

Einschreiben

Schweizerische Bundesversammlung
Büros des National- und Ständerates
Bundeshaus
3000 Bern

Oensingen, 27. April 2026
u/Referenz: /RW

Aufsichtsanzeige nach Art. 129 ParlG; DRINGLICH | Vorwirkungspraxis des Bundesrates im Kontext der „Bilateralen III“ — Systematische Einengung des demokratischen Handlungsspielraums

Sehr geehrter Herr Präsident des Büros des Nationalrates,
sehr geehrter Herr Präsident des Büros des Ständerates

I. Gegenstand und Rechtsgrundlage

Ich gelange als Vorstandsmitglied und im Auftrag von Pro Schweiz an Sie.

Mit der vorliegenden Eingabe gemäss Art. 129 des Parlamentsgesetzes (ParlG; SR 171.10) ersuche ich die GPK-S und die GPK-N, die Praxis des Bundesrates zur faktischen Vorwegnahme von EU-Recht im Kontext der „Bilateralen III“ einer systematischen Oberaufsichtsprüfung zu unterziehen. Zusätzlich stütze ich mich auf Art. 26 ParlG (Aufgaben der Geschäftsprüfungskommissionen), wonach die GPK die Geschäftsführung des Bundesrates auf Rechtmässigkeit, Zweckmässigkeit und Wirksamkeit prüft.

Auslöser meines Befundes ist der Beschleunigungserlass Erneuerbare Energien (Geschäft 23.051, verabschiedet am 26. September 2025), welcher seit dem 1. April 2026 in Kraft ist. Der Erlass weist strukturelle Parallelen zur EU-Erneuerbare-Energien-Richtlinie (RED III, RL (EU) 2023/2413) auf, ohne dass das Stromabkommen als Teil von „Bilaterale III“ ratifiziert oder auch nur paraphiert ist.

Mein Kernvorwurf lautet wie folgt: Der Bundesrat schafft durch sektoralen autonomen Nachvollzug Fakten, die den Handlungsspielraum des Parlaments und des Souveräns bei der Genehmigung von „Bilaterale III“ strukturell einengen. Eine systematische EUR-Lex-Analyse zeigt, dass die Botschaft des Bundesrates vom 13. März 2026 nur einen Bruchteil der tatsächlichen regulatorischen Tragweite offenlegt: Aus den 94 kommunizierten Basisrechtsakten fliessen jährlich rund 574 zusätzliche bindende EU-Akte, von denen die Schweiz in ca. 89% keinerlei Mitsprache hat.

Die vorliegende Aufsichtseingabe dient der Dokumentation der dargelegten Vorwirkungspraxis. Sie bildet die faktische Grundlage für die demokratische Bewertung der Ratifikationsvorlage durch das Parlament und — im Falle eines Referendums — durch die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger.

Die vorliegende Eingabe richtet sich nicht materiell gegen die „Bilateralen III“ als solche, sondern gegen ein Transparenzdefizit in der exekutiven Prozessführung. Es geht um die Frage, ob das Parlament und der Souverän auf einer ausreichenden Informationsgrundlage entscheiden können.

II. Der Eisberg-Befund

Die Botschaft des Bundesrates vom 13. März 2026 kommuniziert 94 EU-Gesetzgebungsakte in sechs Vertragswerken (Stabilisierungsteil: 19, Weiterent-

wicklungsteil: 75). Diese 94 Akte bilden jedoch nur die sichtbare Spitze eines regulatorischen Eisbergs.

1. Was die Botschaft zeigt und was sie verschweigt

2. Eine systematische EUR-Lex-Analyse ergibt: Aus den 94 Basisrechtsakten fließen jährlich rund 574 zusätzliche bindende EU-Akte (2025 IST), konservativ rund 581 (Mittelwert 2025 und Hochrechnung 2026). Das Verhältnis von sichtbaren Basisakten zu tatsächlicher regulatorischer Komplexität beträgt 1:6.

Dieses komplexe und undurchsichtige Derivatvolumen wird in der Botschaft des Bundesrates vom 13. März 2026 weder quantifiziert noch thematisiert. Die Botschaft erweist sich schon deshalb als unvollständig und als ungeeignet für eine seriöse Entscheidungsfindung. Sie ist zur Nachbesserung zurückzuweisen.

3. 4-Kanal-Verteilung (2025):

Kanal	Rechtsgrundlage	Akte 2025	Anteil	CH-Mitsprache
Gesetzgebung	Art. 289 AEUV	64	11,1%	Minimal (beratend)
Delegierte Rechtsakte	Art. 290 AEUV	10	1,7%	Keine
Durchführungs-Rechtsakte	Art. 291 AEUV	393	68,5%	Keine
EuGH-Urteile	Art. 267 AEUV	107	18,6%	Keine
TOTAL		574	100%	

4. Es ergibt sich so ein Konzentrationsbefund: Die regulatorische Last verteilt sich extrem ungleich. Die fünf produktivsten Basisakte erzeugen allein rund 61% aller Folgeakte. 47 der 94 Basisakte erzeugten 2025 keine einzige abgeleitete Norm — die Regulierungsdynamik konzentriert sich auf die Hälfte der Akte. Rund 79% des gesamten Volumens entfällt auf die Lebensmittelsicherheit — ein Bereich, der direkt die Agrarpolitik, den Marktzugang, die Cassis-de-Dijon-Praxis und die kantonale Lebensmittelkontrolle betrifft.
5. **B. Mitsprache-Analyse: 11% beratend, 89% null**
6. Die Mitsprache der Schweiz beschränkt sich auf den Kanal Gesetzgebung (Art. 289 AEUV), der 11,1% des bindenden Rechtsvolumens ausmacht. Dort nimmt die Schweiz in Technischen Ausschüssen und Expertengruppen nur beratend teil — ohne Stimmrecht, als eine Stimme unter vielen EU-Mitgliedstaaten.
7. In den übrigen drei Kanälen — Durchführungsrechtsakte (68,5%), EuGH-Urteile (18,6%) und Delegierte Rechtsakte (1,7%) — hat die Schweiz keinerlei Mitsprache. Im Komitologieverfahren nach Art. 291 AEUV sind ausschliesslich EU-Mitgliedstaaten stimmberechtigt. EuGH-Urteile binden gemäss Entwurf des Institutionellen Rahmenabkommens über das Schiedsgericht faktisch auch die Auslegung des von der Schweiz übernommenen Rechts. Die Schweiz hat kein Interventions- oder Vorlageverfahren.
8. Es ergibt sich dergestalt folgender niederschmetternder Befund: Für rund 89% aller jährlich aus den 94 Basisrechtsakten abgeleiteten bindenden EU-Akte ist die Schweiz reiner Rechtsempfänger — ohne jede Form der Mitsprache, ohne Gestaltungsmöglichkeit und ohne Blockaderecht.

9. C. Decision Shaping: Narrativ vs. Realität

10. Der Bundesrat stellt das «Decision Shaping» als Kompensation für den Souveränitätsverlust dar (vgl. Botschaft S. 125 ff., Ziff. 2.1.7.2.3, neuer Art. 152a ParlG). Die tatsächlichen Verhältnisse widerlegen dieses Narrativ:

- Decision Shaping betrifft ausschliesslich 11,1% des bindenden Rechtsvolumens (Kanal Gesetzgebung).
- Selbst in diesen 11% ist die Schweizer Mitwirkung rein konsultativ — informelle Gleichbehandlung mit Sachverständigen der EU-Mitgliedstaaten, kein Stimmrecht im Rat oder Europäischen Parlament.
- Die norwegische Erfahrung bestätigt: NOU 2024:7 bewertet die vergleichbare EWR-Konsultation als «noe formålsløst» (nahezu zwecklos)¹.

Wenn aber die Botschaft das Decision Shaping als wirksame demokratische Mitwirkung darstellt, ohne die strukturellen Grenzen transparent zu machen (informell, kein Stimmrecht, keine Vetomöglichkeit, nur 11% des Volumens), ist die Frage berechtigt, ob die Abstimmungsinformation den Stimmberechtigten ein realistisches Bild der Mitwirkungsmöglichkeiten vermittelt. Zumindest besteht schon jetzt ein eigenständiges Informationsdefizit im Sinne von Art. 10a des Bundesgesetzes über die politischen Rechte (BPR, SR 161.1).

¹ [NOU 2024: 7 - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no)

Der Bundesrat informiert die Stimmberechtigten kontinuierlich über die eidgenössischen Abstimmungsvorlagen (vgl. Art. 10a Abs. 1 BPR). Er beachtet dabei die Grundsätze der Vollständigkeit, der Sachlichkeit, der Transparenz und der Verhältnismässigkeit (vgl. Art. 10a Abs. 2 BPR).

Wird das Narrativ in der Botschaft vom 13. März 2026 auf die Abstimmungsinformationen des Bundesrates übertragen, ist die Information des Bundesrates keineswegs als vollständig und transparent zu beurteilen.

Prof. em. Dr. iur. Paul Richli (IWP Luzern) legt in seinem Rechtsgutachten vom 9. April 2026 auf 121 Seiten dar: Die Schweizer Mitwirkung bei «Bilaterale III» verletzt Art. 147, 163, 182 und 189 BV materiell. Das Gutachten bildet die umfassendste akademische Kritik, die bis dato erschienen ist.

III. Vorwirkungsmechanismus: Ebenen der faktischen Bindung

Die Bundesversammlung hat am 26. September 2025 den Beschleunigungserlass Erneuerbare Energien verabschiedet (Geschäft 23.051). Der Bundesrat hat am 25. Februar 2026 das Inkrafttreten auf den 1. April 2026 festgelegt. Der aufsichtsrelevante Vorwurf betrifft nicht das parlamentarische Gesetz selbst, sondern die exekutive Steuerung des Inkrafttretens und die zeitliche Koinzidenz mit dem EU-Acquis, die die Frage aufwirft, ob eine Koordination besteht. Der Erlass weist strukturelle Parallelen zu zentralen Zielwerten und Verfahrensbeschleunigungen der EU-Richtlinie RED III (2023/2413) auf, definiert Beschleunigungsgebiete nach dem Modell der EU-Beschleunigungsgebiete (Art. 15c RED III) und verkürzt Bewilligungsfristen in einer Weise, die das Schweizer Raumplanungsrecht materiell verändert. Der Beschleunigungserlass Erneuerbare Energien ist kein Einzelfall, sondern Ausdruck einer systematischen Vorwirkungspraxis, die auf mehreren Ebenen operiert:

11. A. Marktwirkung

12. Schweizer Unternehmen, die auf den EU-Binnenmarkt angewiesen sind, passen ihre Produkte und Prozesse an EU-Normen an, unabhängig davon, ob die Schweiz das Recht formell übernimmt. Die Harmonisierungsdynamik der 94 Basisakte mit ihren rund 574 jährlichen Folgeakten erzeugt einen regulatorischen Sog, der den autonomen Entscheidungsspielraum faktisch aushebelt.

13. B. Verwaltungs-Vorwirkung

14. Bundesbehörden bereiten den Vollzug künftiger EU-Akte administrativ vor, bevor eine parlamentarische Genehmigung vorliegt. Der Beschleunigungserlass illustriert diesen Mechanismus: Der Bundesrat hat das Inkrafttreten auf den frühestmöglichen Zeitpunkt (1. April 2026) festgelegt und den Erlass als «kompatibel mit der künftigen Strommarktliberalisierung» bezeichnet. Im selben Zeitraum hat die EU allein aus den 12 Strom-Basisakten 24 neue bindende Akte erlassen (2025–2026), davon 15 allein aus RED II — ohne dass diese Dynamik im Beschleunigungserlass oder in der Botschaft thematisiert wird.

15. C. Antizipierte Sanktionskosten (Cross-Retaliation)

16. Die Abkommenstruktur der „Bilateralen III“ enthält gemäss vorliegendem Entwurf eine Guillotine-Klausel und Ausgleichsmassnahmen-Mechanismen. Die Analyse zeigt: Cross-Retaliation erzeugt durch Einschüchterung ein erzwungenes Ja — die Nein-Koalition wird durch die antizipierten erheblichen wirtschaftlichen Sanktionskosten strukturell erodiert. Dies ist kein politischer Kontext, sondern ein Struktureingriff in Art. 34 Abs. 2 BV.

17. **D. Beschleunigungserlass als Präzedenzfall**

18. Der Beschleunigungserlass steht somit nicht allein. Die folgende Tabelle dokumentiert die systematische Vorwirkungspraxis:

Rechtsakt	EU-Referenz	Status CH	Vorwirkungstyp	Folgeakte/J.
Beschleunigungserlass Erneuerbare	RED III (RL 2023/2413)	In Kraft 01.04.2026	Auton. Nachvollzug	15
EnG-Revision (Energiegesetz)	EU Clean Energy Package	Vernehmml. 2025	Struktur- angleichung	~58
CO ₂ -Zielwerte Verkehr	VO 2019/631 rev.	In Kraft 2025	Faktische Übernahme	k.A.
LMVV (Lebens- mittelrecht)	VO 2016/429 ff.	Laufend	Auton. Nachvollzug	~482
DORA-VO (Finanzmarkt)	VO 2022/2554	FINMA-Praxis	Brussels Effect	k.A.
PPWR (Verpackungen)	VO (EU) 2025/40	Vernehmml. erwartet	Brussels Effect	k.A.

19. Es ergibt so folgender weiterer Befund: Der Bundesrat betreibt in mindestens sechs Sektoren autonomen Nachvollzug von EU-Recht, das zum Geltungsbereich von „Bilaterale III“ gehört — und zwar bevor das Paket dem Parlament oder dem Volk überhaupt vorgelegt wurde.

IV. Rechtliche Würdigung

20. A. Informationspflicht (Art. 10 ParlG, Art. 180 Abs. 2 BV)

21. Der Bundesrat hat die Öffentlichkeit und das Parlament nicht systematisch über den Umfang der Vorwirkungspraxis und die regulatorische Tragweite der „Bilateralen III“ informiert:

- Die Botschaft kommuniziert 94 Basisakte, ohne auf die jährlich rund 574 bindenden Folgeakte hinzuweisen.
- Die Verteilung auf vier Kanäle und die Mitsprachesituation (11% beratend, 89% null) werden nicht offengelegt.
- Das Decision Shaping wird als demokratische Mitwirkung dargestellt, ohne die strukturellen Grenzen (informell, kein Stimmrecht, nur 11% des Volumens) transparent zu machen.
- Der Umfang der bereits erfolgten Rechtsangleichung (autonomer Nachvollzug in mehreren Sektoren) wird gegenüber dem Parlament nicht quantifiziert.

Diese Befunde stehen in erheblicher Spannung zu Art. 10 Abs. 1 ParlG, wonach der Bundesrat die Bundesversammlung «umfassend und rechtzeitig» über alles informiert, was sie zur Erfüllung ihrer Aufgaben benötigt, sowie zu Art. 180 Abs. 2 BV (Informationspflicht des Bundesrates gegenüber der Öffentlichkeit).

Die Staatspolitische Kommission des Ständerates (SPK-S) hat am 27. März 2026 in einer Expertenanhörung die Vorwirkungsproblematik als offene Flanke identifiziert.

Das EDA hat den Eingang der Interpellation Grütter 26.3086 bestätigt und deren Weiterleitung an die Abteilung Europa veranlasst.

22. B. Abstimmungsfreiheit (Art. 34 Abs. 2 BV)

23. Die Vorwirkungspraxis des Bundesrates wirft schwerwiegende Fragen zur Abstimmungsfreiheit auf. Die bundesgerichtliche Rechtsprechung zur Abstimmungsfreiheit hat eine geschlossene Kette von Präjudizien entwickelt:

- **BGE 145 I 207, Erw. 2.1 (Heiratsstrafe):** Ein Informationsdefizit in der Abstimmungsinformation kann die freie Willensbildung verletzen. Aufhebung bei knappem Ergebnis.
- **BGE 143 I 78, Erw. 4.2 und 4.3:** Kumulation aus strukturellem Druck und Informationsdefizit als Eingriff nach Art. 34 Abs. 2 BV.
- **BGE 139 I 16, Erw. 5.3:** Art. 190 BV und die Frage der praktischen Konkordanz — keine Verfassungsnorm hat automatisch Vorrang.
- **BGE 137 II 177:** Die prozedurale Lücke bei der Abstimmungsfreiheit: Selbst wenn der Bundesrat falsch informiert, ist die bundesgerichtliche Überprüfung nachträglich teilweise nicht möglich. Die Vorabstimmungs-Kontrolle ist umso wichtiger.

- **BGE 131 I 442 E. 3.6:** Grenze der behördlichen Informationstätigkeit bei Abstimmungen.

Die dargelegte Vorwirkungspraxis legt somit eine kumulative Beeinträchtigung der Abstimmungsfreiheit wie folgt nahe:

(1) Informationsdefizit (Eisberg-Verhältnis 1:6, Mitsprache 11%/89%, Decision Shaping-Verzerrung).

(2) struktureller Druck (Cross-Retaliatioon, Pfadabhängigkeit durch bereits umgesetztes Recht).

(3) zeitliche Einengung (autonomer Nachvollzug verengt den Handlungsspielraum irreversibel).

Das Rechtsgutachten von Prof. em. Dr. iur. Paul Richli (IWP Luzern) vom 9. April 2026 belegt jeden dieser drei Eingriffstatbestände eigenständig.

24. C. Genehmigungskompetenz des Parlaments (Art. 166 Abs. 2 BV)

25. Wenn das Parlament über die Genehmigung von „Bilaterale III“ abstimmt, wird in mehreren Sektoren der Rechtsbestand bereits an EU-Recht angeglichen sein.
26. Die parlamentarische Genehmigung wird dergestalt zur Ratifikation eines *fait accompli*. Dies stellt eine faktische Beeinträchtigung der Genehmigungskompetenz gemäss Art. 166 Abs. 2 BV dar. Der aufsichtsrelevante Vorwurf betrifft dabei nicht die parlamentarische Gesetzgebung als solche, sondern die exekutive Steuerung: Der Bundesrat hat Zeitpunkt und Synchronisierung des Inkrafttretens so gewählt, dass vor der Ratifikationsdebatte präjudizierend regulatorische Fakten geschaffen werden.

27. D. Art. 190 BV als Verstärker

28. Nach Ratifikation von „Bilaterale III“ sind die übernommenen Rechtsakte für das Bundesgericht massgebend (Art. 190 BV). In Kombination mit der Einschränkung der Schubert-Praxis (BGE 142 II 35 [Urteil 2C_716/2014], wonach völkerrechtliche Verpflichtungen Bundesgesetzen vorgehen) wird Art. 190 BV zum einseitigen Verstärker — eine parlamentarische Korrektur wird so erheblich erschwert. Die Vorwirkung vor der Ratifikation erzeugt gemeinsam mit der Bindung nach Art. 190 BV nach der Ratifikation eine doppelte Schwächung der Korrektur- und Steuerungsfähigkeit. Gerade deshalb muss die verfassungsrechtliche Kontrolle in zeitlicher Hinsicht vor der Abstimmung greifen — Art. 27 WVRK (SR 0.111) verschärft diesen Befund, da sich die Schweiz nach Ratifikation nicht auf innerstaatliches Recht berufen kann.

V. Anträge

Gestützt auf Art. 129 ParlG stelle ich deshalb folgende Anträge:


1. Die GPK-S und GPK-N haben eine systematische Erhebung aller seit 2024 erfolgten autonomen Nachvollzüge von EU-Recht vornehmen, die zum Geltungsbereich von „Bilaterale III“ gehören.
2. Die GPK habe den Bundesrat aufzufordern, dem Parlament einen Transparenzbericht vorzulegen, der sämtliche bereits umgesetzten EU-Rechtsakte inventarisiert und deren Verhältnis zum „Bilateral-III“-Paket darlegt.
3. Die GPK habe zu prüfen, ob die Vorwirkungspraxis mit der Informationspflicht des Bundesrates gemäss Art. 10 ParlG und Art. 180 Abs. 2 BV vereinbar ist.
4. Die GPK habe zu prüfen, ob die Botschaft vom 13. März 2026 die regulatorische Tragweite der „Bilateralen III“ (Eisberg-Verhältnis, Mitsprachesituation, Decision Shaping-Grenzen) vollständig und sachlich im Sinne von Art. 10a BPR darstellt.
5. Die GPK habe zu prüfen, ob der Beschleunigungserlass Erneuerbare Energien (Inkrafttreten per 1. April 2026) materiell EU-Recht übernimmt und damit die Genehmigungskompetenz des Parlaments bei der Ratifikation des Stromabkommens einschränkt.
6. Die GPK habe dem Bundesrat zu empfehlen, bis zur Ratifikationsentscheidung auf weiteren autonomen Nachvollzug von EU-Recht im Geltungsbereich von „Bilaterale III“ zu verzichten, soweit dieser nicht durch zwingendes innerstaatliches Recht geboten ist.

VI. Begründung der Dringlichkeit

Der Beschleunigungserlass ist seit dem 1. April 2026 in Kraft. Jeder weitere Tag autonomen Nachvollzugs verengt den Handlungsspielraum des Parlaments irreversibel. Mit konservativ geschätzt rund 581 jährlich hinzukommenden bindenden EU-Akten wächst die Pfadabhängigkeit kontinuierlich.

Die SPK-S-Anhörung vom 27. März 2026 und die Interpellation Grütter (26.3086) belegen, dass die Problematik politisch wahrgenommen wird und parlamentarische Resonanz findet.

Mit freundlichen Grüßen


R. Wyssmann, Nationalrat