

Ständerat

Conseil des États

Consiglio degli Stati

Cussegl dals stadis



---

**18.4113    n    Mo. Nationalrat (Romano). Für eine gemeinsame Aussenpolitik. Soft Law muss in Absprache mit dem Parlament erarbeitet werden**

---

Bericht der Aussenpolitischen Kommission vom 12. Januar 2021

---

Die Aussenpolitische Kommission des Ständerates (APK-S) hat an ihrer Sitzung vom 12. Januar 2021 die von Marco Romano am 29. November 2018 eingereichte und vom Nationalrat am 12. März 2020 angenommene Motion behandelt.

Mittels der Motion soll der Bundesrat beauftragt werden, dass er im Fall von Soft Law oder internationalen Empfehlungen grundsätzlich das Parlament in den Entscheid- und Genehmigungsprozess mit einbeziehen muss, bevor sich die Vertretung des Bundesrates in internationalen Gremien dazu äussert.

### **Antrag der Kommission**

Die Kommission beantragt mit 9 zu 0 Stimmen bei 4 Enthaltungen die Ablehnung der Motion.

Berichterstattung: Levrat

Im Namen der Kommission  
Der Präsident:

Damian Müller

#### **Inhalt des Berichtes**

- 1 Text und Begründung
- 2 Stellungnahme des Bundesrates vom 27. Februar 2019
- 3 Verhandlungen und Beschluss des Erstrates
- 4 Erwägungen der Kommission



## 1 Text und Begründung

### 1.1 Text

Der Bundesrat wird beauftragt, in Artikel 152 des Parlamentsgesetzes (ParlG) festzulegen, dass der Bundesrat im Fall von Soft Law oder internationalen Empfehlungen grundsätzlich das Parlament in den Entscheid- und Genehmigungsprozess mit einbeziehen muss, bevor sich die Vertretung des Bundesrates in internationalen Gremien dazu äussert.

### 1.2 Begründung

Die parlamentarische Initiative Romano 14.474 hat verlangt, Artikel 152 ParlG so zu präzisieren, dass die Zuständigkeiten des Parlamentes in der Aussenpolitik (Art. 166 Abs. 1 der Bundesverfassung) und dessen Freiheit in Bezug auf die innerstaatliche Gesetzgebung künftig nicht mehr von Soft Law, das im Alleingang vom Bundesrat angenommen wurde, untergraben oder eingeschränkt werden können. Denn Soft Law - auch wenn es rechtlich nicht verbindlich ist - bindet die Schweiz politisch und faktisch. Hält die Schweiz das Soft Law nicht ein, kann dies einen Verstoß gegen den Grundsatz von Treu und Glauben darstellen und dazu führen, dass die Schweiz auf schwarzen Listen landet. Dem Parlament sind daher die Hände gebunden. Das Parlament hat der Initiative keine Folge gegeben, da der Bundesrat das Problem anerkannt und in der Zwischenzeit einen neuen Artikel 5b der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung (RVOV) verabschiedet hatte, der dem Sinn und Geist der parlamentarischen Initiative entsprach. Die derzeitige Praxis zeigt, dass diese per Verordnung eingeführte Reglementierung nicht ausreichend ist und nicht beachtet wird. Ohne vorgängige Konsultation des Parlamentes hat der Schweizer Vertreter bei der Uno aktiv die Erarbeitung des UN-Migrationspakts vorangetrieben; der Bundesrat hat erklärt, er habe beschlossen, diesem Pakt zuzustimmen. Das Parlament wurde erst danach konsultiert. Angesichts einer solchen öffentlichen Ankündigung der Zustimmung ist es für die Schweiz schwierig, einen Rückzieher zu machen - d. h., die formelle Annahme des UN-Pakts ganz oder teilweise zu verweigern -, da sie mit ihrer abweichenden Haltung eine Isolierung oder einen politischen Reputationsschaden und vielleicht auch internationale Retorsionsmassnahmen riskieren würde. Daher muss bekräftigt werden, dass das Parlament nicht vor vollendete Tatsachen gestellt werden darf. Da die Verwaltung die Pflicht der vorgängigen Konsultation nicht einzuhalten scheint, die der (vielleicht zu komplizierte) Artikel 5b RVOV vorsieht, sollte eine Grundlage im Gesetz geschaffen werden; mit einer Änderung des ParlG soll in einer einfacheren Weise präzisiert werden, dass das Parlament grundsätzlich bei allen Soft-Law-Normen und internationalen Empfehlungen vorgängig konsultiert werden muss. Ausnahmen bilden technische internationale Verträge ohne politischen Wert.

## 2 Stellungnahme des Bundesrates vom 27. Februar 2019

Die in der Motion aufgeworfene Thematik betreffend Artikel 152 des Parlamentsgesetzes ist Teil der laufenden Diskussion zu Soft Law. In den letzten Jahren hat das Soft Law als Instrument zur Gestaltung der internationalen Beziehungen an Bedeutung gewonnen. Dem Bundesrat ist die Wichtigkeit dieser Thematik bewusst; er hat daher beantragt, das Postulat der Aussenpolitischen Kommission des Ständerates 18.4104 zur Konsultation und Mitwirkung des Parlamentes im Bereich von Soft Law anzunehmen. Im entsprechenden Bericht wird insbesondere auf die Definition von Soft Law eingegangen und erläutert, wie es rechtlich und politisch eingeordnet werden kann. Zudem wird



erörtert, inwiefern das Parlament in diesem Bereich unter Wahrung der verfassungsmässigen Kompetenzordnung in geeigneter Form mitwirken und gleichzeitig die aussenpolitische Handlungsfähigkeit der Schweiz gewahrt werden kann. All diese Fragen bedürfen einer vertieften Abklärung. Angesichts der laufenden Ausarbeitung des Postulatsberichtes erachtet es der Bundesrat als verfrüht, bereits zum jetzigen Zeitpunkt diesbezügliche Gesetzesanpassungen vorzunehmen.

Der Bundesrat beantragt die Ablehnung der Motion.

### **3 Verhandlungen und Beschluss des Erstrates**

Der Nationalrat hat die Motion am 12. März 2020 mit 96 zu 91 Stimmen bei 5 Enthaltungen angenommen.

### **4 Erwägungen der Kommission**

Die APK-S hält fest, dass die beiden APK im ersten Quartal 2020 eine gemeinsame Subkommission «Soft Law» eingesetzt haben. Die Subkommission hat den Auftrag, eine vertiefte Analyse der Mitwirkung des Parlamentes im Bereich von Soft Law vorzunehmen und zu prüfen, ob gesetzgeberischer Handlungsbedarf besteht, um die parlamentarischen Mitwirkungsrechte in der Aussenpolitik auch im Zusammenhang mit Soft Law zu gewährleisten. Die vorliegende Motion verfolgt thematisch eine ähnliche Stossrichtung wie der Auftrag an die Subkommission. Die APK-S ist der Ansicht, dass in diesem Bereich Handlungsbedarf besteht. Trotzdem ist die APK-S namentlich aus Gründen der Verfahrensökonomie zum Schluss gekommen, die Motion abzulehnen.

Die Kommission ist der Ansicht, dass es zum aktuellen Zeitpunkt, in dem das Parlament selbst bessere Mitwirkungsmöglichkeiten im Bereich von Soft Law erarbeitet, nicht zielführend wäre, dem Bundesrat einen Gesetzgebungsauftrag mit der gleichen Zielsetzung zu erteilen. Doppelspurigkeiten sollen aus Gründen der Effizienz und Kohärenz vermieden werden. Zudem sieht die APK-S die Subkommission «Soft Law» und die beiden APK in der Verantwortung, die gewünschten Instrumente der aussenpolitischen Mitwirkung zu entwickeln. Da die Ausgestaltung der parlamentarischen Mitwirkung in der Aussenpolitik auch einen Kompetenzkonflikt zwischen Legislative und Exekutive mit sich bringt, hält es die Kommission für sinnvoll, parlamentsintern Lösungen auszuarbeiten.

Weiter ist die APK-S überzeugt, dass jede Weiterentwicklung der parlamentarischen Mitwirkung im Bereich der Aussenpolitik auch praktikabel sein muss. Angesichts der breiten Formulierung des Motionstexts sowie der grossen Menge an Soft Law, welches konstant entwickelt wird, hält die Kommission den Ansatz der Motion nicht für zweckdienlich, um den Einbezug des Parlaments bei wesentlichen aussenpolitischen Vorhaben sicherzustellen.