



26.425

Parlamentarische Initiative
Verfassungsanpassung betreffend die Bilateralen III
Bericht der Staatspolitischen Kommission des Ständerates

vom 29. Juni 2026

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit diesem Bericht unterbreiten wir Ihnen den Entwurf für eine Änderung der Bundesverfassung. Gleichzeitig erhält der Bundesrat Gelegenheit zur Stellungnahme.

Die Kommission beantragt, dem beiliegenden Entwurf zuzustimmen.

29. Juni 2026

Im Namen der Kommission

Die Präsidentin: Heidi Z'graggen

Übersicht

Mit dieser Vorlage soll die Genehmigung der Abkommen zwischen der Schweiz und der EU über die Stabilisierung der bilateralen Beziehungen auf Verfassungsebene erfolgen. Damit soll auch Klarheit bezüglich der Verfassungsmässigkeit der Änderungen des Freizügigkeitsabkommens geschaffen werden.

Ausgangslage

Der Staatspolitischen Kommission des Ständerates (SPK-S) wurden verschiedene Bestandteile des Bundesbeschlusses über die Genehmigung und die Umsetzung der Abkommen über die Stabilisierung der Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU (Bundesbeschluss 1 der Vorlage 26.023 «Bilaterale III») zur Vorberatung zugeteilt. Dazu gehören die gesetzliche Umsetzung im Ausländer- und Integrationsgesetz sowie auch die Frage, welcher Form des Referendums dieser Beschluss unterstehen soll. Die SPK-S ist nach Anhörungen zur Referendumsfrage zum Schluss gekommen, dass diese am sinnvollsten mit einer Verfassungsänderung geklärt wird.

Inhalt der Vorlage

Mit einer Übergangsbestimmung in der Bundesverfassung soll eine Verfassungsgrundlage für die Abkommen über die Stabilisierung der Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU geschaffen werden. Dadurch können Zweifel der Kommission bezüglich der Verfassungsmässigkeit der Änderung des Freizügigkeitsabkommens (FZA) beseitigt werden. Indem die Genehmigung der Verträge in der Verfassung vorgesehen wird, wird klargestellt, dass Artikel 121a Absatz 4 BV in Bezug auf die Änderung des FZA nicht zur Anwendung kommt. Auch entfällt mit dieser neuen Verfassungsbestimmung die Diskussion über die umstrittene Anwendung eines obligatorischen Staatsvertragsreferendums sui generis.

Bericht

1 Entstehungsgeschichte

1.1 Vorberatung der Vorlage 26.023 (Bilaterale III)

Der Staatspolitischen Kommission des Ständerates (SPK-S) wurden verschiedene Bestandteile des Bundesbeschlusses über die Genehmigung und die Umsetzung der Abkommen über die Stabilisierung der Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU (Bundesbeschluss 1 der Vorlage 26.023 «Bilaterale III») zur Vorberatung zugeteilt. Dazu gehören die gesetzliche Umsetzung im Ausländer- und Integrationsgesetz sowie auch die Frage, welcher Form des Referendums dieser Beschluss unterstehen soll.

Die SPK-S hat an ihrer Sitzung vom 26./27. März 2026 mit ihren Arbeiten begonnen. Sie hat sich an dieser Sitzung einerseits vom Bundesrat über die geplanten Anpassungen im Ausländer- und Integrationsgesetz (Bundesbeschluss 1, Anhang 4: Änderungen Ausländer- und Integrationsgesetz, AIG plus Anhang) informieren lassen. Andererseits hat sie öffentliche Anhörungen durchgeführt zur Frage, ob die Genehmigung der Verträge dem fakultativen oder dem obligatorischen Referendum unterstehen soll.

1.2 Parlamentarische Initiative 26.425

An ihrer Sitzung vom 5. Mai 2026 lagen der Kommission Anträge vor für die Ausarbeitung einer parlamentarischen Initiative. Konkret wurde eine Übergangsbestimmung in der Bundesverfassung (BV) gefordert. Diese soll drei Elemente enthalten: Erstens soll sie die Genehmigung der Abkommen über die Stabilisierung der Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU (Stabilisierungsabkommen) vorsehen. Zweitens sollte klargestellt werden, dass Artikel 121a Absatz 4 BV keine Anwendung findet. Drittens sollte eine Verankerung der sogenannten «Schubert-Praxis» im Hinblick auf alle Abkommen des Pakets Schweiz–EU (Bilaterale III) vorgenommen werden. Die SPK-S hat diesen Anträgen am 5. Mai 2026 mit 6 zu 6 Stimmen und Stichentscheid der Präsidentin zugestimmt und somit die parlamentarische Initiative [26.425](#) beschlossen.

Die SPK-S hat ihre Schwesterkommission des Nationalrates um Zustimmung zu diesem Beschluss, wenn möglich noch vor der Sommersession, gebeten. Die SPK-S wollte die Arbeiten vorantreiben, so dass die vorgeschlagene Verfassungsänderung in der Herbstsession 2026 im Ständerat behandelt werden kann, bevor dieser mit den Beratungen der Vorlage 26.023 (Bilaterale III) beginnt.

Die Staatspolitische Kommission des Nationalrates (SPK-N) hat die Initiative am 21. Mai 2026 beraten. Sie hat mit 15 zu 10 Stimmen entschieden, ihr Folge zu geben. Gleichzeitig hat sie mit 16 zu 9 Stimmen ein Schreiben an die SPK-S beschlossen, in welchem diese aufgefordert wurde, ein obligatorisches Referendum «sui generis» als Variante zu prüfen. Da das Büro des Nationalrates die Initiative der SPK-S der Ausserpolitischen Kommission (APK) zugewiesen hat, hat auch diese am 2. Juni 2026 dazu Stellung genommen und die Zustimmung mit 15 zu 9 Stimmen verweigert. Aufgrund dieser unklaren Ausgangslage hat die SPK-S am 3. Juni 2026 beschlossen, die Räte über die Initiative befinden zu lassen. Der Ständerat stimmte am 11. Juni 2026

jedoch mit 24 zu 20 Stimmen einem Ordnungsantrag zu. Gemäss diesem wurde die Initiative von der Tagesordnung gestrichen, damit die SPK-S die Vorlage zuerst ausarbeiten kann.

1.3 Ausarbeitung der Vorlage und Verzicht auf eine Vernehmlassung

Die SPK-S hat das Kommissionssekretariat und die Verwaltung beauftragt, ihr bis zu ihrer Sitzung vom 29./30. Juni 2026 einen Vorentwurf mit einem erläuternden Bericht vorzulegen.

Da die Kommission beschlossen hat, für die verfassungsmässige Kodifizierung der Schubert-Praxis eine separate Vorlage auszuarbeiten, hat die Kommission beschlossen, für die Vorlage zur Genehmigung der Verträge keine Vernehmlassung durchzuführen. Die mit der Initiative vorgesehenen Regelungen entsprechen inhaltlich der Vorlage 26.023, zu welcher vor Kurzem eine Vernehmlassung durchgeführt worden ist, mit dem einzigen Unterschied, dass die Form der Genehmigung anhand einer Übergangsbestimmung in der BV ausgestaltet ist. Die Kommission kam deshalb zum Schluss, dass aus einer Vernehmlassung keine neuen Erkenntnisse zu gewinnen sind und gemäss Artikel 3a Absatz 1 Buchstabe b des Vernehmlassungsgesetzes auf die Durchführung eines solchen Verfahrens verzichtet werden kann.

An ihrer Sitzung vom 29./30. Juni hat die Kommission die Detailberatung der Verfassungsänderung vorgenommen und die Vorlage mit 7 zu 6 Stimmen zuhanden des Rates verabschiedet. Gleichzeitig wurde sie dem Bundesrat zur Stellungnahme unterbreitet.

2 Ausgangslage

2.1 Handlungsbedarf und Ziele

2.1.1 Anhörungen vom 27. März 2026

Am 27. März 2026 hat die SPK-S öffentliche Anhörungen durchgeführt zur Frage, ob die Abkommen über die Stabilisierung der Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU dem obligatorischen oder dem fakultativen Referendum zu unterstellen sind.

Die Kommission hat dazu eine Expertin und zwei Experten des Staatsrechts sowie einen Historiker und einen Politologen angehört. Frau Prof. Astrid Epiney und Herr Prof. Stefan G. Schmid vertraten die Ansicht, dass es für ein sogenanntes Referendum «sui generis», wonach das Parlament von sich aus einen Beschluss über die Genehmigung eines völkerrechtlichen Vertrags dem obligatorischen Referendum unterstellen kann, keine Verfassungsgrundlage gibt. Namentlich fehle eine hinreichende Praxis zur Begründung einer gewohnheitsrechtlichen Grundlage. Herr Prof. Andreas Glaser hingegen argumentierte, dass die Verfahren zur dynamischen Rechtsübernahme die Initiativ- und Antragsrechte des Parlamentes und das Schiedsgerichtsmodell die Unabhängigkeit des Bundesgerichts einschränken würden. Dadurch erhalte

der Bundesbeschluss Verfassungscharakter und sei deshalb dem obligatorischen Referendum zu unterstellen. Prof. Glaser argumentierte zudem, dass die Änderungen des Freizügigkeitsabkommens (FZA) nicht konform mit Artikel 121a Absatz 4 BV betreffend die Steuerung der Zuwanderung seien. Dieser Auffassung schloss sich auch Prof. Schmid an. Er empfahl die vom Bundesrat in der Botschaft bereits geprüfte, aber verworfene Variante¹ einer Änderung der Bundesverfassung, wonach die Verträge zu genehmigen sind und der Bundesrat die Kompetenz erhält, die Verträge zu ratifizieren. Als jüngeres Verfassungsrecht ginge diese Bestimmung Artikel 121a vor. Gemäss Prof. Epiney besteht kein Konflikt mit Artikel 121a BV, weil sich die Bestimmung bloss auf Neuzuwanderung beziehe, während die Änderungen des FZA in erster Linie die Aufenthaltsrechte von Personen tangieren, die sich schon in der Schweiz aufhalten. Nach ihrer Auffassung werde durch die Genehmigung der Verträge in einer Übergangsbestimmung der Bundesverfassung zudem die verfassungsmässige Kompetenzordnung für die Genehmigung völkerrechtlicher Verträge umgangen.

Der Historiker Prof. Oliver Zimmer zeigte die historische Bedeutung des Ständemehrs auf. Er sieht in den institutionellen Änderungen der bestehenden Binnenmarktabkommen der Bilateralen I eine Verlagerung der gesetzgeberischen Macht vom Parlament auf die Verwaltung und die Gerichte, weshalb ein obligatorisches Referendum in Bezug auf die Stabilisierungsabkommen angezeigt sei. Der Politologe Prof. Adrian Vatter zeigte auf, dass sich das Bevölkerungswachstum der Kantone so entwickelt hat, dass die Diskrepanz zwischen bevölkerungsreichen und bevölkerungsarmen Kantonen immer grösser wurde. Das Erfordernis des doppelten Mehrs von Volk und Ständen stelle somit eine zusätzliche und immer grösserer werdende Hürde dar, indem heute mindestens 55% der Abstimmenden einer Vorlage zustimmen müssen, damit diese das Ständemehr erreicht. Dazu komme, dass durch das Ständemehr die Stimmkraft der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger von bevölkerungsarmen Kantonen deutlich stärker gewichtet werde als die Stimmkraft der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger von bevölkerungsreichen Kantonen.

2.2 Schlussfolgerungen der Kommission

In der Kommission setzte sich die Auffassung durch, dass der vom Bundesrat in der Botschaft verworfene und von Prof. Stefan G. Schmid an den Anhörungen vorgeschlagene Weg weiterzuverfolgen ist. Die Anhörungen haben gezeigt, dass die verfassungsrechtliche Zulässigkeit eines sogenannten Referendums «sui generis», wonach das Parlament den Beschluss über die Genehmigung der Stabilisierungsabkommen dem obligatorischen Referendum unterstellt, umstritten ist. Nach der Haltung des Bundesrates kann diese Vorgehensweise zwar in Ausnahmefällen zur Anwendung kommen, die entsprechenden verfassungsrechtlichen Voraussetzungen seien jedoch bei den Stabilisierungsabkommen nicht erfüllt.² Das Bundesamt für Justiz³ und zahlreiche Vertreterinnen und Vertreter der Staatsrechtslehre vertreten

¹ Botschaft des Bundesrates vom 13. März 2026, S. 1038 ff.

² Botschaft des Bundesrates vom 13. März 2026, S. 1036 ff.

³ Das Staatsvertragsreferendum im Bundesverfassungsrecht. Rechtliche Übersicht und Analyse. Analyse des Bundesamts für Justiz vom 25. Mai 2024

die Meinung, dass ein solches nicht von der Verfassung vorgesehenes Referendum nicht zulässig sei.⁴ Andere Lehrmeinungen halten ein Referendum «sui generis» für zulässig und sehen in den Bilateralen III einen Anwendungsfall dafür.⁵ Die Kommission wollte diesen Weg aufgrund seiner Umstrittenheit nicht weiterverfolgen.

Hingegen hat die Kommission festgestellt, dass von Anhörungsteilnehmern und einigen anderen Autoren die Kompatibilität der Anpassungen im FZA mit Artikel 121a BV betreffend die Steuerung der Zuwanderung in Frage gestellt wird.⁶ Die Kommission sieht deshalb Handlungsbedarf darin, dass Unklarheiten beseitigt und Klarheit geschaffen werden soll. Mit der vorgeschlagenen Verfassungsänderung können verschiedene Ziele erreicht werden:

1. Die Genehmigung der Stabilisierungsabkommen untersteht auf verfassungsrechtlich korrekter Weise (statt via Referendum sui generis) dem obligatorischen Referendum.
2. Die Verfassungsmässigkeit der Stabilisierungsabkommen ist auch mit Blick auf Artikel 121a Absatz 4 BV zweifelsfrei sichergestellt.

Was die Anwendbarkeit der Schubert-Praxis bezüglich der Bilateralen III betrifft, hat die Kommission beschlossen, diese nicht in dieser Vorlage zu regeln. Vielmehr soll eine Vorlage 2 ausgearbeitet werden, zu welcher auch eine Vernehmlassung durchgeführt werden kann.

3 Grundzüge der Vorlage

3.1 Inhalt der Vorlage

Es wird eine neue Übergangsbestimmung in der BV vorgeschlagen. Diese hat im Wesentlichen folgende Inhalte:

- ⁴ Schmid, Stefan G.: Das «ungeschriebene» obligatorische Staatsvertragsreferendum: verfassungsrechtliche Würdigung im Hinblick auf eine Abstimmung über die zurzeit verhandelten bilateralen Verträge Schweiz–EU, in: ZBl, Nr. 10/2024; Dumermuth, Martin: Ständemehr ohne Verfassungsgrundlage? Das Staatsvertragsreferendum und die Bilateralen III. Zürich 2026; Epiney, Astrid: Zum «Verfassungscharakter» der Bilateralen III. Zugleich ein Beitrag zur Frage nach der Unterstellung der «Bilateralen III» unter das obligatorische Referendum, in: AJP 2/2026; Winzeler, Christoph: Gebrauch und Missbrauch des Ständemehrs bei Volksabstimmungen, in: AJP 1/2026; Benedikt Pirker, Zur Frage des obligatorischen Referendums für die «Bilateralen III», Jusletter 10. November 2025; Caroni, Andrea/Kühne, Daniela: Das obligatorische Referendum für völkerrechtliche Verträge mit Verfassungscharakter. Eine Analyse des jüngsten Reformversuchs, in: ZBl, Nr. 7/2022.
- ⁵ Glaser, Andreas: Die Volksabstimmung über das Paket Schweiz–EU, in: Bibliothek zur Zeitschrift für Schweizerisches Recht, Beiheft 69, Basel 2025; Seiler, Hansjörg: Obligatorisches Referendum für die «Bilateralen III», in: Jusletter 15. September 2025; Paul Richli, Rechtsgutachten zur verfassungsrechtlichen Bedeutung des Abkommenspakets Schweiz–EU im Auftrag des Instituts für Schweizer Wirtschaftspolitik (IWP) an der Universität Luzern vom 9. April 2026
- ⁶ So z.B. neben Schmid auch Glaser und Seiler (vgl. Fn. 4 und 5).

1. Die Genehmigung der Stabilisierungsabkommen erfolgt auf Verfassungsebene. Der Bundesrat erhält die Kompetenz zur Ratifizierung dieser Verträge.
2. Indem die Genehmigung der Stabilisierungsabkommen auf Verfassungsebene gehoben wird, wird die Verfassungsmässigkeit dieser Abkommen sichergestellt. Artikel 121a Absatz 4 BV, wonach keine völkerrechtlichen Verträge abgeschlossen werden dürfen, die gegen Artikel 121a verstossen, findet auf die Anpassungen des FZA keine Anwendung.

3.2 Genehmigung der Verträge auf Verfassungsebene

Indem die Genehmigung der Stabilisierungsabkommen in einer Übergangsbestimmung der BV geregelt wird, kommt von Verfassung wegen ein obligatorisches Referendum von Volk und Ständen zur Anwendung. Eine Diskussion über das Referendum «sui generis» erübrigt sich.

Es könnte die Frage gestellt werden, ob es zulässig ist, in einem Einzelfall die Genehmigung von Verträgen auf Verfassungsebene vorzunehmen. Dies könnte ein Präjudiz dafür sein, dass inskünftig bei Verträgen, die aufgrund politischer Überlegungen einem obligatorischen Referendum zugeführt werden sollen, jeweils die Genehmigung in einer Übergangsbestimmung der BV gefordert wird. Dadurch würden die verfassungsmässigen Verfahrensbestimmungen bezüglich des Referendums in Artikel 140 und 141 BV ausgehebelt.

Dazu ist anzumerken, dass die Bestimmungen über die Teilrevision der Bundesverfassung, abgesehen von den zwingenden Bestimmungen des Völkerrechts (Art. 139 Abs. 3, 193 und 194 BV), keine materiellen Schranken kennen. Diese Bestimmungen stellen somit kein Hindernis für eine derartige Übergangsbestimmung dar (dazu unten Ziff. 4). Kommt hinzu, dass die Verfassungsänderung im vorliegenden Fall vorgenommen wird, um eine strittige Frage der Verfassungsmässigkeit zu klären.

3.3 Keine Anwendung von Artikel 121a Absatz 4 BV

Die Stabilisierungsabkommen müssen mit der Bundesverfassung vereinbar sein. Im Fokus steht hier insbesondere Artikel 121a BV. Ein Widerspruch zu Artikel 121a liegt nach dem Wortlaut von Absatz 2 dann vor, wenn die Schweiz die Anzahl ausländerrechtlicher Bewilligungen nicht durch jährliche Höchstzahlen und Kontingente eigenständig begrenzen kann. Deshalb dürfen nach Absatz 4 grundsätzlich keine neuen völkerrechtlichen Verpflichtungen eingegangen werden, die Aufenthaltsbewilligungen für Ausländerinnen und Ausländer zusichern, ohne jährliche Höchstzahlen und Kontingente vorzusehen. Die Richtlinie 2004/38 (sog. Unionsbürgerrichtlinie), wie sie mit dem Änderungsprotokoll zum FZA teilweise übernommen wird, bringt unter anderem eine Ausweitung auf Partner und gewisse Verwandte im Bereich der eingetragenen Partnerschaft, ohne dass Höchstzahlen oder Kontingente vorgesehen sind.

Der Bundesrat und auch Vertreterinnen und Vertreter der Lehre argumentieren, dass es sich um eine vernachlässigbare Anzahl neu zuwanderungsberechtigter Personen handle, welche ausserdem durch Drittstaatskontingente kompensiert werden könne,

weshalb die eigenständige Steuerung der Zuwanderung nicht infrage gestellt werde. Sie weisen auch darauf hin, dass Artikel 121a BV keine fixe Obergrenze der Zuwanderung vorsieht. Gemäss Bundesrat stellen Abkommen, die einem eng begrenzten Personenkreis Zuwanderungsrechte einräumen, die Eigenständigkeit der Schweiz nicht in Frage. Er erachtet die Änderungen des FZA deshalb als mit Artikel 121a Absatz 4 BV vereinbar.⁷

Demgegenüber ist die Kommission der Ansicht, dass Artikel 121a BV eine *rechtliche Möglichkeit* der eigenständigen Steuerung durch jährliche Höchstzahlen und Kontingente vorsieht. Diese Möglichkeit wird durch das Änderungsprotokoll zum FZA eingeschränkt. Für die Beurteilung der Verfassungsmässigkeit eines Abkommens nach Artikel 121a Absatz 4 BV sind deshalb nicht quantitative Aspekte relevant, sondern qualitative. Die Erfahrungen mit der Personenfreizügigkeit zeigen zudem, dass Prognosen bezüglich der Zuwanderung mit Unsicherheit behaftet sind. Es ist festzuhalten, dass die hier vorgenommene Auslegung von Artikel 121a BV im Zusammenhang mit dem FZA vorgenommen wurde. Dies hat keine Präjudizwirkung, z.B. auf künftige Freihandelsabkommen.

Zudem ist nicht auszuschliessen, dass aufgrund der dynamischen Rechtsübernahme im Rahmen des FZA neue Rechtsansprüche auf Zuwanderung auf die Schweiz zukommen. Zwar wird jede Übernahme einer Weiterentwicklung von EU-Recht wieder das Kriterium gemäss Artikel 121a Absatz 4 BV erfüllen müssen. Entspricht ein neuer EU-Rechtsakt nicht den Anforderungen von Artikel 121a BV, kann die Schweiz die Übernahme ablehnen. Da dies gegebenenfalls zu verhältnismässigen Ausgleichsmaßnahmen der EU führen kann, ist aber fraglich, wie viel Handlungsspielraum die Schweiz diesbezüglich faktisch haben wird. Sie verpflichtet sich zudem zur Übernahme von EU-Rechtsakten im Geltungsbereich des FZA. Somit wird eine Dynamik ausgelöst, deren Auswirkungen gerade auch im Bereich der Zuwanderung heute nicht vorausgesagt werden können.

3.4 Verknüpfung mit der Umsetzungsgesetzgebung

Erfolgt die Genehmigung der Abkommen gemäss Bundesbeschluss 1 der Vorlage 26.023 durch eine Verfassungsrevision, ist der Bundesbeschluss 1 umzuwandeln in einen Mantelerlass, welcher die Umsetzungsgesetzgebung zu den Stabilisierungsabkommen enthält. Da in der Verfassungsbestimmung vorgesehen ist, dass dieses Gesetz nicht dem Referendum untersteht, ist dies auch im Mantelerlass so festzuhalten. In den Schlussbestimmungen dieses Mantelerlasses ist eine Verknüpfung der Inkrafttreten der Verfassungsbestimmung und des Mantelerlasses vorzusehen. Es wird vorgesehen, dass das Gesetz nur in Kraft tritt, wenn die Verfassungsänderung von Volk und Ständen angenommen ist.

⁷ Botschaft des Bundesrates vom 13. März 2026, S. 459ff.

3.5 Minderheit: Nichteintreten

Die Minderheit der Kommission (Jositsch, Binder, Broulis, Maillard Pierre-Yves, Moser, Zopfi) beantragt aus folgenden Gründen, nicht auf die Vorlage einzutreten:

1. Die Abkommen über die Stabilisierung der Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU unterstützen nach der geltenden Verfassung dem fakultativen Referendum (Art. 140 f. BV). Dies werde von keiner Seite bestritten. Die Zulässigkeit eines Referendums «sui generis» werde neben dem Bundesamt für Justiz auch von einer Mehrheit der wissenschaftlichen Lehre verneint.⁸ Das von der Mehrheit der Kommission vorgeschlagene Verfahren umgehe die von der Verfassung festgelegten Spielregeln, indem das Parlament ohne Zustimmung des Verfassungsgebers ein doppeltes Mehr anstatt eines einfachen Volksmehrs für die Stabilisierungsabkommen vorsieht. Das bewirke eine massive Einschränkung der Stimmrechte der Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern aus bevölkerungsreichen Kantonen, ohne dass dafür eine Verfassungsgrundlage bestünde. Dadurch werde das demokratische Prinzip geschwächt. Zudem bekämen die Volksrechte durch diese Unterstellung unter das obligatorische Referendum einen plebiszitären Charakter, welcher nicht zu unserer direktdemokratischen Kultur passe. Auch werde die bewährte Praxis geändert, wonach man auch die Bilateralen I und II nicht dem Referendum unterstellt habe. Schon damals sei mit dem Schengen/Dublin-Abkommen das Instrument der dynamischen Rechtsübernahme vorgesehen worden, ohne dass daraus die Notwendigkeit eines obligatorischen Referendums abgeleitet worden sei. Im Weiteren sei darauf hinzuweisen, dass sich auch Volk und Stände schon gegen eine Ausweitung des obligatorischen Referendums ausgesprochen hätten: So wurde in der Volksabstimmung vom 17. Juni 2012 die Volksinitiative «Staatsverträge vors Volk!» mit 75,3 gegen 24,7 Prozent der Stimmen sowie von allen Ständen abgelehnt. Ebenso hätten sich in der Vernehmlassung zum vorliegenden EU-Paket eine Mehrheit von 15 Kantonen gegen ein obligatorisches Referendum ausgesprochen.
2. Die Stabilisierungsabkommen und namentlich das FZA seien verfassungskonform. Nach der etablierten Praxis von Bundesrat und Parlament, etwa bei der Genehmigung von Freihandelsabkommen, seien neue Zuwanderungsrechte ohne Höchstzahlen oder Kontingente mit Artikel 121a BV vereinbar, solange sie bloss zu einer vernachlässigbaren Zunahme der Zuwanderung führen und eine eigenständige Steuerung der Zuwanderung nicht verunmöglichen. Nach den Schätzungen der Verwaltung würden durch die Anpassungen des FZA jährlich nur ungefähr ein Dutzend Personen (Kinder von eingetragenen Partnerinnen und Partnern) neu ein Zuwanderungsrecht erhalten, die nicht heute bereits aufgrund des Ausländer- und Integrationsgesetzes ein Anrecht auf eine Aufenthaltsbewilligung haben. Diese Zunahme könne durch Drittstaatskontingente kompensiert werden und beeinträchtige die eigenständige Steuerung der Zuwanderung nicht. Aus diesen Gründen vertrete auch die

⁸ Vgl. die Übersicht bei Schmid, Stefan G.: Das «ungeschriebene» obligatorische Staatsvertragsreferendum: verfassungsrechtliche Würdigung im Hinblick auf eine Abstimmung über die zurzeit verhandelten bilateralen Verträge Schweiz–EU, in: ZBl, Nr. 10/2024, Fn. 148-151.

grosse Mehrheit der Lehre die Auffassung, dass das Änderungsprotokoll zum FZA nicht unter Artikel 121a Absatz 4 BV fällt.⁹ Die mit dieser Vorlage vorgenommene Neuinterpretation von Artikel 121a BV könne zudem negative Auswirkungen auf die schweizerische Aussenwirtschaftspolitik haben, indem zukünftige Freihandelsabkommen strengeren Bedingungen genügen müssten.

3. Schliesslich könnten die Parlamentsmitglieder bei der Beratung dieser Verfassungsbestimmung ihre Meinung nicht unverfälscht zum Ausdruck bringen: Wer für die Bilateralen III, aber gegen die vorgeschlagenen materiellen Verfassungsänderungen ist, müsste diese Bestimmung im parlamentarischen Prozess bekämpfen, um dann in der Volksabstimmung dafür einzutreten. Umgekehrt würden sich jetzt Gegner der Bilateralen III für diese Verfassungsbestimmung aussprechen, welche sie dann in der Volksabstimmung bekämpfen würden. Das Gleiche gilt auch für die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger: Wer z.B. die Bilateralen III möchte, aber gegen die mit der Verfassungsbestimmung vorgeschlagenen materiellen Änderungen sei, könne auf dem Stimmzettel seine Meinung nicht unverfälscht zum Ausdruck bringen. Ein Teil der Minderheit betont, dass diese Problematik staatspolitisch schwerwiegend sei und mit einem obligatorischen Referendum *sui generis* nicht bestehen würde. Dieses sei deshalb vorzuziehen.

4 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln

Der Bundesbeschluss sieht eine Ergänzung von Artikel 197 BV (Übergangsbestimmungen nach Annahme der Bundesverfassung vom 18. April 1999) vor.

Abs. 1

Die Bestimmung sieht vor, dass der Bundesrat die Abkommen über die Stabilisierung der Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU ratifizieren soll. Nach der geltenden Verfassung würde die Bundesversammlung diese Abkommen in einem Bundesbeschluss genehmigen (Art. 163 Abs. 2 i.V.m. Art. 166 Abs. 2 BV) und den Bundesrat darin ermächtigen, die Abkommen zu ratifizieren. Dieser Bundesbeschluss würde nach der geltenden Verfassung dem fakultativen Referendum nach Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 3 BV unterstehen. Aus den vorne dargelegten Gründen ist die Kommission jedoch zur Auffassung gelangt, dass anstelle dieses Verfahrens eine Teilrevision der Bundesverfassung erfolgen soll.

Die vorgeschlagene Verfassungsbestimmung tritt an die Stelle des üblicherweise erfolgenden Genehmigungsbeschlusses. Sie erteilt den Auftrag, die Abkommen des Sta-

⁹ Astrid Epiney, «Bilaterale III» und Art. 121a BV: Zur Vereinbarkeit der im Rahmen der «Bilateralen III» vorgesehenen Änderungen des Freizügigkeitsabkommens Schweiz–EU mit Art. 121a Abs. 4 BV, Jusletter 2. Juni 2025; Alberto Achermann/Véronique Boillet/Martin Dumermuth/Astrid Epiney/Maya Hertig Randall/Francesco Maiani/Andreas Müller/Benedikt Pirker/Christa Tobler/Peter Uebersax, Verletzen die Bilateralen III den Zuwanderungsartikel der Bundesverfassung? in: Jusletter 18. Mai 2026

bilisierungsteils des Pakets Schweiz–EU zu ratifizieren. Die Wirkung der Bestimmung erschöpft sich darin, diesen Auftrag zu erteilen. Sie wirkt sich nicht auf die Zuständigkeit aus, die betreffenden Abkommen zu ändern oder zu kündigen. Artikel 24 Absatz 3 des Parlamentsgesetzes (ParlG¹⁰) knüpft betreffend die Änderung und die Kündigung an die ordentliche Zuständigkeitsordnung für völkerrechtliche Verträge nach Artikel 140 Absatz 1 Buchstabe b und Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d BV in Verbindung mit Artikel 166 Absatz 2 und Artikel 184 Absatz 2 BV an. Diese Zuständigkeitsordnung gilt auch für die Zuständigkeit zur Änderung oder Kündigung der Abkommen des Stabilisierungsteils des Pakets Schweiz–EU. Die vorgeschlagene Bestimmung bewirkt demnach nicht, dass die Änderung oder Kündigung dieser Abkommen einem obligatorischen Referendum von Volk und Ständen unterstünde. Sollten einzelne oder alle der Abkommen nach Buchstabe a bis n oder einzelne oder alle Abkommen der Bilateralen I geändert oder gekündigt werden, müsste die vorgeschlagene Verfassungsbestimmung auch nicht gestrichen werden, sondern würde in Bezug auf die betroffenen Abkommen gegenstandslos.

Nach Artikel 194 Absatz 2 BV muss jede Revision der BV die Einheit der Materie wahren und darf die zwingenden Bestimmungen des Völkerrechts nicht verletzen. Die Revisionsbestimmungen der Bundesverfassung stellen jedoch keine Mindestanforderung an die «Verfassungswürdigkeit» einer Regelungsmaterie.¹¹ Auch Einzelakte können Gegenstand einer Verfassungsrevision sein. Es ist deshalb zulässig, in einer Verfassungsbestimmung den Auftrag zu erteilen, einen völkerrechtlichen Vertrag zu ratifizieren. Für dieses Vorgehen gibt es bisher ein Beispiel: Der Beitritt der Schweiz zur UNO ist seit 2002 in einer Verfassungsbestimmung vorgesehen (Art. 197 Ziff. 1 Abs. 1 BV).

Die neue Verfassungsbestimmung sieht in Buchstabe a vor, dass das Änderungsprotokoll zum Freizügigkeitsabkommen ratifiziert werden soll. Nach der Auffassung der Kommission steht diese Vertragsänderung im Widerspruch zu Artikel 121a BV. Bei der neuen Verfassungsbestimmung handelt es sich im Verhältnis zum Vertragschlussverbot von Artikel 121a Absatz 4 BV um eine jüngere und speziellere Bestimmung auf derselben Normstufe. Die Bestimmung nimmt das Änderungsprotokoll zum Freizügigkeitsabkommen demnach von Artikel 121a Absatz 4 BV aus. Es ist deshalb für diese Änderung des Freizügigkeitsabkommens nicht notwendig, Artikel 121a Absatz 4 BV zu relativieren oder anzupassen. Zukünftige Änderungen des Freizügigkeitsabkommens sind von der vorgeschlagenen Bestimmung nicht erfasst und müssen Artikel 121a BV wahren. Dasselbe gilt für Beschlüsse des Gemischten Ausschusses betreffend die Übernahme von EU-Rechtsakten im Geltungsbereich des Freizügigkeitsabkommens. Jeder solche Beschluss stellt einen eigenständigen völkerrechtlichen Vertrag dar, der eine Änderung eines Anhangs des Freizügigkeitsabkommens

¹⁰ SR 170.10

¹¹ Vgl. Kaspar Ehrenzeller/Bernhard Ehrenzeller, in: Bernard Ehrenzeller et al. (Hrsg.), St. Galler Kommentar BV, 4. Aufl., Zürich/St. Gallen 2023, Vorbemerkungen zur Verfassungsrevision, Rz. 44; Yvo Hangartner/Andreas Kley/Nadja Braun Binder/Andreas Glaser, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich 2023, Rz. 472; Walther Burckhardt, Kommentar der Schweizerischen Bundesverfassung vom 29. Mai 1874, 3. Aufl., Bern 1931, Art. 121, S. 815; Luzius Wildhaber, in: Jean-François Aubert et al. (Hrsg.), Kommentar zur Bundesverfassung der schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874, Basel etc. 1987–1996, Art. 121, Rz. 62.

bezweckt, und erfordert die Zustimmung der Schweiz. Für Vertragsänderungen gelten in Bezug auf die Genehmigung dieselben Regeln wie für Vertragsabschlüsse. Jeder entsprechende Beschluss des Gemischten Ausschusses muss deshalb vom innerstaatlich zuständigen Organ genehmigt werden (Art. 166 Abs. 2 BV i.V.m. Art. 24 Abs. 2 ParlG) und darf Art. 121a Abs. 4 BV nicht verletzen.

Abs. 2

Absatz 2 sieht vor, dass die Umsetzungsgesetzgebung zu den Abkommen nach Absatz 1 unter Ausschluss des fakultativen Referendums beschlossen wird. In der Umsetzungsgesetzgebung wird gleichzeitig vorgesehen, dass sie nur in Kraft treten kann, wenn Volk und Stände die vorgeschlagene Verfassungsbestimmung annehmen. Absatz 2 schafft eine Abweichung vom Referendumsvorbehalt für Bundesgesetze (Art. 141 Abs. 1 Bst. a BV). Bei der Volksabstimmung über die vorgeschlagene Verfassungsbestimmung sind die eigentlichen Erlasstexte der Umsetzungsgesetzgebung zwar nicht formell Teil des Abstimmungsgegenstands. Die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger können jedoch in den Abstimmungserläuterungen darauf hingewiesen werden, dass eine Zustimmung zur vorgeschlagenen Verfassungsbestimmung aufgrund von Absatz 2 auch eine Zustimmung zur Umsetzungsgesetzgebung bedeutet. Damit bewirkt die Regelung im Ergebnis dasselbe wie eine Aufnahme der Umsetzungsgesetzgebung in den Genehmigungsbeschluss zu einem völkerrechtlichen Vertrag, der dem fakultativen Referendum untersteht (Art. 141a Abs. 2 BV). Der Bundesrat hatte dieses Vorgehen bezüglich des Beitritts der Schweiz zum Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) vorgeschlagen.¹² Das Parlament sah dort stattdessen vor, dass die Umsetzungsgesetzgebung zusammen mit dem EWR-Abkommen in Kraft tritt, jedoch nachträglich das fakultative Referendum dagegen ergriffen werden kann.¹³ Letztere Lösung bewirkt jedoch bloss eine zeitliche Beschleunigung, wie dies im Kontext des EWR notwendig war¹⁴, und bewirkt nicht, dass eine Zustimmung der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger zu den Abkommen auch eine Zustimmung zur Umsetzungsgesetzgebung bedeutet.

5 Rechtliche Aspekte

Der Bundesbeschluss über die vorgeschlagene Verfassungsbestimmung untersteht einem obligatorischen Referendum von Volk und Ständen nach Artikel 140 Absatz 1 Buchstabe a BV. Die Verfassungsbestimmung wahrt die zwingenden Bestimmungen des Völkerrechts und die Einheit der Materie (Art. 194 Abs. 2 BV).

¹² BBl 1992 IV 1, 543

¹³ BBl 1992 VI 56

¹⁴ BBl 1992 IV 1, 93 f.