte Rechtsakte, <https://commission.europa.eu/law/law-making-process/adopting-eu-law/implementing-and-delegated-acts_de> (besucht am 13. Mai 2026).

³⁴ Art. 4 Abs. 2 und 3 IP-LandVA.

³⁵ Art. 4 Abs. 2 und 3 IP-LandVA.

³⁶ Art. 4 Abs. 4 IP-LandVA.

³⁷ Art. 1 Abs. 13 ÄP-LandVA respektive E-Art. 51 Abs. 1 LandVA.

³⁸ Botschaft Bilaterale III, S. 100.

³⁹ Botschaft Bilaterale III, S. 100.

⁴⁰ Bundesrat, Stellungnahme Interpellation 19.3212.

⁴¹ Die Kommission wird bei der Erarbeitung von Durchführungsrechtsakten und delegierten Rechtsakten von Ausschüssen unterstützt, die sich aus den Vertretungen der EU-Mitgliedstaaten zusammensetzen: Europäische Kommission, Durchführungsrechtsakte und delegierte

3. Integration neuer EU-Rechtsakte in das Abkommen

Um einen neuen EU-Rechtsakt in das Abkommen zu übernehmen, ist ein entsprechender Beschluss des Gemischten Ausschusses notwendig, der den Anhang respektive die Anhänge des Abkommens ändert.⁴² Die Abkommen sehen vor, dass ein solcher Beschluss grundsätzlich «so rasch wie möglich» nach der Verabschiedung des betreffenden EU-Rechtsakts erfolgen soll.⁴³ Erfordert ein solcher Beschluss die Erfüllung verfassungsrechtlicher Verpflichtungen seitens der Schweiz, um rechtswirksam zu werden – das heisst muss der Beschluss zunächst durch das Parlament genehmigt werden und untersteht er dem Referendum –, informiert die Schweiz die Union während des Meinungsaustausches im Gemischten Ausschuss. In diesem Fall wird der Beschluss gegenüber der EU erst wirksam, wenn die Genehmigung erfolgt ist und die Referendumsfrist entweder unbenutzt abgelaufen ist oder der Beschluss auch in einer Referendumsabstimmung angenommen wurde.⁴⁴

Unterliegt ein Beschluss der parlamentarischen Genehmigungspflicht – und gegebenenfalls dem Referendum –, erhält die Schweiz eine Frist von zwei oder drei Jahren, um die erforderlichen innerstaatlichen Verfahren durchzuführen.⁴⁵ Grundsätzlich würde ein Beschluss des GA ab seinem Erlass vorläufig angewendet werden, sofern die Schweiz nicht mitteilt, dass dies nicht möglich ist.⁴⁶ In der Praxis kommt eine solche vorläufige Anwendung jedoch nur ausnahmsweise in Betracht. Sie ist an restriktive innerstaatliche Voraussetzungen geknüpft, die insbesondere eine vorgängige Einbindung der parlamentarischen Kommissionen erfordern und durch die institutionellen Regelungen der Bilateralen III nicht gelockert werden.⁴⁷ Sobald die Schweiz ihre verfassungsrechtlichen Verpflichtungen abgeschlossen hat, notifiziert sie der EU deren Erfüllung im GA;⁴⁸ der Beschluss des GA zur Übernahme eines neuen Rechtsakts in ein Abkommen tritt am Tag des Eingangs der Notifikation in Kraft.⁴⁹

Dies entspricht dem bisherigen Mechanismus zur Übernahme neuer Rechtsakte in den bilateralen Abkommen mit der EU, wonach die Gemischten Ausschüsse neue EU-Rechtsakte in die Abkommen integrieren. Neu ist allerdings die Pflicht zur Integration.⁵⁰

Ist ein neuer EU-Rechtsakt in ein Abkommen integriert worden, kann die Übernahme in das innerstaatliche Recht auf zwei Arten erfolgen: Die Abkommen unterscheiden zwischen der Integrations- und der Äquivalenzmethode. Im LandVA und im MRA ist die Äquivalenzmethode vorgesehen. Die Integrationsmethode ist im LuftVA, im FZA, im Stromabkommen, im Protokoll zur Lebensmittelsicherheit und im Gesundheitsabkommen vorgesehen. Bisher unterlag nur das Luftverkehrsabkommen der Integrationsmethode.⁵¹

Integrationsmethode

Bei der Integrationsmethode wird der betreffende EU-Rechtsakt mit der Aufnahme in das Abkommen direkt Teil der schweizerischen Rechtsordnung.⁵² So lautet der für das Freizügigkeitsabkommen einschlägige Art. 5 Abs. 2 IP-FZA: «Rechtsakte der Union, die gemäss Absatz 4 in das Abkommen integriert werden, werden durch ihre Integration Teil der Schweizer Rechtsordnung, gegebenenfalls vorbehaltlich der vom Gemischten Ausschuss beschlossenen Anpassungen.»

Es bleibt aufgrund des Wortlauts der Bestimmung jedoch unklar, ob bei der Integrationsmethode (automatisch) sämtliche Rechtsakte unmittelbar anwendbar sind oder ob die Schweiz bei jedem EU-Rechtsakt eine eigene Bewertung der unmittelbaren Anwendbarkeit vornehmen kann und die Bundesversammlung weiterhin (freiwillige)

Rechtsakte, <https://commission.europa.eu/law/law-making-process/adopting-eu-law/implementing-and-delegated-acts_de> (besucht am 29. April 2026).

⁴² Art. 5 Abs. 4 IP-LandVA.

⁴³ Art. 5 Abs. 1 IP-LandVA.

⁴⁴ Art. 6 Abs. 1 IP-LandVA.

⁴⁵ Art. 6 Abs. 2 IP-LandVA.

⁴⁶ Art. 6 Abs. 3 IP-LandVA.

⁴⁷ Botschaft Bilaterale III, S. 98.

⁴⁸ Art. 6 Abs. 4 IP-LandVA.

⁴⁹ Art. 6 Abs. 5 IP-LandVA.

⁵⁰ Botschaft Bilaterale III, S. 91.

⁵¹ Botschaft Bilaterale III, S. 101 f.

⁵² Botschaft Bilaterale III, S. 101.

Gesetzgebung auf dem Gebiet des Binnenmarkts erlassen darf. Der Bundesrat geht von Letzterem aus.⁵³ Wird der in der Botschaft vertretenen Auffassung gefolgt, sind EU-Rechtsakte, die der Integrationsmethode unterliegen, lediglich dann für die Schweiz unmittelbar anwendbar, sofern sie genügend klar und bestimmt formuliert sind. Behörden und Gerichte müssten in diesem Fall die Bestimmungen direkt anwenden.

Selbst wenn der bundesrätlichen Auffassung gefolgt wird, dürften ohnehin viele EU-Rechtsakte direkt anwendbar sein, denn: Die Abkommen enthalten eine hohe Anzahl sehr detaillierter Bestimmungen, was damit zusammenhängt, dass sie in weiten Teilen auf bestehendem EU-Recht beruhen. Dieses weist oft einen hohen Detaillierungsgrad auf.⁵⁴ Dies verstärkt sich zunehmend: Zum einen greift die EU immer häufiger auf die Rechtsform der Verordnung zurück, die bereits aufgrund ihrer Natur einen hohen Detaillierungsgrad aufweist und in der EU unmittelbar anwendbar ist.⁵⁵ Zum anderen haben auch Richtlinien in den letzten Jahren an Detailliertheit gewonnen: Obwohl sie den Mitgliedstaaten grundsätzlich Spielraum bei der Umsetzung lassen, sind ihre Vorgaben heute oft deutlich konkreter ausgestaltet als früher; die Richtlinien nähern sich damit inhaltlich der Regelungsdichte von Verordnungen an.⁵⁶

Äquivalenzmethode

Bei der Äquivalenzmethode muss die Schweiz lediglich Recht schaffen, das im Ergebnis die gleiche Wirkung hat wie das Abkommensrecht. So lautet der für das MRA einschlägige Art. 5 Abs. 2 IP-MRA: «Die Schweiz erlässt Bestimmungen in ihrer Rechtsordnung oder behält solche bei, im Hinblick darauf, das Ergebnis zu erreichen, das durch die gemäss Absatz 4 in das Abkommen integrierten Rechtsakte der Union erzielt werden soll, gegebenenfalls vorbehaltlich der vom Gemischten Ausschuss beschlossenen Anpassungen.» Das in den Abkommen enthaltene EU-Recht wird folglich nicht direkt übernommen. Es braucht in jedem Fall einen Umsetzungsakt; die EU-Rechtsakte sind nicht direkt anwendbar.

4. Folgen für die Rechtsetzung der Schweiz

Die Abkommen der Bilateralen III sind darauf ausgerichtet, dass EU-Rechtsakte grundsätzlich übernommen werden sollen, um die Funktionsfähigkeit der Abkommen zu erhalten. Zwar ist eine Ablehnung möglich, allerdings kann die EU in diesem Fall Ausgleichsmassnahmen ergreifen. Damit gehen die Abkommen von einer fortlaufenden Anpassung aus, die nur im Ausnahmefall unterbrochen werden kann.

Gerade weil die Anpassung der Abkommen an Entwicklungen des EU-Rechts institutionell und verpflichtend angelegt ist, geht es nicht nur um den einmaligen Abschluss eines völkerrechtlichen Vertrags, sondern um einen fortlaufenden Prozess. Zwar handelt es sich nicht um eine Gesetzgebungsdelegation, da für die Übernahme von EU-Recht immer ein Beschluss des Gemischten Ausschusses notwendig ist. Es kommt auch das im innerstaatlichen Recht vorgesehene Verfahren zur Genehmigung eines völkerrechtlichen Vertrags zur Anwendung.⁵⁷ Dennoch verändert sich das Verfahren zur Gesetzgebung, denn in den von den Abkommen betroffenen Bereichen verdrängt die dynamische Rechtsübernahme die klassische innerstaatliche Gesetzgebung.⁵⁸

⁵³ Botschaft Bilaterale III, S. 101: «Eine Überführung in das Landesrecht bleibt dennoch möglich, beispielsweise, wenn sie aus Gründen der Klarheit und Konkretisierung zugunsten der Bevölkerung, der Wirtschaftsakteure oder der Justizfachleute wünschenswert ist».

⁵⁴ OESCH, Schweiz – Europäische Union, N 9; TSCHANNEN, N 1323.

⁵⁵ Art. 288 Abs. 2 AEUV.

⁵⁶ GLASER, Verordnung, N 90; HÄRTEL, § 87 N 9; SCHROEDER, in: Beck'scher Kurzkommentar EUV/AEUV, Art. 288 AEUV, N 53 f.

⁵⁷ Vgl. EPINEY, Verfassungscharakter, S. 138. Anderer Ansicht OESCH, Europarecht, N 1049, der ausführt, dass die Schweiz «die Rechtsetzung in relevanten Bereichen faktisch an die EU delegiert hat».

⁵⁸ Vgl. GLASER, Volksabstimmung, S. 30; SEILER, N 7 ff.

III. Demokratie- und föderalismusrelevante Auswirkungen der dynamischen Rechtsübernahme

1. Auswirkungen auf das parlamentarische Gesetzgebungsverfahren

a) Initiierung des Rechtsetzungsprozesses

Die Initiierung eines Rechtsetzungsprozesses betrifft die Frage, wer den Anstoss zur Schaffung neuer rechtlicher Regelungen geben kann. Betrachtet man die Mitwirkungsmöglichkeiten der Bundesversammlung in dieser Phase, zeigt sich ein deutlicher Unterschied zwischen der innerstaatlichen Gesetzgebung und der Rechtsetzung im Rahmen der dynamischen Rechtsübernahme.

Im Bereich der innerstaatlichen Gesetzgebung kann die Bundesversammlung durch eine parlamentarische Initiative⁵⁹ oder durch die Auftragserteilung (Motion, Postulat)⁶⁰ den Gesetzgebungsprozess anstossen. Bei der dynamischen Rechtsübernahme erfolgt der Anstoss für neue Rechtsakte innerhalb der EU. Die Europäische Kommission erarbeitet Vorschläge für neue Rechtsakte entweder aus eigener Initiative oder auf Anstoss anderer Akteure der EU.⁶¹ Für die Bundesversammlung besteht keine Möglichkeit, den Rechtsetzungsprozess auszulösen.

Damit unterscheidet sich die parlamentarische Mitwirkung bei der dynamischen Rechtsübernahme auch von derjenigen beim Abschluss sonstiger völkerrechtlicher Verträge. Zwar liegt dort die Kompetenz zur Aufnahme von Vertragsverhandlungen beim Bundesrat,⁶² doch die Bundesversammlung kann durch das ihr zustehende Recht auf Auftragserteilung⁶³ zumindest (unverbindliche) Impulse setzen.⁶⁴

Hinzu kommt, dass parlamentarische Initiativen⁶⁵ auf dem Gebiet des Binnenmarkts an Bedeutung verlieren. Zwar bleibt es weiterhin möglich, eine solche zu lancieren, auch wenn sie gegen bilaterales Recht verstösst. Allerdings besteht ein hoher Druck, dieser bereits in der Vorprüfung durch die Kommission keine Folge zu geben⁶⁶ oder sie später in den Räten abzulehnen, um keine Vertragsverletzung zu riskieren.

b) Erarbeitung des Rechtsakts

Die zweite Phase des Rechtsetzungsprozesses betrifft die Ausarbeitung der EU-Rechtsakte, die durch die dynamische Rechtsübernahme in die Abkommen bzw. in deren Anhänge aufgenommen werden. Mit anderen Worten geht es also um die inhaltliche Gestaltung der Rechtsakte. Auch in dieser Phase unterscheiden sich die Mitwirkungsmöglichkeiten der Bundesversammlung bei der dynamischen Rechtsübernahme deutlich von jenen bei der innerstaatlichen Gesetzgebung.

⁵⁹ Art. 160 Abs. 1 BV.

⁶⁰ Art. 171 BV.

⁶¹ Art. 4 IP-LandVA.

⁶² Art. 184 BV.

⁶³ Art. 171 BV.

⁶⁴ Nach herrschender Lehre wirken Motionen im verfassungsunmittelbaren, dem Bundesrat exklusiv zukommenden Zuständigkeitsbereich nicht verbindlich. Da die Initiierung (mitunter) einen verfassungsunmittelbaren, dem Bundesrat exklusiv zukommenden Zuständigkeitsbereich betrifft, wirkt die Motion in diesem Bereich nicht verbindlich. Siehe hierzu: BLUM/NAEGELI/PETERS, S. 550 f.; EHRENZELLER, S. 25 f.; MASTRONARDI/MÄRKLI, in: SGK, Art. 171 BV, N 18. Eingehend dazu: STIRNIMANN, N 76 ff.

⁶⁵ Art. 160 Abs. 1 BV.

⁶⁶ Art. 110 ParlG.

Bei der innerstaatlichen Gesetzgebung verfügt die Bundesversammlung über einen umfassenden Gestaltungsspielraum bei der Ausarbeitung von Rechtsetzungsvorlagen: Sie kann die Gesetzesentwürfe nach Belieben ändern, verwerfen oder annehmen.⁶⁷

Bei der dynamischen Rechtsübernahme hingegen erfolgt die inhaltliche Ausarbeitung der Rechtsakte im Rechtsetzungsprozess der EU. Die Schweiz ist, wie zuvor ausgeführt, an der Erarbeitung der Rechtsakte über das Mitspracherecht am Decision Shaping beteiligt.⁶⁸ Die Schweiz wird gegen aussen durch den Bundesrat vertreten.⁶⁹ Die vorgängige Festlegung des Mandats zählt zu den operativen Aufgaben der Aussenpolitik und wird deshalb ebenfalls durch den Bundesrat festgelegt.⁷⁰ Diese Kompetenz kann der Bundesrat an ein Departement oder an ein Bundesamt übertragen.⁷¹

Die Bundesversammlung verfügt dabei lediglich über Informations- und Konsultationsrechte. Der Bundesrat ist verpflichtet, die für die Aussenpolitik zuständigen Kommissionen (APK) über bedeutende aussenpolitische Entwicklungen zu informieren und sie zu wesentlichen Vorhaben zu konsultieren.⁷² Aufgrund der Vernehmlassungsergebnisse respektive entsprechender politischer Forderungen gab der Bundesrat im Dezember bekannt, die Informations- und Konsultationsrechte auf alle betroffenen Sachbereichskommissionen auszuweiten; dies wird in E-Art. 152a ParlG festgehalten.⁷³ Im Übrigen entspricht der Entwurf dem bisherigen Art. 152 ParlG.

E-Art. 152a ParlG sieht Folgendes vor: Die Ratspräsidien, die APK und die anderen zuständigen Kommissionen werden informiert über die Ausarbeitung von Rechtsakten in der EU, die wichtig sein könnten. Sie werden konsultiert, wenn es sich um Rechtsakte handelt, die wesentlich sein könnten. Analog werden sie während der Diskussion und der Beschlussfassung im Gemischten Ausschuss bei wichtigen Rechtsakten informiert und bei wesentlichen Rechtsakten konsultiert oder wenn die Übernahme abgelehnt wird.⁷⁴

Was als wichtig oder wesentlich gilt, wird vom Bundesrat und der Bundesverwaltung entschieden. Die Einflussmöglichkeiten des Parlaments hängen in der Praxis von der Beurteilung respektive der Auslegung der Kriterien im Einzelfall ab.⁷⁵ Aktuell bestehen aufgrund einer parlamentarischen Initiative auch Bestrebungen, Kriterien für die Konsultation auf Gesetzesstufe zu verankern.⁷⁶

Die Kommissionen können immerhin eine Information oder eine Konsultation verlangen, wenn sie mit der Einstufung nicht einverstanden sind.⁷⁷ Allerdings besteht diese Möglichkeit nur, wenn die Bundesversammlung oder die zuständigen Kommissionen überhaupt Kenntnis von den als «unwichtig» oder «unwesentlich» eingestuften Rechtsakten erlangen.

Die Unterscheidung zwischen «wichtigen» respektive «unwichtigen» und «wesentlichen» respektive «unwesentlichen» Vorhaben ist damit – wie bei völkerrechtlichen Verträgen im Allgemeinen – die zentrale Stellschraube für die parlamentarische Mitwirkung. Somit verfügen der Bundesrat und die Bundesverwaltung über eine nicht zu unterschätzende Macht, die parlamentarischen Mitwirkungsmöglichkeiten zu beeinflussen.⁷⁸ Reflexartig wirkt sich dies auch auf die politische Partizipation aus. Wird das Parlament nicht informiert und konsultiert, entfällt auch der Zugang für die Einflussnahme der Zivilgesellschaft: Anliegen, mit welchen die Zivilgesellschaft im Parlament lobbyiert, können von den Parlamentsmitgliedern nicht im Konsultationsverfahren eingebracht werden.

Weitere Massnahmen – eine verstärkte Information der Aussenpolitischen Kommissionen über EU-Rechtsakte, die Entsendung eines Mitglieds der Parlamentsdienste sowie eine verstärkte parlamentarische Zusammenarbeit

⁶⁷ Vgl. DIGGELMANN, Internationalisierung, S. 13 f.

⁶⁸ Siehe Kapitel II.2.

⁶⁹ Art. 184 Abs. 1 Halbsatz 2 BV.

⁷⁰ SAXER/BRUNNER, in: SGK, Art. 184 BV, N 24, N 30.

⁷¹ Vgl. Botschaft Bilaterale III, S. 99 ff.

⁷² Art. 152 ParlG.

⁷³ Botschaft Bilaterale III, S. 124 ff.; EDA, Bericht Vernehmlassungsergebnisse.

⁷⁴ Botschaft Bilaterale III, S. 92 ff.

⁷⁵ MURALT/TRIPET CORDIER, in: Kommentar Parlamentsgesetz, Art. 152 ParlG, N 28.

⁷⁶ Pa.Iv. APK-N 22.482.

⁷⁷ E-Art. 152a Abs. 4 ParlG.

⁷⁸ Ebenso MURALT/TRIPET CORDIER, in: Kommentar Parlamentsgesetz, Art. 152 ParlG, N 28.

zwischen der Schweiz und der EU – werden in der Botschaft vorgeschlagen; diese dienen hauptsächlich einer besseren Informationslage im Parlament.⁷⁹ Die genauen Modalitäten der parlamentarischen Beteiligung⁸⁰ werden erst in einer Weisung ausgearbeitet.⁸¹

Darüber hinaus stehen der Bundesversammlung die parlamentarischen Instrumente zur Verfügung.⁸² Diese Instrumente wirken jedoch nicht verbindlich.⁸³

Im Vergleich zur innerstaatlichen Gesetzgebung bleibt die parlamentarische Mitwirkung trotz der Mitwirkungsrechte deutlich eingeschränkt. Dies gilt umso mehr, als der Bundesrat im europäischen Rechtsetzungsprozess lediglich eine von vielen Stimmen ist und sich die Mitwirkung der Schweiz auf das Decision Shaping beschränkt. Entsprechend ist auch der indirekte Einfluss der Bundesversammlung äusserst beschränkt.

c) **Übernahme der EU-Rechtsakte im Gemischten Ausschuss und parlamentarische Genehmigung**

In formeller Hinsicht sind die Mitwirkungsmöglichkeiten der Bundesversammlung bei der Integration eines neuen EU-Rechtsakts in ein Abkommen im Zuge der dynamischen Rechtsübernahme vergleichbar mit jenen in der innerstaatlichen Gesetzgebung.

In der innerstaatlichen Gesetzgebung kommt der Bundesversammlung eine zentrale Rolle zu: Sie entscheidet – unter Mitwirkung der Stimmberechtigten – über die Annahme oder Ablehnung von Gesetzes- und Verfassungsänderungen.⁸⁴

Auch bei der dynamischen Rechtsübernahme entscheidet die Bundesversammlung im Grundsatz über die Genehmigung der entsprechenden Beschlüsse.⁸⁵ Änderungen der Anhänge eines Abkommens bei der dynamischen Rechtsübernahme stellen Vertragsänderungen dar und *Vertragsänderungen* unterliegen ebenso wie *Vertragsabschlüsse* grundsätzlich der Genehmigung durch die Bundesversammlung.⁸⁶ Wie im innerstaatlichen Gesetzgebungsverfahren kann das Parlament eine Vorlage somit annehmen oder ablehnen. Der Genehmigungsbeschluss erfolgt in Form eines einfachen Bundesbeschlusses, wenn er nicht dem Referendum untersteht.⁸⁷ Untersteht er dem Referendum, erfolgt die Genehmigung in Form eines Bundesbeschlusses.⁸⁸

Von der Genehmigungspflicht ausgenommen sind diejenigen völkerrechtlichen Verträge respektive Vertragsänderungen, für deren Abschluss auf Grund von Gesetz oder völkerrechtlichem Vertrag der Bundesrat zuständig ist.⁸⁹ Der Bundesrat kann also Verträge und Vertragsänderungen selbständig abschliessen, wenn er durch ein Bundesgesetz oder durch einen völkerrechtlichen Vertrag dazu ermächtigt ist. Nicht relevant ist die Form der EU-Rechtsakte: Ob es sich um EU-Rechtsakte – Richtlinien, Verordnungen, Beschlüsse –, delegierte Rechtsakte oder Durchführungsrechtsakte handelt, spielt für die Frage der Genehmigungspflicht keine Rolle; relevant ist einzig der Inhalt. Von Bedeutung ist insbesondere die Kompetenzdelegation im Regierungs- und

⁷⁹ Botschaft Bilaterale III, S. 122 ff.

⁸⁰ Art. 152 und E-Art. 152a ParlG.

⁸¹ Botschaft Bilaterale III, S. 125 ff.

⁸² Art. 171 BV.

⁸³ Nach herrschender Lehre wirken Motionen im verfassungsunmittelbaren, dem Bundesrat exklusiv zukommenden Zuständigkeitsbereich nicht verbindlich. Da die Festlegung des Mandats und die Vertretung gegen aussen (mitunter) einen verfassungsunmittelbaren, dem Bundesrat exklusiv zukommenden Zuständigkeitsbereich betrifft, wirkt die Motion in diesem Bereich nicht verbindlich. Siehe hierzu: BLUM/NAEGELI/PETERS, S. 550 f.; EHRENZELLER, S. 25 f.; MASTRONARDI/MÄRKLI, in: SGK, Art. 171 BV, N 18. Eingehend dazu: STIRNIMANN, N 76 ff., N 556 ff.

⁸⁴ DIGGELMANN, Internationalisierung, S. 18 f.

⁸⁵ Siehe Kapitel II.3.

⁸⁶ Art. 166 Abs. 2 BV und Art. 24 Abs. 2 ParlG. Vgl. auch PIRKER, N 14.

SEILER geht fälschlicherweise davon aus, dass eine Ausweitung der Kompetenzen der Gemischten Ausschüsse durch die Bilateralen III erfolge: Aufgrund der Integrationsmethode erfolge die Übernahme durch den GA allein und nicht mehr durch einen Bundesbeschluss, der dem Referendum unterstehen kann.

⁸⁷ Art. 163 Abs. 2 BV, Art. 24 Abs. 3 Satz 2 ParlG.

⁸⁸ Art. 163 Abs. 2 BV, Art. 24 Abs. 3 Satz 1 ParlG.

⁸⁹ Art. 166 Abs. 2 BV.

Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG): Der Bundesrat kann Verträge von beschränkter Tragweite selbständig abschliessen und Änderungen von beschränkter Tragweite selbständig vornehmen.⁹⁰ Das Gesetz nennt einige Beispiele: «Von beschränkter Tragweite sind namentlich völkerrechtliche Verträge oder Änderungen von völkerrechtlichen Verträgen, die: a. für die Schweiz keine neuen Pflichten begründen oder keinen Verzicht auf bestehende Rechte zur Folge haben; b. dem Vollzug von Verträgen dienen, die von der Bundesversammlung genehmigt worden sind und lediglich die im Grundvertrag bereits festgelegten Rechte, Pflichten oder organisatorischen Grundsätze näher ausgestalten; c. sich an die Behörden richten und administrativ-technische Fragen regeln.»⁹¹ Eine Definition des Begriffs «von beschränkter Tragweite» fehlt jedoch.⁹²

Diese Zuständigkeiten von Bundesrat und Bundesversammlung sind auch für die Gemischten Ausschüsse im Rahmen der Bilateralen III anwendbar.⁹³ Die Bilateralen III sehen keine Kompetenzdelegation an den Bundesrat vor; mit anderen Worten entsteht keine zusätzliche Kompetenz des Bundesrates aufgrund eines völkerrechtlichen Vertrags.⁹⁴ Dabei spielt es keine Rolle, ob ein Abkommen nach der Äquivalenz- oder der Integrationsmethode funktioniert.⁹⁵

In formeller Hinsicht bestehen somit vergleichbare Zuständigkeiten, wenn man die innerstaatliche Gesetzgebung mit der dynamischen Rechtsübernahme vergleicht. Allerdings zeigt sich – wie im Folgenden zu sehen ist –, dass dem Bundesrat und auf tieferer Ebene auch den Departementen und Ämtern ein erheblicher Ermessenspielraum zukommt bei der Frage, welche Vertragsänderungen überhaupt der parlamentarischen Genehmigung zu unterstellen sind.⁹⁶

Grundsätzlich zuständig für den Abschluss, die Änderung und die Kündigung völkerrechtlicher Verträge ist der Bundesrat.⁹⁷ Er kann diese Zuständigkeit aber an die Departemente und an Bundesämter delegieren.⁹⁸ Für die Delegation im Zusammenhang mit völkerrechtlichen Verträgen gelten die Voraussetzungen für die Übertragung von Rechtsetzungskompetenzen im Verhältnis Bundesrat – Departemente respektive Bundesämter analog.⁹⁹ Der Bundesrat muss dabei die Tragweite der Rechtssätze beachten.¹⁰⁰ Die Zulässigkeit der Subdelegation erfolgt demnach nach Massgabe der Wichtigkeit des Regelungsgegenstands.¹⁰¹ Dabei «haben sich allerdings noch keine rechtlichen Kriterien entwickelt für die Beurteilung der Wichtigkeit eines Vertrags, weshalb eine politische Wertung vorgenommen werden muss».¹⁰²

An ein Bundesamt kann nur delegiert werden, wenn es sich um den Abschluss eines Vertrags oder einer Vertragsänderung von beschränkter Tragweite handelt.¹⁰³

Besteht bereits eine Kompetenzdelegation, muss der Bundesrat die Subdelegation nicht in jedem einzelnen Fall vornehmen.¹⁰⁴

Der Bundesrat sowie die Departemente und Ämter sind zuständig, die Schweizer Delegation zu entsenden. Sie müssen dafür das Mandat für die Schweizer Delegation festlegen.¹⁰⁵ Die Festlegung des Mandats ist von grosser Bedeutung: Es muss insbesondere bestimmt werden, welche Position die Schweizer Delegation zu vertreten hat,

⁹⁰ Art. 7a RVOG.

⁹¹ Art. 7a Abs. 3 RVOG.

⁹² Vgl. SÄGESSER, in: SHK, Art. 7a RVOG, N 52.

⁹³ EDA, Aide-mémoire, S. 6 f.; Botschaft Bilaterale III, S. 100.

⁹⁴ Botschaft Bilaterale III, S. 99 ff.

⁹⁵ Botschaft Bilaterale III, S. 99 ff.

⁹⁶ Vgl. SÄGESSER, in: SHK, Art. 7a RVOG, N 52.

⁹⁷ Art. 48a Abs. 1 RVOG. EDA, Aide-mémoire, S. 6; Botschaft Bilaterale III, S. 100.

⁹⁸ EDA, Aide-mémoire, S. 3, S. 6; Botschaft Bilaterale III, S. 100; EPINEY/FREI, S. 10 f.

⁹⁹ Botschaft neue BV, S. 417; SÄGESSER, in: SHK, Art. 48a RVOG, N 5.

¹⁰⁰ Art. 48 Abs. 1 RVOG.

¹⁰¹ Botschaft RVOG, S. 1098; IMHOF, N 13; SÄGESSER, in: SHK, Art. 48 RVOG, N 8 ff.

¹⁰² Praxisleitfaden völkerrechtliche Verträge, S. 10 f.

¹⁰³ Art. 48a Abs. 1 Satz 2 RVOG.

¹⁰⁴ EDA, Aide-mémoire, S. 7 f.

¹⁰⁵ Botschaft Bilaterale III, S. 99.

namentlich, ob sie einer Änderung des Abkommens zustimmen, diese ablehnen oder Vorbehalte anbringen soll.¹⁰⁶ Ebenso müssen Bundesrat und Bundesverwaltung die Delegation zur Unterzeichnung der Vertragsänderungen ermächtigen.¹⁰⁷

Es muss insbesondere festgelegt werden, ob die Vertragsänderung im GA nur unter Vorbehalt der parlamentarischen Genehmigung unterzeichnet werden darf oder ob die Vertragsänderung eigenständig abgeschlossen werden darf. Dieser Vorgang ist von herausragender Bedeutung. Der Bundesrat schreibt hierzu in der Botschaft: «Ist der Bundesrat, ein Departement oder ein Amt für die Genehmigung des GA-Beschlusses zuständig, tritt dieser zum Zeitpunkt der Beschlussfassung in Kraft. Die Entscheidung des Bundesrates, des zuständigen Departements oder des zuständigen Amtes zur Ermächtigung der Schweizer Delegation, dem Beschluss des GA zuzustimmen, bezieht sich nämlich auch auf die Genehmigung des GA-Beschlusses».¹⁰⁸

Besonders hervorzuheben ist das Ermessen von Bundesrat und Bundesverwaltung bei der Frage, ob eine Genehmigung durch die Bundesversammlung erforderlich ist oder ob der Bundesrat die Vertragsänderung selbständig abschliessen darf. Dieser Spielraum besteht insbesondere deshalb, weil der Begriff der «beschränkten Tragweite»¹⁰⁹ nicht gesetzlich definiert ist.¹¹⁰

Unklar ist darüber hinaus, ob die parlamentarischen Mitwirkungsrechte auch hierbei zu beachten sind. Sie entfalten aber jedenfalls keine verbindliche Wirkung, sodass die Entscheidung beim Bundesrat beziehungsweise bei der Bundesverwaltung verbleibt. Zudem greift die Informations- und Konsultationspflicht dort nicht, wo es nach Aufassung des Bundesrates um «unwichtige» respektive «unwesentliche» Rechtsakte geht.

Die Rolle des Parlaments ist auf die nachträgliche Kontrolle beschränkt. Der Bundesrat legt der Bundesversammlung jährlich einen Bericht über die von ihm selbständig abgeschlossenen Verträge vor. Stellt die Bundesversammlung fest, dass der Bundesrat einen Vertrag oder eine Vertragsänderung selbständig abgeschlossen hat, obwohl diese(r) hätte genehmigt werden müssen, kann sie den Bundesrat mittels Motion dazu anhalten, ihr den Vertrag nachträglich zur Genehmigung zu unterbreiten.¹¹¹

Zwar besteht mit der jährlichen Berichterstattungspflicht eine nachträgliche parlamentarische Kontrolle.¹¹² Aufgrund der Anzahl der Vertragsabschlüsse und -änderungen, die der Bundesrat eigenständig pro Jahr durchführt, dürfte es für das Parlament in der Praxis schwierig sein, sämtliche Änderungen effektiv und im Detail zu überprüfen. In den letzten drei Jahren beliefen sich die selbständig durchgeführten Vertragsabschlüsse und -änderungen auf circa 700-800 pro Jahr,¹¹³ das sind etwa 95% der Vertragsabschlüsse und -änderungen insgesamt.¹¹⁴

Mit der zu erwartenden Zunahme von Vertragsänderungen im Zuge der dynamischen Rechtsübernahme wird sich das Gewicht weiter in Richtung Bundesrat verschieben. Die Kontrolle seitens der Mitglieder des Parlaments wird noch um einiges anspruchsvoller werden.

Der Beschluss im GA kann nicht rückgängig gemacht werden, da die Erklärung im Gemischten Ausschuss im Aussenverhältnis gegenüber der EU wirksam abgegeben wurde. Es bliebe dem Parlament im äussersten Fall nur noch die Befugnis zur Kündigung des gesamten Vertrags.¹¹⁵

Besonders hervorzuheben ist, dass der EU-Rechtsakt aufgrund der völkerrechtlich wirksamen Erklärung bereits zur Anwendung gelangt, wenn er direkt anwendbar ist. Dies gilt folglich auch dann, wenn das Parlament

¹⁰⁶ Botschaft Bilaterale III, S. 99.

¹⁰⁷ Botschaft Bilaterale III, S. 100.

¹⁰⁸ Botschaft Bilaterale III, S. 98.

¹⁰⁹ Art. 7a RVOG.

¹¹⁰ Vgl. SÄGESSER, in: SHK, Art. 7a RVOG, N 52.

¹¹¹ Art. 48a Abs. 2 RVOG.

¹¹² Art. 48a Abs. 2 RVOG.

¹¹³ Bundesrat, Bericht über die im Jahr 2024 abgeschlossenen völkerrechtlichen Verträge, S. 17 f.

¹¹⁴ LANZ, N 365.

¹¹⁵ Hier zeigt sich auch ein Unterschied zum innerstaatlichen Recht. Zwar kann der Bundesrat auch innerstaatlich eigenständig entscheiden, eine Materie auf Verordnungsstufe zu regeln. Ist das Parlament damit allerdings nicht einverstanden, respektive will es die Regelung auf Gesetzesstufe vornehmen, kann es die Verordnung durch den Erlass eines formellen Gesetzes «übersteuern», ohne dass rechtliche Konsequenzen drohen. Im Aussenverhältnis zur EU kann es dies wegen der bereits wirksam abgegebenen Erklärung des Bundesrates nicht tun.

nachträglich verlangt, dass der entsprechende Beschluss zur Übernahme eines EU-Rechtsakts der Genehmigungspflicht zu unterstellen sei.

Bei materieller Betrachtung wird die parlamentarische Mitwirkung bei der dynamischen Rechtsübernahme durch die Pflicht zur Rechtsübernahme stark eingeschränkt. Die dynamische Rechtsübernahme verpflichtet die Schweiz zur Übernahme. Die Bundesversammlung muss der Rechtsübernahme zustimmen. Wird eine Übernahme verweigert, kann die EU Ausgleichsmassnahmen ergreifen.¹¹⁶ Diese Konstellation wirkt sich stark auf die Entscheidungsfindung aus. Die Parlamentsmitglieder bleiben zwar frei in ihrer Stimmabgabe und können einen EU-Rechtsakt ablehnen. Die Entscheidung erfolgt jedoch im Bewusstsein der völkerrechtlichen Verpflichtung zur Rechtsübernahme sowie der möglichen Konsequenzen einer Nichtübernahme. Dadurch entsteht ein erheblicher politischer und rechtlicher Druck, der die Entscheidungsfreiheit des Parlaments materiell einschränkt.¹¹⁷

d) Umsetzung

Für die Umsetzung ist – je nach Regelungsebene – die Bundesversammlung zuständig. Wie gross der Handlungsspielraum ist, hängt von den Vorgaben des jeweiligen Rechtsakts und insbesondere davon ab, welche Methode der Integration zur Anwendung kommt.

Bei der Äquivalenzmethode¹¹⁸ ist der Handlungsspielraum des Parlaments grundsätzlich grösser.¹¹⁹ Die Schweiz ist in diesem Fall lediglich verpflichtet, Regelungen zu erlassen respektive beizubehalten, die im Ergebnis die gleiche Wirkung erzielen wie das entsprechende Abkommensrecht. Auf welchem Weg dieses Ergebnis erreicht wird, kann sie selbst bestimmen. Die betreffenden EU-Rechtsakte sind aufgrund der Äquivalenzmethode nicht unmittelbar anwendbar. Es braucht daher immer einen gesetzgeberischen Akt der Bundesversammlung, um die erforderlichen Bestimmungen ins Schweizer Recht zu überführen.¹²⁰

Anders verhält es sich bei der Integrationsmethode. In diesem Fall werden die EU-Rechtsakte mit ihrer Aufnahme in das Abkommen direkt Teil der schweizerischen Rechtsordnung. Wie zuvor ausgeführt wurde, bleibt unklar, ob sämtliche Rechtsakte (automatisch) unmittelbar anwendbar sind oder ob die Schweiz eine eigenständige Beurteilung der unmittelbaren Anwendbarkeit vornehmen kann.¹²¹

Unabhängig davon ist davon auszugehen, dass ein grosser Teil der EU-Rechtsakte direkt anwendbar sein wird, da diese häufig einen hohen Detaillierungsgrad aufweisen. Dies wird durch den zunehmenden Einsatz von Verordnungen sowie durch die steigende Regelungsdichte von Richtlinien zusätzlich verstärkt.¹²²

Eine Ausdehnung der Integrationsmethode, wie sie für das FZA vorgesehen ist, bedeutet daher im Grundsatz auch weniger Handlungsspielraum für die Bundesversammlung bei der innerstaatlichen Umsetzung.¹²³

Wie stark sich diese Differenz zwischen beiden Methoden tatsächlich auswirkt, hängt auch vom Verhalten der Bundesversammlung in der Praxis ab. Entscheidend ist, ob die Bundesversammlung den Handlungsspielraum nutzt, der ihr bei der Äquivalenzmethode zukommt. So hat die Bundesversammlung bei der Umsetzung des FZA beispielsweise die EU-Rechtsakte des Anhangs II allein durch Verweise übernommen, obwohl das Abkommen 1999 nur eine äquivalente, nicht eine identische Rechtslage forderte. Durch eine solche Verweisteknik wurde das EU-Recht unverändert übernommen, obwohl grundsätzlich eine eigenständige Ausgestaltung des schweizerischen Rechts möglich gewesen wäre.¹²⁴

¹¹⁶ Art. 11 IP-LandVA.

¹¹⁷ Ebenso GLASER, Volksabstimmung, S. 31 f.

¹¹⁸ Art. 5 Abs. 2 IP-LandVA.

¹¹⁹ Botschaft Bilaterale III, S. 96.

¹²⁰ Siehe Kapitel II.3

¹²¹ Siehe Kapitel II.3.

¹²² Siehe Kapitel II.3.

¹²³ Zur Einschätzung der Auswirkungen dieser beiden Methoden siehe EPINEY, Institutionelle Aspekte, N 38 ff. und GLASER, Volksabstimmung, S. 30, mit unterschiedlichen Ansichten.

¹²⁴ STIRNIMANN, N 322.

2. Auswirkungen auf direktdemokratische Instrumente

a) Referendum

In formeller Hinsicht ist die Frage des fakultativen Referendums bei der innerstaatlichen Gesetzgebung und bei der dynamischen Rechtsübernahme grundsätzlich parallel geregelt. Bundesgesetze unterstehen dem fakultativen Referendum.¹²⁵ Auch völkerrechtliche Verträge unterstehen dem fakultativen Referendum, sofern sie wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthalten oder ihre Umsetzung den Erlass eines Bundesgesetzes erfordert.¹²⁶ Darunter fällt nicht nur der Abschluss völkerrechtlicher Verträge, sondern auch deren Änderung.¹²⁷ Rechtsakte, die aufgrund der dynamischen Rechtsübernahme übernommen werden und damit eine Vertragsänderung darstellen,¹²⁸ sind folglich auch dem Referendum zu unterstellen, sofern sie die Voraussetzungen dafür erfüllen. Damit bestehen auf formeller Ebene vergleichbare Mitwirkungsmöglichkeiten wie bei der innerstaatlichen Gesetzgebung bezüglich der Frage, wann ein Referendum vorgesehen ist.¹²⁹

Der Unterschied besteht einzig darin, dass innerstaatlich rein nach der Form entschieden wird: Jedes Bundesgesetz untersteht dem Referendum. Demgegenüber wird bei völkerrechtlichen Verträgen nicht nur nach der Form, sondern auch anhand der Wichtigkeit entschieden: Ein völkerrechtlicher Vertrag wird nicht nur dem Referendum unterstellt, wenn die Umsetzung den Erlass eines Bundesgesetzes erfordert, sondern auch wenn er wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthält. Auf eine Regelung, wonach etwa alle EU-Richtlinien und EU-Verordnungen automatisch, das heisst aufgrund ihrer Rechtsform, dem Referendum unterstellt wären, wurde verzichtet.

Die Frage, ob der Zustimmungsbeschluss der Schweiz im Gemischten Ausschuss dem Referendum untersteht, wird – wie bei völkerrechtlichen Verträgen üblich – im Genehmigungsverfahren entschieden. Der Genehmigungsbeschluss der Bundesversammlung enthält jeweils eine Bestimmung, die festlegt, ob der Beschluss dem Referendum untersteht oder nicht. Die Beurteilung richtet sich nach den Vorgaben der Bundesverfassung. Die formelle Entscheidung über die Referendumpflicht liegt bei der Bundesversammlung.

Allerdings wird dies durch die vorgelagerte Entscheidung des Bundesrates beeinflusst: Der Bundesrat respektive ein Departement oder Bundesamt entscheidet darüber, ob ein Beschluss zur Übernahme eines neuen EU-Rechtsakts der parlamentarischen Genehmigung unterbreitet oder ob er in eigener Kompetenz abgeschlossen wird.¹³⁰ Diese Einordnung hat unmittelbar Auswirkungen auf die Referendumsmöglichkeit: Wird ein Beschluss nicht der Bundesversammlung zur Genehmigung vorgelegt, entfällt auch die Möglichkeit eines Referendums.

Während die Stimmberechtigten keine Möglichkeit haben, die Unterstellung eines Zustimmungsbeschlusses unter das Referendum zu erwirken, verfügt die Bundesversammlung über ein nachträgliches Kontrollinstrument. Der Bundesrat muss ihr jährlich einen Bericht über die von ihm selbständig abgeschlossenen völkerrechtlichen Verträge vorlegen.¹³¹ Gelangt die Bundesversammlung dabei zur Auffassung, dass ein Vertrag respektive ein Beschluss des Gemischten Ausschusses hätte genehmigt werden müssen, kann sie den Bundesrat beauftragen, ihr diesen nachträglich zur Genehmigung zu unterbreiten.¹³² Dabei könnte dann auch die Referendumpflicht vorgesehen werden.

Mit anderen Worten kann das Parlament im Nachhinein verlangen, dass ihm der Beschluss zur Genehmigung unterbreitet wird, und diesen Genehmigungsbeschluss dem Referendum unterstellen. Allerdings ist zu diesem Zeitpunkt einer nachträglichen Kontrolle bereits die Erklärung im Gemischten Ausschuss gegen aussen wirksam

¹²⁵ Art. 141 Abs. 1 lit. a BV.

¹²⁶ Art. 141 Abs. 1 lit. d Ziff. 3 BV. SÄGESSER, in: SHK, Art. 7a RVOG, N 18 f.: Ob ein völkerrechtlicher Vertrag wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthält, wird analog zu den Kriterien aus Art. 164 Abs. 1 BV beurteilt.

¹²⁷ DIGGELMANN, in: SGK, Art. 141 BV, Rz. 33–48, N 45 ff.

¹²⁸ EDA, Aide-mémoire, S. 6.

¹²⁹ HANGARTNER et al., N 990 f., N 999; SÄGESSER, in: SHK, Art. 7a RVOG, N 18 f.

¹³⁰ Siehe Kapitel III.1.c.

¹³¹ Art. 48a Abs. 2 RVOG.

¹³² Art. 48a Abs. 2 RVOG.

abgegeben. Sollte die Stimmbevölkerung die Vertragsänderung ablehnen, bliebe nur noch die Möglichkeit, den Vertrag zu kündigen.

Hinzu kommt, dass der EU-Rechtsakt – aufgrund der gegen aussen wirksam abgegebenen Erklärung – bis zur Verweigerung der Genehmigung oder bis zur Ablehnung bei der Referendumsabstimmung bereits angewandt werden würde, sofern er direkt anwendbar ist, mit anderen Worten keine Umsetzung notwendig ist.

Wie bei der parlamentarischen Entscheidungsfindung zeigen sich auch beim Referendum materielle Unterschiede zwischen der dynamischen Rechtsübernahme und der innerstaatlichen Gesetzgebung. Während das Referendum im innerstaatlichen Gesetzgebungsverfahren als relativ freies Kontrollinstrument fungiert, erfolgt seine Ausübung im Kontext der dynamischen Rechtsübernahme unter den Bedingungen der völkerrechtlichen Bindungen. Die Schweiz ist zur Rechtsübernahme verpflichtet. In der Praxis erfolgt die Entscheidung der Stimmberechtigten bei einer Referendumsabstimmung unter erheblichem Druck. Eine Ablehnung kann Ausgleichsmassnahmen der EU nach sich ziehen. Welche konkreten Massnahmen durch die EU ergriffen würden, ist jedoch im Zeitpunkt der Meinungsbildung und der Abstimmung unklar; die Abkommen sehen lediglich vor, dass solche Massnahmen verhältnismässig sein müssen.¹³³ Dadurch entsteht ein spürbarer Zwang, die Änderungen des bilateralen Abkommens respektive die Beschlüsse des Gemischten Ausschusses anzunehmen. Gerade die Unsicherheit über die Art und den Umfang möglicher Ausgleichsmassnahmen ist besonders einschneidend. Die Entscheidungsfreiheit der Stimmberechtigten wird durch die völkerrechtliche Verpflichtung zur Übernahme und die Unsicherheit über die späteren Ausgleichsmassnahmen der EU im Falle einer Ablehnung beeinflusst.¹³⁴

Wie bereits bei der parlamentarischen Entscheidungsfindung zeigt sich auch hier, dass die Entscheidungsfreiheit formell bestehen bleibt, materiell jedoch eingeschränkt wird. OESCH spricht in diesem Zusammenhang davon, dass «die Substanz der demokratischen Rechte [...] ausgehöhlt» wird.¹³⁵

b) Volksinitiative

Das Initiativrecht bleibt von der dynamischen Rechtsübernahme formell unberührt. Die Volksinitiative als zentrales Instrument der direkten Demokratie bleibt damit vollumfänglich bestehen.¹³⁶ Insbesondere gilt ein Widerspruch zum bilateralen Recht nicht als Grund für die Ungültigerklärung einer Volksinitiative: Volksinitiativen werden für ungültig erklärt, wenn sie die Einheit der Form, die Einheit der Materie oder zwingende Bestimmungen des Völkerrechts verletzen.¹³⁷ Die Bestimmungen des bilateralen Rechts fallen nicht unter diese Ungültigkeitsgründe. Es können daher nach wie vor Initiativen lanciert werden, die gegen bilaterales Recht verstossen.¹³⁸

Kommt es zu einem Konflikt zwischen einer Volksinitiative und bilateralem Recht, können sich jedoch Einschränkungen der Wirkung dieses Instruments ergeben. Insofern ist es relevant, dass das Konfliktpotenzial mit der dynamischen Rechtsübernahme steigen dürfte.

Bereits grundsätzlich besteht aufgrund verschiedener Faktoren ein hohes Konfliktpotenzial zwischen durch Volksinitiativen geschaffenem Recht und bilateralem Recht.¹³⁹ Mit der Ausweitung der dynamischen Rechtsübernahme, wie sie für die Binnenmarktabkommen des neuen Vertragspakets vorgesehen ist, nimmt das Potenzial für

¹³³ Art. 11 IP-LandVA.

¹³⁴ GLASER, Volksabstimmung, S. 33 ff.; OESCH, Europarecht, N 1047; RICHLI, S. 30 f. GLASER sieht dies als Beeinträchtigung der in Art. 34 Abs. 2 BV verankerten Abstimmungsfreiheit.

¹³⁵ OESCH, Europarecht, N 1047.

¹³⁶ Vgl. Botschaft Bilaterale III, S. 5: «Die vorliegenden Abkommen sichern die verfassungsmässigen Kompetenzen der Kantone, der Bundesversammlung, des Bundesrates, der Gerichte und des Volkes. Die durch die Bundesverfassung garantierten Initiativ- und Referendumsrechte (Art. 136 Abs. 2 BV) sind weiterhin in vollem Umfang gewährleistet. Weder die einzelnen Abkommen noch die darin enthaltenen institutionellen Elemente verhindern, dass eine Volksinitiative lanciert werden kann, die sich gegen die Übernahme einer relevanten Weiterentwicklung des EU-Rechts in die betroffenen Abkommen richtet. Ebenso wird gegen eine solche Rechtsübernahme beziehungsweise ein in diesem Zusammenhang erforderliches neues Gesetz oder eine erforderliche Gesetzesanpassung wie bisher das Referendum ergriffen werden können.»

¹³⁷ Art. 139 Abs. 3 BV.

¹³⁸ Botschaft Bilaterale III, S. 140.

¹³⁹ Siehe hierzu eingehend LEHNER, N 103 ff.

Konflikte zu: Während bei statischen Abkommen die Anpassung an Weiterentwicklungen des EU-Rechts freiwillig war, führt die dynamische Rechtsübernahme dazu, dass die Weiterentwicklungen des gesamten, durch ein Abkommen geregelten Sachbereichs übernommen werden müssen. Das bedeutet, dass – abgesehen von in den Abkommen vorgesehenen Ausnahmen – alle Entwicklungen übernommen werden müssen, das heisst auch solche, die potenziell mit den Anliegen der Stimmberechtigten in Konflikt stehen. Ein mögliches Beispiel könnte etwa die in der EU geplante Reform zur Entschädigung von arbeitslos gewordenen Grenzgänger*innen werden.¹⁴⁰ Die dynamische Rechtsübernahme dürfte somit zu einem erhöhten Konfliktpotenzial zwischen Volksinitiativen und bilateralem Recht führen.

Um die Auswirkungen des zunehmenden Konfliktpotenzials auf das Instrument der Volksinitiative beurteilen zu können, ist zunächst die Praxis des Parlaments bei der Umsetzung von Volksinitiativen zu betrachten, die in Konflikt mit bilateralem Recht stehen. Eine in der Dissertation von LEHNER durchgeführte Untersuchung hat ergeben, dass das Parlament – sofern es den Konflikt über die Umsetzung zu lösen versucht¹⁴¹ – Lösungen bevorzugt, welche die internationalen Verpflichtungen der Schweiz möglichst wahren. Wird eine Volksinitiative angenommen, die in einem Spannungsverhältnis zum bilateralen Recht steht, erfolgt ihre Umsetzung daher häufig in einer Weise, die das bilaterale Recht möglichst nicht verletzt. Dies geht im Gegenzug mit einer Abweichung vom Wortlaut respektive von der ursprünglichen Zielsetzung der Initiative einher.¹⁴²

Sichtbar war dies beispielsweise bei der Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative: Diese verlangte, dass die Schweiz die Zuwanderung – primär durch Kontingente und Höchstzahlen – selbständig steuert und dass widersprechende völkerrechtliche Verträge nicht abgeschlossen oder angepasst werden müssen. Dieses Ziel der Initiative stand in Konflikt mit dem FZA. Bei der Umsetzung stand das FZA im Zentrum der Überlegungen: Beide Räte signalisierten deutlich, dass dieses nicht gefährdet werden sollte. Entsprechend wurde schliesslich eine Umsetzung gewählt, die auf verbindliche Höchstzahlen und Kontingente verzichtete und die Zulassung gemäss dem FZA durchgeführt werden sollte. Damit wich die Umsetzung aber deutlich von der ursprünglichen Stossrichtung und vom Text der Initiative ab.¹⁴³

Zweitens ist die Praxis des Bundesgerichts relevant, die allerdings noch wenig gefestigt ist. Grundsätzlich gilt ein Vorrang des Völkerrechts vor dem Landesrecht.¹⁴⁴ Der Bundesgesetzgeber kann Bundesgesetze erlassen, die von völkerrechtlichen Pflichten abweichen; tut er dies bewusst, so wird ein Vorrang des Bundesgesetzes gegenüber dem Völkerrecht angenommen (sogenannte Schubert-Praxis).¹⁴⁵ Das Bundesgericht nimmt das FZA jedoch von der Schubert-Praxis aus, sodass trotz *bewusstem* Abweichen des Gesetzgebers der Vorrang des Völkerrechts gilt: Ein Vorrang des Freizügigkeitsrechts gegenüber einem Bundesgesetz besteht auch dann, wenn der Gesetzgeber *bewusst* von den freizügigkeitsrechtlichen Verpflichtungen abgewichen ist.¹⁴⁶ Obwohl zahlreiche Fragen zu dieser Rechtsprechung noch nicht geklärt sind, kann Folgendes festgehalten werden:¹⁴⁷ Selbst wenn die Bundesversammlung eine gegen bilaterales Recht verstossende Volksinitiative so umsetzt, dass auch das Bundesgesetz gegen das bilaterale Recht verstösst, geht das Bundesgericht – sofern freizügigkeitsrechtliche Verpflichtungen betroffen sind – von einem Vorrang der bilateralen Verpflichtungen aus. In der Literatur wird es für wahrscheinlich erachtet, dass diese Rechtsprechung zu den Gegenausnahmen auf sämtliche Abkommen der Bilateralen III inklusive ihrer Weiterentwicklungen aufgrund der dynamischen Rechtsübernahme ausgedehnt wird.¹⁴⁸

¹⁴⁰ Europäische Kommission, Pressemitteilung, Kommission begrüsst wichtigen Schritt zur Modernisierung der EU-Vorschriften über die Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit und zur Stärkung einer fairen Arbeitskräftemobilität, 29. April 2026, <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_26_929> (besucht am 13. Mai 2026).

¹⁴¹ Neben der Umsetzung bestehen weitere Konfliktbewältigungsmechanismen: siehe hierzu LEHNER.

¹⁴² LEHNER, N 659 ff.

¹⁴³ LEHNER, N 798 ff.

¹⁴⁴ Art. 5 Abs. 4 BV.

¹⁴⁵ OESCH/BADEA, S. 98.

¹⁴⁶ BGE 142 II 35 E. 3.2. Eingehend: OESCH/BADEA, S. 98 ff.

¹⁴⁷ EPINEY, Verhältnis Völker- und Landesrecht, N 14 f.; OESCH/BADEA, S. 98 ff.

¹⁴⁸ EPINEY, Verhältnis Völker- und Landesrecht, N 30; GLASER, Volksabstimmung, S. 50.

Aufgrund der Unsicherheiten in Bezug auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung bei freizügigkeitsrechtlichen Angelegenheiten hat sich die WAK-S an ihrer Sitzung vom 27. April 2026 bei der Beratung des Beihilfeüberwachungsgesetzes mit 10 zu 3 Stimmen dafür ausgesprochen, die Schubert-Praxis auf Verfassungsebene zu verankern.¹⁴⁹ Die SPK-S und die SPK-N verfolgen dieses Anliegen weiter und haben im Mai 2026 je eine entsprechende parlamentarische Initiative eingereicht.¹⁵⁰

Allerdings hat die Schweiz bereits im Rahmen der bisherigen, überwiegend statisch ausgestalteten bilateralen Abkommen auf freiwilliger Basis zahlreiche Weiterentwicklungen des EU-Rechts übernommen. Solche Anpassungen sind notwendig, um das Funktionieren der Abkommen sicherzustellen. Der Unterschied zwischen der dynamischen Rechtsübernahme und statischen Abkommen darf in dieser Hinsicht also nicht überschätzt werden und dürfte sich eher punktuell bemerkbar machen. Spannungen sind primär dort zu erwarten, wo es um politisch umstrittene Themen respektive Rechtsakte geht, die mit den Anliegen der Stimmberechtigten in Konflikt stehen.

Ebenso muss berücksichtigt werden, dass das Instrument der Volksinitiative selbst in einem Konfliktfall nicht vollständig an Wirkung verliert: Es erlaubt nach wie vor, politische Anliegen und Forderungen zu artikulieren.¹⁵¹ Insgesamt zeigt sich, dass das Initiativrecht formell unangetastet bleibt; seine praktische Wirkkraft dürfte es mit der dynamischen Rechtsübernahme im Vergleich zu statischen Abkommen aber punktuell einbüßen, wenn es zu einem Konflikt zwischen direkter Demokratie und internationaler Verpflichtung kommt.

Hinzu kommt, dass Volksinitiativen in der politischen Praxis häufig darauf ausgerichtet sind, einen indirekten Gegenvorschlag auszulösen. In Bereichen, in denen das EU-Recht tangiert wird oder werden könnte, dürfte es schwieriger werden, die Ausarbeitung eines Gegenvorschlags zu erreichen. Denn Anliegen in solchen Konstellationen können unter Verweis auf mögliche Konflikte mit den bilateralen Verpflichtungen respektive auf drohende Ausgleichsmassnahmen leicht politisch entkräftet werden.

3. Auswirkungen auf die politische Partizipation

a) Vernehmlassungsverfahren

Die dynamische Rechtsübernahme wirkt sich auch auf die Beteiligungsmöglichkeiten im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens aus. Ein Vergleich mit dem innerstaatlichen Gesetzgebungsverfahren zeigt, dass das Vernehmlassungsverfahren formell bestehen bleibt, es aber materiell zu einem Bedeutungsverlust kommt.

In der innerstaatlichen Gesetzgebung ist das Vernehmlassungsverfahren ein zentrales Instrument der politischen Mitwirkung.¹⁵² Als einzige öffentliche Phase des Vorverfahrens in der Rechtsetzung kommt der Vernehmlassung eine besondere Bedeutung zu.¹⁵³ Sie eröffnet die Möglichkeit, Meinungen und Anliegen in das Willensbildungsverfahren einzuspeisen.¹⁵⁴ Die Kantone, die politischen Parteien sowie die interessierten Kreise werden bei der Vorbereitung wichtiger Erlasse und anderer Vorhaben von grosser Tragweite zur Stellungnahme eingeladen.¹⁵⁵ Eine Stellungnahme einreichen kann jede Person und jede Organisation.¹⁵⁶ Dies ermöglicht die Beteiligung sowohl grosser Verbände als auch kleinerer Gruppierungen am Rechtsetzungsprozess.

Auch im Rahmen der dynamischen Rechtsübernahme kann ein Vernehmlassungsverfahren durchgeführt werden. Bei völkerrechtlichen Verträgen, welche dem obligatorischen Referendum¹⁵⁷ oder dem fakultativen

¹⁴⁹ WAK-S Medienmitteilung 26.023. Siehe hierzu auch den Bericht des BJ, der zuhanden der WAK-S ausgearbeitet wurde: BJ, Bericht Schubert-Praxis.

¹⁵⁰ Pa.Iv. SPK-N 26.427; Pa.Iv. SPK-S 26.425.

¹⁵¹ Vgl. GLASER, NZZ Bedeutung.

¹⁵² LÜTHI/BRUNNER, in: SGK, Art. 147 BV, N 6.

¹⁵³ Botschaft VIG, S. 546.

¹⁵⁴ Vgl. SCHIESS RÜTIMANN, in: BSK, Art. 147 BV, N 4.

¹⁵⁵ Art. 147 BV.

¹⁵⁶ Art. 4 Abs. 1 VIG.

¹⁵⁷ Art. 140 Abs. 1 lit. b BV.

Referendum¹⁵⁸ unterliegen oder wesentliche Interessen der Kantone betreffen, wird eine Vernehmlassung durchgeführt.¹⁵⁹ Die einschlägige Bestimmung im Vernehmlassungsgesetz spricht von «völkerrechtlichen Verträgen» allgemein und schränkt dies im Wortlaut nicht nur auf den *Abschluss* völkerrechtlicher Verträge ein.¹⁶⁰ Insbesondere können *Änderungen* völkerrechtlicher Verträge – ebenso wie deren Abschluss – dem Referendum unterstehen.¹⁶¹ Insofern muss auch bei Änderungen eine Vernehmlassung durchgeführt werden. Die Übernahme neuer Rechtsakte in ein Abkommen aufgrund der dynamischen Rechtsübernahme stellt eine solche Änderung eines völkerrechtlichen Vertrags dar.

Da sowohl bei der innerstaatlichen Rechtsetzung als auch bei völkerrechtlichen Verträgen ein Vernehmlassungsverfahren durchgeführt werden kann, stellt sich anschliessend die Frage, ob dies auf vergleichbare Weise stattfindet. Wann eine Vernehmlassung durchgeführt wird, bestimmt das Vernehmlassungsgesetz.¹⁶² Im innerstaatlichen Rechtsetzungsverfahren findet ein Vernehmlassungsverfahren bei Verfassungsänderungen, Gesetzesvorlagen im Sinne von Art. 164 Abs. 1 BV, Verordnungen von grosser Tragweite, Verordnungen, die Kantone erheblich betreffen und Verordnungen, die in erheblichem Mass ausserhalb der Bundesverwaltung vollzogen werden, statt.¹⁶³ Bei völkerrechtlichen Verträgen findet die Vernehmlassung statt, wenn sie wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthalten oder deren Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen erfordert. Eine Vernehmlassung ist auch durchzuführen, wenn ein Vorhaben – darunter auch ein völkerrechtlicher Vertrag – von grosser politischer, finanzieller, wirtschaftlicher, ökologischer, sozialer oder kultureller Tragweite ist¹⁶⁴ oder in erheblichem Mass ausserhalb der Bundesverwaltung vollzogen wird.¹⁶⁵ Den Behörden kommt bei der Beurteilung, ob ein Vorhaben von grosser Tragweite ist, ein Ermessensspielraum zu.¹⁶⁶ Es kann auch in anderen Fällen eine Vernehmlassung durchgeführt werden.¹⁶⁷

Die Voraussetzungen für die Durchführung eines Vernehmlassungsverfahrens sind damit in beiden Bereichen funktional vergleichbar, da sie jeweils an die Bedeutung des Vorhabens anknüpfen.¹⁶⁸ Gemäss der Botschaft zum Vernehmlassungsgesetz werden diejenigen innerstaatlichen Erlasse und völkerrechtlichen Verträge einer Vernehmlassung zugeführt, «die von Gesetzes wegen als wichtig im Sinn von Artikel 147 BV anzusehen» sind.¹⁶⁹

Formell bestehen somit weiterhin die auch im innerstaatlichen Rechtsetzungsverfahren vorgesehenen Beteiligungsmöglichkeiten für Kantone, Parteien und interessierte Kreise. Das Vernehmlassungsverfahren bei der dynamischen Rechtsübernahme verliert jedoch in materieller Hinsicht an Bedeutung.

Im Gesetzgebungsverfahren wird den Vernehmlassungsteilnehmenden ein Entwurf des Erlasses zusammen mit einem erläuternden Bericht unterbreitet. Die Adressierten können dazu Stellungnahmen einreichen. Die eingegangenen Stellungnahmen werden anschliessend vom zuständigen Amt ausgewertet und in einem Ergebnisbericht zusammengefasst. Gestützt auf diese Auswertung zieht das zuständige Amt Schlussfolgerungen und unterbreitet dem Bundesrat einen entsprechenden Antrag. Dabei kann es dem Bundesrat gleichzeitig mit dem Ergebnisbericht eine Botschaft oder Vorschläge über das weitere Vorgehen unterbreiten. Der ursprüngliche Vernehmlassungsentwurf wird auf Grundlage der eingegangenen Stellungnahmen je nach Ergebnis unverändert übernommen oder inhaltlich angepasst. Der erläuternde Bericht wird zur Botschaft umgestaltet. Der Entwurf geht anschliessend zusammen mit der Botschaft an die Bundesversammlung, welche ihn berät und darüber Beschluss fasst. Auf diese

¹⁵⁸ Art. 141 Abs. 1 lit. d Ziff. 3 BV.

¹⁵⁹ Art. 3 Abs. 1 lit. c VIG.

¹⁶⁰ Art. 3 Abs. 1 lit. c VIG.

¹⁶¹ BIAGGINI, in: OFK, Art. 141 BV, N 14 ff.; DIGGELMANN, in: SGK, Art. 141 BV, Rz. 33–48, N 45 ff.; EPINEY/FREI/DIEZIG, in: BSK, Art. 141 BV, N 28. Siehe Kapitel III.2.a.

¹⁶² Art. 3 VIG.

¹⁶³ Art. 3 Abs. 1 lit. a, b, d, e VIG.

¹⁶⁴ Art. 3 Abs. 1 lit. d VIG.

¹⁶⁵ Art. 3 Abs. 1 lit. e VIG. Vgl. BJ, Gesetzgebungsleitfaden, N 458.

¹⁶⁶ BISCARO/BIEDERMANN, S. 25.

¹⁶⁷ Art. 3 Abs. 2 VIG.

¹⁶⁸ BRUNNER, S. 122; DIGGELMANN, Internationalisierung, S. 42.

¹⁶⁹ Botschaft VIG, S. 547.

Weise können die in der Vernehmlassung geäusserten Anliegen Eingang in den Erlass respektive den Entwurf zum Erlass finden.¹⁷⁰

Im Kontext der dynamischen Rechtsübernahme ist das Rechtsetzungsverfahren hingegen zweigeteilt. Die materielle Ausarbeitung der Rechtsakte erfolgt in einer ersten Phase im Rechtsetzungsverfahren der EU. Daran kann die Schweiz lediglich im Rahmen des Decision Shaping mitwirken. Dazu wird vorab ein Mandat für die schweizerische Vertretung im europäischen Rechtsetzungsprozess festgelegt. Ist der EU-Rechtsakt verabschiedet, beschliesst der Gemischte Ausschuss anschliessend die Übernahme des Rechtsakts in das Abkommen. Darauf folgt als zweite Phase die innerstaatliche Umsetzung durch die Bundesversammlung.

Die Vernehmlassung kann bei völkerrechtlichen Verträgen zu unterschiedlichen Zeitpunkten durchgeführt werden. Die Festlegung des Zeitpunkts liegt im Ermessen der zuständigen Verwaltungseinheit. Die Vernehmlassung kann sowohl vor der Erteilung eines Verhandlungsmandats als auch erst nach der Unterzeichnung eines Vertrags unter Ratifikationsvorbehalt durchgeführt werden.¹⁷¹ Es wird derjenige Zeitpunkt gewählt, «welcher am geeignetsten erscheint, um den vom Gesetz definierten Zweck des Vernehmlassungsverfahrens zu erfüllen».¹⁷² Es kann nur ein Vernehmlassungsverfahren zu einem Vertrag durchgeführt werden.¹⁷³

Je nach Zeitpunkt der Durchführung wirkt die Vernehmlassung im Kontext der dynamischen Rechtsübernahme auf unterschiedliche Phasen ein. Wird die Vernehmlassung bereits vor der Festlegung des Verhandlungsmandats durchgeführt, können interessierte Kreise früh in den Prozess einbezogen werden. Ihre Stellungnahmen können so in die Festlegung der schweizerischen Verhandlungsposition einfließen¹⁷⁴ und damit die Ausarbeitung des EU-Rechtsakts beeinflussen.¹⁷⁵ Erfolgt die Vernehmlassung hingegen erst nach der Unterzeichnung unter Ratifikationsvorbehalt, ist der betreffende EU-Rechtsakt bereits ausgearbeitet. In diesem Fall wirkt die Vernehmlassung primär auf die Übernahme und die Umsetzung des Rechtsakts.

In beiden Konstellationen ist die Bedeutung der Vernehmlassung eingeschränkt. Wird sie früh durchgeführt und entfaltet damit ihre Wirkung vor allem im Zusammenhang mit der Ausarbeitung des EU-Rechtsakts, besteht der Bedeutungsverlust darin, dass die Schweiz am europäischen Rechtsetzungsverfahren lediglich im Rahmen des Decision Shaping beteiligt ist. Der Inhalt des Rechtsakts wird gemeinsam mit den EU-Mitgliedstaaten ausgearbeitet. Selbst wenn die Schweizer Delegation Anliegen aus der Vernehmlassung in den Prozess einbringt, hängt deren Berücksichtigung von der Zustimmung der übrigen Akteure im europäischen Rechtsetzungsverfahren ab. Erfolgt die Vernehmlassung hingegen zu einem späteren Zeitpunkt und wirkt primär auf die Übernahme und die Umsetzung, verliert sie an Bedeutung, weil der Vertragstext bereits feststeht und der Handlungsspielraum des Parlaments bei der Umsetzung beschränkt ist. Die Bundesversammlung muss sich bei der Umsetzung an die Vorgaben des übernommenen EU-Rechtsakts halten. Anders als im innerstaatlichen Gesetzgebungsverfahren ist sie nicht frei, die in der Vernehmlassung geäusserten Anliegen nach eigenem Ermessen zu berücksichtigen. Vielmehr können diese nur insoweit berücksichtigt werden, als dass sie sich im Rahmen der unionsrechtlichen Vorgaben bewegen. Diese Einschränkung fällt besonders stark ins Gewicht, weil EU-Rechtsakte häufig einen hohen Detaillierungsgrad aufweisen.

Auch wenn dieser Bedeutungsverlust unabhängig vom Zeitpunkt der Durchführung der Vernehmlassung besteht, ist der gewählte Zeitpunkt dennoch bedeutsam. Soll die Vernehmlassung Einfluss auf die inhaltliche Ausgestaltung eines Rechtsakts haben, muss sie vor der Festlegung des Mandats für das Decision Shaping erfolgen. In dieser

¹⁷⁰ Siehe zum Ganzen BJ, Gesetzgebungsleitfaden, N 195 ff.

¹⁷¹ Praxisleitfaden völkerrechtliche Verträge, N 32; BJ, Gesetzgebungsleitfaden, N 460 ff.

¹⁷² Praxisleitfaden völkerrechtliche Verträge, N 33.

¹⁷³ BJ, Gesetzgebungsleitfaden, N 460. Zum Ganzen: Botschaft Änderung VIG, S. 8901 f.

¹⁷⁴ Vgl. BJ, Gesetzgebungsleitfaden, N 460 f.; Botschaft Änderung VIG, S. 8901 f. Vgl. zum Ganzen GLASER, Volksabstimmung, S. 31.

¹⁷⁵ Botschaft Änderung VIG, S. 8901 f.: Die Öffentlichkeit des Mandats kann sich jedoch nachteilig auf die Verhandlungsposition der Schweiz auswirken.

Konstellation können die geäusserten Anliegen in die schweizerische Position einfließen und im Rahmen des Decision Shaping in den europäischen Rechtsetzungsprozess eingebracht werden.¹⁷⁶

Denn für die tatsächliche Einflussnahme der Schweiz ist es massgeblich, zu welchem Zeitpunkt die Schweiz ihre Anliegen in das Rechtsetzungsverfahren der EU einbringt. Mit fortschreitendem Verfahren nehmen die Einflussmöglichkeiten kontinuierlich ab. Werden Anliegen erst im Rahmen eines Meinungsaustauschs im Gemischten Ausschuss im Hinblick auf einen bevorstehenden Beschluss zur Übernahme eines Rechtsakts vorgebracht, ist die Erfolgchance für materielle Änderungen tief. Demgegenüber bestehen deutlich grössere Einflusschancen, solange sich der Rechtsakt noch in der Ausarbeitungsphase befindet, das heisst noch vor dessen Verabschiedung.¹⁷⁷ Entsprechend bedeutet dies, dass je später das Vernehmlassungsverfahren angesetzt wird, desto weniger werden die in der Vernehmlassung geäusserten Anliegen berücksichtigt werden.¹⁷⁸

E-Art. 40a RVOG erweist sich insoweit nicht als wirksame Kompensationsmassnahme: Gemäss diesem Artikel veröffentlicht das zuständige Departement die dazugehörenden öffentlichen Dokumente der Europäischen Union, sofern die Schweiz an der Ausarbeitung von Rechtsakten der Europäischen Union mitwirkt und benachrichtigt Organisationen, Kommissionen und Kreise hierüber.¹⁷⁹ Die Vorschrift eröffnet der Öffentlichkeit lediglich den Zugang zu den Dokumenten, auf denen die Aktivitäten der Schweiz im Rahmen des Decision Shaping basieren, damit «die interessierten Kreise die für ihre Tätigkeitsbereiche relevanten Entwicklungen mitverfolgen und gegebenenfalls gegenüber den zuständigen Stellen in der Schweiz und in der EU ihre Interessen vertreten können».¹⁸⁰ Im Umkehrschluss lässt sich daraus entnehmen, dass in aller Regel gerade kein formelles Vernehmlassungsverfahren in diesem frühen, für die Willensbildung noch beeinflussbaren Stadium durchgeführt werden soll.

Insgesamt zeigt sich, dass das Vernehmlassungsverfahren im Rahmen der dynamischen Rechtsübernahme formell weiterhin vorgesehen ist, seine materielle Bedeutung jedoch einerseits durch die inhaltlichen Vorgaben des EU-Rechts eingeschränkt ist und sie andererseits vom Zeitpunkt der Durchführung abhängt. Zwar kann eine Vernehmlassung vor der Erteilung des Verhandlungsmandats durchgeführt werden, sie ist jedoch nicht zwingend vorgesehen. Dies ist aber entscheidend dafür, ob interessierte Kreise, insbesondere die Zivilgesellschaft, überhaupt an der Ausarbeitung der relevanten Rechtsakte mitwirken können. Auch im EU-Recht ist kein Vernehmlassungsverfahren vorgesehen, das interessierte Kreise aus der Schweiz im Sinne des innerstaatlichen Vernehmlassungsverfahrens beteiligen würde.¹⁸¹

b) Lobbying

Lobbying stellt einen festen Bestandteil des schweizerischen Rechtsetzungsprozesses dar. Es ermöglicht interessierten Kreisen, auf die Willensbildung von Entscheidungsträger*innen einzuwirken und ihre Anliegen so in den politischen Entscheidungsprozess einzubringen.¹⁸²

Besondere Bedeutung kommt dem Lobbying in jenen Fällen zu, in denen kein Vernehmlassungsverfahren durchgeführt wird. Dies betrifft völkerrechtliche Verträge respektive deren Änderungen, wenn diese nicht dem obligatorischen Referendum¹⁸³ oder dem fakultativen Referendum¹⁸⁴ unterstehen, wenn keine wesentlichen Interessen der Kantone betroffen sind oder wenn sie nicht von grosser Tragweite sind.¹⁸⁵ Im Bereich der dynamischen Rechtsübernahme dürfte dies häufig auf delegierte Rechtsakte und Durchführungsrechtsakte zutreffen. Auch wenn sich ein Rechtsakt nicht für ein Vernehmlassungsverfahren qualifiziert, kann dieser für einzelne Branchen oder

¹⁷⁶ Vgl. DENZLER, N 37.

¹⁷⁷ OESCH/CAMPI, N 249; PFISTERER, S. 105.

¹⁷⁸ In eine ähnliche Richtung: DENZLER, N 37.

¹⁷⁹ Art. 4 Abs. 2 Bst. b-e VIG.

¹⁸⁰ Botschaft Bilaterale III, S. 136.

¹⁸¹ RICHLI, S. 26.

¹⁸² BISCARO/BIEDERMANN, S. 10.

¹⁸³ Art. 140 Abs. 1 lit. b BV.

¹⁸⁴ Art. 141 Abs. 1 lit. d Ziff. 3 BV.

¹⁸⁵ Siehe Kapitel III.3.a.

Personengruppen erhebliche praktische Auswirkungen entfalten. Insbesondere bei spezialisierten Regelungen ist es daher von Bedeutung, dass betroffene oder interessierte Kreise ihre Anliegen einbringen können, da entsprechendes Detailwissen bei den Entscheidungsträger*innen nicht ohne Weiteres vorausgesetzt werden kann. Fehlt ein Vernehmlassungsverfahren, gewinnt das Lobbying als Einflusskanal entsprechend an Bedeutung.

Eine wirksame Einflussnahme interessierter Kreise im Rahmen des Lobbyings setzt zunächst voraus, dass diese überhaupt Zugang zu den relevanten Informationen haben – im Fall der dynamischen Rechtsübernahme vor allem über Entwicklungen der für die Schweiz relevanten Rechtsetzungsprozesse in der EU.

Der Bundesrat misst der Transparenz im Bereich der dynamischen Rechtsübernahme respektive des Decision Shaping grosse Bedeutung zu. Er schlägt deshalb in der Botschaft vor, der Öffentlichkeit über eine Plattform Zugang zu allen relevanten öffentlichen Dokumenten zu gewähren, die das Decision Shaping betreffen. Gemäss der Botschaft ist die Veröffentlichung nicht auf bestimmte Kategorien von Rechtsakten beschränkt, etwa auf wichtige Vorhaben, sondern soll umfassend erfolgen und insbesondere auch delegierte Rechtsakte und Durchführungsrechtsakte einschliessen.¹⁸⁶ Zusätzlich sollen die Vernehmlassungsadressierten nach Vernehmlassungsgesetz über die Veröffentlichung benachrichtigt werden.¹⁸⁷

Die dynamische Rechtsübernahme verändert die strukturellen Rahmenbedingungen für Lobbying grundlegend. Die Rechtsetzung verlagert sich zu einem grossen Teil auf die europäische Ebene, wodurch sich auch die relevanten Entscheidungsträger*innen verschieben. Diese befinden sich nicht mehr ausschliesslich innerhalb des schweizerischen politischen Systems, sondern auf europäischer Ebene. Einflussnahmen, die sich primär an innerstaatliche Akteure richten, verlieren vor diesem Hintergrund an Wirkung. Zwar bleibt es möglich, durch Lobbying auf Mitglieder der Bundesverwaltung oder Mitglieder der Bundesversammlung einzuwirken; der Einfluss auf die Ausgestaltung der Rechtsakte ist jedoch deutlich reduziert bis kaum vorhanden. Dies liegt – analog zu den Wirkungen auf das Vernehmlassungsverfahren – einerseits daran, dass die Ausarbeitung des Rechtsakts in der EU vorgenommen wird, wobei die Schweiz ihre Position lediglich im Rahmen des Decision Shaping einbringen kann. Andererseits ist die Bundesversammlung bei der Umsetzung an die Vorgaben des übernommenen EU-Rechtsakts gebunden und verfügt – anders als im innerstaatlichen Gesetzgebungsverfahren – nicht über die Freiheit, Anliegen der Lobbyierenden nach eigenem Ermessen zu berücksichtigen.¹⁸⁸

Die Lobbyierenden dürften sich daher vermehrt gezwungen sehen, ihre Aktivitäten auf die europäische Ebene zu verlagern, etwa durch die Zusammenarbeit mit europäischen Dachorganisationen.¹⁸⁹ Insbesondere für kleinere Interessensgruppen und -zusammenschlüsse wird dies eine erhebliche Hürde sein, da sie kaum über ausreichende Ressourcen und Kontakte verfügen dürften.

Auch innerstaatlich verschieben sich die Einflussmöglichkeiten. Die Bundesversammlung bleibt zwar im Rechtsetzungsprozess eingebunden, ihre Rolle bei der dynamischen Rechtsübernahme ist jedoch weit weniger prägend als im innerstaatlichen Gesetzgebungsverfahren. Ihre Mitwirkung ist – mit Ausnahme der Genehmigung und der Umsetzung – nicht verbindlich.¹⁹⁰ Die etablierte Form des Lobbyings, das auf die direkte Einflussnahme auf Parlamentsmitglieder ausgerichtet ist, greift daher kaum mehr. Zwar können weiterhin Parlamentsmitglieder angesprochen werden; deren Einfluss auf die materielle Ausgestaltung der Rechtsakte ist jedoch äusserst begrenzt, da die zentralen inhaltlichen Weichenstellungen bereits auf europäischer Ebene erfolgt sind.

¹⁸⁶ E-Art. 40a RVOG.

¹⁸⁷ Siehe zum Ganzen: Botschaft Bilaterale III, S. 94, S. 136.

¹⁸⁸ Siehe Kapitel III.3.a.

¹⁸⁹ So auch RICHLI, S. 53 f.

¹⁹⁰ Siehe Kapitel III.1.

Stattdessen wird das Lobbying wirkungsvoller, wenn es auf die Bundesverwaltung ausgerichtet ist, da diese in der Regel die Mandate für das Decision Shaping vorbereitet und dort deshalb – aus innerstaatlicher Sicht – am ehesten Einfluss auf die inhaltliche Ausgestaltung der Rechtsakte genommen werden kann.

Allerdings ist auch diese Einflussnahme mit erheblichen Einschränkungen verbunden. Mitglieder der Verwaltung sind grundsätzlich weniger empfänglich für Lobbying als Parlamentsmitglieder. Sie werden – anders als Letztere – nicht gewählt und müssen somit weniger auf externe Interessen reagieren. Dies reduziert die Wirksamkeit entsprechender Einflussversuche bereits.

Hinzu kommt, dass die relevanten Akteure und Prozesse innerhalb der Bundesverwaltung deutlich weniger transparent sind als im parlamentarischen Umfeld. Für interessierte Kreise dürfte es daher oft unklar sein, an welchen Stellen und zu welchem Zeitpunkt eine Einflussnahme überhaupt möglich oder sinnvoll ist. Diese Intransparenz erschwert den Zugang.

Begünstigt werden dadurch insbesondere jene Akteure, die über bestehende Kontakte und etablierte Netzwerke innerhalb der Verwaltung verfügen. Gerade kleinere Organisationen und lose Netzwerke dürften teilweise über gute Kontakte zu einzelnen Parlamentsmitgliedern verfügen, jedoch nicht in vergleichbarer Weise zur Bundesverwaltung und dürften durch diese Verschiebung an Einfluss verlieren.

Insgesamt zeigt sich damit eine deutliche Verschiebung und gleichzeitige Umgestaltung des Lobbying-Prozesses. Erstens verliert Lobbying an Einfluss, weil zentrale inhaltliche Entscheidungen nicht mehr im innerstaatlichen Rechtsetzungsprozess getroffen werden, sondern auf europäischer Ebene. Zweitens wird Lobbying auch innerhalb der Schweiz weniger wirksam, da sich die Einflussnahme verstärkt auf die Bundesverwaltung verlagert, die gegenüber externen Interessen grundsätzlich weniger empfänglich ist als die Parlamentsmitglieder. Drittens dürfte diese Entwicklung zu einer Verschärfung von Ungleichgewichten führen: Akteure mit vielen Ressourcen und weitreichenden etablierten Netzwerken – insbesondere mit Zugang zur europäischen Ebene oder zur Verwaltung – dürften weniger unter den Verschiebungen leiden als kleinere, weniger gut vernetzte Interessengruppen mit weniger Ressourcen.

4. Auswirkungen auf die Mitwirkung der Kantone

a) Ausgestaltung der Mitwirkung der Kantone

Die Mitwirkung der Kantone in der Aussenpolitik richtet sich grundsätzlich nach Art. 55 BV und dem Bundesgesetz über die Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik des Bundes (BGMK). Dies gilt auch für die Mitwirkung bei der dynamischen Rechtsübernahme respektive beim Decision Shaping.

Der Bundesrat schlägt in der Botschaft vor, dass die Kantone «regelmässig informiert und eng einbezogen» werden, wenn ihre Zuständigkeiten oder Interessen von der dynamischen Rechtsübernahme betroffen sind. Die Modalitäten sollen in einer Vereinbarung zwischen Bund und Kantonen festgehalten werden.¹⁹¹ Für diese rechtsetzende Vereinbarung ist eine Grundlage in einem formellen Gesetz notwendig; die Bundesversammlung muss also zunächst eine solche schaffen. Hierfür schlägt der Bundesrat in der Botschaft den Erlass von E-Art. 5a BGMK vor, welcher dem Bundesrat die notwendige Kompetenz übertragen soll.

Der Entwurf der Vereinbarung, der vom Bundesrat unter Vorbehalt der Ergebnisse der parlamentarischen Beratung zu den Bilateralen III genehmigt wurde, sieht Folgendes vor: Die Kantone werden zur schweizerischen Position, insbesondere in den Ausschüssen und Arbeitsgruppen der EU sowie den GA konsultiert.¹⁹² Die Kantone können Vertreter*innen in Arbeitsgruppen des Bundes, welche die Vorbereitungs- und Hintergrundarbeiten für Verhandlungen in den Ausschüssen und den Arbeitsgruppen der EU sowie in den GA leisten, entsenden.¹⁹³

¹⁹¹ Botschaft Bilaterale III, S. 121.

¹⁹² Art. 5 Abs. 1 Entwurf der Vereinbarung zwischen Bund und Kantonen betreffend die Mitwirkung der Kantone im Bereich des Pakets «Stabilisierung und Weiterentwicklung der Beziehungen Schweiz–EU (Bilaterale III)».

¹⁹³ Art. 5 Abs. 2 Entwurf der Vereinbarung zwischen Bund und Kantonen betreffend die Mitwirkung der Kantone im Bereich des Pakets «Stabilisierung und Weiterentwicklung der Beziehungen Schweiz–EU (Bilaterale III)».

Kantonsvertreter*innen sind Teil der schweizerischen Delegation in den relevanten Gemischten Ausschüssen sowie den Ausschüssen und den Arbeitsgruppen der EU.¹⁹⁴

b) Standesinitiative

Analog zur parlamentarischen Initiative verliert auch die Standesinitiative, die ebenfalls auf Art. 160 Abs. 1 BV beruht, an Gewicht. Zwar bleibt es den Kantonen unbenommen, Standesinitiativen auf dem Gebiet des Binnenmarkts einzureichen, selbst wenn diese im Widerspruch zu bilateralen Verpflichtungen stehen. Indessen besteht ein erheblicher Druck, solchen Initiativen im Parlament keine Folge zu geben respektive diese abzulehnen, um Vertragsverletzungen zu vermeiden. Während damit das Recht, eine Standesinitiative zu lancieren, formell bestehen bleibt, unterliegt die Standesinitiative denselben materiellen Beschränkungen wie die parlamentarische Initiative.¹⁹⁵

c) Kantonsreferendum

Neben dem fakultativen Referendum, das von 50'000 Stimmberechtigten ergriffen werden kann, besteht mit dem Kantonsreferendum eine weitere Möglichkeit, eine Abstimmung über die Übernahme eines EU-Rechtsakts herbeizuführen.¹⁹⁶ Dieses kann in denselben Fällen ergriffen werden wie das Referendum durch die Stimmberechtigten. In formeller Hinsicht sind die Mitwirkungsmöglichkeiten somit mit jenen der innerstaatlichen Gesetzgebung vergleichbar. Für die weiteren Ausführungen kann auf die Ausführungen zum Volksreferendum verwiesen werden.

In bestimmten Sachbereichen ist es wenig realistisch, dass ein Volksreferendum zustande kommt. Insbesondere in kleineren oder spezifisch betroffenen Regionen, etwa in den Bergkantonen, dürften 50'000 Unterschriften kaum erfolgreich gesammelt werden. Dies könnte beispielsweise im Bereich der Konzessionsvergaben im Stromabkommen vorkommen, der sich in der Vernehmlassung insbesondere als Anliegen der Bergkantone gezeigt hat.¹⁹⁷ In solchen Konstellationen kommt dem Kantonsreferendum als einzig verbleibende Referendumsmöglichkeit eine besondere Bedeutung zu.

Allerdings zeigen sich beim Kantonsreferendum ebenso wie beim Volksreferendum materielle Beschränkungen. Zum einen besteht auch im Rahmen der Volksabstimmung selbst der Druck, die Anpassungen der Abkommen anzunehmen – hier wirken die gleichen Dynamiken wie beim Volksreferendum. Zum anderen ist davon auszugehen, dass ein erheblicher Druck bereits im Vorfeld entsteht, ein solches Kantonsreferendum nicht zu ergreifen.

d) Vernehmlassung und Lobbying

Die dargelegten Einschränkungen der praktischen Wirksamkeit des Vernehmlassungsverfahrens betreffen in gleicher Weise auch die Kantone: Zwar bleiben die Beteiligungsrechte der Kantone im Vernehmlassungsverfahren formell unverändert bestehen. Die Kantone werden auch bei der dynamischen Rechtsübernahme weiterhin zur Stellungnahme eingeladen und können ihre Anliegen im Rahmen der Vernehmlassung einbringen.

Mit der dynamischen Rechtsübernahme verändern sich jedoch die materiellen Einflussmöglichkeiten. Wie für das Vernehmlassungsverfahren insgesamt hängt die Wirksamkeit kantonaler Stellungnahmen vom Zeitpunkt der Durchführung ab, wobei jedoch in jedem Fall erhebliche Bedeutungsverluste resultieren. Erfolgt die

¹⁹⁴ Art. 5 Abs. 3 Entwurf der Vereinbarung zwischen Bund und Kantonen betreffend die Mitwirkung der Kantone im Bereich des Pakets «Stabilisierung und Weiterentwicklung der Beziehungen Schweiz–EU (Bilaterale III)».

¹⁹⁵ Siehe hierzu die Ausführungen im Kapitel III.1.a.

¹⁹⁶ Art. 141 BV.

¹⁹⁷ RKGK, Stellungnahme Stromabkommen.

Vernehmlassung frühzeitig im Zusammenhang mit der Festlegung des Mandats, können die Kantone ihre Anliegen in die schweizerische Position einbringen. Deren Berücksichtigung bleibt jedoch davon abhängig, ob sie im europäischen Rechtsetzungsverfahren auf Zustimmung stossen, da die Schweiz nur beim Decision Shaping beteiligt ist. Erfolgt die Vernehmlassung erst im Hinblick auf die Übernahme und die Umsetzung eines Rechtsakts, besteht der Bedeutungsverlust darin, dass der Spielraum für die Umsetzung aufgrund der unionsrechtlichen Vorgaben stark eingeschränkt ist.¹⁹⁸

Dies führt dazu, dass der Einfluss der Kantone auf die Rechtsetzung sinkt. Zwar bleibt das Vernehmlassungsverfahren bestehen, seine tatsächliche Wirkung wird jedoch relativiert. Besonders ins Gewicht fällt dies in jenen Bereichen, in denen die Kantone für den Vollzug verantwortlich sind und ihrer Vernehmlassungsantwort eine besondere Stellung zukommt.¹⁹⁹ Die beschriebenen Bedeutungsverluste betreffen dabei auch Städte und Gemeinden in vergleichbarer Weise.

Die Auswirkungen dürften dabei nicht alle Kantone in gleicher Weise treffen. Es ist davon auszugehen, dass Kantone mit umfangreicheren personellen und finanziellen Ressourcen ihre Interessen auch auf europäischer Ebene eher wirksam einbringen können, während ressourcenschwächere Kantone, wie beispielsweise Bergkantone, stärker von den Bedeutungsverlusten innerstaatlicher Verfahren betroffen sind.

Auch beim Lobbying sind die Kantone – ebenso wie die übrigen interessierten Kreise – von der eingeschränkten Wirkung dieses Prozesses betroffen. Die dynamische Rechtsübernahme verändert die Rahmenbedingungen für das Lobbying grundlegend. Da zentrale inhaltliche Entscheidungen auf europäischer Ebene getroffen werden, verliert die Einflussnahme auf innerstaatliche Akteure – insbesondere auf die Bundesversammlung – deutlich an Wirkung. Insgesamt bleibt Lobbying zwar möglich, seine Wirksamkeit wird jedoch durch die Verlagerung der Entscheidungsebenen und die eingeschränkten innerstaatlichen Handlungsspielräume deutlich relativiert.²⁰⁰ Auch dies gilt in vergleichbarer Weise für Städte und Gemeinden, die über diese Form ihre Interessen vertreten.

Immerhin erhalten die Kantone, anders als alle anderen Lobbygruppen, über die in E-Art. 5a BGMK angelegte Vereinbarung in ihrem Kompetenzbereich einen privilegierten Zugang zum Decision Shaping und im GA.

¹⁹⁸ Siehe Kapitel III.3.a.

¹⁹⁹ Vgl. SCHIESS RÜTIMANN, in: BSK, Art. 147 BV, N 7.

²⁰⁰ Siehe Kapitel III.3.b.

IV. Fazit

Die dynamische Rechtsübernahme beeinflusst die Mitwirkungsmöglichkeiten verschiedener Akteure in unterschiedlichem Mass.

Deutliche Einschränkungen sind bei der parlamentarischen Mitwirkung auszumachen. Insbesondere in der Phase der Ausarbeitung von Rechtsakten ist der Einfluss der Bundesversammlung stark reduziert, da die inhaltliche Gestaltung weitgehend im Rahmen des europäischen Rechtsetzungsprozesses erfolgt. Die Mitwirkung der Schweiz bleibt primär auf das Decision Shaping beschränkt. In diesem Prozess ist der Bundesrat federführend. Das Parlament wird zwar miteinbezogen: Es hat Informations- und Konsultationsrechte und kann mit den parlamentarischen Instrumenten auf den Prozess einwirken. Sämtliche Mitwirkungsmöglichkeiten wirken allerdings unverbindlich. Die Entscheidung über die schweizerische Position und deren Vertretung obliegt dem Bundesrat respektive den Departementen und Bundesämtern.

Bei der Genehmigung der Rechtsakte besteht ein starker Druck zur Übernahme; und schliesslich ist auch der Spielraum bei der Umsetzung der EU-Rechtsakte durch die Bundesversammlung beschränkt. Der parlamentarische Spielraum verengt sich damit von einer aktiven, verbindlichen Gestaltung in sämtlichen Phasen der Gesetzgebung auf eine nachgelagerte Zustimmung oder Ablehnung.²⁰¹

Auch im Bereich der direkten Demokratie zeigen sich Einschränkungen. Das Referendum bleibt formell bestehen, wird jedoch materiell durch die völkerrechtliche Pflicht zur Übernahme neuer EU-Rechtsakte und die möglichen Konsequenzen einer Ablehnung beeinflusst. Dabei ist ein gewisser Druck nicht grundsätzlich neu, da politische Entscheidungen regelmässig mit Kosten verbunden sind. Spezifisch für die dynamische Rechtsübernahme ist jedoch, dass allfällige Ausgleichsmassnahmen rechtlich vorgesehen sind. Diese müssen zwar verhältnismässig sein,²⁰² können aber dennoch einschneidend sein und damit die Entscheidungsfreiheit der Stimmberechtigten beeinflussen.²⁰³

Demgegenüber erweist sich die Volksinitiative im Vergleich zur gegenwärtigen Situation als weniger stark betroffen: Sie bleibt formell unangetastet und erfährt Einschränkungen primär punktuell, namentlich in Konstellationen, in denen es zum Konflikt mit den bilateralen Abkommen kommt.

Aufgrund der dynamischen Rechtsübernahme dürfte aber auch hier das Konfliktpotenzial tendenziell zunehmen.²⁰⁴

Besonders ausgeprägt sind die Einschränkungen im Bereich der politischen Partizipation. Das Vernehmlassungsverfahren verliert stark an Bedeutung. Eine Vernehmlassung vor Erteilung des Verhandlungsmandats ist zwar möglich, aber nicht zwingend vorgesehen. Gerade dies ist jedoch entscheidend dafür, ob interessierte Kreise, insbesondere die Zivilgesellschaft, an der Ausarbeitung der relevanten Rechtsakte mitwirken können.²⁰⁵

Auch das Lobbying im Parlament erfährt Einschränkungen. Da die Rechtsetzung auf europäischer Ebene erfolgt und nationale Akteure nur noch begrenzt darauf einwirken können, haben entsprechend auch jegliche Einflussversuche auf nationale Akteure nur noch begrenztes Gewicht. Begünstigt werden dadurch insbesondere Akteure wie Wirtschaftsverbände, die oft bereits über Netzwerke innerhalb der EU verfügen. Demgegenüber dürften stärker national ausgerichtete Interessenorganisationen mit geringeren Ressourcen an Einfluss verlieren.²⁰⁶

Auch bei der kantonalen Mitwirkung ergeben sich Bedeutungsverluste. Diese Auswirkungen dürften nicht alle Kantone in gleicher Weise treffen. Kantone mit umfangreicheren Ressourcen dürften ihre Interessen einfacher

²⁰¹ Siehe Kapitel III.1.

²⁰² Art. 11 IP-LandVA.

²⁰³ Siehe Kapitel III.2.a.

²⁰⁴ Siehe Kapitel III.2.b.

²⁰⁵ Siehe Kapitel III.3.a.

²⁰⁶ Siehe Kapitel III.3.b.

auch auf europäischer Ebene wirksam einbringen können, während dies ressourcenschwächeren Kantonen schwerer fallen dürfte.

Jedoch verfügen die Kantone im Rahmen der dynamischen Rechtsübernahme weiterhin über vergleichsweise gute Mitwirkungsmöglichkeiten. Sie sind insbesondere über ihre Vertretung im Gemischten Ausschuss sowie bei der Festlegung des Mandats in die Prozesse eingebunden, sofern das aussenpolitische Vorhaben die Zuständigkeit der Kantone betrifft.²⁰⁷

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob und welche flankierenden Massnahmen ergriffen werden können, um die aufgezeigten Defizite abzufedern.

²⁰⁷ Siehe Kapitel III.4.

V. Flankierende Massnahmen

1. Flankierende Massnahmen zur Stärkung der demokratischen und föderalen Mitwirkung

Der Begriff der flankierenden Massnahmen ist der schweizerischen Europapolitik nicht fremd. Bekannt ist er insbesondere aus dem Bereich der Personenfreizügigkeit und des Lohnschutzes. Während es dort um sozial- und arbeitsmarktpolitische Begleitmassnahmen ging, stehen hier institutionelle Vorkehrungen zur Stärkung demokratischer und föderaler Mitwirkung im Vordergrund.

Die nachfolgend diskutierten Massnahmen knüpfen an die in den vorangehenden Kapiteln identifizierten Verschiebungen und Defizite an. Sie wurden im Rahmen der wissenschaftlichen Analyse entwickelt und im Austausch mit der Stiftung für direkte Demokratie hinsichtlich ihrer praktischen Relevanz geschärft.

Die sieben Massnahmen sind als Handlungsoptionen für Bundesrat und Parlament gedacht, deren Ausgestaltung und Umsetzung im Detail zu diskutieren wären. Sie sollen aufzeigen, wie die identifizierten Verschiebungen und Defizite innerstaatlich abgefedert oder teilweise kompensiert werden könnten. Ihre Wirkung entfalten die flankierenden Massnahmen nicht nur isoliert, sondern insbesondere auch im Zusammenspiel; sie betreffen unterschiedliche Ebenen: parlamentarische Mitwirkung, institutionelle Europakompetenz, Vernehmlassung, politische Rechte und Information.

2. Einbezug des Parlaments

a) Einbezug im Verfahren der Übernahme

Bei der Entscheidung über die Mitwirkung des Parlaments im Verfahren der dynamischen Rechtsübernahme bestehen erhebliche Rechtsunsicherheiten.

Zum einen ist nicht klar geregelt, wann die Informations- und Konsultationsrechte des Parlaments überhaupt zum Tragen kommen. In diesem Bereich besteht ein Ermessen des Bundesrates respektive der Bundesverwaltung hinsichtlich der Einstufung von Vorhaben als «wichtig» oder als «wesentlich». Der Bundesrat führt in der Botschaft selbst aus, dass mit diesen Kriterien ein politischer Handlungsspielraum bestehe.²⁰⁸ Diese Einstufung ist entscheidend für die Frage, ob das Parlament informiert oder konsultiert wird. Es besteht die Möglichkeit, dass die zuständigen Kommissionen eine Information oder Konsultation verlangen, wenn sie mit der vorgenommenen Einstufung nicht einverstanden sind. In der Praxis setzt dies jedoch voraus, dass das Parlament überhaupt Kenntnis von einem entsprechenden Rechtsetzungsvorhaben der EU erhält. Erfolgt keine Information, fehlt diese Grundlage, sodass auch keine weitergehende Mitwirkung eingefordert werden kann.

Es scheint deshalb sachgerecht, die Informationspflicht auf sämtliche für die dynamische Rechtsübernahme relevanten EU-Rechtsakte auszuweiten. Nur so kann gewährleistet werden, dass die Bundesversammlung ihre Mitwirkungsrechte effektiv wahrnehmen und bei Bedarf eine Konsultation verlangen kann. In welcher Form die Information am besten erfolgt, ist noch näher zu prüfen, insbesondere mit Blick darauf, den Umfang handhabbar zu halten, da jedes Jahr eine Vielzahl von Rechtsakten erlassen wird.

Der zweite Unsicherheitsfaktor betrifft die Frage, welche Beschlüsse der Genehmigung durch das Parlament unterliegen und welche Beschlüsse als Beschlüsse von beschränkter Tragweite einzustufen sind und damit unter die selbständige Vertragsabschlusskompetenz des Bundesrates fallen. Diese Entscheidung hat nicht nur auf die

²⁰⁸ Botschaft Bilaterale III, S. 125.

parlamentarische Mitwirkung Auswirkungen, sondern auch die Frage der Referendumpflicht: Das Parlament kann nur Beschlüsse dem Referendum unterstellen, die seiner Genehmigung bedürfen. Auch hier kommt dem Bundesrat respektive der Bundesverwaltung ein erheblicher Ermessensspielraum zu – gerade, weil der Begriff der beschränkten Tragweite nicht gesetzlich definiert ist.²⁰⁹

Die bestehende nachträgliche Kontrolle durch das Parlament erweist sich als unzureichend: Ist die Erklärung im Gemischten Ausschuss durch den Bundesrat abgegeben worden, ist sie gegen aussen wirksam und kann nicht mehr rückgängig gemacht werden. Im Extremfall verbliebe lediglich die Möglichkeit, das Abkommen zu kündigen.

Es scheint aufgrund der Tragweite der Entscheidung angezeigt, eine verbindliche Mitwirkungsmöglichkeit des Parlaments vorzusehen. Die Bundesversammlung könnte befähigt werden, bereits im Vorfeld eines Beschlusses im Gemischten Ausschuss verbindlich einfordern zu können, dass die Übernahme eines bestimmten EU-Rechtsakts der Genehmigungspflicht zu unterstellen ist, sofern die Beurteilung von derjenigen des Bundesrates abweicht. Gerade bei delegierten Rechtsakten und Durchführungsrechtsakten besteht die Gefahr, dass sie – weil sie grundsätzlich eine geringere Tragweite haben – «durchrutschen», obwohl sie im Einzelfall durchaus auch wichtig sein können.

Aufgrund der zeitlichen Dringlichkeit erscheint das Instrument der Motion, mit dem nachträglich eine Kontrolle gefordert werden kann, wohl als zu langwierig. Denkbar wäre etwa – wie dies GRAF vorschlägt –, die Kommissionen mit einem (verbindlichen) Vetorecht auszustatten, vergleichbar mit dem Vetorecht bei der vorläufigen Anwendung oder der dringlichen Kündigung von völkerrechtlichen Verträgen.²¹⁰

Eine solche Vorverlagerung der parlamentarischen Mitwirkung würde sicherstellen, dass zentrale Weichenstellungen nicht erst nachträglich überprüft werden, sondern bereits im entscheidenden Zeitpunkt beeinflusst werden können.

b) Einbezug durch eine Europamotion

Eines der Hauptdefizite der parlamentarischen Mitwirkung liegt bei der Ausarbeitung der Rechtsakte. Dies wiegt besonders schwer, da dort die inhaltliche Gestaltung des Rechts vorgenommen wird, das später von der Schweiz übernommen werden muss. Die Ausgestaltung findet zum einen im Rechtsetzungsprozess in der EU selbst statt, bei dem die Schweiz im Rahmen des Decision Shaping mitwirkt. Zum anderen findet sie im Gemischten Ausschuss statt, wenn die Übernahme respektive dessen Umfang beschlossen wird.²¹¹

Das Parlament wird dabei über die Informations- und Konsultationsrechte bei der Ausgestaltung der Rechtsakte in der EU miteinbezogen; diese Rechte entfalten jedoch keine verbindliche Wirkung. Mit anderen Worten können sich die Kommissionen im Rahmen der Konsultation zwar äussern, der Bundesrat ist jedoch nicht verpflichtet, diese Stellungnahmen zu berücksichtigen. Er muss sie lediglich in seine Überlegungen einbeziehen und ist auch nicht gehalten, im Einzelnen darzulegen, wie er damit umgeht.²¹²

Auch die parlamentarischen Vorstösse wirken in dieser Konstellation unverbindlich.²¹³ Insbesondere ist die Motion, mit der das Parlament grundsätzlich verbindlichen Einfluss nehmen kann, auf diesem Gebiet gerade *nicht* verbindlich.²¹⁴ Denn nach herrschender Lehre entfalten Motionen keine Verbindlichkeit, soweit sie in eine verfassungsunmittelbare, dem Bundesrat exklusiv zukommende Zuständigkeit eingreifen. Motionen, welche auf die Festlegung aussenpolitischer Mandate gerichtet sind, betreffen diesen Bereich und sind daher nicht verbindlich, sondern haben nur Richtliniencharakter.²¹⁵

²⁰⁹ Siehe Kapitel III.1.c.

²¹⁰ Art. 152 Abs. 3^{bis-ter} ParlG. Siehe hierzu ausführlich GRAF.

²¹¹ Siehe Kapitel III.1.

²¹² MURALT/TRIPET CORDIER, in: Kommentar Parlamentsgesetz, Art. 152 ParlG, N 28.

²¹³ Siehe Kapitel III.1.

²¹⁴ Vgl. Art. 120 Abs. 1 ParlG: Die Motion beauftragt den Bundesrat, einen Entwurf zu einem Erlass der Bundesversammlung vorzulegen oder eine Massnahme zu treffen.

²¹⁵ BLUM/NAEGELI/PETERS, S. 550 f.; EHRENZELLER, S. 25 f.; MASTRONARDI/MÄRKLI, in: SGK, Art. 171 BV, N 18. Eingehend dazu: STIRNIMANN, N 76 ff., N 556 ff.

Somit kann sich das Parlament zwar verschiedentlich äussern und auf die Willensbildung einwirken; die Berücksichtigung des parlamentarischen Willens ist jedoch nicht zwingend.

Es stellt sich die grundsätzliche Frage, ob die parlamentarische Mitwirkung nicht verbindlich ausgestaltet werden sollte. Dies insbesondere deshalb, weil die Rechtsetzung zu den Kernaufgaben des Parlaments gehört.

Ein möglicher Ansatz besteht in der Einführung einer Europamotion. Diese zielt darauf ab, die Einflussmöglichkeiten der Bundesversammlung in jenen Phasen der dynamischen Rechtsübernahme zu erweitern, in denen der grösste Gestaltungsspielraum der Schweiz besteht: im Bereich des Decision Shaping und der Übernahme von Rechtsakten im Gemischten Ausschuss.

Die Einführung einer Europamotion würde es der Bundesversammlung ermöglichen, den Bundesrat im Hinblick auf die Festlegung der schweizerischen Position verbindlich in die Pflicht zu nehmen. Im Unterschied zur heutigen Rechtslage könnte das Parlament in diesem Willensbildungsprozess nicht nur mitwirken, sondern das Ergebnis festlegen. Das heisst eine Europamotion würde auf die Festlegung des Mandats abzielen, welches der Bundesrat gegenüber der EU vertritt. Das Parlament könnte verlangen, dass der Bundesrat bestimmte Positionen einnimmt oder spezifische Anliegen im Decision Shaping einbringt.

Insgesamt könnte die Einführung einer Europamotion dazu beitragen, das festgestellte Defizit in der parlamentarischen Mitwirkung teilweise zu kompensieren, indem sie die Einflussmöglichkeiten der Bundesversammlung in den entscheidenden frühen Phasen des Rechtsetzungsprozesses stärkt.²¹⁶

3. Europakommission

Neben der Einführung neuer Mitwirkungsmöglichkeiten stellt sich die Frage, wie die bestehenden Mitwirkungsmöglichkeiten der Bundesversammlung möglichst effektiv genutzt werden können. Es bietet sich in diesem Zusammenhang an, je eine Europakommission pro Rat zu schaffen.²¹⁷

In den letzten Jahrzehnten hat die Europäisierung des schweizerischen Rechts stark zugenommen und sich zu einem eigenständigen und komplexen Gebiet entwickelt, ohne dass die institutionellen Strukturen der Bundesversammlung angepasst wurden.²¹⁸ Innerhalb der bestehenden Kommissionslandschaft wird dies nur unzureichend abgebildet. Andere mit der EU assoziierte Staaten wie Norwegen oder Liechtenstein haben spezialisierte parlamentarische Gremien, die sich nur mit europäischen Fragestellungen beschäftigen.²¹⁹

Damit die Bundesversammlung die Aufgaben im Zusammenhang mit der Europäisierung wirksam wahrnehmen kann, ist sie auf ausreichende Ressourcen sowie auf fundiertes Fachwissen angewiesen. Eine Stärkung dieser Kapazitäten würde daher die parlamentarische Mitwirkung nicht nur erleichtern, sondern auch verbessern und stärken.

Insbesondere könnte eine solche Kommission die unionsrechtlichen Entwicklungen systematisch beobachten.²²⁰ Die Bundesversammlung könnte so dem Informationsgefälle zugunsten der Bundesverwaltung entgegenwirken.

²¹⁶ Die verbindliche Mitwirkung des Parlaments in EU-Angelegenheiten ist in Europa nicht unbekannt: So kann der Bundesrat und der Nationalrat in Österreich den*die Bundeskanzler*in respektive den*die Bundesminister*in mit einer Stellungnahme dazu anhalten, eine bestimmte Verhandlungs- oder Abstimmungsposition einzunehmen. Je nach Inhalt der Stellungnahmen ist ein Abweichen möglich oder ausgeschlossen. Siehe hierzu Parlament Österreich, Mitwirkung in EU-Angelegenheiten, <<https://www.parlament.gv.at/eu-international/europaeische-union/mitwirkung-nr-br/mitwirkung-in-eu-angelegenheiten>> (besucht am 20. Mai 2026).

²¹⁷ Auch in der Literatur wird die Schaffung einer Europakommission vorgeschlagen: OESCH/CAMPI, N 257; PFISTERER, S. 132 ff.

²¹⁸ BIAGGINI, in: OFK, Vorbemerkungen zu Art. 174–187 BV, N 6; OESCH/CAMPI, N 257.

²¹⁹ In Norwegen ist dies das European Consultative Committee, siehe Stortinget, The European Consultative Committee, <<https://www.stortinget.no/en/In-English/In-ternational-delegations/the-european-consultative-committee/>> (besucht am 13. Mai 2026) und in Liechtenstein die EWR/Schengen-Kommission, siehe Landtag des Fürstentums Liechtenstein, EWR/Schengen-Kommission, <<https://www.landtag.li/ewr-schengen-kommission>> (besucht am 13. Mai 2026).

²²⁰ Würden die Europa-Dienste eingeführt, müsste diese Aufgabe nicht mehr durch die Europa-Kommissionen wahrgenommen werden.

Zwar besteht zurzeit eine Subkommission der APK im Nationalrat, der die Aufgabe der Beobachtung unionsrechtlicher Entwicklungen zukommt. Es wäre jedoch wünschenswert, in jedem Rat eine Kommission zu haben.

Die Stärkung des Parlaments scheint umso wichtiger, als mit den Bilateralen III der Aufwand für die parlamentarische Behandlung europabezogener Fragen weiter zunimmt. Die verfügbaren Ressourcen in der Bundesversammlung sind jedoch bereits heute stark ausgelastet.²²¹ Gerade in der Praxis zeigt sich, dass die parlamentarische Beteiligung schwach ist. Die APK wirken am Decision Shaping bislang nur punktuell mit. Die vorhandenen Mitwirkungsmöglichkeiten werden bei weitem nicht ausgeschöpft.²²² Der Prozess wird vielmehr weitgehend von der Exekutive geprägt. Die Bestellung einer Europakommission könnte hierzu beitragen, indem sie die Ressourcen stärkt und so eine aktivere Wahrnehmung dieser Aufgaben unterstützt.

4. Frühe Durchführung der Vernehmlassung

Zur Abfederung der aufgezeigten Defizite im Vernehmlassungsverfahren sollte eine Anpassung des zeitlichen Ablaufs des Vernehmlassungsverfahrens vorgenommen werden. Nach geltendem Recht liegt die Festlegung des Zeitpunkts im Ermessen der zuständigen Verwaltungseinheit: Die Vernehmlassung kann sowohl vor der Erteilung eines Verhandlungsmandats als auch erst nach der Unterzeichnung eines Vertrags oder einer Vertragsänderung erfolgen. Massgeblich ist die Eignung des Zeitpunkts, «um den vom Gesetz definierten Zweck des Vernehmlassungsverfahrens zu erfüllen».²²³

Dies überlässt der Verwaltungseinheit ein beträchtliches Ermessen. Der Zweck einer Vernehmlassung besteht darin, Aufschluss zu geben über die sachliche Richtigkeit, die Vollzugstauglichkeit und die Akzeptanz eines Vorhabens (vgl. Art. 2 Abs. 2 VIG). Dieser Zweck kann sowohl im frühen als auch im späteren Zeitpunkt erreicht werden – abhängig davon, ob Meinungen in Bezug auf die Festlegung des Mandats oder auf die Umsetzung eingeholt werden sollen.

Entscheidend ist jedoch, dass die Schweiz je nach Zeitpunkt unterschiedlich viel Spielraum hat, um gestaltend in die Rechtsetzung eingreifen zu können. In der Phase des Decision Shaping wirkt die Schweiz an der Vorbereitung von EU-Rechtsakten mit und kann ihre Interessen einbringen. Hier wird über die inhaltliche Ausgestaltung jener Rechtsakte entschieden, die später von der Schweiz übernommen werden müssen. Mit fortschreitendem Rechtsetzungsprozess nimmt die Wirksamkeit schweizerischer Einflussversuche ab. Ist ein Rechtsakt einmal auf europäischer Ebene verabschiedet und wird im Gemischten Ausschuss über die Übernahme des Rechtsakts in ein Abkommen diskutiert, ist die Chance, wirksam eigene Interessen durchzusetzen, bereits deutlich geringer.²²⁴ Schliesslich bestehen bei der Umsetzung nur noch marginale Gestaltungsmöglichkeiten.

Vor diesem Hintergrund erscheint es sinnvoll, die Durchführung der Vernehmlassung zwingend vor der Festlegung der schweizerischen Position durchzuführen. So hätten die Vernehmlassungsantworten das grösstmögliche Gewicht bei der dynamischen Rechtsübernahme.

Auch sollte die Durchführung von zwei gestaffelten Vernehmlassungsverfahren in Betracht gezogen werden. Eine erste Vernehmlassung sollte sich auf die Festlegung des Mandats konzentrieren. Eine zweite Vernehmlassung könnte anschliessend im Hinblick auf die Übernahme und die Umsetzung des EU-Rechtsakts erfolgen, wenn das Vorhaben von besonderer Tragweite ist. Der Grund für diese Zweiteilung liegt darin, dass ein einzelnes Verfahren nur auf eine dieser beiden Ebenen Einfluss nehmen kann: Wird die Vernehmlassung früh angesetzt, ist der konkrete Inhalt des Rechtsakts noch nicht bekannt, um Aussagen zur innerstaatlichen Umsetzung zu machen. Erfolgt

²²¹ EPINEY, Beziehungen Schweiz–EU, S. 28; OESCH, Schweizerisches Europarecht, S. 59 f. Siehe für weitergehende Ausführungen zum Vorschlag einer Europakommission: STIRNIMANN, N 527 ff.

²²² OESCH/CAMPLI, N 250, N 257.

²²³ Praxisleitfaden völkerrechtliche Verträge, N 33.

²²⁴ OESCH/CAMPLI, N 249; PFISTERER, S. 105. Siehe Kapitel III.3.a.

sie hingegen erst spät, sind die inhaltlichen Weichen bereits grösstenteils gestellt. Eine zweite Vernehmlassung erübrigt sich, wenn bei der Umsetzung kaum Gestaltungsspielraum vorhanden ist.

Die Vernehmlassung sollte vor der Festlegung des Mandats durchgeführt werden; bei Vorhaben von grosser Tragweite sollte eine zweite Vernehmlassung zur Umsetzung durchgeführt werden. Dies würde dazu beitragen, die verbleibenden Partizipationsmöglichkeiten so gut wie möglich auszunutzen.

5. Europäische Volksmotion

Mit den Bilateralen III und der dynamischen Rechtsübernahme verlieren die Stimmberechtigten sowohl bei den direktdemokratischen Rechten als auch bei der politischen Partizipation im Allgemeinen Mitwirkungsmöglichkeiten.²²⁵ Dieser Verlust könnte durch die Einführung einer europäischen Volksmotion ausgeglichen werden.

Im Bereich der Volksrechte würde eine solche Volksmotion eine Lücke im bestehenden demokratischen Instrumentarium schliessen: Das Referendum ist ein reaktives, bremsendes Mitwirkungsrecht. Die Volksinitiative zielt auf Verfassungsänderungen. Auf Bundesebene gibt es bisher kein Instrument, das eine frühzeitige und sachbezogene Mitwirkung der Stimmberechtigten an der europapolitischen Willensbildung ermöglicht.

Die europäische Volksmotion gäbe einer festgelegten Anzahl Stimmberechtigter das Recht, der Bundesversammlung – vergleichbar mit einer parlamentarischen Motion – zu beantragen, den Bundesrat mit dem Entwurf eines Gesetzes oder mit einer Massnahme zu beauftragen. Inhaltlich wäre sie auf Fragen der bilateralen Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU, beispielsweise in Bezug auf Rechtsentwicklungen mit Bezug zur dynamischen Rechtsübernahme, beschränkt. Im Vordergrund stünden Massnahmen, mit denen der Bundesrat aufgefordert wird, sich in den Gemischten Ausschüssen der bilateralen Abkommen oder in Konsultationsverfahren der EU-Institutionen für eine bestimmte Position einzusetzen.

Verfahrensrechtlich würde die Volksmotion wie eine Motion des Parlaments (Art. 120 ff. ParlG) behandelt werden. Anders als die parlamentarische Motion wird sie nicht von Kommissionen, Fraktionen oder Parlamentsmitgliedern lanciert, sondern von Stimmberechtigten. Kantonale Vorbilder bestehen bereits in Solothurn, Schaffhausen, Freiburg, Neuenburg und Obwalden.

Auch auf Bundesebene wurde die Einführung einer Volksmotion bereits mehrfach gefordert. Die entsprechenden Vorstösse bezogen sich teilweise ausschliesslich auf europapolitische Angelegenheiten,²²⁶ teils gingen sie darüber hinaus und waren nicht auf einen bestimmten Bereich beschränkt.²²⁷

6. Demokratiebeauftragte*r

Als flankierende Massnahme zur dynamischen Rechtsübernahme sollte die Schaffung einer unabhängigen Stelle einer*eines Demokratiebeauftragten geprüft werden. Die Person würde durch die Vereinigte Bundesversammlung gewählt. Die Amtsdauer betrüge vier Jahre.

Die Stelle wäre fachlich unabhängig, weisungsungebunden und institutionell vergleichbar mit bestehenden unabhängigen Aufsichts-, Beratungs- und Beobachtungsorganen wie dem Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten oder dem Preisüberwacher. Sie verfügte über ein eigenes Sekretariat, eigenes Budget und eigene Personalkompetenz.

²²⁵ Siehe Kapitel III.2 und III.3.

²²⁶ Po. Sozialdemokratische Fraktion 06.3288.

²²⁷ Mo. Minder 12.3712; Po. Bally 25.4095; Po. Flach 25.4096; Po. Jost 25.4094; Po. Klopfenstein Broggini 25.4091; Po. Pamini 25.4092; Po. Schläfli 25.4093.

Die*der Demokratiebeauftragte hätte den Auftrag, die innerstaatlichen Auswirkungen der dynamischen Rechtsübernahme auf die direkte Demokratie, die parlamentarische Mitwirkung und die politischen Rechte systematisch zu beobachten, zu prüfen und zu dokumentieren. Im Fokus stünden Initiativ- und Referendumsrechte, Vernehmlassungs- und Konsultationsverfahren, Informations- und Transparenzrechte sowie die parlamentarischen Mitwirkungs- und Kontrollrechte.²²⁸

Die*der Demokratiebeauftragte könnte Stellungnahmen abgeben, an Vernehmlassungen teilnehmen, Empfehlungen aussprechen sowie jährlich öffentlich Bericht an Bundesversammlung, Bundesrat und Öffentlichkeit erstatten, ergänzt durch anlassbezogene Berichte.

Die Stelle wäre Anlaufstelle für Bürger*innen, die Anliegen im Zusammenhang mit den bilateralen Verträgen Schweiz – EU und der dynamischen Rechtsübernahme vorbringen möchten. Sie ergänzte bestehende Verfahren und Zuständigkeiten von Bundesrat, Parlament und Bundesverwaltung, ohne in diese einzugreifen.

7. Europadienste

Als weitere flankierende Massnahme zur dynamischen Rechtsübernahme sollte die Schaffung der Europadienste geprüft werden. Sie würden als unabhängige Informations- und Fachstelle der Bundesversammlung in der Tradition der Parlamentsdienste europäische Rechtsentwicklungen systematisch erfassen, aufbereiten und dem Parlament wie zusätzlich der Öffentlichkeit zugänglich machen.

Eine Hauptaufgabe wäre die frühzeitige Beobachtung europäischer Rechtsentwicklungen, die im Rahmen von Abkommen mit dynamischer Rechtsübernahme für die Schweiz relevant werden könnten. Die Europadienste würden EU-Rechtsakte, Verfahren, Fristen und mögliche Auswirkungen auf die Schweiz verständlich darstellen, einordnen und in laufend aktualisierten Dossiers in den Amtssprachen bereitstellen. Sie arbeiteten sachlich, parteipolitisch neutral und auf Grundlage verifizierbarer Quellen.

Damit würden sie die vom Bundesrat mit E-Art. 40a RVOG vorgesehene Veröffentlichung relevanter Dokumente ergänzen. Angesichts der Komplexität des EU-Rechts und der dynamischen Rechtsübernahme genügt ein blosses Bereitstellen von Unterlagen nicht, um Informationen allgemein zugänglich und verständlich für Parlament und Öffentlichkeit aufzubereiten sowie um eine frühzeitige und kompetente politische Meinungsbildung zu ermöglichen.

Bundesrat und Bundesverwaltung sollten verpflichtet werden, den Europadiensten Informationen und Unterlagen zu relevanten EU-Rechtsentwicklungen so früh wie möglich und umfassend zur Verfügung zu stellen, insbesondere bereits ab Veröffentlichung einschlägiger Vorschläge der EU-Kommission.

Neben der Unterstützung der Bundesversammlung hätten die Europadienste ausdrücklich eine öffentliche Funktion. Ein öffentlicher Auskunftsdienst («Europa-Büro») als Teil der Europadienste könnte Anfragen von Einzelpersonen, Organisationen und Medienschaffenden entgegennehmen und auf relevante Dossiers, Dokumente und Verfahren hinweisen.

²²⁸ Die Themenfelder einer*s Demokratiebeauftragten könnten über den Kontext der Bilateralen III hinaus erweitert werden und allgemein Fragen der Wahrung und Weiterentwicklung politischer Rechte in der Schweiz umfassen. Dies gilt beispielsweise mit Blick auf die Digitalisierung, die neue Fragen zur Ausübung und zum Schutz politischer Rechte aufwirft.

VI. Schlussfolgerungen

Ausgangspunkt dieser Studie ist die Frage, wie sich die in den Bilateralen III vorgesehene dynamische Rechtsübernahme auf die Demokratie und den Föderalismus in der Schweiz auswirkt. Die dynamische Rechtsübernahme führt zu einer verstärkten Einbindung der Schweiz in einen fortlaufenden, durch die EU geprägten Rechtsetzungsprozess.

In formeller Hinsicht bleiben die demokratischen Mitwirkungsrechte und die föderalen Einflussmöglichkeiten zwar vielerorts bestehen. Auf materieller Ebene ergeben sich jedoch verschiedene Einschränkungen bei der Mitwirkung des Parlaments, der Stimmberechtigten, bei der politischen Partizipation und bei der Mitwirkung der Kantone. Eine Ausnahme bildet die parlamentarische Mitwirkung: Aufgrund der Unterschiede der Verfahren bei der dynamischen Rechtsübernahme und bei der innerstaatlichen Gesetzgebung verliert das Parlament bereits in formeller Hinsicht deutlich an Einfluss auf die Rechtsetzung. Die effektiven Einflussmöglichkeiten verlagern sich zum einen auf die EU, wo zentrale inhaltliche Entscheidungen getroffen werden, und zum anderen auf den Bundesrat und die Bundesverwaltung, denen eine verstärkte Rolle zukommt.

Vor diesem Hintergrund kommt der Frage nach flankierenden Massnahmen eine zentrale Bedeutung zu. Die Ergebnisse der Studie zeigen, dass solche Massnahmen notwendig sind, um die festgestellten Verschiebungen abzufedern. Insbesondere Massnahmen zur frühzeitigen und verbindlichen Einbindung des Parlaments, zu einer ausgebauten Information der Zivilgesellschaft und zu einem angepassten Zeitpunkt der Vernehmlassung erweisen sich als geeignet.

Insgesamt wird deutlich, dass die Bilateralen III an verschiedenen Stellen zu Beschränkungen demokratischer und föderaler Mitwirkung in der Rechtsetzung führen. Werden geeignete flankierende Massnahmen ergriffen, kann das Vertragspaket mit seinen Vorteilen zum Tragen kommen, während die aus demokratischer und föderaler Perspektive damit verbundenen Nachteile abgedeckt werden können.

VII. Literaturverzeichnis

- BIAGGINI GIOVANNI, BV Kommentar, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Auflage, Zürich 2017 (zit. BIAGGINI, in: OFK, Art. ... BV, N ...).
- BISCARO ALEX/BIEDERMANN DIETER, Lobbying in der Schweiz, Verdeckter Einfluss, Heikle Verflechtungen, Privilegierter Zugang, in: Transparency International Schweiz (Hrsg.), Bern 2019.
- BLUM NINA/NAEGELI VERA/PETERS ANNE, Die verfassungsmässigen Beteiligungsrechte der Bundesversammlung und des Stimmvolkes an der Kündigung völkerrechtlicher Verträge, in: ZBl 2013, S. 527 ff.
- BRUNNER BABETTE, Das Staatsvertragsreferendum: Ein Volksrecht im Wandel, Diss. 2013, Zürich 2014.
- DENZLER JANIS, Der Wichtigkeitsbegriff der Vernehmlassung in Verfassung und Gesetz, in: LeGes 2024/3.
- DIGGELMANN OLIVER, Der liberale Verfassungsstaat und die Internationalisierung der Politik, Veränderungen von Staat und Demokratie in der Schweiz, Habil. Zürich 2004, Bern 2005 (zit. DIGGELMANN, Internationalisierung).
- DIGGELMANN OLIVER, Kommentierung des Art. 141 BV, in: Ehrenzeller Bernhard et al. (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 4. Auflage, Zürich 2023 (zit. DIGGELMANN, in: SGK, Art. 141 BV, Rz. 33–48, N ...).
- EHRENZELLER BERNHARD, Das neue Parlamentsgesetz im Lichte der Staatsleitungsreform, in: LeGes 2003/2, S. 21 ff.
- EPINEY ASTRID, Beziehungen Schweiz–EU: Status quo und Perspektiven, in: Schellenbauer Patrik/Schwarz Gerhard (Hrsg.), Bilateralismus – was sonst?, Eigenständigkeit trotz Abhängigkeit, Zürich 2015, S. 25 ff. (zit. EPINEY, Beziehungen Schweiz–EU).
- EPINEY ASTRID, „Bilaterale III“ und das Verhältnis zwischen Völker- und Landesrecht, in: Jusletter vom 10. März 2025 (zit. EPINEY, Verhältnis Völker- und Landesrecht).
- EPINEY ASTRID, „Bilaterale III“: Zu den institutionellen Aspekten, in: Jusletter vom 22. September 2025 (zit. EPINEY, Institutionelle Aspekte).
- EPINEY ASTRID, Zum „Verfassungscharakter“ der Bilateralen III, in: AJP 2026, S. 129 ff. (zit. EPINEY, Verfassungscharakter).
- EPINEY ASTRID/FREI NULA, Zur Reichweite der Kompetenzen des Bundesrates im Rahmen seiner Mitwirkung im Gemischten Ausschuss des Landverkehrsabkommens, in: Institut für Europarecht (Hrsg.), Freiburger Schriften zum Europarecht Nr. 25, Freiburg 2019.
- EPINEY ASTRID/FREI NULA/DIEZIG STEFAN, Kommentierung des Art. 141 BV, in: Waldmann Bernhard/Belser Eva Maria/Epiney Astrid (Hrsg.), Basler Kommentar, Bundesverfassung, 2. Auflage, Basel 2025 (zit. EPINEY/FREI/DIEZIG, in: BSK, Art. 141 BV, N ...).
- GLASER ANDREAS, „Das Parlament würde spürbar an Bedeutung verlieren“, in: NZZ vom 24. Januar 2024 (zit. GLASER, NZZ Bedeutung).
- GLASER ANDREAS, Die Volksabstimmung über das Paket Schweiz–EU, Basel 2025 (zit. GLASER, Volksabstimmung).

- GLASER ANDREAS, Verordnung, Richtlinie und Beschluss, in: Kahl Wolfgang/Ludwigs Markus (Hrsg.), Handbuch des Verwaltungsrechts, Grundstrukturen des europäischen und internationalen Verwaltungsrechts, Heidelberg 2021, S. 331 ff. (zit. GLASER, Verordnung).
- GRAF MARTIN, Demokratische Legitimation der Übernahme von EU-Recht durch Mitwirkung von Parlament und Volk, in: Böhler Benjamin et al. (Hrsg.), Mosaiksteine aus einem vielfältigen Leben, vom Verfassungsrat über Gerichte, Regierungsrat und Ständerat bis zu internationalen Aufträgen, Festschrift zum 85. Geburtstag von Thomas Pfisterer (im Erscheinen).
- HANGARTNER YVO et al., Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Auflage, Zürich 2023.
- HÄRTEL INES, Handbuch Föderalismus, Föderalismus als demokratische Rechtsordnung und Rechtskultur in Deutschland, Europa und der Welt, Berlin/Heidelberg 2012.
- IMHOF JAN, Subdelegation von Vertragsabschlusskompetenzen an Verwaltungseinheiten, in: LeGes 2021/1.
- LANZ MATTHIAS, Bundesversammlung und Aussenpolitik, Möglichkeiten und Grenzen parlamentarischer Mitwirkung, Diss. Bern 2019, Zürich/St. Gallen 2020.
- LEHNER IRINA, Die Bewältigung von Konflikten zwischen Volksinitiativen und bilateralem Staatsvertragsrecht Schweiz – EU, Verfahren – Akteure – Interaktionen, Diss. (noch nicht erschienen).
- LÜTHI RUTH/BRUNNER ALEXANDER, Kommentierung des Art. 147 BV, in: Ehrenzeller Bernhard et al. (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 4. Auflage, Zürich 2023 (zit. LÜTHI/BRUNNER, in: SGK, Art. 147 BV, N ...).
- MASTRONARDI PHILIPPE/MÄRKLI BENJAMIN, Kommentierung des Art. 171 BV, in: Ehrenzeller Bernhard et al. (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3. Auflage, Zürich 2014 (zit. MASTRONARDI/MÄRKLI, in: SGK, Art. 171 BV, N ...).
- MURALT SAMUEL/TRIPET CORDIER FLORENT, Kommentierung des Art. 152 ParlG, in: Graf Martin/Caroni Andrea (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis der Schweizerischen Bundesverfassung, Kommentar zum Parlamentsgesetz (ParlG) vom 13. Dezember 2002, 2. Auflage, Basel 2024 (zit. MURALT/TRIPET CORDIER, in: Kommentar Parlamentsgesetz, Art. 152 ParlG, N ...).
- OESCH MATTHIAS, Schweizerisches Europarecht, in: Uhlmann Felix/Höfler Stefan (Hrsg.), Rechtsetzung im Mehrebenensystem: Gemeinden, Kantone, Bund, EU, 18. Jahrestagung des Zentrums für Rechtsetzungslehre, Zürich/St. Gallen 2020, S. 57 ff. (zit. OESCH, Schweizerisches Europarecht).
- OESCH MATTHIAS, Europarecht, Band I: Grundlagen, Institutionen, Verhältnis Schweiz–EU, 3. Auflage, Bern 2024 (zit. OESCH, Europarecht).
- OESCH MATTHIAS, Schweiz – Europäische Union, Grundlagen, Bilaterale Abkommen, Autonomer Nachvollzug, 2. Auflage, Zürich 2025 (zit. OESCH, Schweiz – Europäische Union).
- OESCH MATTHIAS/CAMPI DAVID, Der Beitritt der Schweiz zur Europäischen Union, Voraussetzungen, Verfahren, Ausnahmen, Staatsleitung, Volksrechte, Zürich 2022.
- OESCH MATTHIAS/BADEA ALEXANDRU, Haben «mensen- oder freizügigkeitsrechtliche Verpflichtungen der Schweiz» strikt Vorrang vor Bundesgesetzen?, in: Brunner Arthur/Josuran-Binder Anja Martina/Zumsteg Patrice Martin (Hrsg.), Der Mensch als Massstab des Rechts, Zürich 2025, S. 97 ff.

- PIRKER BENEDIKT, Zur Frage des obligatorischen Referendums für die «Bilateralen III» - Eine Replik auf Hansjörg Seiler, in: Jusletter vom 17. November 2025.
- PFISTERER THOMAS, Ein Plus für die Demokratie, Minimalstandard für die Mitsprache von Parlament und Volk beim Rahmenabkommen oder bei weiteren Verträgen mit der EU, Zürich 2021.
- RICHLI PAUL, Rechtsgutachten zur verfassungsrechtlichen Bedeutung des Abkommenspakets Schweiz-EU, erstattet im Auftrag des Instituts für Schweizer Wirtschaftspolitik (IWP) an der Universität Luzern vom 9. April 2026.
- SAXER URS/BRUNNER FLORIAN, Kommentierung des Art. 184 BV, in: Ehrenzeller Bernhard et al. (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 4. Auflage, Zürich 2023 (zit. SAXER/BRUNNER, in: SGK, Art. 184 BV, N ...).
- SÄGESSER THOMAS, Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG) vom 21. März 1997, Stämpfli Handkommentar, 2. Auflage, Bern 2022 (zit. SÄGESSER, in: SHK, Art. ... RVOG, N ...).
- SCHROEDER WERNER, Kommentierung des Art. 288 AEUV, in: Streinz Rudolf (Hrsg.), Beck'scher Kurzkommentar EUV/AEUV, 3. Auflage, München 2018 (zit. SCHROEDER, in: Beck'scher Kurzkommentar EUV/AEUV, Art. 288 AEUV, N ...).
- SEILER HANSJÖRG, Obligatorisches Referendum für die «Bilateralen III»? , in: Jusletter vom 15. September 2025.
- SCHIESS RÜTIMANN PATRICIA M., Kommentierung des Art. 147 BV, in: Waldmann Bernhard/Belser Eva Maria/Epiney Astrid (Hrsg.), Basler Kommentar, Bundesverfassung, 2. Auflage, Basel 2025 (zit. SCHIESS RÜTIMANN, in: BSK, Art. 147 BV, N ...).
- STIRNIMANN MARTINA, Die Rolle der Bundesversammlung bei der Umsetzung der bilateralen Abkommen Schweiz – EU, Diss. (noch nicht erschienen).
- TSCHANNEN PIERRE, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 5. Auflage, Bern 2021.
- WÜGER DANIEL/SCARPELLI SAMUELE, Die vernachlässigten institutionellen Aspekte der Bilateralen Verträge und die Aushandlung eines Rahmenvertrags, in: Epiney Astrid/Egbuna-Joss Andrea/Wyssling Markus (Hrsg.), Schweizerisches Jahrbuch für Europarecht 2005/2006, Bern/Zürich 2006, S. 287 ff.

VIII. Materialienverzeichnis

- Bundesamt für Justiz, Das Staatsvertragsreferendum im Bundesverfassungsrecht, Rechtliche Übersicht und Analyse, Bern 2024 (zit. BJ, Gutachten Staatsvertragsreferendum).
- Bundesamt für Justiz, Gesetzgebungsleitfaden, Leitfaden für die Ausarbeitung von Erlassen des Bundes, 5. Auflage, Bern 2025 (zit. BJ, Gesetzgebungsleitfaden).
- Bundesamt für Justiz, Bericht zuhanden der WAK-S (Sitzung vom 27. April 2026), Mögliche Verankerung der Schubert-Praxis im Schweizer Recht vom 20. April 2026 (zit. BJ, Bericht Schubert-Praxis).
- Bundesrat, Botschaft zum Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG) vom 20. Oktober 1993, BBl 1993 III 997 ff. (zit. Botschaft RVOG).
- Bundesrat, Botschaft über eine neue Bundesverfassung vom 20. November 1996, BBl 1997 I 1 ff. (zit. Botschaft neue BV).

- Bundesrat, Botschaft zum Bundesgesetz über das Vernehmlassungsverfahren (Vernehmlassungsgesetz, VIG) vom 21. Januar 2004, BBl 2004 533 ff. (zit. Botschaft VIG).
- Bundesrat, Botschaft zur Änderung des Vernehmlassungsgesetzes vom 6. November 2013, BBl 2013 8875 ff. (zit. Botschaft Änderung VIG).
- Bundesrat, Stellungnahme zur Interpellation 19.3212 «Licht ins Dunkel der Schattenkabinette, der gemischten Ausschüsse Schweiz-EU» vom 21. März 2019 (zit. Bundesrat, Stellungnahme Interpellation 19.3212).
- Bundesrat, Botschaft zum obligatorischen Referendum für völkerrechtliche Verträge mit Verfassungscharakter (Änderung von Art. 140 der Bundesverfassung) vom 15. Januar 2020, BBl 2020 1243 ff. (zit. Botschaft obligatorisches Staatsvertragsreferendum).
- Bundesrat, Bericht über die im Jahr 2024 abgeschlossenen völkerrechtlichen Verträge vom 14. Mai 2025, BBl 2025 1794 (zit. Bundesrat, Bericht über die im Jahr 2024 abgeschlossenen völkerrechtlichen Verträge).
- Bundesrat, Botschaft über das Paket «Stabilisierung und Weiterentwicklung der Beziehungen Schweiz – EU (Bilaterale III)» vom 13. März 2026, BBl 2026 615 ff. (zit. Botschaft Bilaterale III).
- Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten EDA, Aide-mémoire: Kompetenzen und Vorgehen für Beschlüsse der Gemischten Ausschüsse der sektoriellen Abkommen Schweiz-EG vom 6. September 2007, Bern (zit. EDA, Aide-mémoire).
- Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten EDA, Praxisleitfaden Völkerrechtliche Verträge, Bern 2023 (zit. Praxisleitfaden völkerrechtliche Verträge).
- Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten EDA, Paket «Stabilisierung und Weiterentwicklung der Beziehungen Schweiz–EU», Erläuternder Bericht zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens vom 13. Juni 2025, Bern (zit. EDA, Erläuternder Bericht Bilaterale III).
- Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten EDA, Paket «Stabilisierung und Weiterentwicklung der Beziehungen Schweiz-EU (Bilaterale III), Zwischenbericht zu den Ergebnissen der Vernehmlassung vom 5. Dezember 2025, Bern (zit. EDA, Bericht Vernehmlassungsergebnisse).
- Motion Thomas Minder (12.3712) «Einführung der eidgenössischen Volksmotion» vom 13. September 2012 (zit. Mo. Minder 12.3712).
- Parlamentarische Initiative APK-N (22.482) «Mitwirkungsrechte des Parlaments in der Aussenpolitik» vom 18. Oktober 2022 (zit. Pa.Iv. APK-N 22.482).
- Parlamentarische Initiative SPK-N (26.427) «Verfassungsanpassung betreffend die Bilateralen III» vom 21. Mai 2026 (zit. Pa.Iv. SPK-N 26.427).
- Parlamentarische Initiative SPK-S (26.425) «Verfassungsanpassung betreffend die Bilateralen III» vom 5. Mai 2026 (zit. Pa.Iv. SPK-S 26.425).
- Postulat Beat Flach (25.4096) «Für ein neues Instrument der demokratischen Mitwirkung. Die Volksmotion auf Bundesebene» vom 24. September 2025 (zit. Po. Flach 25.4096).
- Postulat Delphine Klopfenstein Broggin (25.4091) «Für ein neues Instrument der demokratischen Mitwirkung. Die Volksmotion auf Bundesebene» vom 24. September 2025 (zit. Po. Klopfenstein Broggin 25.4091).
- Postulat Marc Jost (25.4094) «Für ein neues Instrument der demokratischen Mitwirkung. Die Volksmotion auf Bundesebene» vom 24. September 2025 (zit. Po. Jost 25.4094).

- Postulat Maya Bally (25.4095) «Für ein neues Instrument der demokratischen Mitwirkung. Die Volksmotion auf Bundesebene» vom 24. September 2025 (zit. Po. Bally 25.4095).
- Postulat Nina Schläfli (25.4093) «Für ein neues Instrument der demokratischen Mitwirkung. Die Volksmotion auf Bundesebene» vom 24. September 2025 (zit. Po. Schläfli 25.4093).
- Postulat Paolo Pamini (25.4092) «Für ein neues Instrument der demokratischen Mitwirkung. Die Volksmotion auf Bundesebene» vom 24. September 2025 (zit. Po. Pamini 25.4092).
- Postulat Sozialdemokratische Fraktion (06.3288) «Stärkung und Verfeinerung der direkten Demokratie bei einem EU-Beitritt» vom 21. Juni 2006 (zit. Po. Sozialdemokratische Fraktion 06.3288).
- Regierungskonferenz der Gebirgskantone RKGK, Stellungnahme zum Paket «Stabilisierung und Weiterentwicklung der Beziehungen Schweiz-EU» - Stromabkommen CH-EU vom 30. Oktober 2025, Chur (zit. RKGK, Stellungnahme Stromabkommen).
- SPK-S, Öffentliche Anhörung zum Geschäft des Bundesrates (26.023) «Paket „Stabilisierung und Weiterentwicklung der Beziehungen Schweiz–EU (Bilaterale III)“» vom 27. März 2026 (zit. SPK-S Anhörung 26.023).
- WAK-S, Medienmitteilung «Paket Schweiz-EU: Beihilfeüberwachung» (26.023) «Paket „Stabilisierung und Weiterentwicklung der Beziehungen Schweiz–EU (Bilaterale III)“» vom 28. April 2026 (zit. WAK-S Medienmitteilung 26.023).