

Nationalrat

Conseil national

Consiglio nazionale

Cussegl naziunal



18.466 n Pa. Iv. Fraktion V. Soft Law durch die Bundesversammlung genehmigen lassen

Bericht der Aussenpolitischen Kommission vom 1. Februar 2022

Die Aussenpolitische Kommission des Nationalrats hat an ihrer Sitzung vom 1. Februar 2022 die titelvermerkte parlamentarische Initiative vorgeprüft.

Mir der parlamentarischen Initiative wird verlangt, die einschlägigen gesetzlichen Grundlagen mit folgender Zielsetzung anzupassen: Die Begründung von rechtlich nicht verbindlichen internationalen Verpflichtungen durch Instrumente wie Pakte, Empfehlungen, Erklärungen, Aktionspläne und dergleichen ist der Bundesversammlung zur Genehmigung zu unterbreiten, wenn über die Einhaltung der Verpflichtungen gewacht wird, Rechenschaft abzulegen ist oder ihre Missachtung einen Verstoß gegen den Grundsatz von Treu und Glauben bedeuten kann und wenn die Umsetzung der Verpflichtungen in innerstaatliches Recht den Erlass oder die Änderung von Bundesgesetzen erfordern kann.

Antrag der Kommission

Die Kommission beantragt mit 17 zu 6 Stimmen, der parlamentarischen Initiative keine Folge zu geben.

Eine Minderheit (Nidegger, Büchel, Estermann, Grüter, Hess Erich, Tuena) beantragt, der parlamentarischen Initiative Folge zu geben.

Berichterstattung: Arslan (d), Bulliard-Marbach (f)

Im Namen der Kommission
Der Präsident:

Franz Grüter

Inhalt des Berichtes

- 1 Text und Begründung
- 2 Stand der Vorprüfung
- 3 Erwägungen der Kommission



1 Text und Begründung

1.1 Text

Die einschlägigen gesetzlichen Grundlagen sind mit folgender Zielsetzung anzupassen: Die Begründung von rechtlich nicht verbindlichen internationalen Verpflichtungen durch Instrumente wie Pakte, Empfehlungen, Erklärungen, Aktionspläne und dergleichen ist der Bundesversammlung zur Genehmigung zu unterbreiten, wenn über die Einhaltung der Verpflichtungen gewacht wird, Rechenschaft abzulegen ist oder ihre Missachtung einen Verstoß gegen den Grundsatz von Treu und Glauben bedeuten kann und wenn die Umsetzung der Verpflichtungen in innerstaatliches Recht den Erlass oder die Änderung von Bundesgesetzen erfordern kann.

1.2 Begründung

Völkerrechtliche Bestimmungen sind zwar oftmals rechtlich nicht verbindlich, enthalten jedoch Rechenschaftspflichten, oder ihre Umsetzung wird durch internationale Organisationen überwacht und die Nichterfüllung wird öffentlich angeprangert. Eine Missachtung kann mitunter gar als Verstoß gegen den Grundsatz von Treu und Glauben angesehen werden, was die völkerrechtliche Verantwortlichkeit der Schweiz zur Folge haben kann. Die Schweiz ist in diesen Fällen somit angehalten, internationales Soft Law in innerstaatliches Recht umzusetzen. In gewissen Fällen kann sich solches Soft Law gar zu völkerrechtlichem Gewohnheitsrecht entwickeln und damit rechtsverbindlich werden.

Rechtlich unverbindliche internationale Verpflichtungen werden nicht als völkerrechtliche Verpflichtungen kategorisiert. Darum geht der Bundesrat solche Verpflichtungen heute gestützt auf Artikel 184 Absatz 1 der Bundesverfassung selbständig ein. Die Bundesversammlung ist lediglich unter Umständen zu konsultieren. Soft Law, das Durchsetzungsmechanismen enthält, kann jedoch eine vergleichbare völkerrechtliche Verantwortlichkeit begründen wie eine völkerrechtliche Verpflichtung. Entsprechend ist auch die Begründung von Soft-Law-Verpflichtungen nach materiellen Kriterien zu beurteilen und innerstaatlich im Grundsatz gleich zu handhaben wie der Abschluss von völkerrechtlichen Verträgen. Die rein formelle Betrachtungsweise des Bundesrates ist angesichts der fehlenden demokratischen Legitimation von politisch verbindlichen Soft-Law-Bestimmungen unangebracht. Namentlich den Uno-Migrationspakt wollte der Bundesrat im Alleingang gestützt auf seine Zuständigkeit im Bereich der Aussenpolitik unterzeichnen. Entsprechend soll eine Gesetzesänderung ausgearbeitet werden, damit die Begründung rechtlich nicht verbindlicher internationaler Verpflichtungen der Bundesversammlung zur Genehmigung vorgelegt werden muss, wenn politische Durchsetzungsmechanismen für die Einhaltung der Verpflichtungen sorgen und wenn deren Umsetzung den Erlass oder die Änderung von Bundesgesetzen erfordern kann. Die Bundesversammlung darf in ihrer Kompetenz nicht übergangen werden, nur weil zum Zeitpunkt der Unterzeichnung keine rechtliche Verbindlichkeit besteht, wenn politische Durchsetzungsmechanismen gleichwohl eine Gesetzesänderung erfordern können.

2 Stand der Vorprüfung

Am 20. Januar 2020 hat die Aussenpolitische Kommission des Nationalrates der parlamentarischen Initiative mit 14 zu 11 Stimmen Folge gegeben.

Am 12. Januar 2021 hat die Aussenpolitische Kommission des Ständerates der parlamentarischen Initiative mit 11 zu 0 Stimmen bei 1 Enthaltung keine Folge gegeben.



3 Erwägungen der Kommission

Die Kommission ist der Ansicht, dass die Mitwirkung des Parlaments in der Aussenpolitik verbessert werden soll. Zu diesem Zweck hat sie namentlich die Einsetzung der gemeinsamen Subkommission «Soft Law» mit ihrer ständerätlichen Schwesterkommission initiiert. Diese Subkommission hat den Auftrag zu prüfen, ob gesetzgeberischer Handlungsbedarf besteht, um die parlamentarischen Mitwirkungsrechte in der Aussenpolitik auch im Zusammenhang mit Soft Law zu gewährleisten. Im Rahmen dieses Auftrags wird sie die Möglichkeit analysieren, Soft Law unter bestimmten Voraussetzungen der Genehmigung durch die Bundesversammlung zu unterstellen. Damit wird das Anliegen der vorliegenden parlamentarischen Initiative bereits bearbeitet und auf seine Zweckmässigkeit geprüft.

Die Kommission möchte den Arbeiten der gemeinsamen Subkommission «Soft Law» nicht vorgreifen und beantragt daher – namentlich aus prozessökonomischen Gründen – der vorliegenden parlamentarischen Initiative keine Folge zu geben. Im Rahmen der gemeinsamen Subkommission soll ein Vorgehensvorschlag mit partei- und räteübergreifender Zustimmung ausgearbeitet werden. Um Doppelspurigkeiten zu vermeiden und ein effizientes Vorgehen zu gewährleisten, hält es die Kommission nicht für opportun, parallel zu den Arbeiten der Subkommission mittels der vorliegenden parlamentarischen Initiative tätig zu werden.

Auch die Minderheit möchte die parlamentarische Mitwirkung in der Aussenpolitik verbessern und sieht in der vorliegenden parlamentarischen Initiative einen zielgerichteten und zweckmässigen Vorschlag, um Soft Law unter gewissen Kriterien der Genehmigung durch die Bundesversammlung zu unterstellen. Sie ist der Ansicht, dass durch die Zustimmung zur parlamentarischen Initiative in der Vorprüfungsphase die Arbeiten der Subkommission «Soft Law» nicht tangiert werden und sieht allein in den fristbedingten Überschneidungen gewisser Arbeiten keinen ausreichenden Grund für die Ablehnung.