

Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik

Suchabfrage	24.04.2024
Thema	Keine Einschränkung
Schlagworte	Parlamentsgesetz
Akteure	Cassis, Ignazio (fdp/plr) BR EDA / CF DFAE
Prozesstypen	Keine Einschränkung
Datum	01.01.1965 - 01.01.2024

Impressum

Herausgeber

Année Politique Suisse
Institut für Politikwissenschaft
Universität Bern
Fabrikstrasse 8
CH-3012 Bern
www.anneepolitique.swiss

Beiträge von

Ammann, Amando
Bühlmann, Marc
Flückiger, Bernadette

Bevorzugte Zitierweise

Ammann, Amando; Bühlmann, Marc; Flückiger, Bernadette 2024. *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Parlamentsgesetz, 2020 – 2023*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern. www.anneepolitique.swiss, abgerufen am 24.04.2024.

Inhaltsverzeichnis

Allgemeine Chronik	1
Grundlagen der Staatsordnung	1
Institutionen und Volksrechte	1
Regierungspolitik	1
Aussenpolitik	2
Beziehungen zur EU	3

Abkürzungsverzeichnis

UNO	Organisation der Vereinten Nationen
APK-SR	Aussenpolitische Kommission des Ständerates
APK-NR	Aussenpolitische Kommission des Nationalrates
EU	Europäische Union
PVK	Parlamentarische Verwaltungskontrolle
RVOV	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung

ONU	Organisation des Nations unies
CPE-CE	Commission de politique extérieure du Conseil des Etats
CPE-CN	Commission de politique extérieure du Conseil national
UE	Union européenne
CPA	Contrôle parlementaire de l'administration
OLOGA	Ordonnance sur l'organisation du gouvernement et de l'administration

Allgemeine Chronik

Grundlagen der Staatsordnung

Institutionen und Volksrechte

Regierungspolitik

MOTION
DATUM: 12.03.2020
MARC BÜHLMANN

Unter Soft Law werden unverbindliche Übereinkünfte oder Absichtserklärungen verstanden, die rechtlich zwar nicht bindend sind, aber dennoch Wirkung entfalten können. Soft Law binde die Schweiz «politisch und faktisch», weil ein Nichteinhalten gegen den Grundsatz von Treu und Glauben verstossen könne und die Schweiz auf schwarze Listen bringe, begründete Marco Romano (cvp, TI) seine Motion, die verlangte, dass der Bundesrat **Soft Law nur in Absprache mit dem Parlament** erarbeiten soll. Romano führte als Beispiel den UNO-Migrationspakt an, den ein Schweizer Vertreter aktiv vorangetrieben und bei dem der Bundesrat früh seine Zustimmung erklärt habe – ohne vorgängig das Parlament zu konsultieren. Weil es mit einer solchen Ankündigung für das Parlament schwierig sei, den Pakt abzulehnen, ohne einen Reputationsschaden für die Schweiz in Kauf nehmen zu müssen, sei es vor vollendete Tatsachen gestellt worden. Zwar gebe es einen Passus in der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung (RVOV), der in solchen Fällen eigentlich eine vorgängige Konsultation des Parlaments vorsehe, dieser reiche aber augenscheinlich nicht aus, weshalb eine Konsultationspflicht im Parlamentsgesetz vorgesehen werden müsse – so Romano.

Der Bundesrat – in der Nationalratsdebatte vertreten durch Aussenminister Cassis – beantragte die Ablehnung der Motion, da er im Zuge des Berichts zum Postulat 18.4104 weitere Abklärungen vornehmen wolle. Die grosse Kammer nahm in der Frühjahrsession 2020 allerdings die Motion knapp an und wies sie an den Ständerat weiter. Die 96 Stimmen der geschlossenen SVP- und Mitte-Fraktionen, unterstützt von einer Mehrheit der Fraktion der Grünen reichten hierfür, da ihnen lediglich 91 Nein-Stimmen entgegenstanden (5 Enthaltungen).¹

MOTION
DATUM: 16.03.2021
MARC BÜHLMANN

Genau ein Jahr nachdem der Nationalrat die Motion von Marco Romano (mitte, TI) zur **Mitsprache des Parlaments bei Soft Law** knapp angenommen hatte, entschied sich die kleine Kammer in der Frühjahrsession 2021 deutlich gegen das Anliegen. Die APK-SR hatte in ihrem Bericht deutlich gemacht, dass sie Handlungsbedarf sehe, dass aber bereits Anfang 2020 eine Subkommission beider APK (NR und SR) eingesetzt worden sei, die den Auftrag habe, Möglichkeiten und Instrumente für eine verbesserte Mitwirkung des Parlaments im Rahmen von Soft Law zu erarbeiten. Kommissionssprecher Christian Levrat (sp, FR) machte darauf aufmerksam, dass die Frage nach aussenpolitischer Mitwirkung des Parlaments ein Spannungsfeld zwischen Legislative und Exekutive berühre und es deshalb ein wenig widersprüchlich sei, wenn das Parlament mittels Motion vom Bundesrat verlange, Möglichkeiten zu finden, wie diese Mitwirkung aussehen könnte. Zudem sei der zu vage formulierte Motionstext kaum geeignet, dem Parlament in der Aussenpolitik eine effektivere Mitsprache zu ermöglichen. Vor allem aber um Doppelspurigkeiten zu vermeiden, empfehle seine Kommission die Motion mit 9 zu 0 Stimmen bei 4 Enthaltungen zur Ablehnung. Auch Bundesrat Ignazio Cassis empfahl die Ablehnung der Motion. Der Bundesrat habe dem Parlament im Rahmen des Postulats 18.4104 einige Möglichkeiten aufgezeigt, wie das Parlament auch bei Soft Law eingebunden werden könnte. Auch die Beratungen der eingesetzten Subkommission würden zudem bisher zeigen, dass es «keine Patentlösung» gebe.²

Aussenpolitik

Aussenpolitik

MOTION
DATUM: 10.03.2022
AMANDO AMMANN

In einer Motion forderte Lukas Reimann (svp, SG) im März 2021, dass **Soft Law nicht die bewährte, demokratische Gewaltenteilung umgehen dürfe** und daher zwingend dem Parlament unterbreitet sowie einem fakultativen Referendum unterstellt werden müsse. Der Motionär argumentierte in der Begründung seiner Motion, dass durch Soft Law eine Völkerrechtstradition erschaffen werde, die nach einigen Jahren von den Gerichten als bindend angesehen werde. Er berief sich zudem auf den Postulatsbericht «Konsultation und Mitwirkung des Parlaments im Bereich von Soft Law», in dem der Bundesrat darauf hingewiesen habe, dass der innenpolitische Meinungsbildungsprozess im Falle von Soft Law-Instrumenten nicht vollständig ausgeschöpft werde. Der Bundesrat beantragte die Ablehnung der Motion Reimann. Die Exekutive hatte sich aber im erwähnten Bericht ebenfalls die Frage gestellt, wie die in der Bundesverfassung und im Parlamentsgesetz garantierte Mitwirkung des Parlaments in der Aussenpolitik im Kontext von Soft Law-Instrumenten umgesetzt werden könne, und verwies daher auf die Vorschläge zur gezielten Mitwirkung des Parlaments unter Wahrung der verfassungsmässigen Kompetenzordnung und der ausserpolitischen Handlungsfähigkeit, die sie in besagtem Postulatsbericht unterbreitet hatte. Die ausserpolitischen Kommissionen hätten sich bei der Beratung des Berichts dazu entschlossen, das Thema durch eine Subkommission vertieft analysieren zu lassen. Das Kernanliegen der Motion sei somit bereits Bestandteil der aktuellen Diskussionen im Parlament, mit Ausnahme der Frage des fakultativen Referendums. Die von Reimann gestellte Forderung würde überdies eine Revision der Bundesverfassung nötig machen, was der Bundesrat jedoch für verfrüht hielt, da die Beratungen im Parlament noch nicht abgeschlossen seien.

In der Frühjahrsession 2022 zeigte sich Motionär Reimann erstaunt über die Aussage des Bundesrats, dass man sich noch in der Analysephase befände, wo doch der Postulatsbericht veröffentlicht sei und dessen Aussagen «klipp und klar» seien. Seiner Meinung nach sei Soft Law demokratisch zu wenig legitimiert und die Mitsprache von Parlament und Stimmbevölkerung ungenügend. Mitte-Nationalrätin Schneider-Schneiter (mitte, BL) zeigte sich mit dem Inhalt der Motion einverstanden, wies ihren Ratskollegen aber ebenfalls auf die Arbeit der Subkommission hin, die Reimanns Motion überflüssig mache. Reimann wollte jedoch «Nägel mit Köpfen machen» und sofort eine Entscheidung fällen, denn die Arbeit der Subkommission stelle für ihn eine «sehr lange Verzögerung der ganzen Sache» dar. Aussenminister Cassis teilte dem Motionär mit, dass die Exekutive die Arbeit des Parlaments nicht beschleunigen könne. Cassis zählte zudem einige negative Konsequenzen auf, die die Genehmigung des Soft Law durch das Parlament hätte. Einerseits würde die parlamentarische Genehmigung die Verbindlichkeit der Soft Law-Instrumente erhöhen, was der Natur der Sache widerspreche und zu Asymmetrien in den zwischenstaatlichen Beziehungen führen würde, weil kein anderes Land eine solche Regelung kenne. Andererseits wäre eine Verfassungsänderung nötig, weil Soft Law nicht unter den Begriff der völkerrechtlichen Verträge fällt, womit man eine Verfassungsdiskussion führen müsste, bevor das Parlament eine Analyse der Situation durchführen könnte. Der Nationalrat stimmte mit 138 zu 52 Stimmen gegen die Motion, nur die Mitglieder der SVP-Fraktion sprachen sich für ein Ja aus.³

MOTION
DATUM: 16.03.2023
AMANDO AMMANN

Im Oktober 2022 reichten die ausserpolitischen Kommissionen beider Räte gleichlautende Kommissionsmotionen (Mo. 22.4264 und Mo. 22.4260) zum Konsultationsverfahren in der Aussenpolitik ein. Beide Vorstösse wollten den Bundesrat damit beauftragen, einen Erlass zu verabschieden, durch den die Bundesverwaltung verpflichtet wird, departementsübergreifend **einheitliche und systematische Verfahren bezüglich der Information und Konsultation der zuständigen parlamentarischen Kommissionen in der Aussenpolitik** einzuführen.

In ihrer Begründung verwiesen die Kommissionen auf die gemeinsam eingesetzte Subkommission zur Analyse des gesetzgeberischen Handlungsbedarfs im Bereich der Mitwirkungsrechte des Parlaments in der Aussenpolitik, insbesondere beim Soft Law. Eine von der Subkommission in Auftrag gegebene Evaluation der PVK habe ergeben, dass die Praxis der betroffenen Verwaltungseinheiten in Bezug auf Soft Law «uneinheitlich sowie insgesamt wenig systematisch ist». Infolgedessen sei verwaltungsintern ein Leitfaden erarbeitet, und eine Arbeitsgruppe eingesetzt worden, um die Departemente zu sensibilisieren. Um jedoch die Informations- und Konsultationsrechte der ausserpolitischen Kommissionen gemäss Parlamentsgesetz gewährleisten zu können, bedürfe es verstärkter Bemühungen, argumentierten beide

Kommissionen.

Der **Bundesrat hielt in seiner Stellungnahme** fest, dass er ergänzend zum Merkblatt «Soft Law» im September 2022 die Einführung zusätzlicher Massnahmen beschlossen habe, um die Mitwirkungsrechte des Parlaments in der Aussenpolitik zu stärken. Dabei handle sich um eine Kennzeichnungspflicht von Bundesratsentscheiden, die einer Konsultation unterliegen; die Beantwortung einer Konsultationsantwort der Kommissionen durch die Verwaltung; sowie einer Anpassung der Liste der ausserpolitischen Aktivitäten, um die Transparenz zu Soft-Law-Themen zu erhöhen. Der Bundesrat zeigte sich insgesamt bereit, Richtlinien zu erlassen, welche die Anwendung der bestehenden Verwaltungsverfahren sicherstellen und beantragte die Annahme beider Motionen.

Beide Motionen kamen in der Frühjahrssession 2023 in die jeweiligen Räte. Im **Nationalrat** nahm Kommissionssprecher Fabian Molina (sp, ZH) Bezug auf den Bericht und das Rechtsgutachten der gemeinsamen Subkommission zu den Mitwirkungsrechten des Parlaments im Bereich der Aussenpolitik. Diese hätten ergeben, dass dem Bundesrat grundsätzlich keine alleinige Entscheidungsmacht in der Aussenpolitik zustehe, vielmehr werde seine Handlungsfähigkeit durch die Mitwirkungsrechte der Bundesversammlung definiert. Dazu müsse er die zuständigen Kommissionen jedoch regelmässig und umfassend konsultieren, mahnte Molina. Deshalb wolle die APK-NR nebst einer parlamentarischen Initiative (Pa.lv. 22.482) weitere Mittel wie die vorliegende Motion nutzen, um diese Mitwirkungsrechte zu stärken. Aussenminister Ignazio Cassis anerkannte den Handlungsbedarf und kündigte an, weitere Richtlinien erlassen zu wollen. Der Nationalrat nahm die Motion in der Folge stillschweigend an.

Wenige Tage darauf bemängelte Kommissionssprecher Caroni (fdp, AR) im **Ständerat** den bisher uneinheitlichen Umgang der Verwaltung mit Soft-Law-Themen. Er erwähnte jedoch lobend den bereits implementierten Leitfaden, den die Direktion für Völkerrecht als Orientierungshilfe zur Identifikation von Soft Law erarbeitet hatte. Diese Bemühungen wolle man mit vorliegender Motion stärken, erklärte Caroni.

Da auch der Ständerat die Kommissionsmotion stillschweigend annahm, galten die beiden gleichlautenden Kommissionsmotionen als angenommen, ohne dass sie in den jeweils anderen Rat mussten.⁴

Beziehungen zur EU

In der Wintersession 2023 befasste sich der **Ständerat** mit der parlamentarischen Initiative Nussbaumer (sp, BL) zur **Ergänzung des Parlamentsgesetzes mit parlamentarischen Mitwirkungsmöglichkeiten in Europafragen**. Damian Müller (fdp, LU) stellte das Geschäft vor und erläuterte, dass die Mehrheit der vorberatenden APK-SR dem zustimmenden Beschluss des Nationalrates folgen wolle. Eine Minderheit Gmür-Schönenberger (mitte, LU) forderte hingegen Nichteintreten. Die Mitte-Politikerin vertrat die Ansicht, dass der im Vorstoss verlangte Planungsbericht ein Ding der Unmöglichkeit sei, da sich die Verhandlungen zu den verschiedenen EU-Programmen jeweils in unterschiedlichen Stadien befänden. Der geforderte Bericht wäre daher lediglich «eine absolut unvollständige Momentaufnahme». Aussenminister Cassis hingegen betonte, dass der Bundesrat das Interesse des Parlaments anerkenne, über die notwendigen Informationen zu den gesamten Beziehungen Schweiz-EU zu verfügen und sprach sich daher für Eintreten und für die entsprechende Anpassung des Bundesgesetzes über die Bundesversammlung aus. In der Folge sprach sich der Ständerat mit 25 zu 18 Stimmen und 1 Enthaltung für Eintreten aus. In der GesamtAbstimmung nahm er den Entwurf mit demselben Stimmenverhältnis an.

In den **Schlussabstimmungen** sprach sich der Nationalrat schliesslich mit 131 zu 67 Gegenstimmen der SVP für den Entwurf aus. Der Ständerat nahm das Geschäft mit 31 zu 14 Stimmen an.⁵

1) AB NR, 2020, S. 344 f.

2) AB SR, 2020 S. 259; Bericht APK-SR vom 12.1.21

3) AB NR, 2022, S. 344f.; Mo. 21.3341

4) AB NR, 2023, S. 357ff.; AB SR, 2023, S. 251f.; Mo. 22.4260; Mo. 22.4264

5) AB NR, 2023, S. 2615; AB SR, 2023, S. 1136 ff.; AB SR, 2023, S. 1291