

Datum: 11. Mai 2026

Seminararbeit zur Frage:

«Zwingt die dynamische Rechtsübernahme in den Institutionellen Protokollen zu den bilateralen Abkommen Schweiz – EU von Verfassung wegen zum «doppelten Mehr»?»

Verfasserin: Stephanie Gartenmann

KSL-Nummer:

E-Mail-Adresse:

Telefonnummer:

Betreuender Professor:

Abkürzungsverzeichnis

Art.	Artikel
Abs.	Absatz
Beschluss Nr. 1/2022 des Gemischten Luftverkehrsausschusses Europäische Union/Schweiz	Beschluss Nr. 1/2022 des Gemischten Luftverkehrsausschusses Europäische Union/Schweiz, der durch das Abkommen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über den Luftverkehr eingesetzt wurde, vom 24. November 2022 zur Ersetzung des Anhangs des Abkommens zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über den Luftverkehr [2022/2471], ABl. L 322 vom 16. Dezember 2022, S. 122 ff.
BJ	Bundesamt für Justiz
BV	Bundesverfassung vom 18. April 1999 über die Schweizerische Eidgenossenschaft (AS 1999 2556) (Stand 3. März 2024).
DSU	Übereinkommen vom 15. April 1994 über Regeln und Verfahren zur Beilegung von Streitigkeiten (DSU; SR 0.632.20 Anhang 2) (Stand 3. März 2024).
Durchführungsverordnung(EU) 2019/947	Durchführungsverordnung (EU) 2019/947 der Kommission vom 24. Mai 2019 über die Vorschriften und Verfahren für den Betrieb unbemannter Luftfahrzeuge (ABl. L 152 vom 11.6.2019, S. 45 ff.)
E.	Erwägung
EU	Europäische Union
EU-Waffenrichtlinie	Richtlinie (EU) 2017/853 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Mai 2017 zur Änderung der Richtlinie 91/477/EWG des Rates über die Kontrolle des Erwerbs und des Besitzes von Waffen (ABl. L 137 vom 24.5.2017, S. 22 ff.).
EWRA	Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum vom 2. Mai 1992 (EWR-Abkommen).
f.	Folgend

ff.	Fortfolgend
Fn.	Fussnote
GA	Gemischter Ausschuss
h.L.	Herrschende Lehre
i.V.m.	in Verbindung mit
lit.	Littera
LuftVA	Abkommen vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über den Luftverkehr (Luftverkehrsabkommen), (SR 0.748.127.192.68), (Stand 3. März 2024).
N	Randziffer
Nr.	Nummer
ParlG	Bundesgesetz vom 13. Dezember 2002 über die Bundesversammlung (AS 2003 3543) (Stand 2. März 2026).
S.	Seite
Schengen/Dublin	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 (Schengen-Assoziierungsabkommen; SR 0.362.3), (Stand 3. März 2024) und 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 (Dublin-Assoziierungsabkommen; SR 0.142.392.68), (Stand 3. März 2024).
u.a.	unter anderem
WVK	Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge vom 23. Mai 1969 (SR 0.111) (Stand 3. März 2024).

zit.

zitiert

Materialverzeichnis

Amtliches Bulletin der Bundesversammlung, Ständerat 1998, S. 274–340 (Reform der Bundesverfassung) (zit. Votum SR Politiker/in, AB 1998, S. x).

Amtliches Bulletin der Bundesversammlung, Ständerat 2020, S. 674–684 (Obligatorisches Referendum für völkerrechtliche Verträge mit Verfassungscharakter) (zit. Votum SR Politiker/in, AB 2020 S. x).

Amtliches Bulletin der Bundesversammlung, Nationalrat 2021, S. 803–813 (Obligatorisches Referendum für völkerrechtliche Verträge mit Verfassungscharakter) (zit. Votum NR Politiker/in, AB 2021 N x).

Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates 13.3805 «Klares Verhältnis zwischen Völkerrecht und Landesrecht» vom 12. Juni 2015 (zit. Bericht BR Verhältnis Völker- und Landesrecht, S. x).

Botschaft vom 20. November 1996 über eine neue Bundesverfassung, BBI 1997 I 1 (zit. BBI 1997 I 1, S. x.)

Botschaft vom 23. Juni 1999 zur Genehmigung der sektoriellen Abkommen zwischen der Schweiz und der EG, BBI 1999 6128 (zit. BBI 1999 6128, S. x).

Botschaft vom 1. Oktober 2004 zur Genehmigung der bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union, einschliesslich der Erlasse zur Umsetzung der Abkommen («Bilaterale II»), BBI 2004 5965 (zit. BBI 2004 5965, S. x).

Botschaft vom 15. September 2006 Parlamentarische Initiative Rolle des Bundesrates bei Volksabstimmungen, BBI 2006 9259 (zit. BBI 2006 9259, S. x.)

Botschaft vom 1. Oktober 2010 zur Volksinitiative «Für die Stärkung der Volksrechte in der Aussenpolitik (Staatsverträge vors Volk!)», BBI 2010 6963 (zit. BBI 2010 6963, S. x.)

Botschaft zum obligatorischen Referendum für völkerrechtliche Verträge mit Verfassungscharakter (Änderung von Art. 140 der Bundesverfassung) vom 15. Januar 2020, BBI 2020 1243 (zit. BBI 2020 1243, S. x).

Botschaft vom 13. März 2026 über das Paket «Stabilisierung und Weiterentwicklung der Beziehungen Schweiz-EU (Bilaterale III), (zit. Botschaft, Bilaterale III, 2026, S. x.)

Bundesratsbeschluss über das Ergebnis der Volksabstimmung vom 17. Juni 2012 vom 24. Juli 2012, BBI 2012 7685 (zit. BBI 2012 7685, S. x).

Bundesgesetz über den Fonds zur Beschaffung des Kampfflugzeugs Gripen (Gripen-Fonds-Gesetz) vom 27. September 2013 (zit. BBI 2013 7369, S. x).

Bundesamt für Justiz, Das Staatsvertragsreferendum im Bundesverfassungsrecht, Rechtliche Übersicht und Analyse, 27. Mai 2024, abrufbar unter <https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/publiservice/publikationen/berichte-gutachten/2024-05-27.html>, (zuletzt besucht am 22.04.2026).

Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten, Erläuternder Bericht zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens Paket «Stabilisierung und Weiterentwicklung der Beziehungen Schweiz-EU», 2025 (zit. EDA, Erläuternder Bericht, 2025 S. x.)

FDP-Liberale Fraktion: Po. 13.3805 «Klares Verhältnis zwischen Völkerrecht und Landesrecht» vom 25. September 2013.

Institutionelles Protokoll vom 2. März 2026 zum Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über den Luftverkehr (zit. Art. x IP-LuftVA).

Institutionelles Protokoll vom 2. März 2026 zum Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen (zit. Art x IP-MRA).

Institutionelles Protokoll vom 2. März 2026 zum Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit (zit. Art. x IP-FZA).

Medienmitteilung des Bundesrates vom 25. November 2022, Schweiz übernimmt europäische Drohnenregelung.

Änderungsprotokoll vom 2. März zum Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit, BBl 2026 617 (zit. Art. x ÄP-FZA).

Literaturverzeichnis

AUTOR/IN, in: Die Schweizerische Bundesverfassung St. Galler Kommentar, Ehrenzeller Bernhard et al. (Hrsg.), 4. Aufl., Zürich, 2023 (zit. AUTOR/IN, in: SGK-BV, Art. x N y).

AUTOR/IN, in: Bundesverfassung Basler Kommentar, Waldmann Bernhard et al. (Hrsg.), 2. Aufl., Basel, 2025 (zit. AUTOR/IN, in: BV-BSK, Art. x N y).

BAUMANN SARAH, 1. Teil: Entwicklungen in der Europäischen Union und ihre Folgen für die Schweiz / Die Europapolitik im Jahr 2024, in: Schweizerisches Jahrbuch für Europarecht / Annuaire suisse de droit européen 2024/2025, Astrid Epiney et al. (Hrsg.), Zürich/Genf, 2025, S. 1-27.

BIAGGINI GIOVANNI, BV Kommentar Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft OFK, 2. Aufl., 2017, Zürich (zit. BIAGGINI, BV-OFK, Art. x N y.).

BOILLET VÉRONIQUE/LAMMERS GUILLAUME, La mise en œuvre des initiatives populaires fédérales, ZBI 10/2016, S. 511-539.

BÜELER JANIS, Schweiz-EU: eine schwierige Beziehung?, Zeitschrift für juristische Weiterbildung und Praxis, Tanja Domej et al. (Hrsg.), recht 2024, S. 125-137.

CARONI ANDREA/KÜHNE DANIELA, Das obligatorische Referendum für völkerrechtliche Verträge mit Verfassungscharakter, ZBI 123/2022, S. 343-368. (zit. CARONI/KÜHNE, Das obligatorische Referendum, ZBI 123/2022, S. x).

EBNÖTHER CHRISTOPH, Leitfaden durch das politische System der Schweiz, Recht und Praxis, 2017, S. 91-118.

EPINEY ASTRID ET AL., Zur Parallelität der Rechtsentwicklung in der EU und in der Schweiz Ein Beitrag zur rechtlichen Tragweite der «Bilateralen Abkommen», Forum Europarecht Band/Nr. 24, Zürich, 2012 (zit. EPINEY et al., Parallelität der Rechtsentwicklung in der EU und in der Schweiz, 2012, S. x).

EPINEY ASTRID, Das EU-Verhandlungspaket und die Dynamisierung des bilateralen Wegs, NZZ Nr. 110 14.05.2025, S. 19 (zit. EPINEY, das EU-Verhandlungspaket, NZZ, 14.05.2025, S. 19).

EPINEY ASTRID, Zum «Verfassungscharakter» der Bilateralen III, AJP 2026, S. 129-144 (zit. EPINEY, Bilaterale III, AJP 2026, S. x).

GLASER ANDREAS, Die Volksabstimmung über das Paket Schweiz-EU Bibliothek zur Zeitschrift für Schweizerisches Recht Beiheft 69, Basel, 2025.

GRUBER RETO, Die Übernahme und Umsetzung von Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands – ausgewählte institutionelle Aspekte, in: Astrid Epiney/Nina Gamenthaler (Hrsg.), Schweizerisches Jahrbuch für Europarecht 2009/2010, Zürich 2010.

HAHN MICHAEL, Gutachten zur dynamischen Rechtsübernahme und zur Natur von Ausgleichsmassnahmen nach den Entwürfen der Abkommen – Schweiz Europäische Union vom 2012.2024, Rechtsgutachten im Auftrag des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA) Generalsekretariat, 29.08.2025,

https://www.europa.eda.admin.ch/dam/en/sd-web/Jz3mJVvVSYpT/20251125%20Gutachten%20Prof.%20Hahn%20v.%2029.08.2025%20_%20Rechts%C3%BCbernahme%20u%20Ausgleichsmassnahmen.pdf (zuletzt besucht am 01.05.2026).

HANGARTNER IVO ET AL., Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Aufl., Zürich/St. Gallen, 2023.

HÄFELIN ULRICH ET AL., Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 10. Aufl., Basel/Zürich, 2020.

LANZ MATTHIAS, Bundesversammlung und Aussenpolitik Möglichkeiten und Grenzen parlamentarischer Mitwirkung, Zürich, 2020.

MÜLLER ANDREAS TH., 3. Teil: Beziehungen Schweiz-EU und andere Abkommen der EU mit Drittstaaten / Die «Erlaubnis» zum Ausscheren – Inkaufnahme von Ausgleichsmassnahmen als Gestaltungsmöglichkeit in den Beziehungen Schweiz-EU, in: Epiney Astrid et al. (Hrsg.) Schweizerisches Jahrbuch für Europarecht / Annuaire suisse de droit européen 2024/2025, 2025, Zürich-Genf, S. 525-551.

OESCH MATTHIAS, Die bilateralen Abkommen Schweiz – EU und die Übernahme von EU-Recht, AJP 2017, S. 638-652 (zit. OESCH, die bilateralen Abkommen, AJP 2017, S. x).

OESCH MATTHIAS, Schwerpunkt Europarecht / Schweizerisches Europarecht, in: ZfR Schriften des Zentrum für Rechtsetzungslehre Band/Nr. 10 Rechtsetzung im Mehrebenensystem: Gemeinden, Kanton, Bund, EU 18. Jahrestagung des Zentrums für Rechtsetzungslehre, Uhlmann Felix/ Höfler Stefan (Hrsg.), 2020, Zürich/St. Gallen, S. 57-83 (zit. OESCH, Schwerpunkt Europarecht, in: ZfR Rechtsetzungslehre, Uhlmann Felix/ Höfler Stefan (Hrsg.), 2020, S. x).

OESCH MATTHIAS, Schweiz – Europäische Union, 2. Aufl., 2025, Zürich (zit. OESCH, Europäische Union, 2025, S. x).

PIRKER BENEDIKT, Zur Frage des obligatorischen Referendums für die «Bilateralen III» - Eine Replik auf Hansjörg Seiler, in: Jusletter 17.11.2025.

RICHLI PAUL, EU-Vertragswerk und doppeltes Mehr, NZZ Nr. 39 17.02.2025, S. 18 (zit. RICHLI, EU-Vertragswerk, NZZ, S. 18.)

RICHLI, Verfassungsrechtliche Analyse der Abkommen mit der EU, 21.10.2025, , https://admin.iwp.swiss/wpcontent/uploads/2025/10/20251015_Richli_Referat_IWP-Text.pdf (zuletzt besucht am 22.04.2026) (zit. RICHLI, Verfassungsrechtliche Analyse der Abkommen mit der EU, 21.10.2025, https://admin.iwp.swiss/wpcontent/uploads/2025/10/20251015_Richli_Referat_IWP-Text.pdf (zuletzt besucht am 22.04.2026), S. x.)

RHINOW RENÉ et. Al., Schweizerisches Verfassungsrecht, 4. Aufl., Basel, 2026.

SCHINDLER DIETRICH, Das Referendum über das Abkommen mit den Europäischen Gemeinschaften. Verfassungsrechtliche Aspekte, NZZ, Nr. 322 vom 13.07.1972, S.17 f.

SCHMID STEFAN G., Das «ungeschriebene» obligatorische Staatsvertragsreferendum verfassungsrechtliche Würdigung im Hinblick auf eine Abstimmung über die zurzeit verhandelten bilateralen Verträge Schweiz-EU, ZBI 10/2024, S. 519-548.

SEILER HANSJÖRG, Das obligatorische Referendum, NZZ Nr. 269 19.11.2025, S. 19 (zit. SEILER, Das obligatorische Referendum ist zwingend, NZZ Nr. 269 19.11.2025, S. 19).

SEILER HANSJÖRG, Obligatorisches Referendum für die «Bilateralen III»? , in: Jusletter 15.09.2025 (zit. SEILER, Obligatorisches Referendum, in: Jusletter, 15.09.2025, S. x).

TOBLER CHRISTA / BEGLINGER JACQUES, Tobler/Beglinger-Brevier zu den bilateralen Abkommen Schweiz-EU: Paketansatz und institutionelle Aspekte, Ausgabe 2025-05.1, Stand: 21.05.2025.

TSCHANNEN PIERRE, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 5.Aufl., Bern, 2021.

THOMANN-REBER FABIAN, Die Kündigung völkerrechtlicher Verträge unter besonderer Berücksichtigung der schweizerischen Rechtslage und Praxis, ASR Band/Nr 841, Stephanie Hrubesch-Millauer et al. (Hrsg.), 2024, S. 129-173.

WALTER KÄLIN ET AL., Völkerrecht, Eine Einführung, 5. Aufl., Bern, 2022.

WINZELER CHRISTOPH, Gebrauch und Missbrauch des Ständemehrs bei Volksabstimmungen, AJP 2026, S. 16-19.

Inhaltsverzeichnis	
Abkürzungsverzeichnis	II
Materialverzeichnis	V
Literaturverzeichnis	VII
1. Einleitung	1
2. Dynamische Rechtsübernahme	2
2.1 Status quo der Bilateralen I und II	2
2.2 Die dynamische Rechtsübernahme	3
2.3 Integrationsmethode	3
2.4 Äquivalenzmethode	4
2.5 Fazit	4
3. Das obligatorische Referendum Art. 140 BV	4
3.1 Art. 140 Abs. 1 lit. a BV: Änderungen der Bundesverfassung	5
3.2 Art. 140 Abs. 1 lit. b BV: Obligatorisches Mehr für Staatsverträge	6
3.2.1 Beitritt zu Organisationen für kollektive Sicherheit	6
3.2.2 Beitritt zu einer supranationalen Organisation	6
3.3 Aussergewöhnliches Staatsvertragsreferendum	8
3.3.1 Verfassungsrechtliches Gewohnheitsrecht	8
3.3.2 Abschliessender Charakter von Art. 140 BV	12
3.3.3 Verfassungsmässiger Charakter der Staatsverträge	13
4. Auswirkungen auf den Gesetzgebungsprozess in der Schweiz	14
4.1 Decision-Shaping	14
4.2 Rolle des Schweizerischen Parlaments	17
4.3 Fazit	20
4.4 Obligatorisches Referendum	22
5. Freie Willensbildung Art. 34 Abs. 2 BV	23
5.1 Anwendungsbereich von Art. 34 Abs. 2 BV	24
5.2 Teilgehalt von Art. 34 Abs. 2 BV: behördliche Informationspflicht	27
5.3 Fazit	29
5.4 Obligatorisches Referendum	30
6. Schlussbetrachtung	31
Selbständigkeitserklärung	VII

1. Einleitung

Die Schweiz gehört zu den wohlhabendsten Staaten Europas und ist als Exportnation auf stabile Handelsbeziehungen angewiesen. Zu den wichtigsten Handelspartnern gehört nebst dem asiatischen und amerikanischen Markt die EU.¹ Als Folge des EWR-Neins im Jahr 1992 handelte die Schweiz mit der EU die Bilateralen I aus. Die Verträge wurden nach Zustimmung des Volks aufgrund eines fakultativen Referendums im Jahr 2000 angenommen. Es handelte sich dabei um eine sektorielle Teilnahme am europäischen Binnenmarkt. 2004 wurden weitere neun Abkommen, die Bilateralen II, unterschrieben.² Für die EU hatten die Bilateralen I und II stets einen provisorischen Charakter.³ Aus Sicht der EU blieb dieses System langfristig unzureichend, weshalb seit 2010 die Schaffung eines institutionellen Rahmens zur Sicherstellung der einheitlichen Anwendung und Weiterentwicklung der Abkommen angestrebt wurde. Der erste Verhandlungsversuch scheiterte im Jahr 2021. Nach alternativen Prüfungen kam der Bundesrat zum Schluss, dass der bilaterale Weg der geeignetste sei. Er verabschiedete ein Verhandlungsmandat für drei neue Abkommen und mit Blick auf die Rechtsübernahme und Streitbeilegung über einen Stabilisierungsteil.⁴

Mit dem am 13. März 2026 verabschiedeten Vertragspaket zur «Stabilisierung und Weiterentwicklung der bilateralen Beziehungen» «Bilaterale III» soll dieser Rahmen nun geschaffen werden. Zentrales Element ist die sogenannte dynamische Rechtsübernahme, welche die Schweiz verpflichtet, einschlägige Weiterentwicklungen des EU-Rechts in den Anwendungsbereichen der Binnenmarktabkommen grundsätzlich zu übernehmen.⁵ Die Einführung dieser Mechanismen hat in Politik und Lehre eine intensive Diskussion darüber ausgelöst, ob die Bilateralen III dem obligatorischen Referendum nach Art. 140 BV oder dem fakultativen Referendum nach Art. 141 BV zu unterstellen sind. Während der Bundesrat von einer Unterstellung unter das fakultative

¹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/industrie-dienstleistungen/aussenhandel/handelsbilanz-einfuhr-ausfuhr.html> (zuletzt besucht am 14.04.2026).; EDA, Erläuternder Bericht, 2025, S. 30.

² EDA, Erläuternder Bericht, 2025, S. 30 ff.; Botschaft, Bilaterale III, 2026, S. 35 f.; vgl. OESCH, Schwerpunkt Europarecht, in: ZfR Rechtsetzungslehre, Uhlmann Felix/ Höfler Stefan (Hrsg.), 2020, S. 62.

³ Botschaft, Bilaterale III, 2026, S. 37.; EDA, Erläuternder Bericht, 2025, S. 33.; vgl. OESCH, Die bilateralen Abkommen, AJP 2017, S. 649.

⁴ EDA, Erläuternder Bericht, 2025, S. 33 ff.

⁵ Botschaft, Bilaterale III, 2026, S. 137.; EPINEY, Das EU-Verhandlungspaket und die Dynamisierung des bilateralen Wegs, NZZ Nr. 110 14.05.2025, S. 19.

Referendum ausgeht, wird demgegenüber geltend gemacht, dass die Tragweite der Abkommen eine weitergehende demokratische Legitimation erfordern könnte.⁶

Mit dieser Arbeit soll ein Beitrag dazu geleistet werden, ob das Ständemehr nach Art. 140 BV geboten, erlaubt oder verboten ist. Die Analyse erfolgt anhand zentraler Problemfelder der Auswirkungen auf den innerstaatlichen Gesetzgebungsprozess sowie der Bedeutung der vorgesehenen Ausgleichsmassnahmen im Lichte von Art. 34 BV.

2. Dynamische Rechtsübernahme

Im nachfolgenden Kapitel soll die dynamische Rechtsübernahme und der bisherige Ist-Zustand erläutert werden. Das Verständnis der dynamischen Rechtsübernahme ist essentiell, um die Frage der Arbeit zu prüfen, ob ein doppeltes Mehr aufgrund verfassungsmässiger Bestimmungen mit der Übernahme der dynamischen Rechtsübernahme in den Bilateralen III geboten sein wird.

2.1 Status quo der Bilateralen I und II

In den bestehenden Abkommen besteht zurzeit keine Verpflichtung zur dynamischen Rechtsübernahme von EU-Rechtsakten mit Ausnahme beim Abkommen vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über den Luftverkehr (SR 0.748.127.192.68) «LuftVA», Schengen-Assoziierungsabkommen (SR 0.362.3) und Dublin-Assoziierungsabkommen (SR 0.142.392.68) «Schengen/Dublin» vom 26. Oktober 2004, welche die dynamische Rechtsübernahme bereits beinhalten. Die restlichen Abkommen sind statisch ausgestaltet. EU-Rechtsakte, die Bestandteil eines bilateralen Abkommens und aufgrund völkerrechtlicher Verpflichtungen auch für die Schweiz verbindlich sind, gelten in der Fassung so, wie sie in der EU zum Zeitpunkt der Unterzeichnung des Abkommens galten. Die Änderungen der Abkommen bedürfen der Zustimmung der Parteien.⁷

⁶ <https://www.news.admin.ch/de/newnsb/nZPui4ybDJRNfN-qkQtS5> (zuletzt besucht am 14.04.2026).; RICHLI, NZZ Nr. 39 17.02.2025, S. 18.; GLASER, Die Volksabstimmung über das Paket Schweiz-EU, Zeitschrift für Schweizerisches Recht Beiheft 69, 2025, S. 1 f.; SEILER, Das obligatorische Referendum ist zwingend, NZZ Nr. 269 19.11.2025, S. 19.

⁷ Botschaft, Bilaterale III, 2026, S. 97.

2.2 Die dynamische Rechtsübernahme

Die dynamische Rechtsübernahme ermöglicht eine Weiterentwicklung der sektoriellen Binnenmarktteilnahme für die Schweiz.⁸ Daher soll sich die Schweiz in den Bilateralen III völkerrechtlich zur Übernahme von EU-Recht verpflichten, Art. 5 Abs. 1 IP-LuftVA.⁹ Die dynamische Rechtsübernahme bedeutet gemäss Bundesrat und herrschender Lehre «h.L.» keine automatische Übernahme von EU-Recht.¹⁰ Liegt eine Weiterentwicklung von EU-Recht vor, welches in den Geltungsbereich eines sektoriellen Binnenmarktabkommens fällt und dessen Ziele verfolgt, trifft der Gemischte Ausschuss «GA» einen Beschluss über die Übernahme, welcher von beiden Vertragsparteien die Zustimmung erfordert. Neue EU-Rechtsakte können für die Schweiz verbindlich werden, sobald sie das innerstaatliche Genehmigungsverfahren durchlaufen haben.¹¹ Die dynamische Rechtsübernahme besteht aus der Integrations- und Äquivalenzmethode, welche unterschiedliche innerstaatliche Verfahren auslösen können.¹² Vereinzelt kann es in wichtigen Bereichen zu Ausnahmen von der dynamischen Rechtsübernahme kommen, wie zum Beispiel bei der Schutzklausel im Personenfreizügigkeitsabkommen «FZA-Abkommen», Art. 14a Änderungsprotokoll zum Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit «ÄP-FZA».

2.3 Integrationsmethode

Bei der Integrationsmethode muss die Schweiz, ist der Rechtsakt einmal ins Abkommen aufgenommen, nichts Zusätzliches vorkehren, wenn die Bestimmung des übernommenen Rechtsaktes genügend konkret und bestimmt ist. Diese Normen können von den Schweizer Behörden und Gerichten direkt angewendet werden, sie sind somit «self-executing». Die Schweiz kann weiterhin autonom in diesem Bereich Gesetze

⁸ EPINEY, Bilaterale III, AJP 2026, S. 138.; OESCH, Bilaterale Abkommen AJP 2017, S. 640.; EDA, Erläuternder Bericht, 2025, S. 56, 72.; OESCH, Europäische Union, 2025, S. 69.; OESCH, die bilateralen Abkommen, AJP 2017, S. 639.; Botschaft, Bilaterale III, 2026, S. 140.

⁹ EDA, erläuternder Bericht, 2025, S. 73.; zit. MÜLLER, Inkaufnahme von Ausgleichsmassnahmen, in: Epiney Astrid et al. (Hrsg.) Schweizerisches Jahrbuch für Europarecht, 2025, S. 547.; Botschaft, Bilaterale III, 2026, S. 94.; GLASER, Die Volksabstimmung über das Paket Schweiz-EU, Zeitschrift für Schweizerisches Recht Beiheft 69, 2025, S. 25.

¹⁰ EPINEY, Bilaterale III, AJP 2026, S. 139.; Botschaft, Bilaterale III, 2026, S. 95.; BAUMANN, 1. Teil: Entwicklungen in der Europäischen Union und ihre Folgen für die Schweiz, Schweizerisches Jahrbuch für Europarecht, Astrid Epiney et al. (Hrsg.), 2025, S. 24.

¹¹ GLASER, Die Volksabstimmung über das Paket Schweiz-EU, Zeitschrift für Schweizerisches Recht Beiheft 69, 2025, S. 25.; Botschaft, Bilaterale III, 2025, S. 57, 97. PIRKER, Eine Replik auf Hansjörg Seiler, in: Jusletter 17.11.2025, S. 7.

¹² Siehe Kapitel 2.3 und 2.4.

erlassen, solange sie nicht dem Ziel und Zweck des EU-Rechtsakts zuwiderlaufen. Ist eine Norm «non-self-executing», muss der EU-Rechtsakt ins nationale Recht umgesetzt, um im Einzelfall angewendet werden zu können. Ausserdem besteht eine Notwendigkeit zur Anpassung des bestehenden nationalen Rechts, wenn diese dem übernommenen EU-Rechtsakt widerspricht.¹³

2.4 Äquivalenzmethode

Die Äquivalenzmethode verpflichtet, nationales Recht zu erlassen oder beizubehalten, wenn ein EU-Rechtsakt in ein betroffenes Abkommen übernommen wird. Das nationale Recht muss das gleiche Ziel erreichen. Die Schweiz wendet in diesem Fall nicht direkt EU-Recht an, sondern äquivalentes Schweizer Recht.¹⁴

2.5 Fazit

Welche Methode zur Anwendung gelangt, ist in den einzelnen Abkommen geregelt.¹⁵ Bis heute sind die Bilateralen statisch ausgestaltet. Der Mechanismus verändert sich mit dem geplanten Stabilisierungsabkommen insoweit, als sich die Parteien zur Übernahme und Anpassung von EU-Recht verpflichten. Wichtig zu berücksichtigen ist, dass die Unterscheidung zwischen Äquivalenz- und Integrationsmethode von geringer Bedeutung sein wird, aufgrund der Pflicht zur Übernahme. Auch wenn die Äquivalenzmethode nur zur Änderung des nationalen Rechts verpflichtet, ist eine parallele Rechtslage herzustellen.¹⁶

3. Das obligatorische Referendum Art. 140 BV

Dem obligatorischen Referendum sind gemäss Art. 140 Abs. 1 lit. a BV Änderungen der Bundesverfassung, Art. 140 Abs. 1 lit. b BV der Beitritt zu Organisationen für kollektive Sicherheit oder zu supranationalen Gemeinschaften sowie in lit. c dringliche Bundesgesetze ohne Verfassungsgrundlage mit einer Dauer von über einem Jahr sowie nach Art. 140 Abs. 2 lit. a-c BV die Total- und Teilrevision der Bundesverfassung zwingend zu unterstellen.

Bei den Bilateralen III handelt es sich um völkerrechtliche Verträge.¹⁷ Völkerrechtliche Verträge sind nicht explizit in Art. 140 BV erwähnt. Dies bedeutet, dass

¹³ Botschaft, Bilaterale III, 2026, S. 96.; EDA, erläuternder Bericht, 2025, S. 74.

¹⁴ Botschaft, Bilaterale III, 2026, 102.

¹⁵ EDA, erläuternder Bericht, 2025, S. 61.

¹⁶ Botschaft, Bilaterale III, 2026, S. 101.; BÜELER, Schweiz EU, Zeitschrift für juristische Weiterbildung und Praxis, 2024, S. 127.

¹⁷ Botschaft, Bilaterale III, 2026, S. 89.

völkerrechtliche Verträge nicht per se dem obligatorischen Referendum unterliegen, sie müssen demnach eine der Voraussetzungen von Art. 140 BV erfüllen, ansonsten unterliegen sie dem fakultativen Referendum gemäss Art. 141 Abs. 1 lit. d BV. Ob der Tatbestand für das doppelte Mehr durch die Bilateralen III erfüllt wird, gilt es nachfolgend anhand konkreter Beispiele zu untersuchen.

Auf Art. 140 Abs. 1 lit. c BV wird nicht näher eingegangen, da es sich bei den Bilateralen III nicht um ein dringliches Bundesgesetz handelt und auch Art. 140 Abs. 2 lit. a-c BV wird nicht erläutert, da keine Teil- oder Totalrevision der Verfassung in Frage kommt.

3.1 Art. 140 Abs. 1 lit. a BV: Änderungen der Bundesverfassung

Gemäss Art. 140 Abs. 1 lit. a BV werden Volk und Ständen Änderungen der Bundesverfassung unterstellt. Der Verfassungstext knüpft an die Änderung im formellen Sinn. Eine Änderung der Bundesverfassung liegt dann vor, wenn nur ein Wort hinzugefügt, gestrichen oder aufgehoben wird, ungeachtet dessen Tragweite.¹⁸

Nicht als Änderungen im Sinne von Art. 140 Abs. 1 lit. a BV sind Verfassungsentwicklungsprozesse ohne Textänderungen zu verstehen oder die Änderung von Gesetzen mit materiellem Verfassungsrang.¹⁹

Beim Abschluss von völkerrechtlichen Verträgen sind die zuständigen Organe angehalten, die Bundesverfassung zu achten und keine völkerrechtlichen Verträge abzuschliessen, welche nicht mit den verfassungsrechtlichen Vorgaben vereinbar sind. Dieser Grundsatz folgt aus der Bindungswirkung der Verfassung für alle staatliche Organe und dem Legalitätsprinzip nach Art. 5 BV.²⁰ Sollte ein völkerrechtlicher Vertrag mit einer oder mehreren Verfassungsbestimmungen unvereinbar sein, darf er nur abgeschlossen werden, wenn die Verfassungsbestimmungen mit dem Genehmigungsbeschluss zum völkerrechtlichen Vertrag modifiziert werden, Art. 141a Abs. 1 BV.²¹

Es stellt sich in casu die Frage, ob mit den Bilateralen III eine Unvereinbarkeit zwischen verfassungsrechtlichen Normen entsteht, die zu einer formellen Änderung der Verfassung führt. Damit die Verfassungsänderungen durch einen völkerrechtlichen Vertrag dem obligatorischen Referendum unterliegen, muss dieser selbst die Anforderungen des obligatorischen Referendums erfüllen. Ansonsten unterliegen die

¹⁸ EHRENZELLER/ NOBS, in: SGK-BV, Art. 140 N 15.; EPINEY et al. in: BV-BSK, Art. 140 N 16.; WINZELER, Gebrauch und Missbrauch des Ständemehrs, AJP 2026, S. 17.

¹⁹ EHRENZELLER/ NOBS, in: SGK, Art. 140 N 16.; EPINEY et al. in: BV-BSK, Art. 140 N 16.

²⁰ EPINEY, Bilaterale III, AJP 2026, S. 135.

²¹ EPINEY, Bilaterale III, AJP 2026, S. 134.; SEILER, Obligatorisches Referendum, in: Jusletter, 15.09.2025, S. 26.

Änderungen der Bundesverfassung auch dem fakultativen Referendum, Art. 141a Abs. 2 BV.

3.2 Art. 140 Abs. 1 lit. b BV: Obligatorisches Mehr für Staatsverträge

Nach Art. 140 Abs. 1 lit. b BV unterliegen Volk und Ständen zur Abstimmung der Beitritt zu Organisationen für die kollektive Sicherheit oder zu supranationalen Gemeinschaften. Zweck ist es, unter Wahrung der aussenpolitischen Vertrauenswürdigkeit und Handlungsfähigkeit der Schweiz eine weitgehende Beteiligung des Volkes an der völkervertraglichen Willensbildung sicherzustellen.

3.2.1 Beitritt zu Organisationen für kollektive Sicherheit

Eine Organisation für kollektive Sicherheit liegt vor, wenn die Mitgliedstaaten dieser Organisation ein grundsätzlich Gewaltverbot auferlegt erhalten haben, aber sich verpflichten, gemeinsam gegen einen Aggressor vorzugehen, der das Gewaltverbot verletzt. Diese Organisationen verfügen über einen Mechanismus der friedlichen Streitbeilegung und ein Sanktionsorgan. Die Mitglieder müssen fähig sein, an Zwangsmassnahmen gegen einen Aggressor teilzunehmen. Ein Beispiel für eine Organisation kollektiver Sicherheit ist die UNO.²²

Die EU ist nicht als Organisation für kollektive Sicherheit anzusehen. Ihr fehlen die Merkmale Gewaltverbot und Pflicht zur gegenseitigen Verteidigung.²³

Daher ist nicht zu prüfen, ob die Bilateralen III einen Beitritt zu einer Organisation für kollektive Sicherheit bedeuten.

3.2.2 Beitritt zu einer supranationalen Organisation

Eine supranationale Organisation liegt dann vor, wenn folgende Elemente kumulativ erfüllt sind: 1) Supranationale Gemeinschaften verfügen über Organe, die aus unabhängigen nicht an Instruktionen der Regierung ihres Heimatstaates gebundenen Personen zusammengesetzt sind. 2) Die Organe üben ihre Befugnisse grundsätzlich mit Mehrheitsbeschluss und nicht nach dem Einstimmigkeitsprinzip aus. 3) Die Rechtssätze treten direkt in Kraft und können für Personen unmittelbar verbindlich sein. 4) Die materiellen Befugnisse der Organe sind relativ umfassend.²⁴

²² DIGGELMANN, in: SGK-BV, Art. 140 N 20 ff.; EPINEY ET AL., in: BV-BSK, Art. 140 N 17.

²³ Siehe Fn. 22.

²⁴ DIGGELMANN, in: SGK-BV, Art. 140 N 23.; EPINEY ET AL., in: BV-BSK, Art. 140 N 18.

Die EU wird in der Lehre grossmehrheitlich als supranationale Gemeinschaft qualifiziert.²⁵ In casu geht es bei den Bilateralen III um eine Stabilisierung und Weiterentwicklung der bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der EU. Weder in der Botschaft noch anderswo sind die Bilateralen III als Beitritts-gesuch zur EU ausgestaltet, zumal es bei einigen Abkommen lediglich um eine Änderung geht. Sie sollen eben gerade eine Alternative zum Beitritt zur EU darstellen. Die Bilateralen III erfüllen die Anforderungen an ein Beitritts-gesuch zur EU als supranationale Organisation nicht und Art. 140 Abs. 1 lit. b BV ist damit nicht erfüllt.

In der Lehre wird die Frage gestellt, ob ein Fall der Integration der Schweiz in den EU-Binnenmarkt, eine Unterstellung unter den Gerichtshof der EU «EuGH» als Beitritt zu einer supranationalen Gemeinschaft zu betrachten ist, obwohl es sich formell nicht um einen Beitritt handelt.²⁶ Doch die Auswirkungen sind angesichts der umfassenden Zuständigkeit einem Beitritt ähnlich. Beim EWR war dies der Fall. Er wurde dem obligatorischen Referendum nach Art. 140 Abs. 1 lit. b BV unterstellt aufgrund seiner überragenden politischen und wirtschaftlichen Bedeutung, obwohl er nicht alle Merkmale einer supranationalen Gemeinschaft aufwies. Staatsverträge können ausserordentlich unterstellt werden, wenn sie über klaren Verfassungsrang verfügen und eine grundlegende Veränderung des Staates nach sich ziehen.²⁷ Dazu ausführlich in Kapitel 3.3.

Bei den Bilateralen III handelt es sich teilweise um neue sowie um Änderungen von bestehenden Abkommen. Die dynamische Rechtsübernahme wird in fast allen Abkommen, ausser im Landwirtschaftsabkommen eingeführt. Der Wortlaut von Art. 140 Abs. 1 lit. b BV unterstellt nur den Beitritt zu den obengenannten Organisationen dem obligatorischen Referendum. Gemäss h.L. kann auch die Änderung von völkerrechtlichen Verträgen dem obligatorischen Referendum unterstellt werden, wenn die Änderung die Ziele, die Tätigkeiten und die Struktur der Organisation in so erheblichem Masse betrifft, dass sie einem Neubei-tritt gleichkommt.²⁸ In den nachfolgenden Kapiteln wird untersucht, ob es sich um einen materiellen supranationalen Beitritt mit dem Abschluss der Bilateralen III und der damit verbundenen Einführung der dynamischen Rechtsübernahme handelt.

²⁵ Statt vieler: DIGGELMANN, in: SGK-BV, Art. 140 N 24.; EPINEY ET AL., in: BV-BSK, Art. 140 N 19.

²⁶ DIGGELMANN, in: SGK-BV, Art. 140 N 25.; vgl. EPINEY ET AL., in: BV-BSK, Art. 140 N 14d.

²⁷ DIGGELMANN, in: SGK-BV, Art. 140 N 26 f.; EPINEY ET AL., in: BV-BSK, Art. 140 N 14d.

²⁸ DIGGELMANN, in: SGK-BV, Art. 140 N 34.; vgl. LANZ, Bundesversammlung und Aussenpolitik, 2020, S. 199.; EPINEY ET AL., in: BV-BSK, Art. 140 N 21.

3.3 Aussergewöhnliches Staatsvertragsreferendum

Neben den in der Bundesverfassung kodifizierten Staatsvertragsreferenden, Art. 140 Abs. 1 lit. b BV und Art. 141 Abs. 1 lit. d BV, bejahen Teile der Lehre und der Bundesrat die Existenz eines ausserordentlichen Staatsvertragsreferendums.²⁹ Ein völkerrechtlicher Vertrag soll auch dann dem obligatorischen Referendum unterstellt werden, wenn dieser einen «verfassungsmässigen Charakter» aufweist.

In der Praxis gab es drei Beschlüsse des Parlaments, die aufgrund der Bedeutung der Vorlagen dem ausserordentlichen obligatorischen Referendum unterstellt wurden. So der Beitritt zum Völkerbund 1920, das Freihandelsabkommen von 1972 mit der EU und der Beitritt zum europäischen Wirtschaftsraum «EWR-Beitritt» 1992.³⁰ Aufgrund dieser Beispiele wird auch im Zusammenhang mit den Bilateralen III in der Lehre diskutiert, ob die Bilateralen III auch dem obligatorischen Staatsvertragsreferendum aufgrund ihres «verfassungsmässigen Charakters» zu unterstellen sind.³¹ Um auf diese Frage eine Antwort geben zu können, wird nachfolgend zuerst untersucht, ob Art. 140 BV den Gestaltungsspielraum lässt, ein aussergewöhnliches Staatsvertragsreferendum durchzuführen und ob es sich hierbei um ein verfassungsrechtliches Gewohnheitsrecht handelt. Wird dies bejaht, so ist der «verfassungsmässige Charakter» der Bilateralen III zu prüfen.

3.3.1 Verfassungsrechtliches Gewohnheitsrecht

Die Begründung neuer Bundeskompetenzen durch Gewohnheitsrecht wird aufgrund von Art. 3 und 42 BV in der Lehre grundsätzlich zurückhaltend beurteilt. Dennoch wird Verfassungsgewohnheitsrecht nicht generell ausgeschlossen. Das Bundesgericht anerkennt ungeschriebenes Verfassungsrecht grundsätzlich, sofern eine langandauernde, konstante Praxis und eine entsprechende Rechtsüberzeugung («*opinio iuris*») bestehen. So wurden etwa ungeschriebene Grundrechte vor der Totalrevision 1999 richterrechtlich anerkannt und später kodifiziert.³²

²⁹ SEILER, Obligatorisches Referendum, in: Jusletter, 15.09.2025, S. 9.; GLASER, Die Volksabstimmung, Zeitschrift für Schweizerisches Recht Beiheft 69, 2025, S. 19.; RICHLI, Verfassungsrechtliche Analyse der Abkommen mit der EU, 21.10.2025, https://admin.iwp.swiss/wpcontent/uploads/2025/10/20251015_Richli_Referat_IWP-Text.pdf (zuletzt besucht am 22.04.2026), S. 23 f.; Botschaft, Bilaterale III, 2026, S. 1036.

³⁰ Botschaft, Bilaterale III, 2026, S. 1036.

³¹ EPINEY ET AL., in: BV-BSK, Art. 140 N 14 f.; PIRKER, Eine Replik auf Hansjörg Seiler, in: Jusletter 17.11.2025, S. 5.; RICHLI, Verfassungsrechtliche Analyse der Abkommen mit der EU, 21.10.2025, https://admin.iwp.swiss/wpcontent/uploads/2025/10/20251015_Richli_Referat_IWP-Text.pdf (zuletzt besucht am 22.04.2026), S. 22.

³² EHRENZELLER, in: SGK-BV, Einleitung zum Kommentar, Verfassungsinterpretation, N 25.; SCHMID, Das «ungeschriebene» obligatorische Staatsvertragsreferendum, ZBI 10/2024, S. 544.

Wie bereits erwähnt, kam es bisher drei Mal vor, dass Staatsverträge aufgrund ihres «verfassungsmässigen Charakters» dem aussergewöhnlichen Referendum unterstellt wurden. 1999 wurde die BV revidiert. Einzig die Abstimmung über den EWR-Beitritt 1992 wurde unter den Voraussetzungen der neuen BV durchgeführt. Der Beitritt zum Völkerbund und das Freihandelsabkommen mit der EU unterlagen den Voraussetzungen der alten BV.³³ Daher ist es fraglich, ob eine Analogie gezogen werden kann, da eine revidierte Verfassung mit neuen Voraussetzungen zwischen den Bilateralen III und den früheren Beispielen liegt.

Im Zusammenhang mit der Totalrevision von 1999 wurde die Kodifizierung eines obligatorischen Staatsvertragsreferendum abgelehnt. Die Botschaft zur Totalrevision der Bundesverfassung von 1999 hält fest, dass im Einzelfall nach bisheriger Praxis auch andere Staatsverträge von ausserordentlicher Bedeutung dem obligatorischen Referendum unterstellt werden können.³⁴ Trotz der Ablehnung ging die Landesregierung weiterhin von einem ausserordentlichen Staatsvertragsreferendum für bedeutsame Staatsverträge aus.³⁵ Seit der Totalrevision traten einige Staatsverträge in Kraft. So u. a. Schengen/Dublin, welches die dynamische Rechtsübernahme beinhaltet, wie die Bilateralen III.³⁶ Mit der Botschaft zu Schengen/Dublin hielt der Bundesrat fest, dass ausnahmsweise ein obligatorisches Staatsvertragsreferendum beschlossen werden könne, wenn der völkerrechtliche Vertrag «von derartiger Bedeutung» sei, dass ihm Verfassungsrang zukomme. Dies wurde aber bei Schengen/Dublin verneint.³⁷ Die wiederholte Prüfung der Voraussetzung für ein aussergewöhnliches obligatorisches Staatsvertragsreferendum, spricht für das Vorhandensein von Gewohnheitsrecht oder zumindest der Annahme von ungeschriebenem Verfassungsrecht, da eine Wiederholung von gewichtigen Institutionen vorliegt.

Hinzu kommt, dass auch im Parlament mehrfach von einer bestehenden, ungeschriebenen Verfassungspraxis ausgegangen wurde. Dagegen kann sprechen, dass das Parlament zwei Versuche das ausserordentliche Referendum zu kodifizieren, ablehnte. Die Ablehnung beruhte wesentlich darauf, dass eine gesetzliche Regelung als zu weitgehend und politisch problematisch angesehen wurde, nicht jedoch zwingend auf einer

³³ SCHMID, Das «ungeschriebene» obligatorische Staatsvertragsreferendum, ZBI 10/2024, S. 521.; CARONI/KÜHNE, Das obligatorische Referendum, ZBI 123/2022, S. 365.

³⁴ BBl 1997 I 1, S. 364.

³⁵ Votum SR Frick, AB 1998, S. 274.; SCHMID, Das «ungeschriebene» obligatorische Staatsvertragsreferendum, ZBI 10/2024, S. 535 f.

³⁶ <https://www.admin.ch/de/paket-schweiz-eu> (zuletzt besucht 07.05.2026).

³⁷ Botschaft, Bilaterale III, S. 1037.; BBl 2004 5969 ff., S. 6290.

Ablehnung des ausserordentlichen Referendums als solchem.³⁸ Gleiches gilt für die Ablehnung der AUNS-Staatsvertragsinitiative 2012.³⁹ Aufgrund der Vielschichtigkeit der politischen Motive lässt sich daraus keine klare Absage an die bisherige Praxis ableiten, argumentierte der Bundesrat, dass völkerrechtliche Verträge auch dann der Zustimmung von Volk und Ständen bedürfen, wenn ihnen eine Bedeutung beigemessen werden müsse, die sie auf Stufe der Bundesverfassung anhebe.⁴⁰ Auch das Parlament war sich mehrheitlich einig, dass es das ausserordentliche Referendum gäbe.⁴¹ Gegen die Anerkennung eines Verfassungsgewohnheitsrechts spricht allerdings, dass das ausserordentliche Staatsvertragsreferendum trotz wiederholter Diskussion nie ausdrücklich kodifiziert wurde und das Bundesamt für Justiz 2024 dessen Verfassungsmässigkeit verneinte. Auch die geringe Zahl tatsächlicher Anwendungsfälle relativiert die Annahme einer gefestigten Praxis, sowie die Voten aus der Bundesversammlung von nach der Totalrevision.⁴²

Der Bundesrat prüfte auch bei den Bilateralen III, ob die Voraussetzungen des ausserordentlichen Staatsvertragsreferendum erfüllt sind. Er verneinte dies, da es sich nicht wie beim EWR um einen schweren Eingriff in die verfassungsmässige Ordnung handle.⁴³

Auf den ersten Blick erscheint die Praxis inkonsistent, wurde das ausserordentliche Staatsvertragsreferendum doch nur drei Mal angewendet und scheiterten mehrere Versuche einer ausdrücklichen Kodifizierung. Gegen die Anerkennung eines Verfassungsgewohnheitsrechts spricht zudem, dass das Bundesamt für Justiz 2024 die Verfassungsmässigkeit des ausserordentlichen Referendums verneinte.⁴⁴ Auch die geringe Zahl tatsächlicher Anwendungsfälle relativiert die Annahme einer gefestigten Praxis. Hinzu kommt, teilweise ausdrücklich betont wurde, man wolle mit einer Unterstellung unter das obligatorische Referendum keine Präjudizien bzw. Präzedenzfälle

³⁸ SCHMID, Das «ungeschriebene» obligatorische Staatsvertragsreferendum, ZBI 10/2024, S. 539 f.; CARONI/KÜHNE, Das obligatorische Referendum, ZBI 123/2022, S. 360 f.

³⁹ BBI 2012 7685, S. 7685.

⁴⁰ BBI 2010 6963, S. 6970.; FDP-Liberale Fraktion, Po. (13.3805) «Klares Verhältnis zwischen Völkerrecht und Landesrecht» vom 25. September 2013.; Bericht BR Verhältnis Völker- und Landesrecht, S. 6, 12.; BBI 2020 1243, S. 1244.

⁴¹ Votum SR Mazzone, AB 2020 S. 678 f.; Votum SR Zopfi, AB 2020 S. 683.; Votum NR Pfister, AB 2021 N 805 f.; Votum NR Gysin, AB 2021 N 806.; Votum NR Marti, AB 2021 N 809.; Votum NR Streiff-Feller, AB 2021 N 810.; Votum NR Kälén, AB 2021 N 810 f.; Votum NR Fluri, AB 2021 N 811.; Votum NR Moser, AB 2021 N 812.

⁴² BJ, Das Staatsvertragsreferendum im Bundesverfassungsrecht, Rechtliche Übersicht und Analyse, 27.05.2024, abrufbar unter <https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/publiservice/publikationen/berichte-gutachten/2024-05-27.html>, (zuletzt besucht am 22.04.2026), S. 16.

⁴³ Botschaft, Bilaterale III, 2026, S. 1037.

⁴⁴ Siehe Fn. 41.

schaffen.⁴⁵ Dies spricht dagegen, dass sämtliche staatlichen Organe von einer rechtlich verbindlichen Pflicht ausgingen. Dennoch zeigt die Entwicklung seit der Totalrevision der Bundesverfassung 1999, dass Bundesrat, Parlament und Lehre wiederholt vom Fortbestand eines ausserordentlichen Staatsvertragsreferendums ausgingen. Der Bundesrat prüfte nicht nur beim EWR-Beitritt, sondern auch bei Schengen/Dublin, den Bilateralen I und II sowie den Bilateralen III ausdrücklich, ob ein Staatsvertrag aufgrund seines «verfassungsmässigen Charakters» dem obligatorischen Referendum zu unterstellen sei.⁴⁶ Auch in den Botschaften zur Totalrevision 1999, zu Schengen/Dublin sowie zur Staatsvertragsinitiative hielt der Bundesrat fest, dass Staatsverträge von Verfassungsrang ausnahmsweise dem doppelten Mehr unterstellt werden könnten.⁴⁷ Zudem sprach sich 2020 eine Mehrheit der Parlamentarier im Zusammenhang mit der Motion zur Kodifizierung ausdrücklich für die Existenz einer solchen Praxis aus.⁴⁸ Dass die Kodifizierung scheiterte, lässt nicht zwingend auf eine Ablehnung des ausserordentlichen Referendums schliessen; vielmehr richtete sich die Kritik häufig gegen eine zu starke Ausweitung obligatorischer Abstimmungen.⁴⁹ Ebenso kann aus der Ablehnung der Staatsvertragsinitiative 2010 nicht auf eine Ablehnung der bisherigen Praxis geschlossen werden, da die Ablehnungsgründe vielschichtig waren und sich gemäss Erläuterungen des Bundesrats wesentlich gegen die befürchtete Zunahme von Abstimmungen richteten.⁵⁰

Gerade die wiederholte Prüfung eines «verfassungsmässigen Charakters» durch den Bundesrat sowie das Festhalten an dieser Möglichkeit in Botschaften und parlamentarischen Debatten sprechen dafür, dass dem ausserordentlichen Staatsvertragsreferendum weiterhin normative Bedeutung zukommt.⁵¹ Nach der hier vertretenen Ansicht bestehen daher genügend Anhaltspunkte für die Anerkennung eines ungeschriebenen Verfassungsrechts.⁵² Gewohnheitsrecht kann aufgrund gewichtigen Organen und der Debatte im Parlament bejaht werden. Weiter ist zu prüfen, ob Art. 140 BV nach Auslegung einen abschliessenden Charakter aufweist.

⁴⁵ Statt vieler: SCHINDLER, Das Referendum über das Abkommen mit den Europäischen Gemeinschaften. Verfassungsrechtliche Aspekte, Neue Zürcher Zeitung Nr. 322 vom 13.07.1972, S.17 f.

⁴⁶ Siehe Fn. 33 ff.

⁴⁷ Siehe Fn. 33 ff.

⁴⁸ Siehe Fn. 40.

⁴⁹ Siehe Fn. 40.

⁵⁰ <https://www.admin.ch/de/nsb?id=91177>, (zuletzt besucht 09.05.2026).

⁵¹ SCHMID, Das «ungeschriebene» obligatorische Staatsvertragsreferendum, ZBI 10/2024, S. 548.

⁵² So auch: CARONI/ KÜHNE, Das obligatorische Referendum, ZBI 123/2022, S. 368.; GLASER, Die Volksabstimmung über das Paket Schweiz-EU, Zeitschrift für Schweizerisches Recht Beiheft 69, 2025, S. 19.; EHRENZELER/NOBS in: SGK-BV, Art. 140 Fn. 13.

3.3.2 Abschliessender Charakter von Art. 140 BV

Der Wortlaut von Art. 140 BV spricht zunächst eher für einen abschliessenden Charakter. Weder Abs. 1 noch Abs. 2 enthalten Hinweise auf eine beispielhafte Aufzählung wie «insbesondere». Die Formulierung, bestimmte Vorlagen «werden Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreitet», deutet vielmehr auf eine abschliessende Regelung hin. Allerdings lässt sich dem Wortlaut ebenso wenig ausdrücklich entnehmen, dass eine freiwillige Unterstellung ausgeschlossen wäre. Der grammatikalischen Auslegung kommt daher keine abschliessende Bedeutung zu.⁵³

Nach Sinn und Zweck von Art. 140 BV dient das obligatorische Referendum der erhöhten demokratischen Legitimation besonders gewichtiger Entscheidungen sowie dem Schutz der Mitwirkungsrechte von Volk und Ständen. Gleichzeitig relativiert das Ständemehr den Grundsatz der Stimmengleichheit nach Art. 34 Abs. 2 BV, weshalb die Tatbestände von Art. 140 BV grundsätzlich eng auszulegen sind. Daraus folgert ein Teil der Lehre, dass Verträge nur dann dem obligatorischen Referendum unterstellt werden dürfen, wenn sie den Tatbeständen von Art. 140 Abs. 1 BV klar entsprechen. Gestützt wird dies zusätzlich durch Art. 141a Abs. 1 BV: Muss zur Umsetzung eines Staatsvertrags die Verfassung geändert werden, darf der Genehmigungsbeschluss nur dann mit der Verfassungsänderung verbunden werden, wenn bereits der Vertrag selbst dem obligatorischen Referendum untersteht.⁵⁴

Ein Teil der Lehre befürwortet den Gestaltungsspielraum von Art. 140 BV.⁵⁵ Die Unterstellung des Genehmigungsbeschlusses unter das ausserordentliche obligatorische Staatsvertragsreferendum durch den Bundesrat und die Bundesversammlung sei stets ergebnisorientiert auf die beabsichtigte Legitimationswirkung durch Volk und Stände ausgerichtet gewesen.⁵⁶ Die Bundesversammlung entscheide final darüber, welche Entscheide sie in einen referendumpflichtigen Rechtsakt kleide. So sähe die BV kein Finanzreferendum vor, der Kauf des Kampfflugzeuges Gripen wurde aber trotzdem dem Referendum unterstellt.⁵⁷

⁵³ EPINEY ET AL., in: BV-BSK, Art. 140 N 14a.; DIGGELMANN, in: SGK-BV, Art. 140 N 14.; BJ, Das Staatsvertragsreferendum im Bundesverfassungsrecht, Rechtliche Übersicht und Analyse, 27.05.2024, abrufbar unter <https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/publiservice/publikationen/berichte-gutachten/2024-05-27.html>, (zuletzt besucht am 22.04.2026), S. 6.

⁵⁴ BJ, Das Staatsvertragsreferendum im Bundesverfassungsrecht, Rechtliche Übersicht und Analyse, 27.05.2024, abrufbar unter <https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/publiservice/publikationen/berichte-gutachten/2024-05-27.html>, (zuletzt besucht am 22.04.2026), S.10.; EPINEY et al. in: BV-BSK, Art. 140 N 14f f.

⁵⁵ RHINOW ET AL., Schweizerisches Verfassungsrecht, 2016, N. 3691.; DIGGELMANN, in: SGK-BV, Art. 140 N 27.; vgl. EHRENZELLER/NOBS, in: SGK-BV, Art. 140 N 14.

⁵⁶ GLASER, Die Volksabstimmung, Zeitschrift für Schweizerisches Recht Beiheft 69, 2025, S. 17 f.

⁵⁷ BBl 2013 7369. S. 7370.; SEILER, Obligatorisches Referendum, in: Jusletter, 15.09.2025, S. 9.

Nach der hier vertretenen Auffassung ist für Art. 140 Abs. 1 lit. b BV nicht allein entscheidend, ob die formelle Bezeichnung als «Beitritt» zu einer supranationalen Gemeinschaft gesehen wird, sondern ob ein Staatsvertrag funktional vergleichbare Wirkungen auf die verfassungsrechtliche Ordnung entfaltet.⁵⁸ Die herrschende Lehre betont demgegenüber den Ausnahmecharakter des obligatorischen Referendums und leitet aus dem Wortlaut von Art. 140 BV eher einen abschliessenden Katalog ab.⁵⁹ Diese Sicht überzeugt insofern, als das doppelte Mehr als Durchbrechung der Stimmengleichheit restriktiv gehandhabt werden soll. Daraus folgt jedoch nicht, dass eine freiwillige Unterstellung verfassungswidrig wäre.⁶⁰ Das obligatorische Referendum ist selbst Teil der verfassungsmässigen Legitimationsordnung und dient der verstärkten demokratischen und föderalen Abstützung besonders weitreichender Entscheide.⁶¹ Gerade bei Staatsverträgen mit erheblichem Einfluss auf die innerstaatliche Kompetenzordnung erscheint es sachgerecht, diesen erhöhten Legitimationsmechanismus anzuwenden.

Für das Bestehen eines ausserordentlichen Staatsvertragsreferendums spricht zudem, dass Bundesrat und Parlament dessen Voraussetzungen immer wieder prüften.⁶² Selbst ablehnende Stellungnahmen gingen regelmässig davon aus, dass ein solches Institut zumindest denkbar sei, einzelne Voten wandten sich lediglich dagegen, neue Präjudizien zu schaffen. Zusammen mit den Materialien zur Totalrevision von 1999 und der konstanten behördlichen Praxis spricht dies überwiegend für das Bestehen eines verfassungsgewohnheitsrechtlich anerkannten ausserordentlichen Staatsvertragsreferendums.

3.3.3 Verfassungsmässiger Charakter der Staatsverträge

Um dem ausserordentlichen Staatsvertrag zu unterstehen, muss der Staatsvertrag einen Eingriff in die verfassungsrechtliche Ordnung sein. Das sei gemäss Bundesrat gegeben, wenn eine Bestimmung eines völkerrechtlichen Vertrags «Verfassungscharakter» aufweise und die verfassungsmässige Ordnung tangiere.⁶³ Ein wichtiges Indiz sei

⁵⁸ EPINEY ET AL., in: BV-BSK, Art. 140 N 14d.

⁵⁹ EPINEY ET AL., in: BV-BSK, Art. 140 N 14.; HÄFELIN et al., Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 2020, N 1911c.; TSCHANNEN, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2021, N 1704.

⁶⁰ Siehe Fn. 41.

⁶¹ SEILER, Obligatorisches Referendum, in: Jusletter, 15.09.2025, S. 10.; GLASER, Die Volksabstimmung, Zeitschrift für Schweizerisches Recht Beiheft 69, 2025, S. 18.; WINZELER, Gebrauch und Missbrauch des Ständemehrs, AJP 2026, S. 16.

⁶² BBI 1999 6128, S. 6288 f.; BBI 2004 5965, S. 6288 ff.; Botschaft, Bilaterale III, 2026, S. 1036 f.; Siehe Fn. 52.

⁶³ Botschaft, Bilaterale III, 2026, S. 6290.

dafür die Nähe zu den in Art. 140 Abs. 1 Lit. b BV genannten Kriterien, vor allem das Vorhandensein von supranationalen Elementen in einem völkerrechtlichen Vertrag.⁶⁴ Gemäss Bundesrat ist dies bei den Bilateralen III zu verneinen, da die institutionellen Elemente der bestehenden bilateralen Abkommen nicht als schwerwiegende Eingriffe in die innere Struktur der Schweiz und ihre verfassungsmässige Ordnung beurteilt worden sind. Die Bilateralen III würden das Funktionieren der Schweizer Institutionen sowie die aus der direkten Demokratie, dem Föderalismus und der Unabhängigkeit des Landes fliessenden Prinzipien wahren. Die Schweiz werde weiterhin eigenständig, nach ihren bestehenden Rechtssetzungsverfahren und unter Wahrung der direktdemokratischen Rechte über alle Rechtsanpassungen entscheiden können.⁶⁵ Ein Teil der Lehre sieht in den Bilateralen III jedoch einen Eingriff in die verfassungsmässige Ordnung, da die bestehenden Rechtssetzungsverfahren unter Druck gerieten und damit die Zuständigkeiten der Bundesversammlung untergraben würden. Weiter würde in Art. 34 Abs. 2 BV eingegriffen werden, durch den Druck von Ausgleichsmassnahmen bei einer Nichtübernahme.⁶⁶

Ob es sich bei den Bilateralen III um einen Staatsvertrag mit «verfassungsmässigem Charakter» handelt, ist nachfolgend zu überprüfen.

4. Auswirkungen auf den Gesetzgebungsprozess in der Schweiz

Nachfolgend wird überprüft, ob die Bilateralen III supranationale Elemente nach Art. 140 Abs. 1 lit. b BV aufweisen, indem mit der dynamischen Rechtsübernahme in die Gesetzgebungskompetenz des Parlaments eingegriffen wird.

4.1 Decision-Shaping

In den Bilateralen III ist vorgesehen, dass der Schweiz im Rahmen des «decision-shaping» Prozesses eine Teilhabe zur Ausarbeitung von EU-Rechtsakten zukommen soll.⁶⁷ Die Beteiligung der Schweiz ist informeller Natur und stellt kein Mitentscheidungsrecht dar. Dies bleibt den Mitgliedstaaten vorbehalten.⁶⁸ Sachverständige der

⁶⁴ SCHMID, Das «ungeschriebene» obligatorische Staatsvertragsreferendum, ZBI 10/2024, S. 543.; OESCH, Europäische Union Grundlagen, S. 91 f.

⁶⁵ Botschaft, Bilaterale III, 2026, S. 1036 f.

⁶⁶ SEILER, Obligatorisches Referendum, in: Jusletter, 15.09.2025, S. 10.; GLASER, Die Volksabstimmung, Zeitschrift für Schweizerisches Recht Beiheft 69, 2025, S. 11.; GLASER, Die Volksabstimmung, Zeitschrift für Schweizerisches Recht Beiheft 69, 2025, S. 18.; WINZELER, Gebrauch und Missbrauch des Ständemehrs, AJP 2026, S. 31-34.; RICHLI, Verfassungsrechtliche Analyse der Abkommen mit der EU, 21.10.2025, https://admin.iwp.swiss/wpcontent/uploads/2025/10/20251015_Richli_Referat_IWP-Text.pdf, (zuletzt besucht am 22.04.2026), S. 11 f. und 15 f.

⁶⁷ Botschaft, Bilaterale III, 2026, S. 57.

⁶⁸ OESCH, die bilateralen Abkommen, AJP 2017, S. 657.

Schweiz können an den Arbeiten der Ausschüsse teilnehmen, wenn dies zur Gewährleistung des ordnungsgemässen Funktionierens der Abkommen erforderlich ist, Art. 4 Abs. 4 IP-LuftVA. Zusätzlich kann die Schweiz über Direktkontakte mit einzelnen EU-Mitgliedstaaten oder dem Europäischen Parlament Einfluss auf die Diskussion in der EU nehmen.⁶⁹ Das «decision-shaping» gilt nicht für Bestimmungen oder Rechtsakte der EU, die in den Anwendungsbereich einer Ausnahme fallen, Art. 4 Abs. 5 IP-LuftVA, da diese Rechtsakte von der Übernahmepflicht ausgenommen sind, Art. 5 Abs. 7 IP-LuftVA.⁷⁰

Grundsätzlich hat das Parlament im «decision-shaping» keinen Einfluss, sondern die delegierten Experten. Das Parlament hat ein Recht auf Information durch den Bundesrat bezüglich der Aussenpolitik, Art. 152 ParlG i.V.m. Art. 184 Abs. 1 BV. Der Bundesrat ist für die Aussenpolitik zuständig, Art. 184 BV. Damit der Informationsfluss für das Parlament gewährleistet werden kann, soll Art. 152 ParlG angepasst werden und ein Monitoring eingeführt werden.⁷¹ So soll das Parlament über Rechtsakte, die in die Zuständigkeit des Parlaments fallen könnten, informiert und konsultiert werden. Weiter soll das Parlament die Möglichkeit der Entsendung einer Delegation nach Brüssel erhalten.⁷²

Die Übernahme von EU-Recht gleicht dem Prozess der EWR-Staaten, Art. 99 f. EWRA. Auch sie erhalten Zugang zum «decision-shaping» und beschliessen die Übernahme im GA. Von EWR-Staaten, insbesondere von Norwegen, wird kritisiert, dass die fortlaufende dynamische Übernahme von EU-Recht zu einem Demokratiedefizit führen könne, auch wenn der EWR von Norwegen als grundsätzlich positiv bewertet wird.⁷³ Diese Kritik ist auch für die Schweiz von Bedeutung, da die vorgesehenen Mechanismen vergleichbar sind. Zwar bestehen Unterschiede hinsichtlich der institutionellen Einbindung, doch erfolgt das «decision-making», die materielle Rechtsetzung auch im Rahmen der Bilateralen III auf EU-Ebene, Art. 4 IP-FZA.⁷⁴ Die Schweiz kennt das «decision-shaping» bereits. Im Bereich Schengen/Dublin gab es bereits eine positive Einflussnahme durch die Schweiz für einen «swiss-finish». Positiv beeinflusst werden konnte Art. 6 Abs. 6 lit. c in fine der Richtlinie (EU)

⁶⁹ Botschaft, Bilaterale III, 2026, S. 93.

⁷⁰ Botschaft, Bilaterale III, 2026, S. 93.

⁷¹ Botschaft, Bilaterale III, 2026, S. 70, 123, 127.; OESCH, die bilateralen Abkommen, AJP 2017, S. 649.

⁷² Botschaft, Bilaterale III, 2026, S. 131.

⁷³ OESCH, die bilateralen Abkommen, AJP 2017, S. 648.; <https://www.deutschlandfunk.de/norwegen-uebernimmt-viele-regeln-die-in-100.html> (zuletzt besucht am 22.04.2026).

⁷⁴ Botschaft, Bilaterale III, 2026, S. 536.

2017/853 zur Änderung der Waffenrichtlinie 91/477/EWG. Hier gelang es der Schweiz, eine Sonderumsetzung durchzusetzen.⁷⁵

Ein Beispiel für die begrenzte Einflussmöglichkeit der Schweiz zeigt sich bei der Übernahme der Durchführungsverordnung (EU) 2019/947 über unbemannte Luftfahrzeuge. Im Rahmen der innerstaatlichen Umsetzung verlangten National- und Ständerat, den traditionellen Modellflug vom Anwendungsbereich auszunehmen und dem nationalen Recht zu unterstellen. Der Bundesrat wies darauf hin, dass eine solche Sonderlösung gegenüber der Europäischen Kommission nur schwer zu begründen sei. Eine abweichende nationale Regelung konnte nicht durchgesetzt werden.⁷⁶

Aufgrund der Ähnlichkeit des Verfahrens im EWR ist auch auf die Erfahrungen der EWR-Staaten zuzugreifen. Grundsätzlich erfülle der Mechanismus seinen Zweck EU-Recht parallel weiterzuentwickeln. Dennoch erzeugten die strikten Vorgaben hohen Anpassungsdruck. Dies sei auf die wirtschaftlichen Machtverhältnisse zwischen den EWR/EFTA-Staaten und der EU zurückzuführen, und die EU kritisiere die häufigen Sonderwünsche, welche die Anpassung meist verzögere. Zu einer Ablehnung sei es bisher nicht gekommen. Da beide Seiten aber überwiegend profitieren würden, sei es zu keinen Änderungen im Prozess gekommen. Daher kann davon ausgegangen werden, dass der Einflussbereich der Schweiz im «decision-shaping» gering sein wird.⁷⁷

Damit stellt sich die Frage, ob die Rolle des Parlaments als Gesetzgeber im Sinne von Art. 148 BV dadurch substantiell geschwächt wird. Während dem Parlament im «decision-shaping» lediglich eine begleitende und informative Funktion zukommt,⁷⁸ liegt seine klassische Aufgabe in der eigenständigen Rechtsetzung unter Vorbehalt von Volk und Ständen, Art. 163 BV.⁷⁹ Vor diesem Hintergrund ist zu prüfen, ob die Einführung der dynamischen Rechtsübernahme zu einer derart gewichtigen Verschiebung der Rechtsetzungskompetenzen führt, dass eine Verfassungsänderung erforderlich wird. Wäre dies der Fall, unterläge eine entsprechende Regelung dem obligatorischen Referendum nach Art. 140 Abs. 1 lit. a BV. Daran anknüpfend stellt sich schliesslich

⁷⁵ OESCH, Europäische Union Grundlagen, 2025, S. 72.

⁷⁶ OESCH, Europäische Union Grundlagen, S. 72.; Beschluss Nr. 1/2022 des Gemischten Luftverkehrsausschusses Europäische Union/Schweiz.; Medienmitteilung des Bundesrates vom 25. November 2022, Schweiz übernimmt europäische Drohnenregelung.

⁷⁷ OESCH, die bilateralen Abkommen, AJP 2017, S. 648.

⁷⁸ Botschaft, Bilaterale III, 2026, S. 703.

⁷⁹ GLASER, Die Volksabstimmung, Zeitschrift für Schweizerisches Recht Beiheft 69, 2025, S. 30.

die Frage, ob die Bilateralen III insgesamt dem obligatorischen Referendum zu unterstellen sind.

4.2 Rolle des Schweizerischen Parlaments

Die wichtigste Aufgabe des Parlaments ist der Erlass rechtsetzender Bestimmungen in Form von Bundesgesetzen, Art. 163 Abs. 1 BV. Dem Parlament kommt bei der Rechtsetzung Vorrangstellung zu.⁸⁰ Der Anstoss zu einer Gesetzgebung erfolgt häufig durch den Bundesrat mittels Entwurfs, Art. 181 BV, oder durch parlamentarische Initiativen oder Standesinitiativen. Diese Phase wird als Initiierungsphase bezeichnet. Darauf folgt das Vernehmlassungsverfahren, bei dem Parteien, Kantone und interessierte Kreise ihre Stellungnahmen abgeben können, Art. 147 BV. Es folgt der Gesetzgebungsprozess nach Art. 164 BV bis zu einem allfälligen fakultativen Referendum Art. 141 BV.

In casu handelt es sich bei der dynamischen Rechtsübernahme um eine Neuerung in einem neu abzuschliessenden völkerrechtlichen Vertrag.⁸¹ Die Genehmigungskompetenz von völkerrechtlichen Verträgen liegt grundsätzlich beim Parlament, Art. 166 Abs. 2 BV.⁸² Auch die Weiterentwicklung und Kündigung von völkerrechtlichen Verträgen fällt grundsätzlich in den Zuständigkeitsbereich des Parlaments, ausser bei Änderungen von geringer Tragweite, Art. 7a RVOG.⁸³

Im Prozess der Bilateralen III fasst der GA einen Beschluss über die Änderung der Anhänge des Abkommens. Erfordert der Beschluss den innerstaatlichen Genehmigungsprozess, erlangt der Beschluss erst Wirksamkeit mit Abschluss der verfassungsrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz.⁸⁴ Gegenebenfalls unterstehen Genehmigungsbeschlüsse über völkerrechtliche Verträge der Bundesversammlung und dem fakultativen Staatsvertragsreferendum, Art. 141 Abs. 1 lit. d BV.⁸⁵

Handelt es sich um einen Rechtsakt, welcher mittels Integrationsmethode zu übernehmen ist, der Bundesrat den Rechtsakt nicht übernehmen will oder dieser einer Ausnahme unterliegt, muss der Bundesrat im GA das Veto einlegen, damit das Parlament

⁸⁰ GLASER, Die Volksabstimmung, Zeitschrift für Schweizerisches Recht Beiheft 69, 2025, S. 30.

⁸¹ Botschaft, Bilaterale III, 2026, S. 99.

⁸² FASSBENDER, in: SGK-BV Art. 166 N 50.; EPINEY, Bilaterale III, AJP 2026, S. 139.; GLASER, Die Volksabstimmung, Zeitschrift für Schweizerisches Recht Beiheft 69, 2025, S. 7.

⁸³ FASSBENDER, in: SGK-BV, Art. 166 N 49.; EBNÖTHER, Leitfaden politische System, Recht und Praxis, S. 91.; OESCH, Bilaterale Abkommen, AJP 2017, S. 641.

⁸⁴ GLASER, Die Volksabstimmung, Zeitschrift für Schweizerisches Recht Beiheft 69, 2025, S. 18.; WINZELER, Gebrauch und Missbrauch des Ständemehrs, AJP 2026, S. 25.; EPINEY, Bilaterale III, AJP 2026, S. 129.; Botschaft, Bilaterale III, 2025, S. 75, 98, 256.

⁸⁵ SAXER/BRUNNER, in: SGK-BV, Art. 184 BV N 101 f.; RENÉ RHINOW et. AL., Schweizerisches Verfassungsrecht, 4. Aufl., 2026, N 3669b, 3669d.; Botschaft, Bilaterale III, 2025, S. 467.

und fakultativ das Volk über die Übernahme der Norm entscheiden kann, vgl. Art. 5 Abs. 2 und 4 IP-LuftVA. Legt der Bundesrat kein Veto ein, gilt die Norm als übernommen und ist anwendbar, ohne Referendumsmöglichkeit. Hat der Bundesrat abschliessende Zuständigkeit in diesem Bereich, so erzielt der Rechtsakt bei Annahme im GA sofortige Wirkung.⁸⁶ Wird ein Rechtsakt durch äquivalentes Schweizer Recht übernommen, siehe Kapitel 2.4, so dürfe auch hier die Bundesversammlung die Übernahme nicht verweigern, Art. 5 Abs. 2 IP-MRA.⁸⁷

Formell sei der Gesetzgebungsprozess nach Art. 163 Abs. 1 BV gewahrt. Das verfassungsmässige Verfahren für die Genehmigung und Umsetzung von völkerrechtlichen Verträgen sei uneingeschränkt anwendbar und es bestehe kein Übernahmeautomatismus.⁸⁸

Gemäss einem Teil der Lehre führe die dynamische Rechtsübernahme faktisch dazu, dass die Rechtssetzung unter anderen Bedingungen stattfinden würde. Die Initiierungsphase geschehe nicht wie üblich durch den Bundesrat, das Parlament oder die Kantone, sondern finde bereits in der EU statt, da die EU im Bereich der Binnenmarkt- abkommen das Initiativmonopol besitze, Art. 4 IP-FZA.⁸⁹ Handle es sich um einen Rechtsakt der Integrationsmethode, der wichtige rechtsetzende Bestimmungen im Sinne von Art. 141 Abs. 1 Lit. d Ziff. 3 BV enthalte, beschränke sich der Entscheidungsspielraum des Parlaments auf eine Annahme oder Ablehnung der Vorlage.⁹⁰ Die parlamentarischen Instrumente wie Änderungsanträge oder Nichteintretensanträge würden unmöglich. Wünscht die Schweiz eine Anpassung der EU-Gesetzgebung, eine Art «swiss-finish», hat sie dies im Rahmen des «decision- shaping» anzumelden.⁹¹ Weiter verstosse die Ablehnung der Übernahme gegen die Binnenmarkt- abkommen, da sich die Schweiz mit Annahme der Bilateralen III zur Übernahme verpflichten

⁸⁶ SEILER, Obligatorisches Referendum, in: Jusletter, 15.09.2025, S. 10.; GLASER, Die Volksabstimmung, Zeitschrift für Schweizerisches Recht Beiheft 69, 2025, S. 5.; Botschaft, Bilaterale III, 2025, S. 98, 100.

⁸⁷ GLASER, Die Volksabstimmung, Zeitschrift für Schweizerisches Recht Beiheft 69, 2025, S. 27, 31 f.; WINZELER, Gebrauch und Missbrauch des Ständemehrs, AJP 2026, S. 30.

⁸⁸ Botschaft, Bilaterale III, 2026, S. 101.; EPINEY, Bilaterale III, AJP 2026, S. 140.; GLASER, Die Volksabstimmung, Zeitschrift für Schweizerisches Recht Beiheft 69, 2025, S. 31.

⁸⁹ GLASER, Die Volksabstimmung, Zeitschrift für Schweizerisches Recht Beiheft 69, 2025, S. 30.; vgl. SEILER, Obligatorisches Referendum, in: Jusletter, 15.09.2025, S. 11.; vgl. RICHLI, Verfassungsrechtliche Analyse der Abkommen mit der EU, 21.10.2025, https://admin.iwp.swiss/wpcontent/uploads/2025/10/20251015_Richli_Referat_IWP-Text.pdf (zuletzt besucht am 22.04.2026), S. 11.

⁹⁰ SEILER, Obligatorisches Referendum, in: Jusletter, 15.09.2025, S. 10.; GLASER, Die Volksabstimmung, Zeitschrift für Schweizerisches Recht Beiheft 69, 2025, S. 30.; RICHLI, Verfassungsrechtliche Analyse der Abkommen mit der EU, 21.10.2025, https://admin.iwp.swiss/wpcontent/uploads/2025/10/20251015_Richli_Referat_IWP-Text.pdf (zuletzt besucht am 22.04.2026), S. 11.

⁹¹ Botschaft, Bilaterale III, 2026, S. 54.

würde.⁹² Die Übernahme pflicht gelte auch für die Äquivalenzmethode. Lehnt das Parlament dennoch ab, würde die Möglichkeit des Ergreifens von Ausgleichsmassnahmen einen erheblichen Druck auf die Mitglieder der Bundesversammlung auslösen.⁹³

Die h.L. verneint eine Gesetzgebungsdelegation an die EU durch die dynamische Rechtsübernahme. Die Änderung der Anhänge sei vielmehr als Vertragsänderung im Sinne von Art. 2 Abs. 1 lit. a WVK zu qualifizieren, weshalb die innerstaatlichen Genehmigungsvorgaben einzuhalten seien. Schweizer Vertreter im GA dürften einer Änderung daher nur mit vorgängiger innerstaatlicher Ermächtigung zustimmen. Damit blieben die innerstaatlichen Gesetzgebungs- und Genehmigungsverfahren gewahrt.⁹⁴ Weiter wird geltend gemacht, dass die beschränkte Möglichkeit, Änderungsakte lediglich anzunehmen oder abzulehnen, eine übliche Charakteristik des Genehmigungsverfahrens völkerrechtlicher Verträge nach Art. 166 Abs. 2 BV sei. Dem Bundesrat komme die Kompetenz zur Aushandlung völkerrechtlicher Verträge und damit auch zur inhaltlichen Modifikation von Änderungsprotokollen zu. Dies entspreche zudem ständiger Praxis.⁹⁵ Die Schweiz könne auch weiterhin eigene Gesetze erlassen in den Bereichen der Bilateralen III, schliesslich gehe es nur um die Verbindlichkeit des abgeschlossenen Völkerrechtsvertrags. Aufgrund des monistischen Systems würden völkerrechtliche Verträge nach Inkrafttreten Teil des Landesrechts und entfalten nach Art. 5 Abs. 1 BV Bindungswirkung. So dürfen keine Gesetze erlassen werden, die den völkerrechtlichen Verträgen widersprechen, es höhle aber nicht die Gesetzgebungskompetenz aus.⁹⁶

Der Anwendungsbereich der Übernahme pflicht sei beschränkt auf die betroffenen Binnenmarktabkommen und ermögliche ein «Ausscheren». Es bleibe dem Gesetzgeber unbenommen, eine Anpassung abzulehnen unter Inkaufnahme von möglichen Ausgleichsmassnahmen, welche erst nach dem Schiedsgerichtsverfahren ergriffen

⁹² MÜLLER, Inkaufnahme von Ausgleichsmassnahmen, in: Epiney Astrid et al. (Hrsg.) Schweizerisches Jahrbuch für Europarecht, 2025, S. 548.; GLASER, Die Volksabstimmung, Zeitschrift für Schweizerisches Recht Beiheft 69, 2025, S. 32.; OESCH, Europäische Union Grundlagen, S. 86.

⁹³ GLASER, Die Volksabstimmung, Zeitschrift für Schweizerisches Recht Beiheft 69, 2025, S. 32.; vgl. OESCH, Europäische Union Grundlagen, S. 293.

⁹⁴ OESCH, Europäische Union Grundlagen, S. 70.; EPINEY, Bilaterale III, AJP 2026, S.129.; vgl. PIRKER, Eine Replik auf Hansjörg Seiler, in: Jusletter 17.11.2025, S. 7.; vgl. GRUBER, Die Übernahme und Umsetzung von Weiterentwicklungen, in: Astrid Epiney/Nina Gammenthaler (Hrsg.), Schweizerisches Jahrbuch für Europarecht 2009/2010, S. 479 ff.

⁹⁵ EPINEY, Bilaterale III, AJP 2026, S. 130.; Botschaft, Bilaterale III, 2025, S. 97.; PIRKER, Eine Replik auf Hansjörg Seiler, in: Jusletter 17.11.2025, S. 8.; vgl. BAUMANN, 1. Teil: Entwicklungen in der Europäischen Union und ihre Folgen für die Schweiz, Schweizerisches Jahrbuch für Europarecht, Astrid Epiney et al. (Hrsg.), 2025, S. 24.

⁹⁶ EPINEY, Bilaterale III, AJP 2026, S.130.; Vgl. WALTER KÄLIN ET AL., Völkerrecht, Eine Einführung, S. 113 ff.

werden dürfen.⁹⁷ Ausgleichsmassnahmen stellten völkerrechtlich keine Besonderheit dar. So sind sie in Freihandelsabkommen oder internationalen Verträgen mit der WTO zu finden.⁹⁸ Abschliessend könne zusammengefasst werden, dass es sich bei den Bilateralen III um einen völkerrechtlichen Vertrag mit Rechten und Pflichten handelt, der zwar den Handlungsspielraum der Schweiz einschränkt, aber nicht grundlegend die demokratischen Genehmigungsprozesse unterwandern würde.⁹⁹

Dagegengehalten wird, dass die Ausgleichsmassnahmen nicht als «Opting-out»-Strategie anzusehen seien, sondern als temporäres Ausgleichsinstrument im Sinne eines Systems der Durchsetzung von völkerrechtlichen Verpflichtungen wirken. Analog Art. 22 DSU des WTO-Rechts werde auch in dieser Bestimmung über Ausgleichsmassnahmen nicht eine «Opting-out»-Strategie statuiert. Denn die materielle Vertragsverpflichtung bleibe unberührt stehen.¹⁰⁰ Sie diene als Kompensation eines festgestellten Ungleichgewichts bis zur vollständigen Umsetzung der vertragskonformen Lage. Daraus lasse sich folgern, dass die Schweiz weiterhin zur Erfüllung der ursprünglichen Verpflichtung angehalten sei und ein dauerhafter Verzicht auf die Vertragserfüllung völkerrechtlich nicht vorgesehen sei.¹⁰¹ In diesem Sinne sei davon auszugehen, dass die Ausgleichsmassnahmen keinen Gestaltungsspielraum für ein dauerhaftes Ausscheiden darstellen.

4.3 Fazit

Die Lehrmeinungen¹⁰² unterscheiden sich im Ausgangspunkt danach, ob sie die dynamische Rechtsübernahme primär formal-rechtlich oder materiell-funktional beurteilen. Während die eine Ansicht auf die formelle Wahrung der innerstaatlichen Verfahren abstellt, hebt die andere auf die faktischen Auswirkungen auf die Gesetzgebungskompetenz ab. Entscheidend ist somit, welcher dieser beiden Ansätze für die

⁹⁷ Ausführlich zu den Ausgleichsmassnahmen siehe Kapitel 5.1.

⁹⁸ EPINEY, Bilaterale III, AJP 2026, S. 141.; vgl. PIRKER, Eine Replik auf Hansjörg Seiler, in: Jusletter 17.11.2025, S. 10 f.; vgl. HAHN, Gutachten zur dynamischen Rechtsübernahme, https://www.europa.eda.admin.ch/dam/en/sdweb/Jz3mJVvVSYpT/20251125%20Gutachten%20Prof.%20Hahn%20v.%2029.08.2025%20_%20Rechts%C3%BCbernahme%20u%20Ausgleichsmassnahmen.pdf, 29.08.2025, (zuletzt besucht am 01.05.2026), S. 27, 30.; vgl. TOBLER/BEGLINGER, Tobler/Beglinger-Brevier zu den bilateralen Abkommen Schweiz-EU: Paketansatz und institutionelle Aspekte, Ausgabe 2025-05.1, Stand: 21.05.2025, S. 17.

⁹⁹ EPINEY, Bilaterale III, AJP 2026, S. 142.; PIRKER, Eine Replik auf Hansjörg Seiler, in: Jusletter 17.11.2025, S. 8.; BAUMANN, 1. Teil: Entwicklungen in der Europäischen Union und ihre Folgen für die Schweiz, Schweizerisches Jahrbuch für Europarecht, Astrid Epiney et al. (Hrsg.), 2025, S. 24.

¹⁰⁰ OESCH, Europäische Union Grundlagen, S. 86.; MÜLLER, Inkaufnahme von Ausgleichsmassnahmen, in: Epiney Astrid et al. (Hrsg.) Schweizerisches Jahrbuch für Europarecht, 2025, S. 536.

¹⁰¹ GLASER, Die Volksabstimmung, Zeitschrift für Schweizerisches Recht Beiheft 69, 2025, S. 36.; MÜLLER, Inkaufnahme von Ausgleichsmassnahmen, in: Epiney Astrid et al. (Hrsg.) Schweizerisches Jahrbuch für Europarecht, 2025, S. 543.; SEILER, Obligatorisches Referendum, in: Jusletter, 15.09.2025, S. 4.

¹⁰² Siehe Fn. 84, 89.

verfassungsrechtliche Beurteilung den Vorrang beanspruchen kann. Zutreffend ist zunächst der Hinweis von EPINEY/BIRKER/BAUMANN¹⁰³ sowie GLASER¹⁰⁴, dass die innerstaatlichen Genehmigungs- und Umsetzungsverfahren formell gewahrt bleiben. Insbesondere behält das Parlament seine Kompetenzen nach Art. 166 Abs. 2 BV und ein rechtlicher Übernahmeautomatismus bestehe nicht. Diese Gesichtspunkte sprechen gegen eine formelle Übertragung von Gesetzgebungskompetenzen auf die EU. Diese formale Betrachtung greift jedoch zu kurz, wenn sie die tatsächlichen Auswirkungen auf die parlamentarische Gesetzgebungstätigkeit unberücksichtigt lässt. Wie GLASER/SEILER/RICHLI¹⁰⁵ hervorheben, verlagert sich der Initiativimpuls für neue Regelungen im Anwendungsbereich der Bilateralen III faktisch auf die EU-Ebene. Hinzu kommt, dass das Parlament bei Rechtsakten der Integrationsmethode regelmässig nur zwischen Annahme und Ablehnung entscheiden kann. Die klassischen parlamentarischen Instrumente – insbesondere die inhaltliche Modifikation – entfallen damit weitgehend. Gerade diese inhaltliche Gestaltungsfreiheit bildet jedoch den Kern der Gesetzgebungskompetenz nach Art. 148 BV i.V.m. Art. 163 BV. Besonders ins Gewicht fällt zudem, dass die Ablehnung einer Übernahme nicht als gleichwertige Handlungsoption erscheint. Zwar besteht formal die Möglichkeit, einen Rechtsakt nicht zu übernehmen. Diese wird jedoch durch die völkerrechtliche Verpflichtung zur Vertragstreue («pacta sunt servanda») sowie durch drohende Ausgleichsmassnahmen erheblich relativiert. Letztere dienen – wie auch im WTO-Recht oder in Freihandelsabkommen – nicht einem echten «Opting-out», sondern der Durchsetzung der vertraglichen Verpflichtungen und der Wiederherstellung des vertragskonformen Zustands. Dadurch entsteht ein erheblicher faktischer Übernahmedruck.¹⁰⁶ Auch die Mitwirkungsmöglichkeiten im Rahmen des «decision-shaping» vermögen diese Verschiebung nur begrenzt zu kompensieren. Zwar stellt die frühzeitige Einbindung eine Verbesserung gegenüber dem bisherigen Zustand dar. Die Erfahrungen aus dem EWR sowie konkrete Beispiele aus der schweizerischen Praxis zeigen jedoch, dass der tatsächliche Einfluss auf die inhaltliche Ausgestaltung von EU-Rechtsakten gering bleibt. Vor diesem Hintergrund erweist sich die rein formale Betrachtungsweise als unzureichend. Entscheidend ist vielmehr eine funktionale Gesamtbetrachtung, welche die tatsächlichen Entscheidungsstrukturen in den Blick nimmt. Unter dieser Perspektive führt die

¹⁰³ Siehe Fn. 93.

¹⁰⁴ Siehe Fn. 83.

¹⁰⁵ Siehe Fn. 85.

¹⁰⁶ GLASER, Die Volksabstimmung, Zeitschrift für Schweizerisches Recht Beiheft 69, 2025, S. 32.

dynamische Rechtsübernahme zwar nicht zu einer formellen, wohl aber zu einer materiellen Verschiebung der Gesetzgebungskompetenzen. Die parlamentarische Gestaltungsfreiheit wird in den betroffenen Bereichen substanziell eingeschränkt, ohne dass dies durch gleichwertige Mitwirkungsrechte kompensiert würde. Die Anpassung von Art. 152 ParlG geht in eine gute Richtung, es wäre zu begrüßen, dies auch verfassungsrechtlich anzupassen, um dem wahrscheinlichen Eingriff von Art. 163 BV, den auch RICHLI/ GLASER¹⁰⁷ bejahen, entgegenzuwirken und somit vereinbar zu sein mit Art. 5 Abs. 1 BV.

4.4 Obligatorisches Referendum

Die Bilateralen III könnten eine Verfassungsänderung auslösen, weil sie die Gesetzgebungskompetenz des Parlaments in den erfassten Bereichen einschränken. Fraglich ist, ob damit der Tatbestand von Art. 140 Abs. 1 lit. b BV erfüllt ist. Nach Auffassung des Bundesrats und der herrschenden Lehre liegt keine supranationale Ordnung vor. Entscheidend sei, dass kein von den Vertragsparteien unabhängiges Organ mit autonomer Rechtsetzungskompetenz geschaffen werde. Die Weiterentwicklung der Abkommen erfolge im Gemischten Ausschuss im gegenseitigen Einvernehmen und die Schweiz könne eine Übernahme grundsätzlich verweigern. Zudem bleibe die innerstaatliche Genehmigung massgeblich und die Durchführung erfolge weiterhin durch nationale Behörden. Auch die sektorielle Begrenzung spreche gegen eine supranationale Integration.¹⁰⁸ Diese Argumentation überzeugt jedoch nur formalrechtlich. Sie erkennt, dass die Abkommen die Schweiz völkerrechtlich zur Übernahme künftigen EU-Rechts verpflichten, auf dessen Inhalt sie keinen entscheidenden Einfluss hat. Die Möglichkeit der Ablehnung wird durch den Grundsatz «pacta sunt servanda» sowie drohende Ausgleichsmassnahmen erheblich relativiert und stellt kein echtes «Opting-out», sondern einen Sanktionsmechanismus bei Vertragsverletzung dar. Hinzu kommt, dass EU-Recht in weiten Bereichen durch Beschlüsse des GA unmittelbar Teil der schweizerischen Rechtsordnung wird, ohne dass zwingend ein ordentlicher Gesetzgebungsprozess oder Referendum greift. Dadurch werden Elemente der Rechtssetzung faktisch auf die EU-Ebene verlagert und wirken unmittelbar in der Schweiz.¹⁰⁹ Unter

¹⁰⁷ RICHLI, Verfassungsrechtliche Analyse der Abkommen mit der EU, 21.10.2025, https://admin.iwp.swiss/wpcontent/uploads/2025/10/20251015_Richli_Referat_IWP-Text.pdf (zuletzt besucht am 22.04.2026), S. 10 f.; vgl. GLASER, Die Volksabstimmung, Zeitschrift für Schweizerisches Recht Beiheft 69, 2025, S. 30 f.

¹⁰⁸ Botschaft, Bilaterale III, 2025, S. 1034 ff.; statt vieler EPINEY ET AL., in: BV-BSK, Art. 140 N 20a.; PIRKER, Eine Replik auf Hansjörg Seiler, in: Jusletter 17.11.2025, S. 7 ff.

¹⁰⁹ Siehe Fn. 85.

einer materiell-funktionalen Betrachtungsweise sprechen diese Elemente dafür, den Bilateralen III supranationale Züge zuzuerkennen. Zwar fehlt eine vollständige institutionelle Integration, doch führt die Kombination aus dynamischer Übernahmepflicht, eingeschränktem parlamentarischem Gestaltungsspielraum und unmittelbarer Rechtswirkung zu einer substanziellen Verschiebung der Rechtsetzungsgewalt. Vor diesem Hintergrund erscheint es sachgerecht, zumindest von supranationalen Elementen im Sinne von Art. 140 Abs. 1 lit. b BV auszugehen. Ebenfalls kann hier von einem «verfassungsmässigen Charakter» der Bilateralen III ausgegangen werden. Sind die weiteren Elemente von Art. 140 Abs. 1 lit. b BV nachfolgend erfüllt, würde es gerechtfertigt sein, die Bilateralen III unter das obligatorische Mehr zu unterstellen und die angeratene Verfassungsänderung von Art. 163 BV mit Art. 141a Abs. 1 BV in einen Bundesbeschluss dem Volk und den Ständen zu unterbreiten.

5. Freie Willensbildung Art. 34 Abs. 2 BV

Wie bereits in Kapitel 2.1 erwähnt, hat die Einführung der dynamischen Rechtsübernahme einen Einfluss auf den parlamentarischen Gesetzgebungsprozess. Da die Gesetzgebungskompetenz auch beim Volk liegt, stellt sich die Frage, ob die dynamische Rechtsübernahme auch auf die politischen Rechte des Volkes Auswirkungen haben wird. Denn bereits heute besteht ein Spannungsverhältnis zwischen fortlaufender Rechtsübernahme und der direkten Demokratie.¹¹⁰

In diesem Zusammenhang ist auf Art. 11 Abs. 1 IP-MRA zu verweisen. Darin wird vereinbart, dass die EU verhältnismässige Ausgleichsmassnahmen im Rahmen eines Binnenmarktabkommens ergreifen kann, wenn die Schweiz gegen eine Verpflichtung aus den Bilateralen III verstösst, etwa indem sie die Übernahme eines einschlägigen EU-Rechtsakts verweigert.¹¹¹ Konkret sehen diese Bestimmungen vor, dass diejenige Partei, welche gemäss Schiedsgericht gegen das Abkommen verstossen hat, innert angemessener Frist, die zur Umsetzung des Schiedsspruchs ergriffenen Massnahmen, mitzuteilen hat. Unterbleibt eine solche Mitteilung oder erachtet die andere Partei die ergriffenen Massnahmen als unzureichend, ist diese berechtigt, verhältnismässige Ausgleichsmassnahmen zu ergreifen. Diese können nicht nur im betroffenen

¹¹⁰ OESCH, Europäische Union, S. 55.; RICHLI, Verfassungsrechtliche Analyse der Abkommen mit der EU, 21.10.2025, https://admin.iwp.swiss/wpcontent/uploads/2025/10/20251015_Richli_Referat_IWP-Text.pdf (zuletzt besucht am 22.04.2026), S. 15.

¹¹¹ RICHLI, Verfassungsrechtliche Analyse der Abkommen mit der EU, 21.10.2025, https://admin.iwp.swiss/wpcontent/uploads/2025/10/20251015_Richli_Referat_IWP-Text.pdf (zuletzt besucht am 22.04.2026), S. 15.

Abkommen selbst, sondern auch in anderen bilateralen Binnenmarktabkommen oder im Agrarabkommen erfolgen, um ein mögliches Ungleichgewicht zwischen Rechten und Pflichten der Parteien zu beheben. Den Ausgleichsmassnahmen kommt dabei kein pöner Charakter zu, sie dienen vielmehr ausschliesslich der Wiederherstellung des vertraglichen Gleichgewichts.¹¹² Im Zusammenhang mit den Ausgleichsmassnahmen bei einer Nichtübernahme von EU-Recht stellt sich die Frage, ob die Stimmbevölkerung ihre Meinung noch frei bilden kann, wenn bei einem negativen Abstimmungsergebnis Ausgleichsmassnahmen drohen. Es ist davon auszugehen, dass die Bundesbehörden hierüber informieren werden. Art. 34 Abs. 2 BV schützt die freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe. Zu prüfen ist daher, ob sein Schutzbereich berührt ist und ob gegebenenfalls eine Verfassungsänderung nach Art. 140 Abs. 1 lit. a BV in Betracht kommt.

5.1 Anwendungsbereich von Art. 34 Abs. 2 BV

Der Schutzzweck von Art. 34 BV äussert sich als grundsätzlicher Anspruch der Stimmberechtigten, wonach «kein Abstimmungsergebnis anerkannt wird, das nicht den freien Willen der Stimmberechtigten zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt»¹¹³. Die Abstimmungen sollen nicht nur formell korrekt ablaufen, sondern gemäss Art. 34 Abs. 2 BV wird auch die materielle Qualität des Willensbildungsprozesses geschützt.¹¹⁴ Der sachliche Schutzbereich von Art. 34 Abs. 1 BV umfasst Volkswahlen und Volksabstimmungen sowie die damit zusammenhängenden Vorgänge, wie das Ergreifen und Unterzeichnen von Initiativ- und Referendumsbegehren.¹¹⁵

Der erläuternde Bericht hält fest, dass die in Art. 136 Abs. 2 BV verankerten Initiativ- und Referendumsrechte weiterhin in vollem Umfang gewährleistet seien. So wird es für die Schweiz weiterhin möglich sein, innerhalb der Frist von drei Jahren eine Referendumsmöglichkeit zu gewähren. Der erläuternde Bericht und auch die Botschaft des Bundesrates äussern sich nicht zum Stimmrecht.¹¹⁶

Das Bundesgericht setzt voraus, dass die Stimmberechtigten für die freie Willensbildung nach Art. 34 Abs. 2 BV, über eine hinreichende und verlässliche

¹¹² EDA, Erläuternder Bericht, 2025, S. 84.; HAHN, Gutachten zur dynamischen Rechtsübernahme, https://www.europa.eda.admin.ch/dam/en/sdweb/Jz3mJVvVSYpT/20251125%20Gutachten%20Prof.%20Hahn%20v.%2029.08.2025%20_%20Rechts%C3%BCbernahme%20u%20Ausgleichsmassnahmen.pdf, 29.08.2025 (zuletzt besucht am 01.05.2026), S. 57.

¹¹³ BGE 145 I 259 E. 4.3.

¹¹⁴ TSCHANNEN, in: BV-BSK, Art. 34 N 2.; BIAGGINI, BV-OFK, Art. 34 N 15.; BGE 111 Ia 201 E. 4b.

¹¹⁵ TSCHANNEN, in: BV-BSK, Art. 34 N 8.; BIAGGINI, BV-OFK, Art. 34 N 9a f.

¹¹⁶ EDA, Erläuternder Bericht, 2025, S. 56.

Informationsgrundlage verfügen.¹¹⁷ Ohne sachgerechte Information ist es ihnen nicht möglich, die verschiedenen Auffassungen zu erkennen, gegeneinander abzuwägen und eine eigenständige Entscheidung zu treffen. Daraus ergibt sich, dass Art. 34 Abs. 2 BV nicht nur einen Abwehranspruch gegen verfälschende Einwirkungen begründet, sondern auch positive staatliche Pflichten umfasst.¹¹⁸

Ein Teil der Lehre sieht mit der Einführung der dynamischen Rechtsübernahme eine Verletzung von Art. 34 Abs. 2 BV in dem Umstand, dass ein Volksentscheid gegen die Übernahme einer EU-Rechtsnorm zu Ausgleichsmassnahmen unbekannten Ausmasses durch die EU führen könne. Für die Stimmberechtigten bedeute dies, dass sie faktisch nicht frei zwischen gleichwertigen Optionen entscheiden könnten, da eine Ablehnung mit potenziell weitreichenden Nachteilen etwa in anderen Abkommensbereichen verbunden wäre. Dadurch werde die freie Willensbildung im Sinne von Art. 34 Abs. 2 BV erschwert.¹¹⁹

Dagegen wird eingewendet, dass jede Abstimmung ihre Konsequenzen habe. Dies allein begründe noch keine Beeinträchtigung der freien Willensbildung nach Art. 34 Abs. 2 BV. Die in den Abkommen vorgesehenen Ausgleichsmassnahmen stellten keine Sanktionen dar, sondern dienten dazu, ein entstandenes Ungleichgewicht zwischen den Vertragsparteien wiederherzustellen. Entscheidend sei zudem, dass solche Massnahmen weder automatisch noch voraussetzungslos ergriffen werden dürften.¹²⁰ Der Vertrag spreche ausdrücklich nur von einem «möglichen Ungleichgewicht», womit eine Vertragsverletzung allein Ausgleichsmassnahmen nicht rechtfertige. Deren Anordnung setze vielmehr mehrere kumulative Voraussetzungen voraus: Zunächst müsse ein Schiedsverfahren einen Vertragsverstoss feststellen und der betroffenen Partei Gelegenheit geben, diesen innert angemessener Frist zu beheben. Erst bei ausbleibender oder ungenügender Umsetzung kämen Ausgleichsmassnahmen in Betracht. Diese müssten zudem notifiziert, verhältnismässig und rechtlich überprüfbar sein. Die Folgen einer Ablehnung seien damit rechtlich strukturiert, begrenzt und nicht unmittelbar. Ein unzulässiger Druck liege daher nicht vor, sondern Ausdruck der

¹¹⁷ TSCHANNEN, in: BV-BSK, Art. 34 N 30 ff.; BIAGGINI, BV-OFK, Art. 34 N 17.; BGE 145 I 282 E. 4.1 S. 287.

¹¹⁸ TSCHANNEN, in: BV-BSK, Art. 34 N 34 f.; BIAGGINI, BV-OFK, Art. 34 N 17.

¹¹⁹ GLASER, Die Volksabstimmung, Zeitschrift für Schweizerisches Recht Beiheft 69, 2025, S. 33 f.; RICHLI, Verfassungsrechtliche Analyse der Abkommen mit der EU, 21.10.2025, https://admin.iwp.swiss/wpcontent/uploads/2025/10/20251015_Richli_Referat_IWP-Text.pdf (zuletzt besucht am 22.04.2026), S. 15.

¹²⁰ EPINEY, Bilaterale III, AJP 2026, S. 137.; HAHN, Gutachten zur dynamischen Rechtsübernahme, https://www.europa.eda.admin.ch/dam/en/sd-web/Jz3mJVvVSYpT/20251125%20Gutachten%20Prof.%20Hahn%20v.%2029.08.2025%20_%20Rechts%C3%BCbernahme%20u%20Ausgleichsmassnahmen.pdf, 29.08.2025 (zuletzt besucht am 01.05.2026), S. 56.

völkerrechtlichen Einbindung der Schweiz.¹²¹ Weiter sei zu berücksichtigen, dass solche Ausgleichsmassnahmen keine Neuheit darstellen, wie bereits ausgeführt in Kapitel 4.2.¹²² Aufgrund der dynamischen Rechtsübernahme sei unklar, welche konkreten rechtlichen Entwicklungen künftig übernommen werden müssten.¹²³ Aufgrund dieser Offenheit und der engen wirtschaftlichen sowie regulatorischen Verflechtung entfalten selbst verhältnismässige Ausgleichsmassnahmen erhebliche praktische Auswirkungen. Dadurch entstehe ein struktureller Entscheidungsdruck, der die freie Willensbildung im Sinne von Art. 34 Abs. 2 BV faktisch beeinträchtigen könne. Die Diskussion, ob die dynamische Rechtsübernahme mit ihren Konsequenzen die Abstimmungsfreiheit einschränke, war bereits bei der Abstimmung über die Übernahme der EU-Waffenrichtlinie im Jahr 2019 aktuell.¹²⁴ In den damaligen Erläuterungen des Bundesrates wurde transparent darauf hingewiesen, dass eine Ablehnung der Vorlage den Verlust der Mitgliedschaft bei Schengen/Dublin zur Folge haben könnte. Diese klare Darstellung der Konsequenzen ermöglichte es den Stimmberechtigten, die Tragweite ihres Entscheids zu erkennen. Die Konsequenz des Entscheids, war auch wichtiger Bestandteil der politischen Diskussion. Die materiellen Änderungen des Waffenrechts traten dabei teilweise in den Hintergrund.¹²⁵

Für die Bilateralen III stellt sich die Situation jedoch anders dar. Hier würde in den Abstimmungsunterlagen regelmässig lediglich darauf hingewiesen, dass im Falle einer Ablehnung «verhältnismässige Ausgleichsmassnahmen» zu erwarten seien. Welche konkreten Folgen dies hätte, bleibt für die Stimmberechtigten jedoch weitgehend unklar. Im Gegensatz zur klar bestimmbar Konsequenz eines möglichen Ausschlusses aus Schengen/Dublin fehlt es somit an einer hinreichend konkreten und verständlichen Darstellung der Auswirkungen. Daher stellt sich die Frage, ob die Behörden im Vorfeld einer entsprechenden Abstimmung überhaupt ausreichend informieren können.

¹²¹ HAHN, Gutachten zur dynamischen Rechtsübernahme, https://www.europa.eda.admin.ch/dam/en/sdweb/Jz3mJVvVSYpT/20251125%20Gutachten%20Prof.%20Hahn%20v.%2029.08.2025%20_%20Rechts%C3%BCbernahme%20u%20Ausgleichsmassnahmen.pdf, 29.08.2025 (zuletzt besucht am 01.05.2026), S. 58, 60.

¹²² EPINEY, Bilaterale III, AJP 2026, S. 137.; HAHN, Gutachten zur dynamischen Rechtsübernahme, https://www.europa.eda.admin.ch/dam/en/sdweb/Jz3mJVvVSYpT/20251125%20Gutachten%20Prof.%20Hahn%20v.%2029.08.2025%20_%20Rechts%C3%BCbernahme%20u%20Ausgleichsmassnahmen.pdf, 29.08.2025 (zuletzt besucht am 01.05.2026), S. 27.

¹²³ SEILER, Obligatorisches Referendum, in: Jusletter, 15.09.2025, S. 5.

¹²⁴ GLASER, Die Volksabstimmung, Zeitschrift für Schweizerisches Recht Beiheft 69, 2025, S. 34 f.

¹²⁵ <https://www.evpev.ch/abstimmungen/abstimmungen/letzte-abstimmungen/eu-waffenrichtlinie> (zuletzt besucht am 01.05.2026).; <https://www.srf.ch/news/schweiz/deutliche-63-7-prozent-ja-die-schweiz-uebernimmt-eu-waffenrichtlinie> (zuletzt besucht am 01.05.2026).; <https://www.fdp.ch/aktuell/medienmitteilungen/medienmitteilung-detail/news/freiheitliches-waffenrecht-und-schengendublin-kein-widerspruch> (zuletzt besucht am 01.05.2026).; vgl. Gegner der Vorlage: <https://www.svp.ch/aktuell/kampagnen/umsetzung-der-eu-waffenrichtlinie-im-schweizer-waffenrecht> (zuletzt besucht am 01.05.2026).;.

5.2 Teilgehalt von Art. 34 Abs. 2 BV: behördliche Informationspflicht

Die aus Art. 34 Abs. 2 BV fliessenden positiven staatlichen Pflichten konkretisieren sich insbesondere in der behördlichen Informationstätigkeit im Vorfeld von Abstimmungen, welche eine zentrale Voraussetzung für eine sachgerechte und freie Willensbildung darstellt. Für eine tatsächliche Nutzung des Stimmgebrauchs braucht es den Zugang zu sachnotwendigen Informationen.¹²⁶

Daher wird als Teilgehalt von Art. 34 Abs. 2 BV die Informationspflicht der Behörden festgehalten und das Recht auf diese Informationen. Art. 34 Abs. 2 BV verpflichtet die Behörden, korrekt und zurückhaltend zu informieren. Die Behörde muss sich nicht neutral verhalten und darf eine Vorlage zur Annahme oder Ablehnung empfehlen. Sämtliche behördliche Informationen müssen aber die Kriterien der Sachlichkeit, Transparenz und Verhältnismässigkeit erfüllen. Sie sollen zur offenen Meinungsbildung beitragen, den Prozess aber nicht in unverhältnismässiger Weise dominieren und damit die freie Willensbildung erschweren. Diese in der Rechtsprechung des Bundesgerichts entwickelten Kriterien sind für die Bundesebene mittlerweile in Art. 10a BPR gesetzlich verankert.¹²⁷ Vollständig und sachlich ist eine Information nach Art. 10a Abs. 2 BPR, wenn die wesentlichen Vor- und Nachteile einer Abstimmungsvorlage sachlich aufgezeigt werden. Eine Vertragskündigung aufgrund einer Volksinitiative ist eine wesentliche Information, die Teil der behördlichen Information sein muss. Folglich muss der Bundesrat im Rahmen der Abstimmungserläuterungen auf eine allfällige Vertragskündigung als Folge der Volksinitiative hinweisen. Eine Unsicherheit in Bezug auf die Kündigung muss klar erkennbar sein.¹²⁸

Die Abstimmungserläuterungen der Behörden müssen den Anforderungen der Abstimmungsfreiheit gemäss Art. 34 Abs. 2 BV genügen. Nach Lehre und Rechtsprechung ist dabei insbesondere das Gebot der Sachlichkeit massgebend.¹²⁹ Dieses ist erfüllt, wenn die behördlichen Informationen insgesamt ausgewogen erscheinen, durch sachliche Gründe gestützt sind und den Stimmberechtigten ein hinreichend umfassendes Bild der Vorlage mit ihren Vor- und Nachteilen vermitteln, sodass eine

¹²⁶ TSCHANNEN, in: BV-BSK, Art. 34 N 9.; BIAGGINI, BV-OFK, Art. 34 N 17.

¹²⁷ HANGARTNER ET AL, die demokratischen Rechte, 2. Aufl., S. 976.; BBI 2006 9259, S. 9271.

¹²⁸ THOMANN-REBER, Kündigung völkerrechtlicher Verträge, ASR Band/Nr. 841, Stephanie Hrubesch-Millauer et al. (Hrsg.), 2024, S. 262.; BOILLET/LAMMERS, La mise en œuvre des initiatives populaires fédérales, ZBI 10/2026, S. 537.; vgl. sowie BGE 138 I 61 E. 6.2 S. 82 f.

¹²⁹ BIAGGINI, BV-OFK, Art. 34 N 19.; TSCHANNEN, in: BV-BSK, Art. 34 N 33.; BGE 138 I 61 E. 6.2.

eigenständige Beurteilung möglich ist. Die Behörden sind nicht verpflichtet, auf jede Einzelheit einzugehen oder sämtliche denkbaren Einwände gegen eine Vorlage darzustellen. Das Gebot der Sachlichkeit verlangt jedoch eine hinreichende Vollständigkeit der Information.¹³⁰

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob die behördliche Information zu den Bilateralen III den Anforderungen an Sachlichkeit und hinreichende Vollständigkeit genügt. Die möglichen Ausgleichsmassnahmen bei Nichtübernahme von EU-Rechtsakten sind für die Meinungsbildung wesentlich, da sie die tatsächlichen Folgen eines Abstimmungsentscheids massgeblich beeinflussen können. Ihre konkrete Ausgestaltung bleibt im Abstimmungszeitpunkt jedoch unbestimmt, da sie von zukünftigen politischen Entscheidungen und einem allfälligen Schiedsverfahren abhängt. Die Behörden können daher nur abstrakt auf solche Massnahmen hinweisen, nicht aber deren konkrete Tragweite, Intensität oder betroffene Bereiche verlässlich darlegen. Damit fehlt es an einer hinreichend vollständigen Information über einen entscheiderelevanten Punkt. Die Stimmberechtigten sind nicht in der Lage, die tatsächlichen Konsequenzen eines Entscheids realistisch abzuschätzen, was nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts unzulässig ist.¹³¹ Das Gebot der Sachlichkeit verbietet es gerade, für die Meinungsbildung wesentliche Elemente zu verschweigen oder nicht ausreichend darzustellen.¹³²

Diese Problematik wird durch die strukturelle Ausgangslage zusätzlich verschärft. Wie Teile der Lehre festhalten, bestehe im Kontext der dynamischen Rechtsübernahme faktisch nur eine Wahl zwischen Akklamation und Opposition, wodurch die Substanz der demokratischen Rechte ausgehöhlt würde.¹³³ Diese strukturelle Entscheidungszwangslage verstärkt die Bedeutung einer vollständigen Information, kann aber gleichzeitig aufgrund der Unbestimmtheit der möglichen Konsequenzen nicht ausreichend kompensiert werden.

¹³⁰ STEINMANN/BESSON, in: SGK-BV, Art. 34 N 24. BIAGGINI, BV-OFK, Art. 34 N 19.

¹³¹ Siehe Fn. 128.

¹³² BIAGGINI, BV-OFK, Art. 34 N 19.; STEINMANN/BESSON, in: SGK-BV, Art. 34 N 29.; vgl. TSCHANNEN, in: BV-BSK, Art. 34 N 34.

¹³³ OESCH, Europäische Union, S. 73.; vgl. GLASER, Die Volksabstimmung, Zeitschrift für Schweizerisches Recht Beiheft 69, 2025, S. 34.; RICHLI, Verfassungsrechtliche Analyse der Abkommen mit der EU, 21.10.2025, https://admin.iwp.swiss/wpcontent/uploads/2025/10/20251015_Richli_Referat_IWP-Text.pdf, (zuletzt besucht am 22.04.2026), S. 15.

Insgesamt ist daher festzuhalten, dass die behördliche Informationspflicht in Bezug auf die Bilateralen III nicht erfüllt werden kann. Dies führt zu einer Beeinträchtigung der freien Willensbildung und stellt eine Verletzung von Art. 34 Abs. 2 BV dar.

5.3 Fazit

Die herrschende Lehre verneint eine Verletzung von Art. 34 Abs. 2 BV mit dem Argument, dass Abstimmungen regelmässig mit politischen oder rechtlichen Konsequenzen verbunden seien. Die in den Bilateralen III vorgesehenen Ausgleichsmassnahmen seien verhältnismässig ausgestaltet und nicht automatisch anwendbar. Zudem blieben Initiativ- und Referendumsrecht formell unangetastet.¹³⁴ Diese Argumente überzeugen insofern, als Art. 34 Abs. 2 BV keinen Anspruch auf Abstimmungen ohne politischen oder wirtschaftlichen Druck vermittelt. Eine rein formelle Betrachtungsweise greift jedoch zu kurz. Art. 34 Abs. 2 BV schützt nicht bloss die formelle Durchführung von Abstimmungen, sondern die freie und unverfälschte Willensbildung. Nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung setzt dies eine hinreichende und verlässliche Informationsgrundlage voraus.¹³⁵ Entsprechend verlangt Art. 10a BPR sachliche, transparente und ausreichend vollständige Informationen über die wesentlichen Vor- und Nachteile einer Vorlage. Gerade daran bestehen im Zusammenhang mit den Bilateralen III erhebliche Zweifel. Zwar können die Behörden auf mögliche Ausgleichsmassnahmen hinweisen, deren konkrete Tragweite bleibt im Abstimmungszeitpunkt jedoch regelmässig unbestimmt. Anders als etwa bei der Übernahme der EU-Waffenrichtlinie lassen sich die Folgen einer Nichtübernahme künftiger EU-Rechtsakte kaum konkretisieren.¹³⁶ Welche Massnahmen ergriffen würden, welche Abkommensbereiche betroffen wären und welche wirtschaftlichen oder regulatorischen Auswirkungen daraus resultierten, hängt von zukünftigen politischen Entscheidungen sowie vorgängigen Schiedsverfahren ab. Den Stimmberechtigten fehlt damit hinsichtlich eines wesentlichen Aspekts der Vorlage eine hinreichend bestimmte Entscheidungsgrundlage. Hinzu kommt der strukturelle Übernahmepressure durch die dynamische Rechtsübernahme. Zwar bleibt eine Ablehnung rechtlich möglich, faktisch steht sie jedoch im Spannungsverhältnis zur völkerrechtlichen Übernahmepflicht nach Art. 5 Abs. 1 IP-MRA sowie zu möglichen Ausgleichsmassnahmen. Wie bereits gezeigt, handelt es sich dabei nicht um ein echtes «Opting-out», sondern um einen Mechanismus zur Sicherstellung der

¹³⁴ Siehe Fn. 114, 117, 119.

¹³⁵ Siehe Fn. 127.

¹³⁶ Siehe Fn. 123.

Vertragserfüllung. Die Stimmberechtigten können somit formal frei entscheiden, materiell jedoch unter erheblichem Druck stehen, eine Übernahme zu akzeptieren. Insgesamt spricht daher Überwiegendes dafür, dass die dynamische Rechtsübernahme die Abstimmungsfreiheit nach Art. 34 Abs. 2 BV materiell beeinträchtigen kann. Soll dieser Spannungszustand zwischen völkerrechtlicher Bindung und demokratischer Legitimation vermieden werden, erscheint eine verfassungsrechtliche Absicherung sachgerecht. Denkbar wäre insbesondere, die Bilateralen III aufgrund ihres verfassungsmässigen Gehalts dem obligatorischen Referendum zu unterstellen oder Art. 34 BV entsprechend zu präzisieren.

5.4 Obligatorisches Referendum

Die dynamische Rechtsübernahme berührt damit zwar die Abstimmungsfreiheit nach Art. 34 Abs. 2 BV, erfüllt für sich allein jedoch nicht die Voraussetzungen eines supranationalen Elements im Sinne von Art. 140 Abs. 1 lit. b BV. Die herrschende Lehre weist zutreffend darauf hin, dass die politischen Rechte formell bestehen bleiben und weder Initiativ- noch Referendumsrecht aufgehoben werden. Auch die vorgesehenen Ausgleichsmassnahmen ändern nichts daran, dass die Stimmberechtigten weiterhin frei abstimmen können.¹³⁷ Diese formelle Betrachtungsweise greift jedoch zu kurz. Wie gezeigt in Kapitel 5.3, entsteht durch die dynamische Rechtsübernahme ein struktureller Übernahmedruck: Die Stimmberechtigten können die Folgen einer Ablehnung zukünftiger EU-Rechtsakte häufig nicht hinreichend abschätzen, da mögliche Ausgleichsmassnahmen in Umfang und Intensität unbestimmt bleiben. Gleichzeitig bleibt die Schweiz völkerrechtlich zur Übernahme verpflichtet, Art. 5 Abs. 1 IP-MRA bzw. den entsprechenden institutionellen Protokollen folgend. Eine Ablehnung wirkt daher faktisch oft nur aufschiebend, nicht endgültig. Dadurch wird die freie Willensbildung materiell beeinträchtigt, auch wenn die politischen Rechte formal gewahrt bleiben. Vor diesem Hintergrund kann den Bilateralen III jedenfalls ein «verfassungsmässiger Charakter» zugesprochen werden. Bereits beim EWR-Beitritt wurde berücksichtigt, dass sich die verstärkte völkerrechtliche Bindung auf demokratische Mitwirkungsrechte und grundrechtliche Positionen auswirken kann, weshalb dieser dem obligatorischen Referendum unterstellt wurde. Zwar erreichen die Bilateralen III nach der hier vertretenen Auffassung nicht die Schwelle eines eigentlichen supranationalen Beitritts

¹³⁷ Siehe Fn 114, 117.

nach Art. 140 Abs. 1 lit. b BV. Die materiellen Auswirkungen auf die demokratische Willensbildung sprechen jedoch dafür, die Bilateralen III gestützt auf ihren verfassungsmässigen Gehalt ebenfalls dem ausserordentlichen Staatsvertragsreferendum zu unterstellen.

6. Schlussbetrachtung

Die Untersuchung zeigt, dass die Bilateralen III verfassungsrechtlich nicht isoliert anhand einzelner Tatbestände beurteilt werden können. Weder die Einschränkung der parlamentarischen Gestaltungsfreiheit durch die dynamische Rechtsübernahme noch die Auswirkungen auf die freie Willensbildung nach Art. 34 Abs. 2 BV würden für sich allein zwingend ein obligatorisches Referendum begründen. In ihrer kumulativen Wirkung ergibt sich jedoch ein qualitativ anderer Befund. Die Bilateralen III führen materiell zu einer Verschiebung von Rechtsetzungs- und Steuerungsmechanismen auf die EU-Ebene. Zwar bleiben die innerstaatlichen Genehmigungs- und Umsetzungsverfahren formell gewahrt, faktisch wird der Gestaltungsspielraum von Parlament und Stimmbevölkerung jedoch erheblich eingeschränkt. Der normative Impuls für zukünftige Rechtsentwicklungen verlagert sich in den betroffenen Bereichen auf die EU, während die Möglichkeit einer Nichtübernahme durch Ausgleichsmassnahmen und den Grundsatz «pacta sunt servanda» relativiert wird. Gleichzeitig bleiben die Mitwirkungsmöglichkeiten der Schweiz im «decision-shaping» begrenzt. Hinzu kommt, dass die konkreten Folgen einer Nichtübernahme künftiger EU-Rechtsakte für die Stimmberechtigten nur beschränkt vorhersehbar sind, obwohl sie für die Meinungsbildung erheblich sein können. In der Gesamtbetrachtung weisen die Bilateralen III damit supranationale Elemente und einen «verfassungsmässigen Charakter» auf, der über gewöhnliche völkerrechtliche Verpflichtungen hinausgeht. Sie betreffen zentrale Elemente der schweizerischen Verfassungsordnung, insbesondere die parlamentarische Rechtsetzung, die demokratische Mitwirkung sowie das Verhältnis zwischen innerstaatlicher und völkerrechtlicher Rechtsentwicklung. Vor diesem Hintergrund erscheint eine Verfassungsanpassung hinsichtlich der parlamentarischen Mitwirkungsrechte sachgerecht. Eine solche Änderung unterläge nach Art. 140 Abs. 1 lit. a BV dem obligatorischen Referendum. Gestützt auf Art. 141a Abs. 1 BV wäre folglich auch der Genehmigungsbeschluss zu den Bilateralen III Volk und Ständen zu unterbreiten. Zugleich zeigt die Arbeit, dass die Diskussion um das obligatorische Referendum nicht ausschliesslich juristisch geführt wird, sondern stets auch politische und taktische

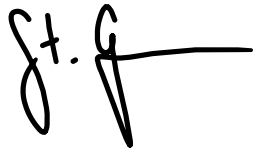
Elemente enthält. Darauf wies bereits Bundesrat Ignazio Cassis hin: «Wir können nicht verneinen, dass es bei diesen Abwägungen auch ein taktisches Element gibt.»¹³⁸ Die Frage der Referendumsunterstellung betrifft damit nicht nur die dogmatische Auslegung von Art. 140 BV, sondern ebenso die demokratische Legitimation weitreichender Integrationsschritte. Gerade darin liegt jedoch auch eine Chance. Die Bilateralen III verdeutlichen, dass die schweizerische Demokratie zunehmend mit dynamischen völkerrechtlichen Integrationsmechanismen konfrontiert wird. Die Diskussion um das ausserordentliche Staatsvertragsreferendum könnte deshalb Anlass sein, die direktdemokratischen Instrumente verfassungsrechtlich klarer auf moderne Formen internationaler Integration auszurichten und damit die demokratische Legitimation völkerrechtlicher Verträge langfristig zu stärken.

¹³⁸ <https://www.srf.ch/news/schweiz/entscheid-des-bundesrats-fuer-die-eu-vertraege-soll-es-kein-staendemehr-brauchen> (zuletzt besucht 01.05.2026).

Selbständigkeitserklärung

«Ich erkläre hiermit, dass ich diese Arbeit selbstständig verfasst und keine anderen als die angegebenen Quellen benutzt habe. Alle Stellen, die wörtlich oder sinngemäss aus Quellen entnommen wurden, habe ich als solche gekennzeichnet. Ich erkläre weiter, dass ich keine unerlaubten Hilfsmittel verwendet habe, namentlich keine weiteren Personen mir beim Verfassen der Arbeit geholfen haben und ich keine Technologien der Künstlichen Intelligenz eingesetzt habe. Mir ist bekannt, dass andernfalls die Arbeit mit der Note 1 bewertet wird bzw. der Senat gemäss Artikel 36 Absatz 1 Buchstabe r des Gesetzes vom 5. September 1996 über die Universität zum Entzug des auf Grund dieser Arbeit verliehenen Titels berechtigt ist. Für die Zwecke der Begutachtung und der Überprüfung der Einhaltung der Selbständigkeitserklärung bzw. der Reglemente betreffend Plagiate erteile ich der Universität Bern das Recht, die dazu erforderlichen Personendaten zu bearbeiten und Nutzungshandlungen vorzunehmen, insbesondere die schriftliche Arbeit zu vervielfältigen und dauerhaft in einer Datenbank zu speichern sowie diese zur Überprüfung von Arbeiten Dritter zu verwenden oder hierzu zur Verfügung zu stellen.»

Unterschrift:

A handwritten signature in black ink, consisting of a stylized 'St.' followed by a large, sweeping flourish.