

Thomas Pfisterer

Bilaterale III:

Landesinterne Sicherungen der Demokratie – FOKUS Parlament

UNSER RECHT

Schweizer Denkfabrik
für Recht und Politik

Thomas Pfisterer

Bilaterale III:

Landesinterne Sicherungen der Demokratie – FOKUS Parlament

EIZ  Publishing

© 2026 – CC BY-NC-ND (Work), CC BY-SA (Text)

Verlag: EIZ Publishing (eizpublishing.ch), Bellerivestrasse 49, 8008 Zürich,
eizpublishing@europa-institut.ch

Autor: Thomas Pfisterer

ISBN:

978-3-03994-113-1 (Print – Softcover)

978-3-03994-114-8 (ePub)

DOI: <https://doi.org/10.36862/74SK-6E1R>

Version: 1.01 – 20260610

This work is available in print and various digital formats in **OpenAccess**. Additional information is available at: <https://eizpublishing.ch/publikationen/bilaterale-iii-landesinterne-sicherungen-der-demokratie/>.

Vorwort

Das Papier wurde im Kreis des Vereins UNSER RECHT angeregt, nach der Vernehmlassung¹ und dem Anstoss des Bundesrats, insbesondere vom 5. Dezember 2025 «... **Anpassungen vorzunehmen**». Das Ziel ist, mögliche **landesinterne Sicherungen der Demokratie** im Hinblick auf die **parlamentarische Behandlung** aufzuzeigen. Selbstverständlich ist auf der Vorlage des Bundesrats in der Botschaft vom 13. März 2026 aufzubauen. Das Parlament bzw. seine Kommissionen haben Ende März 2026 die entsprechenden Beratungen begonnen. Daraus ist beim Erstellen des Papiers ein Zeitdruck entstanden.

Diese Arbeit ist namentlich durch **wichtige Hinweise** von Martin Dumermuth, Martin Graf, Ulrich Gut, Matthias Michel, Georg Müller, Niccolò Raselli, Adrian Vatter, Benedikt Würth und anderen unterstützt worden. Besten Dank!

Dieses Papier beschränkt sich bedingt durch Zweck und Umstände auf **minimale Belege**².

LESETIPPS, um Zeit zu sparen und die **Überprüfung** des Textes zu erleichtern: Zusammenfassung, Übersicht/Inhaltsverzeichnis sowie zahlreiche Hinweise im Text zu spezifischen Abschnitten/Ziffern, zur Botschaft und Rechtsquellen, oft mit Zitaten, Verweisungen mit Ziffern (vorn/hinten) und Hervorhebungen durch Fettdruck. Wo leserfreundlich werden gewisse Wiederholungen in Kauf genommen.

¹ Kommentar mit Beilage der Stellungnahme vom 28. Oktober 2025, <www.unser-recht.ch/das-vertragspaket-schweiz-eu>. Das vorliegende Papier beruht wesentlich auf dieser Stellungnahme, in der weitere Belege zu finden sind. Selbstverständlich wurden in erheblichem Mass Informationen von der Website des EDA und aus einschlägiger Literatur herangezogen, <www.europa.eda.admin.ch/de>.

² Hauptsächlich die Medienmitteilungen des Bundesrats vom 5. Dezember 2025 und vom 13. März 2026, der Zwischenbericht zu den Ergebnissen der Vernehmlassung vom 5. Dezember 2025 zum Paket «Stabilisierung und Weiterentwicklung der Beziehungen Schweiz–EU (Bilaterale III)», sowie die Botschaft über das Paket «Stabilisierung und Weiterentwicklung der Beziehungen Schweiz–EU (Bilaterale III)» vom 13. März 2026 (Botschaft).

Der **Anhang** kann für Anregungen zu punktuellen **Gesetzesanpassungen** interessant sein.

Aarau, 8. Juni 2026

Thomas Pfisterer*

* **Der Autor** ist ehemaliger Bundesrichter, Regierungsrat und Ständerat. Seit mindestens 1991 befasst er sich mit dem Europa-Dossier und mit der Rolle der Kantone, teilweise von Amtes wegen, rechtlich, politisch und wissenschaftlich: EWR, Bundesverfassungsreform (insbesondere die Rolle der Kantone, bearbeitet im Rahmen der KdK und der Kommentierung), Bilaterale I, II, seither von aussen beobachtend, nun die Bilateralen III.
Prof. em. Dr. Dr. h.c., LL.M. (Yale), Rechtsanwalt. (thomas.pfisterer@bluewin.ch).

Zusammenfassung

Demokratiefreundliche Lösungen durch Stärkung des Parlaments

Die Bilateralen III schaffen für die Demokratie eine neue Ausgangslage. **Nun liegt der Ball beim Parlament.** Das Landesrecht muss sich vorbereiten, damit die **Demokratie gesichert bleibt**. Der **Bundesrat** ist gefordert, der Schweiz bei der **EU-Binnenmarktteilnahme** tatsächlichen Einfluss zu gewährleisten. **Recht und Demokratie sind nationale Gegengewichte.** Die Demokratie baut auf Parlamentsrechten auf. Das **Parlament** soll den Bundesrat in einem zusammenhängenden **Rechtsübernahmeprozess** begleiten und sicherstellen, dass wichtige Rechtsübernahmen dem **Referendum** unterstehen.

Insgesamt ist die **demokratische Ordnung** der Schweiz bei der Binnenmarktteilnahme **durchzusetzen**. Das ist **möglich**.

Drei Hauptanliegen prägen die Sicherungen:

1. Die Schweiz orientiert sich am **Recht**, auch für ihr Engagement in der EU. Die Schweiz und die EU sollen den Marktzutritt nicht mehr bloss politisch, sondern **gegenseitig durch Recht** sichern. Die Verträge **beschränken** sich auf ein **kleines «Kern»-Gebiet von «Binnenmarktabkommen»**, sogar mit Ausnahmen. Die Verträge begründen eine **Pflicht zur dynamischen Übernahme** von EU-Rechtsakten. Ausserhalb der Verträge sind die Partner frei, z.B. in der Ausserhandelspolitik.
2. Die **Demokratie** ist **nationales Gegengewicht** zur Binnenmarktteilnahme. Sie ist in ihrem international-nationalen **Zusammenhang** zu begreifen. Die **Rechtsübernahme** fordert die **demokratische Entscheidungsfindung** in einem **zusammenhängenden Rechtsübernahmeprozess** von der EU bis zur nationalen Umsetzung heraus. Die direkte Demokratie muss **überall und dauernd** berücksichtigt werden, bereits im Vorfeld. Rechtsübernahme heisst **Rechtsetzung**, wobei bei «wichtigen» Entscheiden Parlament und Volk als **Ge-**

setzgeber amten. Demokratie muss nicht nur ein **Referendum**, sondern einen **Inhalt** verwirklichen: die **Konkordanzdemokratie**: nach innen eine **möglichst breite Zustimmung** zu erzielen und nach aussen im EU-Gesetzgebungsverfahren durch **Mitberatung** (nicht Mitentscheidung) **Schweiz-verträgliche und referendumsfeste Lösungen** zu erreichen. Man muss wissen, wo sich in den Verträgen und im EU-Recht **«Türen» für einen schweizerischen Einfluss** öffnen, bis zu den heiklen Konsensprozessen. Beim **Rechtsübernahmevertrag** darf die Schweiz hingegen als Vertragspartei voll **mitentscheiden**.

3. Bundesrat und Parlament wirken zusammen «in einem Verhältnis zu gesamter Hand» (Botschaft BV, S. 392), hier in neuartiger **Verbindung von Aussenpolitik und Gesetzgebung**; sie unterstehen Recht und Demokratie. Die Aufgaben **kreuzen sich gleichsam**: Der Bundesrat tritt nach aussen als Gesetzgeber auf, während das Parlament nach innen Aussenpolitik betreibt. Die Grundregel für das Zusammenwirken findet sich in Art. 152 ParlG **«Information und Konsultation»**. Ausserdem soll **die interparlamentarische Zusammenarbeit** mit dem EU-Parlament etwas ausgebaut werden.

Sicherung der Demokratie bedeutet, die **nationalen Gegengewichte** zur Binnenmarktteilnahme zu stärken und aus den Verträgen das **Optimum für die Schweiz herauszuholen**. Zur Sicherung gehören viele Themen (Suche nach Partnern, Ausgleichsmassnahmen usw.). Es gilt **Spielräume zu nutzen**. Vorab ist der landesinterne Einfluss ins EU-Gesetzgebungs- und teilweise ins Übernahmeverfahren **vorzuverlegen**. Durch **«volle Transparenz» der EU-Dokumente** und eine (noch zu schaffende) Pflicht des Bundesrats zu **umfassender Information** – mit **Früherkennung** – sollen Parlament, Kantone, interessierte Kreise und die weitere Öffentlichkeit im Vorfeld ihre Meinung bilden und **verstärkt mitwirken** können, aber ohne Beteiligung an den EU-Institutionen. **Der Bundesrat** nimmt die **Gesamtverantwortung** für die EU-Beziehungen wahr und erfüllt eine **Scharnierfunktion** zwischen der internationalen Binnenmarktteilnahme und den nationalen Gegengewichten primär von Recht und Demokratie oder Mitwirkung und Konsensarbeit. **Die Mitwirkung**, (praktisch) auch des Parlaments, ist darauf beschränkt, **dem Bundesrat Anliegen vorzutragen**. Mitwirkung nützt so viel, wie der Bundesrat davon in der EU einbringt. Der **Einbezug interessierter Kreise** (analog der Vernehmlassung) ist auch in die Mitwirkung vorzuverlegen.

Das Parlament als unabhängiges **Arbeitsparlament** mit starken **Kommissionen** ist frühzeitig und systematisch in das EU-Gesetzgebungs- und in das Übernahmeverfahren einzubeziehen. Diese **Vorverlegung** der Mitwirkung ist zentral, um den **Einfluss des Parlaments als Gesetzgeber zu bewahren**. Die

Kommissionen tragen die **Hauptlast** der Vorverlegung. Die Koordination unter den Kommissionen und der Ausbau des Parlamentsdienstes usw. fordern heraus.

Die verabschiedeten EU-Rechtsakte sind ins Abkommen **zu übernehmen**. Die **Rechtsübernahmepflicht** gilt **auch zugunsten der Schweiz**. Für die Rechtsübernahme gilt ein **vollständiger Demokratievorbehalt ohne jeden Automatismus**, mit einvernehmlichen **Anpassungsmöglichkeiten**. Die Rechtsübernahme wird **nur** rechtsverbindlich **mit ordnungsgemässer Ermächtigung der Schweizer Vertretung im Gemischten Ausschuss (GA)**, auch bei der Integrationsmethode.

Das Parlament KANN gestärkt werden

Das **Parlament** soll **landesintern eine Schlüsselrolle zur Verwirklichung der Demokratie und insbesondere des Referendums spielen**, auch wenn ein Teil der Gesetzgebung durch die EU vorbestimmt und die Gesetzgebung mit Aussenpolitik verbunden ist. Das Parlament entscheidet, ob ein EU-Rechtsakt im Binnenmarktbereich **«wichtig»** ist und deshalb in Gesetzesform umgesetzt werden soll. Es stellt die **Weiche** zwischen der Ablehnung der Übernahme eines EU-Rechtsakts und einem Volksentscheid über dessen Genehmigung.

Das Parlament kann **im Vorfeld eines Rechtsübernahmevertrags** wirken, vorab durch verstärkte Kommissionsarbeit zu Handen des Bundesrats, allerdings ohne Befugnis zu eigener Verhandlung mit der EU. Der **Bundesrat** verhandelt auf EU-Ebene (praktisch) **in Alleinvertretung der Schweiz**. Alle Mitwirkung wickelt sich formell über den Bundesrat ab. Damit **kein Demokratiedefizit** entsteht, muss der Bundesrat auf der EU-Ebene neben der Aussenpolitik die Anliegen von Demokratie und Gesetzgebung wahrnehmen. Er muss dafür sorgen, dass die **wichtigen Inhalte** dem Parlament und allenfalls dem Volk unterbreitet werden.

Der Bundesrat beantragt zur Stärkung des Parlaments einen **neuen Art. 152a ParlG zur «Information und Konsultation»**. Die Mitwirkung an der Ausarbeitung von EU-Rechtsakten im EU-Gesetzgebungsverfahren soll statt einzelfallweise in einem **regelmässigen, strukturierten Ablauf gemäss dem Rechtsübernahmeprozess** in 9 verbindlichen, konkretisierten «Meilensteinen» festgelegt werden, so für die **APK** und die zuständigen **Sachkommissionen**. Das Parlament soll zudem **selbst auswählen können**, ob, wann und wie es «materiell mitwirken» will. Der Bundesrat schlägt dazu eine «Weisung» vor. Viel spricht dafür, die Meilensteine im **Gesetz** zu verankern.

Ein ZUSATZ zur Botschaft: Parlamentarische Kommissionen sollen mit «**Demokratisicherungen**» der Furcht vor «Entmachtung», vor dem «Untergang der Freiheit» usw. entgegentreten können. **Kein EU-Rechtsakt darf «durchrutschen»;** das Parlament muss bei Bedarf einen Volksentscheid herbeiführen können. Die Sicherung der Demokratie verlangt ein zusätzliches **Verfahren**. Dazu dienen **zwei Rechte**: 1. ein Recht der Kommissionen auf **Information** über die Absicht des Bundesrats, eine Rechtsübernahme gutzuheissen oder sie abzulehnen, und 2. (analog zur vorläufigen Anwendung) ein Recht der zuständigen Kommissionen beider Räte, um a) einen **Unterbruch** des Verfahrens beim GA und b) bei «wichtigen» Bestimmungen eine **Verweisung** der Rechtsübernahme ins ordentliche Verfahren der Genehmigung eines völkerrechtlichen Vertrags bei Parlament und Volk zu verlangen. Der Bundesrat kann nachgeben oder dieses Verfahren einleiten.

Der Entscheid, ein Recht zu übernehmen oder dies abzulehnen, stösst auf **demokratiefreundliche Verträge**. Eine Rechtsübernahme braucht die **Zustimmung des Parlaments und allenfalls des Volks**. Der erforderliche **Konsens** muss wie **üblich erarbeitet** werden. Das **Recht zur Ablehnung** ist gesichert. Eine Ablehnung bedeutet keine Vertragsbeendigung analog Schengen. Die **Verträge gelten weiter**. Sie bieten **die Wahl**, auf der **Vertragseinhaltung** zu beharren oder eine gemeinsame Alternative, d.h. «**eine für beide Seiten annehmbare Lösung**» zu suchen, u.U. auch durch **die Schweiz allein**. Wie in der direkten Demokratie normal muss **die Behörde eine zweite Chance für eine bessere Lösung** anbieten können; das muss ihr die Öffentlichkeit zubilligen, auch ein zweites Referendum. **Ausgleichsmassnahmen** lassen sich **für einvernehmliche Lösungen nutzen**. Misslingt der Einigungsversuch, kann immer noch jede Vertragspartei allein vorgehen. Am Ende ist ein **vernünftiges Miteinander** von Schweiz und EU anzustreben.

Inhaltsübersicht

<u>Vorwort</u>	<u>5</u>
<u>Zusammenfassung</u>	<u>7</u>
1. <u>Demokratie als Gegengewicht zur Binnenmarktteilnahme</u>	<u>15</u>
2. <u>Drei Hauptanliegen: Recht, Demokratie und Zusammenwirken</u>	<u>16</u>
3. <u>«Türen» zur Teilnahme der Schweiz gemäss den Verträgen und EU-Recht</u>	<u>23</u>
4. <u>Grundsätze für die landesinternen Sicherungen: Mitwirkende und die Rolle des Bundesrats</u>	<u>26</u>
5. <u>Weitere Sicherungen in der Zusammenarbeit mit der EU</u>	<u>31</u>
6. <u>Stärkung des Parlaments durch Vorverlegung seines Einflusses</u>	<u>34</u>
7. <u>Übernahmeverfahren und Demokratievorbehalt</u>	<u>40</u>
8. <u>«Information und Konsultation» des Parlaments (E-Art. 152a, Art. 152 ParlG) – Erneuerung, Fragen und Vorschläge</u>	<u>44</u>
9. <u>ZUSATZ zur Botschaft: Zwei besondere Instrumente des Parlaments zur Demokratiesicherung</u>	<u>51</u>
10. <u>Rechtsübernahmeentscheide – Konsens und demokratiefreundliche Lösungssuche</u>	<u>55</u>
11. <u>Die Kantone, ihr Beitrag und ihre Vereinbarung mit dem Bund</u>	<u>62</u>
12. <u>Erfahrungsaustausch – «von anderen lernen!»</u>	<u>63</u>
<u>Anhang: Liste von Anregungen zu punktuellen Gesetzesanpassungen</u>	<u>64</u>

Inhaltsverzeichnis

<u>Vorwort</u>	5
<u>Zusammenfassung</u>	7
1. <u>Demokratie als Gegengewicht zur Binnenmarktteilnahme</u>	15
2. <u>Drei Hauptanliegen: Recht, Demokratie und Zusammenwirken</u>	16
2.1. <u>Recht und auf «Binnenmarktabkommen» beschränkte Rechtsübernahmen</u>	16
2.2. <u>Demokratie und Konsens, wenn «wichtig» durch Parlament und Volk – Gegengewicht durch Mitberatung («Decision Shaping»?)</u>	18
2.3. <u>Zusammenwirken von Bundesrat und Parlament in einer neuartigen Verbindung von Gesetzgebung und Aussenpolitik</u>	20
3. <u>«Türen» zur Teilnahme der Schweiz gemäss den Verträgen und EU-Recht</u>	23
3.1. <u>Vorgaben in den Verträgen Schweiz-EU</u>	23
3.2. <u>Kern des EU-Gesetzgebungsverfahrens – Mitberatung der Schweiz, beschränkt, gerade in Konsensprozessen</u>	23
3.3. <u>Weitere, seltene Verfahrensschritte</u>	25
3.4. <u>«Integration» oder «Übernahme» ins Abkommen und die schweizerische Rechtsordnung</u>	25
4. <u>Grundsätze für die landesinternen Sicherungen: Mitwirkende und die Rolle des Bundesrats</u>	26
4.1. <u>Das Optimum für die Schweiz herausholen – Spielräume nutzen zur Umsetzung (kein Musterschüler) – Fristen</u>	26
4.2. <u>Vorverlegung des Einflusses für eine verstärkte Mitwirkung – keine Mitentscheidung</u>	27
4.3. <u>«Volle Transparenz» und umfassende Information – Früherkennung</u>	28
4.4. <u>Alleinvertretung: Der Bundesrat zwischen Binnenmarktteilnahme sowie Parlament und Volk – Demokratieproblem?</u>	29
4.5. <u>Systematische Prüfung punktueller Gesetzesanpassungen – öffentliches Bewusstsein fördern</u>	30
5. <u>Weitere Sicherungen in der Zusammenarbeit mit der EU</u>	31
5.1. <u>Rücksicht auf die Eigenheiten der Vertragsparteien</u>	31
5.2. <u>Analyse von Vor- und Nachteilen</u>	31
5.3. <u>Veröffentlichung relevanter EU-Dokumente</u>	31
5.4. <u>Umgang mit Ausgleichsmassnahmen – Spielräume und lösungsorientierte Verwendung</u>	32
5.5. <u>Suche nach Partnern im EU-Gesetzgebungsverfahren</u>	32
5.6. <u>Einbezug interessierter Kreise und der Öffentlichkeit – Vorverlegung</u>	33
5.7. <u>Überprüfung der Wirksamkeit der Verträge und periodische Folgeentscheide (Fortführung, Neuverhandlung oder Kündigung)</u>	33

6.	<u>Stärkung des Parlaments durch Vorverlegung seines Einflusses</u>	34
6.1.	<u>Arbeitsparlament mit starken Kommissionen – Selbstorganisation</u>	34
6.2.	<u>Vorverlegung des Parlamenteinflusses mit verstärkter Mitwirkung und Kommissionsarbeit – weitere Massnahmen – interparlamentarische Zusammenarbeit</u>	35
6.3.	<u>Informationspflicht gegenüber dem Parlament</u>	36
6.4.	<u>Verfahren zur Begleitung des Bundesrats</u>	37
6.5.	<u>Vertraulichkeit, EU-Öffentlichkeit und Umgang mit den Kommissionsstellungen</u>	37
6.6.	<u>Beitrag des Parlaments zur Glaubwürdigkeit der schweizerischen Position</u>	37
6.7.	<u>Koordination und Organisation – Änderung der Kommissionsstrukturen?</u>	38
6.8.	<u>Arbeitslast, Ressourcen – Ausbau der Parlamentsdienste – Engagement von Menschen</u>	38
7.	<u>Übernahmeverfahren und Demokratievorbehalt</u>	40
7.1.	<u>Rechtsübernahmepflicht, Aktualisierung, problemlose und problematische Fälle – kaum häufige Beanspruchung von Parlament und Volk</u>	40
7.2.	<u>Verfahren zur Integration oder Übernahme eines EU-Rechtsakts</u>	41
7.3.	<u>Mitentscheid und Demokratievorbehalt</u>	42
7.4.	<u>Integrations- und Äquivalenz-Methode</u>	43
7.5.	<u>Vereinbarte Anpassungen</u>	43
8.	<u>«Information und Konsultation» des Parlaments (E-Art. 152a, Art. 152 ParlG) – Erneuerung, Fragen und Vorschläge</u>	44
8.1.	<u>Was bewirken Vorverlegung und Mitwirkung?</u>	44
8.2.	<u>Mit welchen EU-Rechtsakten muss sich das Parlament befassen?</u>	44
8.3.	<u>Gehalt der Konsultation – Austausch, Annäherung und Konsensbeitrag</u>	44
8.4.	<u>«Information und Konsultation» in einem konkretisierten, regelmässigen, strukturierten, wirkungsvollen Prozess in 9 «Meilensteinen» – Bundesratsvorschlag</u>	45
8.5.	<u>Form der Konkretisierung: durch Gesetz und eine «Weisung»</u>	48
8.6.	<u>Vorschläge für alternative «Meilensteine» zur dynamischen Rechtsübernahme</u>	48
8.7.	<u>Ergänzende Instrumente</u>	50
9.	<u>ZUSATZ zur Botschaft: Zwei besondere Instrumente des Parlaments zur Demokratiesicherung</u>	51
9.1.	<u>Furcht vor «Entmachtung», «Untergang der Freiheit» – Antwort des Parlaments gefragt</u>	51
9.2.	<u>Kein EU-Rechtsakt darf «durchrutschen»; das Parlament muss einen Volksentscheid erreichen können</u>	51
9.3.	<u>«Demokratiesicherung 1»: Recht der zuständigen Kommissionen zur Information über die Absicht des Bundesrats zur Rechtsübernahme</u>	53
9.4.	<u>«Demokratiesicherung 2»: Recht der zuständigen Kommissionen beider Räte zur Verweisung einer wichtigen Rechtsübernahme ins ordentliche Genehmigungsverfahren von Parlament und Volk</u>	53

10.	<u>Rechtsübernahmeentscheide – Konsens und demokratiefreundliche Lösungssuche</u>	55
10.1.	<u>Einverständnis von Parlament und Volk – Schlüsselrolle des Parlaments und Rechtscharakter des Referendums – die zweite, bessere Lösung</u>	55
10.2.	<u>Politik, Unsicherheit und Konsensarbeit bei Rechtsübernahmeentscheiden</u>	57
10.3.	<u>Bei Ablehnung einer Rechtsübernahme – Suche nach einer zweiten, besseren Lösung – auch mit zweitem Referendum</u>	59
10.4.	<u>Ein unvollkommenes Miteinander – mit oder ohne Rechtsübernahmen</u>	60
11.	<u>Die Kantone, ihr Beitrag und ihre Vereinbarung mit dem Bund</u>	62
12.	<u>Erfahrungsaustausch – «von anderen lernen!»</u>	63
12.1.	<u>EWR</u>	63
12.2.	<u>Parlamente</u>	63
	<u>Anhang: Liste von Anregungen zu punktuellen Gesetzesanpassungen</u>	64

1. Demokratie als Gegengewicht zur Binnenmarktteilnahme

Die Stimmberechtigten wollen **vorher**, d.h. vor der Abstimmung über die Bilateralen III, wissen, was sie **nachher**, d.h. nach dem Vertragsschluss, bei der Umsetzung mitbestimmen können. Thema ist, wie die Demokratie trotz der neuen Verträge Schweiz-EU erhalten bleibt bzw. ob und wie sie dadurch gefährdet wird.

Nun liegt der **Ball beim Parlament**. In der Vernehmlassung wurde dem bilateralen Weg mit der EU überwiegend zugestimmt. Skepsis besteht u.a. in Bezug auf die **demokratische Beteiligung**. Insbesondere die grossen Parteien fordern eine **Stärkung des Parlaments**. Der Bundesrat beabsichtigt, entsprechende «... **Anpassungen vorzunehmen**» (MM vom 5. Dezember 2025). Die **nationalen Gegengewichte** an Recht, Demokratie und Zusammenarbeit von Bundesrat und Parlament (hinten [Ziffer 2](#)) sind zu festigen, um mögliche **Spannungen** in Folge der **Gewichtsverschiebung auf die internationale Bühne der Binnenmarktteilnahme** wettzumachen³. Dort werden die zu übernehmenden EU-Rechtsakte ausgearbeitet (hinten [Ziffer 3](#)) und konzentriert sich die Vorrangstellung des Bundesrats (hinten [Ziffer 4.4](#)). Der Bundesrat bemüht sich um mehr Mitwirkung (hinten [Ziffer 4.2](#)). Das Parlament soll den Bundesrat in einem **zusammenhängenden Rechtsübernahmeprozess** wirksam begleiten und hauptsächlich sicherstellen, dass wichtige Rechtsübernahmen dem Referendum unterstehen (hinten [Ziffer 10.1](#)). Der Bundesrat soll sich bei der EU Einfluss verschaffen. Dieser Ansatz der Botschaft des Bundesrats verspricht mehr Demokratie als der laufende sogenannte «autonome Nachvollzug»⁴. Selbstverständlich dürfen nationale Gegengewichte und Mitwirkung usw. die **Handlungsfähigkeit der Schweiz nicht unnötig einschränken** (hinten [Ziffer 2.3](#)).

³ Allgemein: Dani Rodrik, Das Globalisierungs-Paradox, Die Demokratie und die Zukunft der Weltwirtschaft, München 2020, S. 241 ff., 256, 260 ff., 267 f.

⁴ Matthias Oesch, Schweiz – Europäische Union, Grundlagen, Bilaterale Abkommen, Autonomer Nachvollzug, 2. Auflage, EIZ Zürich 2025, S. 245 ff.

2. Drei Hauptanliegen: Recht, Demokratie und Zusammenwirken

2.1. Recht und auf «Binnenmarktabkommen» beschränkte Rechtsübernahmen

Grundlage und Schranke staatlichen Handelns ist **das Recht** (Art. 5 Abs. 1 BV), sowohl nach innen als auch nach aussen. Das gilt auch für den Bundesrat bei seinem Engagement im EU-Bereich (hinten [Ziffer 4.4](#)). Mit den Verträgen gehen die Schweiz und die EU eine **Bindung durch Recht** ein, statt sich wie bisher grundsätzlich mit politischen Kontakten zu begnügen. Die Schweiz baut auf **«Rechtssicherheit»** (z.B. Art. 1 Abs. 1 IP-FZA). Als Kleinstaat profitiert die Schweiz vom Recht in einer Welt zunehmender Unordnung. Die Schweiz und die EU sind rechtlich gleichgestellte Vertragspartner. Sie sind gebunden, soweit **die Verträge** dies völkerrechtlich **vorsehen**. Die Verträge erstrecken sich z.B. nicht auf die EU-Grundfreiheiten allgemein; also gelten diese insoweit in diesem Zusammenhang nicht. Die Verträge gehen von der **«Erfüllung verfassungsrechtlicher Verpflichtungen durch die Schweiz»** aus (z.B. Art. 6 IP-FZA), z.B. im Verhältnis von Bundesrat, Parlament und Volk. Die **Gemischten Ausschüsse (GA)** funktionieren weiter (hinten [Ziffer 3.2](#)). Die Vertragsparteien sind darin paritätisch vertreten; die GA entscheiden einstimmig. Nach dem GA entscheidet grundsätzlich ein Gericht, ein (Schieds-)Gericht. Die Verträge öffnen **kein Einfallstor** für Willkür oder Belieben («Deals» oder «Nadelstiche»), wie heute möglich. Die rechtlichen Schranken dürfen **nicht umgangen werden**. Die Schweiz muss ausserhalb des Anwendungsbereichs des betreffenden Vertrags keine dynamische Rechtsübernahme hinnehmen, ebenso wenig eine darüber hinausgehende Ausgleichsmassnahme. **Ausserhalb** des Anwendungsbereichs **der Verträge** sind die Parteien **frei**, z.B. die Schweiz in der Aussenhandelspolitik.

Die Verträge sehen die Beteiligung am EU-Binnenmarkt vor (z.B. Art. 1 bis 5 IL-FZA), sektoriell **beschränkt auf** «die bestehenden und künftigen **Binnenmarktabkommen**». Sie bilden ein «kohärentes Ganzes», aber ohne Verknüpfung zu einer «Super-Guillotine» (vgl. z.B. Präambel IP-FZA; Botschaft Ziffer 2.1.6.1.4). Zusammenfassend kann man vom **«Binnenmarktbereich»** sprechen. Das ist der gewohnte Bereich der wirtschaftlichen **Globalisierung**. Verglichen mit dem heute verbreiteten autonomen Nachvollzug des EU-Rechts ist das lediglich das **kleine «Kern»-Gebiet der Binnenmarktteilnahme**,

das die Schweiz und die EU besonders interessiert. Die Verträge der Bilateralen III sollen sich weder auf die ganze EU noch auf die über 100 Abkommen Schweiz-EU⁵ erstrecken. Die Schweiz soll dem Binnenmarkt, anders als die EWR-Staaten, nicht (umfassend) «beitreten». Die Bilateralen III enthalten z.B. weder die Schengen/Dublin-Assoziierung (kurz: Schengen)⁶ noch das Freihandelsabkommen (1972)⁷.

Die **Bilateralen III beschränken sich** auf diesen Bereich der bestehenden⁸ und künftigen⁹ Binnenmarktabkommen (Botschaft Ziffer 1.3.4): Der dynamischen Rechtsübernahme untersteht bei der Landwirtschaft bloss der Teilbereich der Produktvorschriften, die unter das neue Lebensmittelsicherheitsabkommen fallen (Botschaft Ziffer 2.1.1), dazu das Gesundheitsabkommen, für das die institutionellen Elemente analog gelten, soweit dies für dessen Funktionieren nötig ist. Was zum **Anwendungsbereich** eines Vertrags gehört, bestimmt sich nach den Regeln der Auslegung völkerrechtlicher Verträge (Art. 31 f. Wiener Vertragsrechtskonvention, so auch das Bundesgericht¹⁰). Die Verträge umschreiben den «Bereich betreffend den Binnenmarkt, der in den Geltungsbereich des Abkommens fällt» (z.B. Art. 1 Abs. 1 und 2 IP-FZA). Beispielsweise soll die Konzessionsvergabe von vornherein nicht unter die Stromabkommen-Richtlinie fallen (Botschaft Ziffer 3.2.1.2). Bei Uneinigkeit über den Anwendungsbereich zwischen der Schweiz und der EU entscheidet das **Schiedsgericht abschliessend**, ohne Weiterzugsmöglichkeit an den EuGH (Art. III.9 Anlage FZA Schiedsverfahren).

Die einschlägigen Verträge begründen diesbezüglich eine **Pflicht zur Übernahme von EU-Rechtsakten**. Sie **kombinieren** die **statische Grundlage mit einer dynamischen Rechtsübernahme**. Die Grundlage der Rechtsübernahme

⁵ <www.europa.eda.admin.ch> Bilateraler Weg, Überblick bilateralen Weg; Sean Müller/Wolf Linder, Schweizerische Demokratie, Institutionen – Prozesse – Perspektiven, 5. Auflage, Bern 2024, S. 472 ff., 484.

⁶ Abkommen vom 26. Oktober 2004 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, der Europäischen Union und der Europäischen Gemeinschaft über die Assoziierung dieses Staates bei der Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen-Besitzstands, SR 0.362.31. Abkommen vom 26. Oktober 2004 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über die Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des zuständigen Staates für die Prüfung eines in einem Mitgliedstaat oder in der Schweiz gestellten Asylantrags, SR 0.142.392.68.

⁷ Abkommen vom 22. Juli 1972 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, SR 0.632.401.

⁸ 5 von den Bilateralen I FZA, LandVA, LuftVA, MRA, Landwirtschaftsabkommen (LwA).

⁹ Strom, Lebensmittelsicherheit, teils Gesundheit analog, da es ein Kooperationsabkommen ist.

¹⁰ BGE 151 II E. 5.5.1, S. 475, 484 ff.

ist **statisch** (Botschaft Ziffer 2.1.6.2.9). Sie fusst auf dem Bestand bei Vertragsschluss (Bilaterale I 1999). Zur Grundlage sind die **seitherigen Änderungen** hinzuzuzählen, und zwar bis Ende 2024, dem Zeitpunkt des materiellen Abschlusses der Verhandlungen (vgl. z.B. die Erläuterung zu Art. 32 Lebensmittelprotokoll Botschaft Ziffer 2.12.6).

Der Bund soll eine **präventive Rechtskontrolle** der künftig zu übernehmenden EU-Rechtsakte durchführen, «damit sichergestellt werden kann, dass die dynamische Rechtsübernahme im Einklang mit den verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Bestimmungen der Schweiz und den in den Abkommen vorgesehenen Verfahren erfolgt» (Botschaft Ziffern 2.1.8.1, 2.1.6.10, Personalbedarf Bund Ziffer 2.1.8.1; Bericht des Bundesrats vom 5. März 2010). Das EJPD wird allgemein auf Rechtskonformität prüfen und bei Besonderheiten die federführenden Ämter unterstützen. Die Rechtskontrolle bleibt in der Gesamtverantwortung des Bundesrats.

2.2. Demokratie und Konsens, wenn «wichtig» durch Parlament und Volk – Gegengewicht durch Mitberatung («Decision Shaping»?)

Die **direkte Demokratie** (Art. 34, Art. 136, Art. 163 f., Art. 166, Art. 141 BV) soll die **internationale Binnenmarktteilnahme** durch **nationale Gegengewichte wettmachen**. Sie soll nach aussen einbinden, begleiten und kontrollieren sowie nach innen Beiträge sammeln, zusammenführen und Entscheide ermöglichen (hinten [Ziffern 7.3, 10](#)). Die **Demokratie** baut auf Parlamentsrechten auf. Das **Parlament** muss sich für das und mit dem Volk engagieren und den Bundesrat begleiten sowie sich für wichtige Rechtsübernahmen um ein Referendum bemühen. Der **Bundesrat** ist gefordert, sich bei der EU tatsächlichen Einfluss zu verschaffen.

Die Stimmberechtigten erwarten von der Demokratie mehr als nur am Ende ein Referendum über den von der EU vorgelegten Rechtsakt. Sie erwarten einen auch landesintern umgesetzten **Inhalt**, der auf **möglichst breite Zustimmung** stösst. Er setzt die für die Schweiz typische politische Auseinandersetzung voraus, die auf Konsenslösungen, Kompromisse, gütliches Einvernehmen¹¹ und auf **Konsensdemokratie**¹² ausgelegt ist. Diese Ausrichtung ist

¹¹ Georg Müller/Felix Uhlmann, Elemente der Rechtsetzungslehre, 4. Auflage, Zürich 2024, Rz. 28.

¹² Arend Lijphart, The Politics of Accommodation, Pluralism and Democracy in the Netherlands, University of California Press, Berkeley and Los Angeles 1968, S. 103 ff.; Leonhard

bei **Rechtsübernahmeentscheiden besonders anspruchsvoll**. Verlangt ist landesinterne Konsensarbeit zur Gutheissung oder Ablehnung von Rechtsübernahmen (hinten [Ziffer 10.2](#)). Der Konsens muss in einem langen, **zusammenhängenden Rechtsübernahmeprozess** erarbeitet werden, schwergewichtig in **drei ineinandergreifenden Phasen**: Kern ist der völkerrechtliche Vertrag zwischen der Schweiz und der EU (hinten [Ziffer 7.2](#)), dann die Vorgabe aus der EU (EU-Gesetzgebungsverfahren; hinten [Ziffer 3.2](#)), schliesslich der Umgang damit in der Schweiz (vorab Mitwirkung hinten [Ziffern 4.2, 5–9](#)). Im gesamten Rechtsübernahmeprozess stellt sich die Frage nach **demokratischer Legitimation** (hinten [Ziffer 10.1](#)). Demokratie ist **überall** einzubringen, sowohl aktuell und **einmalig beim Vertragsschluss** (2026/2028) für das jetzt hängige Geschäft beim Parlament und beim Volk, als auch **langfristig** bei zukünftigen **Aktualisierungen** (oder Weiterentwicklungen). Alle **Spielräume** müssen demokratisch genutzt werden (hinten [Ziffer 4.1](#)), allenfalls nachträglich (hinten [Ziffer 10.3](#)).

Rechtsübernahme stellt in sämtlichen Phasen **Rechtsetzung** dar. Im Rechtsetzungsverfahren findet die öffentliche, politische Auseinandersetzung darüber statt, welche Entscheide als richtig anerkannt, akzeptiert und damit **demokratisch legitimiert** werden¹³. Enthält ein Rechtsakt «**wichtige**»¹⁴ rechtsetzende Bestimmungen oder erfordert seine Umsetzung den Erlass oder die Änderung eines Bundesgesetzes, geht es in der Schweiz um **Gesetzgebung** oder entsprechende rechtsetzende völkerrechtliche Verträge¹⁵. Einen solchen Erlass muss das Parlament dem fakultativen **Referendum** unterstellen (Art. 163 f., Art. 141 BV, Art. 24 Abs. 1 ParlG). Widerspricht der Rechtsakt der BV, darf er nicht übernommen werden, es sei denn, die BV sei mit obligatorischem Referendum angepasst worden (Art. 140 BV). Für EU-Rechtsakte, die «wichtige» rechtsetzende Bestimmungen enthalten (Art. 164, Art. 141 Abs. 1 lit. d Ziffer 3 BV) und für deren Umsetzung sind **Parlament und Volk zuständig** (hinten [Ziffer 10.1](#)). Wichtigkeit ist nicht vorgegeben. Die Verfassung nennt nur Beispiele («insbesondere»). Das Parlament bzw. die parlamentarischen Kommissionen dürfen ein Rechtsetzungsprojekt in einen Erlass auf Gesetzesstufe aufnehmen, wenn es **seines bzw. ihres Erachtens** entsprechender **demokratischer Legitimation bedarf**. Einen Rechtsakt als «wichtig» zu beurteilen, schliesst Entscheidungsspielraum ein. Dieser Entscheid ist auch politisch am-

Neidhart, Plebiszit und pluralitäre Demokratie, Eine Analyse der Funktion des schweizerischen Gesetzesreferendums, Bern 1970, S. 287 ff., 313 ff.; Adrian Vatter, Das politische System der Schweiz, 5. Auflage, Baden-Baden 2024, S. 51 ff.

¹³ Müller u. Mitb., a.a.O., Rz. 24 f., 28 f.

¹⁴ Müller u. Mitb., a.a.O., Rz. 231, 232 ff.

¹⁵ Vgl. Müller u. Mitb., a.a.O., Rz. 538.

bivalent: **Politische Unsicherheit** gehört zum Wesen eines Parlaments- oder Referendumsentscheids (hinten Ziffer [10.2](#)).

Bei der **Rechtsetzung im Vorfeld** des Rechtsübernahmevertrags soll der Schweiz ein Mitspracherecht (z.B. Art. 4 IP-FZA) zustehen. **Es ist als Gegengewicht** zur Pflicht zur Rechtsübernahme gedacht. Die Schweiz darf danach **mitberaten**, aber nicht mitentscheiden, da sie kein EU-Mitglied ist (hinten [Ziffer 3.2](#)). Diese **vorverlegte Demokratie** soll möglichst **Schweiz-verträgliche sowie referendumsfeste** Lösungen erreichen. Die EU baut auf dem «Zwei-Säulen-Prinzip»¹⁶ auf. Zum Interessenausgleich dafür, dass die Schweiz Entscheide übernehmen muss, die die EU im Vorfeld trifft, bietet die EU Mitberatung bei der Ausarbeitung der entsprechenden EU-Rechtsakte an. Diese Mitberatung belegt **das Interesse der EU** an der Binnenmarktteilnahme der Schweiz.

Die Botschaft verwendet den Begriff des «**Decision Shaping**». Dieses Fremdwort ist vermeidbar. In der Sache geht es um die «**Mitwirkung an der Ausarbeitung**» von EU-Rechtsakten im EU-Gesetzgebungsverfahren (E-Art. 152a ParlG; hinten [Ziffer 8.4](#)), so wie es die Verträge (z.B. Art. 4 IP-FZA) vorsehen (Botschaft z.B. Ziffern 2.1.6.2.1, 2.1.7.2.2). Diese Mitwirkung ist eine Vorstufe zur Erarbeitung des Rechtsübernahmevertrags (hinten [Ziffer 7.2](#)). Dort wird zwischen der Schweiz und der EU – wie üblich bei völkerrechtlichen Verträgen – auf gleicher staatlicher Ebene verhandelt und die Schweiz kann **mitentscheiden**. Im EU-Gesetzgebungsverfahren finden keine derartigen Verhandlungen statt; die Schweiz wird in diesem Verfahren wie andere Teilnehmer behandelt und ist auf Mitberatung beschränkt. Entscheidend ist, dass der Bundesrat in beiden Phasen der Mitwirkung und der Verhandlung im Ergebnis die für die landesinterne Gesetzgebung geltenden **Anforderungen an Recht und Demokratie einhalten muss** (Art. 164, Art. 141 BV, hinten [Ziffer 4.4](#)).

2.3. Zusammenwirken von Bundesrat und Parlament in einer neuartigen Verbindung von Gesetzgebung und Aussenpolitik

Der Bundesrat schlägt einen neuen E-Art. 152a ParlG über die Ausarbeitung von EU-Rechtsakten vor (hinten [Ziffer 8.4](#)). Es geht einerseits um Gesetzgebung, und zwar durch Teilnahme der Schweiz am EU-Gesetzgebungsverfahren und durch den Abschluss eines rechtsetzenden völkerrechtlichen Ver-

¹⁶ EFTA-Bulletin 2019, S. 9 ff.

trags (vorn [Ziffer 2.2](#)), andererseits um Aussenpolitik (Botschaft Ziffer 2.1.7.2.2). Die Rechtsübernahme führt zu einer **neuartigen Verbindung von Gesetzgebung und Aussenpolitik**. Einzig die Verhältnisse bei Schengen sind einigermaßen vergleichbar. Neu ist, wie intensiv Innen- und Aussenpolitik oder die parlamentarische Kernfunktion der Gesetzgebung (hinten [Ziffer 6.1 f.](#)) und die Pflege der Binnenmarktteilnahme durch den Bundesrat (hinten [Ziffer 4.4](#)) zusammenrücken.

Beide, Gesetzgebung und Aussenpolitik, **unterstehen Recht und Demokratie** (Art. 5 Abs. 1 BV, Art. 164 BV; vorn [Ziffer 2.1](#)). Auch aussenpolitisch geprägte Bestimmungen gehören, wenn «wichtig» (vorn [Ziffer 2.2](#)), in ein Bundesgesetz; sie sind **Gesetzgebung**¹⁷.

Die Beiträge von Bundesrat und Parlament **kreuzen sich gleichsam** und verlangen **intensive gegenseitige Rücksichtnahme**. Der **Bundesrat** wirkt **nach aussen** im EU-Gesetzgebungs- sowie im Integrations- oder Übernahmeverfahren mit. Er nimmt dort schweizerische Gesetzgebung wahr, obwohl diese landesintern dem Parlament obliegt und er diese eigentlich bloss zu Händen der Parlamentsvorlage zur Genehmigung und Umsetzung vorzubereiten hat. **Das Parlament** bringt **nach innen** ein Stück Aussenpolitik ein, obwohl dies Sache des Bundesrats ist und das Parlament in der Aussenpolitik lediglich mitgestaltet (Art. 163 f., Art. 166, Art. 184 Abs. 1 BV; Art. 7 RVOG).

Um Gesetzgebung und Aussenpolitik zusammenzuführen, gilt es, nach Qualität, Effizienz und Akzeptanz zu **optimieren**; das ist die «alte» Herausforderung der Gestaltung politischer und rechtlicher Ordnung¹⁸. Die Mitwirkung soll z.B. nicht unnötig verzögern; die **Handlungsfähigkeit** der Schweiz ist zu wahren (hinten [Ziffern 3.2, 4.2](#)). **Der Bundesrat** bringt (1) seine Leitungs- und Führungsfunktion im Ablauf, in der parlamentarischen Beratung, im Abstimmungskampf, ja im ganzen politischen Entscheidungsprozess, (2) seine Vorbereitungsfunktion für die Gesetzgebung sowie (3) seine aussenpolitische Vernetzung, Verhandlungserfahrung, Vertraulichkeitspraxis usw. ein. Der Bundesrat muss **die Gesamtverantwortung für die Aussenpolitik** der Schweiz innerhalb der Binnenmarktabkommen sowie darüber hinaus wahrnehmen, z.B. für die allgemeinen Beziehungen mit den EU-Mitgliedstaaten, mit Drittstaaten oder die Aussenhandelspolitik allgemein (vorn [Ziffer 2.1](#)). Zugleich muss der Bundesrat **die Mitwirkungsrechte der Bundesversammlung** wahren (Art. 184 Abs. 1 BV), d.h. in seine Aussenpolitik auf EU-Ebene ein Stück Gesetzgebung

¹⁷ Ehrenzeller/Portmann, St. Galler Kommentar zu Art. 54, Rz. 14 f.

¹⁸ Robert A. Dahl, *After the Revolution? Authority in a good Society*, Yale University Press New Haven und London 1996, S. 6 ff., 42 f.

durch das Parlament einbringen (hinten [Ziffer 4.4](#)). Zugleich muss er bedenken, dass **bei der späteren Genehmigung** des Rechtsübernahmevertrags und seiner Umsetzung **abschliessend das Parlament und allenfalls das Volk** entscheiden. **Das Parlament** ist gefordert, seine **Gesetzgebungsrolle** mit der Verantwortung des Bundesrats für die Aussenpolitik und mit der eigenen Beteiligung an der **Aussenpolitik zu verbinden**. Das Parlament soll sich schon in die Vorbereitungsphase auf EU-Ebene einbringen mit seinem öffentlichkeitsgeprägten Entscheidungsprozess, seiner demokratischen Legitimationsrolle, seiner Qualität, seiner Kompromissfähigkeit und Glaubwürdigkeit auch seiner Kommissionsarbeit, seiner politischen Verankerung (Private, Verbände, Wirtschaft usw.) und der unvermeidbaren Unsicherheit über politische Entscheide (hinten [Ziffer 10.2](#)). Das Parlament stellt die **Weichen der Zuständigkeit** (vorn [Ziffer 2.2](#)). Es entscheidet, ob eine Rechtsübernahme «wichtig» ist, und bereitet die allfällige Vorlage ans Volk vor (hinten [Ziffer 10.1](#)).

Diese Verbindung schwächt weder Bundesrat noch Parlament; sie **stärkt die Schweiz und deren Demokratie insgesamt**. Das Parlament ist (relativ) eigenständig (hinten [Ziffer 6.1](#)). Es ist dem Bundesrat nicht untergeordnet, ebenso wenig der Bundesrat mit seiner Aussenpolitik dem Parlament. Aussenpolitik ist von Bundesrat und Parlament gleichsam «in einem Verhältnis zu gesamter Hand» (Botschaft BV, S. 392) zu verwirklichen, gerade in Verbindung zwischen Aussenpolitik und Gesetzgebung. Parlament und Bundesrat haben **bestmöglich zusammenzuwirken**. Sie sollen **gemeinsam zum Konsens zu den Rechtsübernahmeentscheiden** beitragen. Sie sollen helfen, alle Kräfte zu einem sinnvollen Ganzen, zu einem Konsens, zusammenzuführen (hinten [Ziffer 10.2](#)), sich konstruktiv und respektvoll zu **finden, sei es für oder gegen** eine Rechtsübernahme.

Die **Grundregel für das Zusammenwirken** von Bundesrat und Parlament im hier interessierenden Kontext findet sich in Art. 152 ParlG zur «**Information und Konsultation**», neu zusätzlich beantragt in E-Art. 152a ParlG (hinten [Ziffer 8.4](#)). Ausserdem schlägt der Bundesrat in Übereinstimmung mit den APK beider Räte vor, die **interparlamentarische Zusammenarbeit** zwischen der Bundesversammlung und dem EU-Parlament beschränkt auszubauen (hinten [Ziffer 6.2](#)).

3. «Türen» zur Teilnahme der Schweiz gemäss den Verträgen und EU-Recht

3.1. Vorgaben in den Verträgen Schweiz-EU

Die Bestimmungen der Abkommen zur «Stabilisierung und Weiterentwicklung der Beziehungen Schweiz-EU» sind **untereinander** und im Vergleich zum **EWR ähnlich**.

Für die Beurteilung ist zentral, wie die Verträge die **laufende «Angleichung der Abkommen an die Rechtsakte der Union»** (z.B. Kapitel 2 IP-FZA) bezüglich der «Teilnahme ...», der «Integration ...» (Art. 5 IP-FZA) sowie der «Erfüllung der verfassungsrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz» ordnen. Hier wird **beispielhaft** meist allein auf die Bestimmungen bezüglich des **Institutionellen Protokolls zum Freizügigkeitsabkommen** («Institutionelles Protokoll zum Abkommen ... über die Freizügigkeit» IP-FZA) verwiesen.

3.2. Kern des EU-Gesetzgebungsverfahrens – Mitberatung der Schweiz, beschränkt, gerade in Konsensprozessen

«**Ausgearbeitet**» (Art. 4 IL-FZA; E-Art. 152a ParlG) werden die EU-Rechtsakte hauptsächlich im **ordentlichen Gesetzgebungsverfahren der EU** (Art. 289 AEUV). Erarbeitet werden die Entwürfe für die EU-Rechtsakte meist in den Gremien der EU-Kommission, in Verbindung mit den EU-Mitgliedstaaten und gesellschaftlichen Kräften sowie gebunden an das Subsidiaritätsprinzip (Art. 5 Abs. 3 EUV; hinten [Ziffer 5.5](#)), nicht im «Elfenbeinturm». Die Entwürfe fliessen in Initiativen der EU-Kommission ein. Beraten und beschlossen werden sie in einer **Ersten Lesung** mit einem übereinstimmenden Entscheid von EU-Rat und EU-Parlament. Die EU-Organen bemühen sich um **möglichst frühzeitige Einigung**, vielfach schon in der Ersten Lesung, in einem **Konsensverfahren**, dem sogenannten informellen **Trilog** von EU-Parlament, EU-Rat und EU-Kommission (ähnlich dem Haushaltsverfahren von Art. 324 AEUV). Bei allen Vorteilen schliesst dies Nachteile ein. Der Trilog erlaubt weitgehende **inhaltliche Änderungen**. Dabei wird der Kreis der Teilnehmenden auf wenige Funktionäre **eingegrenzt**, für das EU-Parlament z.B. auf die Berichterstatter

der Ausschüsse usw. Der Schweiz sind Konsensprozesse mit ihren Vor- und Nachteilen vertraut.

Im Vorfeld des EU-Gesetzgebungsverfahrens soll die Schweiz **mitberaten** dürfen (vorn [Ziffer 2.2](#)). «Erarbeitet die Europäische Kommission ... einen Vorschlag für einen Rechtsakt ... im vom Abkommen abgedeckten Bereich, so [**informiert** sie] die Schweiz ...» (Art. 4 Abs. 1 IL-FZA). «Erarbeitet» heisst, dass die Information früh in der Entstehungsphase, vor dem Erlass durch die EU-Kommission, erfolgen muss. In der Folge soll die Schweiz das Recht zur «**Teilnahme an der Ausarbeitung** von Rechtsakten der Union [**Mitspracherecht**]» erhalten (z.B. Art. 4 IP-FZA). Entsprechend den EWR-Staaten erhält die Schweiz das Recht zur «**grösstmöglichen Teilnahme**» vor der **EU-Kommission** (Botschaft Ziffer 2.1.6.2.1). Diese **informiert** die Schweiz und zieht regelmässig deren (nationale) **Sachverständige** bei, analog den Stellungnahmen der Sachverständigen der EU-Mitgliedstaaten. Auf Antrag einer Vertragspartei findet im GA ein **erster Meinungsaustausch** statt (hinten [Ziffern 7.1, 8.6](#)), «bei den wichtigen Etappen...» analog **im GA** «im Rahmen eines ständigen Informations- und Konsultationsprozesses» (Art. 4 Abs. 1 f. IP-FZA), zunächst mit dem **EU-Rat und dem EU-Parlament**, später im Rahmen des Integrationsverfahrens (z.B. Art. 5 IP-FZA: Botschaft Ziffer 2.1.6.2.1; hinten [Ziffer 7](#)). Die Mitwirkung bei der Erarbeitung von EU-Rechtsakten schliesst die sogenannte **Komitologie** der EU-Kommission ein, d.h. die delegierten Akten und die Durchführungsakten (Vernehmlassungsbericht Ziffer 2.1.5.2.1, S. 72 f.). Die Schweiz kann ausserdem über gewisse **Direktkontakte** Einfluss nehmen (hinten [Ziffern 4.4, 5.5](#)). Die bisherigen GA funktionieren grundsätzlich weiter (vorn [Ziffer 2.1](#)). Hinzu treten **informelle** Einflussmöglichkeiten, etwa über Fachkontakte und Vernetzung.

Insgesamt sind die **Mitberatungsmöglichkeiten beschränkt**. Das **Schwergewicht** für schweizerische Einflüsse im EU-Gesetzgebungsverfahren dürfte bei den Arbeitsgruppen u.a. bei den Organen der **EU-Kommission**, bei den **einzelnen Regierungen** der EU-Mitgliedstaaten und **beim GA im Übernahmeverfahren** liegen. Einen Zugang der Schweiz **zum EU-Rat, zum EU-Parlament oder zur EU-Kommission als Ganzes gibt es (an sich) nicht**, allerdings zu einzelnen Organen der EU-Kommission, zu den einzelnen Regierungen der EU-Mitgliedstaaten oder zu gewissen einzelnen Parlamentsmitgliedern. EU-Rat, EU-Parlament und die Konsensprozesse sind für die Schweiz und ihren Einfluss Problembereiche. **Beschränkt ist die Rolle auch beim wichtigen Trilog**. Die Schweiz sitzt nicht am Verhandlungstisch. Sie muss ihre ursprünglichen Vorstellungen u.U. anpassen und kann sich praktisch bloss indirekt einbringen, durch den Gemischten Ausschuss, durch Kontakte mit Partnern (hinten [Ziffer 5.5](#)), durch interessierte Kreise auf der EU-Ebene usw.

Beschränkt ist die Mitberatung zudem, weil die **Regierungen der EU-Mitgliedstaaten an Gewicht verloren haben**. Seit dem Vertrag von Lissabon 2007 sind das **EU-Parlament** und die **nationalen Parlamente** der EU-Mitgliedstaaten **aufgewertet**. Das EU-Parlament ist weithin dem EU-Rat gleichgestellter Mitgesetzgeber und prägt Kompromisse sowie Konsenslösungen ebenso wie dieser. Bei der Verabschiedung des EU-Migrations- und Asylpakts¹⁹ zeigte sich anscheinend sogar eine Dominanz des EU-Parlaments gegenüber dem EU-Rat. Zusätzlich erhielten die **nationalen Parlamente direkt** durch das EU-Recht Befugnisse im Vorfeld der EU-Gesetzgebung oder im EU-Gesetzgebungsverfahren. Diese Befugnisse kann die Schweiz u.U. nutzen (hinten [Ziffer 5.5](#)).

Trotzdem sind – mangels Alternativen – **gute Beziehungen zu den EU-Mitgliedstaaten, allen voran deren Regierungen**, für die Schweiz zentral. Die **tatsächlichen Erfolgchancen** der Mitberatung hängen davon ab, wie **überzeugend und optimiert**, d.h. fachlich gut, effizient und konsensorientiert die Schweiz ihre Positionen einbringt (hinten [Ziffern 4.2, 5.5](#)).

3.3. Weitere, seltene Verfahrensschritte

Zweite Lesung, Vermittlungsverfahren und dritte Lesung spielen in der Praxis eine untergeordnete Rolle.

3.4. «Integration» oder «Übernahme» ins Abkommen und die schweizerische Rechtsordnung

Nach Erlass eines EU-Rechtsakts folgt «so rasch wie möglich» dessen **Integration** (z.B. Art. 5 IP-FZA) oder **Übernahme** (Botschaft Ziffer 2.1.6.2.2) ins entsprechende Abkommen und in die schweizerische Rechtsordnung. Dazu braucht es Verhandlungen zwischen der Schweiz und der EU und den Abschluss eines völkerrechtlichen Vertrags (hinten [Ziffer 7.2](#)).

¹⁹ EU-Migrations- und Asylpakt, Vorlage der Schweiz zur Übernahme und Umsetzung der Rechtsgrundlagen zum EU-Migrations- und Asylpakt vom Mai 2024 (Weiterentwicklungen des Schengen-/Dublin-Besitzstands) <www.sem.admin.ch/sem/de/home/international-rueckkehr/kollab-eu-efta/eu-migrations-asylpakt.html>.

4. Grundsätze für die landesinternen Sicherungen: Mitwirkende und die Rolle des Bundesrats

4.1. Das Optimum für die Schweiz herausholen – Spielräume nutzen zur Umsetzung (kein Musterschüler) – Fristen

Die nationalen Gegengewichte an Recht, Demokratie sowie Zusammenarbeitspotenzial von Bundesrat und Parlament sollen gegenüber der internationalen Binnenmarktteilnahme gestärkt und die demokratische Entscheidungsfindung soll in den Rechtsübernahmeprozess integriert werden (vorn [Ziffer 1](#)). Dazu sollen **alle verfügbaren innerstaatlichen Mittel** genutzt und das Potenzial der Verträge ausgeschöpft werden. Es gilt, Vorteile zu sichern und Nachteile abzuwenden.

Vor allem zu nutzen sind die **Spielräume**, so kürzlich ein Urteil des Bundesgerichts zum Luftverkehrsabkommen²⁰.

Dazu sind **zwei Aspekte** hervorzuheben:

Erstens verwendet die EU für ihre Erlasse oft sogenannte Richtlinien; sie überlassen «die Wahl der Form und der Mittel» den Mitgliedstaaten (Art. 288 Abs. 3 AEUV). Es gilt, solche **Spielräume bei der Umsetzung von EU-Recht aususchöpfen**, wie es gewisse EU-Mitgliedstaaten vorleben. Wichtig ist, dass die Schweiz ihre Einflussmöglichkeiten **frühzeitig** erkennt und schon in der Erarbeitung vor der EU-Kommission wahrnimmt (Botschaft Ziffer 2.1.8.6; vorn [Ziffer 3.2](#)). So lässt sich oft am meisten erreichen. Im Laufe des Rechtsübernahmeprozesses **nehmen die Spielräume ab**. Am Schluss, zum Zeitpunkt der Genehmigung und Umsetzung (Art. 166 Abs. 2 BV), verbleibt der Schweiz meist wenig Spielraum. Dann kann sie häufig lediglich zustimmen oder ablehnen.

Zweitens darf die Schweiz **Spielräume «ausreizen»**, aber nicht überbeanspruchen. Die Schweiz soll weder (über-)perfekt erfüllen (Musterschülerin) noch landesintern (Swiss Finish) übertreiben. Es ist normal, dass Verträge nicht immer «zu 100%» eingehalten werden. Die Schweiz darf sogar **Verfahren der EU**

²⁰ BGE 151 II E. 5.5.1. S. 475, 482 ff.

in Kauf nehmen, selbst Ausgleichsmassnahmen (hinten [Ziffern 5.4, 10.3](#)). Daraus können natürlich Nachteile entstehen.

Die Fristen, innerhalb derer die Schweiz auf Vorschläge im **EU-Rechtssetzungsverfahren** Stellung nehmen muss oder kann, sind schwer abzuschätzen. Meist hat dies «so rasch als möglich» zu erfolgen (z.B. Art. 5 IP-FZA, Botschaft Ziffer 2.1.6.2.1). Zu beachten sind Fristen und u.a. Vorgaben im Verfahren innerhalb der EU. Will sich die Schweiz einbringen, wird sie sich an den EU-Rhythmus halten müssen. Die Verträge gewähren der **Schweiz** für die Erfüllung ihrer verfassungsrechtlichen Verpflichtungen in der Regel «höchstens» zwei Jahre; die Frist wird «im Falle eines Referendums» um ein Jahr verlängert (z.B. Art. 6 Abs. 3 IP-FZA; Botschaft Ziffer 2.1.8.6). Diese Fristen setzen **Zeitplanung und Prioritäten** voraus. Aus der Umsetzung von Schengen ist ein solcher Zeitdruck bereits bekannt.

4.2. Vorverlegung des Einflusses für eine verstärkte Mitwirkung – keine Mitentscheidung

Demokratie sichern heisst, mittels **Vorverlegung des landesinternen Einflusses in die Erarbeitung** des Rechtsübernahmevertrags, d.h. in das EU-Gesetzgebungs- und das Übernahmeverfahren (vorn [Ziffern 3.2, 3.4](#)), den Bedeutungs- und Demokratieverlust aus der Binnenmarktteilnahme möglichst wettzumachen (vorn [Ziffer 1, 2.2](#)). Vorgeschlagen sind dazu **verstärkte Mitwirkungsrechte** des Parlaments (Art. 166 Abs. 1, Art. 184 Abs. 1 BV; Art. 24 Abs. 1 ParlG, hinten [Ziffer 6.2](#)), der Kantone (Art. 55 BV; hinten [Ziffer 11](#)) und der interessierten Kreise (Art. 147 BV, VIg; hinten [Ziffer 5.6](#)) sowie der Einfluss der Öffentlichkeit (Botschaft Ziffern 2.1.6.2.4, 2.1.7).

Die **Mitwirkung** soll den Bundesrat bei der Binnenmarktteilnahme begleiten sowie kontrollieren und zum **nationalen Gegengewicht** sowie zum Aufbau des landesinternen Konsenses im **Rechtsübernahmeprozess** beitragen (vorn [Ziffer 1, 2.2](#)). Die Mitwirkung ist ans **Recht gebunden**, auch im Hinblick auf den EU-Bereich (vorn [Ziffer 2.1](#)). Die Mitwirkung soll **verstärkt** werden, indem sie nicht bloss punktuell und auf Anfrage des Bundesrats stattfindet. Die Mitwirkung soll **regelmässig und systematisch** eingesetzt werden, vor allem beim Parlament (hinten [Ziffer 8.4](#)). Die Mitwirkenden sollen **selbst wählen**, wann, wozu usw. sie mitwirken wollen. Der **Einfluss** der Mitwirkung hängt vom Spielraum (vorn [Ziffer 4.1](#)) und von den praktischen Möglichkeiten ab (Ressourcen, Fachwissen, Effizienz usw.). Dazu benötigen die Mitwirkenden entsprechende Informationen (hinten [Ziffer 4.3](#)).

Die Mitwirkung darf **nicht unnötig verzögern, sondern soll bereichern** z.B. durch Beiträge zum Konsens (vorn [Ziffer 2.3](#)).

Nicht zur Diskussion stehen **Mitentscheidungsrechte** und eine **Beteiligung** der Mitwirkenden an den EU-Institutionen (vorn [Ziffer 3.2](#)). Parlamentsdelegationen, Parteien, Verbände usw. haben z.B. keinen Einsitz im GA. Auch die **Bundesversammlung** hat der EU gegenüber **keine** Verhandlungsbefugnis. Sie darf sich nicht wie die Parlamente der EU-Mitgliedstaaten an EU-Organen wenden (hinten [Ziffer 5.5](#)). Gegenüber der EU vertritt allein der Bundesrat die Schweiz (hinten [Ziffer 4.4](#)).

4.3. «Volle Transparenz» und umfassende Information – Früherkennung

Demokratisierung verlangt Transparenz und Information. Der Bundesrat schlägt ein **institutionell abgestütztes Informationssystem** vor. Es beginnt mit der Pflicht des zuständigen Departements, im Binnenmarktbereich (vorn [Ziffer 2.1](#)) die «**dazugehörenden öffentlichen Dokumente** der Europäischen Union» auf einer Online-Plattform **zu veröffentlichen** (E-Art. 40a Abs. 1 RVOG) und eine laufend aktualisierte Informationstabelle anzubieten. Durch die Veröffentlichung sollen die Öffentlichkeit bzw. die interessierten Kreise, die Kantone und das Parlament, «auch die Parlamentsmitglieder über sämtliche Aspekte ... der dynamischen Rechtsübernahme» orientiert werden (Botschaft Ziffern 2.1.7.2.1, 2.1.7.3, 2.1.8.1).

Nötig ist mehr als diese Dokumentation. Die Schweiz muss so **umfassend über alles informiert sein**, dass sich Bundesrat, Parlament und Volk sowie die allgemeine Öffentlichkeit ihre Meinung bilden können. Sie müssen erfahren, was sie für ihre Willensbildung nach aussen und innen benötigen. Das ist wohl die Idee hinter dem Ruf des Bundesrats nach Transparenz (Botschaft Ziffer 2.1.7; hinten [Ziffer 8.4](#)). Diese Idee sollte in einer **allgemeinen Informationspflicht des Bundesrats umgesetzt und sinnvollerweise gesetzlich geregelt werden** (hinten [Ziffer 4.5](#)), zusammen mit der **Früherkennung**. Die Beteiligten müssen **sich selbst eine Meinung bilden können**. Der Bundesrat soll die Information für das Parlament (hinten [Ziffer 6.3](#)) und alle Mitwirkenden sowie für die allgemeine Öffentlichkeit beschaffen und **angemessen** anbieten, und zwar **ungefiltert**, nicht nach dem Ermessen der Verwaltung, **frühzeitig, laufend und ausreichend**. Zugleich ist zu warnen vor **übermässiger Information**.

Der Bundesrat wird die **Früherkennung** organisieren müssen. «Frühzeitig» meint einen Zeitraum vor dem Entscheid der EU-Kommission, in dem der

Gesetzgebungsvorschlag erst in Arbeitsgruppen usw. «erarbeitet» wird (z.B. Art. 4 Abs. 1 Satz 1 IP-FZA). «**Laufend**» meint Situationen, in denen sich der Informationsbedarf z.B. wegen eines Beschlusses des EU-Rats verändert hat, so dass die Informationen anzupassen sind. **Längerfristig** gelingt die Information der Schweiz bloss, wenn sie sich bereits über Pläne, Absichten aus Arbeitsprogrammen usw. orientieren lässt²¹. «**Ausreichend**» verlangt Gehalte, die taugliche Entscheide erlauben.

Erforderlich sind ebenfalls Informationen auf **EU-Ebene**, aus den EU-Mitgliedstaaten und den EWR-Ländern ([Ziffer 5.5](#)). Die EU ist teils **vertraglich** informationspflichtig, z.B. zum Mitspracherecht (z.B. Art. 4 Abs. 1 Satz 1 IP-FZA). Das **Öffentlichkeitsprinzip der EU** hilft zusätzlich; es ist zu nutzen. Öffentlich ist die Gesetzgebungsarbeit des EU-Parlaments, sogar des EU-Rats und grundsätzlich selbst die Sitzungen der Ausschüsse des EU-Parlaments (Art. 15 AEUV, Art. 11 Abs. 1 f. EUV, Geschäftsordnung EU-Parlament; vorn [Ziffer 3.2](#)). Daraus entstehen u.U. Spannungen, z.B. mit der Kommissionsvertraulichkeit in der Schweiz (hinten [Ziffer 6.5](#)).

Es gilt, diese vollständige Information **zu organisieren**. Der Umgang mit den Informationen ist zu standardisieren, zu priorisieren und administrativ durch den Parlamentsdienst zu unterstützen (hinten [Ziffer 6.8](#)).

4.4. **Alleinvertretung: Der Bundesrat zwischen Binnenmarktteilnahme sowie Parlament und Volk – Demokratieproblem?**

Der Bundesrat soll die **Gesamtverantwortung** für die EU-Beziehungen tragen und zugleich eine **Scharnierfunktion** zwischen internationaler **Binnenmarktteilnahme und nationalen Gegengewichten** erfüllen (vorn [Ziffer 1](#)). Seine Herausforderung ist nicht eine Gratwanderung zwischen Souveränität und Fremdbestimmung. Er hat den **Zusammenhang herzustellen** zwischen **internationalen und nationalen Bereichen** und dem **Rechtsübernahmeprozess** (Vertretung nach aussen, Führung nach innen, politische Entscheidungsfindung usw.; vorn [Ziffern 1, 2.2](#)).

Dem Bundesrat obliegt unverändert die **Alleinvertretung** der Schweiz **nach aussen**. Der Bundesrat ist dem **Recht und der Demokratie** der Schweiz ver-

²¹ Z.B. kürzlich die fünfjährige Europäische Strategie für Asyl- und Migrationsmanagement vom 29. Januar 2026 home-affairs.ec.europa.eu/european-asylum-and-migration-management-strategy.

pflichtet (vorn [Ziffer 2.1](#)). Er hat diese Anliegen auf der EU-Ebene ausreichend einzubringen, ohne sie den ausserpolitischen Interessen zu opfern. Sonst droht ein Rechts- und Demokratiedefizit. Dabei hat er die «**Mitwirkungsrechte** der Bundesversammlung» zu wahren (Art. 184 Abs. 1 BV). Um das Parlament zu stärken, erachtet der Bundesrat «**interne Massnahmen ... als angemessen**», ja als nötig an. Dazu sieht er im Wesentlichen Mitwirkung (vorn [Ziffer 4.2](#)) sowie volle Transparenz und Information (vorn [Ziffer 4.3](#)) vor (Botschaft Ziffern 2.1.7, 2.1.7.2.1–2.1.7.2.3).

Nach aussen hat sich der Bundesrat um **Schweiz-verträgliche und referendumsfeste** Gehalte der einschlägigen EU-Rechtsakte zu bemühen (vorn [Ziffer 2.2](#)) und über den Rechtsübernahmevertrag zu verhandeln (hinten [Ziffer 7.1](#)). Er hat sich damit auseinanderzusetzen, dass Parlament oder Volk Rechtsübernahmen annehmen oder ablehnen können (hinten [Ziffer 10.3](#)). **Nach innen** soll der Bundesrat für die laufende Ausrichtung auf die spätere Genehmigung und Umsetzung, also hauptsächlich im Hinblick auf das Parlament und das Volk, sorgen. Er soll den Einbezug der Mitwirkungsbeiträge organisieren (vorn [Ziffer 4.2](#), [6.2](#)). Er soll sich von Anfang an um die Vorbereitung konsensfähiger Vorlagen (hinten [Ziffer 10.2](#)) bemühen. Er kann als **Scharnier** wirken, weil die offiziellen Kontakte im Schweiz-EU-Zusammenhang (grundsätzlich) über ihn laufen. Mit der Mitwirkung wird so viel erreicht, wie der Bundesrat davon in die EU einbringt oder von dort zurückbringt. Die Mitwirkung ist darauf beschränkt, dem Bundesrat Anliegen vorzutragen. Die Mitwirkenden können direkt nur den Bundesrat und nur indirekt die EU-Prozesse beeinflussen.

Gewisse Direktkontakte zu EU-Organen gibt es durch die interparlamentarische Zusammenarbeit (vorn [Ziffer 3.2](#), hinten [Ziffer 6.2](#)) oder durch Beziehungen zu verschiedenen EU-Mitgliedstaaten (Botschaft Ziffer 2.1.6.2.1), Organisationen und anderen Partnern oder teilweise auch durch die grenzüberschreitende Zusammenarbeit der Kantone (hinten [Ziffern 5.5](#), [11](#)).

4.5. Systematische Prüfung punktueller Gesetzesanpassungen – öffentliches Bewusstsein fördern

Um die Rechtsübernahme vertragskonform und demokratisch zu steuern, sind die EU-Vorlagen und ist die Botschaft **systematisch nach Anpassungsbedarf an das Recht der Schweiz** zu durchforsten (hinten [Anhang](#)). Gesetzgebungsarbeiten dienen ausserdem dazu, **das öffentliche Bewusstsein** für Inhalt und Tragweite der Bilateralen III zu sensibilisieren.

5. Weitere Sicherungen in der Zusammenarbeit mit der EU

5.1. Rücksicht auf die Eigenheiten der Vertragsparteien

Von der EU ist zu erwarten, dass sie die verfassungsrechtlichen Eigenheiten der Schweiz (z.B. Art. 6 IP-FZA) respektiert. An der Schweiz liegt es, beispielsweise das Verständnis für das Referendum zu fördern (hinten [Ziffer 10.1](#)). Um ihre Einflussnahme zu erleichtern, tut die Schweiz gut daran, sich mit den EU-Institutionen vertraut zu machen (vorn [Ziffer 3](#)).

5.2. Analyse von Vor- und Nachteilen

Der Information (vorn [Ziffer 4.2](#)) soll eine möglichst frühzeitige und fortlaufende Analyse der Auswirkungen möglicher Rechtsübernahmen folgen, sobald sich **Anzeichen** für die Entstehung von EU-Rechtsakten verdichten. Dies gehört zur Informationspflicht des Bundesrats (Art. 152, E-Art. 152a ParlG; hinten [Ziffer 8.1](#)). Das Parlament kann die Analyse selbst (mit Hilfe der Verwaltung) erstellen oder wenigstens verlangen (E-Art. 152a Abs. 4, Art. 152 Abs. 5, Art. 68 ParlG, Art. 18 ParlVV).

Analyse heisst **nicht Vorfestlegung**. Vorschnelle Entscheide für oder gegen Rechtsübernahmen sind zu vermeiden (hinten [Ziffer 8.6](#)).

5.3. Veröffentlichung relevanter EU-Dokumente

Wenn die Schweiz gestützt auf ein Binnenmarktabkommen (vorn [Ziffer 2.1](#)) an der Ausarbeitung von EU-Rechtsakten mitwirkt, soll das zuständige Departement gemäss Bundesratsantrag künftig «die dazugehörenden Dokumente der Europäischen Union» veröffentlichen (E-Art. 40a RVOG). Revolutionär ist dies angesichts des EU-Öffentlichkeitsprinzips (vorn [Ziffer 4.2](#)) nicht. Wichtig sind die **Modalitäten**: der Zeitpunkt der Veröffentlichung (erstmalig schon vor dem Gesetzgebungsvorschlag der EU-Kommission), die Aktualisierung bei Veränderung der Dokumente im Laufe des EU-Verfahrens, ferner Vollständigkeit, Auffindbarkeit, Verknüpfung mit schweizerischen Dossiers, Form usw. Es muss eine **digitale Zugänglichkeit** für Parlament, Kantone, interessierte Kreise und die Öffentlichkeit gewährleistet werden, damit jedermann darauf zugreifen kann.

5.4. Umgang mit Ausgleichsmassnahmen – Spielräume und lösungsorientierte Verwendung

Zur Analyse gehört **die Frage, ob** Ungleichgewichte entstehen können, die das **Risiko von Ausgleichsmassnahmen** einschliessen (Botschaft Ziffer 2.1.6.4.3). Diese Einschätzung kann sich im Laufe des Verfahrens ändern; die Frage ist regelmässig neu aufzuwerfen. Die Ausgleichsmassnahmen sind (praktisch) die einzige Reaktionsmöglichkeit bei Vertragsverletzungen, die die Verträge zulassen (hinten [Ziffer 10.3](#)); sie sind gleichsam deren Preis.

Die Ausgleichsmassnahmen sind **in den Verträgen nach Inhalt und Verfahren rechtlich geordnet** (z.B. Art. 11 IP-FZA). Sie dürfen nur im Rahmen des betroffenen oder eines anderen Binnenmarktabkommens (vorn [Ziffer 2.1](#)) ergriffen werden und müssen **verhältnismässig** sein. Ausgleichsmassnahmen können nur nach diesen Regeln genutzt werden; sie sind **keine frei einsetzbaren Sanktionen**. Die Ausgleichsmassnahmen ergehen in einem **geordneten Verfahren** (Botschaft, Abbildung Ziffer 2.1.6.4.3) mit Streitbeilegung und nach einem (nicht weiterziehbaren) Schiedsgerichtsentscheid, einer inhaltlich aussagekräftigen «Mitteilung» und u.U. langen Verhandlungen gerade um die Verhältnismässigkeit.

Es besteht ein **Spielraum für einvernehmliche Lösungen** («kann-Formulierung» Art. 11 Abs. 1 IP-FZA; vorn [Ziffer 4.1](#)). Er lässt sich durch **Gespräche zwischen der Schweiz und der EU** nutzen. Die Ausgleichsmassnahmen sind nicht der «Bösewicht» der gegenseitigen Beziehungen, sondern sind Türöffner zu konstruktiven Ansätzen (hinten [Ziffer 10.3](#)). Sie können durch Einvernehmen voraussehbar gemacht werden. **Einigungen** können **präventiv** gesucht werden, um Ungleichgewichte und Ausgleichsmassnahmen zu vermeiden, zu begrenzen oder sachgerecht auszugestalten. Es kann vorteilhaft sein, Ausgleichsmassnahmen **in Kauf zu nehmen** (hinten [Ziffer 10.3](#)).

5.5. Suche nach Partnern im EU-Gesetzgebungsverfahren

Die Schweiz ist in den EU-Verfahren nicht isoliert. Sie kann namentlich aus der Zusammenarbeit mit **EU-Mitgliedstaaten** gewinnen. Allerdings hat die Bedeutung ihrer Regierungen abgenommen (vorn [Ziffer 3.2](#)).

Weil die Mitwirkung der Schweiz «analog zu jener der Mitgliedstaaten gewährt werden» soll, kann die Schweiz bei **nationalen Parlamenten** der EU-Mitgliedstaaten anknüpfen. Seit ihrer Aufwertung (vorn [Ziffer 3.2](#)) sind sie zur Teil-

nahme an einer Subsidiaritätskontrolle gegen Übergriffe der EU ermächtigt (Art. 5 Abs. 2, Art. 12 lit. b EUV, Protokoll 2; vorn [Ziffer 3.2](#)). Die Schweiz kann solche Schritte informell unterstützen oder anregen. Sie kann ausserdem versuchen, sich mit einer Stellungnahme an einem «politischen Dialog» zu beteiligen (sogenannte Barroso-Initiative). Ähnlich beteiligen sich EWR-Staaten mit «EFTA-Kommentaren» (Art. 79 EWR-Abkommen). Über die Kantone öffnen sich ausserdem Kontakte zu EU-Mitgliedstaaten durch die **grenzüberschreitende Zusammenarbeit** mit den benachbarten EU-Regionen (Art. 56 BV; hinten [Ziffer 11](#)).

5.6. Einbezug interessierter Kreise und der Öffentlichkeit – Vorverlegung

Landesintern sind bei der Vorbereitung wichtiger (vorn [Ziffer 2.2](#)) völkerrechtlicher Verträge u.a. die interessierten Kreise zur Stellungnahme einzuladen (Art. 147 BV; Art. 3 Abs. 1 lit. c VIG). Die **EWR-Staaten** pflegen solche Kontakte zu interessierten Kreisen mit Erfolg. Der Bundesrat plant «Stellungnahmen» der interessierten Kreise ebenfalls vorzuziehen und **als Mitwirkung aufzuwerten** (vorn [Ziffern 4.2, 4.4](#)). Er bietet «den zur Teilnahme an Vernehmlassungsverfahren Einzuladenden» (vgl. Art. 4 Abs. 2 VIG) eine **Benachrichtigung über die Veröffentlichung** der relevanten Dokumente an (E-Art. 40a Abs. 2 RVOG).

Der Einbezug Dritter ist komplex. Nur darauf zu vertrauen, dass die Departemente «ihre» Klientel genügend einbeziehen, reicht nicht, weder rechtsstaatlich noch demokratisch. Der Einbezug der interessierten Kreise und der Öffentlichkeit ist in einem angemessenen **Verfahren zu organisieren**. Sinnvoll wäre eine **Anpassung der (Vernehmlassungs-)Gesetzgebung**.

5.7. Überprüfung der Wirksamkeit der Verträge und periodische Folgeentscheide (Fortführung, Neuverhandlung oder Kündigung)

Schliesslich ist eine **laufende Überprüfung** der Wirksamkeit der Verträge sicherzustellen, d.h. praktisch ein regelmässiges **Monitoring** der Funktionsweise der institutionellen Elemente (Botschaft Ziffern 2.1.7, 2.1.7.2.1). Für die Kontrolle der Wirksamkeit sorgt das Parlament (Art. 170 BV; Art. 27 ParlG). Eine Kontrolle ist sinnvoll, sofern sie periodisch, z.B. einmal pro Legislatur (E-Art. 147a Abs. 1 f. ParlG), durchgeführt wird und zu **politischen Entscheiden** führt: Fortführung, Neuverhandlung oder Kündigung von Verträgen.

6. Stärkung des Parlaments durch Vorverlegung seines Einflusses

6.1. Arbeitsparlament mit starken Kommissionen – Selbstorganisation

Die Bundesversammlung hat dem Bundesrat gegenüber **rechtlich eine Vorrangstellung**; sie ist grundsätzlich die oberste Gewalt im Bund (Art. 148 BV). Sie ist die zentrale nationale Bühne zur Konfliktaustragung und Konsensarbeit, für die **Gesetzgebungs- und Demokratiefunktion** (Art. 163 f. BV; Art. 22 ParlG; hinten [Ziffer 6.2](#)). Innenpolitisch dominiert das Parlament. International gewinnt der Bundesrat an Gewicht (vorn [Ziffer 1, 4.4](#)).²² Immerhin ist das Profil des Parlaments durch die **aussenpolitische Mitgestaltungsrolle** (Art. 166 Abs. 1 BV), namentlich mit Blick auf die neuere EU-Politik, geschärft worden²³. Mit der Arbeit an den Bilateralen III hat der **Ruf nach Stärkung des Parlaments** weiter zugenommen (vorn [Ziffer 1](#)).

Das Potenzial zur Stärkung des Parlaments liegt hauptsächlich in seiner Funktion als vom Bundesrat **unabhängiges «Arbeits-Parlament»**²⁴. Es verfügt über starke Informations-, Antrags- und Konsultationsrechte. Seine Tätigkeit wird massgeblich **durch die vorbereitenden Arbeiten in den Kommissionen gesteuert**, rechtlich und politisch. Die Kommissionen entwickeln eigene Schwerpunkte, besitzen eigene gesetzliche Befugnisse, erarbeiten eigene Vorstellungen, Agenden und Zeitpläne, auch aussenpolitisch (Art. 24 Abs. 1, Art. 45 Abs. 1 lit. a, Art. 48, Art. 152 ParlG).

Das Parlament soll, ja muss, sich **mit seiner neuen eigenen Rolle bei der Umsetzung der Bilateralen III auseinandersetzen**. Reformanstösse sind ohnehin unterwegs²⁵. Die neuartige Verbindung von Aussenpolitik und Gesetzgebung (vorn [Ziffer 2.3](#)) wirft Fragen zu **Änderungen** auf.

²² Vatter, a.a.O., S. 285 ff., S. 290, 303 ff.

²³ Eine neuere Stimme: Leonard Flach, Mitsprache oder Mitbestimmung? Die Rolle der Bundesversammlung in der schweizerischen Aussenpolitik am Beispiel der Aushandlung des institutionellen Rahmenabkommens mit der Europäischen Union, in: GLOBAL EUROPE Basel Papers on Europe in a Global Perspective No. 124, Basel 2023, S. 9 ff., 14 f.

²⁴ Vatter, a.a.O., S. 264 f., 267 ff.

²⁵ Wahrung des Konsultationsrechts, Art. 5b RVOV/Art. 152 ParlG, im Nationalrat, Frist bis 2027 verlängert, pa. Iv. APK-N 22.482, Bericht der APK-N vom 10. Februar 2025.

6.2. Vorverlegung des Parlamentseinflusses mit verstärkter Mitwirkung und Kommissionsarbeit – weitere Massnahmen – interparlamentarische Zusammenarbeit

Das Parlament soll auch in der Welt der Bilateralen III die seiner verfassungsrechtlichen Stellung entsprechende **Verantwortung übernehmen**²⁶. Indessen hat es durch die Verbindung seiner so zentralen Gesetzgebungsrolle mit der Aussenpolitik (vorn [Ziffer 2.3](#)) an Bedeutung für die demokratische Legitimation und Kontrolle²⁷ verloren.

Deshalb braucht es landesinterne Sicherungen, um **das Parlament – im Rechtsübernahmeprozess – zu stärken** (Botschaft Ziffer 2.1.7.2.1 f.). Die Stärkung beginnt bei der Binnenmarktteilnahme. Dort, **im Vorfeld**, im EU-Gesetzgebungs- und im Übernahmeverfahren (vorn [Ziffer 1](#)), **soll das Parlament durch Mitwirkung** beim Bundesrat gesetzgeberisch «wichtige» Inhalte (vorn [Ziffern 2.2, 4.2](#)) beeinflussen sowie seine politische Beurteilungs- und Kontrollfunktion wahrnehmen können. Gerade für diesen **vorverlegten** Einfluss soll das Verfahren zur **«Information und Konsultation»** wesentlich erneuert werden (hinten [Ziffer 8.4](#)). Damit soll sich das Potenzial der **Kommissionen** (vorn [Ziffer 6.1](#)), der APK und der zuständigen Sachkommissionen vermehrt entfalten können (E-Art. 152a, Art. 152 ParlG; hinten [Ziffer 8.4](#)). Allgemein soll das Parlament im Rechtsübernahmeprozess **sicherstellen, dass für wichtige Bestimmungen das Referendum** zum Tragen kommt (vorn [Ziffer 2.2](#); hinten [Ziffer 10.1](#)). Zur **Demokratisierung** werden zusätzlich zur Botschaft zwei neue Rechte vorgeschlagen (hinten [Ziffer 9.3 f.](#)).

Neben der Mitwirkung kann das Parlament **weitere Handlungsformen** nutzen, so parlamentarische Vorstösse bis zur Motion und Grundsatz- oder Planungsbeschlüsse (Art. 28, vorab Abs. 1 lit. c ParlG). Zur Stärkung des Parlaments bietet sich ausserdem **die interparlamentarische Zusammenarbeit** an. Sie ist der Bundesversammlung von Beziehungen zu Parlamenten der EU-, EWR- und EFTA-Staaten vertraut (Art. 24 Abs. 1 und 4, Art. 60 ParlG; Botschaft Ziffer 2.1.5.2; hinten [Ziffern 5.5](#)). In Absprache mit den APK schlägt der Bundesrat der Bundesversammlung vor, in der Form eines Bundesbeschlusses ohne Referendumpflicht ein Protokoll über die Zusammenarbeit zwischen der Bundesversammlung und dem EU-Parlament zu genehmigen (Botschaft Ziffer 2.15.8). Es soll einen GA einrichten, der hauptsächlich dem **Austausch** dient. Diese

²⁶ Ehrenzeller, St. Galler Kommentar zu Art. 166 Rz. 16, 15 ff.

²⁷ Müller u. Mitb., a.a.O., Rz. 394 ff.; Vatter, a.a.O., S. 288 ff.

Zusammenarbeit kann gegenseitige Interessen vermitteln und institutionelle Vorgänge erklären, etwa das Referendum (hinten [Ziffer 10.1](#)). Der GA kann von den Vertragsparteien Informationen zur Umsetzung der Abkommen des Pakets einfordern, soll von diesen regelmässig über die Entscheide und Empfehlungen der GA der Abkommen informiert werden und kann **«Empfehlungen an die Vertragsparteien», d.h. an den Bundesrat und an EU-Organe**, abgeben, z.B. insbesondere zu **konkreten EU-Rechtsakten** (Protokoll Art. 4 lit. c; Botschaft Ziffer 2.15.1). Das ist eine Ausnahme zur Alleinvertretung durch den Bundesrat (vorn [Ziffer 4.4](#)). Die Botschaft führt aus, dass «der Ausschuss insbesondere Empfehlungen an die Vertreterinnen und Vertreter der Vertragsparteien des hochrangigen Dialogs richten kann» (Botschaft Ziffer 2.15.6). Die Formen des Austausches zwischen der Bundesversammlung und dem EU-Parlament seien nicht geeignet, um Mitglieder der eidgenössischen Räte und des EU-Parlaments «auf institutionalisierte Weise zusammenzubringen», wie z.B. beim Gemeinsamen Parlamentarischen Ausschuss des EWR (Botschaft Ziffer 2.15.2).

6.3. Informationspflicht gegenüber dem Parlament

Rechtlich bestimmt **das Parlament**, was «wichtig» oder «wesentlich» ist. Dazu braucht es **eine vollständige Information nach aussen und innen. Der Bundesrat ist zur Information verpflichtet** («Bringschuld» Art. 7, Art. 150, Art. 152, E-Art. 152a ParlG); diese **Informationspflicht sollte ausgebaut** werden (vorn [Ziffer 4.3](#)). Der Bundesrat soll z.B. den Informationsvorsprung, den er aus den externen Kontakten besitzt, dem Parlament weitergeben; das ist verfassungsrechtlich gebotenes Zusammenwirken (vorn [Ziffer 2.3](#)). Ob der Bundesrat zur Information «bereit» ist (Vernehmlassungsbericht Ziffer 2.1.7.7.2, S. 97) oder nicht, ist belanglos. Der Bundesrat muss die Information **beschaffen**, auch von der EU. **Die EU schuldet der Schweiz** die nötige Information (z.B. Art. 4 Ziffer 1, Art. 5 Ziffer 1 IP-FZA). Die Parlamente der EU-Mitgliedstaaten werden von der EU direkt informiert (Art. 12 lit. a EUV; Art. 1 f., Art. 5–7 Protokoll 1). Die Schweiz sollte zu erreichen suchen, dass der Bundesrat zu Handen der **Bundesversammlung** – im Bereich der Binnenmarktabkommen (vorn [Ziffer 2.1](#)) – analog zu den EU-Mitgliedstaaten bedient wird; die Mitwirkungsmöglichkeit soll der Schweiz ja «analog zu jener der Mitgliedstaaten gewährt werden». Für die EU dürfte der Mehraufwand gering sein. Das Parlament kann seinen Anspruch zur Information gegenüber dem Bundesrat **selbst geltend machen** (E-Art. 152a Abs. 4 ParlG, Art. 152 Abs. 5 ParlG). Die interparlamentarische Zusammenarbeit (vorn [Ziffer 6.2](#)) und die Parlamentsdienste (hinten [Ziffer 6.8](#)) sollen helfen.

6.4. Verfahren zur Begleitung des Bundesrats

Das Parlament kann die Mitberatung der Schweiz, die grundsätzlich der Bundesrat wahrnimmt, **begleiten** (Art. 184 Abs. 1 BV; vorn [Ziffern 3.2, 4.4, 6.2](#)). Der Bundesrat hatte schon in der EWR-Debatte ein **parlamentarisches Begleitverfahren** vorgeschlagen. Auch die Parlamentsreform war darauf ausgerichtet. So entstand das heutige Konzept von **Art. 152 ParlG** mit «Information und Konsultation» (hinten [Ziffer 8.4](#)).

6.5. Vertraulichkeit, EU-Öffentlichkeit und Umgang mit den Kommissionsstellungennahmen

Für die Kommissionsarbeit gilt grundsätzlich Vertraulichkeit (Art. 47 f. ParlG). Sie dient der Funktionsfähigkeit der Kommissionen, der Qualität und Konsensfähigkeit der Beratungen und schützt Positionen nach aussen. Die schweizerische Vertraulichkeit trifft auf die Öffentlichkeit der EU-Prozesse (Art. 15 AEUV, Art. 11 Abs. 1 f. EUV; vorn [Ziffer 4.3](#)). Informationen, die in der EU öffentlich sind (z.B. via Internet), sind u.U. in der Schweiz vertraulich, auch für Kommissionsdokumente (Art. 47a ParlG). Dieses Spannungsfeld ruft nach **Regeln**, z.B. im Einzelfall auf Vertraulichkeit zu beharren.

Jedenfalls sind die **Stellungnahmen der Kommissionen zu «wichtigen» Geschäften** (vorn [Ziffer 2.2](#)) an den Bundesrat, sobald sie dort eintreffen, den anderen in der Sache zuständigen **Kommissionen zuzustellen**. Sinnvoll ist es, diese Stellungnahmen in der Regel (jedenfalls wenn sie ohnehin von Rechts wegen offenzulegen sind) zu **veröffentlichen**, z.B. in Zusammenfassungen (Medienmitteilungen). Sie sind Teil des grundsätzlich öffentlichen Gesetzgebungsverfahrens.

6.6. Beitrag des Parlaments zur Glaubwürdigkeit der schweizerischen Position

Die Einbindung des Parlaments erhöht die Glaubwürdigkeit. **Nach aussen** gewinnt die Schweiz, weil eine Position des Bundesrats, die durch das Parlament abgestützt ist, politisch stabilere Lösungen verspricht und die Schweiz als verlässlichere Partnerin ausweist. **Nach innen** gewinnt die Position, weil das Parlament infolge frühzeitiger Kenntnis des EU-Gesetzgebungsprozesses eher Mehrheiten, Minderheiten und Referendumstauglichkeit oder -risiken erkennen, beurteilen und entsprechende Konsequenzen ziehen und zur Konsensarbeit beitragen kann (hinten [Ziffer 10.2](#)). Die Einbindung des Parlaments vermag

die Brücke zwischen aussen und innen zu schlagen. Gestützt auf dieses Engagement im Vorfeld lassen sich die Plenardebatten in den eidgenössischen Räten auf Wichtiges und Umstrittenes konzentrieren und die Chancen auf eine Zustimmung oder Ablehnung von Rechtsübernahmen im Parlament oder in einer Volksabstimmung zuverlässiger abschätzen.

6.7. Koordination und Organisation – Änderung der Kommissionsstrukturen?

Angesprochen sind viele Kommissionen, neben den **APK**, die für die Binnenmarktabkommen (vorn [Ziffer 2.1](#)) zuständigen **Sachkommissionen** (hinten [Ziffer 8.4](#)). Die Vorverlegung für verschiedene Kommissionen und in unterschiedlichen Phasen erfordert Koordination. **Bestehende** Strukturen können gestärkt werden (hauptsächlich die APK), z.B. durch (zusätzliche) Subkommissionen. Auch **neue** europapolitische Organisationen können erörtert werden, etwa in Form je einer **Europakommission** in beiden Räten (wie in anderen Ländern die Europaausschüsse) oder einer gemeinsamen Europakommission oder -delegation beider Räte. Nebst den Fragen zu organisatorischen Aspekten stellen sich solche nach den Auswirkungen auf das Zweikammersystem, auf Qualität, Effizienz, Akzeptanz usw. (vorn [Ziffer 2.3](#)).

6.8. Arbeitslast, Ressourcen – Ausbau der Parlamentsdienste – Engagement von Menschen

Der Bundesrat rechnet mit mehr Personal- und Sachaufwand. Er lässt ihn zu gegebener Zeit überprüfen und im Eigenbereich des Bundes **kompensieren** (Botschaft Ziffer 2.1.8.1); damit können zusätzliche **Kosten vermieden** werden. Die Vorverlegung erhöht den Aufwand. Sie fordert das **Parlament** heraus. Die Zusammenarbeit mit der EU bedeutet **Zeit-, Qualitäts- und Arbeitsdruck**, insbesondere für die Schweiz, deren Prozesse normalerweise lange dauern und aufwendig sind. **Die Belastung** dürfte erheblich, aber steuerbar sein, wenn landesintern optimal und sinnvoll organisiert wird. Es ist konsequent zu priorisieren; die Kommissionen sind professionalisiert zu unterstützen usw.

Ein **Ausbau der Parlamentsdienste** kann und soll die zusätzliche Informations- und Koordinationsarbeit erleichtern. Sinnvollerweise wird dazu **das Gesetz geändert**, um dafür öffentliches Bewusstsein und Autorität zu schaffen sowie sicherzustellen, dass die Parlamentsdienste dem Parlament und unmittelbar seinen **Kommissionen zugeteilt** und nicht vom Bundesrat abhängig sind. Die Parlamentsdienste sollen sich mit den entsprechenden **internationalen**

len Einrichtungen, z.B. den wissenschaftlichen Diensten des EU-Parlaments, einzelner EU-Mitgliedstaaten wie Dänemark oder von EWR-Staaten wie Norwegen **vernetzen** (Botschaft Ziffer 2.1.7.2). Es gibt Vorbilder wie Norwegen und natürlich die Konferenz der Kantonsregierungen mit Mitarbeitenden im EU-Parlament bzw. in Brüssel.

Eine Kernfrage bleibt: Wollen sich **die Parlamentsmitglieder engagieren** und wenn ja, in welchem Umfang?

7. Übernahmeverfahren und Demokratievorbehalt

7.1. Rechtsübernahmepflicht, Aktualisierung, problemlose und problematische Fälle – kaum häufige Beanspruchung von Parlament und Volk

Das Ziel ist es, «... die Beteiligung der Schweiz am Binnenmarkt der Union auf der Basis derselben Regeln, die für den Binnenmarkt gelten, zu stärken und zu vertiefen ...» (z.B. Präambel IP-FZA). Die Beteiligung der Schweiz soll **auf Dauer** begründet werden. Die **Aktualisierung** oder Weiterentwicklung der Abkommen gemäss den Entwicklungen des EU-Rechts ist eine **gemeinsame Pflicht der Schweiz und der EU** (z.B. Art. 4 ff. IP-FZA). So kann die Schweiz in Zukunft, wenn die EU (wie in der Vergangenheit bei den technischen Handelshemmnissen) mit der Aktualisierung eines Abkommens in Verzug ist, ihre Rechte über das Streitbeilegungsverfahren geltend machen. Ohne Aktualisierung können die Hürden im Binnenmarkt wachsen. Sie würden die Beteiligung der Schweiz, die Rechtssicherheit und die Demokratie schwächen sowie die jeweiligen Wirtschaftsakteure benachteiligen. Die Verträge sollen **die Interessen der Schweiz schützen** (vorn [Ziffer 2.1](#)).

Die EU informiert die Schweiz via den GA über einen im EU-Gesetzgebungsverfahren verabschiedeten EU-Rechtsakt, «der unter das Abkommen fällt» (z.B. Art. 5 Abs. 3 IP-FZA; Botschaft Ziffer 2.1.6.2.3). Die Information löst die **Rechtsübernahmepflicht** aus, wenn der EU-Rechtsakt ein «Binnenmarktabkommen» (vorn [Ziffer 2.1](#)) betrifft, an dem die Schweiz auf Grund der Abkommen teilnimmt, wenn er also in dessen **Anwendungsbereich** fällt, den darin festgelegten Zielen entspricht und nicht in den Geltungsbereich einer **Ausnahme** fällt, welche die Schweiz und die EU ausgehandelt haben. Dann ist der EU-Rechtsakt in das Abkommen zu integrieren (z.B. Art. 5 Abs. 1 IP-FZA) bzw. zu übernehmen (Botschaft Ziffer 2.1.6.2.8 f.; vorn [Ziffer 2.1](#)). Die Schweiz kann schon in einem **ersten Meinungsaustausch** (vorn [Ziffer 3.2](#)) auf die EU-Information antworten, es **fehle an einem einschlägigen Anwendungsfall**.

Nach verbreiteter Auffassung dürften Rechtsübernahmen, die «wichtig» sind (vorn [Ziffer 2.2](#)) und folglich auf die Stufe von Parlament und Volk gehören, eher **selten** sein. Bisher: Zum LuftVA waren es viele Regelungen, dem Vernehmen nach seit Inkrafttreten rund 450, meist technisch-administrativer Natur,

beim FZA etwa eine pro Jahr; die Schweiz hat eine einzige (Unionsbürgerrichtlinie) im Ergebnis abgelehnt. Auch künftig dürften viele Rechtsübernahmen bloss «technisch», d.h. von geringem Gewicht (schweizerischerseits auf Verordnungsebene), oder politisch wenig strittig sein, weil sie nach den frühzeitigen Mitberatungsbeiträgen der Schweiz im EU-Gesetzgebungsverfahren (vorn [Ziffer 3.2](#)) oder sonst der Rechts- und Interessenlage der Schweiz entsprechen, so jedenfalls die Erfahrung aus Schengen (z.B. Waffenrichtlinie). **Problematisch** dürften Fälle sein, wenn sie nicht im Interesse der Schweiz liegen, mit erheblichen Auswirkungen auf die Grundrechte, die Kantone, die Wirtschafts- und Sozialordnung oder wenn mit einem Risiko von Ausgleichsmassnahmen zu rechnen ist oder wenn sich im EU-Gesetzgebungsverfahren unter den Vertretungen oder im Genehmigungsverfahren keine schweizerische Mehrheit, schon gar kein Konsens, für eine Schweiz-verträgliche und referendumsfeste Regelung abzeichnet usw.

Eine vorläufige Anwendung des neuen EU-Rechts ist nur nach den Regeln des schweizerischen Parlamentsrechts erlaubt. Sprechen sich die zuständigen Kommissionen beider Räte dagegen aus, so verzichtet der Bundesrat darauf (Art. 7b RVOG; Art. 152 Abs. 3ter ParlG).

7.2. Verfahren zur Integration oder Übernahme eines EU-Rechtsakts

Nach der Information durch die EU wird das (Integrations- oder Übernahme-)Verfahren (Botschaft Ziffer 2.1.6.2.3 f.) eingeleitet. Während der Diskussionen im GA kann eine **Information und Konsultation des Parlaments** stattfinden (hinten [Ziffer 8.4](#)). Auf Antrag einer Vertragspartei im GA wird eine **Gesprächsphase** über allfällige **Anpassungen** (hinten [Ziffer 7.5](#)) durchgeführt. Ihr folgt gegebenenfalls die **Ermächtigung** der schweizerischen Vertretung im GA, dem Vertrag zuzustimmen oder die Weisung, ihn abzulehnen. Der allenfalls anschliessende **GA-Beschluss** ist der Rechtsübernahmevertrag, d.h. ein **rechtsetzender völkerrechtlicher Vertrag** (Botschaft Ziffer 2.1.6.2.4; vorn [Ziffer 2.1](#)), der das Abkommen aktualisiert bzw. den Anhang anpasst (z.B. Art. 5 Abs. 4 IP-FZA). Es gilt der Demokratievorbehalt (hinten [Ziffer 7.3](#)). Der GA-Beschluss muss landesintern **genehmigt** werden, zunächst durch das Parlament, allenfalls das Volk (Art. 166 Abs. 2, Art. 141 BV; Botschaft Ziffer 2.1.6.2.4; hinten [Ziffer 10.1 f.](#)). Dann kann er in Kraft treten.

7.3. Mitentscheid und Demokratievorbehalt

Der **Demokratievorbehalt** ist das **Hauptmittel zur Verwirklichung der schweizerischen Demokratie** im Rechtsübernahmeverfahren der Bilateralen III (vorn [Ziffer 2.2](#)). Die Übernahme gründet auf einem **völkerrechtlichen Vertrag** (vorn [Ziffer 7.2](#)). Dessen Abschluss müssen die Schweiz und die EU zustimmen; die Schweiz **entscheidet vollberechtigt mit** (vorn [Ziffer 2.2](#)). Das Übernahmeverfahren verbindet Völkerrecht und schweizerische Verfassungsordnung (vorn [Ziffer 2.1](#)). Die Schweiz ist **dem Völkerrecht «nicht ausgeliefert»**. Sie übernimmt EU-Rechtsakte **nie automatisch** (Botschaft Ziffer 2.1.6.2.4). Die Verträge gehen von der **«Erfüllung verfassungsrechtlicher Verpflichtungen durch die Schweiz»** aus (z.B. Art. 6 Abs. 1 IP-FZA), also stets davon, dass für die Schweiz für jeden einzelnen Beschluss das nach der landesinternen (demokratischen) Ordnung zuständige Organ zustimmen muss (Botschaft Ziffer 2.1.6.2.2). Das ist der **Demokratievorbehalt der Schweiz**. Der GA entscheidet einstimmig (vorn [Ziffer 3.2](#)). **Ohne ordnungsgemässe Ermächtigung der schweizerischen Vertretung im GA wird die Rechtsübernahme nicht rechtsverbindlich**. Die schweizerische Vertretung im GA darf den Vertragsentwurf weder ändern noch mit Vorbehalt von Änderungen zustimmen. Diese Vertretung ist – ohne Wenn und Aber – dem verfassungsmässigen Demokratievorbehalt verpflichtet. Weder die EU noch das Schiedsgericht noch der EuGH dürfen einseitig eine Rechtsübernahme anordnen (hinten [Ziffer 10.3](#)).

Es gibt **keine EU-Rechtssetzung an der schweizerischen Rechtsordnung vorbei**, keine Delegation aus den Verträgen oder aus der Schweiz an die EU, ebenso wenig eine «allmächtige» EU-Exekutive und EU-Verwaltung, die sich durchzusetzen könnte. Belanglos ist für den Demokratievorbehalt, in welcher **EU-Rechtsform** die EU-Rechtsakte ergehen (Vernehmlassungsbericht Ziffer 2.1.5.2.2) oder mit welcher Methode die Integration erfolgen soll (hinten [Ziffer 7.4](#)).

Auch bei der Integrationsmethode (hinten [Ziffer 7.4](#)) erfolgt die Übernahme durch einen durch die Schweiz und die EU einvernehmlich angenommenen Beschluss (Botschaft Ziffer 2.2.6.2.2). Wie beim gesamten Vertrag ist die «Erfüllung verfassungsrechtlicher Verpflichtungen durch die Schweiz» (z.B. Art. 6 Abs. 1 IP-FZA) selbstverständlich. Der Demokratievorbehalt gilt hier nicht minder. Genau für diese Problematik werden hier – zusätzlich zur Botschaft – 2 **«Demokratisicherungen» vorgeschlagen** (hinten [Ziffer 9](#)).

Wer **landesintern** zuständig ist, **bestimmt allein die Schweiz**, und zwar autonom, ohne Zustimmung der EU und ohne dass es einer Grundlage in einem

Vertrag bedürfte. Das Parlament **stellt die Weiche**. Das Parlament bestimmt, ob eine Rechtsübernahme **«wichtige»** Bestimmungen enthält bzw. eine Änderung eines Bundesgesetzes verlangt; dann ist der **Entscheid dem Parlament oder dem Volk vorbehalten** (vorn [Ziffer 2.2](#)). Sonst reicht ein Departementsentscheid (Vernehmlassungsbericht Ziffer 2.1.5.2.3, S. 79) oder ein Bundesratsbeschluss (Art. 166 Abs. 2 BV, Art. 7a, Art. 48a RVOG).

7.4. Integrations- und Äquivalenz-Methode

Die Verträge folgen zwei unterschiedlichen Wegen, wie sie die EU-Rechtsakte integrieren (Botschaft Ziffer 2.1.6.2.5). Die Unterscheidung zwischen den beiden Methoden ist nicht scharf.

Gemäss der sogenannten **Integrationsmethode** (Abkommen Personenfreizügigkeit, Luftverkehr bisher und neu Strom, Lebensmittelsicherheit und Gesundheit) werden neue EU-Rechtsakte durch Beschluss des GA «direkt» in das Abkommen überführt (z.B. Art. 5 Abs. 4 IP-FZA). Wenn der GA zugestimmt hat, sind sie unmittelbar anwendbar. Der Beschluss des GA setzt schweizerischerseits voraus, dass er **der schweizerischen Rechtsordnung entspricht** und die schweizerische Vertretung zum Beschluss **ermächtigt** ist (vorn [Ziffer 7.3](#)).

Bei der **Äquivalenzmethode** steht das Ergebnis im Vordergrund. Die Schweiz besitzt einen gewissen Spielraum, das Ziel mit eigenen Mitteln «indirekt» zu erreichen (z.B. Art. 5, insbesondere Abs. 2 IP-MRA).

7.5. Vereinbarte Anpassungen

Im GA findet auf Antrag einer Vertragspartei ein Meinungsaustausch statt (z.B. Art. 5 Abs. 3 IP-FZA; vorn [Ziffer 7.1](#)). In dieser **Gesprächsphase** (Botschaft Ziffer 2.1.6.2.3) geht es der Schweiz um ihre Entscheidungsfreiheit und die Konsensarbeit bei der praktischen Umsetzung von EU-Rechtsakten (hinten [Ziffer 10.1 f.](#)). Dabei soll die Rechtsübernahme nicht aufgeweicht, sondern auch für die Schweiz «annehmbar» werden (hinten [Ziffer 10.3](#)). Dazu gelingt es u.U., **Anpassungen zu vereinbaren**. Spielräume lassen sich für «Übergangsmodalitäten» (Fristen, zusätzliche Änderungen usw.), sogar für «neue Ausnahmen» zur Entschärfung von Konfliktlinien nutzen, nicht aber um neue Pflichten zu begründen (Vernehmlassungsbericht Ziffer 2.1.5.2.2.5, S. 74 f.). Einzubeziehen sind die Spielräume bei Ausgleichsmassnahmen (vorn [Ziffer 5.4](#)). Der EWR (Art. 102 Abs. 3 EWR-Abkommen) verfügt über eine Praxis zu solchen «vereinbarten Anpassungen».

8. «Information und Konsultation» des Parlaments (E-Art. 152a, Art. 152 ParlG) – Erneuerung, Fragen und Vorschläge

8.1. Was bewirken Vorverlegung und Mitwirkung?

Vorverlegung und Mitwirkung erreichen nur den Bundesrat, nicht die EU-Ebene, keine EU-Institutionen (vorn [Ziffer 4.4](#)). Was nützen Mitwirkungen, wenn der Bundesrat deren Gehalt bei der EU nicht einbringt, sich nicht an die Parlamentsmeinung hält oder halten muss? Was bewirkt die Konsultation? Wird das Parlament gestärkt, wie es der Bundesrat beabsichtigt (Botschaft Ziffer 2.1.7.2.1 f.)?

8.2. Mit welchen EU-Rechtsakten muss sich das Parlament befassen?

Das Parlament bestimmt, ob ein EU-Rechtsakt, der in den Geltungsbereich eines Binnenmarktabkommens fällt (vorn [Ziffer 2.1](#)), «**wichtig**» oder «**wesentlich**» ist (E-Art. 152a Abs. 1 f., Art. 152 Abs. 2 f. ParlG; vorn [Ziffer 2.2](#)), sodass sich das Parlament bzw. das Volk damit zu befassen hat. Weil bei Rechtsübernahmen die Mitwirkung des Parlaments vorverlegt werden muss (vorn [Ziffer 6.2](#)), ist bereits frühzeitig zu fragen, ob die anstehenden EU-Rechtsakte wichtig sein «**könnten**» oder ob eine solche Bedeutung «**absehbar**» sei (Tabelle Botschaft, Ziffer 2.1.7.2.3). Das ist Teil der Analyse (vorn [Ziffer 5.2](#)). Diese Frage kann sich je nach Gang des Verfahrens **mehrfach** stellen. Keine Rolle spielt, wie der Bundesrat urteilt; das Parlament entscheidet selbst über seine Zuständigkeit (vorn [Ziffer 6.1](#)).

8.3. Gehalt der Konsultation – Austausch, Annäherung und Konsensbeitrag

Was Konsultation (E-Art. 152a, Art. 152 ParlG) meint²⁸, ist relativ offen. Schon **allgemein** ist Konsultation mehr als Wissensübermittlung oder Anhörung. Sie soll auf Antrag des Bundesrats oder Verlangen einer Kommission (E-Art. 152a

²⁸ Graf/Caroni, Samuel Muralt/Florent Tripet Cordier, Komm. zum ParlG, Art. 152 Rz. 26 ff., insbesondere Rz. 28d f., 34, 39 f.

Abs. 4, Art. 152 Abs. 5 ParlG) zur Diskussion und zum **Austausch von Ratschlägen** führen. Konsultation ist weder ein Titel für Alleingänge des Bundesrats noch ermöglicht sie den Kommissionen, Befolungspflichten oder Mitentscheidungsrechte zu beanspruchen. Der Bundesrat ist laut der Praxis nicht einmal verpflichtet, den Umgang mit einer Meinung oder Empfehlung einer Kommission zurückzumelden²⁹. Wirkung erreicht die Konsultation, wenn sie Stellungnahmen mit politischem Gewicht, Erwartungen oder gar Empfehlungen zustande bringt, die der Bundesrat unterstützt. Es geht auch darum, anschliessend ein erfolgreiches Genehmigungs- und Umsetzungsverfahren (Art. 166 Abs. 2 BV) zu erreichen, sei es für oder gegen eine Rechtsübernahme.

Mit Blick auf den **Rechtsübernahmeprozess** zwischen Binnenmarktteilnahme und nationalem Gegengewicht (vorn [Ziffer 2.2](#)) fordert Konsultation mehr als gegenseitige Beratung. Bundesrat und Parlament sollen zusammenwirken (vorn [Ziffer 2.3](#)), um gemeinsam ein **möglichst gutes Stück aussen- und innenpolitisch vertretbarer Gesetzgebung** zu erreichen oder dies eben zu verwerfen. Konsultation soll zu einem **Konsens** über das einschlägige Rechtsübernahmegeschäft beitragen (hinten [Ziffer 10.2](#)). Konsultation soll klären, welche Anliegen der Bundesrat in Vertretung der Schweiz **auf der EU-Ebene** als potenziell intern tragfähig und extern erfolgreich **einbringen kann und soll** (vorn [Ziffer 4.4](#)).

8.4. «Information und Konsultation» in einem konkretisierten, regelmässigen, strukturierten, wirkungsvollen Prozess in 9 «Meilensteinen» – Bundesratsvorschlag

Der Bundesrat beantragt für die «Klärung der Rolle des Parlaments» (Botschaft Ziffer 2.1.7.2.2; vorn [Ziffer 6.2](#)) – neben dem bisherigen Art. 152 ParlG – einen neuen **Art. 152a ParlG zu schaffen**. Er soll eine **spezielle Regelung** der parlamentarischen Mitwirkung bei der Ausarbeitung von EU-Rechtsakten sein, die wichtig oder wesentlich sein **«könnten»**. Dies soll (dem Bundesrat) einen ausreichenden politischen Handlungsspielraum geben und es ermöglichen, dass das Parlament in einer frühen Phase des EU-Gesetzgebungsverfahrens einbezogen wird (Botschaft Ziffer 2.1.7.2.2). E-Art. 152a ParlG ist auf **«Ausarbeitung»**, d.h. das EU-Gesetzgebungsverfahren, beschränkt. Er bezieht sich nicht auf den Rechtsübernahmevertrag (vorn [Ziffer 7.2](#)) usw., Streitbeilegung oder Ausgleichsmassnahmen; E-Art. 152a ParlG ist dagegen sinnvollerweise auf die

²⁹ Muralt/Tripet Cordier, a.a.O., Rz. 28e.

Erarbeitung von **Anpassungen vor dem Vertragsschluss** (vorn [Ziffer 7.5](#)) anwendbar. Für alle anderen Konstellationen bleibt **Art. 152 ParlG** anwendbar. Er ist die **Grundnorm** (Botschaft Ziffer 2.1.7.2.2; MM Bundesrat 5.12.25).

Art. 152 und E-Art. 152a ParlG sollen als **zentrales Instrument die Mitwirkung** so regeln (vorn [Ziffer 4.2](#)), dass **das Parlament** durch «Information und Konsultation» **gestärkt** wird. Diese Mitwirkung soll bei «**wichtigen**» bzw. «**wesentlichen**» **EU-Rechtsakten** zum Zug kommen (Art. 152 Abs. 2 f. ParlG; E-Art. 152a Abs. 1 f. ParlG). Sie soll nicht bloss einzelfallweise, auf mehr oder weniger zufällige Anfragen des Bundesrats hin stattfinden oder wenn es das Parlament «verlangt» (Art. 152 Abs. 5 ParlG). Die Mitwirkung soll in allen einschlägigen Fällen **regelmässig, systematisch** und in einem **gemäss dem Ablauf des Rechtsübernahmeprozesses strukturierten Prozess wirkungsvoll** greifen. **Die einzelnen «Meilensteine»** sollen **verbindlich** festgelegt und so bestimmt oder **konkretisiert umschrieben** werden, dass sich bei der Anwendung möglichst wenig Fragen stellen. Die Mitwirkung soll laufen, nicht verzögern (vorn [Ziffer 4.2](#)). Die Mitwirkung soll **früh**, d.h. mit der Erarbeitung des EU-Rechtsakts beginnen (vorn [Ziffer 4.2](#)), nicht erst dann, wenn sich die Kunde in «Bern» verbreitet, dass die EU neues Recht schafft. Neben den **APK** soll das Verfahren **sachlich breit** die **Sachkommissionen** einbeziehen, die für den **Binnenmarktbereich zuständig** sind (E-Art. 147a Abs. 2 ParlG; vorn [Ziffer 2.1](#)). Ihnen obliegt insoweit auch die Erarbeitung der «Schweizer Position» (Botschaft Ziffer 2.1.7.2.2).

Diese Gesetzeslage befähigt das Parlament oder seine Kommissionen grundsätzlich **selber zu bestimmen, ob, wann und wie es oder sie «materiell mitwirken» will** oder wollen, unabhängig von einer «Weisung» des Bundesrats (hinten [Ziffer 8.5](#)). Der Bundesrat soll die «volle Transparenz» herstellen und die Information dazu liefern (E-Art. 152a Abs. 1 ParlG, Botschaft Ziffer 2.1.7.2.1; vorn [Ziffern 4.2, 6.3](#)). Die Kommissionen dürfen zudem selber eine Konsultation verlangen (E-Art. 152a Abs. 4, Art. 152 Abs. 5 ParlG). Sie können auch auf Informationen und Konsultationen verzichten oder sie einschränken³⁰.

³⁰ Muralt/Tripet Cordier, a.a.O., Rz. 34.

Bundratsvorschlag für 9 «Meilensteine» zu Information und Konsultation

Vor diesem Hintergrund schlägt der Bundesrat ein **derart konkretisiertes und strukturiertes Verfahren in 9 «Meilensteinen»** vor («Weisungen» Tabelle Botschaft Ziffer 2.1.7.2.3); für die dynamische Rechtsübernahme die Nr. 1 bis 4, zusätzlich für Streitbeilegungsverfahren die Nr. 5 bis 7 und für Ausgleichsmassnahmen die Nr. 8 bis 9 (Botschaft Ziffer 2.1.7.2.3).

Verfahren	Information (neuer Art. 152a Abs. 1 für das <i>Decision Shaping</i> und Art. 152 Abs. 2 ParlG für die anderen Verfahren)	Konsultation (neuer Art. 152a Abs. 2 für das <i>Decision Shaping</i> und Art. 152 Abs. 3 ParlG für die anderen Verfahren)
Dynamische Rechtsübernahme		
1. <i>Decision Shaping</i>	Ja, wenn der betreffende EU-Rechtsakt wichtig sein könnte, das heisst insbesondere, wenn absehbar ist, dass: a. die Übernahme des Rechtsakts in das Abkommen von der Bundesversammlung genehmigt werden muss; b. der Rechtsakt wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthält; c. die Übernahme des Rechtsakts in das Abkommen die Verabschiedung oder Änderung eines Bundesgesetzes erfordern würde.	Ja, wenn der betreffende EU-Rechtsakt wesentlich sein könnte, das heisst insbesondere, wenn absehbar ist, dass: a. der Rechtsakt besonders wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthält oder b. die Übernahme des Rechtsakts in das Abkommen die Verabschiedung eines besonders wichtigen Bundesgesetzes oder eine erhebliche Änderung eines Bundesgesetzes erfordern würde.
2. Diskussionen in den GA bezüglich der Übernahme eines EU-Rechtsaktes	Ja, insbesondere wenn der betreffende EU-Rechtsakt wichtig sein könnte (siehe Ziff. 1 oben).	Ja, insbesondere wenn: a. der Rechtsakt der EU besonders wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthält; b. die Übernahme des Rechtsakts in das Abkommen die Verabschiedung oder eine erhebliche Änderung eines Bundesgesetzes erfordern würde; oder c. der Bundesrat plant die Übernahme des Rechtsakts in das Abkommen abzulehnen, während die EU der Ansicht ist, dass der Rechtsakt übernommen werden soll. Gegenstand der Konsultation sind insbesondere die Positionierung der Schweiz im GA und die Modalitäten einer allfälligen Übernahme des betreffenden Rechtsakts der EU in das Abkommen.
3. Entscheid des Bundesrates, eines Departements oder eines Amtes, die Schweizer Delegation im GA zu ermächtigen, einen Beschluss zu fassen	Ja, wenn der EU-Rechtsakt Gegenstand einer Information oder Konsultation gemäss Ziffer 1 oder 2 oben war.	Nein.
4. Genehmigung der Beschlüsse des CM durch die Schweiz und Inkrafttreten	Die Genehmigung obliegt der Bundesversammlung, es sei denn, sie delegiert diese Kompetenz an den Bundesrat, der sie wiederum unter bestimmten Voraussetzungen an ein Departement oder ein Amt delegieren kann (Art. 166 Abs. 2 BV). Für die anschliessende Ratifizierung ist der Bundesrat zuständig (Art. 184 Abs. 2 BV).	

Tabelle 2.1.7.2.3: Information und Konsultation des Parlaments

8.5. Form der Konkretisierung: durch Gesetz und eine «Weisung»

Der Bundesrat umschreibt die Meilensteine zur Konkretisierung von «Information und Konsultation» in «**Weisungen** zur Umsetzung...» (Botschaft Ziffer 2.1.7.2.3). Diese Weisungen «zuhanden der Bundesverwaltung» nach dem Vorbild der Weisungen vom 27. November 2024/5. Dezember 2024 für die Umsetzung von Artikel 152 des Parlamentsgesetzes³¹ müssten «**in enger Zusammenarbeit mit dem Parlament ...**» ausgearbeitet werden (Botschaft Ziffer 2.1.7.2.3). Weisungen des Bundesrates richten sich an die Verwaltung (Art. 35 RVOG). Das Parlament ist an keine bundesrätlichen Weisungen gebunden. Sie können das Parlament freilich über das Verhalten der Verwaltung informieren. Um diese Information zu optimieren, ist es sinnvoll, das Parlament schon bei der Erarbeitung zu orientieren. Das Parlament ist nicht befugt, der Verwaltung gegenüber Weisungen zu erlassen oder am Erlass durch den Bundesrat formell mitzuarbeiten.

Um seine Bedürfnisse nach Information oder Konsultation verbindlich festzulegen, braucht das Parlament keine Weisungen. Zu diesem Zweck erlässt es ein **Gesetz** (nach dem Vorbild von Art. 152 Abs. 3 ParlG) oder eine Parlamentsverordnung. **Längerfristig** spricht viel dafür, die Konkretisierungen der Meilensteine für Information und Konsultation in **einem Gesetz** zu verankern. Die Vorteile dieses Weges liegen auf der Hand.

8.6. Vorschläge für alternative «Meilensteine» zur dynamischen Rechtsübernahme

In einem Gesetz können die Meilensteine entlang **dem Ablauf des Rechtsübernahmeprozesses** festgelegt werden. Wird ein Meilenstein erreicht, bietet sich die Gelegenheit, über einen geplanten EU-Rechtsakt zu informieren und dazu zu konsultieren. Das kann im EU-Rechtssetzungsverfahren oder im Übernahmeverfahren zutreffen. Die generell festgelegten Meilensteine sind je nach **Einzelfall flexibel** zu handhaben, u.a. um den **Aufwand minimal zu halten**.

Meilensteine könnten im EU-Gesetzgebungsverfahren mindestens sein:

Erste Phase: Einzubeziehen ist das Parlament bei **Vorbereitungen in Arbeitsgruppen usw. der EU-Kommission** (z.B. Art. 4 Abs. 1 IP-FZA), d.h. **möglichst früh** gemäss Bundesrat («Weisung» Nr. 1; vorn [Ziffern 8.4, 4.3](#)), während die

³¹ BBl 2024 3018/3067.

Arbeitsgruppe das Thema aufgreift oder gar einen ersten Entwurf erstellt. Eine Parlamentskommission kann in Absprache mit dem Bundesrat schweizerische **Sachverständige** anhören und ihnen Anliegen mitgeben. Zu klären ist deren Rolle zwischen Expertise und Ländervertretung. In dieser Phase kann auf Antrag einer Vertragspartei ein **erster Meinungsaustausch** im GA (vorn [Ziffer 3.2](#)) stattfinden, z.B. zur Frage, ob ein Anwendungsfall oder eine Ausnahme betreffend die Schweiz vorliege; dies schliesst u.U. einen Entscheidungsspielraum ein. Dazu gibt es eine Praxis der EWR-Staaten.

Zweite Phase: Einzubeziehen ist das Parlament unmittelbar **vor oder nach Verabschiedung des Vorschlags der EU-Kommission**: erstmals während der Vorbereitung vor dem Entscheid der EU-Kommission und ein zweites Mal, wenn die EU-Kommission ihren Vorschlag verabschiedet hat, also im GA.

Dritte Phase: Zu **Diskussionen im GA** über das **Gesetzgebungsverfahren** vor dem EU-Rat und dem EU-Parlament hat der Bundesrat das Parlament **u.U. mehrfach einzubeziehen**, um Positionen der Schweiz zu beraten, zu beschliessen und bei der EU einzubringen (z.B. Art. 4 Abs. 1 Unterabsatz 3 IP-FZA). Die schweizerische Präsenz ist namentlich für ein **Konsens- bzw. Triologverfahren** (vorn [Ziffer 3.2](#)) bedeutsam. Die Bundesversammlung hat jüngst anhand des Asyl- und Migrationspakts (dort ging es um Schengen/Dublin) erfahren, wie der EU-Rat und das EU-Parlament in einem **langen Verfahren mit veränderten Inhalten** miteinander arbeiten³².

Vierte Phase: Bei **Diskussionen im GA** zum **Übernahmeverfahren** (z.B. Art. 5 Abs. 3–5 IP-FZA) soll der Bundesrat die Kommissionen grundsätzlich informieren und konsultieren. **Es geht dabei** einerseits um die Gespräche über **Anpassungsmöglichkeiten** an das schweizerische Recht (vorn [Ziffer 7.5](#)), andererseits um den Entscheid, eine Bundesstelle zu **ermächtigen** oder anzuweisen, einem GA-Beschluss zur Übernahme eines EU-Rechtsaktes **zuzustimmen oder diesen abzulehnen** (vorn [Ziffer 7.3](#)).

Weitere Themen können aufgegriffen werden, so zu Streitbeilegungen, zu Ausgleichsmassnahmen, zu Fragen der Zusammenarbeit mit Partnern (vorn [Ziffer 5.5](#)) oder zu Beiträgen interessierter Kreise (vorn [Ziffer 5.6](#)).

Die parlamentarischen Kommissionen sollen **nicht vorschnell** (vorn [Ziffer 5.2](#)), z.B. schon in der Phase vor der EU-Kommission einen Entscheid für oder gegen eine Rechtsübernahme fällen. Sie sollen vielmehr dem Bundesrat Zeit las-

³² «Zeitleiste – Migrations- und Asylpaket» vom 4.5.2016 bis 14.5.2024 und seitherige Entwicklung <www.consilium.europa.eu/de/policies/eu-migration-asylum-reform-pact/timeline-migration-and-asylum-pact/>.

sen und Handlungsmöglichkeiten einräumen. Die Verhältnisse können sich im Laufe des EU-Rechtsetzungsverfahrens ändern und (neue) Chancen für Schweiz-verträglichere EU-Rechtsakte eröffnen oder es können referendumsfestere Lösungen entstehen. Ebenso wenig soll der Bundesrat unnötig früh eine Rechtsübernahme ablehnen, ohne die Kommissionen zu informieren und zu konsultieren. Über die Rechtsübernahme oder deren Ablehnung kann grundsätzlich immer noch später, im Übernahmeverfahren oder anlässlich der Genehmigung der Übernahme durch die Bundesversammlung oder in einer Volksabstimmung, befunden werden.

8.7. Ergänzende Instrumente

Der Konsultationsprozess ist bereits teilweise geregelt worden (Art. 5b RVOV). Die Regelung könnte ergänzt werden, z.B. durch eine Pflicht des Bundesrates zur Information oder Rückmeldung über Geschäfte, zu denen eine Kommission eine Empfehlung abgegeben hat, und durch eine Pflicht, Abweichungen zu begründen (vgl. Art. 152 Abs. 3 Satz 2 ParlG).

9. ZUSATZ zur Botschaft: Zwei besondere Instrumente des Parlaments zur Demokratiesicherung

9.1. Furcht vor «Entmachtung», «Untergang der Freiheit» – Antwort des Parlaments gefragt

Befürchtet wird mitunter, **die Schweiz riskiere zufällige EU-Anbindungen**. Dem «stillen Weg» über die Konsultation wird in der Öffentlichkeit teils miss-traut. «Fremdes» Recht werde von Behörden eigenmächtig akzeptiert oder «rutsche» ungewollt durch missratene Mitarbeit oder Untätigkeit von Behörden und der Verwaltung ohne Zustimmung der Schweiz durch. Noch so grosse Transparenz oder Konsultation genügen als Gegenwehr nicht.

9.2. Kein EU-Rechtsakt darf «durchrutschen»; das Parlament muss einen Volksentscheid erreichen können

«Durchrutschen» eines EU-Aktes, d.h. Übernahme ohne Zustimmung der zuständigen Behörde und allenfalls des Volkes, ist rechtlich ausgeschlossen (vorn [Ziffer 7.3](#)). Indessen besteht **faktisch eine gewisse Gefahr**: zu späte Information, zeitlicher, politischer, sachlicher Druck, Vorfestlegung, schlechte administrative oder politische Vorbereitung oder Führung (hinten [Ziffer 10.2](#)), technische oder politische Verflechtungen usw. Selbst die **Konsultation** ist in ihrer Wirkung **unsicher** (vorn [Ziffer 8.3](#)).

Um dieser Gefahr (auch bloss vorsorglich) zu begegnen, braucht es ein taugliches **neues Verfahren**. Der Bundesrat sah dieses Bedürfnis nach einem Verfahren. Daher hat er E-Art. 152a ParlG beantragt. Er hat z.B. eine Konsultation vorgeschlagen, «... insbesondere, wenn: ... der Bundesrat plant, die Übernahme des Rechtsakts in das Abkommen abzulehnen, während die EU der Ansicht ist, dass der Rechtsakt übernommen werden soll.» (Botschaft Tabelle 2.1.7.2.3 Ziffer 2, Konsultation lit. c). Diese Präzisierung in der «Weisung» genügt indessen nicht (vorn [Ziffer 8.4](#)). Ebenso wenig reichen E-Art. 152a Abs. 4 und Art. 152 Abs. 5 ParlG; sie ermöglichen keinen verbindlichen Entscheid. Darum soll durch das Gesetz **dem Parlament** bzw. seinen zuständigen **Kommissionen** ein **Verfahren in die Hand** gegeben werden, das zu einem **verbindlichen Ent-**

scheid von Parlament und Volk führt; am Ende muss **das Volk das letzte Wort** haben.

Deshalb werden «**Demokratisicherungen**» vorgeschlagen. Gemeint sind Sicherungselemente, die das Parlament bei «wichtigen» Bestimmungen (vorn [Ziffer 2.2](#)) nutzen kann. Im **komplexen Spannungsfeld** zwischen der vom Bundesrat angeführten Mitarbeit in der EU und der Sicherung des Demokratievorbehalts (vorn [Ziffern 4.4, 7.3](#)) soll ein **Mittelweg** geschaffen werden. Es ist ein Verfahren einzurichten, damit Parlament und Volk ihren Platz und gleichsam **eine Stimme erhalten, bevor** der Bundesrat den Prozess im Verhältnis zur EU (praktisch) **abgeschlossen** hat.

Dazu könnten **zwei Rechte von parlamentarischen Kommissionen dienen**: ein Recht zur Information (hinten [Ziffer 9.3](#)) und ein Recht zur Verweisung ins ordentliche Verfahren (hinten [Ziffer 9.4](#)). Die Kommissionen sollen diese Rechte unabhängig von Meinungsäusserungen des Bundesrats ausüben dürfen. Ein Austausch mit dem Bundesrat vor einem Kommissionsbeschluss wäre sinnvoll, aber nicht vorgeschrieben.

Diese Rechte auszuüben ist **verfassungsrechtlich und völkerrechtlich zulässig**. Das Zusammenwirken zwischen Parlament und Bundesrat soll nicht geändert werden. Auch soll der Bundesrat nicht blockiert werden. Die Handlungsfähigkeit der Schweiz bliebe gewahrt (vorn [Ziffer 2.3](#)). Die Regelung schöpft die aussenpolitische Beteiligungsmöglichkeit des Parlaments aus (Art. 166 Abs. 1 BV), mehr nicht. Vorgeschlagen wäre keine Befugnis, einen völkerrechtlich geltenden Beschluss des GA aufzuheben. Ebenso wenig soll das Parlament dem Bundesrat zu Handen eines völkerrechtlichen Vertrags eine Rechtsübernahme gebieten oder verbieten können. Die Demokratisicherungen respektierten die Verträge Schweiz-EU und deren Integrationsgebot samt der zeitlichen Vorgabe. Sie gehen vom vertraglichen Grundsatz der «Erfüllung verfassungsrechtlicher Verpflichtungen durch die Schweiz» (z.B. Art. 6 und Art. 5 IP-FZA) aus. Die Ausübung des Verweisungsrechts wäre dem völkerrechtlichen Beschluss des GA vorgelagert. Mehr noch: Der Vorschlag **schliesst bloss eine Lücke**. Normalerweise darf das Parlament – innerstaatlich – im Nachhinein korrigieren, wenn der Bundesrat eine Verordnung erlässt, die dem Willen des Parlaments widerspricht. Es muss dazu bloss die gesetzliche Grundlage der Verordnung ändern. Ein Beschluss des GA dagegen ist völkerrechtlich endgültig und innerstaatlich nicht mehr korrigierbar. Die Demokratisicherungen können hier einspringen. Sie verwirklichen den Demokratievorbehalt (vorn [Ziffer 7.3](#)).

9.3. «Demokratisierung 1»: Recht der zuständigen Kommissionen zur Information über die Absicht des Bundesrats zur Rechtsübernahme

Innerstaatlich nötig ist ein **Informationsrecht** der nach E-Art. 152a ParlG zuständigen Kommissionen mit dem Gegenstück einer **Informationspflicht des Bundesrats**. Der Bundesrat soll in allen Verfahren zur Rechtsübernahme dauernd und rechtzeitig informieren, d.h. im EU-Gesetzgebungs- und im Übernahmeverfahren. Die Kommissionen müssen vor dem abschliessenden Entscheid des GA wissen, ob der Bundesrat eine (hängige) Rechtsübernahme **gutheissen oder ablehnen will**. Der Bundesrat muss rechtzeitig und begründet informieren, damit die zuständigen Kommissionen dem Bundesrat ihre Meinung kundgeben, mit ihm diskutieren und allenfalls den Weg über das Verweisungsrecht (hinten [Ziffer 9.4](#)) einschlagen können.

Diese besondere Informationspflicht ist (vorab in Art. 152, E-Art. 152a ParlG) nicht geregelt, sonst nicht im Gesetz enthalten. Es fehlen namentlich der konkrete Bezug zur Rechtsübernahme und die Verpflichtung zur Information.

9.4. «Demokratisierung 2»: Recht der zuständigen Kommissionen beider Räte zur Verweisung einer wichtigen Rechtsübernahme ins ordentliche Genehmigungsverfahren von Parlament und Volk

Beim Recht zur Verweisung geht es um eine vergleichbare Problematik. **Vorbild** ist die Regelung zur vorläufigen Anwendung (Art. 152 Abs. 3^{bis} lit. a, Abs. 3^{ter} ParlG; vorn [Ziffer 7.1](#)). Analog braucht es den Beschluss durch die nach E-Art. 152a ParlG zuständigen Kommissionen beider Räte. Sollte sich mehr als eine Kommission für zuständig erachten, z.B. eine APK und eine UREK, sollen sie sich zeitgerecht einigen. Gelingt dies nicht, wird ein Parlamentsorgan, z.B. das Büro oder ein(e) Ratspräsident(-in), entscheiden können und müssen.

Nur ein Verfahren wird vorgeschlagen, **keine** Befugnis der Kommissionen, verbindlich **über eine Rechtsübernahme zu befinden**. Ist nach der Verabschiedung der EU-Kommissionsinitiative und vor dem Abschluss des völkerrechtlichen Vertrags Schweiz-EU **im GA** der Erlass eines Rechtsübernahmeentscheids **hängig**, können sich die zuständigen Kommissionen beider Räte **gegen eine Rechtsübernahme aussprechen**. Oder sie können **Parlament und Volk als «Schiedsrichter» anrufen**. Sie haben also die Befugnis, sich u.U. **vor-**

zeitig einzubringen, sollten dies indessen **nicht vorschnell** tun (vorn [Ziffern 5.2, 8.6](#)).

Das Verweisungsrecht ermächtigt diese Kommissionen:

1. Durch den Bundesrat im GA **vorübergehend zu verhindern**, dass die schweizerische Vertretung im GA eine Rechtsübernahme gutheisst. Dazu muss der Bundesrat im GA einen Meinungsaustausch (eine Sistierung) verlangen. Allenfalls finden sich Kommissionen und Bundesrat in einer Konsultation. Der Bundesrat darf, ja muss die Kommissionen gegebenenfalls auf eine mögliche zeitliche Dringlichkeit hinweisen (z.B. Art. 5 IP-FZA).

2. Falls der Bundesrat an der Rechtsübernahme festhält, sollen die Kommissionen beider Räte zwar nicht befugt sein, die Rechtsübernahme zu verbieten. Aber sie sollen **den Entscheid ins ordentliche Genehmigungsverfahren verweisen** dürfen. Der Bundesrat steht dann vor einer **Wahl**. Entweder **verzichtet** er auf die Rechtsübernahme; dann ist die Sache insofern erledigt (eine Streiterledigung usw. vorbehalten; hinten [Ziffer 10.3](#)). Oder er **beharrt** auf der Rechtsübernahme. Dann muss er mit einer **Vorlage** den ordentlichen Weg zur **Genehmigung eines völkerrechtlichen Vertrags** einschlagen. In diesem Verfahren kommen wie normal alle Berechtigten, die Parlamentsorgane, die Kantone, die interessierten Kreise und die weitere Öffentlichkeit zum Zug, dann das Plenum des Parlaments und letztlich eventuell mit Referendum das Volk (Art. 166 Abs. 2, Art. 141 BV; hinten [Ziffer 10.1](#)).

10. Rechtsübernahmeentscheide – Konsens und demokratiefreundliche Lösungssuche

10.1. Einverständnis von Parlament und Volk – Schlüsselrolle des Parlaments und Rechtscharakter des Referendums – die zweite, bessere Lösung

Die Hauptmassnahme, um **Vertrauen** in die Politik der Schweiz gegenüber der EU und ins Rechtsübernahmeverfahren zu gewinnen, ist es, die zentrale Rolle von **Parlament und Volk** zu nutzen. Darum betont der Bundesrat, dass **Initiativ- und Referendumsrechte** weiterhin in vollem Umfang **gewährleistet** seien (Art. 136 BV; schon in der Übersicht zur Botschaft). Dieses Verfahren³³ ist in der Schweiz nötig, um das Ergebnis zu legitimieren (vorn [Ziffer 2.2](#)).

Das Parlament ist der **demokratische Hüter des bilateralen Weges**. Es steht zwischen **Ablehnung und Volksentscheid**. Wenn es eine Rechtsübernahme ablehnt, ist das Geschäft erledigt (vorn [Ziffer 7.3](#)). Es darf eine Rechtsübernahme ablehnen mit den entsprechenden Folgen gemäss den Verträgen (hinten [Ziffer 10.3](#)). Wenn es zustimmt, unterliegt sein Beschluss den verfassungsmässigen Referendumsrechten. Enthält ein Rechtsakt wichtige rechtsetzende Bestimmungen oder erfordert seine Umsetzung den Erlass oder die Änderung eines Bundesgesetzes, **muss** ihn das Parlament dem **fakultativen** Referendum unterstellen (Art. 164, Art. 141 BV; vorn [Ziffer 2.2](#)). Widerspricht der Rechtsakt der BV, darf er nicht übernommen werden, es sei denn, die BV sei mit **obligatorischem** Referendum angepasst worden (Art. 140 BV). So ist **das letzte Wort des Volkes gewahrt**.

Ob sich **das Parlament** für ein **Referendum** entscheidet, ist eine Frage des (nationalen) **Rechts** (vorn [Ziffer 2.1](#)). Sie stellt sich **bei Rechtsübernahmeentscheiden wie normal**. Das Referendum gründet auf einem **Recht der Einzelnen** (Art. 34, Art. 136 BV). Es ist in Verfassung und Gesetz derart bestimmt geregelt, dass jede Einzelne, jeder Einzelne sich unmittelbar darauf berufen kann. Sind die rechtlichen Voraussetzungen erfüllt, **muss das Parlament ein Referendum** anordnen. **Der Entscheid** ist unabhängig von einem zufälligen, «rein

³³ Niklas Luhmann, Legitimation durch Verfahren, Frankfurt a.M. 1983, vorab S. 27 ff., 174 ff.; Müller u. Mitb., a.a.O., Rz. 24.

politischen» Mehr im Parlament; das ist angesichts der Unabhängigkeit des Parlaments (vorn [Ziffer 6.1](#)) hervorzuheben. Massgebend ist **kein Behörden-belieben**. Das Parlament kann das Referendum weder steuern noch ergreifen noch verhindern. Das Referendum ist **ein «Volks»-Recht, kein «Behörden»-Recht**, anders als im Kern das französische «Referendum von oben», mit dem der Staatspräsident faktisch eine Vertrauensfrage über seine Person stellen darf (Art. 11 Abs. 1 Verfassung)³⁴.

Die EU lebt mit Referenden von EU-Mitgliedstaaten, allerdings anders ausgestaltet als in der Schweiz³⁵. Die EU **kennt** das schweizerische Referendum, vorab von Schengen. **Parlament und Referendum** gehören zur Verfassungsordnung der Schweiz, von der die Verträge ausgehen (z.B. Art. 6 IP-FZA). Das Referendum hat **Rechtscharakter**. Wenn die Schweiz sich daran hält, wird sie von der EU genauso Rechtstreue verlangen können. Recht ist die **Grundlage der bilateralen Vertragsbeziehung**, der Rechtssicherheit, der Gleichstellung der Schweiz mit der EU, des Schutzes des Kleinstaats gegen die EU, kurz des Verhältnisses zwischen der Schweiz und der EU (vorn [Ziffer 2.1](#)). Weicht die Schweiz vom Rechtscharakter des Referendums ab, und fällt sie einen beliebigen Behördenentscheid, so untergräbt sie dieses Fundament des bilateralen Weges. Sie liefert der EU Vorwände, ihrerseits und auf Kosten der Schweiz den Boden der Verträge zu verlassen, wenn ihr dies politisch gerade passt.

In diesem Rechtsrahmen kann sich die **Eigenart des schweizerischen Referendums** im «Volksstaat... in enger(-er) Berührung mit dem Leben»³⁶ entfalten. Die Auseinandersetzung um Volksentscheide ist **eine unaufgeregte Alltagssache, geprägt vom Leben der Menschen**, wie sie eben mit – positiven und negativen – Eigenschaften an der Demokratie teilhaben. Die Entscheide sind so lebensnah und unvorhersehbar, dass sie nur durch Konsens und Konsensarbeit gelingen (hinten [Ziffer 10.2](#)). Das Volk ist, die Menschen sind immer frei, sich auf ein Ja oder ein Nein festzulegen. **Ein negativer Entscheid** ist auch über eine **Rechtsübernahme gleichsam stets inbegriffen**. Er löst kein politisches Erdbeben aus, wie es die EU teils (z.B. beim französischen Nein zum Eu-

³⁴ Friederike V. Lange, „Direkter Ausdruck nationaler Souveränität“?: Das Referendum in Frankreich, 2010, S. 259 ff., in: Jahrbuch für direkte Demokratie 2009, NOMOS, <www.jstor.org/content/oa_book_edited/j.ctv941rdx>.

³⁵ Vatter, a.a.O., S. 383 ff.; Fernando Mendez/ Mario Mendez/ Vasiliki Trida, Referendum and the European Union, A Comparative Inquiry, Cambridge University Press Cambridge 2014, S. 7 ff.

³⁶ Fritz Fleiner, Beamtenstaat und Volksstaat, in: Fritz Fleiner, Ausgewählte Schriften und Reden, Zürich 1941, S. 150, S. 139 ff.

ropäischen Verfassungsvertrag³⁷) erlebt hat. Ebenso wenig tritt deswegen ein Bundesrat und schon gar nicht das Parlament zurück. In jeder Phase kann eine **Rechtsübernahme gutgeheissen oder abgelehnt** werden.

Zur schweizerischen politischen **Tradition gehört die zweite, bessere Lösung**. Die Ablehnung einer Vorlage ist nicht einfach das Ende eines Vorhabens und zwingt – wie gesagt – keineswegs zum Rücktritt eines Amtsinhabers. Im Gegenteil, der politische Prozess dauert an. Der Amtsinhaber trägt die politische Verantwortung über die ganze Wahlperiode (von z.B. von vier Jahren), über negative Parlaments- oder Volksentscheide hinaus. Die Politik ist Teil des Lebens; es geht weiter (hinten [Ziffer 10.4](#)). Die politische Verantwortung schliesst einen **Lernprozess** ein. Statt zu schmollen und sich gar zu verabschieden, erwartet die schweizerische direkte Demokratie, dass nach dem Scheitern einer Vorlage das **Bemühen um eine neue konstruktive Antwort beginnt**, inhaltlich vielleicht verändert oder breiter abgestützt. Die **Behörden sollen trotz Niederlage erneut antreten und eine zweite, bessere Lösung erarbeiten**, auch ein zweites **Referendum**. Ebenso muss **die Öffentlichkeit** den Behörden einen zweiten Versuch **zubilligen**. Der Erfolg der Neuauflage ist natürlich **nicht garantiert**. Sie kann wieder scheitern. Es gibt Fälle, in denen Anschlusslösungen z.B. zu «teuer» sind. Jedenfalls erwartet diese Tradition **neues Engagement** zu einem neuen Versuch.

10.2. Politik, Unsicherheit und Konsensarbeit bei Rechtsübernahmeentscheiden

Politische Entscheide sind in der Regel **unsicher**. So ist die Stimmabgabe bei jedem einzelnen Parlamentsmitglied und **bei allen einzelnen Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern** höchstpersönlich³⁸ und zunächst unsicher. Am Druckknopf im Parlamentssaal und namentlich an der Urne ist jede und jeder allein³⁹. Jeder und jede kann stimmen, wie er oder sie will, auch Parlamentsmitglieder (Art. 161 BV). Diese **Unvorhersehbarkeit des Abstimmungsergebnisses** wirkt sich nicht erst bei der Abstimmung im Parlament oder am Abstimmungssonntag an der Urne aus. Die **Unsicherheit**, vorab das Referendumsrisiko, hat eine **Vorwirkung**. Sie verursacht vor dem Entscheid einen anhaltenden Konsensdruck, schon im Laufe der ganzen Vorbereitung und namentlich im Parlament. Sie zwingt praktisch regelmässig zu einem **Kon-**

³⁷ Lange, a.a.O., S. 260.

³⁸ Müller/Linder, a.a.O., S. 344.

³⁹ Giovanni Sartori, Demokratietheorie, übersetzt von Hermann Vetter, Darmstadt 1992, S. 124 f.

sens, d.h. zu Lösungen, bei denen möglichst viele massgebende Kräfte inhaltliche Vorteile erzielen, sodass sie zustimmen können. Man spricht von einer **strukturbildenden Kraft des Referendums**⁴⁰. Es wirkt ein **Konkordanzzwang**. Diesem Zwang zu begegnen, verlangt häufig **mühsame, langwierige und intensive Konsensarbeit**. Eine Vorlage ans Parlament und allenfalls ans Volk muss sinnvollerweise möglichst von Anfang an so bearbeitet werden, dass sie tragfähige Mehrheiten findet, zuerst im Parlament und später mit einem entsprechend geprägten Parlamentsentscheid vor dem Volk. Die Vorbereitungen verlangen **Führungsarbeit** der Behörden und Kommunikation⁴¹. Zu erreichen ist **zweimal ein Konsens**. Dass das Parlament gutheisst, bedeutet nicht, dass ihm das Volk folgt. Parlamentsentscheide sind bezüglich Referendum Risikoentscheide, selbst bei einem umfassenden Konsens im Parlament. Das Volk kann nach einstimmiger Zustimmung im Parlament eine Rechtsübernahme ablehnen⁴². Ein Restrisiko besteht immer⁴³. **Das Volk darf frei und unberechenbar entscheiden**.

Bei Rechtsübernahmen wirkt der Konkordanzzwang sinngemäss gleich wie gewohnt. Freilich wird die **Konsensarbeit noch anstrengender**, wegen der internationalen Dimension und des Zeitbedarfs. Um den Konsens bereits in der Vorbereitung aufzubauen, muss die Konsensarbeit in der Vorphase des EU-Gesetzgebungs- und des Übernahmeverfahrens ansetzen. Sie ist dorthin vorzuverlegen (vorn [Ziffern 2.2, 4.2, 4.4](#)). Das ist die **internationale** Dimension. Dort geht es einerseits darum, die einschlägigen EU-Rechtsakte so zu beeinflussen, dass sie möglichst Schweiz-verträglich und referendumsfest werden (vorn [Ziffern 2.2, 3.2, 4.4](#)). Andererseits sollen Bundesrat und Mitwirkende bereits in der Vorphase mit dem Aufbau eines landesinternen Konsenses beginnen, der später zur Genehmigung und zur Umsetzung taugt (vorn [Ziffern 4.4, 4.2, 6.2, 8.4](#)). Dieses Verfahren dauert offensichtlich **lang**. Erschwerend kann wirken, dass die Konsensbildung auf sonst unübliche Spielräume stösst (vorn [Ziffer 4.1](#)): verfahrensmässig (z.B. die Mitspracherechte; vorn [Ziffer 3.2](#)) oder inhaltlich (z.B. den Umgang mit einvernehmlichen Lösungen zu Ausgleichsmassnahmen; vorn [Ziffer 5.4](#)).

⁴⁰ Neidhart, S. 111 ff., 390 f.; Vatter, a.a.O., S. 364 f., 379 ff., 389; Müller/Linder, a.a.O., S. 311, 324 ff., 380 ff.

⁴¹ Max Imboden, Die politischen Systeme, Basel und Stuttgart 1962, S. 34, prägte den Begriff der konsiliaren Demokratie; allgemein Sartori, a.a.O., S. 173 ff.

⁴² Vatter, a.a.O., S. 365; Alexander H. Trechsel/Pascal Scarini, Direct Democracy in Switzerland: Do elites matter? in: European Journal of Political Research 33, 1998, S. 99 ff., 107 ff.; Müller/Linder, a.a.O., S. 327.

⁴³ Müller/Linder, a.a.O., S. 327.

Die **Entscheide des Vertragspartners Schweiz** sind **stets** von **dieser Unsicherheit** gekennzeichnet. Das hat nichts mit den Bilateralen III zu tun, sondern ist für die durch die direkte Demokratie geprägte Schweiz und ihre Ausenpolitik systemimmanent. Die Unsicherheit wiegt umso schwerer, als der Kleinstaat Schweiz besonders **auf internationale Zusammenarbeit angewiesen** ist.

10.3. Bei Ablehnung einer Rechtsübernahme – Suche nach einer zweiten, besseren Lösung – auch mit zweitem Referendum

Wird ein EU-Rechtsakt, der ein Binnenmarktabkommen aktualisieren soll, abgelehnt, gilt das Abkommen **trotz dieser Schwierigkeiten** bei der Auslegung und Anwendung **weiter**⁴⁴. Dadurch werden **höchstens die im Vertrag vorgesehenen Folgen** ausgelöst, insbesondere diejenigen der Streiterledigung und der Ausgleichsmassnahmen (so Art. 10 f. IP-FZA). Der Rechtsübernahmevertrag ist nicht zustande gekommen. Diese Ablehnung einer Rechtsübernahme verursacht keinen Scherbenhaufen⁴⁵ und keine Vertragsbeendigung nach dem Muster von Schengen (Art. 2 Abs. 3, Art. 7, Art. 10 SAA). Weder das Schiedsgericht noch der EuGH oder die EU-Kommission können eine automatische Rechtsübernahme anordnen. Erforderlich ist dafür stets ein (ordentliches) Übernahmeverfahren mit Demokratievorbehalt, also Zustimmung der Schweiz (Botschaft Ziffer 2.1.6.4.2; vorn [Ziffer 7](#)).

Kommt kein Rechtsübernahmevertrag zustande, beginnt nach den Verträgen **eine erneute Lösungssuche**. Die Vertragsparteien können **zwischen zwei Wegen wählen**: 1. entweder jede für sich auf der **Vertragseinhaltung beharren** oder 2. möglichst **gemeinsam eine Alternative suchen**. Die Vertragsparteien können (und müssen) sich im GA beraten, um **«eine für beide Seiten annehmbare Lösung»** zu finden (z.B. Art. 10 Abs. 1 IL-FZA). Der GA hat «sämtliche Möglichkeiten zur Erhaltung des ordnungsgemässen Funktionierens des Abkommens» zu prüfen (Art. 10 Abs. 1 IP-FZA). Der Bundesrat kommentiert: Die Verträge sehen «neu» vor, dass eine Vertragspartei, auch nach einem für sie negativen Schiedsspruch, auf der Vertragsverletzung beharren dürfe. Aber sie könne zur Behebung des Nachteils **eine Einigung über eine Ausgleichsmassnahme** (vorn [Ziffer 5.4](#)) zu erreichen suchen. So kann die «Funktionsfähigkeit

⁴⁴ Astrid Epiney, «Bilaterale III» und das Verhältnis zwischen Völker- und Landesrecht, in: Jusletter 10. März 2025, S. 7 ff., 20 ff.

⁴⁵ Oliver Diggelmann, Das Phänomen der «Scherbenhaufen»-Referenden, Jusletter 13. Oktober 2008, S. 3 f.

des betreffenden Abkommens ... trotz der bestehenden Verletzung bestmöglich aufrechterhalten werden» (Botschaft Ziffer 4.1).

Mit diesem «neuen Ansatz» öffnen die Verträge den vertrauten Weg der direkten schweizerischen Demokratie **zu einer zweiten, besseren Lösung** (vorn [Ziffer 10.1](#)). Die Vertragsparteien sollen von der Pflicht zur Rechtsübernahme und selbst von der Befolgung eines Schiedsspruchs **abweichen** dürfen⁴⁶. Die Vertragsparteien – **sogar «einseitig» die Schweiz** – sollen «um unter Hinnahme allfälliger Ausgleichsmassnahmen ... auf die Umsetzung eines schiedsgerichtlichen Entscheids zu verzichten und ...» die Stabilität aufrechtzuerhalten, einen **neuen Spielraum** bekommen, **«ohne dass das Abkommen als solches in Frage gestellt wird»** (Botschaft Ziffer 4.1). Nutzt die Schweiz den «neuen Spielraum» für eine andere, bessere Lösung, so ist sie, wenn wichtig, dem Parlament bzw. dem Volk zu unterbreiten (vorn [Ziffern 2.2, 10.1](#)). So kann das **Referendum** – auch nach einer allfälligen Ablehnung – **ein weiteres Mal zum Zug kommen**. Natürlich bedingt dies erneute Konsensarbeit. Misslingt der Einigungsversuch unter den Vertragsparteien, kann immer noch jede Vertragspartei allein vorgehen.

10.4. Ein unvollkommenes Miteinander – mit oder ohne Rechtsübernahmen

Mitunter wird diagnostiziert, die Verträge mit der EU **höhlten tendenziell die Demokratie aus**⁴⁷, weil sie Parlament und Volk faktisch zwingen, EU-Recht «durchzuwinken». Rechtsübernahmen erschienen als alternativlos, Differenzierungen kaum als möglich; parlamentarische Vorbereitungen verkämen zu einer inhaltslosen Formalität. Von der Zustimmung zu jeder einzelnen Änderung hänge zumindest im Anwendungsbereich der Guillotine-Klausel der Bilateralen I die Weiterführung des bilateralen Wegs ab (vgl. Botschaft FZA Bulgarien/Rumänien, S. 2196 f.). Solche politisch geprägten Einwände stammen primär aus Schengen. Sie sind dennoch allgemein zu verstehen und **ernst zu nehmen**.

Eine **objektive Analyse** wird feststellen, dass **die Rechtslage** bei den Binnenmarktabkommen und bei den Bilateralen III **wesentlich anders** ist als bei Schengen. Sie ermöglicht es, andere, bessere Lösungen zu suchen (vorn [Ziffer 10.3](#)). Solche Chancen und Risiken sind abzuwägen. Weder die EU noch die Schweiz funktionieren perfekt. Sie leben in einem **unvollkommenen Mit-**

⁴⁶ Epiney, a.a.O., S. 20, 26.

⁴⁷ Oesch, a.a.O., Rz. 55 ff.

einander. Es gilt immer wieder, sich für einen **vernünftigen Ausgleich** zwischen internationaler Binnenmarktteilnahme und nationalem Recht oder Demokratie zu engagieren (vorn [Ziffern 1, 2.2](#)). Schwierigkeiten und Widersprüche sind unvermeidbar. Natürlich sind **Kündigungen stets denkbar**. Aber niemandem kann an einem Misserfolg gelegen sein. Der EWR z.B. besteht seit mehr als 30 Jahren. Die nur schon geografisch vorgegebene Nachbarschaft mit EU-Mitgliedstaaten **verbindet gewissermassen tatsächlich auf Dauer**, tiefer als Verträge. Die Interessen sind oft ähnlich, wie allen bewusst ist. Im Alltag ist das Miteinander häufig weniger problematisch, als es die aktuelle politische Diskussion erscheinen lässt. Zwischen der Schweiz und der EU, ebenso mit andern Ländern, kennzeichnen Verhandlungen, Entgegenkommen und Kompromisse die Realität. Innerhalb der Schweiz lassen sich die Spannungen oft durch die Autorität eines politischen Entscheids – eines Ja oder eines Neins – von Parlament oder Volk auffangen. Gerade darum können Demokratiesicherungen (vorn [Ziffer 9.3 f.](#)) bedeutsam sein. **Und danach geht das Leben weiter.**

11. Die Kantone, ihr Beitrag und ihre Vereinbarung mit dem Bund

Teil der «verfassungsrechtlichen Verpflichtungen» der Schweiz (z.B. Art. 6 IP-FZA) ist der Einbezug der **Stellung der Kantone**. Sie sind Partner des Bundes in der Innen- und Aussenpolitik nach Massgabe von **Verfassung und Gesetz**. Der Bund muss auf ihre Zuständigkeiten Rücksicht nehmen, ihre Interessen wahren, ihre Mitwirkung sowie ihre Beziehungen mit dem Ausland in die EU-Kontakte aufnehmen (Art. 54 Abs. 3, Art. 55, Art. 56 BV). Die **grenzüberschreitende Zusammenarbeit** der Kantone (Art. 56 BV; vorn [Ziffern 5.6, 4.4](#)) kann den Zugang zu EU-Mitgliedstaaten erleichtern, Sach- und Personenkenntnisse vermitteln usw.

Mit den Verträgen Schweiz-EU erhalten die Kantone einen **zweiten Mitwirkungspfad** über das Parlament. Dieser Pfad ergänzt den bisherigen direkten Weg zum Bundesrat. Das Zusammenwirken des Parlaments mit den Kantonen kann dessen Qualität, Effizienz und Akzeptanz sowie die Glaubwürdigkeit stärken.

Das Parlament hatte in den Genehmigungsbeschluss des Schengen-Abkommens (AB 2004 S. 722) eine Grundlage für die «Vereinbarung zwischen Bund und Kantonen betreffend Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen/Dublin-Besitzstandes» (GS 141010) aufgenommen (Art. 44 BV). Sie hat sich bewährt. Nun schlägt der Bundesrat eine Gesetzesgrundlage für eine entsprechende **Vereinbarung** zwischen Bund und Kantonen zu den Bilateralen III vor (Botschaft Ziffer 2.1.7.1).

12. Erfahrungsaustausch – «von anderen lernen!»

12.1. EWR

Die Schweiz kann **von Erfahrungen anderer lernen, vorweg vom EWR**. Dies betrifft hauptsächlich die Rechtsübernahme, die Information des Parlaments (EFTA-Sekretariat, norwegisches Verbindungsbüro), den Beginn des Verfahrens im Umfeld der EU-Kommission, die Mitwirkung sowie die Integration mit der Arbeitsweise des GA oder die Nutzung der Spielräume für Anpassungen. Immerhin sind die Unterschiede zu beachten.

12.2. Parlamente

Das EU-Parlament hat 2024 umfassende **Reformen zu Effizienz, Transparenz, Integrität usw.** beschlossen. Der Lissabon-Vertrag (vorn [Ziffer 3.2](#)) hat schon 2007 zu Reformarbeiten für die Parlamente der EU-Mitgliedstaaten angeregt. Daraus entstanden unterschiedliche Modelle, so das dänische als starkes oder das französische als schwaches oder das deutsche als mittleres Modell. Interessant für die Schweiz sind zudem das österreichische Vorgehen und das norwegische Modell. Hier lassen sich die Arbeitsweise, das Kommissions- oder Ausschusswesen, die Parlamentsdienste usw. studieren.

Wichtig für den Erfahrungsaustausch unter den EU-, EWR- und EFTA-Staaten ist die Bühne der COSAC⁴⁸. Der Schweiz ist es seit Jahren gelungen, sich hier zu beteiligen⁴⁹. Für die Schweiz als EFTA-Mitglied lässt sich zudem das EFTA-Sekretariat in seiner Funktion bei der EU mehr nutzen.

⁴⁸ COSAC Konferenz der Europa-Ausschüsse («Conférence des Organes Spécialisés en Affaires Communautaires») hat zum Erfahrungsaustausch unter den Parlamenten der EU-Staaten seit dem Lissabon-Vertrag angeregt.

⁴⁹ Jahresbericht 2018 der Delegation Ziffer 4.2.

Anhang: Liste von Anregungen zu punktuellen Gesetzesanpassungen

Diese Anregungen sind unabhängig von den Anträgen des Bundesrats (Anhang 6 zur Botschaft).

1. ParlG:

- Umgang mit der Vertraulichkeit und den Stellungnahmen der parlamentarischen Kommissionen ([Ziffer 6.5](#)),
- «Meilensteine» zu Information und Konsultation ([Ziffern 8.4–8.6](#)) und z.B. die Pflicht zu Rückmeldungen,
- «Demokratisierungen»: 1. Recht zur Information ([Ziffer 9.3](#)) und 2. Recht zur Verweisung ([Ziffer 9.4](#)),
- Ausbau der Parlamentsdienste ([Ziffer 6.8](#)).

2. VIg:

- Einbezug interessierter Kreise ([Ziffer 5.6](#)).

3. RVOG:

- laufende Überprüfung der Wirksamkeit der Verträge ([Ziffer 5.7](#)),
- Modalitäten der Veröffentlichung der EU-Dokumente ([Ziffer 5.3](#)),
- allgemeine Informationspflicht des Bundesrats gegenüber der Öffentlichkeit, den Kantonen und dem Parlament ([Ziffer 4.3](#)).

Jetzt liegt der Ball bei der Öffentlichkeit und beim Parlament. Erwartet werden demokratiefreundliche Lösungen hauptsächlich durch Stärkung des Parlaments.

Die direkte Demokratie muss gesichert bleiben auch bei den Bilateralen III. Die Botschaft des Bundesrats vom 13. März 2026 schlägt vor, die Binnenmarktteilnahme zu festigen. Sie braucht nationale Gegengewichte durch Recht und Demokratie. Das Parlament soll den Bundesrat in einem zusammenhängenden Rechtsübernahmeprozess begleiten und sicherstellen, dass wichtige Rechtsübernahmen dem Referendum unterstehen.

Die Publikation angeregt hat der Verein UNSER RECHT – Schweizer Denkfabrik für Recht und Politik.