



26.425
15.10.2026

Entwurf 2 «Variante Gesetz»,

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

vom X. yyy 2026

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit diesem Bericht unterbreiten wir Ihnen den Entwurf für einen Mantelerlass zur Änderung mehrerer Bundesgesetze. Gleichzeitig erhält der Bundesrat Gelegenheit zur Stellungnahme.

Die Kommission beantragt, dem beiliegenden Entwurf zuzustimmen.

X. yyy 2026

Im Namen der Kommission

Die Präsidentin: Heidi Z'graggen

Übersicht

Mit dieser Vorlage soll die Schubert-Praxis des Bundesgerichts auf Gesetzesstufe verankert werden, um damit das Verhältnis zwischen Bundesgesetzen und den Binnenmarktabkommen zwischen der Schweiz und der EU zu klären. In einem Bundesgesetz ausdrücklich vorgesehene Abweichungen von einem Abkommen nach Artikel 147a Absatz 2 des Entwurfs für eine Änderung des Parlamentsgesetzes vom 13. Dezember 2002 (ParIG) sollen gerichtlich nicht überprüft werden können.

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 (AIG) sowie auch die Frage, welcher Form des Referendums dieser Beschluss unterstehen soll. Zudem stellten sich Fragen betreffend die Anwendung der Schubert-Praxis. Die SPK-S will sicherstellen, dass die rechtsanwendenden Behörden vom Vorrang des Völkerrechts abweichen, wenn der Gesetzgeber eine Verletzung der Abkommen nach Artikel 147a Absatz 2 E-ParIG ausdrücklich vorsieht.

Inhalt der Vorlage

Mit einem Mantelerlass auf Gesetzesstufe sollen Zweifel bezüglich der Anwendbarkeit der sogenannten «Schubert-Praxis» auf das Verhältnis zwischen Bundesgesetzen und Binnenmarktabkommen mit der EU beseitigt werden. Der Bundesgesetzgeber soll innerstaatlich den nötigen Spielraum haben, wenn nötig von bestimmten Abkommen abzuweichen und die entsprechenden völkerrechtlichen Konsequenzen in Kauf zu nehmen.

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 vom 16. Dezember 2005¹ (AIG) 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 sollte drei Elemente enthalten: Erstens sollte 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 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.

1.3 Ausarbeitung der Vorlage und zusätzliche 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. Die Kommission erwog, dass der Bundesrat in der Botschaft zwar ein

¹ SR 142.20

separates Kapitel (Kap. 4.1) zum Umgang mit allfälligen Normkonflikten zwischen Binnenmarktabkommen und Bundesgesetzen verfasst hatte, die Frage einer Verankerung der Schubert-Praxis auf Verfassungs- oder Gesetzesstufe bisher aber nicht Teil einer Vernehmlassung war.

Die SPK-S ist an ihrer Sitzung vom 15. Oktober 2026 mit 7 zu 3 Stimmen bei 1 Enthaltung auf den Entwurf 2 eingetreten und hat beschlossen, diesen in die Vernehmlassung zu schicken. Sechs Kommissionsmitglieder haben sich für die Variante 1 (Verfassung), fünf für die Variante 2 (Gesetz) ausgesprochen. Damit die Beratung dieses Entwurfs in den Räten möglichst parallel zur Behandlung des Geschäfts 26.023 s («Paket «Stabilisation und Weiterentwicklung der Beziehungen Schweiz–EU [Bilaterale III]») stattfinden kann, möchte die Kommission, dass der Entwurf 2 in der Frühjahrsession 2027 in den Ständerat kommt. Angesichts dieser terminlichen Vorgabe und um dem Bundesrat genügend Zeit für eine Stellungnahme einzuräumen, muss die Vernehmlassung verkürzt werden und dauert bis zum 4. Dezember 2026.

Aus diesem Grund hat sich die Kommission an ihrer Sitzung vom 29./30. Juni 2026 mit 9 zu 2 Stimmen bei 2 Enthaltungen entschieden, im Rahmen der parlamentarischen Initiative 26.425 einen separaten Entwurf (Entwurf 2) für die Kodifizierung der Schubert-Praxis auszuarbeiten und diesen in die Vernehmlassung zu geben.

2 Ausgangslage

2.1 Handlungsbedarf und Ziele

Die SPK-S hat sich am 26. März 2026 mit den Änderungen des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG) beschäftigt. Diesbezüglich stellte sich in der Kommission die Frage nach dem Vorgehen bei einem Normkonflikt zwischen einem Bundesgesetz und den betroffenen Abkommen, insbesondere dem Freizügigkeitsabkommen (FZA²). In Bezug auf die im AIG konkretisierte Schutzklausel sieht der Entwurf des Bundesrates vor, dass Schutzmassnahmen auch dann ergriffen werden können, wenn die Aktivierung der Schutzklausel durch die Schweiz nicht innert Frist durch den Gemischten Ausschuss beschlossen und vom einberufenen Schiedsgericht ablehnt wird. Der Bundesrat legt in seiner Botschaft³ dar, dass es im Einzelfall entscheidend ist, wie die schweizerischen Gerichte und die übrigen rechtsanwendenden Behörden mit einem allfälligen Normkonflikt zwischen dem betreffenden völkerrechtlichen Abkommen und dem schweizerischen Recht umgehen werden. Der Bundesrat hält fest, dass das Bundesgericht im Grundsatz in Übereinstimmung mit Artikel 5 Absatz 4 BV im Konfliktfall dem Völkerrecht den Vorrang einräumt. Zugleich akzeptiere das Bundesgericht jedoch gewisse Ausnahmen zugunsten des Landesrechts. Ausnahmsweise, wenn die Bundesversammlung bewusst ein völkerrechtswidriges Gesetz erlassen hat, sei dieses (jüngere Gesetz) für das Bundesgericht massgebend (BGE 99 Ib 39 E. 3 und 4:

² SR 0.142.112.681

³ Botschaft vom 13. März 2026 über das Paket «Stabilisierung und Weiterentwicklung der Beziehungen Schweiz–EU (Bilaterale III)», BBl 2026 615, S. 1030 ff.

«Schubert-Praxis»). In zwei neueren Entscheiden⁴ habe das Bundesgericht nun aber angedeutet, dass dem gesamten Freizügigkeitsabkommen ein unbedingter Vorrang zukomme und die Schubert-Praxis bei freizügigkeitsrechtlichen Verpflichtungen keine Anwendung finde. Der Bundesrat führt in seiner Botschaft weiter aus, dass es in letzter Instanz dem Bundesgericht obliegen wird, den in den betroffenen Abkommen eingeräumten Spielraum bei seiner künftigen Praxis zur Konfliktlösung angemessen zu berücksichtigen. Der Bundesrat geht seinerseits davon aus, dass der vertraglich eingeräumte Spielraum, bei der Lösung von Normkonflikten im Bereich der Binnenmarktabkommen eine entscheidende Rolle spielen wird. Die Anwendung der Schubert-Praxis könnte nach Einschätzung des Bundesrates auch bei den freizügigkeitsrechtlichen Verpflichtungen die Möglichkeit bieten, den in den betroffenen Abkommen vorgesehenen Spielraum auch bei Normkonflikten zu wahren.

Am 5. Mai 2026 hat die SPK-S daher eine zusätzliche Anhörung zur Frage der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zum Vorrang der Binnenmarktabkommen und insbesondere des Freizügigkeitsabkommens gegenüber dem Landesrecht, konkret zur Anwendung der Schubert-Praxis, durchgeführt. Die SPK-S hat dazu zwei Experten des Staatsrechts angehört. Herr Prof. Hansjörg Seiler vertrat die Ansicht, dass die bisherige Rechtsprechung des Bundesgerichts darauf hindeute, dass das Bundesgericht dem FZA einen Vorrang gegenüber dem späteren Gesetz und der Verfassung beimisst. Es sei jedoch nicht vorhersehbar, wie sich das Bundesgericht in Zukunft positionieren würde. Eine Verankerung der Schubert-Praxis in der Verfassung würde zwar nicht garantieren, dass diese wirklich angewendet wird, sie erhöhe aber die Wahrscheinlichkeit, dass das Bundesgericht ein bewusst vom Völkerrecht abweichendes Bundesgesetz anwendet. Herr Prof. Martin Dumermuth wies hingegen darauf hin, dass die Schubert-Praxis vom Bundesgericht in seinen bisherigen Entscheiden auch in Bezug auf das FZA nie förmlich widerrufen worden sei. Hierfür wäre der Einbezug der anderen Abteilungen des Bundesgerichts notwendig. Die Praxis des Bundesgerichts sei in dieser Frage zudem nicht stabil und zwischen den verschiedenen Abteilungen nicht einheitlich. Schliesslich böten die Bilateralen III eine neue Rechtslage, die einen klaren Streitbeilegungsprozess mit Ausgleichsmassnahmen im Falle einer Vertragsverletzung vorsehe. Er vertrat die Ansicht, dass sich das Bundesgericht unter diesen Umständen bei derart gewichtigen politischen Fragen nicht gegen einen Beschluss von Parlament und Volk stellen werde. Er riet insbesondere von einer Kodifizierung in der Verfassung ab, da dies den Handlungsspielraum des Bundesgerichts übermässig einschränken würde und die aussenpolitische Vertrauenswürdigkeit der Schweiz als Partnerin schwächen könnte.

2.2 Schlussfolgerungen der Kommission

In der Kommission setzte sich die Meinung durch, dass die Schubert-Praxis in Bezug auf ihre Anwendung auf die Binnenmarktabkommen abgesichert werden sollte. Die bislang nicht gefestigte Praxis des Bundesgerichts hinsichtlich des Vorrangs des FZA vor späteren Gesetzen und der Verfassung verlangt nach Ansicht der Kommission

⁴ BGE 142 II 35 E. 3.3; 148 II 169 E. 5.2.

eine gesetzliche Verankerung der Schubert-Praxis. Mit der vorgesehenen Gesetzesänderung wird die Anwendbarkeit der Schubert-Praxis bezüglich der Abkommen nach Artikel 147a Absatz 2 E-ParlG⁵ mit der EU verankert.

Mit der in Kapitel 5 ausgeführten Umsetzung auf Gesetzesstufe würde festgehalten, dass eine ausdrückliche Abweichung in einem Bundesgesetz von den Abkommen nach Artikel 147a Absatz 2 E-ParlG vor dem Bundesgericht und seinen Vorinstanzen nicht gerichtlich überprüft werden kann. Die Kommission hegt jedoch Zweifel, ob die Regelung in der Praxis wirksam wäre, da das Bundesgericht im Anwendungsbereich von Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention vom 4. November 1950⁶ (EMRK) trotzdem auf die Rüge der Verletzung eines Binnenmarktabkommens eingreten dürfte und namentlich das FZA selber ein Beschwerderecht enthält, welches das Bundesgericht direkt anwenden könnte.

3 Ergebnisse der Vernehmlassung

Folgt nach Vernehmlassung

4 Grundzüge der Vorlage

4.1 Inhalt der Vorlage

Es wird ein Mantelerlass auf Gesetzesstufe vorgeschlagen. Dieser hat im Wesentlichen folgenden Inhalt:

Der Mantelerlass betrifft das Verwaltungsverfahrensgesetz, das Bundesgerichtsgesetz, das Verwaltungsgerichtsgesetz, die Zivilprozessordnung und die Strafprozessordnung. Diese Bestimmungen sehen vor, dass eine in einem Bundesgesetz ausdrücklich vorgesehene Abweichung von einem Abkommen nach Artikel 147a Absatz 2 E-ParlG nicht gerichtlich überprüft werden kann. Dadurch soll im Ergebnis erreicht werden, dass die Schubert-Praxis bezüglich der Abkommen nach Artikel 147a Absatz 2 E-ParlG zur Anwendung kommt.

4.2 Anwendung der Schubert-Praxis auf die Binnenmarktabkommen mit der EU

Nach Artikel 5 Absatz 4 BV beachten Bund und Kantone das Völkerrecht. Artikel 190 BV sieht zudem vor, dass Bundesgesetze und das Völkerrecht für das Bundesgericht und die anderen rechtsanwendenden Behörden massgebend sind. Wie ein Konflikt zwischen Bundesgesetz und Völkerrecht im konkreten Fall aufzulösen ist, lässt sich der Verfassung nicht entnehmen, genauso wenig wie ein absoluter Vorrang des Völkerrechts. Zu Konflikten ist es bisher nur in seltenen Fällen gekommen, da sich ein Spannungsverhältnis zwischen einem Bundesgesetz und dem Völkerrecht in den

⁵ Artikel 147a Parlamentsgesetz wird im Rahmen des Pakets «Stabilisierung und Weiterentwicklung der Beziehungen Schweiz-EU (Bilaterale III)» eingefügt und ist noch nicht in Kraft getreten.

⁶ SR 0.101

allermeisten Fällen durch Auslegung lösen lässt. Liegt ein nicht anders lösbarer Konflikt vor, wird eine völkerrechtswidrige landesrechtliche Norm grundsätzlich nicht angewendet. In seiner Rechtsprechung hat das Bundesgericht eine Ausnahme von diesem Grundsatz entwickelt: Demnach tritt das Völkerrecht in den Hintergrund, wenn der Gesetzgeber bewusst entschieden hat, in einem Bundesgesetz vom Völkerrecht abzuweichen.⁷ Dies wird als «Schubert-Praxis» bezeichnet. Beinhaltet die völkerrechtliche Norm hingegen menschenrechtliche Verpflichtungen, geht sie der landesrechtlichen Norm vor («PKK-Praxis»)⁸. Da es in der Praxis jedoch kaum zu Konflikten zwischen Bundesgesetzen und Völkerrecht kommt, wird die Schubert-Praxis kaum in konkreten Fällen angewendet.

Der Bundesrat führt in seiner Botschaft aus, das Bundesgericht habe in zwei Entscheidungen angedeutet, dass bei einem Normkonflikt dem gesamten Freizügigkeitsabkommen ein unbedingter Vorrang zukomme und die Schubert-Praxis bei freizügigkeitsrechtlichen Verpflichtungen keine Anwendung finde.⁹ Die Kommission ist der Auffassung, dass die Meinung des Bundesgerichtes zumindest aufgrund eines Urteils aus dem Jahre 2015 klarer ist, als vom Bundesrat dargestellt.

In seinem Entscheid vom 26. November 2015 hatte das Bundesgericht das Verhältnis von Artikel 121a BV zum Freizügigkeitsabkommen mit der EU zu klären (BGE 142 II 35). Es bestätigte dabei, dass in der Rechtsanwendung die völkerrechtlichen Normen dem widersprechenden Landesrecht vorgehen (E. 3.2) Dieser Grundsatz habe lediglich insofern eine Ausnahme erfahren, als der Gesetzgeber bewusst die völkerrechtliche Verpflichtung missachten und insofern auch die politische Verantwortung dafür bewusst tragen wollte (BGE 99 Ib 39). Diese Ausnahme gelte nicht, wenn menschenrechtliche Verpflichtungen der Schweiz in Frage stehen (BGE 125 II 417). Auch im Zusammenhang mit dem Freizügigkeitsabkommen habe das Bundesgericht entschieden, dass diesem gegenüber bewusst abweichendem Gesetzesrecht Vorrang zukommt. Das Bundesgericht führte dazu weiter Folgendes aus: « Die vorne erwähnte Ausnahme nach der sogenannten ‘Schubert-Praxis’ gilt im Verhältnis zur Europäischen Union und den von der Schweiz im Freizügigkeitsrecht staatsvertraglich eingegangenen Pflichten nicht, weil es dabei über die Realisierung der teilweise übernommenen Grundfreiheit um eine Angleichung der Rechtsordnung (sektorielle Beteiligung am Binnenmarkt) geht, welche für die EU-Mitgliedstaaten ihrerseits direkt anwendbar ist ». In der Regeste hielt das Bundesgericht fest, dass es sich bei diesem Urteil um eine « Bestätigung der Rechtsprechung » handle, « wonach die sog. Schubert-Praxis im Freizügigkeitsrecht zwischen der Schweiz und der EU keine Anwendung findet ».

Obwohl das Bundesgericht in seinem Urteil vom 26. November 2015 letztlich eine andere Erwägung als entscheidenderheblich bezeichnet hat, sind die Erwägungen des Bundesgerichtes für die Kommission von Bedeutung. Sie erachtet es daher als entscheidend, den Handlungsspielraum des Parlaments bezüglich des FZA und der übrigen Binnenmarktabkommen mit der EU abzusichern. Diskussionen in den ständerätlichen Kommissionen für Umwelt, Raumplanung und Energie (UREK-S) und für

⁷ BGE 99 Ib 39 E. 3 und 4

⁸ BGE 125 II 417

⁹ BGE 142 II 35 E. 3.3; 148 II 169 E. 5.2

Wirtschaft und Abgaben (WAK-S) haben gezeigt, dass sich die Frage der Anwendbarkeit der Schubert-Praxis auch bei den Binnenmarktabkommen stellt, die nicht die Stabilisierung betreffen. Die WAK-S hat diesbezüglich ein Schreiben an die SPK-S gerichtet.

Die Kommission hat zur Frage der Kodifizierung der Schubert-Praxis bezüglich der Binnenmarktabkommen mit der EU eine Anhörung der Professoren Martin Dumermuth und Hansjörg Seiler durchgeführt. Deren Beurteilung fiel unterschiedlich aus (siehe oben, Ziff. 2.1).

4.3 Minderheit: Nichteintreten

Die Minderheit (*Zopfi*, Jositsch, Moser) will auf die Vorlage nicht eintreten und erachtet sie als unnötig und gegenüber anderen Vertragsparteien als ein nachteiliges Zeichen. Da die Schubert-Praxis im Grundsatz bereits heute gilt, ist kein Handlungsbedarf gegeben. Die Flexibilität bei der Anwendung durch die Gerichte würde jedoch aufgegeben zugunsten einer starren Regel. Es steht dem Parlament frei, im Einzelfall im entsprechenden Gesetz die notwendigen Bestimmungen vorzusehen. Eine starre und generelle Regel ist zudem ein schwer zu interpretierendes Zeichen gegenüber den jeweiligen anderen Vertragsparteien. Dies ist nicht im Interesse der Schweiz als verlässliche Vertragspartei.

5 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln

Der Mantelerlass bezweckt, die Schubert-Praxis auf Gesetzesstufe abzusichern, indem die Verletzung einer Bestimmung bestimmter Abkommen mit der EU von der gerichtlichen Überprüfung ausgenommen wird, wenn der Gesetzgeber ausdrücklich davon abgewichen ist. Hierzu wird im Bundesgerichtsgesetz vom 17. Juni 2005¹⁰ (BGG) vorgesehen, dass die betreffende völkerrechtliche Bestimmung in diesem Fall nicht vor dem Bundesgericht gerügt werden kann und das Bundesgericht diese Bestimmung auch nicht von Amtes wegen anwenden kann. Um eine einheitliche Regelung auch für die Vorinstanzen des Bundesgerichts sicherzustellen, wird eine analoge Beschränkung der Beschwerdegründe im BGG auch für das kantonale Verfahren sowie im Verwaltungsverfahrensgesetz vom 20. Dezember 1968¹¹ (VwVG), im Verwaltungsgerichtsgesetz vom 17. Juni 2005¹² (VGG) in der Zivilprozessordnung¹³ (ZPO) und in der Strafprozessordnung¹⁴ (StPO) vorgesehen.

1. Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVG)

Art. 49 Abs. 2

¹⁰ SR 173.110

¹¹ SR 172.021

¹² SR 173.32

¹³ SR 272

¹⁴ SR 312.0

Die vorgeschlagene Bestimmung verwirklicht die Beschränkung der Beschwerdegründe für das Bundesverwaltungsgericht (i.V.m. Art. 37 VGG). Vgl. zur Beschränkung der Beschwerdegründe die Erläuterungen zu Artikel 98 Absatz 2 E-BGG.

2. Bundesgerichtsgesetz (BGG)

Art. 98 Abs. 2

Nach Artikel 95 Buchstabe b BGG kann mit der Beschwerde vor Bundesgericht die Verletzung von Völkerrecht gerügt werden. Artikel 98 BGG schränkt die Beschwerdegründe bei Entscheiden über vorsorgliche Massnahmen auf die Verletzung verfassungsmässiger Rechte ein. Die vorgeschlagene Bestimmung fügt eine zweite Einschränkung hinzu: Neu soll die Verletzung einer Bestimmung eines Abkommens nach Artikel 147a Absatz 2 des Entwurfs¹⁵ für eine Änderung des Parlamentsgesetzes vom 13. Dezember 2002¹⁶ (ParlG) nicht gerügt werden können, wenn ein Bundesgesetz ausdrücklich davon abweicht. Der vorgeschlagene Artikel 106 Absatz 1^{bis} E-BGG sieht zudem vor, dass das Bundesgericht die betreffende völkerrechtliche Bestimmung auch nicht von Amtes wegen anwendet. Dies hat zur Folge, dass das Bundesgericht im Konfliktfall nicht mehr prüfen kann, ob das Abkommen oder das Bundesgesetz Vorrang hat, sondern nur, ob die neue Einschränkung der Beschwerdegründe anwendbar ist oder nicht. Ist sie anwendbar, so ist die Verletzung der betreffenden völkerrechtlichen Verpflichtung nicht gerichtlich durchsetzbar. Die vorgeschlagene Regelung stellt mit anderen Worten nicht eine Vorrangregel für einen Konflikt zwischen Völkerrecht und Landesrecht dar. Vielmehr wird der Entscheid des Gesetzgebers, von einem Abkommen nach Artikel 147a Absatz 2 E-ParlG abzuweichen, durch eine Beschränkung der Kognition des Bundesgerichts vom Rechtsweg ausgenommen.

Die vorgeschlagene Regelung setzt voraus, dass der Gesetzgeber «ausdrücklich» vom betreffenden Abkommen abweicht. Damit die Regelung zur Anwendung kommt, muss die Abweichung mit anderen Worten im Gesetzestext selber vorgesehen sein. Beispielsweise könnte der Gesetzgeber der entsprechenden Gesetzesbestimmung folgende Formulierung voranstellen: «*In Abweichung von Artikel [Bestimmung des betreffenden Abkommens]/...*».¹⁷ Demgegenüber ist nach der Schubert-Praxis des Bundesgerichts nur erforderlich, dass der Gesetzgeber «bewusst» vom Völkerrecht abgewichen ist. Nach dieser Praxis ist erforderlich, dass die Abweichung anlässlich der Beratung des Bundesgesetzes eingehend thematisiert wurde. Dabei reicht es nicht aus, wenn der Normkonflikt in den parlamentarischen Beratungen nur am Rande erwähnt wird und es kaum vertiefte Voten dazu gibt oder die Voten widersprüchlich bleiben.¹⁸ Dies hat zur Folge, dass in der Praxis oft Unsicherheit darüber besteht, ob

¹⁵ BBl 2026 616, S. 84; BBl 2026 631, S. 3; BBl 2026 633, S. 41; BBl 2026 635, S. 2

¹⁶ SR 171.10

¹⁷ Mögliche Verankerung der Schubert-Praxis im Schweizer Recht, Bericht des Bundesamts für Justiz vom 20. April 2026 zuhanden der Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Ständerates, S. 5.

¹⁸ BGE 138 II 524 E. 5.3.2.

eine bewusste Abweichung erfolgt ist.¹⁹ Die vorgeschlagene Regelung führt dazu, dass der Wille des Gesetzgebers, vom Völkerrecht abzuweichen, transparent und eindeutig im Gesetz festgehalten werden muss. Die Verbindung einer Beschränkung der Beschwerdegründe mit einer bundesgesetzlichen Regelung im Einzelfall stellt zudem sicher, dass die Gewaltenteilung zwischen Gesetzgeber und Bundesgericht nur punktuell verändert wird. Liegt keine ausdrückliche, auf den Einzelfall gemünzte Regelung des Gesetzgebers betreffend ein Abkommen nach Artikel 147a Absatz 2 E-ParlG vor, könnte das Bundesgericht weiterhin seine bewährten Konfliktregeln anwenden und weiterentwickeln.

Der Anwendungsbereich der vorgeschlagenen Regelung wird durch einen Verweis auf Artikel 147a Absatz 2 E-ParlG definiert. Mit der Botschaft vom 13. März 2026 über das Paket «Stabilisierung und Weiterentwicklung der Beziehungen Schweiz–EU (Bilaterale III)» hat der Bundesrat der Bundesversammlung Änderungen zu den bestehenden fünf Binnenmarktabkommen mit der EU sowie zwei neue Binnenmarktabkommen in den Bereichen Elektrizität²⁰ und Lebensmittelsicherheit²¹ und ein Kooperationsabkommen im Bereich Gesundheit²² zur Genehmigung unterbreitet.²³ Mit dem entsprechenden Genehmigungsbeschluss über den Stabilisierungsteil des Pakets Schweiz–EU hat der Bundesrat zudem vorgeschlagen, das ParlG um einen neuen Artikel 147a zu ergänzen.²⁴ Absatz 2 dieser Bestimmung zählt die vier Binnenmarktabkommen mit der EU auf, die mit dem Paket Schweiz–EU um Institutionelle Protokolle ergänzt werden sollen. Es handelt sich dabei um folgende Abkommen mit der EU, alle datierend vom 21. Juni 1999 (sog. «Bilaterale I»): das Freizügigkeitsabkommen (FZA²⁵), das Abkommen über die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen²⁶, das Landverkehrsabkommen²⁷ und das Luftverkehrsabkommen²⁸. Die Genehmigungsbeschlüsse über die neuen Binnenmarktabkommen in den Bereichen Elektrizität und Lebensmittelsicherheit sehen zudem vor, dass diese Abkommen, sofern sie in Kraft treten, ebenfalls in Artikel 147a Absatz 2 E-ParlG aufgezählt werden. Dasselbe gilt für das neue Abkommen im Bereich der Gesundheit, welches zwar kein Binnenmarktabkommen darstellt, jedoch vorsieht, dass die institutionellen Elemente analoge Anwendung finden. Treten alle Abkommen des Pakets Schweiz–EU in Kraft, wäre die neue Regelung demnach auf das aktualisierte FZA, das aktualisierte Abkommen über die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen, das aktualisierte Landverkehrsabkommen, das aktualisierte Luftverkehrsabkommen, das Elektrizitätsabkommen, das Lebensmittelsicherheitsprotokoll und das

¹⁹ Mit Ausnahme des ursprünglichen Falls (BGE 99 Ib 39) waren die Voraussetzungen des Bundesgerichts für die Anwendung der Schubert-Praxis noch nie erfüllt (siehe STEFAN SCHÜRER, Hat die PKK-Rechtsprechung die Schubert-Praxis relativiert?, Zentralblatt für schweizerisches Staats- und Verwaltungsrecht 2015, S. 115 ff.).

²⁰ BBl 2026 631

²¹ BBl 2026 633

²² BBl 2026 635

²³ Vgl. Botschaft vom 13. März 2026 über das Paket «Stabilisierung und Weiterentwicklung der Beziehungen Schweiz–EU (Bilaterale III)», BBl 2026 615.

²⁴ BBl 2026 616, S. 84

²⁵ SR 0.142.112.681

²⁶ SR 0.946.526.81

²⁷ SR 0.740.72

²⁸ SR 0.748.127.192.68

Gesundheitsabkommen anwendbar. Sollte die Schweiz in Zukunft neue Binnenmarkt-abkommen mit der EU abschliessen, könnte die Aufzählung von Artikel 147a Absatz 2 E-ParlG ergänzt werden.

Nach der Haltung des Bundesrates soll die Schubert-Praxis auch ohne die vorgeschlagene Regelung gegenüber den Abkommen nach Artikel 147a Absatz 2 E-ParlG zur Anwendung kommen.²⁹ Die Kommission teilt die vom Bundesrat in der Botschaft geäußerte Auffassung, dass die institutionellen Elemente der Binnenmarkt-abkommen des Pakets Schweiz–EU und des Gesundheitsabkommens dem Gesetzgeber einen Spielraum einräumen, unter Hinnahme allfälliger verhältnismässiger Ausgleichsmassnahmen vom betreffenden Abkommen abzuweichen. Wie der Bundesrat geht die Kommission davon aus, dass diese neue völkerrechtliche Ausgangslage künftig eine entscheidende Rolle bei der Lösung von Normkonflikten im Bereich der betreffenden Abkommen spielen wird und das Bundesgericht den Spielraum des Gesetzgebers durch die Anwendung der Schubert-Praxis schützen wird. Auch Vertreter und Vertreterinnen der Lehre stützen diese Haltung.³⁰ Nach dieser Lesart verändert die vorgeschlagene Regelung die Ausgangslage nicht grundsätzlich, sondern sichert diese ab, indem der Rechtsweg bei Verletzungen von Abkommen nach Artikel 147a Absatz 2 E-ParlG ausgeschlossen wird, wenn der Gesetzgeber ausdrücklich von einer Bestimmung eines solchen Abkommens abweicht. Das Bundesgericht kann und muss die Schubert-Praxis in dieser Konstellation somit nicht mehr anwenden.

Die Konstellation, dass der Gesetzgeber bewusst vom Völkerrecht abweicht, kann neben den Abkommen nach Artikel 147a Absatz 2 E-ParlG auch bei den anderen Abkommen des Pakets Schweiz–EU auftreten. Nicht erfasst vom Anwendungsbereich der neuen Regelung ist mit dem Landwirtschaftsabkommen vom 21. Juni 1999³¹ namentlich auch das fünfte Binnenmarkt-abkommen der Bilateralen I. Jene Elemente des Landwirtschaftsabkommens, welche den Zugang zum Binnenmarkt betreffen, werden mit dem Paket Schweiz–EU in das neue Lebensmittelsicherheitsprotokoll integriert. Das Landwirtschaftsabkommen wird deshalb mit dem Paket Schweiz–EU nicht um dieselben institutionellen Elemente wie die anderen Binnenmarkt-abkommen der Bilateralen I ergänzt und in Artikel 147a Absatz 2 E-ParlG nicht genannt. Es erscheint jedoch verzichtbar, die weiteren Abkommen des Pakets Schweiz–EU der vorgeschlagenen Regelung zu unterstellen. Zum einen beziehen sich die nachfolgend erwähnten nicht entscheidenderheblichen Erwägungen des Bundesgerichts, welche in den Augen der Kommission Zweifel an der Anwendbarkeit der Schubert-Praxis aufwerfen, auf das FZA, nicht auf die weiteren Abkommen des Pakets Schweiz–EU. Dazu kommt, dass

²⁹ Botschaft vom 13. März 2026 über das Paket «Stabilisierung und Weiterentwicklung der Beziehungen Schweiz–EU (Bilaterale III)», BBl **2026** 615, S. 1030 ff.

³⁰ In diesem Sinne im Ergebnis: Astrid Epiney, «Bilaterale III» und das Verhältnis zwischen Völker- und Landesrecht, Jusletter vom 10. März 2025; Andreas Müller, Die «Erlaubnis» zum Ausscheren – Inkaufnahme von Ausgleichsmassnahmen als Gestaltungsmöglichkeit in den Beziehungen Schweiz–EU, SJER 2024/2025, S. 525 ff.; Matthias Oesch/Alexandru Badea, Haben «menschen- oder freizügigkeitsrechtliche Verpflichtungen der Schweiz» strikt Vorrang vor Bundesgesetzen?, in: Arthur Brunner et al. (Hrsg.), Der Mensch als Massstab des Rechts, Liber amicorum für Regina Kiener, Zürich 2025, S. 97 ff.; Martin Dumermuth anlässlich der Anhörung in der SPK-S (vorne Ziff. 2.1). Anderer Auffassung: Andreas Glaser, Die Volksabstimmung über das Paket Schweiz–EU, Basel 2025, S. 38 ff.; Hansjörg Seiler anlässlich der Anhörung in der SPK-S (vorne Ziff. 2.1).

³¹ SR **0.916.026.81**

die weiteren Abkommen des Pakets Schweiz–EU kaum menschenrechtliche Ansprüche begründen, sodass nach der aktuell geltenden Praxis des Bundesgerichts ohnehin die Schubert-Praxis ohne Gegen Ausnahme im Sinne der PKK-Praxis zur Anwendung kommt. Die Kommission geht aus diesen Gründen davon aus, dass das Bundesgericht Bundesgesetzen, mit welchen der Gesetzgeber bewusst von einem in Artikel 147a Absatz 2 E-ParlG nicht genannten Abkommen des Pakets Schweiz–EU abweicht, im Konfliktfall den Vorrang einräumen wird.

Die neue Regelung gilt (i.V.m. Art. 147a Abs. 2 Bst. a E-ParlG) auch gegenüber dem FZA. In zwei Entscheiden deutete das Bundesgericht an, dass dem gesamten FZA ein unbedingter Vorrang zukomme und die Schubert-Praxis bei freizügigkeitsrechtlichen Verpflichtungen keine Anwendung finde.³² Die entsprechenden Erwägungen des Bundesgerichts waren in beiden Entscheiden nicht entscheidenderheblich (sog. «obiter dicta»). In BGE 142 II 35 verneinte das Bundesgericht aufgrund der fehlenden direkten Anwendbarkeit von Artikel 121a BV einen Normkonflikt zwischen dem Landesrecht und dem FZA. BGE 148 II 169 betraf die Dublin-III-Verordnung, nicht das FZA. Das Bundesgericht musste demnach bisher nie einen konkreten Fall entscheiden, in welchem der Gesetzgeber im Sinne der Schubert-Praxis bewusst vom FZA abweichen wollte, weshalb sich dazu noch keine gefestigte Praxis gebildet hat.³³ Sollte ein solcher Fall eintreten, wäre der Rechtsweg ans Bundesgericht wegen einer Verletzung des FZA unter der vorgeschlagenen Regelung ausgeschlossen. Es besteht jedoch ein Risiko, dass das Bundesgericht in einem solchen Fall das Beschwerderecht nach Art. 11 FZA direkt anwenden und den Rechtsweg so öffnen würde (dazu Ziff. 5.2).

Die Regelung weist ein klares Verhältnis zur PKK-Praxis des Bundesgerichts auf. Relevant ist dies insbesondere in Konstellationen, in welchen sich eine Bestimmung eines Abkommens nach Artikel 147a Absatz 2 E-ParlG mit einer menschenrechtlichen Verpflichtung aus einem anderen Abkommen überschneidet. Beispielsweise wäre es denkbar, dass der Gesetzgeber ausdrücklich von einer Bestimmung des FZA abweicht, welche Rechtsansprüche vermittelt, die sich auch aus der Europäischen Menschenrechtskonvention vom 4. November 1950³⁴ (EMRK) oder einem anderen menschenrechtlichen Abkommen ergeben. In der Lehre wird beispielsweise diskutiert, ob beim Anspruch auf Familiennachzug oder beim Diskriminierungsverbot nach dem FZA Überschneidungen mit der EMRK bestehen.³⁵ Würde der Gesetzgeber ausdrücklich von einer solchen Bestimmung abweichen, könnte zwar die Verletzung des FZA nicht gerügt werden, wohl jedoch die Verletzung der menschenrechtlichen Verpflichtung aus der EMRK. Entsprechend könnte das Bundesgericht in dieser Konstellation auf das Verhältnis zwischen Bundesgesetz und EMRK weiterhin seine bestehenden Konfliktregeln anwenden.

Art. 106 Abs. 1^{bis}

Das Bundesgericht wendet das Recht nach Artikel 106 Absatz 1 BGG von Amtes wegen an. Weicht der Gesetzgeber jedoch ausdrücklich von einem Abkommen nach

³² BGE 142 II 35 E. 3.3; 148 II 169 E. 5.2.

³³ Siehe Simon Mazidi, Völkerrecht und Landesrecht: Die Lösung von Normkonflikten durch Abwägung verfassungsrechtlicher Prinzipien, Zürich/Genf 2026, Rz. 1136 ff.

³⁴ SR 0.101

³⁵ Simon Mazidi, Völkerrecht und Landesrecht: Die Lösung von Normkonflikten durch Abwägung verfassungsrechtlicher Prinzipien, Zürich/Genf 2026, Rz. 1111 mit Hinweisen.

Artikel 147a Absatz 2 E-ParlG ab, so soll dieser Normkonflikt nicht justiziabel sein. Die vorgeschlagene Bestimmung sieht deshalb vor, dass das Bundesgericht die betroffene völkerrechtliche Bestimmung in dieser Konstellation nicht von Amtes wegen anwendet.

Art. 111 Abs. 4

Die Bestimmung sieht vor, dass auch die kantonalen Vorinstanzen des Bundesgerichts die Verletzung eines Abkommens nach Artikel 147a Absatz 2 E-ParlG nicht prüfen können, wenn der Gesetzgeber ausdrücklich davon abweicht. Ohne eine solche Regelung müssten die kantonalen Vorinstanzen im Konfliktfall die Vorrangregeln des Bundesgerichts für das Verhältnis zwischen Völkerrecht und Bundesgesetzen anwenden, ohne dass das Bundesgericht diese Rechtsfrage überprüfen könnte. Die Bestimmung stellt eine Abweichung vom bisherigen Regelungskonzept des BGG dar. Bisher kennt Artikel 111 BGG keine Einschränkungen gegenüber dem kantonalen Verfahren, sondern stellt diesbezüglich nur Mindestanforderungen.

3. Verwaltungsgerichtsgesetz (VGG)

Art. 37b Einschränkung der Rechtsanwendung von Amtes wegen

Das Bundesverwaltungsgericht wendet das Recht von Amtes wegen an. Weicht der Gesetzgeber jedoch ausdrücklich von einem Abkommen nach Artikel 147a Absatz 2 E-ParlG ab, so soll dieser Entscheid nicht justiziabel sein. Die vorgeschlagene Bestimmung sieht deshalb vor (analog zu Art. 106 Abs. 1^{bis} E-BGG für das Bundesgericht), dass das Bundesverwaltungsgericht die betroffene völkerrechtliche Bestimmung in dieser Konstellation nicht von Amtes wegen anwendet.

4. Zivilprozessordnung (ZPO)

Art. 310 Abs. 2, 320 Abs. 2

Die vorgeschlagenen Bestimmungen verwirklichen die Beschränkung der Beschwerdegünde für die Berufung und die Beschwerde in Zivilprozessen. Vgl. zur Beschränkung der Beschwerdegünde die Erläuterungen zu Artikel 98 Absatz 2 E-BGG.

5. Strafprozessordnung (StPO)

Art. 393 Abs. 3, 398 Abs. 3^{bis}

Die vorgeschlagenen Bestimmungen verwirklichen die Beschränkung der Beschwerdegünde für die Berufung und die Beschwerde in Strafverfahren. Vgl. zur Beschränkung der Beschwerdegünde die Erläuterungen zu Artikel 98 Absatz 2 E-BGG.

6 Rechtliche Aspekte

6.1 Verfassungsmässigkeit

In Bezug auf das Zivilprozessrecht und das Strafprozessrecht stützt sich die vorgeschlagene Regelung auf Artikel 122 bzw. 123 BV. Im Bereich des öffentlichen Prozessrechts ist der Bund aufgrund seiner Organisationshoheit zuständig, das Verfahren vor den Bundesbehörden zu regeln. Von den vorgeschlagenen Regelungen im Bereich des öffentlichen Verfahrensrechts kann sich einzig Artikel 111 Absatz 4 E-BGG nicht auf diese Kompetenz abstützen, da diese Bestimmung das Verfahren vor kantonalen Instanzen betrifft. Der Bund kann das kantonale Verfahren regeln, wenn er in einem Bereich über eine materielle Sachkompetenz verfügt und die Regelung für die Anwendung des Bundesrechts erforderlich ist. Verfügt der Bund für den Erlass des Bundesgesetzes, welches vom Völkerrecht abweicht, über eine ausreichende Sachkompetenz, so ist er auch befugt, die prozessuale Durchsetzung dieses Gesetzes zu regeln, soweit dies für die Durchsetzung des Bundesrechts erforderlich ist. Aus der entsprechenden Sachkompetenz ergibt sich demnach annexweise eine Bundeskompetenz für die vorgeschlagene Regelung nach Artikel 111 Absatz 4 E-BGG. Die Regelung stellt in Bezug auf das öffentliche Verfahrensrecht eine Einschränkung der kantonalen Organisations- und Verfahrensautonomie (Art. 47 BV) dar.

Da die vorgeschlagene Regelung auch für die Vorinstanzen des Bundesgerichts gilt, schränkt sie den Anspruch auf Beurteilung durch eine richterliche Behörde (Art. 29a BV) ein. Heikel ist im Lichte der Rechtsweggarantie namentlich, dass beim Erlass der vorgeschlagenen Regelung noch nicht bestimmbar ist, ob und in welchem Ausmass die Garantie dereinst Einschränkungen erfahren wird. Die Verfassung ermächtigt den Gesetzgeber jedoch, den Rechtsweg in Ausnahmefällen auszuschliessen (Art. 29a zweiter Satz BV). Anerkannt ist namentlich, dass dies aus Gründen der Gewaltenteilung zugunsten von Wertungsentscheiden politischer Behörden erfolgen kann. Um eine solche Wertungsentscheidung handelt es sich auch vorliegend, wenn der Gesetzgeber ausdrücklich von einer Bestimmung eines völkerrechtlichen Vertrags abweicht. Die vorgeschlagene Regelung schränkt auch die Aufgabe des Bundesgerichts ein, Beschwerden wegen Verletzung von Völkerrecht zu beurteilen (Art. 189 Abs. 1 Bst. b BV). Der Gesetzgeber kann jedoch «bestimmte Sachgebiete» vom Zugang zum Bundesgericht ausschliessen (Art. 191 Abs. 3 BV). Eine im Verhältnis zum Ausnahmekatalog nach Artikel 83 BGG eng umschriebene Einschränkung des Rechtswegs – nur soweit es der Gesetzgeber ausdrücklich vorsieht und nur für den Beschwerdegrund der Verletzung einer Bestimmung eines Abkommens nach Artikel 147a Absatz 2 E-ParlG – ist nach Auffassung der Kommission gestützt auf Artikel 29a zweiter Satz BV und Artikel 191 Absatz 3 BV verfassungskonform.

Die vorgeschlagene Regelung stellt keine materielle Vorrangregel für das Verhältnis von Landesrecht und Völkerrecht auf, sondern betrifft nur die verfahrensrechtliche Durchsetzung des Vorrangs. Die Regelung kann eine rechtsanwendende Verwaltungsbehörde demnach nicht daran hindern, bei ihrem ursprünglichen Entscheid einem Abkommen nach Artikel 147a Absatz 2 E-ParlG den Vorrang gegenüber einem davon abweichenden Bundesgesetz einzuräumen. Da die Vereinbarkeit eines Bundes-

gesetzes mit einem völkerrechtlichen Abkommen unter der vorgeschlagenen Regelung nicht in jedem Fall gerichtlich überprüft werden kann, entsteht deshalb ein Risiko, dass unterschiedliche Entscheide von Verwaltungsbehörden (des Bundes oder eines Kantons) nicht durch die Gerichte vereinheitlicht werden können. Sollten Vorinstanzen des Bundesgerichts in der Folge vereinzelt trotz der gesetzlichen Regelung auf Rügen der Verletzung eines Abkommens oder der Rechtsweggarantie eintreten, könnte das Bundesgericht entsprechende Urteile aufgrund der Beschränkung seiner Kognition nicht korrigieren.

Artikel 190 BV sieht vor, dass völkerrechtliche Bestimmungen (und Bundesgesetze) für das Bundesgericht und die anderen rechtsanwendenden Behörden massgebend sind. Nach Artikel 5 Absatz 4 BV beachten Bund und Kantone zudem das Völkerrecht. Nach der vorgeschlagenen Regelung könnten die rechtsanwendenden Behörden das Völkerrecht in bestimmten Konstellationen nicht anwenden. Bei einem Normkonflikt zwischen einem Bundesgesetz und dem Völkerrecht ist es jedoch unvermeidbar, dass entweder die bundesgesetzliche oder die völkerrechtliche Bestimmung nicht angewendet werden kann, obwohl Artikel 190 BV beide als massgebend bezeichnet. Die Verfassung belässt deshalb einen Spielraum, diese Konfliktlage auf Gesetzesstufe zu regeln.

6.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Die von der vorgeschlagenen Regelung betroffenen Abkommen nach Artikel 147a Absatz 2 E-ParlG sehen teilweise selber Beschwerderechte vor, etwa Artikel 11 FZA und Artikel 29 Landverkehrsabkommen. Teilweise sehen auch die in den Anhängen der genannten Abkommen enthaltenen Rechtsakte Verfahrensgarantien vor, die ein Beschwerderecht beinhalten.³⁶ Die landesrechtliche Beschränkung der Beschwerdegründe in den Prozessgesetzen des Bundes widerspricht den in den Abkommen nach Artikel 147a Absatz 2 E-ParlG vorgesehenen Beschwerderechten. Die vorgeschlagenen Gesetzesbestimmungen stellen bewusste Abweichungen des Gesetzgebers im Sinne der Schubert-Praxis von diesen Beschwerderechten dar. Nach der Auffassung der Kommission ist der vorgeschlagenen Beschränkung der Beschwerdegründe in den Prozessgesetzen des Bundes im Konfliktfall der Vorrang einzuräumen. Es besteht jedoch ein Risiko, dass das Bundesgericht die in den Abkommen nach Artikel 147a Absatz 2 E-ParlG enthaltenen Beschwerderechte, namentlich Artikel 11 FZA und Artikel 29 Landverkehrsabkommen, direkt anwenden und ihnen den Vorrang gegenüber der vorgeschlagenen Beschränkung der Beschwerdegründe einräumen wird, namentlich da diese Beschwerderechte einen Bezug zu Verfahrensgarantien menschenrechtlicher Abkommen der Schweiz aufweisen. Die vorgeschlagene Regelung bliebe in dieser Konstellation wirkungslos.

Die EMRK sieht ebenfalls Beschwerderechte vor, namentlich das Recht auf gerichtliche Beurteilung in Bezug auf zivilrechtliche Ansprüche und strafrechtliche Anklagen (Art. 6 Abs. 1 EMRK) und das Recht auf wirksame Beschwerden (Art. 13 EMRK). Auch weitere menschenrechtliche Abkommen der Schweiz, etwa Artikel 14 Absatz 1 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte vom 16.

³⁶ Beispielsweise Artikel 31 der Richtlinie 2004/38/EG (sog. Unionsbürgerrichtlinie), welche in Anhang I des aktualisierten FZA übernommen wird (BBl 2026 617, S. 22).

Dezember 1966³⁷, sehen mit Artikel 29a BV verwandte Rechte vor. Namentlich im Anwendungsbereich von Artikel 6 Absatz 1 EMRK dürfte das Bundesgericht aus zwei Gründen trotz der vorgeschlagenen landesrechtlichen Beschränkung der Beschwerdegründe in den Prozessgesetzen des Bundes auf die Rüge einer Verletzung des Völkerrechts eintreten. Erstens steht andernfalls mangels gerichtlichen Rechtsschutzes der Rechtsweg an den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte offen. Zweitens genießt die EMRK nach der PKK-Praxis des Bundesgerichts den Vorrang vor abweichenden bundesgesetzlichen Regelungen. Die vorgeschlagene Beschränkung der Beschwerdegründe in den Prozessgesetzen des Bundes dürfte deshalb nur ausserhalb des praxisgemäss weiten Anwendungsbereichs von Artikel 6 Absatz 1 EMRK Wirkung entfalten.

Die Beihilfebestimmungen der betreffenden Abkommen des Pakets Schweiz–EU sehen vor, dass die Beihilfeüberwachungsbehörde die Anwendung einer von ihr als mit den Beihilfebestimmungen unvereinbar beurteilten Beihilfe des Parlaments in jedem Fall gerichtlich anfechten muss (Art. 4 Abs. 5 des Beihilfeprotokolls zum Landverkehrsabkommen³⁸, Art. 4 Abs. 5 des Beihilfeprotokolls zum Luftverkehrsabkommen³⁹ und Art. 14 Abs. 5 des Elektrizitätsabkommens⁴⁰). Sollte die Bundesversammlung mit einer Gesetzesbestimmung über eine Beihilfe ausdrücklich und wie vorgeschlagen unter Ausschluss des Rechtswegs von einem der betreffenden Abkommen abweichen, könnte dies die Äquivalenz des Schweizer Beihilfeüberwachungssystems gefährden.

³⁷ SR **0.103.2**

³⁸ BBl **2026** 623

³⁹ BBl **2026** 626

⁴⁰ BBl **2026** 632



Bundesgesetz *Vorentwurf* **über den Ausschluss des Rechtswegs bei ausdrücklichen Abweichungen von Binnenmarktabkommen mit der Europäischen Union**

vom ...

*Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
nach Einsicht in den Bericht der Staatspolitischen Kommission des Ständerates vom
...¹
und in die Stellungnahme des Bundesrates vom ...²,
beschliesst:*

I

Die nachstehenden Erlasse werden wie folgt geändert:

1. Verwaltungsverfahrensgesetz vom 20. Dezember 1968³

Art. 49 Abs. 2

² Sieht ein Bundesgesetz ausdrücklich eine Abweichung von einem Abkommen nach Artikel 147a Absatz 2 des Parlamentsgesetzes vom 13. Dezember 2002⁴ vor, so kann eine diesbezügliche Verletzung des Abkommens nicht gerügt werden.

2. Bundesgerichtsgesetz vom 17. Juni 2005⁵

Art. 98 Abs. 2

² Sieht ein Bundesgesetz ausdrücklich eine Abweichung von einem Abkommen nach Artikel 147a Absatz 2 des Parlamentsgesetzes vom 13. Dezember 2002⁶ (ParlG) vor, so kann eine diesbezügliche Verletzung des Abkommens nicht gerügt werden.

¹ BBl 2026 ...

² BBl ...

³ SR 172.021

⁴ SR 171.10

⁵ SR 173.110

⁶ SR 171.10

Art. 106 Abs. 1^{bis}

^{1bis} Sieht ein Bundesgesetz ausdrücklich eine Abweichung von einem Abkommen nach Artikel 147a Absatz 2 ParlG⁷ vor, so wendet das Bundesgericht die betreffenden Bestimmungen des Abkommens nicht von Amtes wegen an.

Art. 111 Abs. 4

⁴ Sieht ein Bundesgesetz ausdrücklich eine Abweichung von einem Abkommen nach Artikel 147a Absatz 2 ParlG⁸ vor, so kann eine diesbezügliche Verletzung des Abkommens vor den kantonalen Vorinstanzen nicht gerügt werden. Die kantonalen Vorinstanzen wenden die betreffenden Bestimmungen des Abkommens nicht von Amtes wegen an.

3. Verwaltungsgerichtsgesetz vom 17. Juni 2005⁹

Art. 37b Einschränkung der Rechtsanwendung von Amtes wegen

Sieht ein Bundesgesetz ausdrücklich eine Abweichung von einem Abkommen nach Artikel 147a Absatz 2 des Parlamentsgesetzes vom 13. Dezember 2002¹⁰ (ParlG) vor, so wendet das Bundesverwaltungsgericht die betreffenden Bestimmungen des Abkommens nicht von Amtes wegen an.

4. Zivilprozessordnung¹¹

Art. 310 Abs. 2

² Sieht ein Bundesgesetz ausdrücklich eine Abweichung von einem Abkommen nach Artikel 147a Absatz 2 des Parlamentsgesetzes vom 13. Dezember 2002¹² (ParlG) vor, so kann eine diesbezügliche Verletzung des Abkommens nicht geltend gemacht werden.

Art. 320 Abs. 2

² Sieht ein Bundesgesetz ausdrücklich eine Abweichung von einem Abkommen nach Artikel 147a Absatz 2 ParlG¹³ vor, so kann eine diesbezügliche Verletzung des Abkommens nicht geltend gemacht werden.

⁷ SR 171.10
⁸ SR 171.10
⁹ SR 173.32
¹⁰ SR 171.10
¹¹ SR 272
¹² SR 171.10
¹³ SR 171.10

5. Strafprozessordnung¹⁴

Art. 393 Abs. 3

³ Sieht ein Bundesgesetz ausdrücklich eine Abweichung von einem Abkommen nach Artikel 147a Absatz 2 des Parlamentsgesetzes vom 13. Dezember 2002¹⁵ (ParlG) vor, so kann eine diesbezügliche Verletzung des Abkommens nicht gerügt werden.

Art. 398 Abs. 3^{bis}

^{3bis} Sieht ein Bundesgesetz ausdrücklich eine Abweichung von einem Abkommen nach Artikel 147a Absatz 2 ParlG¹⁶ vor, so kann eine diesbezügliche Verletzung des Abkommens nicht gerügt werden.

II

¹ Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum.

² Der Bundesrat bestimmt unter Vorbehalt von Absatz 3 das Inkrafttreten.

³ [Im Falle fakultatives Referendum über Stabilisierungsteil] Das Gesetz tritt nur in Kraft, wenn die Referendumsfrist des Bundesbeschlusses vom ...¹⁷ über die Genehmigung und die Umsetzung der Abkommen über die Stabilisierung der Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU (Bilaterale III) [Titel nach Entwurf Bundesrat] unbenützt verstrichen ist oder er vom Volk angenommen wurde.

³ [Im Falle obligatorisches Referendum über Stabilisierungsteil] Das Gesetz tritt nur in Kraft, wenn der Bundesbeschluss vom ...¹⁸ über die Abkommen über die Stabilisierung der Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU (Bilaterale III) [Titel gemäss Pa.Iv. 26.425] von Volk und Ständen angenommen wurde.

¹⁴ SR 312.0

¹⁵ SR 171.10

¹⁶ SR 171.10

¹⁷ AS ...; BBl ...

¹⁸ AS ...; BBl ...