

Matthias Lanz

Bundesversammlung und Aussenpolitik

Möglichkeiten und Grenzen
parlamentarischer Mitwirkung



DIKE 

Matthias Lanz

Bundesversammlung und Aussenpolitik

Matthias Lanz

Dr. iur., LL.M.

Bundesversammlung und Aussenpolitik

**Möglichkeiten und Grenzen
parlamentarischer Mitwirkung**

DIKE 

BERNER DISSERTATION

Bildrechte © Adobe Stock / Gstudio und Adobe Stock / Artyom Yefimov

Inauguraldissertation zur Erlangung der Würde eines Doctor iuris der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Bern.

Die Fakultät hat diese Arbeit am 24. Oktober 2019 auf Antrag der beiden Gutachter, Prof. Dr. Judith Wytenbach und Prof. Dr. Jörg Künzli, als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.dnb.de> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten. Dieses Werk ist weltweit urheberrechtlich geschützt. Insbesondere das Recht, das Werk mittels irgendeines Mediums (grafisch, technisch, elektronisch und/oder digital, einschliesslich Fotokopie und Downloading) teilweise oder ganz zu vervielfältigen, vorzutragen, zu verbreiten, zu bearbeiten, zu übersetzen, zu übertragen oder zu speichern, liegt ausschliesslich beim Verlag. Jede Verwertung in den genannten oder in anderen als den gesetzlich zugelassenen Fällen bedarf deshalb der vorherigen schriftlichen Einwilligung des Verlags.

© 2020 Dike Verlag AG, Zürich/St. Gallen
ISBN 978-3-03891-248-4

www.dike.ch

Der konstruktive Ausweg [...] liegt darin, die Regelung der zwischenstaatlichen Beziehungen einem Zusammenwirken von Exekutive und Legislative vorzubehalten [...].

Max Imboden
Staatsformen, 1959

Vorwort

Viele Personen haben zu dieser Arbeit beigetragen. Ich kann hier nur einige davon namentlich nennen: Felix Gutzwiller, Jürg Lindenmann, Emilie Max, Valérie Michel, Anna Petrig, Christian Sager, Nikolas Stürchler Gonzenbach, Michael Siegrist und Florent Tripet Cordier. Caroline Mendelin, Beatrice Fink und Katharina Fischer vom Dike Verlag haben die Publikation dieser Arbeit begleitet.

Bedanken möchte ich mich auch bei Prof. Dr. Judith Wytenbach, welche diese Arbeit betreut hat, und bei Zweitgutachter Prof. Dr. Jörg Künzli.

Ein spezieller Dank geht an meinen Vater, mit dem ich viel über diese Arbeit gesprochen habe und der mir wertvolle Hinweise zum Text gegeben hat. Auch meiner Mutter und meinen Brüdern möchte ich für die Anregungen und Unterstützung von ganzem Herzen danken.

Der grösste Dank von allen geht an meine Frau, die mich immer wieder ermutigt und meine Ideen gespiegelt hat sowie an meinen Sohn, der mich dazu inspiriert, jeden Tag auf Entdeckungsreise zu gehen. Ihnen widme ich diese Arbeit.

Die Aussagen in dieser Arbeit entsprechen ausschliesslich meiner persönlichen Meinung. Literatur, Rechtsprechung und Entwicklungen in der Praxis entsprechen dem Stand am 1. Juni 2019. Einzelne bedeutendere Entwicklungen in der Praxis sind bis am 1. Juni 2020 berücksichtigt.

Matthias Lanz, Anfang Juni 2020

Inhaltsübersicht

Vorwort.....	VII
Inhaltsverzeichnis	XI
Abkürzungsverzeichnis.....	XIX
Literaturverzeichnis	XXVII
Verzeichnis der Materialien und weiterer amtlicher Publikationen	XLV
Einleitung.....	1
Erster Abschnitt: Aussenpolitik und deren Wandel.....	3
§ 1 Begriff der Aussenpolitik	3
§ 2 Wandel der Aussenpolitik: Internationalisierung	7
§ 3 Folgen des Wandels: Weniger und zugleich mehr Gestaltungsmöglichkeiten der Bundesversammlung	17
Zweiter Abschnitt: Verfassungsrechtliche Grundsätze der parlamentarischen Mitwirkung an der Aussenpolitik.....	19
§ 4 Auslegung von Artikel 166 Absatz 1 Halbsatz 1 Bundesverfassung.....	19
§ 5 Auslegungsergebnis: Verfassungsrechtliche Grundsätze der parlamentarischen Mitwirkung an der Aussenpolitik.....	52
Dritter Abschnitt: Abgrenzung und Zusammenspiel der ausserpolitischen Kompetenzen der Bundesversammlung und anderer staatlicher Akteure.....	55
§ 6 Bund und Kantone.....	55
§ 7 Bundesrat	64
§ 8 Stimmvolk (und Stände).....	67
§ 9 Bundesgericht.....	73
§ 10 Die Bundesversammlung als ausserpolitische Akteurin	80
Vierter Abschnitt: Aussenpolitische Kompetenzen und Instrumente der Bundesversammlung.....	83
§ 11 Allgemeine Kompetenzen und Instrumente der Bundesversammlung in der Aussenpolitik	83
§ 12 Spezielle Kompetenzen und Instrumente der Bundesversammlung in der Aussenpolitik	163

Fünfter Abschnitt: Fallstudie: Volksinitiative «Gegen Masseneinwanderung» 253

§ 13 Initiative und Anwendung der Instrumente 253

§ 14 Bewertung der Mitwirkung 265

**Sechster Abschnitt: Schlussbetrachtungen: Möglichkeiten und Grenzen
parlamentarischer Mitwirkung..... 267**

*Anhang I: Bundesgesetze mit qualifizierter Relevanz
für die Aussenpolitik..... 275*

*Anhang II: Statistiken zu den parlamentarischen Vorstössen
und ihrer Verwendung in der Aussenpolitik 283*

Inhaltsverzeichnis

Vorwort.....	VII
Inhaltsübersicht.....	IX
Abkürzungsverzeichnis.....	XIX
Literaturverzeichnis.....	XXVII
Verzeichnis der Materialien und weiterer amtlicher Publikationen.....	XLV
Einleitung.....	1
Erster Abschnitt: Aussenpolitik und deren Wandel.....	3
§ 1 Begriff der Aussenpolitik.....	3
§ 2 Wandel der Aussenpolitik: Internationalisierung.....	7
A. Relativierung der Sonderstellung.....	7
B. Zunahme der internationalen Verflechtung.....	8
C. Multiplikation der Akteure.....	10
D. Themendiversifikation.....	12
E. Verwischung der Grenzen zwischen Innen- und Aussenpolitik.....	13
F. Bedeutungszuwachs des Völkerrechts.....	15
G. Dynamisierung.....	16
§ 3 Folgen des Wandels: Weniger und zugleich mehr Gestaltungsmöglichkeiten der Bundesversammlung.....	17
Zweiter Abschnitt: Verfassungsrechtliche Grundsätze der parlamentarischen Mitwirkung an der Aussenpolitik.....	19
§ 4 Auslegung von Artikel 166 Absatz 1 Halbsatz 1 Bundesverfassung.....	19
A. Vorgehen.....	19
B. Verfassungsauslegung.....	20
C. Grammatikalische Auslegung.....	21
D. Systematische Auslegung.....	23
I. Verfassungssystematik.....	23
II. Strukturprinzipien der Verfassungsordnung.....	26
1. Wesen.....	26
2. Demokratieprinzip.....	27

3. Rechtsstaatsprinzip	29
a) Gewaltenteilungsprinzip	29
b) Legalitätsprinzip	37
E. Historische Auslegung	43
I. Historische Verfassungsauslegung	43
II. Altrechtliche Regelung und Reformdiskussion	44
III. Historischer Wille des Verfassungsgebers: Gemeinschaftliche ausserpolitische Verantwortung mit Einflussmöglichkeiten der Bundesversammlung	46
F. Geltungszeitliche Auslegung	48
G. Teleologische Auslegung	51
§ 5 Auslegungsergebnis: Verfassungsrechtliche Grundsätze der parlamentarischen Mitwirkung an der Aussenpolitik	52
§ 6 Dritter Abschnitt: Abgrenzung und Zusammenspiel der ausserpolitischen Kompetenzen der Bundesversammlung und anderer staatlicher Akteure	55
§ 6 Bund und Kantone	55
A. Kompetenzen	55
I. Kompetenz des Bundes	55
II. Kompetenz der Kantone	56
III. Im Ergebnis: Bedingt ausschliessliche Bundeskompetenz	59
B. Rolle der Bundesversammlung und Zusammenspiel	60
§ 7 Bundesrat	64
A. Kompetenzen	64
B. Rolle der Bundesversammlung und Zusammenspiel	66
§ 8 Stimmvolk (und Stände)	67
A. Kompetenzen	67
B. Rolle der Bundesversammlung und Zusammenspiel	69
§ 9 Bundesgericht	73
A. Kompetenzen	73
I. Völkerrechtliche Fragen	73
II. Sonstige Zuständigkeiten für die Aussenpolitik	75
B. Rolle der Bundesversammlung und Zusammenspiel	77
§ 10 Die Bundesversammlung als ausserpolitische Akteurin	80

Vierter Abschnitt: Aussenpolitische Kompetenzen und Instrumente der Bundesversammlung	83
§ 11 Allgemeine Kompetenzen und Instrumente der Bundesversammlung in der Aussenpolitik	83
A. Rechtsetzung	83
I. Stammfunktion der Bundesversammlung	83
II. Bundesverfassung	84
1. Normierung der Aussenpolitik	84
2. Rolle der Bundesversammlung	86
III. Bundesgesetze	87
1. Normierung der Aussenpolitik	87
2. Rolle der Bundesversammlung	93
IV. Verordnungen des Bundes	97
1. Normierung der Aussenpolitik	97
2. Rolle der Bundesversammlung	99
V. Rechtsetzung und verfassungsrechtliche Grundsätze	101
B. Oberaufsicht	103
I. Oberaufsicht unter Beachtung der Gewaltenteilung	103
II. Berichte des Bundesrates	105
III. Laufende Kontrolle	107
IV. Parlamentarische Untersuchungen	108
V. Auskunfts- und Einsichtsrecht	110
VI. Informationsvorstösse (Anfrage, Interpellation und Frage)	111
1. Mittel zur Oberaufsicht und zur Einflussnahme	112
2. Praxis im Bereich der Aussenpolitik	113
VII. Oberaufsicht und verfassungsrechtliche Grundsätze	115
C. Aufträge	117
I. Postulat	117
1. Initiatives Instrument zur vertieften Prüfung	117
2. Praxis im Bereich der Aussenpolitik	118
II. Motion	121
1. Forderung eines Erlasses oder einer Massnahme	121
2. Praxis im Bereich der Aussenpolitik	121
3. Aussenpolitische Motionen im verfassungsunmittelbaren Kompetenzbereich des Bundesrates	124
a) Unproblematische Vorlagen-Motion	124
b) Problematik der Massnahmen-Motion	125
c) Ansätze in der Lehre	126

d)	Kompetenzüberschreitung bei mangelndem Gestaltungsspielraum, grössere Eignung oder exklusiver Zuständigkeit des Bundesrates	127
e)	Wirkung einer kompetenzüberschreitenden Massnahmen-Motion	129
f)	Umgang des Bundesrates mit aussenpolitischen Motionen in seinem Kompetenzbereich	130
aa)	Meist inhaltliche Argumente statt Verweis auf die verfassungsrechtliche Kompetenzordnung	130
bb)	Beispiel I: Motion zur Unterzeichnung des Atomwaffenverbotsvertrags	131
cc)	Beispiel II: Motion zur Lockerung des Schutzes des Wolfes	132
dd)	Beispiel III: Motionen zum UNO-Migrationspakt	133
III.	Aufträge und verfassungsrechtliche Grundsätze	135
D.	Politische Planung	137
I.	Mittel- und langfristige Vorentscheide	137
II.	Politische Planung und verfassungsrechtliche Grundsätze	143
E.	Finanzkompetenzen	145
I.	Wichtiges Instrument der politischen Gestaltung und Steuerung	145
II.	Wirkung des Legalitätsprinzips	146
1.	Vorrang des Gesetzes	146
2.	Erfordernis des Rechtssatzes	147
III.	Einflussnahme der Bundesversammlung	150
1.	Voranschlagskredite	150
2.	Verpflichtungskredite	153
a)	Mittelfristige finanzielle Verpflichtungen	153
b)	Aussenpolitische Rahmenkredite	154
3.	Vorgaben der Bundesversammlung bei der Kreditbewilligung	157
4.	Finanzplanung	158
5.	Staatsrechnung	160
IV.	Finanzkompetenzen und verfassungsrechtliche Grundsätze	161
§ 12	Spezielle Kompetenzen und Instrumente der Bundesversammlung in der Aussenpolitik	163
A.	Völkerrechtliche Verträge	163
I.	Rahmen und Instrument in der Aussenpolitik	163
II.	Verhandlung und Unterzeichnung	165
III.	Genehmigung durch die Bundesversammlung	169
1.	Parlamentarische Genehmigung als Grundsatz	169

2.	Inhalt des Genehmigungsbeschlusses	169
a)	Genehmigung	169
b)	Referendumsklausel.....	172
aa)	Referendum?	172
bb)	Obligatorisches Referendum?	173
cc)	Fakultatives Referendum?.....	175
c)	Verfassungs- oder Gesetzesänderung zur Umsetzung (Art. 141a BV).....	177
d)	Völkerrechtliche Vorbehalte.....	178
e)	Vertragsauslegende Elemente	179
f)	Zusätze, insbesondere Bedingungen und Auflagen	179
3.	Form und Verfahren.....	182
4.	Wirkung des Genehmigungsbeschlusses	183
IV.	Selbstständiger Abschluss durch den Bundesrat	185
V.	Vorläufige Anwendung.....	188
VI.	Ratifikation	192
VII.	Kündigung oder Änderung.....	193
1.	Fehlende ausdrückliche Regelung bis 2019	193
2.	Gesetzliche Regelung von 2019.....	196
a)	Entstehung und Inhalt	196
b)	Beurteilung	198
3.	Parlamentarische Aufforderung zur Kündigung oder Änderung.....	201
VIII.	Völkerrechtliche Verträge und verfassungsrechtliche Grundsätze	203
B.	Weiteres völkerrechtliches Handeln, namentlich «Soft Law»	205
I.	Grundsatz: Bundesratskompetenz unter Wahrung der parlamentarischen Mitwirkungsrechte	205
II.	«Soft Law».....	206
1.	Definition: rechtlich unverbindlich aber wirksam.....	206
2.	Nicht bindende zwischenstaatliche Abmachungen	207
3.	Unverbindliche Akte internationaler Organisationen.....	212
4.	Mögliche Regelung des «Soft Law» auf Verfassungs- und/oder Gesetzesstufe	215
III.	Verbindliches völkerrechtliches Handeln.....	217
1.	Verbindliche Akte internationaler Organisationen.....	217
2.	Einseitige Rechtsgeschäfte.....	220
IV.	Weiteres völkerrechtliches Handeln, namentlich «Soft Law», und verfassungsrechtliche Grundsätze	222
1.	Kriterien für die parlamentarische Mitwirkung.....	222
2.	Instrumente für die parlamentarische Mitwirkung.....	224

C.	Aussenpolitische Informations- und Konsultationsrechte	225
I.	Aussenpolitische Kommissionen	225
II.	Kontakt und Information	227
III.	Konsultation	229
1.	Regelfall: Stellungnahme der Kommissionen	229
2.	Ausnahmefall: Vetorecht der Kommissionen	232
IV.	Wichtigkeit als Massstab	233
V.	Aussenpolitische Informations- und Konsultationsrechte und verfassungsrechtliche Grundsätze	234
D.	Internationale Beziehungen der Bundesversammlung	235
I.	Stärkung im Innern durch Kontakte nach Aussen	235
II.	Organe und Formen der Beziehungspflege	237
III.	Verfassungsrechtlicher Rahmen	239
IV.	Internationale Beziehungen der Bundesversammlung und verfassungsrechtliche Grundsätze	243
E.	Aussenpolitische Sondersituationen	245
I.	Keine parlamentarische Zuständigkeit für rein aussenpolitische Interessenswahrung	245
II.	Konkurrierende Zuständigkeit für die Wahrung der äusseren Sicherheit, der Unabhängigkeit und der Neutralität der Schweiz	248
III.	Aussenpolitische Sondersituationen und verfassungsrechtliche Grundsätze	250
F.	Aussenpolitische Erklärung	251
Fünfter Abschnitt: Fallstudie: Volksinitiative «Gegen Masseneinwanderung»		253
§ 13	Initiative und Anwendung der Instrumente	253
A.	Inhalt der Initiative	253
B.	Rechtsetzung	254
C.	Oberaufsicht	256
D.	Aufträge	258
E.	Politische Planung	259
F.	Finanzkompetenzen	259
G.	Völkerrechtliche Verträge	260
H.	Aussenpolitische Informations- und Konsultationsrechte	262
I.	Internationale Beziehungen der Bundesversammlung	263
§ 14	Bewertung der Mitwirkung	265

Sechster Abschnitt: Schlussbetrachtungen: Möglichkeiten und Grenzen parlamentarischer Mitwirkung.....	267
Internationalisierung: Herausforderung und Chance für die Bundesversammlung	267
Möglichkeiten parlamentarischer Mitwirkung	267
Grenzen parlamentarischer Mitwirkung.....	271
Offene Fragen und Ausblick	273
<i>Anhang I: Bundesgesetze mit qualifizierter Relevanz für die Aussenpolitik.....</i>	<i>275</i>
<i>Anhang II: Statistiken zu den parlamentarischen Vorstössen und ihrer Verwendung in der Aussenpolitik</i>	<i>283</i>

Abkürzungsverzeichnis

a.M.	anderer Meinung
AB	Amtliches Bulletin (bis 1963 Amtliches stenographischen Bülletin)
Abs.	Absatz
aBV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874, BS 1 3, Stand am 20. April 1999, aufgehoben
AJIL	American Journal of International Law
AJP	Aktuelle Juristische Praxis
Anf.	Anfrage
ang.	angenommen
AP	Aussenpolitik
APK	Aussenpolitische Kommission(en)
Art.	Artikel
AS	Amtliche Sammlung des Bundesrechts
ASEAN	Verband Südostasiatischer Nationen
ASEM	Asien-Europa-Treffen
AU	Afrikanische Union
Aufl.	Auflage
BB	Bundesbeschluss
BBl	Bundesblatt
BDP	Bürgerlich-Demokratische Partei
BehiG	Bundesgesetz über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen (Behindertengleichstellungsgesetz, BehiG) vom 13. Dezember 2002, SR 151.3
BG	Bundesgesetz
BGE	Bundesgerichtsentscheid (publiziert)
BGer	Bundesgericht
Bilaterale I	Bilaterale Abkommen Schweiz – EU von 1999
Bilaterale II	Bilaterale Abkommen Schweiz – EU von 2004
BJ	Bundesamt für Justiz
BK	Bundeskanzlei
BNE	Bruttonationaleinkommen
BR	Bundesrat (Staatsorgan)

Abkürzungsverzeichnis

BRB	Bundesratsbeschluss
BS	Bereinigte Sammlung der Bundesgesetze und Verordnungen 1848–1947
BS Komm.	Basler Kommentar BV
BSG	Bernische Systematische Gesetzessammlung
Bst.	Buchstabe
BStGer	Bundesstrafgericht
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999, SR 101
BV 1848	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 12. September 1848, AS I, S. 3–35, aufgehoben
BV Komm.	BV Kommentar (Biaggini)
BVers	Bundesversammlung
BVGer	Bundesverwaltungsgericht
BVR	Bernische Verwaltungsrechtsprechung
CEDH	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
Comm.	Commentaire
Cst.	Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, SR 101
CVP	Christlichdemokratische Volkspartei
d.h.	das heisst
DAA	Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über die Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des zuständigen Staates für die Prüfung eines in einem Mitgliedstaat oder in der Schweiz gestellten Asylantrags vom 26. Oktober 2004, SR 0.142.392.68
DEZA	Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit
Diss.	Dissertation
E	Entwurf
E-ParlG (2001)	Entwurf, Bundesgesetz über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz, PG), BBl 2001 3621
eBB	einfacher Bundesbeschluss
ebd.	ebenda
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EFTA	Europäische Freihandelsassoziation
EFV	Eidgenössische Finanzverwaltung

EG	Europäische Gemeinschaft
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
eing.	eingereicht
EJDP	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
EMRK	Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950, SR 0.101
EP	Europäisches Parlament
et al.	und andere
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EuGRZ	Europäische Grundrechte-Zeitschrift
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
f.	und die folgende
ff.	und die folgenden
FHG	Bundesgesetz über den eidgenössischen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltgesetz, FHG) vom 7. Oktober 2005, SR 611.0
FHV	Finanzhaushaltverordnung (FHV) vom 5. April 2006, SR 611.01
FinDel	Finanzdelegation
FK	Finanzkommission(en)
FKG	Bundesgesetz über die Eidgenössische Finanzkontrolle (Finanzkontrollgesetz, FKG) vom 28. Juni 1967, SR 614.0
Fn.	Fussnote
Fra.	Frage in der Fragestunde des Nationalrates
FZA	Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedsstaaten andererseits über die Freizügigkeit vom 21. Juni 1999, SR 0.142.112.681
g.M.	gleicher Meinung
G20	Gruppe der 20 wichtigsten Industrie- und Schwellenländern
Gafi	Groupe d'action financière
GC	Grosse Kammer des EGMR
ggf.	gegebenenfalls
GPDel	Geschäftsprüfungsdelegation
GPK	Geschäftsprüfungskommission(en)
GRN	Geschäftsreglement des Nationalrates (GRN) vom 3. Oktober 2003, SR 171.13

GRS	Geschäftsreglement des Ständerates (GRS) vom 20. Juni 2003, SR 171.14
Grüne	Grüne Partei
GV	Generalversammlung
GVG	Bundesgesetz vom 23. März 1962 über den Geschäftsverkehr der Bundesversammlung sowie über die Form, die Bekanntmachung und das Inkrafttreten ihrer Erlasse (Geschäftsverkehrsgesetz, VVG), AS 1962 773, Stand am 22. Juli 2003, ausser Kraft
h.L.	herrschende Lehre
Habil.	Habilitation
Hispo	Organe de l'Association d'histoire et de science politique
Hrsg.	Herausgeber
i.d.R.	in der Regel
i.e.S.	im engeren Sinn
i.V.m.	in Verbindung mit
i.w.S.	im weiteren Sinn
IAFP	Integrierter Aufgaben- und Finanzplan
IDHEAP	Institut de hautes études en administration publique
ILM	International Legal Materials
inkl.	inklusive
insbes.	insbesondere
Ip.	Interpellation
IPU	Interparlamentarische Union
ius.full	Forum für juristische Bildung
IWF	Internationale Währungsfonds
KMV	Verordnung über das Kriegsmaterial (Kriegsmaterialverordnung, KMV) vom 25. Februar 1998, SR 514.511
Komm.	Kommentar
KSZE	Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
KVF	Kommission(en) für Verkehr und Fernmeldewesen
LeGes	Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Gesetzgebung (SGG) und der Schweizerischen Evaluationsgesellschaft (SEVAL)
m.a.W.	mit anderen Worten
m.w.H.	mit weiteren Hinweisen
MEI	eidgenössische Volksinitiative «Gegen Masseneinwanderung»
Mo.	Motion

MoU	Memorandum of Understanding
MStG	Militärstrafgesetz (MStG) vom 13. Juni 1927, SR 321.0
N	Nationalrat (Staatsorgan) / Randnote (in Literaturverweisen)
NATO	Organisation des Nordatlantikvertrags
NGO	Nichtregierungsorganisation
Nr.	Nummer
NYIL	Netherlands Yearbook of International Law
NZZ	Neue Zürcher Zeitung
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
OIF	Internationale Organisation der Frankophonie
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
OV-EDA	Organisationsverordnung für das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (OV-EDA) vom 20. April 2011, SR 172.211.1
OWA	Operative Working Agreement
Pa.Iv.	Parlamentarische Initiative
ParIVV	Verordnung der Bundesversammlung zum Parlamentsgesetz und über die Parlamentsverwaltung (Parlamentsverwaltungsverordnung, ParIVV) vom 3. Oktober 2003, SR 171.115
Po.	Postulat
PublG	Bundesgesetz über die Sammlungen des Bundesrechts und das Bundesblatt (Publikationsgesetz, PublG) vom 18. Juni 2004, SR 170.512
PUK	Parlamentarische Untersuchungskommission
PV-ER	Parlamentarische Versammlung des Europarats
RAV	Regionales Arbeitsvermittlungszentrum
recht	Zeitschrift für juristische Weiterbildung und Praxis
RK	Kommission(en) für Rechtsfragen
RVOV	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung (RVOV) vom 25. November 1998, SR 172.010.1
Rz.	Randziffer
S	Ständerat (Staatsorgan)
S.	Seite

Abkürzungsverzeichnis

SAA	Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, der Europäischen Union und der Europäischen Gemeinschaft über die Assoziierung dieses Staates bei der Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen-Besitzstands vom 26. Oktober 2004, SR 0.362.31
SBI	eidgenössische Volksinitiative «Schweizer Recht statt fremde Richter (Selbstbestimmungsinitiative)»
SDA	Schweizerische Depeschengagentur (heute «Keystone-SDA»)
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
SG Komm.	St. Galler Kommentar BV
SiK	Sicherheitspolitische Kommission(en)
SJZ	Schweizerische Juristen-Zeitung
sog.	sogenannt
SP	Sozialdemokratische Partei
SPK	Staatspolitische Kommission(en)
SpoFöG	Bundesgesetz über die Förderung von Sport und Bewegung (Sportförderungsgesetz, SpoFöG) vom 17. Juni 2011, SR 415.0
SPSR	Swiss Political Science Review
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
SRF	Schweizer Radio und Fernsehen
SRG	Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft
StGB	Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937, SR 311.0
SVP	Schweizerische Volkspartei
SZIER	Schweizerische Zeitschrift für internationales und europäisches Recht
SZK	Schweizerische Zeitschrift für Kriminologie
Tot.	Total
TPF	Entscheid des Bundesstrafgerichts (publiziert)
TPNW	Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons, 7. Juli 2017, < https://treaties.un.org/doc/Treaties/2017/07/20170707%2003-42%20PM/Ch_XXVI_9.pdf > [1. Juni 2019]
u.a.	unter anderem
UK	Vereinigtes Königreich
UNO	Vereinte Nationen
UNO-Charta	Charta der Vereinten Nationen vom 26. Juni 1945, SR 0.120
UVEK	Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation

VBS	Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
VE	Verfassungsentwurf
vgl.	vergleiche
VIG	Bundesgesetz über das Vernehmlassungsverfahren (Vernehmlassungsgesetz, VIG) vom 18. März 2005, SR 172.061
Vol.	Volumen
Vorbem.	Vorbemerkungen
VPB	Verwaltungspraxis der Bundesbehörden
VPiB	Verordnung der Bundesversammlung über die Pflege der internationalen Beziehungen des Parlamentes (VPiB) vom 28. September 2012, SR 171.117
VStG	Bundesgesetz über die Verrechnungssteuer (Verrechnungssteuergesetz, VStG) vom 13. Oktober 1965, SR 642.21
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
WAK	Kommission(en) für Wirtschaft und Abgaben
WBF	Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung
WTO	Welthandelsorganisation
WVK	Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge vom 23. Mai 1969, SR 0.111
z.B.	zum Beispiel
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
ZBJV	Zeitschrift des bernischen Juristenvereins
ZBl	Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht
Ziff.	Ziffer
ZSR	Zeitschrift für Schweizerisches Recht
ZStrR	Schweizerische Zeitschrift für Strafrecht

Für die Abkürzungen zu den Bundesgesetzen mit qualifizierter Relevanz für die Aussenpolitik vgl. Anhang I.

Literaturverzeichnis

- ACHERMANN, ALBERTO, Der Vorrang des Völkerrechts, in: *Cottier, Thomas / Achermann, Alberto / Wüger, Daniel / Zellweger, Valentin (Hrsg.)*, Der Staatsvertrag im schweizerischen Verfassungsrecht: Beiträge zu Verhältnis und methodischer Angleichung von Völkerrecht und Bundesrecht, Bern 2001, S. 33–92 (zitiert: ACHERMANN, Vorrang des Völkerrechts)
- ALBRECHT, MARTIN, Die parlamentarische Oberaufsicht im neuen Parlamentsgesetz, LeGes 14/2003 (2), S. 31–42 (zitiert: ALBRECHT, Oberaufsicht)
- AMBÜHL, MICHAEL / SCHERER, DANIELA, Zu den Verfahren rund um die Aushandlung und Genehmigung von internationalen Verträgen, LeGes 25/2014 (3), S. 375–382 (zitiert: AMBÜHL/SCHERER, Aushandlung und Genehmigung)
- ARIOLI, SILVIO, Besonderheiten der Rechtsetzung durch Staatsverträge, LeGes 15/2004 (2), S. 9–25 (zitiert: ARIOLI, Rechtsetzung durch Staatsverträge)
- AUBERT, JEAN-FRANÇOIS, Die Schweizerische Bundesversammlung von 1848 bis 1998, Basel 1998 (zitiert: AUBERT, Bundesversammlung)
- ___, Quelques observations au sujet de la loi sur le Parlement et des thèses de Martin Graf, LeGes 14/2003 (2), S. 17–19 (zitiert: AUBERT, Observations)
- ___, *Traité de droit constitutionnel suisse*, Vol. II, Neuchâtel 1967 (zitiert: AUBERT, Droit constitutionnel)
- AUBERT, JEAN-FRANÇOIS / EICHENBERGER, KURT / MÜLLER, JÖRG PAUL / RHINOW, RENÉ A. / SCHINDLER, DIETRICH (Hrsg.), *Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874*, Basel/Zürich/Bern, 1987–1996 (zitiert: BEARBEITER/-IN, Komm. aBV, Art. __, N __)
- AUER, ANDREAS, Problèmes fondamentaux de la démocratie suisse, ZSR 103/1984 (II), S. 1–110 (zitiert: AUER, Problèmes fondamentaux)
- AUER, ANDREAS / MALINVERNI, GIORGIO / HOTTELIER, MICHEL, *Droit constitutionnel suisse: Volume I: L'Etat*, 3. Aufl., Bern 2013 (zitiert: AUER *et al.*, Droit constitutionnel)
- AUST, ANTHONY, *Modern Treaty Law and Practice*, 3. Aufl., Cambridge 2013 (zitiert: AUST, Treaty Law)
- BAUMANN, ROBERT, Der Einfluss des Völkerrechts auf die Gewaltenteilung: am Beispiel Deutschlands, Frankreichs, des Vereinigten Königreichs, der Vereinigten Staaten von Amerika, Schwedens und der Schweiz, Diss. Zürich 2002 (zitiert: BAUMANN, Einfluss des Völkerrechts)
- BERNAUER, THOMAS / WALTER, STEFANIE, Die Schweiz im globalen Kontext, in: *Knoepfel, Peter / Papadopoulos, Yannis / Sciarini, Pascal / Vatter, Adrian / Häusermann, Silja (Hrsg.)*, *Handbuch der Schweizer Politik*, 6. Aufl., Zürich 2017, S. 29–47 (zitiert: BERNAUER/WALTER, Globaler Kontext)
- BIAGGINI, GIOVANNI, «Ausserordentliche Umstände» – oder: Gefangen in der «Notrechts-Falle»? , ZBI 113/2012, S. 109 f. (zitiert: BIAGGINI, Notrechts-Falle)

- ___, BV Kommentar: Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Aufl., Zürich 2017 (zitiert: BIAGGINI, Komm. BV)
- ___, Das Verhältnis der Schweiz zur internationalen Gemeinschaft: Neuerungen im Rahmen der Verfassungsreform, AJP 1999, S. 722–729 (zitiert: BIAGGINI, Verhältnis)
- ___, Der Bundesrat als Regierung des Bundes, in: *Biaggini, Giovanni / Gächter, Thomas / Kiener, Regina (Hrsg.)*, Staatsrecht, 2. Aufl., Zürich/St. Gallen 2015, S. 237–261 (zitiert: BIAGGINI, Bundesrat)
- ___, Gewaltenteilung im Verfassungsstaat, in: *Biaggini, Giovanni / Gächter, Thomas / Kiener, Regina (Hrsg.)*, Staatsrecht, 2. Aufl., Zürich/St. Gallen 2015, S. 193–205 (zitiert: BIAGGINI, Gewaltenteilung)
- ___, Zur Umsetzung von Art. 121a BV durch die Bundesversammlung: Wo liegt und welcher Art ist das Problem (verfassungsrechtlich gesehen)?, ZBl 117/2016, S. 588–600 (zitiert: BIAGGINI, Umsetzung Art. 121a BV)
- BLOKKER, NIELS M. / WESSEL, RAMSES A., Revisiting Questions of Organisationhood, Legal Personality and Membership in the OSCE: The Interplay Between Law, Politics and Practice, in: *Steinbrück Platise, Mateja / Moser, Carolyn / Peters, Anne (Hrsg.)*, The Legal Framework of the OSCE, Cambridge 2019, S. 135–164 (zitiert: BLOKKER/WESSEL, Legal Personality)
- BLUM, NINA / NAEGELI, VERA / PETERS, ANNE, Die verfassungsmässigen Beteiligungsrechte der Bundesversammlung und des Stimmvolkes an der Kündigung völkerrechtlicher Verträge, ZBl 114/2013, S. 527–562 (zitiert: BLUM *et al.*, Beteiligungsrechte)
- BORER, THOMAS G., Das Legalitätsprinzip und die auswärtigen Angelegenheiten, Diss. Basel 1986 (zitiert: BORER, Legalitätsprinzip)
- ___, La loi et la politique extérieure, Hispo 9/1988, S. 19–27 (zitiert: BORER, La loi et la politique extérieure)
- BOTHE, MICHAEL, Legal and Non-Legal Norms – a meaningful distinction in international relations?, Netherlands Yearbook of International Law 11/1980, S. 65–95 (zitiert: BOTHE, Non-Legal Norms)
- BRÜHL-MOSER, DENISE, Die schweizerische Staatsleitung: im Spannungsfeld von nationaler Konsensfindung, Europäisierung und Internationalisierung: mit Bezügen zu Belgien, Deutschland, Frankreich, Grossbritannien und Österreich, Habil. Basel 2006, Bern 2007 (zitiert: BRÜHL-MOSER, Staatsleitung)
- BRUNNER, BABETTE, Das Staatsvertragsreferendum: ein Volksrecht im Wandel, Diss. Zürich 2014 (zitiert: BRUNNER, Staatsvertragsreferendum)
- BRÜSCHWEILER, JONAS / VATTER, ADRIAN, Viele Vorstösse, wenig Wirkung? Nutzen und Erfolg parlamentarischer Instrumente in der Bundesversammlung, in: *Vatter, Adrian (Hrsg.)*, Das Parlament in der Schweiz: Macht und Ohnmacht der Volksvertretung, Zürich 2018, S. 69–99 (zitiert: BRÜSCHWEILER/VATTER, Vorstösse)
- BURCKHARDT, WALTHER, Kommentar der schweizerischen Bundesverfassung vom 29. Mai 1874, 3. Aufl., Bern 1931 (zitiert: BURCKHARDT, Kommentar Bundesverfassung 1974)
- CASSESE, ANTONIO, International Law, 2. Aufl., Oxford/New York 2005 (zitiert: CASSESE, International Law)

- CHABLAIS, ALAIN, La nouvelle loi sur les valeurs patrimoniales d'origine illicite, Jusletter 11. Januar 2016 (zitiert: CHABLAIS, Nouvelle loi)
- COTTIER, BERTIL, Kommentar zu Art. 7 Abs. 1 BGÖ, in: *Brunner, Stephan C. / Mader, Luzius (Hrsg.)*, Öffentlichkeitsgesetz: Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung vom 17. Dezember 2004 (BGÖ): Stämpfli Handkommentar, Bern 2008, S. 126–147 (zitiert: COTTIER, Komm. Art. 7 BGÖ)
- COTTIER, THOMAS, Die Verfassung und das Erfordernis der gesetzlichen Grundlage: eine Untersuchung zum Legalitätsprinzip und schweizerischen Gesetzesverständnis aus individualrechtlicher Sicht, 2. Aufl., Diss. Bern 1983, Chur 1991 (zitiert: COTTIER, Gesetzliche Grundlage)
- , Einleitung und Synthesen, in: *Cottier, Thomas / Achermann, Alberto / Wüger, Daniel / Zellweger, Valentin (Hrsg.)*, Der Staatsvertrag im schweizerischen Verfassungsrecht: Beiträge zu Verhältnis und methodischer Angleichung von Völkerrecht und Bundesrecht, Bern 2001, S. 1–31 (zitiert: COTTIER, Einleitung und Synthesen)
- , Tax fraud or the like: Überlegungen und Lehren zum Legalitätsprinzip im Staatsvertragsrecht, ZSR 130/2011 (I), S. 97–122 (zitiert: COTTIER, Tax fraud or the like)
- DAMROSCH, LORI FISLER / MURPHY, SEAN D., International Law: Cases and Materials, 6. Aufl., St. Paul 2014 (zitiert: DAMROSCH/MURPHY, International Law)
- DIEZ, EMANUEL, Die Kommissionen für auswärtige Angelegenheiten als Bindeglied zwischen Bundesrat und Bundesversammlung, in: *Altermatt, Urs / Garamvölgyi, Judit (Hrsg.)*, Innen- und Aussenpolitik: Primat oder Interdependenz?: Festschrift zum 60. Geburtstag von Walther Hofer, Bern/Stuttgart 1980, S. 431–442 (zitiert: DIEZ, Kommissionen)
- DIGGELMANN, OLIVER, Der liberale Verfassungsstaat und die Internationalisierung der Politik: Veränderungen von Staat und Demokratie in der Schweiz, Habil. Zürich 2004, Bern 2005 (zitiert: DIGGELMANN, Internationalisierung)
- , Verletzt die «Standardabkommen-Praxis» der Bundesversammlung die Bundesverfassung?, ZBI 115/2014, S. 291–323 (zitiert: DIGGELMANN, Standardabkommen)
- DONZALLAZ, YVES, Loi sur le Tribunal fédéral: commentaire, Bern 2008 (zitiert: DONZALLAZ, Comm. LTF)
- DREHER, AXEL, Does globalization affect growth? Evidence from a new index of globalization, Applied Economics 38/2006 (10), S. 1091–1110 (zitiert: DREHER, Globalization)
- DUBEY, JACQUES / ZUFFEREY, JEAN-BAPTISTE, Droit administratif général, Bâle 2014 (zitiert: DUBEY/ZUFFEREY, Droit administratif)
- DUBLER, CÉSAR, Präsenz der Schweiz in internationalen Organisationen, Die Volkswirtschaft 80/2007 (10), S. 52–54 (zitiert: DUBLER, Internationale Organisationen)
- EHRENZELLER, BERNHARD, Aussenpolitische Handlungsfähigkeit und Verfassung: Eine Betrachtung aus der Sicht der neuen schweizerischen Bundesverfassung, in: *Cremer, Hans Joachim / Giegerich, Thomas / Richter, Dagmar / Zimmermann, Andreas (Hrsg.)*, Tradition und Weltoffenheit des Rechts: Festschrift für Helmut Steinberger, Berlin 2002, S. 703–731 (zitiert: EHRENZELLER, Handlungsfähigkeit)

- ___, Das neue Parlamentsgesetz im Lichte der Staatsleitungsreform, LeGes 14/2003 (2), S. 21–30 (zitiert: EHRENZELLER, Parlamentsgesetz)
- ___, Die neue Regelung der Erlassformen der Bundesversammlung, LeGes 11/2000 (3), S. 13–27 (zitiert: EHRENZELLER, Erlassformen)
- ___, Legislative Gewalt und Aussenpolitik: Eine rechtsvergleichende Studie zu den parlamentarischen Entscheidungskompetenzen des deutschen Bundestages, des amerikanischen Kongresses und der schweizerischen Bundesversammlung im auswärtigen Bereich, Habil. Basel 1991, Basel/Frankfurt a.M. 1993 (zitiert: EHRENZELLER, Legislative Gewalt)
- ___, Zum Verhältnis Parlament – Regierung, AJP 2013, S. 782–795 (zitiert: EHRENZELLER, Verhältnis)
- EHRENZELLER, BERNHARD / MÜLLER, RETO, Gutachten zuhanden von *economiesuisse* betreffend die Eidgenössische Volksinitiative «für die Stärkung der Volksrechte in der Aussenpolitik (Staatsverträge vors Volk!)», St. Gallen 2012, <https://edoc.unibas.ch/49685/1/20131202123836_529c713ceaaab.pdf> [1. Juni 2019] (zitiert: EHRENZELLER/MÜLLER, Gutachten Staatsverträge vors Volk)
- EHRENZELLER, BERNHARD / SCHINDLER, BENJAMIN / SCHWEIZER, RAINER J. / VALLENDER, KLAUS A. (Hrsg.), Die Schweizerische Bundesverfassung: St. Galler Kommentar, 3. Aufl., Zürich/St. Gallen/Basel/Genf 2014 (zitiert: BEARBEITER/-IN, SG Komm. BV, Art. __, N __)
- EICHENBERGER, KURT, Die oberste Gewalt im Bunde: über die verfassungsrechtliche Verteilung und die tatsächliche Ausübung der Rechtssetzungs- und Regierungsfunktionen im schweizerischen Bundesstaat, Diss. Bern 1948, Zürich 1949 (zitiert: EICHENBERGER, Oberste Gewalt)
- ___, Staatsreformen und Regierungsbild der Schweiz, in: *Verfassungsrat und Regierungsrat des Kantons Aargau (Hrsg.)*, Der Staat der Gegenwart: ausgewählte Schriften von Kurt Eichenberger, Basel 1980, S. 398–414 (zitiert: EICHENBERGER, Staatsreformen)
- ENGSTROM, DAVID FREEMAN / WEINSTEIN, JEREMY M., What If California Had a Foreign Policy? The New Frontier of States' Rights, *The Washington Quarterly* 41/2018 (1), S. 27–43 (zitiert: ENGSTROM/WEINSTEIN, Foreign Policy)
- EPINEY, ASTRID, Beziehungen zum Ausland, in: *Thürer, Daniel / Aubert, Jean-François / Müller, Jörg Paul (Hrsg.)*, Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich 2001, S. 871–887 (zitiert: EPINEY, Beziehungen)
- ___, Das Verhältnis von Völkerrecht und Landesrecht aus der Sicht des Bundesgerichts: Anmerkung zum BGE 2C_828/2011 vom 12. Oktober 2012, Jusletter 18. März 2013 (zitiert: EPINEY, Verhältnis)
- ___, Unterzeichnung, Genehmigung und Ratifizierung des Kroatien-Protokolls zum FZA: Eine rechtliche oder eine politische Frage?, Jusletter 13. Juni 2016 (zitiert: EPINEY, Kroatien-Protokoll)
- EPINEY, ASTRID / FURGER, DAVID, Zur Tragweite der aussenpolitischen Grundsätze der Bundesverfassung im Zusammenhang mit der Erteilung von Exportrisikoversicherun-

- gen, Freiburger Schriften zum Europarecht 13/2011 (zitiert: EPINEY/FURGER, Tragweite)
- FISCHER, ALEX, Internationalisierung, in: *Knoepfel, Peter / Papadopoulos, Yannis / Sciarini, Pascal / Vatter, Adrian / Häusermann, Silja (Hrsg.)*, Handbuch der Schweizer Politik, 6. Aufl., Zürich 2017, S. 599–620 (zitiert: FISCHER)
- FLEINER, FRITZ, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Tübingen 1923 (zitiert: FLEINER, Bundesstaatsrecht)
- FLÜCKIGER, ALEXANDRE, Soft Law Instruments in Public Law, in: *Ladner, Andreas / Soguel, Nils / Emery, Yves / Weerts, Sophie / Nahrath, Stéphane (Hrsg.)*, Swiss Public Administration, Cham 2019, S. 121–135 (zitiert: FLÜCKIGER, Soft Law)
- FRICK, BRUNO, Begleitende und nachträgliche Oberaufsicht, in: *Sägesser, Thomas (Hrsg.)*, Die Bundesbehörden: Bundesversammlung – Bundesrat – Bundesgericht: Kommentar, Beiträge und Materialien zum 5. Titel der schweizerischen Bundesverfassung, Bern 2000, S. 85–94 (zitiert: FRICK, Oberaufsicht)
- FRIESENHAHN, ERNST, Parlament und Regierung im modernen Staat, VVDStRL 16/1958, S. 9–73 (zitiert: FRIESENHAHN, Parlament und Regierung)
- GÄCHTER, THOMAS, Demokratie und Dringlichkeit: Gedanken zu Geschichte und Anwendung des Dringlichkeitsrechts der schweizerischen Bundesverfassung, in: *Häner, Isabelle (Hrsg.)*, Nachdenken über den demokratischen Staat und seine Geschichte: Beiträge für Alfred Kölz, Zürich 2003, S. 75–104 (zitiert: GÄCHTER, Demokratie und Dringlichkeit)
- , Rechtsetzung, in: *Biaggini, Giovanni / Gächter, Thomas / Kiener, Regina (Hrsg.)*, Staatsrecht, 2. Aufl., Zürich/St. Gallen 2015, S. 308–340 (zitiert: GÄCHTER, Rechtsetzung)
- , Selbständiges Ordnungsrecht des Bundesrates und Gesetzesvorbehalt für Freiheitsstrafen, Anmerkungen zu BGE 123 IV 29 ff., in: *Ackermann, Jürg-Beat (Hrsg.)*, Strafrecht als Herausforderung: Zur Emeritierung von Professor Niklaus Schmid, Zürich 1999, S. 231–247 (zitiert: GÄCHTER, Ordnungsrecht)
- GIACOMETTI, ZACCARIA / FLEINER, FRITZ, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Zürich 1949 (zitiert: GIACOMETTI/FLEINER, Bundesstaatsrecht)
- GIERSCH, CARSTEN, Das internationale Soft Law: Eine völkerrechtsdogmatische und völkerrechtssoziologische Bestandsaufnahme, Diss. Speyer 2012, Berlin 2015 (zitiert: GIERSCH, Soft Law)
- GLASER, ANDREAS, Demokratie, in: *Biaggini, Giovanni / Gächter, Thomas / Kiener, Regina (Hrsg.)*, Staatsrecht, 2. Aufl., Zürich/St. Gallen 2015, S. 35–54 (zitiert: GLASER, Demokratie)
- , Umsetzung und Durchführung des Rechts der Bilateralen Verträge in der Schweiz: Institutionen und Verfahren, in: *Glaser, Andreas / Langer, Lorenz (Hrsg.)*, Die Verfassungsdynamik der europäischen Integration und demokratische Partizipation: Erfahrungen und Perspektiven in Österreich und der Schweiz, Zürich/St. Gallen 2015, S. 133–161 (zitiert: GLASER, Umsetzung)

- GLASER, ANDREAS / MÜLLER, CARLA, Die Mitwirkung der Bundesversammlung beim Abschluss völkerrechtlicher Verträge, in: *Müller, Andreas Th. / Schroeder, Werner (Hrsg.)*, Demokratische Kontrolle völkerrechtlicher Verträge: Perspektiven aus Österreich und der Schweiz, Wien 2017, S. 25–42 (zitiert: GLASER/MÜLLER, Mitwirkung)
- GOETSCHEL, LAURENT, Aussenpolitik, in: *Knoepfel, Peter / Papadopoulos, Yannis / Sciarini, Pascal / Vatter, Adrian / Häusermann, Silja (Hrsg.)*, Handbuch der Schweizer Politik, 6. Aufl., Zürich 2017, S. 623–644 (zitiert: GOETSCHEL, Aussenpolitik)
- GOETSCHEL, LAURENT / BERNATH, MAGDALENA / SCHWARZ, DANIEL, Schweizerische Aussenpolitik: Grundlagen und Möglichkeiten, Zürich 2002 (zitiert: GOETSCHEL *et al.*, Schweizerische Aussenpolitik)
- GOOD, PAUL-LUKAS, Die Schengen-Assoziierung der Schweiz, Diss. St. Gallen 2009, Lachen 2010 (zitiert: GOOD, Schengen-Assoziierung)
- GRAF, MARTIN, Die Grundzüge des neuen Parlamentsrechts – sieben Thesen zur Einführung, LeGes 14/2003 (2), S. 9–12 (zitiert: GRAF, Grundzüge)
- _____, Die vorläufige Anwendung von Staatsverträgen zwischen Verfassungsgrundsätzen und der «Rücksicht auf die Forderungen der Wirklichkeit», ZBl 116/2015, S. 455–469 (zitiert: GRAF, Vorläufige Anwendung)
- _____, Gewaltenteilung und neue Bundesverfassung, ZBl 101/2000 (1), S. 1–15 (zitiert: GRAF, Gewaltenteilung)
- _____, Mitwirkung der Bundesversammlung an der staatsleitenden Politikgestaltung, insbesondere durch Grundsatz- und Planungsbeschlüsse, in: *Sägesser, Thomas (Hrsg.)*, Die Bundesbehörden: Bundesversammlung – Bundesrat – Bundesgericht: Kommentar, Beiträge und Materialien zum 5. Titel der schweizerischen Bundesverfassung, Bern 2000, S. 111–133 (zitiert: GRAF, Mitwirkung)
- GRAF, MARTIN / THELER, CORNELIA / WYSS, MORITZ VON (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis der Schweizerischen Bundesversammlung: Kommentar zum Parlamentsgesetz (ParlG) vom 13. Dezember 2002, Basel 2014 (zitiert: BEARBEITER/-IN, Komm. ParlG, Art. __, N __)
- GREWE, WILHELM GEORG, Machtprojektionen und Rechtsschranken: Essays aus vier Jahrzehnten über Verfassungen, politische Systeme und internationale Strukturen, Baden-Baden 1991 (zitiert: GREWE, Machtprojektionen und Rechtsschranken)
- GRISEL, ÉTIENNE, Initiative et référendum populaires: Traité de la démocratie semi-directe en droit suisse, 3. Aufl., Bern 2004 (zitiert: GRISEL, Initiative et référendum)
- GRODECKI, STÉPHANE, La démocratie directe en Suisse au XXI^e siècle – une évolution nécessaire?, ZSR 132/2013 (II), S. 95–193 (zitiert: GRODECKI, Démocratie directe)
- GRUBER, RETO, Die Übernahme und Umsetzung von Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstandes: ausgewählte institutionelle Aspekte, in: *Epiney, Astrid / Gammenthaler, Nina (Hrsg.)*, Schweizerisches Jahrbuch für Europarecht 2009/2010, Zürich/Basel/Genf/Bern 2010, S. 479–509 (zitiert: GRUBER, Übernahme und Umsetzung)
- GYGLI, SAVINA / HAELG, FLORIAN / POTRAFKE, NIKLAS / STURM, JAN-EGBERT, The KOF Globalisation Index – revisited, Review of International Organizations 2019 (zitiert: GYGLI *et al.*, Globalisation Index)

- HABEGGER, BEAT, Parlamentarismus in der internationalen Politik: Europarat, OSZE und Interparlamentarische Union, Diss. St. Gallen, Baden-Baden 2005 (zitiert: HABEGGER, Parlamentarismus in der internationalen Politik)
- HÄFELIN, ULRICH / HALLER, WALTER / KELLER, HELEN / THURNHERR, DANIELA, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 9. Aufl., Zürich 2016 (zitiert: HÄFELIN *et al.*, Bundesstaatsrecht)
- HÄFELIN, ULRICH / MÜLLER, GEORG / UHLMANN, FELIX, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl., Zürich 2016 (zitiert: HÄFELIN *et al.*, Verwaltungsrecht)
- HAFTER, WOLFGANG, Der Einfluss der Bundesversammlung auf die Verwaltung der auswärtigen Angelegenheiten der Schweiz, Diss. Zürich 1931 (zitiert: HAFTER, Einfluss)
- HALLER, WALTER / KÖLZ, ALFRED / GÄCHTER, THOMAS, Allgemeines Staatsrecht: Eine juristische Einführung in die Allgemeine Staatslehre, 5. Aufl., Zürich 2013 (zitiert: HALLER *et al.*, Allgemeines Staatsrecht)
- HAMMER, PETER, Funktion und Verfassungsmässigkeit der schweizerischen Entwicklungspolitik, Diss. Freiburg i.Ü. 1974 (zitiert: HAMMER, Entwicklungspolitik)
- HÄNER, ISABELLE, Kommentar zu Art. 8 BGÖ, in: *Maurer-Lambrou, Urs / Blechta, Gabor-Paul (Hrsg.)*, Datenschutzgesetz, Öffentlichkeitsgesetz: Basler Kommentar, 3. Aufl., Basel 2014, S. 779–784 (zitiert: HÄNER, Komm. Art. 8 BGÖ)
- HANGARTNER, YVO, Grundzüge des schweizerischen Staatsrechts: Erster Band: Organisation, Zürich 1980 (zitiert: HANGARTNER, Grundzüge)
- _____, Parlament und Regierung, ZBI 91/1990, S. 473–503 (zitiert: HANGARTNER, Parlament und Regierung)
- HANGARTNER, YVO / KLEY, ANDREAS, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich 2000 (zitiert: HANGARTNER/KLEY, Demokratische Rechte)
- HARDMEIER, SUSANNE, Die Mitwirkung der Bundesversammlung bei der politischen Planung und ihre Grundlagen im neuen Parlamentsgesetz, LeGes 14/2003 (2), S. 79–89 (zitiert: HARDMEIER, Mitwirkung)
- HAYOZ, FABIAN, Lobbying und Aussenpolitik: Das Scheitern des deutsch-schweizerischen Staatsvertrags zur Regelung der Nordanflüge auf den Flughafen Zürich von 2001, Diss. Bern 2015, Wien/Zürich 2016 (zitiert: HAYOZ, Lobbying und Aussenpolitik)
- HELLMANN, GUNTHER / WAGNER, WOLFGANG / BAUMANN, RAINER, Deutsche Außenpolitik: Eine Einführung, 2. Aufl., Wiesbaden 2014 (zitiert: HELLMANN *et al.*, Außenpolitik)
- HIRSCHI, CHRISTIAN / SERDÜLT, UWE / WIDMER, THOMAS, Schweizerische Aussenpolitik im Wandel: Internationalisierung, Globalisierung und Multilateralisierung, SPSR 5/1999 (1), S. 31–56 (zitiert: HIRSCHI *et al.*, Aussenpolitik im Wandel)
- IMBODEN, MAX, Die Staatsformen, Versuch einer psychologischen Deutung staatsrechtlicher Dogmen, Basel/Stuttgart 1959 (zitiert: IMBODEN, Staatsformen)
- IMBODEN, MAX / RHINOW, RENÉ A., Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung: die Rechtsgrundsätze der Verwaltungspraxis, erläutert an Entscheiden der Verwaltungsbe-

- hörden und Gerichte, 5. Aufl., Basel 1976 (zitiert: IMBODEN/RHINOW, Verwaltungsrechtsprechung)
- JAAG, TOBIAS / BUCHER, LAURA / HÄGGI FURRER, RETO, Staatsrecht der Schweiz, 2. Aufl., Zürich 2016 (zitiert: JAAG *et al.*, Staatsrecht)
- JEGHER, ANNINA, Bundesversammlung und Gesetzgebung: der Einfluss von institutionellen, politischen und inhaltlichen Faktoren auf die Gesetzgebungstätigkeit der eidgenössischen Räte, Diss. Bern 1999 (zitiert: JEGHER, Bundesversammlung und Gesetzgebung)
- JEGHER, ANNINA / LINDER, WOLF, Schweizerische Bundesversammlung: ein aktives Gesetzgebungsorgan: Eine empirische Untersuchung des Gesetzgebungsprozesses in den Jahren 1995-97, Bern 1998 (zitiert: JEGHER/LINDER, Aktives Gesetzgebungsorgan)
- JENNY, DAVID, Der Begriff der Staatsleitung und die schweizerische Bundesverfassung, Diss. Basel 1988 (zitiert: JENNY, Staatsleitung)
- JEZLER, CHRISTOPH, Der Grundsatz der Gesetzmässigkeit der Verwaltung, insbesondere im Bund, Diss. Zürich 1967 (zitiert: JEZLER, Gesetzmässigkeit)
- KÄLIN, WALTER, Verfassungsgrundsätze der schweizerischen Außenpolitik, ZSR 105/1986 (II), S. 249–383 (zitiert: KÄLIN, Verfassungsgrundsätze)
- KÄLIN, WALTER / EPINEY, ASTRID / CARONI, MARTINA / KÜNZLI, JÖRG, Völkerrecht: Eine Einführung, 4. Aufl., Bern 2016 (zitiert: KÄLIN *et al.*, Völkerrecht)
- KAUFMANN, CHRISTINE, Multistakeholder Participation in Cyberspace, SZIER 2016, S. 217–234 (zitiert: KAUFMANN, Multistakeholder Participation)
- KELLER, HELEN, Die Schweiz in der internationalen Gemeinschaft, in: *Biaggini, Giovanni / Gächter, Thomas / Kiener, Regina (Hrsg.)*, Staatsrecht, 2. Aufl., Zürich/St. Gallen 2015, S. 55–65 (zitiert: KELLER, Internationale Gemeinschaft)
- KELLER, HELEN / BALAZS-HEGEDÜS, NATALIE, Paradigmenwechsel im Verhältnis von Landesrecht und Völkerrecht?, AJP 2016, S. 712–724 (zitiert: KELLER/BALAZS-HEGEDÜS, Paradigmenwechsel)
- KIENER, REGINA, Aspekte der parlamentarischen Justizaufsicht im Kanton Bern (Gekürzte und überarbeitete Fassung eines im Auftrag der Justizkommission des Grossen Rates des Kantons Bern erstellen Gutachtens), BVR 1997, S. 385–409 (zitiert: KIENER, Justizaufsicht)
- _____, Die Bundesversammlung als Parlament des Bundes, in: *Biaggini, Giovanni / Gächter, Thomas / Kiener, Regina (Hrsg.)*, Staatsrecht, 2. Aufl., Zürich/St. Gallen 2015, S. 206–236 (zitiert: KIENER, Bundesversammlung)
- KLABBERS, JAN, Treaties, Conclusion and Entry into Force, in: *Wolfrum, Rüdiger (Hrsg.)*, Max Planck Encyclopedia of Public International Law (online edition), Oxford 2006 (zitiert: KLABBERS, Treaties)
- _____, Treaty-making by international organizations, in: *Klabbers, Jan (Hrsg.)*, An introduction to international institutional law, 2. Aufl., Cambridge/New York 2009, S. 251–270 (zitiert: KLABBERS, Treaty-making)

- KLEY, ANDREAS, Demokratisches Instrumentarium, in: *Biaggini, Giovanni / Gächter, Thomas / Kiener, Regina (Hrsg.)*, Staatsrecht, 2. Aufl., Zürich/St. Gallen 2015, S. 341–368 (zitiert: KLEY, Demokratisches Instrumentarium)
- KLEY, ANDREAS / FELLER, RETO, Die Erlassformen der Bundesversammlung im Lichte des neuen Parlamentsgesetzes, ZBl 105/2004, S. 229–245 (zitiert: KLEY/FELLER, Erlassformen)
- KLÖTI, ULRICH / SERDÜLT, UWE / WIDMER, THOMAS, Aussenpolitik von innen: Entscheidungsprozesse der schweizerischen Aussenpolitik in den achtziger und neunziger Jahren, Bern 2000 (zitiert: KLÖTI *et al.*, Aussenpolitik von innen)
- KOLAROV, ANA, Der koordinierte Pluralismus in der schweizerischen Aussenpolitik: die völkerrechtliche Vertragsschlussfähigkeit der schweizerischen Kantone in verfassungsgeschichtlicher Perspektive, Diss. Zürich 2015 (zitiert: KOLAROV, Pluralismus)
- KOLLER, HEINRICH, Der öffentliche Haushalt als Instrument der Staats- und Wirtschaftslenkung: ein Beitrag zur politischen und rechtlichen Bedeutung des haushaltsrechtlichen Instrumentariums und zum Wandel der Haushaltskompetenzen von Parlament und Regierung, Diss. Basel 1983 (zitiert: KOLLER, Öffentlicher Haushalt)
- , Der schweizerische Gesetzgeber vor der internationalen Herausforderung: Erfahrungen mit «EUROLEX» – «SWISSLEX» – «GATTLEX», ZBl 95/1994, S. 241–259 (zitiert: KOLLER, Internationale Herausforderung)
- , Regierung und Verwaltung, in: *Thürer, Daniel / Aubert, Jean-François / Müller, Jörg Paul (Hrsg.)*, Verfassungsrecht der Schweiz – Droit constitutionnel suisse, Zürich 2001, S. 1131–1152 (zitiert: KOLLER, Regierung und Verwaltung)
- KREIS, GEORG, Konkurrenz oder Kooperation? Zur Entwicklung der parlamentarischen Zuständigkeit in der Aussenpolitik (1920–1992), *Traverse* 25/2018 (3), S. 60–72 (zitiert: KREIS, Entwicklung)
- KÜBLER, DANIEL / SURBER, MICHAEL / CHRISTMANN, ANNA / BERNHARD, LAURENT, Mehr Direkte Demokratie in der Aussenpolitik? Politikwissenschaftliches Gutachten zuhanden von *economiesuisse* anlässlich der Abstimmung über die Volksinitiative «Für die Stärkung der Volksrechte in der Aussenpolitik (Staatsverträge vors Volk)», *Studien des Zentrums für Demokratie Aarau*, Nr. 2, Aarau 2012, <<https://www.zdaarau.ch/dokumente/SB-02-Aussenpolitik-ZDA.pdf>> [1. Juni 2019] (zitiert: KÜBLER *et al.*, Direkte Demokratie)
- KÜNZLI, JÖRG, Demokratische Partizipationsrechte bei neuen Formen der Begründung und bei der Auflösung völkerrechtlicher Verpflichtungen, *ZSR* 128/2009 (I), S. 47–75 (zitiert: KÜNZLI, Partizipationsrechte)
- , Verlangt New York was Strassburg verbietet? Die Umsetzung von Sanktionen des UNO-Sicherheitsrats durch die Schweiz und ihre Kompatibilität mit der EMRK, in: *Kunz, Peter V. / Weber, Jonas / Lienhard, Andreas / Fargnoli, Iole / Kren Kostkiewicz, Jalanta (Hrsg.)*, *Berner Gedanken zum Recht: Festgabe der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Bern für den Schweizerischen Juristentag 2014*, Bern 2014, S. 331–348 (zitiert: KÜNZLI, Umsetzung von Sanktionen)

- ___, Vom Umgang des Rechtsstaats mit Unrechtsregimes: völker- und landesrechtliche Grenzen des Verhaltensspielraums der schweizerischen Aussenpolitik gegenüber Völkerrecht missachtenden Staaten, Habil. Bern 2008 (zitiert: KÜNZLI, Unrechtsregimes)
- KURT, STEFANIE, Eine rechtliche Retrospektive auf die Ausschaffungsinitiative, SZK 15/2016 (1), S. 45–49 (zitiert: KURT, Ausschaffungsinitiative)
- LAMMERS, GUILLAUME, La démocratie directe et le droit international: Prise en compte des obligations internationales de la Confédération et participation populaire à la politique extérieure, Diss. Lausanne 2014, Bern 2015 (zitiert: LAMMERS, Démocratie directe)
- LANZ, CHRISTOPH, Die internationalen Beziehungen der Bundesversammlung, EuGRZ 41/2014, S. 26–29 (zitiert: LANZ, Internationale Beziehungen)
- ___, Politische Planung und Parlament: die Partizipation des Parlamentes an politischen Planungen in der Schweiz, Diss. Bern 1977 (zitiert: LANZ, Politische Planung)
- LEHNER, CAROLINE, Notverordnungsrecht: Die Kompetenzen des schweizerischen Bundesrats, des spanischen Ministerrats und des französischen Staatspräsidenten, Diss. Bern 2016 (zitiert: LEHNER, Notverordnungsrecht)
- LENDI, MARTIN, Bewährung des Rechts: Wirklichkeit, Problemlösungsfähigkeit, Politikrelevanz, Zürich 1992 (zitiert: LENDI, Bewährung)
- LEY, ISABELLE, Opposition im Völkerrecht, Diss. Berlin 2012, Berlin/Heidelberg 2015 (zitiert: LEY, Opposition)
- LIENHARD, ANDREAS, Das Neue Führungsmodell für die Bundesverwaltung (NFB): Eine verfassungsrechtliche Einschätzung, in: *Belser, Eva Maria / Waldmann, Bernhard (Hrsg.)*, Mehr oder weniger Staat? Festschrift für Peter Hänni zum 65. Geburtstag, Bern 2015, S. 247–261 (zitiert: LIENHARD, Neues Führungsmodell)
- LIENHARD, ANDREAS / MÄCHLER, AUGUST / ZIELNIEWICZ, AGATA, Öffentliches Finanzrecht, Bern 2017 (zitiert: LIENHARD *et al.*, Finanzrecht)
- LINDER, WOLF, Swiss Legislation in the Era of Globalisation: A Quantitative Assessment of Federal Legislation (1983–2007), SPSR 20/2014 (2), S. 223–231 (zitiert: LINDER, Era of Globalisation)
- LINDER, WOLF / HÜMBELIN, OLIVER / SUTTER, MICHAEL, Die Entwicklung der eidgenössischen Gesetzgebungstätigkeit 1983–2007: eine quantitative Analyse, Bern 2009, <https://www.ipw.unibe.ch/unibe/portal/fak_wiso/c_dep_sowi/inst_pw/content/e39849/e49015/e152693/e152806/files152822/GesetzesinflationII_ger.pdf> [1. Juni 2019] (zitiert: LINDER *et al.*, Gesetzgebungstätigkeit)
- LINDER, WOLF / WIRZ, ROLF, Direkte Demokratie, in: *Knoepfel, Peter / Papadopoulos, Yannis / Sciarini, Pascal / Vatter, Adrian / Häusermann, Silja (Hrsg.)*, Handbuch der Schweizer Politik, 6. Aufl., Zürich 2017, S. 145–167 (zitiert: LINDER/WIRZ, Direkte Demokratie)
- LOCKE, JOHN, The Second Treatise of Civil Government and a Letter concerning Toleration, Gouch, J. W. (Hrsg.), Oxford 1948 (zitiert: LOCKE, Second Treatise)
- MAHON, PASCAL, L'article 163 de la Constitution et les «autres» actes de l'Assemblée fédérale, LeGes 11/2000 (3), S. 41–59 (zitiert: MAHON, L'article 163)

- _____, Le principe de la séparation des pouvoirs, in: *Thürer, Daniel / Aubert, Jean-François / Müller, Jörg Paul (Hrsg.)*, Verfassungsrecht der Schweiz – Droit constitutionnel suisse, Zürich 2001, S. 1011–1025 (zitiert: MAHON, Séparation des pouvoirs)
- MAHON, PASCAL / GONIN, OLIVIER, Kommentar zu Art. 8 BGÖ, in: *Brunner, Stephan C. / Mader, Luzius (Hrsg.)*, Öffentlichkeitsgesetz: Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung vom 17. Dezember 2004 (BGÖ): Stämpfli Handkommentar, Bern 2008, S. 165–184 (zitiert: MAHON/GONIN, Komm. Art. 8 BGÖ)
- MASTRONARDI, PHILIPPE, Strukturprinzipien der Bundesverfassung? Fragen zum Verhältnis von Recht und Macht anhand des Wirtschaftsstaatsprinzips, Beiheft ZSR, Nr. 7, Basel 1988 (zitiert: MASTRONARDI, Strukturprinzipien)
- _____, Verfassungslehre: Allgemeines Staatsrecht als Lehre vom guten und gerechten Staat, Bern 2007 (zitiert: MASTRONARDI, Verfassungslehre)
- MATTLE, ADRIAN, Mitwirkung des Parlaments an der politischen Planung, Diss. Zürich 2011 (zitiert: MATTLE, Politische Planung)
- MAZIDI, SIMON, Die gesetzlichen Grundlagen der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit: Genügt das Bundesgesetz über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe den Anforderungen an eine rechtsstaatliche und zeitgemässe Entwicklungszusammenarbeit oder besteht Reformbedarf?, IFF Working Paper Online, Nr. 17, 2017, <http://www.unifr.ch/ius/assets/files/Institus/IST_Federalisme/files/Working%20Paper%20Online/17_Simon%20Mazidi.pdf> [1. Juni 2019] (zitiert: MAZIDI, Gesetzliche Grundlagen)
- MEYER, FRANK, Das neue Bundesgesetz über die Sperrung und die Rückerstattung unrechtmässig erworbener Vermögenswerte ausländischer politisch exponierter Personen (SRVG), ZStrR 134/2016 (3), S. 291–325 (zitiert: MEYER, Neues Bundesgesetz)
- MICHEL, STEPHAN, Neue Tendenzen im Bereich völkerrechtlicher Vereinbarungen und ihre Auswirkungen auf die innerstaatlichen Verfahren, in: *Müller, Andreas Th. / Schroeder, Werner (Hrsg.)*, Demokratische Kontrolle völkerrechtlicher Verträge: Perspektiven aus Österreich und der Schweiz, Wien 2017, S. 156–164 (zitiert: MICHEL, Tendenzen)
- MOERI, JACQUELINE BÉATRICE, Die Kompetenzen der schweizerischen Bundesversammlung in den auswärtigen Angelegenheiten, Diss. St. Gallen 1990 (zitiert: MOERI, Kompetenzen)
- MONNIER, JEAN, Les principes et les règles constitutionnels de la politique étrangère suisse, ZSR 105/1986 (II), S. 110–247 (zitiert: MONNIER, Principes)
- MOOR, PIERRE / FLÜCKIGER, ALEXANDRE / MARTENET, VINCENT, Droit administratif: Volume 1: Les fondements généraux, 3. Aufl., Bern 2012 (zitiert: MOOR *et al.*, Droit administratif)
- MÜLLER, GEORG, Die Gesetzmässigkeit der Bewilligung von Ausgaben, in: *Regierungsrat des Kantons Solothurn (Hrsg.)*, Festgabe Alfred Rötheli zum fünfundsechzigsten Geburtstag, Solothurn 1990, S. 329–339 (zitiert: MÜLLER, Gesetzmässigkeit)
- _____, Funktionen des Legalitätsprinzips im Organisationsrecht i.w.S. (Haushalt-, Personal- und Organisationsrecht), in: *Berchtold, Dorothee / Hofmeister, Albert (Hrsg.)*, Die öffentliche Verwaltung im Spannungsfeld zwischen Legalität und Funktionsfähigkeit:

- Schnittstellen Verwaltungsrecht und -management, Bern 1995, S. 15–26 (zitiert: MÜLLER, Legalitätsprinzip)
- _____, Inhalt und Formen der Rechtssetzung als Problem der demokratischen Kompetenzordnung, Habil. Basel 1979 (zitiert: MÜLLER, Inhalt und Formen)
- _____, Staatsleitung und Gewaltenteilung im Bund, *Parlament* 8/2005 (2), S. 16–19 (zitiert: MÜLLER, Staatsleitung)
- MÜLLER, GEORG / UHLMANN, FELIX, *Elemente einer Rechtssetzungslehre*, 3. Aufl., Zürich 2013 (zitiert: MÜLLER/UHLMANN, Rechtssetzungslehre)
- MÜLLER, HANS MANFRED, *Über das Verhältnis von Bundesversammlung und Bundesrat in der Führung der auswärtigen Politik*, Diss. Bern 1944 (zitiert: MÜLLER, Verhältnis)
- MÜLLER, JÖRG PAUL / WILDHABER, LUZIUS, *Praxis des Völkerrechts*, 3. Aufl., Bern 2001 (zitiert: MÜLLER/WILDHABER, Praxis des Völkerrechts)
- NAEF, FRANCESCO, *Soft Law und Gewaltenteilung*, *AJP* 2015, S. 1109–1121 (zitiert: NAEF, Soft Law)
- NOBS, ROGER, *Volksinitiative und Völkerrecht: Eine Studie zur Volksinitiative im Kontext der schweizerischen Aussenpolitik unter besonderer Berücksichtigung des Verhältnisses zum Völkerrecht*, Diss. St. Gallen, Zürich 2006 (zitiert: NOBS, Volksinitiative und Völkerrecht)
- NUSPLIGER, KURT, *Die Mitwirkung der kantonalen Parlamente an der europapolitischen Willensbildung*, in: *Konferenz der Kantonsregierungen (Hrsg.)*, Zwischen EU-Beitritt und bilateralem Weg: Überlegungen und Reformbedarf aus kantonalen Sicht: Expertenberichte im Auftrag der Arbeitsgruppe «Europa – Reformen der Kantone», Zürich/Basel/Genf 2006, S. 1–76 (zitiert: NUSPLIGER, Mitwirkung)
- OESCH, MATTHIAS, *Gewaltenteilung und Rechtsschutz im schweizerischen Aussenwirtschaftsrecht*, *ZBl* 105/2004, S. 285–321 (zitiert: OESCH, Gewaltenteilung und Rechtsschutz)
- PEDRETTI, RAMONA, *Immunity of Heads of State and State Officials for International Crimes*, Diss. Luzern 2013, Leiden/Boston 2015 (zitiert: PEDRETTI, Immunity)
- PETERMANN, FRANK TH., *Dual Use: Aspekte des Bundesgesetzes über die Kontrolle zivil und militärisch verwendbarer Güter sowie besonderer militärischer Güter und der Güterlisten*, Zürich 2014 (zitiert: PETERMANN, Dual Use)
- PETERS, ANNE, *Treaty Making Power*, in: *Wolfrum, Rüdiger (Hrsg.)*, *Max Planck Encyclopedia of Public International Law* (online edition), Oxford 2009 (zitiert: PETERS, Treaty Making Power)
- _____, *Völkerrecht: Allgemeiner Teil*, 4. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2016 (zitiert: PETERS, Völkerrecht)
- PETRIG, ANNA, *Die demokratische Mitwirkung an der Entstehung und Umsetzung rechtsetzender Beschlüsse internationalen Rechts*, *SZIER* 2015, S. 507–537 (zitiert: PETRIG, Demokratische Mitwirkung)
- _____, *Sind die parlamentarische Genehmigung und das Referendum im Aussenbereich auf völkerrechtliche Verträge beschränkt? Eine Untersuchung anhand von Kompetenz-*

- transfers an Völkerrechtsakteure, ZaöRV 78/2018, S. 93–146 (zitiert: PETRIG, Genehmigung im Aussenbereich)
- PFISTER, ALOIS, Parlamentarische Vorstösse, in: *Altermatt, Urs / Garamvölgyi, Judit (Hrsg.)*, Innen- und Aussenpolitik: Primat oder Interdependenz? Festschrift zum 60. Geburtstag von Walther Hofer, Bern/Stuttgart 1980, S. 405–429 (zitiert: PFISTER, Parlamentarische Vorstösse)
- RHINOW, RENÉ, Grundprobleme der schweizerischen Demokratie, ZSR 103/1984 (II), S. 111–273 (zitiert: RHINOW, Grundprobleme)
- ___, Politische Funktionen des Rechts, ZSR 127/2008 (I), S. 181–206 (zitiert: RHINOW, Funktionen des Rechts)
- ___, Recht im politischen Prozess: Beiträge zu Institutionen und Reformen im demokratischen Verfassungsstaat, mit biografischen Anmerkungen, Basel 2017 (zitiert: RHINOW, Recht im politischen Prozess)
- RHINOW, RENÉ / SCHEFER, MARKUS / UEBERSAX, PETER, Schweizerisches Verfassungsrecht, 3. Aufl., Basel 2016 (zitiert: RHINOW *et al.*, Verfassungsrecht)
- RICHLI, PAUL, Legalitätsprinzip und Finanzhilfen, ZBJV 120/1984, S. 313–330 (zitiert: RICHLI, Legalitätsprinzip)
- RÖBEN, VOLKER, Aussenverfassungsrecht: eine Untersuchung zur auswärtigen Gewalt des offenen Staates, Habil. Heidelberg 2006, Tübingen 2007 (zitiert: RÖBEN, Aussenverfassungsrecht)
- ROUSSEAU, JEAN-JACQUES, Du contrat social ou Principes du droit politique, Paris 1880 (zitiert: ROUSSEAU, Contrat social)
- RUCH, ALEXANDER, Äussere und innere Sicherheit, in: *Thürer, Daniel / Aubert, Jean-François / Müller, Jörg Paul (Hrsg.)*, Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich 2001, S. 889–901 (zitiert: RUCH, Sicherheit)
- SÄGESSER, THOMAS, Das fakultative Referendum bei völkerrechtlichen Verträgen, die wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthalten, Jusletter 7. September 2009 (zitiert: SÄGESSER, Fakultatives Referendum)
- ___, Die vorläufige Anwendung völkerrechtlicher Verträge durch den Schweizerischen Bundesrat, recht 2003, S. 85–92 (zitiert: SÄGESSER, Vorläufige Anwendung)
- ___, Kommentar, in: *Sägesser, Thomas (Hrsg.)*, Die Bundesbehörden: Bundesversammlung – Bundesrat – Bundesgericht: Kommentar, Beiträge und Materialien zum 5. Titel der schweizerischen Bundesverfassung, Bern 2000, S. 135–538 (zitiert: SÄGESSER, Komm. BV)
- ___, Oberaufsicht der Bundesversammlung, SJZ 109/2013, S. 125–136 (zitiert: SÄGESSER, Oberaufsicht)
- ___, Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz RVOG vom 21. März 1997: Stämpfli Handkommentar, Bern 2007 (zitiert: SÄGESSER, Komm. RVOG)
- SASSÒLI, MARCO, Exportation d’armes: la curieuse interprétation du Conseil fédéral, Plaidoyer 29/2011 (4), S. 24 f. (zitiert: SASSÒLI, Exportation d’armes)

- SAXER, URS, Die Umsetzung völkerrechtlicher Verträge im Verfahren gemäss Art. 141a BV: auch ein Problem der Volksrechte, AJP 2015, S. 821–833 (zitiert: SAXER, Umsetzung völkerrechtlicher Verträge)
- SAXER, URS / SUTTER, PATRICK, Die Voranwendung internationaler Verträge durch den Bundesrat: Dringlichkeit, Rechtsstaat und Demokratie im schweizerischen Staatsvertragsrecht, AJP 2003, S. 1406–1420 (zitiert: SAXER/SUTTER, Voranwendung)
- SCHAUB, MARTIN, Der UBS-Staatsvertrag und die EMRK: Bemerkungen zum Urteil A-4013/2010 des Bundesverwaltungsgerichts – gleichzeitig eine Studie zur Hierarchie des Völkervertragsrechts, AJP 2011, S. 1294–1316 (zitiert: SCHAUB, UBS-Staatsvertrag)
- SCHENKER, CLAUDE, L’application provisoire des traités: Droit et pratique suisses, SZIER 2015, S. 217–238 (zitiert: SCHENKER, L’application provisoire)
- SCHMID, GERHARD / UHLMANN, FELIX, Idee und Ausgestaltung des Rechtsstaates, in: *Thürer, Daniel / Aubert, Jean-François / Müller, Jörg Paul (Hrsg.)*, Verfassungsrecht der Schweiz – Droit constitutionnel suisse, Zürich 2001, S. 223–232 (zitiert: SCHMID/UHLMANN, Rechtsstaat)
- SCHMID, SAMUEL, Aufträge an den Bundesrat, in: *Sägesser, Thomas (Hrsg.)*, Die Bundesbehörden: Bundesversammlung – Bundesrat – Bundesgericht: Kommentar, Beiträge und Materialien zum 5. Titel der schweizerischen Bundesverfassung, Bern 2000, S. 95–109 (zitiert: SCHMID, Aufträge)
- SCHOTT, MARKUS / KÜHNE, DANIELA, An den Grenzen des Rechtsstaats: exekutive Notverordnungs- und Notverfügungsrechte in der Kritik, ZBl 111/2010, S. 409–450 (zitiert: SCHOTT/KÜHNE, Grenzen)
- SCHWAB, PHILIPPE, L’émergence de la diplomatie parlementaire – pratique, défis et risques, Contribution au débat général, Association des Secrétaires généraux de Parlement, 30 september 2013, <<https://www.parlament.ch/centers/documents/de/discours-philippe-schwab-sg-asgp-geneve-2013-09-30.pdf>> [1. Juni 2019] (zitiert: SCHWAB, Diplomatie parlementaire)
- SCHWAB, RENÉ, Ziele der Aussenpolitik: Art. 54 BV, in: *Gächter, Thomas / Bertschi, Martin (Hrsg.)*, Neue Akzente in der «nachgeführten» Bundesverfassung: Analysen und Perspektiven von Assistierenden des Rechtswissenschaftlichen Instituts der Universität Zürich, Zürich 2000, S. 183–202 (zitiert: SCHWAB, Ziele der Aussenpolitik)
- SEIDELMANN, REIMUND, Außenpolitik, in: *Nohlen, Dieter / Schultze, Rainer-Olaf (Hrsg.)*, Lexikon der Politikwissenschaft: Theorien, Methoden, Begriffe: Band 1: A-M, 4. Aufl., München 2010, S. 47–50 (zitiert: SEIDELMANN, Außenpolitik)
- SEILER, HANSJÖRG, Gewaltenteilung: Allgemeine Grundlagen und schweizerische Ausgestaltung, Habil. Bern 1994 (zitiert: SEILER, Gewaltenteilung)
- SPINNER, BRUNO, Die Kompetenzdelegation beim Abschluss völkerrechtlicher Verträge in der Schweiz, Diss. Zürich 1977 (zitiert: SPINNER, Kompetenzdelegation)
- STEIMEN, URS, Kommentar zu Art. 7 BGÖ, in: *Maurer-Lambrou, Urs / Blechta, Gabor-Paul (Hrsg.)*, Datenschutzgesetz, Öffentlichkeitsgesetz: Basler Kommentar, 3. Aufl., Basel 2014, S. 763–769 (zitiert: STEIMEN, Komm. Art. 7 BGÖ)

- STEINMANN, GEROLD, Denk-würdige Wiederwahl der Bundesrichterinnen und Bundesrichter, ZBl 116/2015, S. 1 f. (zitiert: STEINMANN, Wiederwahl)
- STERN, KLAUS, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland: Band II: Staatsorgane, Staatsfunktionen, Finanz- und Haushaltsverfassung, Notstandsverfassung, München 1980 (zitiert: STERN, Staatsrecht)
- STORZ, ANNA / MUELLER, SEAN, Parlamentarische Kontrolle: Parteipolitik oder Machtteilung? Die PUK-Anträge im Schweizer Parlament, in: *Vatter, Adrian (Hrsg.)*, Das Parlament in der Schweiz: Macht und Ohnmacht der Volksvertretung, Zürich 2018, S. 165–196 (zitiert: STORZ/MUELLER, Parlamentarische Kontrolle)
- STURNY, THIEMO, Mitwirkungsrechte der Kantone an der Aussenpolitik des Bundes, Diss. Freiburg i.Ü. 1998 (zitiert: STURNY, Mitwirkungsrechte)
- SUNDELIUS, BENGT, Interdependence and Foreign Policy, Cooperation and Conflict 15/1980 (4), S. 187–208 (zitiert: SUNDELIUS, Interdependence)
- TALMON, STEFAN, The Security Council as World Legislature, AJIL 99/2005, S. 175–193 (zitiert: TALMON, World Legislature)
- THÜRER, DANIEL, Grauzonen zwischen rechtlicher und ausserrechtlicher Normierung im Bereich der internationalen Beziehungen: die rechtlich unverbindlichen zwischenstaatlichen Abkommen als Beispiel, Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft 24/1984, S. 261–278 (zitiert: THÜRER, Grauzonen)
- _____, Soft Law, in: *Wolfrum, Rüdiger (Hrsg.)*, Max Planck Encyclopedia of Public International Law (online edition), Oxford 2009 (zitiert: THÜRER, Soft Law)
- _____, «Soft Law» – eine neue Form von Völkerrecht?, ZSR 104/1985 (I), S. 429–453 (zitiert: THÜRER, Neue Form)
- _____, Verfassungsrecht und Völkerrecht, in: *Aubert, Jean-François / Müller, Jörg Paul / Thüer, Daniel (Hrsg.)*, Verfassungsrecht der Schweiz – Droit constitutionnel suisse, Zürich 2001, S. 179–206 (zitiert: THÜRER, Verfassungsrecht und Völkerrecht)
- TRIBE, LAURENCE H., American constitutional law, 3. Aufl., New York 2000 (zitiert: TRIBE, Constitutional Law)
- TRIPET CORDIER, FLORENT, Ein Instrument der parlamentarischen Mitwirkung im Bereich der schweizerischen Aussenpolitik: Die Information und Konsultation gemäss Art. 152 Parlamentsgesetz, Cahier de l'IDHEAP 270/2012, Lausanne (zitiert: TRIPET CORDIER, Instrument)
- TRÜMPLER, RALPH, Notrecht: eine Taxonomie der Manifestationen und eine Analyse des intrakonstitutionellen Notrechts de lege lata und de lege ferenda, Diss. Zürich 2012 (zitiert: TRÜMPLER, Notrecht)
- TSCHANNEN, PIERRE, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 4. Aufl., Bern 2016 (zitiert: TSCHANNEN, Staatsrecht)
- TSCHANNEN, PIERRE / ZIMMERLI, ULRICH / MÜLLER, MARKUS, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl., Bern 2014 (zitiert: TSCHANNEN *et al.*, Verwaltungsrecht)

- UEBERSAX, PETER, Ist das vom Parlament beschlossene Ausführungsgesetz zu Art. 121a BV verfassungswidrig?, Jusletter 20. März 2016 (zitiert: UEBERSAX, Ausführungsgesetz)
- UTZ, FLORIAN, Die Impulse zur Rechtsetzung im Bund, LeGes 16/2005 (2), S. 41–62 (zitiert: UTZ, Impulse)
- VATTER, ADRIAN / WIRZ, ROLF, Der Einfluss der Bundesversammlung auf die Gesetzgebung unter besonderer Berücksichtigung der Parlamentarischen Initiative, Bern 2005, <<https://boris.unibe.ch/80001/1/381714.pdf>> [1. Juni 2019] (zitiert: VATTER/WIRZ, Einfluss der Bundesversammlung)
- VERDROSS, ALFRED / SIMMA, BRUNO, Universelles Völkerrecht: Theorie und Praxis, 3. Aufl., Berlin 1984 (zitiert: VERDROSS/SIMMA, Universelles Völkerrecht)
- VIRALLY, MICHEL, La distinction entre textes internationaux de portée juridique et textes internationaux dépourvus de portée juridique (à l'exception des textes émanant des organisations internationales), Annuaire de l'Institut de droit international 60/1983 (I), S. 166–357 (zitiert: VIRALLY, La distinction)
- WAGNER, PATRIK, Die Motion nach eidgenössischem Parlamentsrecht, Diss. St. Gallen 1990 (zitiert: WAGNER, Motion)
- WALDMANN, BERNHARD / BELSER, EVA MARIA / EPINEY, ASTRID (Hrsg.), Bundesverfassung: Basler Kommentar, Basel 2015 (zitiert: BEARBEITER/-IN, BS Komm. BV, Art. _, N_)
- WIDMER, PAUL, Ein sicheres Rezept für Wirrwarr in der Aussenpolitik, NZZ am Sonntag, 24. Juni 2018, S. 14 (zitiert: WIDMER, Wirrwarr)
- WIDMER, SIGMUND, Parlament und Aussenpolitik, Jahrbuch Schweizerische Vereinigung für Politische Wissenschaft 28/1988, S. 33–44 (zitiert: WIDMER, Parlament und Aussenpolitik)
- WIESLI, RETO / LINDER, WOLF, Repräsentation, Artikulation und Durchsetzung kantonaler Interessen im Ständerat und im Nationalrat: Studie im Auftrag der Parlamentsdienste der schweizerischen Bundesversammlung, Bern 2000 (zitiert: WIESLI/LINDER, Kantonale Interessen)
- WILDHABER, LUZIUS, Aussenpolitische Kompetenzordnung im schweizerischen Bundesstaat, in: *Riklin, Alois / Haug, Hans / Probst, Raymond (Hrsg.)*, Neues Handbuch der Schweizerischen Aussenpolitik, Bern 1992, S. 121–149 (zitiert: WILDHABER, Kompetenzordnung)
- , Kompetenzverteilung innerhalb der Bundesorgane, in: *Riklin, Alois / Haug, Hans / Binswanger, Hans Christoph (Hrsg.)*, Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik, Bern 1975, S. 253–273 (zitiert: WILDHABER, Kompetenzverteilung)
- , Legalitätsprinzip und Aussenpolitik: eine Problemskizze, in: *Brunner, Edouard / Muheim, Franz E. / Stücheli, Rolf / Widmer, Paul (Hrsg.)*, Einblick in die schweizerische Aussenpolitik: zum 65. Geburtstag von Staatssekretär Raymond Probst, Zürich 1984, S. 443–460 (zitiert: WILDHABER, Legalitätsprinzip und Aussenpolitik)

- _____, Parliamentary Participation in Treaty-Making, Report on Swiss Law – Europe, Chicago-Kent Law Review 67/1991 (2), S. 437–458 (zitiert: WILDHABER, Parliamentary Participation)
- WILHELM, ANDREAS, Aussenpolitik: Grundlagen, Strukturen und Prozesse, München/Wien 2006 (zitiert: WILHELM, Aussenpolitik)
- WOLFRUM, RÜDIGER, Kontrolle der auswärtigen Gewalt: Bericht, VVDStRL 56/1997, S. 38–63 (zitiert: WOLFRUM, Kontrolle)
- _____, Legitimacy of International Law from a Legal Perspective: Some Introductory Considerations, in: *Wolfrum, Rüdiger / Röben, Volker (Hrsg.), Legitimacy in International Law*, Berlin 2008, S. 1–24 (zitiert: WOLFRUM, Legitimacy)
- WYSS, MARTIN, Rechtsetzungslehre: ein Abriss mit Arbeits- und Studientexten, Bern 2016 (zitiert: WYSS, Rechtsetzungslehre)
- WYSS, MORITZ VON, Maximen und Prinzipien des parlamentarischen Verfahrens: eine Untersuchung über die Schweizerische Bundesversammlung, Diss. Zürich 2001 (zitiert: WYSS, Parlamentarisches Verfahren)
- WYTENBACH, JUDITH, Umsetzung von Menschenrechtsübereinkommen in Bundesstaaten: Gleichzeitig ein Beitrag zur grundrechtlichen Ordnung im Föderalismus, Habil. Bern, Zürich/St. Gallen 2017 (zitiert: WYTENBACH, Umsetzung)
- ZEHNDER, DANIEL, Parlamentarische Tätigkeit im globalen Kontext, Masterarbeit Bern 2007, <<https://www.parlament.ch/centers/documents/de/daniel-zehnder-globaler-kontext-2007-10-22.pdf>> [1. Juni 2019] (zitiert: ZEHNDER, Parlamentarische Tätigkeit)
- ZELLWEGER, VALENTIN, Die demokratische Legitimation staatsvertraglichen Rechts, in: *Cottier, Thomas / Achermann, Alberto / Wüger, Daniel / Zellweger, Valentin (Hrsg.), Der Staatsvertrag im schweizerischen Verfassungsrecht: Beiträge zu Verhältnis und methodischer Angleichung von Völkerrecht und Bundesrecht*, Bern 2001, S. 251–416 (zitiert: ZELLWEGER, Demokratische Legitimation)
- _____, Völkerrecht und Bundesstaat: Mittel des Völkerrechts zur Vereinbarung von Staatsvertrags- und Bundesstaatsrecht, Diss. Basel 1991, Berlin 1992 (zitiert: ZELLWEGER, Völkerrecht und Bundesstaat)
- ZIEGLER, ANDREAS R., Einführung in das Völkerrecht, 3. Aufl., Bern 2015 (zitiert: ZIEGLER, Völkerrecht)
- _____, Schweizerische Rechtsprechung in völkerrechtlichen Fragen: Leiturteile des Schweizerischen Bundesgerichts zum internationalen Recht, Zürich 2015 (zitiert: ZIEGLER, Rechtsprechung)
- ZIELNIEWICZ, AGATA, Zur stärkeren Beteiligung der Bundesversammlung in ausserordentlichen Lagen, Parlament 13/2010 (2), S. 24–30 (zitiert: ZIELNIEWICZ, Beteiligung)

Verzeichnis der Materialien und weiterer amtlicher Publikationen

- Aussenpolitische Strategie 2016–2019, Bericht des Bundesrates über die Schwerpunkte der Legislatur, 17. Februar 2016, <https://www.eda.admin.ch/content/dam/eda/de/documents/publications/SchweizerischeAussenpolitik/Aussenpolitische-Strategie_DE.pdf> [1. Juni 2019] (zitiert: Aussenpolitische Strategie 2016–2019)
- Aussenpolitische Strategie 2020–2023, EDA, 29. Januar 2020, <https://www.eda.admin.ch/dam/eda/de/documents/publications/SchweizerischeAussenpolitik/Aussenpolitische-Strategie-2020-23_DE.pdf> [1. März 2020] (zitiert: Aussenpolitische Strategie 2020–2023)
- Aussenpolitischer Bericht 2014 vom 14. Januar 2015, BBl 2015 1055 (zitiert: Aussenpolitischer Bericht 2014)
- Aussenpolitischer Bericht 2015 vom 13. Januar 2016, BBl 2016 593 (zitiert: Aussenpolitischer Bericht 2015)
- Aussenpolitischer Bericht 2016 vom 11. Januar 2017, BBl 2017 1233 (zitiert: Aussenpolitischer Bericht 2016)
- Aussenpolitischer Bericht 2017 vom 21. Februar 2018, BBl 2018 1791 (zitiert: Aussenpolitischer Bericht 2017)
- Aussenpolitischer Bericht 2018 vom 30. Januar 2019, BBl 2019 1505 (zitiert: Aussenpolitischer Bericht 2018)
- Aussenpolitischer Bericht 2019 vom 29. Januar 2020, BBl 2020 1565 (zitiert: Aussenpolitischer Bericht 2019)
- Avis de droit, DFAE, Direction du droit international public, Droit des traités internationaux, 8. März 2007, VPB 2007.18, S. 331 ff.
- Bericht der Arbeitsgruppe «Aussenpolitische Vision Schweiz 2028» zuhanden von Bundesrat Ignazio Cassis, Die Schweiz in der Welt 2028, AVIS28, 2. Juli 2019, <https://www.eda.admin.ch/dam/eda/de/documents/aktuell/dossiers/avis28-bericht-190619_DE.pdf> [1. Juni 2020] (zitiert: AVIS28)
- Bericht der Aussenpolitischen Kommission des Ständerates vom 12. Mai 2011, Parlamentarische Initiative Verbesserung der Wirksamkeit und Koordination der internationalen Tätigkeiten der Bundesversammlung, BBl 2011 6443 (zitiert: Bericht APK-S, Internationale Tätigkeiten)
- Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates vom 5. September 2017, Nachkontrolle zur Evaluation der Aufsicht über die flankierenden Massnahmen, zur Personenfreizügigkeit und deren Wirkungen, BBl 2017 7659 (zitiert: Bericht GPK-N, Flankierende Massnahmen)
- Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates, Interdepartementale Zusammenarbeit in der Aussenpolitik, 28. Februar 2014, BBl 2014 5449 (zitiert: Bericht GPK-N, Zusammenarbeit)

- Bericht der Kommission des Nationalrats vom 16. Mai 1991, Parlamentarische Initiative Parlamentsreform, BBl 1991 III 617 (zitiert: Bericht Kommission-N, Parlamentsreform)
- Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates vom 3. November 2005, Parlamentarische Initiative Legislaturplanung, BBl 2006 1837 (zitiert: Bericht SPK-N, Legislaturplanung)
- Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates vom 5. Februar 2010, Parlamentarische Initiative Wahrung von Demokratie, Rechtsstaat und Handlungsfähigkeit in ausserordentlichen Lagen, BBl 2010 1563 (zitiert: Bericht SPK-N, Ausserordentliche Lagen)
- Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates vom 7. Mai 1999, Parlamentarische Initiative Geschäftsverkehrsgesetz Anpassungen an die neue BV, BBl 1999 IV 4809 (zitiert: Bericht SPK-N, Anpassungen GVG)
- Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates, Parlamentarische Initiative Parlamentsgesetz, 1. März 2001, BBl 2001 3467 (zitiert: Bericht SPK-N, ParlG)
- Bericht der Staatspolitischen Kommission des Ständerates vom 14. Mai 2018, Parlamentarische Initiative, 16.456, Kündigung und Änderung von Staatsverträgen. Verteilung der Zuständigkeiten, BBl 2018 3471 (zitiert: Bericht SPK-S, Kündigung/Änderung)
- Bericht der Staatspolitischen Kommission des Ständerates vom 18. November 2003, Parlamentarische Initiative Vorläufige Anwendung von völkerrechtlichen Verträgen, BBl 2004 761 (zitiert: Bericht SPK-S, Völkerrechtliche Verträge)
- Bericht der Staatspolitischen Kommission des Ständerates vom 2. April 2001, Parlamentarische Initiative (Kommission 96.091 SR) Beseitigung von Mängeln der Volksrechte, BBl 2001 4803 (zitiert: Bericht SPK-S, Volksrechte)
- Bericht der Staatspolitischen Kommission des Ständerates vom 20. August 2015, Anforderungen an die Gültigkeit von Volksinitiativen, Prüfung des Reformbedarfs, BBl 2015 7099 (Bericht SPK-S, Gültigkeit von Volksinitiativen)
- Bericht der Staatspolitischen Kommission des Ständerates vom 27. Januar 2014, Parlamentarische Initiative, Für ein Auslandschweizergesetz, BBl 2014 1915 (zitiert: Bericht SPK-S, Auslandschweizergesetz)
- Bericht des Bundesrates in Erfüllung der Motion 06.3666 der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates über die «Instrumente des Bundesrates zur strategischen Führung und gesetzliche Grundlagen», ohne Datum, <https://www.eda.admin.ch/dam/deza/de/documents/die-deza/strategie/186073-bericht-instrumente-strategische-fuehrung_DE.pdf> [1. Juni 2019] (zitiert: Bericht BR, Motion 06.3666)
- Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates 18.4104 der Aussenpolitische Kommission des Ständerates vom 12. November 2018, Konsultation und Mitwirkung des Parlaments im Bereich von Soft Law, 26. Juni 2019, <<https://www.parlament.ch/centers/eparl/curia/2018/20184104/Bericht%20BR%20D.pdf>> [1. Juni 2020] (zitiert: Bericht BR, Soft Law)

- Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates 13.3805 vom 12. Juni 2015, Klares Verhältnis zwischen Völkerrecht und Landesrecht, <<https://www.parlament.ch/centers/eparl/curia/2013/20133805/Bericht%20BR%20D.pdf>> [1. Juni 2019] (zitiert: Bericht BR, Klares Verhältnis)
- Bericht des Bundesrates über das Verhältnis von Völkerrecht und Landesrecht vom 5. März 2010 in Erfüllung des Postulats 07.3764 der Kommission für Rechtsfragen des Ständerates vom 16. Oktober 2007 und des Postulats 08.3765 der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates vom 20. November 2008, BBI 2010 2263 (zitiert: Bericht BR, Verhältnis Völkerrecht und Landesrecht)
- Bericht des Bundesrates über die Aussenpolitik der Schweiz in den 90er Jahren, 29. November 1993, BBI 1994 I 153 (zitiert: Bericht BR, Aussenpolitik 90er Jahre)
- Bericht des Bundesrates vom 19. November 2014 in Erfüllung des Postulats Stöckli 13.4187 vom 12. Dezember 2013, 40 Jahre EMRK-Beitritt der Schweiz: Erfahrungen und Perspektiven, BBI 2015 357 (zitiert: Bericht BR, EMRK)
- Bericht des Bundesrates vom 24. August 2016, Die Sicherheitspolitik der Schweiz, BBI 2016 7763 (zitiert: Bericht BR, Sicherheitspolitik 2016)
- Bericht des Bundesrates vom 3. März 2017 über Motionen und Postulate der gesetzgebenden Räte im Jahre 2016, Auszug: Kapitel I, BBI 2017 2865 (zitiert: Bericht BR, Mo./Po. 2017)
- Bericht des Bundesrates vom 6. März 2015 über Motionen und Postulate der gesetzgebenden Räte im Jahre 2014, Auszug: Kapitel I, BBI 2015 3111 (zitiert: Bericht BR, Mo./Po. 2014)
- Bericht des Büros des Ständerates vom 17. Mai 2013, Parlamentarische Initiative Verleihung des Botschaftertitels an den Verantwortlichen für den Bereich Internationale Beziehungen des Parlamentes, Kompetenz der Verwaltungsdelegation, BBI 2013 6553 (zitiert: Bericht Büro Ständerat, Botschaftertitel)
- Bericht Geschäftsprüfungsdelegation der Eidgenössischen Räte vom 19. Januar 2009, Fall Tinner: Rechtmässigkeit der Beschlüsse des Bundesrats und Zweckmässigkeit seiner Führung, BBI 2009 5007 (zitiert: Bericht GPDel, Fall Tinner)
- Bericht über die im Jahr 2013 abgeschlossenen völkerrechtlichen Verträge vom 28. Mai 2014, BBI 2014 4279 (zitiert: Bericht Völkerrechtliche Verträge 2013)
- Bericht über die im Jahr 2014 abgeschlossenen völkerrechtlichen Verträge vom 20. Mai 2015, BBI 2015 4249 (zitiert: Bericht Völkerrechtliche Verträge 2014)
- Bericht über die im Jahr 2015 abgeschlossenen völkerrechtlichen Verträge vom 25. Mai 2016, BBI 2016 5371 (zitiert: Bericht Völkerrechtliche Verträge 2015)
- Bericht über die im Jahr 2016 abgeschlossenen völkerrechtlichen Verträge vom 24. Mai 2017, BBI 2017 4573 (zitiert: Bericht Völkerrechtliche Verträge 2016)
- Bericht über die im Jahr 2017 abgeschlossenen völkerrechtlichen Verträge vom 1. Juni 2018, BBI 2018 4273 (zitiert: Bericht Völkerrechtliche Verträge 2017)

- Bericht zur Aussenwirtschaftspolitik 2014 und Botschaften zu Wirtschaftsvereinbarungen sowie Bericht über zolltarifarisches Massnahmen im Jahr 2014 vom 14. Januar 2015, BBl 2015 1457 (zitiert: Bericht Aussenwirtschaftspolitik 2014)
- Bericht zur Aussenwirtschaftspolitik 2018 und Botschaften zu Wirtschaftsvereinbarungen sowie Bericht über zolltarifarisches Massnahmen im Jahr 2018 vom 16. Januar 2019, BBl 2019 1605 (zitiert: Bericht Aussenwirtschaftspolitik 2018)
- BK, Der Bund kurz erklärt 2019, Februar 2019, <https://www.bk.admin.ch/dam/bk/de/dokumente/komm-ue/Buku2019/der_bund_kurz_erklaert_2019.pdf.download.pdf/BUKU_2019_DE_Internet.pdf> [1. Juni 2019] (zitiert: BK, Bund kurz erklärt)
- BK, Eidgenössische Volksinitiative «Für eine massvolle Zuwanderung (Begrenzungsinitiative)», Vorprüfung, BBl 2018 108 (zitiert: Vorprüfung Begrenzungsinitiative)
- Botschaft betreffend die Internationalen Übereinkommen zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus und zur Bekämpfung terroristischer Bombenanschläge sowie die Änderung des Strafgesetzbuches und die Anpassung weiterer Bundesgesetze vom 26. Juni 2002, BBl 2002 5390 (zitiert: Botschaft Terrorismusfinanzierung)
- Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend ein Bundesgesetz über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe vom 19. März 1973, BBl 1973 I 869 (zitiert: Botschaft Entwicklungszusammenarbeit 1973)
- Botschaft über das Bundesgesetz über die internationale Währungshilfe (Währungshilfegesetz, WHG) vom 21. Mai 2003, BBl 2003 4775 (zitiert: Botschaft Währungshilfegesetz)
- Botschaft über den Beitrag der Schweiz zugunsten von Bulgarien und Rumänien zur Verringerung der wirtschaftlichen und sozialen Ungleichheiten in der erweiterten Europäischen Union vom 5. Juni 2009, BBl 2009 4849 (zitiert: Botschaft Erweiterungsbeitrag Bulgarien/Rumänien)
- Botschaft über den Beitrag der Schweiz zugunsten von Kroatien zur Verringerung der wirtschaftlichen und sozialen Ungleichheiten in der erweiterten Europäischen Union vom 28. Mai 2014, BBl 2014 4161 (zitiert: Botschaft Erweiterungsbeitrag Kroatien)
- Botschaft über den Beitrag der Schweiz zur Verringerung der wirtschaftlichen und sozialen Ungleichheiten in der erweiterten Europäischen Union vom 15. Dezember 2006, BBl 2007 489 (zitiert: Botschaft Erweiterungsbeitrag I)
- Botschaft über die Ergänzung der am 18. Juni 2010 von der Schweizerischen Bundesversammlung genehmigten Doppelbesteuerungsabkommen vom 6. April 2011, BBl 2011 3749 (zitiert: Botschaft Doppelbesteuerungsabkommen)
- Botschaft über die Genehmigung und die Umsetzung der Notenaustausche zwischen der Schweiz und der EU betreffend die Übernahme der Verordnungen (EU) Nr. 603/2013 und (EU) Nr. 604/2013 (Weiterentwicklungen des Dublin/Eurodac-Besitzstands) vom 7. März 2014, BBl 2014 2675 (zitiert: Botschaft Änderung Dublin/Eurodac)
- Botschaft über die Gewährleistung der geänderten Verfassungen der Kantone Thurgau, Tessin, Wallis und Genf vom 16. August 2017, BBl 2017 5849
- Botschaft über die internationale Zusammenarbeit 2013–2016 vom 15. Februar 2012, BBl 2012 2485 (zitiert: Botschaft IZA 2013–2016)

- Botschaft über die Volksinitiative «zum Schutze des Alpengebietes vor dem Transitverkehr» vom 12. Februar 1992, BBl 1992 II 877
- Botschaft über die Volksinitiativen «für eine vernünftige Asylpolitik» und «gegen die illegale Einwanderung» vom 22. Juni 1994, BBl 1994 III 1486
- Botschaft über die Weiterentwicklung der ziel- und ergebnisorientierten Verwaltungsführung – Neues Führungsmodell für die Bundesverwaltung (NFB) vom 20. November 2013, BBl 2014 767 (zitiert: Botschaft NFB)
- Botschaft über eine neue Bundesverfassung vom 20. November 1996, BBl 1997 I 1 (zitiert: Botschaft BV)
- Botschaft zum Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und den Vereinigten Staaten von Amerika über den Einsatz von gemeinsamen Ermittlungsgruppen zur Bekämpfung des Terrorismus und der Finanzierung des Terrorismus vom 6. September 2006, BBl 2006 7781 (zitiert: Botschaft Abkommen Terrorismusbekämpfung USA)
- Botschaft zum Bundesbeschluss über die Genehmigung und die Umsetzung des revidierten Übereinkommens von Lugano über die gerichtliche Zuständigkeit, die Anerkennung und die Vollstreckung gerichtlicher Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen vom 18. Februar 2009, BBl 2009 1777 (zitiert: Botschaft Lugano-Übereinkommen)
- Botschaft zum Bundesgesetz über das Verbot der Gruppierungen «Al-Qaida» und «Islamischer Staat» sowie verwandter Organisationen vom 12. November 2014, BBl 2014 8925 (zitiert: Botschaft BG Al-Qaida)
- Botschaft zum Bundesgesetz über die Kompetenz zum Abschluss völkerrechtlicher Verträge von beschränkter Tragweite und über die vorläufige Anwendung völkerrechtlicher Verträge (Änderung des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes und des Parlamentsgesetzes) vom 7. Juli 2012, BBl 2012 7465 (zitiert: Botschaft Völkerrechtliche Verträge)
- Botschaft zum Bundesgesetz über die Sperrung und die Rückerstattung unrechtmässig erworbener Vermögenswerte ausländischer politisch exponierter Personen vom 21. Mai 2014, BBl 2014 5265 (zitiert: Botschaft SRVG)
- Botschaft zum Bundesgesetz über Massnahmen zur zivilen Friedensförderung und Stärkung der Menschenrechte vom 22. Oktober 2002, BBl 2002 7611 (zitiert: Botschaft Friedensförderung 2002)
- Botschaft zum ersten Massnahmenpaket der Energiestrategie 2050 (Revision des Energierechts) und zur Volksinitiative «Für den geordneten Ausstieg aus der Atomenergie (Atomausstiegsinitiative)», 4. September 2013, BBl 2013 7561 (zitiert: Botschaft Energiestrategie 2050)
- Botschaft zum zweiten Schweizer Beitrag an ausgewählte EU-Mitgliedstaaten zur Verringerung der wirtschaftlichen und sozialen Ungleichheiten in der erweiterten EU sowie zur Unterstützung von Massnahmen im Bereich der Migration vom 28. September 2018, BBl 2018 6665 (zitiert: Botschaft Erweiterungsbeitrag II)

- Botschaft zur Änderung der Anhänge 1 und 2 des Abkommens zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen (Agrarabkommen) vom 16. Januar 2008, BBl 2008 1041 (zitiert: Botschaft Agrarabkommen)
- Botschaft zur Änderung des Ausländergesetzes (Steuerung der Zuwanderung und Vollzugsverbesserungen bei den Freizügigkeitsabkommen) vom 4. März 2016, BBl 2016 3007 (Botschaft Zuwanderung)
- Botschaft zur Änderung des Bundesgesetzes über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts vom 2. März 2018, BBl 2018 1607 (zitiert: Botschaft Sozialversicherungsrecht)
- Botschaft zur Änderung des Bundesgesetzes über die Jagd und den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel (Jagdgesetz, JSG), 23. August 2017, BBl 2017 6097 (zitiert: Botschaft Jagdgesetz)
- Botschaft zur Ausdehnung des Freizügigkeitsabkommens auf Kroatien vom 4. März 2016, BBl 2016 2223 (zitiert: Botschaft FZA Kroatien)
- Botschaft zur Erhöhung der Mittel zur Finanzierung der öffentlichen Entwicklungshilfe vom 17. September 2010, BBl 2010 6751 (zitiert: Botschaft Entwicklungshilfe 2010)
- Botschaft zur Genehmigung der bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union, einschliesslich der Erlasse zur Umsetzung der Abkommen («Bilaterale II») vom 1. Oktober 2004, BBl 2004 5965 (zitiert: Botschaft Bilaterale II)
- Botschaft zur Genehmigung der sektoriellen Abkommen zwischen der Schweiz und der EG vom 23. Juni 1999, BBl 1999 6128 (zitiert: Botschaft Bilaterale I)
- Botschaft zur Genehmigung des Freihandelsabkommens zwischen den EFTA-Staaten und Georgien vom 15. Februar 2017, BBl 2017 2275 (zitiert: Botschaft Freihandelsabkommen EFTA/Georgien)
- Botschaft zur Genehmigung des Freihandelsabkommens zwischen der Schweiz und China sowie des Abkommens zwischen der Schweiz und China über die Zusammenarbeit in Arbeits- und Beschäftigungsfragen vom 4. September 2013, BBl 2013 8165 (zitiert: Botschaft Freihandelsabkommen China)
- Botschaft zur Genehmigung und Umsetzung des Notenaustauschs zwischen der Schweiz und der EU betreffend die Übernahme der Richtlinie (EU) 2017/853 zur Änderung der EU-Waffenrichtlinie (Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands) vom 2. März 2018, BBl 2018 1881 (zitiert: Botschaft EU-Waffenrichtlinie)
- Botschaft zur Gewährleistung der geänderten Verfassungen der Kantone Bern, Uri, Solothurn, Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Appenzell Ausserrhoden, Appenzell Innerrhoden, Tessin, Waadt und Jura vom 12. November 2014, BBl 2014 9091
- Botschaft zur internationalen Zusammenarbeit 2017–2020 vom 17. Februar 2016, BBl 2016 2333 (zitiert: Botschaft IZA 2017–2020)
- Botschaft zur Legislaturplanung 2015–2019 vom 27. Januar 2016, BBl 2016 1105 (zitiert: Botschaft Legislaturplanung 2015–2019)

- Botschaft zur Totalrevision der Bundesrechtspflege vom 28. Februar 2001, BBl 2001 4202 (zitiert: Botschaft Totalrevision Bundesrechtspflege)
- Botschaft zur Verlängerung des Bundesgesetzes über das Verbot der Gruppierungen «Al-Qaïda» und «Islamischer Staat» sowie verwandter Organisationen vom 22. November 2017, BBl 2018 87 (zitiert: Botschaft Verlängerung BG Al-Qaïda)
- Botschaft zur Verordnung der Bundesversammlung über das Verbot der Gruppierung Al-Qaïda und verwandter Organisationen vom 18. Mai 2011, BBl 2011 4495 (zitiert: Botschaft Parlamentsverordnung Al-Qaïda)
- Botschaft zur Volksinitiative «für die Ausschaffung krimineller Ausländer (Ausschaffungsinitiative)» und zur Änderung des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer vom 24. Juni 2009, BBl 2009 5097
- Botschaft zur Volksinitiative «Für die Stärkung der Volksrechte in der Aussenpolitik (Staatsverträge vors Volk!)» vom 1. Oktober 2010, BBl 2010 6963 (zitiert: Botschaft Staatsverträge vors Volk)
- Botschaft zur Volksinitiative «für ein Verbot von Kriegsmaterial-Exporten» vom 27. August 2008, BBl 2008 7521
- Botschaft zur Volksinitiative «Gegen den Bau von Minaretten» vom 27. August 2008, BBl 2008 7603
- Botschaft zur Volksinitiative «Gegen Masseneinwanderung» vom 7. Dezember 2012, BBl 2013 291 (zitiert: Botschaft MEI)
- Botschaft zur Volksinitiative «Ja zu Europa!» vom 27. Januar 1999, BBl 1999 IV 3830
- Botschaft zur Volksinitiative «Lebenslange Verwahrung für nicht therapierbare, extrem gefährliche Sexual- und Gewaltstraftäter» vom 4. April 2001, BBl 2001 3433
- Botschaft zur Volksinitiative «Raus aus der Sackgasse! Verzicht auf die Wiedereinführung von Zuwanderungskontingenten» vom 26. April 2017, BBl 2017 3341 (zitiert: Botschaft RASA-Initiative)
- Botschaft zur Volksinitiative «Schweizer Recht statt fremde Richter (Selbstbestimmungsinitiative)» vom 5. Juli 2017, BBl 2017 5355 (zitiert: Botschaft SBI)
- Botschaft zur Volksinitiative «Stopp der Überbevölkerung – zur Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen» vom 23. Oktober 2013, BBl 2013 8693
- Botschaft zur Volksinitiative «Zur Durchsetzung der Ausschaffung krimineller Ausländer (Durchsetzungsinitiative)» vom 20. November 2013, BBl 2013 9459
- Bundesamt für Justiz, Fakultatives Staatsvertragsreferendum: Entwicklung der Praxis des Bundesrats und der Bundesversammlung seit 2003, 29. August 2014, <<https://www.ejpd.admin.ch/dam/data/bj/aktuell/news/2016/2016-06-22/ber-bj-d.pdf>> [1. Juni 2019] (zitiert: BJ, Fakultatives Staatsvertragsreferendum)
- EDA, Direktion für Völkerrecht, Praxisleitfaden Völkerrechtliche Verträge, 2015, <https://www.eda.admin.ch/dam/eda/de/documents/publications/Voelkerrecht/Praxisleitfaden-Voelkerrechtliche-Vertraege_de.pdf> [1. Juni 2019] (zitiert: Praxisleitfaden Völkerrechtliche Verträge)
- EDA, Wesen und Wirkungen der einseitigen Rechtsakte von Staaten, VPB 60.133 (1995)

- EDA/WBF, Erläuternder Bericht zur internationalen Zusammenarbeit 2021–2024, 2. Mai 2019, <<https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/56790.pdf>> [1. Juni 2019] (zitiert: Erläuternder Bericht IZA 2021–2024)
- Entwurf Abkommen zur Erleichterung der bilateralen Beziehungen zwischen der Europäischen Union und der Schweizerischen Eidgenossenschaft in den Bereichen des Binnenmarkts, an denen die Schweiz teilnimmt, inoffizielle Übersetzung, 28. November 2018, <https://www.eda.admin.ch/dam/dea/de/documents/abkommen/Acccord-inst-Projet-de-texte_de.pdf> [1. Juni 2020] (zitiert: Entwurf Institutionelles Abkommen)
- Entwurf Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (Ausländergesetz, AuG) (Steuerung der Zuwanderung und Vollzugsverbesserungen bei den Freizügigkeitsabkommen), BBl 2016 3079 (zitiert: Entwurf BG Zuwanderung)
- Entwurf Bundesgesetz über die Zuständigkeiten für den Abschluss, die Änderung und die Kündigung völkerrechtlicher Verträge gemäss Entscheid der Staatspolitischen Kommission des Ständerates vom 14. Mai 2018, BBl 2018 3491 (zitiert: Entwurf SPK-S, BG Kündigung/Änderung)
- Entwurf Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, in: Botschaft über eine neue Bundesverfassung vom 20. November 1996, BBl 1997 I 1, S. 589 ff. (zitiert: VE 1996)
- Entwürfe der Verfassungskommissionen der eidgenössischen Räte vom 21. bzw. 27. November 1997, BBl 1998 364 (zitiert: Entwürfe Verfassungskommissionen)
- Erläuternder Bericht SPK-S, Parlamentarische Initiative 16.456, Kündigung und Änderung von Staatsverträgen – Verteilung der Zuständigkeiten, 16. November 2017, <<https://www.parlament.ch/centers/documents/de/entwurf-spk-s-16-456-2017-11-16-d.pdf>> [1. Juni 2019] (zitiert: Bericht SPK-S, Kündigung/Änderung)
- Final Act of the Helsinki Conference for Security and Cooperation in Europe, 1. August 1975, 14 ILM 1292 (1975) (zitiert: Helsinki Final Act)
- Geschäftsprüfungskommissionen, Handlungsgrundsätze der Geschäftsprüfungskommissionen, 29. August und 4. September 2003, BBl 2015 4841 (zitiert: GPK, Handlungsgrundsätze)
- Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration, Annex, Resolution der UNO-GV A/RES/73/195, 19. Dezember 2018 (zitiert: UNO-Migrationspakt)
- Gutachten der Justizabteilung, 15. Juni 1976, VPB 40.68 (1976)
- Gutachten des Bundesamtes für Justiz vom 6. Januar 2004 zuhanden der aussenpolitischen und staatspolitischen Kommissionen von National- und Ständerat, überarbeitet im Mai 2004, VPB 68.83 (2004)
- Jahresbericht 2015 der Geschäftsprüfungskommissionen und der Geschäftsprüfungsdelegation der eidgenössischen Räte vom 29. Januar 2016, BBl 2016 6241 (zitiert: GPK/GPDel, Jahresbericht 2015)
- Legislaturfinanzplan 2017–2019, Botschaft über die Legislaturplanung 2015–2019 vom 27. Januar 2016, Anhang 2, <https://www.efv.admin.ch/dam/efv/de/dokumente/Finanzberichte/finanzberichte/va_iafp/finanzplaene/Legislaturfinanzplan%202017%E2%80%93932019.pdf> [1. Juni 2019] (zitiert: Legislaturfinanzplan 2017–2019)

- Mitteilung der Direktion für Völkerrecht (EDA) und des Bundesamtes für Justiz (EJPD), nach zustimmender Kenntnisnahme durch den Bundesrat vom 14. Dezember 1987, Abschluss von Staatsverträgen, VPB 51.58 (1987)
- Mitteilung der Direktion für Völkerrecht des EDA und des Bundesamtes für Justiz des EJPD, Zuständigkeit der Verwaltungseinheiten für den Abschluss und die Auflösung internationaler Vereinbarungen, Recht und Praxis in der Schweiz, 14. Juni 2006, VPB 70.69 (2006)
- Modell-Studie des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements, 30. Oktober 1985, BBl 1985 II 189 (zitiert: EJPD-Modellstudie 1985)
- Parlamentdienste, Die Aussenpolitische Kommission des Nationalrates in der 49. Legislaturperiode, 2011–2015, ohne Datum, <<https://www.parlament.ch/centers/documents/de/legislaturrueckblick-apk-n-2011-2015-d.pdf>> [1. Juni 2019] (zitiert: APK-N, Rückblick 49. Legislatur)
- Parlamentdienste, Die Aussenpolitische Kommission des Ständerates in der 49. Legislaturperiode, 2011–2015, ohne Datum, <<https://www.parlament.ch/centers/documents/de/legislaturrueckblick-apk-s-2011-2015-d.pdf>> [1. Juni 2019] (zitiert: APK-S, Rückblick 49. Legislatur)
- Parlamentdienste, Die Staatspolitische Kommission des Nationalrates in der 49. Legislaturperiode, 2011–2015, ohne Datum, <<https://www.parlament.ch/centers/documents/de/legislaturrueckblick-spk-n-2011-2015-d.pdf>> [1. Juni 2019] (zitiert: SPK-N, Rückblick 49. Legislatur)
- Parlamentdienste, Die Staatspolitische Kommission des Ständerates in der 49. Legislaturperiode, 2011–2015, ohne Datum, <<https://www.parlament.ch/centers/documents/de/legislaturrueckblick-spk-s-2011-2015-d.pdf>> [1. Juni 2019] (zitiert: SPK-S, Rückblick 49. Legislatur)
- Reform der Bundesverfassung, Erläuterungen zum Verfassungsentwurf, 1995, <<https://www.bj.admin.ch/dam/data/bj/staat/gesetzgebung/archiv/bundesverfassung/vn-ber-d.pdf>> [1. Juni 2019] (zitiert: Erläuterungen VE 1995)
- Reform der Bundesverfassung, Verfassungsentwurf, 1995, <<https://www.bj.admin.ch/dam/data/bj/staat/gesetzgebung/archiv/bundesverfassung/vorentw-d.pdf>> [1. Juni 2019] (zitiert: VE 1995)
- Richtlinien des Bundesrates über die Entsendung von Delegationen an internationale Konferenzen vom 7. Dezember 2012, BBl 2012 9491 (zitiert: Richtlinien BR, Entsendungen)
- Schlussbericht der Expertenkommission für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung, 1977, <<https://www.bj.admin.ch/dam/data/bj/staat/gesetzgebung/archiv/bundesverfassung/ber-expkomm-d.pdf>> [1. Juni 2019] (zitiert: Bericht VE 1977)
- Stellungnahme des BR vom 3. Juni 1991, Parlamentarische Initiative Parlamentsreform, BBl 1991 III 812 (zitiert: Stellungnahme BR, Parlamentsreform)

- Stellungnahme des Bundesamtes für Justiz zuhanden der APK-S, Freizügigkeitsabkommen – Ausdehnung auf Kroatien, 18. Mai 2016, <<https://www.parlament.ch/centers/documents/de/2016-05-26-handout-apk-s-beilage-d.pdf>> [1. Juni 2019] (zitiert: Stellungnahme BJ, Kroatien)
- Stellungnahme des Bundesrates vom 15. August 2018 zum Bericht der Staatspolitischen Kommission des Ständerates vom 14. Mai 2018, Parlamentarische Initiative SPK-S, 16.456, Kündigung und Änderung von Staatsverträgen, Verteilung der Zuständigkeiten, BBl 2018 5315 (zitiert: Stellungnahme BR zum Bericht SPK-S, Kündigung/Änderung)
- Stellungnahme des Bundesrates vom 18. Februar 2004, Parlamentarische Initiative, Vorläufige Anwendung von völkerrechtlichen Verträgen, Bericht vom 18. November 2003 der Staatspolitischen Kommission des Ständerates, BBl 2004 1017 (zitiert: Stellungnahme BR, Vorläufige Anwendung)
- Stellungnahme des Bundesrates vom 18. Mai 2016, Geeignetes Personal im diplomatischen Dienst, Bericht der GPK-S vom 26. Februar 2016, BBl 2016 4637 (zitiert: Stellungnahme BR zum Bericht GPK-S, Personal)
- Stellungnahme des Bundesrates vom 21. April 2010, Parlamentarische Initiative Wahrung von Demokratie, Rechtsstaat und Handlungsfähigkeit in ausserordentlichen Lagen, Bericht vom 5. Februar 2010 der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates, BBl 2010 2803 (zitiert: Stellungnahme BR zum Bericht SPK-N, Ausserordentliche Lagen)
- Stellungnahme des Bundesrates vom 21. Mai 2014, Interdepartementale Zusammenarbeit in der Aussenpolitik, Bericht vom 28. Februar 2014 der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrats, BBl 2014 5497 (zitiert: Stellungnahme BR zum Bericht GPK-N, Zusammenarbeit)
- Stellungnahme des Bundesrates vom 9. Juni 1997, Zusatzbericht der Staatspolitischen Kommissionen der eidgenössischen Räte zur Verfassungsreform, Bundesversammlung. Organisation, Verfahren, Verhältnis zum Bundesrat, BBl 1997 III 1484 (zitiert: Stellungnahme BR zum Zusatzbericht SPK, Verfassungsreform)
- Stellungnahme des Bundesrates zum Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates vom 1. März 2001, Parlamentarische Initiative Parlamentsgesetz, 22. August 2001, BBl 2001 5428 (zitiert: Stellungnahme BR zum Bericht SPK-N, ParlG)
- Stellungnahme des Bundesrates, Bericht des Büros des Ständerates vom 17. Mai 2013, Parlamentarische Initiative Verleihung des Botschaftertitels an den Verantwortlichen für den Bereich Internationale Beziehungen des Parlamentes. Kompetenz der Verwaltungsdelegation, 3. Juli 2013, BBl 2013 6609 (zitiert: Stellungnahme BR zum Bericht Büro Ständerat, Botschaftertitel)
- Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development, Resolution der UNO-GV A/RES/70/1, 25. September 2015 (zitiert: Agenda 2030)
- Verfassungsentwurf, Expertenkommission für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung, 1977, <<https://www.bj.admin.ch/dam/data/bj/staat/gesetzgebung/archiv/bundesverfassung/entw-expkomm-d.pdf>> [1. Juni 2019] (zitiert: VE 1977)

Verhalten der Bundesbehörden in der diplomatischen Krise zwischen der Schweiz und Libyen, Bericht vom 3. Dezember 2010 der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates, Stellungnahme des Bundesrates vom 20. April 2011, BBl 2011 4369 (zitiert: Stellungnahme BR zum Bericht GPK-S, Libyen)

Zusatzbericht der Staatspolitischen Kommissionen der eidgenössischen Räte zur Verfassungsreform vom 6. März 1997, Bundesversammlung. Organisation, Verfahren, Verhältnis zum Bundesrat, BBl 1997 III 245 (zitiert: Zusatzbericht SPK, Verfassungsreform)

Zusatzbericht des Bundesrats zu seinem Bericht vom 5. März 2010 über das Verhältnis von Völkerrecht und Landesrecht vom 30. März 2011, BBl 2011 3613 (zitiert: Zusatzbericht BR, Verhältnis Völkerrecht und Landesrecht)

Die Informationen zu den Vorstössen und weiteren parlamentarischen Geschäften, auf die verwiesen wird, finden sich in der Geschäftsdatenbank des Parlaments, «Curia Vista», <<https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/curia-vista>> [1. Juni 2020].

Einleitung

«Die Bundesversammlung beteiligt sich an der Gestaltung der Aussenpolitik», heisst es seit Beginn des Jahrtausends in Artikel 166 Absatz 1 der Bundesverfassung. Der Verfassungsgeber hat damit berücksichtigt, dass die Aussenpolitik sich seit der Gründung des Bundesstaates stark gewandelt hat und ein erhöhtes Bedürfnis nach ihrer demokratischen Legitimierung besteht. Die Bestimmung ist auch Ausdruck davon, dass sich die Bundesversammlung seit den 1990er-Jahren zunehmend für ausserpolitische Themen interessiert und engagiert.

Die bilateralen Abkommen mit der Europäischen Union, der Beitritt zu den Vereinten Nationen und die zunehmende Bedeutung des Völkerrechts zeigen, dass der Wandel der Aussenpolitik seit Inkrafttreten der Bundesverfassung weiter vorangeschritten ist.

Vor diesem Hintergrund stellen sich verschiedene Fragen: *Wie gestaltet die Bundesversammlung die Aussenpolitik mit?* Welche Kompetenzen und Instrumente hat sie dafür? Welches sind die Möglichkeiten und Grenzen der parlamentarischen Mitwirkung? Diese Arbeit gibt Antworten auf diese Fragen. Sie ist wie folgt strukturiert:

Der *erste Abschnitt* befasst sich mit dem Wesen und dem Wandel der Aussenpolitik sowie den Auswirkungen auf die Rolle der Bundesversammlung.

Der *zweite Abschnitt* handelt von den verfassungsrechtlichen Grundsätzen der parlamentarischen Mitwirkung an der Aussenpolitik. Diese bilden den Massstab für die weitere Analyse. Methodisch werden die Grundsätze durch die Auslegung von Artikel 166 Absatz 1 Halbsatz 1 der Bundesverfassung ermittelt. Insbesondere werden im Rahmen der systematischen Auslegung das Demokratie-, das Rechtsstaats-, das Gewaltenteilungs- und das Legalitätsprinzip behandelt und der Begriff der Staatsleitung thematisiert.

Der *dritte Abschnitt* beschreibt die ausserpolitische Kompetenzstruktur im schweizerischen Bundesstaat. Ziel ist es, die Kompetenzen der Bundesversammlung in den breiteren staatsrechtlichen Kontext zu stellen. Zu diesem Zweck werden die Kompetenzen von Bund und Kantonen, Bundesrat, Stimmvolk (und Ständen) sowie Bundesgericht in groben Zügen dargestellt und von denjenigen der Bundesversammlung abgegrenzt. Auch das Zusammenspiel der Kompetenzen wird erläutert.

Der *vierte Abschnitt* widmet sich den konkreten Mitteln der parlamentarischen Beteiligung an der Aussenpolitik. Zunächst wird von den allgemeinen Kompetenzen und Instrumenten die Rede sein, die im ausserpolitischen Bereich zum Tragen kommen (Rechtsetzung, Oberaufsicht, Aufträge, politische Planung und Finanzkompetenzen). Danach werden die speziellen ausserpolitischen Mitwirkungsformen dargestellt (völkerrechtliche Verträge, weiteres völkerrechtliches Handeln – namentlich «Soft Law» – ausserpolitische Informations- und Konsultationsrechte, internationale Beziehungen der Bundesversammlung, Rechte bei ausserpolitischen Sondersituationen und ausserpolitische Erklärung). Jedes Instrument und die Praxis dazu werden anhand der verfassungsrechtlichen Grundsätze der Mitwirkung eingeordnet und evaluiert.

Der *fünfte Abschnitt* zeigt anhand des Fallbeispiels der eidgenössischen Volksinitiative «Gegen Masseneinwanderung» auf, wie die Bundesversammlung die Instrumente zur ausserpolitischen Mitwirkung einsetzt und wie ihr Beitrag zu bewerten ist.

Der *sechste Abschnitt* enthält die Schlussbetrachtungen.

Der Fokus dieser Arbeit liegt *auf der Rolle der Bundesversammlung* und ihrem Verhältnis zum Bundesrat in der Aussenpolitik. Die Funktion der Bundesverwaltung wird nur am Rande erwähnt. Das Verhältnis Landesrecht – Völkerrecht und die innerstaatliche Umsetzung internationaler Abkommen werden ebenfalls nur punktuell behandelt. Historische Aspekte werden insoweit einbezogen, als sie für die Erklärung der aktuellen Rechtslage nötig sind. Auf rechtsvergleichende Untersuchungen wird verzichtet.

Erster Abschnitt: Aussenpolitik und deren Wandel

Der *erste Abschnitt* befasst sich zunächst mit dem Begriff (§ 1) und dem Wandel der Aussenpolitik (§ 2). Danach werden die Folgen dieses Wandels für die Gestaltungsmöglichkeiten der Bundesversammlung thematisiert, um die Grundlagen für die weiteren Untersuchungen zu schaffen (§ 3).

§ 1 Begriff der Aussenpolitik

Wie und in welchen Grenzen kann die Bundesversammlung (BVERS) die Aussenpolitik mitgestalten? Um diese Kernfrage beantworten zu können, ist es zunächst erforderlich, sich mit dem *Begriff der Aussenpolitik* auseinanderzusetzen.

Die Bundesverfassung (BV) verwendet keine einheitliche Terminologie. Im Zentrum steht der Begriff «*auswärtige Angelegenheiten*».¹ Diese umfassen grenzüberschreitende Handlungen zwischen schweizerischen Behörden und ausländischen, internationalen oder supranationalen Völkerrechtssubjekten und anderen Akteuren der internationalen Gemeinschaft.² Auswärtige Angelegenheiten ausschliesslich auf Kontakte mit Völkerrechtssubjekten zu beschränken,³ wäre eine zu enge Lesart. Sie würde der teilweise informellen Natur der Beziehungen nicht Rechnung tragen und wichtige Partner ausschliessen, etwa zwischenstaatliche Organisationen ohne Völkerrechtspersönlichkeit⁴ oder nichtstaatliche Akteure.⁵ Der in der BV

¹ Überschrift von Art. 54 BV; Art. 54 Abs. 1 BV; Art. 184 Abs. 1 BV (Hervorhebung hinzugefügt).

² BAUMANN, Einfluss des Völkerrechts, Rz. 441; BIAGGINI, Komm. BV, Art. 54, N 3; EHRENZELLER, SG Komm. BV, Art. 54, N 4.

³ So EPINEY, BS Komm. BV, Art. 54, N 17.

⁴ Die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) hat beispielsweise keine Völkerrechtspersönlichkeit (vgl. BLOKKER/WESSEL, Legal Personality, S. 135 ff.).

⁵ Zur Multiplikation der aussenpolitischen Akteure vgl. Rz. 17 ff.

ebenfalls verwendetet Ausdruck «Beziehungen zum Ausland»⁶ bzw. «mit dem Ausland»⁷ meint im Wesentlichen dasselbe wie «auswärtige Angelegenheiten».⁸

- 4 «*Aussenpolitik*»⁹ bzw. «aussenpolitische Entscheide»¹⁰ sind dagegen enger zu verstehen als auswärtigen Angelegenheiten.¹¹ Aussenpolitik beschränkt sich auf die Verfolgung der politischen Interessen der Schweiz. Auswärtige Angelegenheiten umfassen dagegen etwa auch nicht-völkerrechtliche Vorgänge, konsularische Tätigkeiten und Administratives.¹² Zentral ist, dass die Mitwirkung der BVer gemäss Art. 166 BV sich auf den engeren Begriff der Aussenpolitik und damit auf politische Vorgänge bezieht.¹³
- 5 Bundesgesetze und Verordnungen bedienen sich – wie die BV – unterschiedlicher Termini. Beispielhaft erwähnt seien das Bundesgesetz über die Mitwirkung der Kantone an der «Aussenpolitik» des Bundes (BGMK), das Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung («aussenpolitische Interessen» und «internationale Beziehungen»)¹⁴ oder die Verordnung der Bundesversammlung über die Pflege der «internationalen Beziehungen» des Parlamentes (VPiB). Die Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung (RVOV) spricht vom Eidgenössischen Departement für «auswärtige Angelegenheiten» (EDA)¹⁵ und dessen Or-

⁶ Abschnittsüberschrift zu Art. 54–56 BV; Überschrift von 166 und 184 BV; Art. 166 Abs. 1 BV.

⁷ Überschrift von Art. 56 BV.

⁸ BIAGGINI, Komm. BV, Art. 54, N 2; EPINEY, BS Komm. BV, Art. 54, N 16. Differenzierend und bei «Beziehungen zum Ausland» von einem Oberbegriff ausgehend, EHRENZELLER, SG Komm. BV, Art. 54, N 3; ähnlich MAHON, Petit comm. Cst., Art. 54, N 3.

⁹ Art. 166 Abs. 1 BV (Hervorhebung hinzugefügt).

¹⁰ Überschrift von Art. 55; Art. 55 Abs. 1 BV.

¹¹ Ähnlich verhält es sich mit der Wahrung von «Interessen der schweizerischen Wirtschaft im Ausland» (Art. 101 Abs. 1 BV).

¹² BIAGGINI, Komm. BV, Art. 54, N 4; EHRENZELLER, SG Komm. BV, Art. 54, N 3; EPINEY, BS Komm. BV, Art. 54, N 18.

¹³ BIAGGINI, Komm. BV, Art. 54, N 4.

¹⁴ Art. 7 Abs. 1 Bst. d BGÖ.

¹⁵ Anhang 1, B., I. RVOV.

ganisationsverordnung besagt, dass dieses «die aussenpolitischen Interessen der Schweiz» wahrh.¹⁶

Verfassung, Gesetze und Verordnungen enthalten keine Legaldefinitionen der eben erwähnten Begriffe.¹⁷ Das überrascht nicht. *Thematisch lässt sich das Gebiet nicht eingrenzen*, denn vom konsularischen Schutz bis zur internationalen Gesundheitsfragen können verschiedenste Bereiche Gegenstand der Aussenpolitik sein.¹⁸ Auch *die Handlungsform bietet kein taugliches Abgrenzungskriterium*, da die Aussenpolitik nicht auf einen Typus beschränkt ist. Rechtliche, diplomatische, faktische und weitere Handlungsformen kommen als aussenpolitische Aktivitäten in Betracht.¹⁹

Auch die Politikwissenschaft definiert Aussenpolitik nicht einheitlich.²⁰ Gemäss SEIDELMANN ist sie «die Politik, mit Hilfe derer die im Nationalstaat organisierte Gesellschaft ihre Interessen gegenüber anderen Staaten, d.h. im internationalen System [...] durchsetzt».²¹ GREWE hat folgende, erweiterte Formel gefunden: «Außenpolitik ist die Gesamtheit aller über die eigenen Hoheitsgrenzen hinausgreifenden Aktivitäten, mit denen Staaten – oder andere im internationalen Kräftefeld handlungsfähige Organisationen – ihre Interessen wahren und ihre Ziele verfolgen, mit denen sie ihre territoriale Integrität und ihre politische Unabhängigkeit schützen, ihre wirtschaftliche Existenz sichern und ihren Wohlstand mehren, ihre Ideale und ihren geistigen und kulturellen Rang fördern.»²²

Zum Zweck dieser juristischen Arbeit lässt sich Aussenpolitik anhand der Adressaten (Völkerrechtssubjekte und weitere Akteure der internationalen Beziehun-

¹⁶ Art. 1 Abs. 1 OV-EDA. Für weitere Verweise auf die Terminologie in der schweizerischen Rechtsordnung vgl. Rz. 160 ff.

¹⁷ Der in der deutschen Staatsrechtslehre präsente Begriff der «auswärtigen Gewalt» hat in der Schweiz praktisch keine Resonanz gefunden (vgl. BORER, Legalitätsprinzip, S. 396 ff.; EHRENZELLER, Legislative Gewalt, S. 173 ff.). Für eine Übersicht zu diesem Begriff vgl. RÖBEN, Aussenverfassungsrecht, S. 1 ff.

¹⁸ Vgl. dazu Rz. 21 ff.

¹⁹ BIAGGINI, Komm. BV, Art. 54, N 3; EPINEY, BS Komm. BV, Art. 54, N 18; EHRENZELLER, SG Komm. BV, Art. 54, N 4; MOERI, Kompetenzen, S. 3 f.

²⁰ HELLMANN *et al.*, Aussenpolitik, S. 13 ff.

²¹ SEIDELMANN, Außenpolitik, S. 47.

²² GREWE, Machtprojektionen und Rechtsschranken, S. 415.

gen), der Ziele (politische Interessenverfolgung) sowie der Handlungsrichtung und -Wirkung (Aussenbezug) knapp charakterisieren.²³

- 9 Da die Terminologie in der Schweizer Rechtsordnung uneinheitlich ist und nicht immer von einer bewussten Wahl ausgegangen werden kann, wird nachfolgend meist der Begriff «Aussenpolitik» verwendet. Dieser hat den Vorteil der Prägnanz und Gebräuchlichkeit. Wenn gelegentlich aus sprachlichen Gründen von den «auswärtigen Angelegenheiten» die Rede ist, soll damit allerdings nichts anderes gemeint sein. Auf rechtlich relevante Unterschiede wird hingewiesen.

²³ MOERI, Kompetenzen, S. 3 f.; EHRENZELLER *et al.*, SG Komm. BV, Art. 54, N 4; BORER, Legalitätsprinzip, S. 395.

§ 2 Wandel der Aussenpolitik: Internationalisierung

Aussenpolitik unterliegt einem steten Wandel.²⁴ Die jüngere Entwicklung kann als «Internationalisierung» bezeichnet werden.²⁵ Einige für die Schweiz besonders wichtige Veränderungen der letzten Jahrzehnte werden in der Folge aufgezeigt: die Relativierung der Sonderstellung der Aussenpolitik (A.); die Zunahme der internationalen Verflechtung (B.); die Multiplikation der Akteure (C.); die Themendiversifikation (D.); die Verwischung der Grenzen zwischen Innen- und Aussenpolitik (E.); der Bedeutungszuwachs des Völkerrechts (F.) und die Dynamisierung (G.). Die Veränderungen sind bedeutsam, weil sich mit ihnen auch die Rahmenbedingungen für die Mitwirkung der BVers an der Aussenpolitik verschoben haben (vgl. dazu § 3). 10

A. Relativierung der Sonderstellung

Früher galt die Aussenpolitik als sogenannte hohe Politik («high politics»), die über anderen Politikbereichen steht. Begründet wurde dies unter anderem damit, dass es dabei im Extremfall um das Überleben des Staates gehe.²⁶ Für LOCKE war Aussenpolitik nebst der Gesetzgebung und dem Vollzug eine von drei Staatsfunktionen, die sogenannte «federative power».²⁷ Die Rede war auch vom «Primat der Aussenpolitik», wonach die Selbstbehauptung eines Staates gegenüber anderen Mächten dessen Existenz definiert.²⁸ Regierungen nutzten diese Sichtweise oft, um den Einfluss der Parlamente in der Aussenpolitik zu begrenzen. *Die schweizerische Aussenpolitik heute als hohe Politik zu bezeichnen, ist jedoch nicht angemessen.* Die genannten Extremszenarien dominieren die Aussenpolitik nicht. Im Gegenteil, es ist die weit über die Existenzsicherung hinausgehende Themenviel- 11

²⁴ Vgl. den Überblick bei HELLMANN *et al.*, Aussenpolitik, S. 25 ff.

²⁵ Ausführlich zum Phänomen DIGGELMANN, Internationalisierung, passim.

²⁶ GOETSCHEL, Aussenpolitik, S. 623; GOETSCHEL *et al.*, Schweizerische Aussenpolitik, S. 27 f.

²⁷ LOCKE, Second Treatise, Rz. 145 f.

²⁸ Zum Begriff vgl. GOETSCHEL *et al.*, Schweizerische Aussenpolitik, S. 26 ff.

falt, die prägend ist.²⁹ Die damit verbundene Verwischung der Grenzen von Innen- und Aussenpolitik³⁰ passt ebenfalls nicht ins Bild eines exklusiven Politikbereichs.

- 12 Aussenpolitik wurde oft auch wegen seiner Komplexität, der Dynamik, der Notwendigkeit von Kompromissen und dem Schutz der Geheimhaltung und Diskretion als mit anderen Politikbereichen nicht vergleichbar und «unnormierbar» bezeichnet.³¹ Zwar gibt es diesbezüglich gewisse Besonderheiten der Aussenpolitik, jedoch ist zu beachten, dass auch zahlreiche innenpolitische Vorgänge äusserst komplex, dynamisch, kompromissorientiert und diskret ablaufen. Gerade in der Schweiz, in der den Kantonen erhebliche Zuständigkeiten und Vollzugsaufgaben zukommen und die eine Initiativ- und Referendumsdemokratie ist, gilt dies. Auch die Tatsache, dass die Schweiz über zwei gleichberechtigte Parlamentskammern auf Bundesebene und eine weitgehend konkordant arbeitende Regierung verfügt, *relativiert die Sonderstellung der Aussenpolitik stark*.³² Dass das «Eidgenössische Politische Departement» im Jahr 1979 in «Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten» umbenannt wurde, kann als Ausdruck dieser Normalisierung der Aussenpolitik verstanden werden.³³

B. Zunahme der internationalen Verflechtung

- 13 Politisch manifestiert sich die zunehmende internationale Verflechtung der Schweiz vor allem im *engen Verhältnis zu Europa*. Sie ist heute über eine Vielzahl bilateraler Abkommen eng mit der Europäischen Union (EU) verbunden³⁴ und übernimmt viele europäische Regeln in ihrer Rechtsordnung. Mit einem institutionellen Abkommen soll die Partnerschaft solide abgestützt und weiterentwickelt

²⁹ Vgl. Rz. 21 ff.

³⁰ Vgl. Rz. 25 f.

³¹ In diesem Sinn, MOERI, Kompetenzen, S. 9 ff.

³² Vgl. auch die Ausführungen zum Legalitätsprinzip in der Aussenpolitik unter Rz. 76 ff.

³³ In diesem Sinn, Diplomatische Dokumente der Schweiz, Aus EPD wird EDA, 1. Januar 2019, <<https://www.dodis.ch/de/pressemitteilungen/aus-epd-wird-eda>> [1. Juni 2019]. Die Bezeichnung «Eidgenössisches Politisches Departement» galt zwischen 1848 und 1978 (mit einem Unterbruch zwischen 1888 und 1896).

³⁴ Vgl. EDA, Liste der Abkommen Schweiz – EU, 30. Juni 2018, <https://www.eda.admin.ch/dam/dea/de/documents/publikationen_dea/accords-liste_de.pdf> [1. Juni 2019].

werden.³⁵ Wichtig sind für die Schweiz auch andere europäische Organisationen wie der Europarat, die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) und die Europäische Freihandelsassoziation (EFTA). Besonders intensiv sind die Beziehungen mit den Nachbarstaaten, auf die ein Drittel des Schweizer Aussenhandels entfällt.³⁶

Auf *globaler Ebene* ist allen voran die Mitgliedschaft der Schweiz bei den Vereinten Nationen (UNO) zu nennen. Darüber hinaus ist sie Mitglied vieler weiterer zwischenstaatlicher Organisationen, darunter die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD), der Internationale Währungsfonds (IWF), die Weltbankgruppe, die Welthandelsorganisation (WTO) und die internationale Organisation der Frankophonie (OIF). Sie bringt sich bei der Organisation des Nordatlantikvertrags (NATO) im Rahmen der Partnerschaft für den Frieden und des Euro-Atlantischen Partnerschaftsrats ein und ist Mitglied des Asien-Europa-Treffens (ASEM).³⁷ Insgesamt ist die Schweiz Mitglied bei rund 100 zwischenstaatlichen Organisationen.³⁸ Sie pflegt auch verstärkten Kontakt zu Regionalorganisationen, wie der Afrikanischen Union (AU) oder der Vereinigung Südostasiatischer Nationen (ASEAN), und vertieft ihre bilateralen Partnerschaften mit den USA, Japan und den sogenannten «BRICS-Staaten».³⁹ Die vielfältige Verflechtung kommt auch in der stark gestiegenen Zahl multi- und bilateraler völkerrechtlicher Verträge zum Ausdruck.⁴⁰ Der Bundesrat (BR) unterstrich in ausserpolitischen Bestandsaufnahmen seit den 1990er-Jahren wiederholt, dass die

14

³⁵ BR, Europapolitik – Der Bundesrat schickt den Text zum institutionellen Abkommen in die Konsultation, 7. Dezember 2018, <<https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-73292.html>> [1. Juni 2019].

³⁶ Aussenpolitische Strategie 2020–2023, S. 22; Aussenpolitische Strategie 2016–2019, S. 16 ff.

³⁷ EDA, Internationale Organisationen, <<https://www.eda.admin.ch/eda/de/home/aussenpolitik/internationale-organisationen.html>> [1. Juni 2019].

³⁸ DUBLER, Internationale Organisationen, S. 52. Für einen Überblick zu den für die Schweiz bedeutendsten Organisationen auf europäischer und globaler Ebene vgl. KELLER, Internationale Gemeinschaft, N 4 ff.; HÄFELIN *et al.*, Bundesstaatsrecht, Rz. 192 ff.

³⁹ Aussenpolitische Strategie 2020–2023, S. 24; Aussenpolitische Strategie 2016–2019, S. 20. Die «BRICS-Staaten» sind Brasilien, Russland, Indien, China und Südafrika.

⁴⁰ Vgl. dazu Rz. 27 f.

Schweiz ein starkes Interesse hat, sich international und gemeinsam mit anderen zu engagieren.⁴¹

- 15 Die internationale Verflechtung der Schweiz kann anhand des KOF-Globalisierungsindex gemessen werden. Dieser erfasst die wirtschaftliche, soziale und politische Dimension der *Globalisierung* quantitativ.⁴² Für den Zeitraum 1970–2017 weist der Index für die Schweiz eine markante Steigerung von knapp 72 auf gut 91 von maximal 100 Punkten aus. Damit ist die Schweiz das globalisierteste Land der Welt.⁴³
- 16 *Die ausgeprägte internationale Verflechtung der Schweiz ist heute eine Tatsache und ein prägendes Merkmal der Aussenpolitik.*⁴⁴ Die Schweiz ist in vielerlei Hinsicht ein «weltoffener, kooperativer Verfassungsstaat».⁴⁵ Der politische Wille zur aussenpolitischen Öffnung hat sich aber im Laufe der Zeit zaghaft formiert und hat Grenzen.⁴⁶ Der 1986 zunächst abgelehnte UNO-Beitritt, das Nein zum EWR im Jahr 1992 sowie die aktuellen, kontroversen Diskussionen zum Rahmenabkommen mit der EU und einer möglichen Mitgliedschaft der Schweiz im UNO-Sicherheitsrat reflektieren diesen Umstand.

C. Multiplikation der Akteure

- 17 Nach dem Westfälischen Frieden von 1648 waren lange die *Nationalstaaten* die absolut dominierende Kraft der internationalen Beziehungen.⁴⁷ Unterdessen gibt es jedoch eine Vielzahl gewichtiger Akteure.
- 18 Grosse Bedeutung für die Aussenpolitik haben *zwischenstaatliche Institutionen* erlangt. Sie sind sowohl Arenen der nationalstaatlichen Aussenpolitik als auch

⁴¹ Vgl. z.B. Aussenpolitische Strategie 2016–2019, S. 11.

⁴² Zum Begriff der Globalisierung und der Methodik des Indexes vgl. GYGLI *et al.*, Globalisation Index, Ziff. 2 ff.; DREHER, Globalization, S. 1091 ff.

⁴³ KOF Swiss Economic Institute, KOF Index of Globalization, <<http://globalization.kof.ethz.ch>> [1. Juni 2020].

⁴⁴ Aussenpolitische Strategie 2020–2023, S. 7 f.; BERNAUER/WALTER, Globaler Kontext, S. 36 ff.

⁴⁵ RHINOW *et al.*, Verfassungsrecht, Rz. 3488 f.

⁴⁶ BERNAUER/WALTER, Globaler Kontext, S. 43 ff.

⁴⁷ WILHELM, Aussenpolitik, S. 79 ff.

eigenständige Akteure.⁴⁸ Ausserhalb der zahlreichen internationalen und supranationalen Organisationen fallen heute auch im Rahmen von informellen Zusammenschlüssen, wie der Gruppe der zwanzig wichtigsten Industrie- und Schwellenländer (G20), gewichtige Entscheide.⁴⁹

Auch nichtstaatliche Akteure sind in der Aussenpolitik bedeutender geworden.⁵⁰ Dies gilt beispielsweise für private Unternehmen, Nichtregierungsorganisationen (NGO) oder Medien.⁵¹ Weil Aussenpolitik in vielen Staaten nicht mehr auf die reine Existenzsicherung ausgerichtet ist,⁵² sondern eine grosse Breite von Aspekten und Interessen umfasst,⁵³ beteiligt sich auch eine grössere Zahl gesellschaftlicher Gruppen daran. Aussenpolitisch relevante Akteure können im Extremfall auch illegale und gewaltbereite Akteure wie die organisierte Kriminalität, Terroristen oder bewaffnete Gruppen sein. Zu denken ist etwa an den «Islamischen Staat». Illustrativ sind auch sogenannte «Multistakeholder»-Initiativen, bei denen über die Staaten und deren Regierungen hinaus eine Vielzahl unterschiedlicher Akteure einbezogen werden, um aussenpolitischen Herausforderungen zu begegnen.⁵⁴ 19

Die Multiplikation der aussenpolitischen Akteure zeigt sich auch bei *Bundesstaaten* anschaulich. Zwar obliegt in solchen Staaten die Aussenpolitik primär den bundesstaatlichen Organen. Die Gliedstaaten haben aber meist die Möglichkeit, in beschränktem Umfang ihre eigene Aussenpolitik zu betreiben, beispielsweise indem sie mit grenznahen Gebieten in Beziehung treten und Abkommen abschlies- 20

⁴⁸ WILHELM, Aussenpolitik, S. 88 ff.

⁴⁹ Für die zwischenstaatlichen Institutionen, denen die Schweiz angehört vgl. Rz. 14.

⁵⁰ WILHELM, Aussenpolitik, S. 91 f.

⁵¹ Illustrativ ist eine Kampagne der Zeitung «Blick», mit dem dieser in der Schweiz lebende Türkinnen und Türken aufforderte, bei der Abstimmung über die türkische Verfassungsreform am 16. April 2017 mit Nein zu stimmen oder andernfalls dort statt in der Schweiz zu leben (Blick, Erdoğan'ın diktatörlüğüne HAYIR oyu kullanın!, 13. März 2017, <<http://www.blick.ch/news/ausland/isvicrede-yasayan-tuerklere-blick-in-cagrisidir-erdoganin-diktatoerlueguene-hayir-oyu-kullanin-id6359377.html>>). Die türkische Regierung kritisierte den Artikel umgehend und forderte, «dass Schritte unternommen werden, die die Respektlosigkeit gegenüber unserem Herrn Präsidenten wiedergutmachen» (NZZ, Istanbul einfach, 13. März 2017, <<https://www.nzz.ch/schweiz/blick-aufruf-an-tuerken-istanbul-einfach-ld.151001>>). [Jeweils 1. Juni 2019].

⁵² Vgl. Rz. 11 f.

⁵³ Vgl. Rz. 21 ff.

⁵⁴ Z.B. im «Cyberspace», vgl. KAUFMANN, Multistakeholder Participation, S. 217 ff.

sen.⁵⁵ Der amerikanische Gliedstaat Kalifornien geht dabei besonders weit.⁵⁶ In der Schweiz ist die sogenannte «kleine Aussenpolitik»⁵⁷ der Kantone und ihr Recht zur Mitwirkung an der Aussenpolitik des Bundes fest in der BV verankert.⁵⁸

D. Themendiversifikation

- 21 Thematisch ist Aussenpolitik ein breites Feld.⁵⁹ Wie der Bundesrat in der Botschaft zur geltenden Bundesverfassung festhielt, kann der Bereich nicht eindeutig eingegrenzt werden.⁶⁰ Er umfasst sowohl klassische Aktivitäten wie die Anerkennung von Staaten oder die Pflege von diplomatischen Beziehungen als auch Entwicklungszusammenarbeit, Massnahmen zur zivilen Friedensförderung, die Weiterentwicklung des Völkerrechts oder die Standort- und Imageförderung. Art. 54 Abs. 2 BV, der einige Kernbereiche der auswärtigen Angelegenheiten nennt,⁶¹ deutet die Diversität an:

Der Bund setzt sich ein für die Wahrung der Unabhängigkeit der Schweiz und für ihre Wohlfahrt; er trägt namentlich bei zur Linderung von Not und Armut in der Welt, zur Achtung der Menschenrechte und zur Förderung der Demokratie, zu einem friedlichen Zusammenleben der Völker sowie zur Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen.

- 22 Nicht zum Ausdruck kommt darin, dass heute auch Bereiche wie Umwelt, Energie, Gesundheit, Bildung, Forschung und Kultur über eine prononcierte aussenpolitische Dimension verfügen.⁶² Die vielen traditionell der Innenpolitik zugeordneten Bereiche, die in den letzten Jahren in aussenpolitischen Berichten des BR behandelt wurden, verdeutlichen dies.⁶³ Die Diversifikation lässt sich auch an den

⁵⁵ WILHELM, Aussenpolitik, S. 87 f.

⁵⁶ ENGSTROM/WEINSTEIN, Foreign Policy, S. 27 ff.

⁵⁷ PFISTERER, SG Komm., Art. 56, N 7.

⁵⁸ Art. 54 Abs. 3, Art. 55 und 56 BV. Vgl. dazu Rz. 118 ff.

⁵⁹ SUNDELIUS, Interdependence, S. 196 f.

⁶⁰ Botschaft BV, S. 230.

⁶¹ Botschaft BV, S. 230.

⁶² EHRENZELLER *et al.*, SG Komm. BV, Art. 54, N 4; EPINEY, BS Komm. BV, Art. 54, N 18.

⁶³ Vgl. Aussenpolitischer Bericht 2019, insbes. S. 1597 ff. zu den thematischen Schwerpunkten. Der Aussenpolitische Bericht 2014 behandelte eine besonders grosse Breite an Themen, u.a. OSZE-Vorsitz der Schweiz, Europapolitik, Internationale Sicherheit,

mannigfaltigen Themen ablesen, die Gegenstand völkerrechtlicher Verträge sind.⁶⁴

Die gewachsene Breite der Themen widerspiegelt sich im erhöhten Koordinationsbedarf zwischen den Departementen. Die GPK-N kritisierte etwa, dass das EDA seine Aufgabe, die aussenpolitische Kohärenz zu gewährleisten, unvollständig wahrnehme.⁶⁵ 23

Nach Sachbereichen lässt sich die Aussenpolitik demnach nicht abstecken.⁶⁶ Sie ist vielmehr als Dimension sämtlicher Politikbereiche zu verstehen.⁶⁷ 24

E. Verwischung der Grenzen zwischen Innen- und Aussenpolitik

Die aussenpolitische Themenvielfalt macht deutlich, *dass sich Innen- und Aussenpolitik zunehmend vermengen* und die Begriffe dadurch an Schärfe verlieren. Viele Politikbereiche haben heute eine innen- und eine aussenpolitische Sphäre. «[D]ie Trennlinie von Innen- und Aussenpolitik wird – denkt man beispielsweise an die Entwicklung der Europäischen Union (EU) – in zahlreichen Bereichen verwischt», hielt der BR bereits 1993 fest und zog folgenden Schluss: «Die aussenpolitische 25

Terrorismusbekämpfung, Internationale Zusammenarbeit, Nachhaltige Entwicklung, Förderung des Friedens und der menschlichen Sicherheit, Menschenrechte, Völkerrecht, Internationale Finanz- und Wirtschaftspolitik, Migration, Umwelt, Bildung, Forschung, Innovation, Kultur, Verkehr, Energie und Gesundheit, Informationsgesellschaft und Internet-Gouvernanz sowie Information und Kommunikation (Landeswerbung).

⁶⁴ HIRSCHI *et al.*, Aussenpolitik im Wandel, S. 38, 42 f., 48.

⁶⁵ Bericht GPK-N, Zusammenarbeit, S. 5451 ff. Der Bundesrat reagierte auf die Kritik und versprach etwa Verbesserungen bei der Koordination in besonderen Situationen oder Notfällen (Stellungnahme BR zum Bericht GPK-N, Zusammenarbeit, S. 5505). Im Oktober 2015 monierte die GPK-S, dass insbesondere bei Rüstungsgeschäften die aussenpolitischen Risiken durch das VBS zu wenig beachtet würden und das EDA besser in diese Entscheide einbezogen werden müsse (Parlamentsdienste, Internationale Kooperationen bei der militärischen Ausbildung und Rüstung: Die GPK-S ortet verschiedene Probleme und fordert insbesondere eine bessere Transparenz und Steuerung der Kooperationen im Rüstungsbereich, 9. Oktober 2015, <<http://www.parlament.ch/d/mm/2015/Seiten/mm-gpk-s-2015-10-09.aspx>> [1. Juni 2019]).

⁶⁶ BORER, Legalitätsprinzip, S. 395 f.

⁶⁷ Bericht GPK-N, Zusammenarbeit, S. 5450.

Öffnung wird zu einer notwendigen Voraussetzung für die innenpolitische Problembewältigung.»⁶⁸ Die Regierung bestätigte ihre Sichtweise Anfang des Jahrtausends bei der Erarbeitung des Parlamentsgesetzes⁶⁹ und der heutige Vorsteher des EDA, Bundesrat Ignazio Cassis, betont regelmässig: «Aussenpolitik ist Innenpolitik.»⁷⁰ Auch im Parlament hoben zahlreiche Mitglieder die Verwischung von Innen- und Aussenpolitik hervor, als die Bundesverfassung totalrevidiert wurde.⁷¹

- 26 Die *Interdependenz* ist heute ein prägendes Merkmal.⁷² Innen und aussen «verschwimmen»;⁷³ die Grenzen verwischen. Zahlreiche vormalig innenpolitische Politikbereiche haben heute eine nachbarschaftliche, regionale und globale Komponente.⁷⁴ Aussenpolitik kann sich daher nicht mehr nur mit seinen traditionellen Anliegen wie der Machtsicherung oder -erweiterung befassen. Vielmehr muss sie eine breite Palette gesellschaftlicher Ansprüche in einem Staat berücksichtigen.⁷⁵ GASTEYGER spricht von «innengesteuerter Aussenpolitik»⁷⁶ und TRIBE von «domestication of international policy».⁷⁷

⁶⁸ Bericht BR, Aussenpolitik 90er Jahre, S. 162.

⁶⁹ Stellungnahme BR zum Bericht SPK-N, ParlG, S. 5442.

⁷⁰ Z.B. EDA, Aussenpolitik ist Innenpolitik, Ansprache von Bundesrat Ignazio Cassis anlässlich der Jubiläumsveranstaltung 50 Jahre Schweizerische Gesellschaft für Aussenpolitik, 15. Juni 2018, <<https://www.eda.admin.ch/eda/de/home/das-eda/departementsvorsteher/reden.html/content/eda/de/meta/speeches/2018/6/15/71164>> [1. Juni 2019].

⁷¹ AB-N 1998, Separatdruck, Reform der Bundesverfassung, Voten Schmid (S. 79), Ziegler (S. 80), Vollmer (S. 83), Gross (S. 84) und Leuba (S. 85); AB-S 1998, Separatdruck, Reform der Bundesverfassung, Votum Forster (S. 132).

⁷² GOETSCHEL *et al.*, Schweizerische Aussenpolitik, S. 33 f.

⁷³ BLUM *et al.*, Beteiligungsrechte, S. 530.

⁷⁴ BORER, Legalitätsprinzip, S. 395 f.; EHRENZELLER, SG Komm. BV, Art. 54, N 4; LEY, Opposition, S. 31 ff.

⁷⁵ WILHELM, Aussenpolitik, S. 91.

⁷⁶ GASTEYGER, Grundzüge künftiger Weltpolitik, S. 4.

⁷⁷ TRIBE, Constitutional Law, S. 635 ff.

F. Bedeutungszuwachs des Völkerrechts

Das Völkerrecht ist für die Schweiz wichtiger geworden und muss beim Erlass nationalrechtlicher Bestimmungen verstärkt berücksichtigt werden.⁷⁸ KOLLER beobachtete für die Schweiz schon 1994 einen «Trend zur Europäisierung und Internationalisierung des Rechts».⁷⁹ LINDER *et al.* haben eruiert, dass der Umfang des für die Schweiz geltenden Völkervertragsrechts im Zeitraum 1983–2007 stärker zugenommen hat, als das Landesrecht. Für das Ende der Periode errechnen sie einen Anteil des Völkerrechts von 53 %.⁸⁰ Neuere Angaben zeigen, dass völkerrechtliche Bestimmungen wichtig bleiben, ihr Umfang aber nicht mehr überproportional zugenommen hat. In den Jahren 2004–2017 nahm die Zahl der Seiten der landes- bzw. völkerrechtlichen Erlasse weitgehend im Gleichschritt zu. Die beiden Rechtsquellen haben nunmehr je etwa einen hälftigen Anteil. Das Völkervertragsrecht verteilt sich dabei auf knapp 3'000 Abkommen.⁸¹ 27

Nebst dem Völkervertragsrecht ist auch das weitere völkerrechtliche Handeln, namentlich das sogenannte «*Soft Law*», bedeutender⁸² und politisch umstrittener geworden.⁸³ Exemplarisch für diese Entwicklung steht neueres «*Soft Law*» zur Verhinderung von Steuerhinterziehung.⁸⁴ Ein weiteres Beispiel ist der rechtlich nicht verbindliche UNO-Migrationspakt.⁸⁵ 28

⁷⁸ KELLER, Internationale Gemeinschaft, N 21.

⁷⁹ KOLLER, Internationale Herausforderung, S. 243 ff.

⁸⁰ LINDER *et al.*, Gesetzgebungstätigkeit, S. 39 f.; LINDER, Era of Globalisation, S. 224 ff.

⁸¹ NZZ, Schweizer Selbstbestimmung: Die wichtigsten Fakten zu den internationalen Verträgen, 15. November 2018, <<https://www.nzz.ch/schweiz/die-bedeutung-des-internationalen-rechts-in-zahlen-ld.1433328>>. Diese Zahl der Abkommen beruht auf einer Auswertung der systematischen Rechtssammlung. Die Datenbank des EDA zu den völkerrechtlichen Verträgen weist demgegenüber mehr als 5'200 Einträge auf, enthält aber auch «Informationen über weitere wichtige Abkommen und rechtlich nicht bindende Vereinbarungen», weshalb die Zahlen nicht direkt vergleichbar sind (EDA, Datenbank Staatsverträge, <<https://www.eda.admin.ch/eda/de/home/aussenpolitik/voelkerrecht/internationale-vertraege/datenbank-staatsvertraege.html>>). [Jeweils 1. Juni 2019].

⁸² PETRIG, Genehmigung im Aussenbereich, S. 94.

⁸³ Ausführlich dazu Rz. 408 ff.

⁸⁴ Vgl. dazu Rz. 423.

⁸⁵ Vgl. dazu Rz. 263 ff.

G. Dynamisierung

- 29 Eine wesentliche Veränderung ist, dass aussenpolitische Prozesse dynamischer ablaufen.⁸⁶ Die dargelegten Faktoren⁸⁷ haben dazu geführt, dass die Aussenpolitik der Schweiz heute einem höheren Rhythmus unterworfen ist. Ausdruck dieser Entwicklung ist, dass die Schweiz im Jahr 2017 mehr als fünfmal so viele völkerrechtliche Verträge abschloss, wie noch im Jahr 2000.⁸⁸ Bezeichnend ist auch, dass die Schweizer Bundespräsidentin bzw. der Schweizer Bundespräsident lange Zeit nie ins Ausland zu reisen pflegte,⁸⁹ während heute zahlreiche Besuche in anderen Ländern der Normalfall sind.⁹⁰
- 30 Die Dynamisierung der internationalen Beziehungen findet insbesondere im multilateralen Bereich statt und spiegelt sich etwa in den Aktivitäten internationaler Organisationen. Die Generalversammlung der Vereinten Nationen (UNO) allein verabschiedet fast 350 Resolutionen in einem Jahr.⁹¹ Diese Zahl verdeutlicht, dass die Schweiz innert kurzer Zeit zu einer Vielzahl von aussenpolitischen Vorgängen Position beziehen muss.

⁸⁶ BORER, Legalitätsprinzip, S. 446; KELLER, Internationale Gemeinschaft, N 20; MOERI, Kompetenzen, S. 9; THÜRER, Verfassungsrecht und Völkerrecht, N 28; WILDHABER, Legalitätsprinzip und Aussenpolitik, S. 449.

⁸⁷ Vgl. Rz. 13 ff.

⁸⁸ 108 Verträge im Jahr 2000 gegenüber 552 Verträgen im Jahr 2017 (NZZ, Schweizer Selbstbestimmung: Die wichtigsten Fakten zu den internationalen Verträgen, 15. November 2018, <<https://www.nzz.ch/schweiz/die-bedeutung-des-internationalen-rechts-in-zahlen-ld.1433328>> [1. Juni 2019]).

⁸⁹ Vgl. Ziff. 4 Stellungnahme BR zur Ip. Mörgeli, 03.3390, Auslandsreisen des Bundesrates, 20. Juni 2013.

⁹⁰ Im Präsidialjahr 2018 waren es über 20 Auslandsreisen und rund 80 persönliche Kontakte mit ausländischen Mandatsträgern (SRF, Viel Diplomatie für wenig Ertrag, 28. Dezember 2018, <<https://www.srf.ch/news/schweiz/praesidialjahr-von-alain-ber-set-viel-diplomatie-fuer-wenig-ertrag>> [1. Juni 2019]).

⁹¹ Vgl. General Assembly of the United Nations, Resolutions of the 73rd session (2018–2019), <<http://www.un.org/en/ga/73/resolutions.shtml>> [1. Juni 2020].

§ 3 Folgen des Wandels: Weniger und zugleich mehr Gestaltungsmöglichkeiten der Bundesversammlung

Welches sind die Folgen der unter § 2 beschriebenen Internationalisierung *für die Mitwirkung der BVers an der Aussenpolitik*? Dieser Abschnitt gibt eine Antwort darauf. 31

Auf der einen Seite geht mit dem Wandel der Aussenpolitik für die BVers ein *Verlust an Gestaltungsmöglichkeiten* einher. Die Schweiz als Land ist starken äusseren Kräften ausgesetzt und kann zahlreiche Probleme nicht (mehr) im Alleingang lösen.⁹² Die Souveränität der Staaten⁹³ ist durch ein dichtes internationales Normengeflecht deutlich relativiert.⁹⁴ Innerhalb eines Staates erfährt durch diesen Prozess der Internationalisierung die Exekutive eine Stärkung gegenüber der Legislative.⁹⁵ Der BR, der die Schweiz gegen aussen vertritt,⁹⁶ kann in vielen Fällen direkt an internationalen Willensbildungsprozessen teilnehmen. Die BVers hingegen *erleidet einen – im Verhältnis zum BR stärkeren – Steuerungsverlust*.⁹⁷ Ihr klassisches Mitwirkungsrecht an der Aussenpolitik, die Genehmigung völkerrechtlicher Verträge, hat an Kraft eingebüsst. Regierung und Verwaltung haben bei der Schaffung von Völkerrecht im Vergleich zum normalen Gesetzgebungsprozess eine gewichtigere Rolle.⁹⁸ Es resultiert eine faktische Kompetenzverlagerung von der BVers zum BR. Auch die Multiplikation der Akteure und die Dynamisierung aussenpolitischer Prozesse wirkt sich zum Nachteil des Parlaments aus. 32

⁹² KÜNZLI, Partizipationsrechte, S. 48 ff.; RHINOW, Recht im politischen Prozess, S. 511 f.

⁹³ Art. 2 Abs. 1 UNO-Charta.

⁹⁴ WILHELM, Aussenpolitik, S. 79 ff.; KELLER, Internationale Gemeinschaft, N 19.

⁹⁵ FISCHER, S. 608 f.; KOLLER, Internationale Herausforderung, S. 255 ff.

⁹⁶ Art. 184 Abs. 1 Satz 2 BV.

⁹⁷ ZEHNDER, Komm. ParlG, Art. 60, N 23. In diesem Sinn auch BAUMANN, Einfluss des Völkerrechts, Rz. 492 ff.; LÜTHI, Komm. ParlG, Die Stellung der Bundesversammlung im politischen System der Schweiz, N 40 f. KOLLER, Internationale Herausforderung, S. 256, spricht von «Entparlamentarisierung»; TSCHANNEN, Staatsrecht, § 35, Rz. 6, im Zusammenhang mit den sektoriellen Abkommen mit der EU von der BVers als «Importstelle fremden Rechts».

⁹⁸ Vgl. Rz. 325 ff., 365 ff., 402 f.

Die nur viermal jährlich stattfindenden Sessionen der BVers kontrastieren mit dem hohen Rhythmus internationalerer Entscheidprozesse.

- 33 Auf der anderen Seite bietet die Internationalisierung *der BVers die Möglichkeit, stärker an der Aussenpolitik mitzuwirken*. Die historische Sonderstellung der Aussenpolitik vermag nicht länger eine exklusive Rolle der Regierung gegenüber dem Parlament zu begründen. Die Themendiversifikation und die Verwischung der Grenzen zwischen Innen- und Aussenpolitik verschaffen der Legislative einen demokratisch begründeten Anspruch, bei aussenpolitischen Fragen intensiver mitzuwirken.⁹⁹ Die demokratische Legitimierung der Aussenpolitik, zu der insbesondere die BVers beitragen kann, wird wichtiger. Der Wandel bedingt allerdings, dass die BVers *ihre Instrumente für die Mitwirkung diversifiziert und weiterentwickelt*. Dass die BVers erst am Ende von internationalen Willensbildungsprozessen das Ergebnis legitimiert, reicht nicht aus. Da der BR durch sein Handeln unweigerlich Erwartungen gegen aussen schürt, ist eine frühzeitige Mitgestaltung des aussenpolitischen Kurses durch die BVers angezeigt. Dafür muss sie Instrumente anwenden, die frühzeitige strategische Leitentscheidungen und eine dynamische Mitwirkung ermöglichen. Gleichzeitig gilt es, die aussenpolitische Handlungsfähigkeit der Schweiz zu erhalten. Die operationelle Führung der Aussenpolitik, die aufgrund der Dynamisierung der Prozesse noch wichtiger geworden ist, kann das Parlament nicht übernehmen.
- 34 Wie gezeigt wurde, wirkt sich der Wandel der Aussenpolitik auf die Rolle der BVers aus. Ihre Zuständigkeiten können aber nicht beliebig den sich verändernden Umständen angepasst und weiterentwickelt werden. Vielmehr *fungiert die Bundesverfassung als Leitplanke*. Aus diesem Grund werden im folgenden Abschnitt die verfassungsrechtlichen Grundsätze der parlamentarischen Mitwirkung an der Aussenpolitik besprochen.

⁹⁹ BLUM *et al.*, Beteiligungsrechte, S. 530, sprechen von der «Parlamentsbeteiligung als Gebot des Demokratieprinzips».

Zweiter Abschnitt: Verfassungsrechtliche Grundsätze der parlamentarischen Mitwirkung an der Aussenpolitik

Der *zweite Abschnitt* handelt von den verfassungsrechtlichen Grundsätzen der parlamentarischen Mitwirkung an der Aussenpolitik. Diese bilden den Massstab für die weitere Analyse. Methodisch werden die Grundsätze durch Auslegung ermittelt (§ 4). Am Ende des Abschnitts werden die Grundsätze der Mitwirkung erläutert (§ 5). 35

§ 4 Auslegung von Artikel 166 Absatz 1 Halbsatz 1 Bundesverfassung

A. Vorgehen

Im Zentrum der folgenden Ausführungen steht Art. 166 Abs. 1 BV, der die *Grundkompetenz der BVers im Bereich der Aussenpolitik* festschreibt: «Die Bundesversammlung beteiligt sich an der Gestaltung der Aussenpolitik und beaufsichtigt die Pflege der Beziehungen zum Ausland.» 36

Die verfassungsrechtlichen Grundsätze der parlamentarischen Mitwirkung an der Aussenpolitik werden *durch die Auslegung des ersten Halbsatzes dieser Bestimmung ermittelt*. Nach einleitenden Ausführungen zur Methodik bei der Verfassungsauslegung (B.), ist der Ausgangspunkt die grammatikalische Auslegung (C.). Anschliessend erfolgt die systematische Auslegung anhand der Verfassungssystematik und der Strukturprinzipien der Verfassungsordnung, insbesondere dem Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip (D.). Schliesslich erfährt die Bestimmung durch eine historische (E.), geltungszeitliche (F.) und teleologische (G.) Auslegung eine weitere Konkretisierung. 37

Die Ausführungen in diesem Abschnitt beschränken sich auf den *ersten Halbsatz von Art. 166 Abs. 1 BV* («Die Bundesversammlung beteiligt sich an der Gestaltung der Aussenpolitik [...]»). Die Bedeutung des zweiten Halbsatzes, wonach die 38

BVers die Pflege der Beziehungen zum Ausland «beaufsichtigt», gilt als begrenzt.¹⁰⁰

- 39 Da der in der Verfassung vorgegebene Standard ermittelt und Zirkelschlüsse vermieden werden sollen, werden untergeordnete Rechtsnormen bei der Auslegung von Art. 166 Abs. 1 Halbsatz 1 BV nur zurückhaltend einbezogen. Spezifische aussenpolitische Zuständigkeiten der BVers in der Verfassung – namentlich die Genehmigung völkerrechtlicher Verträge – werden als Teilgehalte der aussenpolitischen Grundkompetenz des Parlaments¹⁰¹ später behandelt.¹⁰²

B. Verfassungsauslegung

- 40 Verfassungsbestimmungen werden nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts (BGer) grundsätzlich *methodisch gleich ausgelegt*, wie Normen des gewöhnlichen Gesetzesrechts.¹⁰³ Danach ist zunächst im Rahmen der grammatikalischen Auslegung auf den Wortlaut abzustellen. Nur falls dieser nicht klar ist und verschiedene Interpretationen möglich sind, muss der wahre Normsinn unter Zuhilfenahme des historischen, teleologischen und systematischen Auslegungselements ermittelt werden.¹⁰⁴ Die geltungszeitliche Auslegung findet ebenfalls Anwendung.¹⁰⁵ Es gilt das Prinzip des «Methodenpluralismus», wonach keine der Auslegungsmethoden privilegiert ist.¹⁰⁶

¹⁰⁰ Vgl. Rz. 204.

¹⁰¹ Vgl. EHRENZELLER, SG Komm. BV, Art. 166, N 14 f.; EPINEY, BS Komm. BV, Art. 166, N 7; in diesem Sinn auch BIAGGINI, Komm. BV, Art. 166, N 3.

¹⁰² Vgl. zu den völkerrechtlichen Verträgen Rz. 324 ff.

¹⁰³ BGE 143 I 272 E. 2.2.3 S. 277; 139 II 243 E. 8 S. 249; 131 I 74 E. 4.1 S. 80 f., Grüne Aargau; 128 I 327 E. 2.1 S. 330; AUER *et al.*, Droit constitutionnel, Rz. 1481; HÄFELIN *et al.*, Bundesstaatsrecht, Rz. 128; HANGARTNER, Parlament und Regierung, S. 250 ff.; TSCHANNEN, Staatsrecht, § 4, Rz. 5.

¹⁰⁴ BGE 143 I 272 E. 2.2.3 S. 277; 142 I 135 E. 1.1.1 S. 138; 142 III 695 E. 4.1.2 S. 699; 141 II 57 E. 3.2 S. 61; 137 IV 180 E. 3.4 S. 184; 131 II 697 E. 4.1 S. 702 f., kantonales Steueramt St. Gallen; 131 III 314 E. 2.2 S. 315 f.

¹⁰⁵ AUER *et al.*, Droit constitutionnel, Rz. 1503; HÄFELIN *et al.*, Bundesstaatsrecht, Rz. 114 ff.; TSCHANNEN, Staatsrecht, § 4 Rz. 28 ff.; a.M. RHINOW *et al.*, Verfassungsrecht, Rz. 513.

¹⁰⁶ BGE 143 I 272 E. 2.2.3 S. 277; 142 I 135 E. 1.1.1 S. 138; 142 III 695 E. 4.1.2 S. 699; 116 Ia 359 E. 5c S. 369, Theresa Rohner.

Bei der Auslegung einer Verfassungsnorm ist allerdings speziell zu prüfen, ob deren Art eine abweichende Berücksichtigung der Elemente erfordert. So ist bei *organisatorischen Normen*, wie Art. 166 BV,¹⁰⁷ das historische Elemente besonders zu gewichten, da diese Normen den Willen des Verfassungsgebers bezüglich des Funktionierens des Staates zum Zeitpunkt des Erlasses widerspiegeln.¹⁰⁸ Aus dem gleichen Grund ist mit Zurückhaltung auf das geltungszeitliche Element zurückzugreifen.¹⁰⁹ 41

C. Grammatikalische Auslegung

Der Startpunkt jeder Auslegung ist der *Wortlaut*.¹¹⁰ Der eigentliche Normtext, die Sachüberschrift und Randtitel sind in den Amtssprachen Deutsch, Französisch und Italienisch zu berücksichtigen.¹¹¹ 42

Art. 166 Abs. 1 Halbsatz 1 BV ist eine *offene Bestimmung mit tiefer Normdichte*, wie es in der Verfassung viele gibt.¹¹² Der erste Halbsatz lautet in den drei Amtssprachen wie folgt: 43

Die Bundesversammlung beteiligt sich an der Gestaltung der Aussenpolitik [...].

L'Assemblée fédérale participe à la définition de la politique extérieure [...].

L'Assemblea federale partecipa all'elaborazione della politica estera [...].

Mit «Bundesversammlung» sind beide Parlamentskammern, d.h. National- und Ständerat, gemeint.¹¹³ Der Ausdruck «beteiligt sich» zeigt, *dass das Parlament* 44

¹⁰⁷ TSCHANNEN, Staatsrecht, § 5, Rz. 12.

¹⁰⁸ BGE 128 I 327 E. 2.1 S. 330; 128 I 34 E. 3b S. 40 f.; 124 II 193 E. 5a S. 199; 112 Ia 208 E. 2a S. 212 f., Kritisches Forum Schwyz; HÄFELIN *et al.*, Bundesstaatsrecht, Rz. 129.

¹⁰⁹ TSCHANNEN, Staatsrecht, § 4, Rz. 31 f.

¹¹⁰ Vgl. Rz. 40.

¹¹¹ HÄFELIN *et al.*, Bundesstaatsrecht, Rz. 94 f.

¹¹² In diesem Sinn TSCHANNEN, Staatsrecht, § 4, Rz. 9 f.

¹¹³ Art. 148 Abs. 2 BV. Vgl. EHRENZELLER, SG Komm. BV, Art. 166, N 17. Die «Bundesversammlung» ist von der «Vereinigten Bundesversammlung» gemäss Art. 157 BV zu unterscheiden, in der National- und Ständerat gemeinsam verhandeln.

*nicht der einzige und nicht der vorherrschende Akteur in der Aussenpolitik ist.*¹¹⁴ Der Verzicht auf eine Kann-Formulierung ist Beleg dafür, dass die BVers nicht nur das Recht, sondern auch die Pflicht hat, aussenpolitisch mitzuwirken.¹¹⁵ Ziel der Mitwirkung ist die «Gestaltung der Aussenpolitik». Dabei handelt es sich um einen unbestimmten Rechtsbegriff. Der Verweis auf die «Aussenpolitik» im Allgemeinen legt nahe, dass eine Einwirkung *auf die Strategie* und nicht die Details oder operationelle Abläufe gefragt ist.¹¹⁶ Dieser Aspekt kommt im französischen und italienischen Normtext deutlicher zutage («participe à la définition de la politique extérieure» bzw. «partecipa all'elaborazione della politica estera»¹¹⁷). Die Wendung «beteiligt sich» und der Begriff «Gestaltung» implizieren zudem, dass es nicht nur um die passive Politiklegitimierung, sondern um einen *proaktiven, schöpferischen Beitrag der BVers* geht.¹¹⁸ Dieser betrifft die gesamte Aussenpolitik.¹¹⁹ Was sich aus dem Wortlaut nicht ableiten lässt, sind die Instrumente der parlamentarischen Mitwirkung.¹²⁰

- 45 Der Teil der *Sachüberschrift* von Art. 166 BV, der sich auf Absatz 1 bezieht, lautet «Beziehungen zum Ausland».¹²¹ Er verschafft keine zusätzlichen Erkenntnisse.
- 46 Der Wortlaut von Art. 166 Abs. 1 Halbsatz 1 BV ist nicht klar und verschiedene Interpretationen sind möglich. So ist namentlich offen, was mit «Gestaltung der Aussenpolitik» konkret gemeint ist, mit welchen Mitteln die BVers dazu beiträgt

¹¹⁴ BIAGGINI, Komm. BV, Art. 166, N 4; EHRENZELLER, SG Komm. BV, Art. 166, N 17; EPINEY, BS Komm. BV, Art. 166, N 9.

¹¹⁵ BIAGGINI, Komm. BV, Art. 166, N 4; EHRENZELLER, SG Komm. BV, Art. 166, N 16; AUBERT, Petit comm. Cst., Art. 166, N 8; SÄGESSER, Komm. BV, Art. 166, Rz. 511 f.

¹¹⁶ AUBERT, Petit comm. Cst., Art. 166, N 9; BIAGGINI, Komm. BV, Art. 166, N 5.

¹¹⁷ Hervorhebungen hinzugefügt.

¹¹⁸ AUBERT, Petit comm. Cst., Art. 166, N 9; BIAGGINI, Komm. BV, Art. 166, N 4; EHRENZELLER, SG Komm. BV, Art. 166, N 18; zurückhaltender THÜRER, Verfassungsrecht und Völkerrecht, Rz. 52; ebenso TSCHANNEN, Staatsrecht, § 33, Rz. 7.

¹¹⁹ EHRENZELLER, SG Komm. BV, Art. 166, N 17; EPINEY, BS Komm. BV, Art. 166, N 9. Zum Begriff der Aussenpolitik vgl. Rz. 2 ff.

¹²⁰ EHRENZELLER, Parlamentsgesetz, S. 26; EHRENZELLER, SG Komm. BV, Art. 166, S. 22; BIAGGINI, Komm. BV Art. 166, Rz. 5. Zu den Instrumenten für die Mitwirkung vgl. Rz. 160 ff.

¹²¹ Die gesamte Sachüberschrift lautet «Beziehungen zum Ausland und völkerrechtliche Verträge», wobei sich der zweite Teil auf Absatz 2 von Art. 166 BV bezieht.

und wer die anderen Akteure sind. Folglich ist *der Zuzug der weiteren Auslegungselemente geboten*.

D. Systematische Auslegung

I. Verfassungssystematik

Die systematische Auslegung stellt *die Zusammenhänge* der auszulegenden Rechtsnorm mit anderen Bestimmungen des gleichen oder eines anderen Normtextes und deren Stellung im Normgefüge in den Vordergrund.¹²² Sie eignet sich insbesondere für geschlossene Verfassungsteile wie dem 5. Titel zu den Bundesbehörden.¹²³ 47

Innerhalb dieses Titels ist Art. 166 BV im 3. Abschnitt des 2. Kapitels über die *Zuständigkeiten der BVers* angesiedelt. Art. 166 BV normiert demnach die Zuständigkeiten der BVers als Bundesbehörde in Bezug auf die in der Sachüberschrift erwähnten Beziehungen zum Ausland. Art. 166 BV schliesst an die Artikel zur Rechtsetzungskompetenz der BVers an (Art. 163–165 BV). Gefolgt wird er von den Bestimmungen zu den Finanz- und weiteren Zuständigkeiten der BVers (Art. 167–173 BV). 48

Der klarste Bezugspunkt von Art. 166 Abs. 1 BV ist *Art. 184 Abs. 1 BV, der sich mit den Zuständigkeiten des BR in der Aussenpolitik beschäftigt*. 49

Art. 166 Abs. 1 BV

Die Bundesversammlung beteiligt sich an der Gestaltung der Aussenpolitik und beaufsichtigt die Pflege der Beziehungen zum Ausland.

Art. 184 Abs. 1 BV

Der Bundesrat besorgt die auswärtigen Angelegenheiten unter Wahrung der Mitwirkungsrechte der Bundesversammlung; er vertritt die Schweiz nach aussen.

Die gemeinsame Betrachtung macht zunächst deutlich, *dass neben der BVers der BR der entscheidende aussenpolitische Akteur auf Bundesebene ist*. Die Rolle von Stimmvolk und Ständen ist im Wesentlichen beschränkt auf Volksinitiativen so- 50

¹²² HÄFELIN *et al.*, Bundesstaatsrecht, Rz. 97; TSCHANNEN, Staatsrecht, § 4, Rz. 21.

¹²³ TSCHANNEN, Staatsrecht, § 4, Rz. 22.

wie Referenden zu völkerrechtlichen Verträgen,¹²⁴ diejenige des BGer auf die Beurteilung von Streitigkeiten wegen der Verletzung von Völkerrecht.¹²⁵

- 51 Die ersten Absätze von Art. 166 und 184 BV sind im jeweiligen Abschnitt zu den Zuständigkeiten der beiden Organe angesiedelt. Dass sich die BVers gemäss Art. 166 Abs. 1 Halbsatz 1 an der Gestaltung der Aussenpolitik beteiligt und der BR gemäss Art. 184 Abs. 1 explizit unter Wahrung der parlamentarischen Mitwirkungsrechte agiert, verdeutlicht, dass Aussenpolitik in der *gemeinschaftlichen Verantwortung* von BVers und BR steht und die Zuständigkeiten verzahnt sind.¹²⁶ Daraus folgt der Grundsatz, dass beide Organe ihre Verantwortung kollektiv wahrnehmen, den Beitrag des anderen Organs ermöglichen und sich koordinieren müssen. Der BR ist gehalten, die BVers zu informieren, sie zur Stellungnahme einzuladen und diese ernsthaft zu prüfen.¹²⁷ Der BVers ihrerseits obliegt es, auf Ersuchen des BR hin oder auf eigene Initiative Stellung zu beziehen. Während Art. 184 Abs. 1 BV betreffend den BR die Wahrung der Rechte der BVers ausdrücklich vorbehält, ist dies umgekehrt bei Art. 166 Abs. 1 BV nicht der Fall. Dies ändert nichts daran, dass die BVers die Kompetenzen des BR im Bereich der auswärtigen Angelegenheiten respektieren muss.¹²⁸
- 52 Trotz der gemeinsamen Verantwortung haben BVers und BR in der Aussenpolitik *unterschiedliche Rollen*. Sprachlich kommt der Unterschied dadurch zum Ausdruck, dass der BR die auswärtigen Angelegenheiten «besorgt» und die Schweiz nach aussen «vertritt» (Art. 184 Abs. 1 BV), während sich die BVers an der Gestaltung der Aussenpolitik «beteiligt» (Art. 166 Abs. 1 Halbsatz 1 BV) bzw. an den auswärtigen Angelegenheiten «mitwirkt» (Vorbehalt von Art. 184 Abs. 1 BV). Der Prozess zum Abschluss eines völkerrechtlichen Vertrags ist ein Beispiel, das die verschiedenartigen Rollen deutlich macht.¹²⁹

¹²⁴ Vgl. dazu Rz. 137 ff.

¹²⁵ Vgl. dazu Rz. 145 ff. Zur Rolle der Kantone vgl. Rz. 118 ff.

¹²⁶ BIAGGINI, Komm. BV, Art. 166, N 3 f. EPINEY, BS Komm. BV, Art. 166, N 5; EHRENZELLER, SG Komm. BV, Art. 166, N 12 f. Dass Art. 184 Abs. 1 nur die Mitwirkungsrechte der BVers vorbehält ändert nichts daran, dass diese auch Mitwirkungspflichten hat (vgl. Rz. 44), die der BR ebenfalls respektieren muss.

¹²⁷ EHRENZELLER, SG Komm. BV, Art. 166, N 21; EPINEY, BS Komm. BV, Art. 166, N 10 ff.

¹²⁸ BIAGGINI, Komm. BV, Art. 166, N 3; EPINEY, BS Komm. BV, Art. 166, N 9. Zum Gewaltenteilungsprinzip vgl. Rz. 63 ff.

¹²⁹ Vgl. Rz. 324 ff.

Die Andersartigkeit der jeweiligen Funktionen bestätigt sich mit Blick auf das *Verhältnis der beiden Organe im grösseren Zusammenhang der Verfassung*. Gemäss Art. 148 BV übt die BVers «unter Vorbehalt der Rechte von Volk und Ständen die oberste Gewalt im Bund aus». Die Wendung «oberste Gewalt» zeugt von der unmittelbaren demokratischen Legitimation und politischen Stellung der BVers. Allerdings begründet diese kein Recht, in die verfassungsrechtlichen Kompetenzen anderer Organe einzugreifen,¹³⁰ insbesondere in die des BR. Eine rechtliche Überordnung besteht nur ausnahmsweise, etwa bei der Oberaufsicht (Art. 169 Abs. 1 BV).¹³¹ Die Stammfunktion der BVers ist die *Rechtsetzung*, sie beteiligt sich aber aufgrund der zahlreichen weiteren Kompetenzen wesentlich an der *Staatsleitung*.¹³² Der BR seinerseits ist laut Art. 174 BV die «oberste leitende und vollziehende Behörde des Bundes». Seine zentrale Aufgabe ist die *Staatsleitung*. Beim *Vollzug* geht es um die Implementierung «der Gesetzgebung, der Beschlüsse der Bundesversammlung und der Urteile richterlicher Behörden des Bundes»¹³³. Die grundsätzliche Rollenaufteilung von BVers und BR im schweizerischen Verfassungsstaat ist systemisch betrachtet die Richtschnur für die Wahrnehmung der ausserpolitischen Aufgaben der Organe. *Demnach kommt der BVers die primäre Verantwortung für die Rechtsetzung zu und sie beteiligt sich punktuell an der Staatsleitung in der Aussenpolitik. Der BR ist seinerseits konstant für die staatsleitenden und operationellen Aspekte der Aussenpolitik zuständig.*

Aus dem Zusammenhang mit anderen Verfassungsbestimmungen ergeben sich auch wichtige *Instrumente der Mitwirkung* des Parlaments gemäss Art. 166 Abs. 1 Halbsatz 1 BV:¹³⁴ Dass der Verfassungsgeber die Genehmigung völkerrechtlicher Verträge als zentrale Befugnis in diesem Bereich betrachtet, zeigt er, indem er sie in Absatz 2 desselben Artikels aufführt. In der Verfassung ausdrücklich erwähnte Instrumente mit spezifischem Bezug zur Aussenpolitik sind auch die Genehmigung von Verträgen der Kantone mit dem Ausland auf Einsprache hin (Art. 172 Abs. 3 BV)¹³⁵ und «Massnahmen zur Wahrung der äusseren Sicherheit, der Unab-

¹³⁰ BIAGGINI, Komm. BV, Art. 148, Rz. 4.

¹³¹ TSCHANNEN, Staatsrecht, § 35, Rz. 3. Zur Oberaufsicht in der Aussenpolitik vgl. Rz. 204 ff.

¹³² BIAGGINI, Komm. BV, Art. 148, Rz. 4. Ausführlich zur Staatsleitung Rz. 67 ff.

¹³³ Art. 182 Abs. 2 BV.

¹³⁴ SÄGESSER, Komm. BV, Art. 166, Rz. 514 ff. spricht von der unmittelbaren und mittelbaren Beteiligung des Parlaments.

¹³⁵ Vgl. Rz. 124.

hängigkeit und der Neutralität der Schweiz» (Art. 173 Abs. 1 Bst. a und c BV).¹³⁶ Darüber hinaus kann die BVers mit ihrem allgemeinen parlamentarischen Instrumentarium auf die Aussenpolitik einwirken. Dazu gehören namentlich die Rechtsetzung (Art. 163–165 BV),¹³⁷ die Oberaufsicht (Art. 169 BV),¹³⁸ das Auftragsrecht (Art. 171 BV),¹³⁹ die politische Planung (Art. 173 Abs. 1 Bst. g BV)¹⁴⁰ und die Finanzkompetenzen (Art. 167 BV).¹⁴¹ Weitere wichtige Instrumente resultieren implizit aus Art. 166 Abs. 1 Halbsatz 1 BV und sind auf Gesetzesstufe geregelt.¹⁴²

- 55 Aus der Systematik folgt auch, dass sich die BVers als «Bundesbehörde»¹⁴³ an den *aussenpolitischen Zielen in Art. 54 Abs. 2 BV* und weiteren Verfassungsbestimmungen zu orientieren hat.¹⁴⁴

II. Strukturprinzipien der Verfassungsordnung

1. Wesen

- 56 Eine spezifische Form der systematischen Verfassungslegung stützt sich auf die Strukturprinzipien der Verfassung.¹⁴⁵ Diese werden umschrieben als «prägende Kennzeichen des Gemeinwesens»¹⁴⁶, «tragende Grundwerte»¹⁴⁷ oder «strukturbe-

¹³⁶ Vgl. Rz. 493 ff.

¹³⁷ Vgl. Rz. 160 ff.

¹³⁸ Vgl. Rz. 204 ff.

¹³⁹ Vgl. Rz. 237 ff.

¹⁴⁰ Vgl. Rz. 270 ff.

¹⁴¹ Vgl. Rz. 285 ff.

¹⁴² So z.B. das aussenpolitische Informations- und Konsultationsrecht der Kommissionen (vgl. Rz. 446 ff.).

¹⁴³ Überschrift des 5. Titels der BV, der die Bestimmungen zur BVers enthält (Art. 148–173 BV).

¹⁴⁴ Vgl. dazu Rz. 163 ff.

¹⁴⁵ TSCHANNEN, Staatsrecht, § 4, Rz. 21; in diesem Sinn auch RHINOW *et al.*, Verfassungsrecht, Rz. 187.

¹⁴⁶ TSCHANNEN, Staatsrecht, § 6, Rz. 1.

¹⁴⁷ HÄFELIN *et al.*, Bundesstaatsrecht, Rz. 168.

stimmende Grundentscheidungen».¹⁴⁸ Die von der h.L. anerkannten Strukturprinzipien sind *das Demokratie-, Rechtsstaats-, Bundesstaats- und Sozialstaatsprinzip*.¹⁴⁹ Die genannten Prinzipien sind gleichrangig. Sie können miteinander harmonieren oder in Spannung stehen oder beides.¹⁵⁰ Diese Arbeit widmet sich nur dem Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip ausführlicher,¹⁵¹ da diese unmittelbar relevant sind.

Zu den anderen Prinzipien ist lediglich Folgendes anzumerken: Für das Bundesstaatsprinzip kann auf die Ausführungen zu Bund und Kantonen verwiesen werden.¹⁵² Das Sozialstaatsprinzip ist in der Aussenpolitik von geringer Bedeutung. RHINOW *et al.* propagieren das Bekenntnis zu einem weltoffenen und kooperativen Verfassungsstaat als zusätzliches Strukturprinzip.¹⁵³ Es reflektiert ganz allgemein die Bedeutung der Aussenpolitik für die Schweiz und damit auch der Mitwirkung der BVer in diesem Bereich.

57

2. Demokratieprinzip

Die Aussenpolitik der Schweiz muss demokratisch legitimiert sein. Ihr Wesen¹⁵⁴ begründet keine Ausnahme vom Prinzip, wonach alles staatliche Handeln auf dem Willen des Volkes gründen muss.¹⁵⁵ Die *unmittelbaren* Mitbestimmungsmöglichkeiten der Bürgerinnen und Bürger sind im auswärtigen Bereich beschränkt. Bundesverfassung, Bundesgesetze und dem Referendum unterstellte völkerrechtliche Verträge, über die das Stimmvolk direkt-demokratisch befinden kann, normieren

58

¹⁴⁸ Botschaft BV, S. 14. Ausführlich zum Wesen der Strukturprinzipien, MASTRONARDI, Strukturprinzipien, passim.

¹⁴⁹ HÄFELIN *et al.*, Bundesstaatsrecht, Rz. 168; TSCHANNEN, Staatsrecht, § 6, Rz. 1.

¹⁵⁰ SCHINDLER, SG Komm. BV, Art. 5, N 11; MASTRONARDI, Strukturprinzipien, S. 22 f.; RHINOW, Grundprobleme, S. 155.

¹⁵¹ Vgl. Rz. 58 ff. bzw. Rz. 62 ff.

¹⁵² Vgl. Rz. 116 ff.

¹⁵³ RHINOW *et al.*, Verfassungsrecht, Rz. 3488 ff.

¹⁵⁴ Vgl. Rz. 2 ff.

¹⁵⁵ GLASER, Demokratie, Rz. 1; HÄFELIN *et al.*, Bundesstaatsrecht, Rz. 175; TSCHANNEN, Staatsrecht, § 6, Rz. 7. Vgl. Präambel Abs. 4 und Art. 51 Abs. 1 BV sowie stellvertretend für diverse Kantone, Art. 1 der Verfassung des Kantons Bern vom 6. Juni 1993, SR 131.212. Allgemein zur schweizerischen Demokratie, AUER, Problèmes fondamentaux, S. 1 ff.; GRODECKI, Démocratie directe, S. 99 ff.

die Aussenpolitik lediglich begrenzt.¹⁵⁶ Zur geringen legislativen Durchdringung kommt hinzu, dass Sachentscheide des Souveräns – entgegen ROUSSEAUS Vorstellungen von der idealtypischen Demokratie¹⁵⁷ – aus praktischen Gründen generell rar sind. Insbesondere kann es nur zu ausgewählten Rechtsetzungsvorhaben Abstimmungen geben. *Die Aussenpolitik wird somit grösstenteils durch die BVers und den BR demokratisch abgestützt.* Deren Entscheide lassen sich auf den Willen des Volkes «zurückführen».¹⁵⁸

- 59 *Die BVers nimmt eine Mittelposition ein* zwischen dem Stimmvolk, das zwar höchstdemokratisch, aber nur sehr selektiv direkt auf die Aussenpolitik einwirken kann, und dem BR, der lediglich indirekt demokratisch abgestützt ist,¹⁵⁹ aber einen Grossteil der aussenpolitischen Führungsrolle innehat. Die BVers verfügt über hohe demokratische Legitimation.¹⁶⁰ Sie ist direkt vom Stimmvolk gewählt und übt «unter Vorbehalt der Rechte von Volk und Ständen die oberste Gewalt im Bund» aus.¹⁶¹ Ihre Fähigkeit, sich an der Staatsleitung zu beteiligen,¹⁶² unterstreicht die zentrale Rolle der BVers.
- 60 Für die Auslegung von Art. 166 Abs. 1 Halbsatz 1 BV unter Zuhilfenahme des Demokratieprinzips lässt sich schliessen, dass die Mitwirkung der BVers an der Aussenpolitik *nicht nur ein Recht, sondern eine Pflicht ist.* Ohne parlamentarische Mitgestaltung wäre die Aussenpolitik unzureichend abgestützt, da das Stimmvolk sich nur punktuell einbringen kann und der BR nur mittelbar demokratisch legitimiert ist.
- 61 Die Frage, welche Sachverhalte im Lichte des Demokratieprinzips eine Beteiligung der BVers gemäss Art. 166 Abs. 1 Halbsatz 1 BV erfordern, lässt sich nicht mit klaren Abgrenzungen beantworten. Demokratie nach schweizerischer Prägung

¹⁵⁶ Vgl. zum Legalitätsprinzip in der Aussenpolitik Rz. 76 ff. und zur Rechtsetzung Rz. 160 ff.; vgl. auch GRAF, Mitwirkung, S. 112.

¹⁵⁷ ROUSSEAU, *Contrat social*, S. 40 ff., 127 ff.

¹⁵⁸ TSCHANNEN, *Staatsrecht*, § 6, Rz. 10; ähnlich MASTRONARDI, *Verfassungslehre*, Rz. 569; vgl. auch RHINOW, *Grundprobleme*, S. 144 f.

¹⁵⁹ Er wird nicht direkt vom Stimmvolk, sondern gemäss Art. 175 Abs. 2 BV von der BVers gewählt.

¹⁶⁰ MASTRONARDI, *SG Komm. BV*, Art. 148, N 7.

¹⁶¹ Art. 149 Abs. 2 BV bzw. 150 Abs. 3 BV i.V.m. kantonalem Recht sowie Art. 148 Abs. 1 BV. KLEY, *Demokratisches Instrumentarium*, Rz. 1 ff., spricht von einer «Scharnierfunktion» der BVers.

¹⁶² BIAGGINI, *Komm. BV*, Art. 148, N 4. Zur Staatsleitung vgl. Rz. 67 ff.

impliziert gemäss LINDER/WIRZ eine «gestufte Organkompetenz», bei der über die inhaltlich wichtigsten Fragen das Stimmvolk, über wichtige Fragen das Parlament und über weniger wichtige Fragen die Regierung entscheidet.¹⁶³ Dies kommt in der Verfassung namentlich in Art. 164 BV zum Ausdruck, der für «wichtige» rechtsetzende Bestimmungen ein von der demokratisch direkt legitimierten BVers erlassenes Bundesgesetz vorsieht.¹⁶⁴ Es gilt demnach der folgende Grundsatz: *Je wichtiger eine aussenpolitische Entscheidung inhaltlich ist, desto gebotener ist eine Beteiligung der BVers.*

3. Rechtsstaatsprinzip

Auch das Rechtsstaatsprinzip trägt dazu bei, Art. 166 Abs. 1 Halbsatz 1 BV auszu- 62
legen. Das Recht limitiert die Ausübung staatlicher Macht und schützt die Freiheit des Einzelnen. Es macht die im demokratischen Prozess getroffenen Entscheide zu verbindlichen Rechten und Pflichten.¹⁶⁵ Zwei Dimensionen des Prinzips sind von vorrangiger Bedeutung: *die Gewaltenteilung und das Legalitätsprinzip.*

a) Gewaltenteilungsprinzip

Das Prinzip der Gewaltenteilung hilft, den Umfang und die Grenze des aussenpo- 63
litischen Wirkens der BVers gemäss Art. 166 Abs. 1 Halbsatz 1 BV zu identifizieren. Die klassische Gewaltenteilungslehre geht von einer Dreiteilung der Staatsfunktionen in Rechtsetzung, Rechtsvollzug und Rechtsprechung aus und schreibt diese darauf aufbauend den staatlichen Organen – Legislative, Exekutive und Judikative – zu.¹⁶⁶ In der BV ist die Gewaltenteilung zwar nicht ausdrücklich erwähnt, sie bildet aber ein Charakteristikum der schweizerischen Verfassungsordnung.¹⁶⁷ Die Gewaltenteilung kommt namentlich im 5. Titel der BV zum

¹⁶³ LINDER/WIRZ, Direkte Demokratie, S. 151; generell zur Stufengerechtigkeit in der Demokratie, MASTRONARDI, Verfassungslehre, Rz. 579 ff.

¹⁶⁴ In diesem Sinn TSCHANNEN, SG Komm. BV, Art. 164, N 6; WYTTENBACH/WYSS, BS Komm. BV, Art. 164, N 4.

¹⁶⁵ MASTRONARDI, Verfassungslehre, Rz. 843. Vgl. auch Art. 5 BV.

¹⁶⁶ MAHON, Séparation des pouvoirs, Rz. 4 ff.; HALLER *et al.*, Allgemeines Staatsrecht, Rz. 632; HÄFELIN *et al.*, Bundesstaatsrecht, Rz. 1405; SCHMID/UHLMANN, Rechtsstaat, Rz. 17; SEILER, Gewaltenteilung, S. 58 ff.

¹⁶⁷ Botschaft BV, S. 370; BIAGGINI, Gewaltenteilung, Rz. 16; RHINOW *et al.*, Verfassungsrecht, Rz. 2262; SCHMID/UHLMANN, Rechtsstaat, Rz. 18; TSCHANNEN, Staatsrecht, § 27, Rz. 4.

Ausdruck, der die Staatsfunktionen Bundesversammlung, Bundesrat und Bundesgericht zuordnet.¹⁶⁸

- 64 Die Aussenpolitik lässt sich jedoch nur schwer im klassischen Gewaltenteilungsschema ansiedeln. Gestaltende Entscheide werden vermehrt auf internationaler Ebene getroffen.¹⁶⁹ Das klassische Schema kann nicht angemessen erfassen, wie die Staatsorgane zu diesen Entscheiden und zu deren Umsetzung beitragen.
- 65 Zentrale aussenpolitische Tätigkeiten lassen sich zudem *nicht in der Funktionentrias verorten*. Entscheide wie die Teilnahme an internationalen Verhandlungen und Konferenzen, die Aufnahme oder der Abbruch diplomatischer Beziehungen, die Anerkennung von Staaten, das Ergreifen von Sanktionen, der diplomatische oder konsularische Schutz sowie das Anbieten Guter Dienste gelten als «wesentliche Teilgehalte der aussenpolitischen Kompetenz des Bundesrates».¹⁷⁰ Die Tätigkeiten gehen aber weit über den Vollzug rechtlicher Bestimmungen hinaus, der Aufgabe der Exekutive ist, und lassen sich auch keiner anderen Staatsfunktion eindeutig zuordnen. Gleichermassen sprengen parlamentarische Aufgaben, wie die Oberaufsicht im aussenpolitischen Bereich, Stellungnahmen im Rahmen der Informations- und Konsultationsprozesse, die Verfolgung der internationalen Entwicklungen und die Begleitung von diplomatischen Verhandlungen¹⁷¹ den Rahmen der Rechtsetzung, für welche die Legislative gemäss dem klassischen Schema zuständig ist.
- 66 Aussenpolitik setzt schliesslich gemäss der in Art. 166 Abs. 1 i.V.m. 184 Abs. 1 BV angelegten verfassungsrechtlichen Konzeption eine *intensive Kooperation der Staatsorgane* voraus, die im klassischen Gewaltenteilungsmodell unzureichend Niederschlag finden kann.¹⁷² Die Aussenpolitik wird daher oft als Beispiel für die

¹⁶⁸ Art. 163–165, 174 und 188 Abs. 1 BV.

¹⁶⁹ In diesem Sinn MASTRONARDI/SCHINDLER, SG Komm. BV, Vorbem. zu Art. 143–191c, N 12; BRÜHL-MOSER, Staatsleitung, S. 19. Vgl. zur internationalen Verflechtung, Rz. 13 ff.

¹⁷⁰ Botschaft BV, S. 416.

¹⁷¹ Botschaft BV, S. 392 f.

¹⁷² HÄFELIN *et al.*, Bundesstaatsrecht, Rz. 1409; HALLER *et al.*, Allgemeines Staatsrecht, Rz. 642; JAAG *et al.*, Staatsrecht, S. 111; MAHON, Séparation des pouvoirs, Rz. 12.

mangelnde Berücksichtigung der Zusammenarbeit der Staatsgewalten herangezogen.¹⁷³

Die erwähnten Grenzen des klassischen Gewaltenteilungsmodells sind anerkannt.¹⁷⁴ Um sie zu überwinden, gibt es zahlreiche Ergänzungs-, Abwandlungs- und Alternativvorschläge.¹⁷⁵ Einer der Ansätze besteht darin, ein Konglomerat staatlicher Handlungen unter dem Begriff der *Staatsleitung* zu subsumieren.¹⁷⁶ Darunter ist nach der prägnanten Umschreibung von STERN die «Wahrnehmung der politischen Leitungsaufgaben, die der Staatstätigkeit die Richtung geben» zu verstehen.¹⁷⁷ Eine umfassendere Definition stammt aus dem «Expertenbericht Hongler» von 1967:

[Regieren] ist die antreibende, schöpferisch lenkende und integrierende Staatstätigkeit, die Ziele bestimmt und Mittel bezeichnet, die die staatliche Organisation und ihre Betätigungen überschaubar macht, die sich um die Zusammenführung der staatsgestaltenden Kräfte bemüht. Regieren schliesst in sich die grundlegenden und wegleitenden Akte der inneren Staatsführung, die politischen Aktionen gegenüber dem

¹⁷³ BIAGGINI, Gewaltenteilung, Rz. 11; HÄFELIN *et al.*, Bundesstaatsrecht, Rz. 1409; TSCHANNEN, Staatsrecht, § 27, Rz. 9.

¹⁷⁴ BIAGGINI, Gewaltenteilung, Rz. 10 ff.; HÄFELIN *et al.*, Bundesstaatsrecht, S. 1409; HALLER *et al.*, Allgemeines Staatsrecht, Rz. 640 ff.; MAHON, Séparation des pouvoirs, Rz. 10 ff.; MASTRONARDI/SCHINDLER, SG Komm. BV, Vorbem. zu Art. 143–191c, N 11; RHINOW *et al.*, Verfassungsrecht, S. 2264, 2296 ff.; MASTRONARDI, Verfassungslehre, Rz. 798 f.; SEILER, Gewaltenteilung, S. 66 ff., 489 ff.; TSCHANNEN, Staatsrecht, § 27, Rz. 8 ff.

¹⁷⁵ MAHON, Séparation des pouvoirs, Rz. 13 f.; HALLER *et al.*, Allgemeines Staatsrecht, S. 635 ff.; zur Diskussion in der schweizerischen Staatsrechtslehre SEILER, Gewaltenteilung, S. 482 ff. Die Gewaltenteilung, aus der sich klare Vorgaben für die Staatsorganisation ableiten lassen, gibt es ohnehin nicht (SEILER, Gewaltenteilung, S. 186 ff., 400; BIAGGINI, Komm. BV, Vorbem. Art. 143–191c, N 9).

¹⁷⁶ Während laut EHRENZELLER (SG Komm. BV, Vorbem. zu Art. 174–187, N 8; Legislative Gewalt, S. 364.) die Staatsleitung im Rahmen der Gewaltentrias stattfindet, sehen HALLER *et al.* (Allgemeines Staatsrecht, Rz. 639.), LENDI (Bewährung, S. 103–104.) oder EICHENBERGER (Staatsreformen, S. 398 ff.) in ihr eine besondere Staatsfunktion (für eine Übersicht der Debatte, siehe BRÜHL-MOSER, Staatsleitung, S. 63 ff.). In der Lehre werden die Begriffe «Staatsleitung» und «Regierung» bzw. «Regieren» oft synonym verwendet, wobei die letzten beiden Begriffe zu Verwechslungen mit dem institutionell-organisatorischen Begriff der Regierung oder deren spezifischen Tätigkeit Anlass geben können (BRÜHL-MOSER, Staatsleitung, S. 17 f., 64 f., 171).

¹⁷⁷ STERN, Staatsrecht, S. 681.

Ausland, die das innere Machtgefüge bewegenden, kontrollierenden und ausgleichenden Vorkehren.¹⁷⁸

- 68 HÄFELIN *et al.* sprechen bei der Staatsleitung von Tätigkeiten der höchsten Staatsorgane, die «planende, zukunftsgerichtete und gemeinwohlbezogene staatliche Oberleitung» darstellen.¹⁷⁹ BRÜHL-MOSER identifiziert namentlich «Koordinierungs-, Lenkungs- und Planungsaufgaben sowie die Initiativ- und Entscheidungsfunktion» als Charakteristika. Zudem betont sie die internationale Mitgestaltung und Positionierung eines Landes als Kernaufgabe der zeitgemäss verstandenen Staatsleitung.¹⁸⁰ Die zuvor genannten aussenpolitischen Tätigkeiten, die sich im klassischen Gewaltenteilungsschema nicht recht verorten lassen,¹⁸¹ fallen unter diese Definition der Staatsleitung.¹⁸² Sie sind staatsgestaltende Grundentscheidungen der politischen Führung, welche die Grenzen der Rechtsanwendung sprengen. Da sie zudem die internationale Stellung der Schweiz massgeblich beeinflussen können, sind sie als «staatsleitend» zu qualifizieren. Demnach *ist Aussenpolitik «Staatsleitung par excellence»*.¹⁸³
- 69 Als Querschnittsaufgabe obliegt die Staatsleitung nicht exklusiv einem Staatsorgan, sondern ist *ausgeprägt kooperativer Natur*. FRIESENHAHN hat diesen Umstand auf die knappe Formel reduziert, die Staatsleitung stehe Regierung und Parlament gewissermassen «zur gesamten Hand» zu.¹⁸⁴ EHRENZELLER schreibt treffend, *dass die Staatsleitung «aus dem Zusammenspiel von politischer Führung*

¹⁷⁸ Expertenbericht über Verbesserungen in der Regierungstätigkeit und Verwaltungsführung des Bundesrates, ohne Ort, 4. November 1967, S. 17 f. Die Formulierung stamme von Kommissionsmitglied Kurt Eichenberger, so MÜLLER, Staatsleitung, S. 16.

¹⁷⁹ HÄFELIN *et al.*, Bundesstaatsrecht, Rz. 1409.

¹⁸⁰ BRÜHL-MOSER, Staatsleitung, S. 171, 174 f. Für eine Übersicht der zahlreichen Ansätze, den Staatsleitungsbegriff zu fassen vgl. BRÜHL-MOSER, Staatsleitung, S. 15 ff.; JENNY, Staatsleitung, S. 78 ff.; EHRENZELLER, SG Komm. BV, Art. 180, N 8; EHRENZELLER, Legislative Gewalt, S. 113 ff.; BORER, Legalitätsprinzip, S. 398 ff. Es gebe keine vollkommene Definition der Staatsleitung, sondern höchstens «einkreisende Beschreibungen», so EHRENZELLER, Legislative Gewalt, S. 139.

¹⁸¹ Vgl. Rz. 65.

¹⁸² HALLER *et al.*, Allgemeines Staatsrecht, Rz. 888.

¹⁸³ EHRENZELLER, Legislative Gewalt, S. 113, wobei er reine Vollzugsaufgaben ausklammert (Hervorhebung hinzugefügt). Vgl. auch BORER, Legalitätsprinzip, S. 404.

¹⁸⁴ FRIESENHAHN, Parlament und Regierung, S. 37 f.

der Regierung und demokratischer Leitentscheidung des Parlaments» entsteht.¹⁸⁵ In der Schweiz ist die Staatsleitung demnach eine gemeinschaftliche Aufgabe von BR und BVer.¹⁸⁶ Dies trifft insbesondere für den Bereich der Aussenpolitik zu.¹⁸⁷ IMBODEN billigte der Regierung aufgrund ihrer Vollzugsaufgaben eine starke Stellung in der Aussenpolitik zu, relativierte aber schon 1959:¹⁸⁸

Je mehr indessen in den zwischenstaatlichen Beziehungen die Schaffung gemeinsamen Rechts, d.h. der Erlass rechtsvereinheitlichender (nicht im engen Sinne nur kollisionsrechtlicher) Staatsverträge in den Vordergrund rückt, desto weniger vermag diese überkommene Lösung zu befriedigen. Der konstruktive Ausweg, der in zahlreichen Verfassungen vorgezeichnet ist, liegt darin, die Regelung der zwischenstaatlichen Beziehungen einem Zusammenwirken von Exekutive und Legislative vorzubehalten [...].

Die Beschränkung auf die Feststellung, dass ein Zusammenwirken der Staatsorgane erforderlich ist, genügt aber nicht.¹⁸⁹ Gerade bei gemeinsamen Verantwortlichkeiten besteht ein Bedürfnis, die jeweiligen Beiträge der Organe voneinander abzugrenzen. Auch im Bereich der Staatsleitung sind die Gremien im gewaltenteilten Staat gehalten, im Rahmen ihrer originären Funktion einen organspezifischen Beitrag zu leisten.¹⁹⁰ 70

Welche Rollen haben also BVer und BR bei der Staatsleitung in der Aussenpolitik? Als Ausfluss der Gewaltenteilung erfolgt die Abgrenzung nach der *Eignung* der Organe. Eine bestimmte Aufgabe soll demjenigen Organ zugewiesen werden, das in der Verfassungsarchitektur die angemessensten Voraussetzungen mitbringt. Diese sogenannte «Funktions- und Organadäquanz» ergibt sich namentlich aus der personellen Zusammensetzung (Zahl und Eigenschaften der Mitglieder), Legitimität, Arbeitsweise, dem Instrumentarium und den Verfahrensrechten eines Gre- 71

¹⁸⁵ EHRENZELLER, SG Komm. BV, Vorbem. zu Art. 174–187, N 6 ff.

¹⁸⁶ BRÜHL-MOSER, Staatsleitung, S. 173; HALLER *et al.*, Allgemeines Staatsrecht, Rz. 639; EHRENZELLER, SG Komm. BV, Vorbem. zu Art. 174–187, N 8; EHRENZELLER, SG Komm. BV, Art. 180, N 9.

¹⁸⁷ KLEY/PORTMANN, SG Komm. BV, Vorbem. zur Aussenverfassung, N 25.

¹⁸⁸ IMBODEN, Staatsformen, S. 108.

¹⁸⁹ In diesem Sinn EHRENZELLER, Legislative Gewalt, S. 70 f.

¹⁹⁰ KOLLER, Regierung und Verwaltung, Rz. 14; EHRENZELLER, SG Komm. BV, Art. 180, N 9; EHRENZELLER, Legislative Gewalt, S. 142 ff.

miums.¹⁹¹ Diese Charakteristika werden nachfolgend für BVers und BR dargestellt.

- 72 Aufgrund der direkten Wahl ihrer Mitglieder und ihrer Repräsentativität hat *die BVers* gegenüber anderen Organen einen «Legitimationsvorsprung».¹⁹² Sie kann die vorherrschenden politischen Auffassungen in der schweizerischen Demokratie besonders gut abbilden. Dass die BVers mit National- und Ständerat aus zwei unterschiedlich konstituierten, gleichberechtigten Kammern besteht, im Rahmen definierter Verfahrensregeln und in aller Regel öffentlich debattiert, verstärkt den Legitimationsvorsprung zusätzlich, da ein breites Spektrum von Ansichten der insgesamt 246 Mitglieder und der Öffentlichkeit in den politischen Diskurs einfließen können. Als «oberste Gewalt im Bund»,¹⁹³ die insbesondere für die Rechtsetzung zuständig ist, kommt ihr die Aufgabe zu, die wesentlichen Weichenstellungen im Staat vorzunehmen.¹⁹⁴ Bei der Frage der Eignung der BVers im Bereich der Aussenpolitik sind auch die Maximen und Konventionen des schweizerischen Politsystems zu beachten,¹⁹⁵ darunter der Milizparlamentarismus. Die Mitglieder der BVers verfügen über relativ beschränkte Ressourcen, haben sie doch meist weitere Funktionen in Wirtschaft und Gesellschaft inne.¹⁹⁶ Sie kommen grundsätzlich nur vier Mal pro Jahr während einer jeweils dreiwöchigen Session zusammen.

¹⁹¹ Vgl. BORER, Legalitätsprinzip, S. 244, 294 ff.; BRÜHL-MOSER, Staatsleitung, S. 40; COTTIER, Gesetzliche Grundlage, S. 171 f.; EHRENZELLER *et al.*, SG Komm. BV, Art. 166, N 9 ff.; EHRENZELLER, SG Komm. BV, Vorbem. zu Art. 174–187, N 6 ff.; EHRENZELLER, Verhältnis, S. 786; EHRENZELLER, Legislative Gewalt, S. 15 ff., 74 ff., 87, 144; KIENER, Justizaufsicht, S. 393 f.; KOLLER, Regierung und Verwaltung, Rz. 9; MÜLLER/UHLMANN, Rechtsetzungslehre, Rz. 36 ff.; NUSPLIGER, Mitwirkung, S. 47, 71; RHINOW *et al.*, Verfassungsrecht, Rz. 2338; SEILER, Gewaltenteilung, S. 304; WOLFRUM, Kontrolle, S. 44.

¹⁹² EHRENZELLER, SG Komm. BV, Art. 166, N 10. Für eine generelle Charakterisierung der BVers vgl. z.B. KIENER, Bundesversammlung, S. 206 ff.; TSCHANNEN, Staatsrecht, § 30, Rz. 1 ff. Zur Eignung eines Parlaments im Allgemeinen vgl. SEILER, Gewaltenteilung, S. 306 f.

¹⁹³ Art. 148 Abs. 1 BV.

¹⁹⁴ EHRENZELLER, SG Komm. BV, Vorbem. zu Art. 174–187, N 7.

¹⁹⁵ MASTRONARDI, SG Komm. BV, Vorbem. zu Art. 148–173, N 28.

¹⁹⁶ Angesichts des grossen Zeitaufwands, insbes. der Kommissionsarbeit, und der Tatsache, dass auch viele Berufsparlamentarier in der BVers vertreten sind, muss heute faktisch von einem Halbberufsparlament bzw. einem Halbmilizparlament ausgegangen werden (MASTRONARDI, SG Komm. BV, Vorbem. zu Art. 148–173, N 21 ff.).

Wo ist angesichts des Gesagten das Parlament zur Mitwirkung an der Aussenpolitik berufen? Dort, *wo auf der Grundlage eines umfassenden und gründlichen Reflexions- und Diskussionsprozesses ein Entscheid mit grosser Tragweite für das Staatsganze getroffen werden muss*. Für Beschlüsse, die hingegen dringlich sind, die Routineangelegenheiten betreffen oder bei denen gewichtige Geheimhaltungsinteressen¹⁹⁷ bestehen, ist das parlamentarische Verfahren grundsätzlich wenig geeignet. Auch für operationelle Entscheide eignet es sich – angesichts der mangelnden Nähe zu den aussenpolitischen Akteuren, des begrenzten Expertenwissens und des Sitzungsrhythmus – nicht.

73

Im Unterschied zum Parlament ist der BR lediglich (aber immerhin) mittelbar demokratisch legitimiert.¹⁹⁸ Er besteht aus sieben Mitgliedern, was Einschränkungen bei der Repräsentativität mit sich bringt. Dafür kann er dank der häufigen Sitzungen und relativ flexiblen Verfahrensordnung zeitnah handeln,¹⁹⁹ vertraulich beraten und entscheiden.²⁰⁰ Als Kollegialbehörde mit wenigen Mitgliedern vermag er – insbesondere gegen aussen – viel eher mit einer Stimme zu sprechen²⁰¹ als ein grosses Organ, das weniger stark auf die Konsensfindung ausgerichtet ist. Prägend für die Eignung des BR ist schliesslich, dass er mit der Bundesverwaltung potente Unterstützung hat. Sie verfügt über umfassende Ressourcen und kann kontinuierlich die Lage beobachten sowie gegebenenfalls Entscheide initiieren, vorbereiten und umsetzen. *Darum ist der BR insbesondere für die operationellen Aspekte der Aussenpolitik zuständig.*²⁰² Als «oberste leitende [...] Behörde des Bundes»²⁰³ obliegt dem BR die politische Führung des Staates.²⁰⁴ Er bestimmt zu diesem Zweck

74

¹⁹⁷ Zur Geheimhaltung vgl. Rz. 81.

¹⁹⁸ Für eine Charakterisierung des BR vgl. z.B. BIAGGINI, Bundesrat, S. 206 ff.; TSCHANNEN, Staatsrecht, § 36, Rz. 1 ff. Zur Eignung einer Regierung im Allgemeinen vgl. SEILER, Gewaltenteilung, S. 307 f.

¹⁹⁹ Vgl. in diesem Zusammenhang auch die bundesrätliche Befugnis, gemäss Art. 184 Abs. 3 BV dringliche aussenpolitische Verfügungen oder Verordnungen zu erlassen (dazu Rz. 489 ff.).

²⁰⁰ Zur Dringlichkeit und Geheimhaltung als Rechtfertigung für die Zuständigkeit des BR vgl. KLEY/PORTMANN, SG Komm. BV, Vorbem. zur Aussenverfassung, N 28. Zur Geheimhaltung vgl. auch Rz. 81.

²⁰¹ Die Repräsentation gegen aussen ist gemäss Art. 184 Abs. 1 Satz 2 BV eine Aufgabe des BR.

²⁰² KLEY/PORTMANN, SG Komm. BV, Vorbem. zur Aussenverfassung, N 26.

²⁰³ Art. 174 BV.

²⁰⁴ EHRENZELLER, SG Komm. BV, Art. 174, N 5 f.

die «Ziele und die Mittel» und «plant und koordiniert die staatlichen Tätigkeiten».²⁰⁵ *Der BR muss demnach in der Aussenpolitik eine dauernde Führungsrolle einnehmen. Dies tut er, indem er die Instrumente und die Strategie erarbeitet, festlegt und immer wieder überprüft und zur Diskussion stellt.* Wenig geeignet ist der BR dort, wo die Bedeutung einer Entscheidung so hohe Ansprüche an den demokratischen Prozess stellt, dass ein strukturierter öffentlicher Diskurs sowie eine sehr hohe Repräsentativität nötig sind.

- 75 Aus den vorstehenden Ausführungen zur Gewaltenteilung ergibt sich für die Auslegung der Beteiligung der BVers an der Gestaltung der Aussenpolitik gemäss Art. 166 Abs. 1 Halbsatz 1 BV Folgendes: Die Verfassung *beauftragt die BVers, im auswärtigen Bereich mit dem BR zusammenzuarbeiten.* Im Sinn eines modernen Gewaltenteilungsverständnisses ermöglicht erst diese Kooperation die Staatsleitung. Das Wirken der BVers ist dabei *nicht beliebig und auch nicht grenzenlos.* Vielmehr ist unter «Beteiligung an der Gestaltung der Aussenpolitik» der Beitrag zu verstehen, den die BVers aufgrund ihrer verfassungsmässigen Position und funktionellen Eignung leisten soll. *Ihr obliegt es, Leitentscheidungen im Bereich der Aussenpolitik zu treffen und dadurch ihre grundsätzliche Ausrichtung demokratisch zu legitimieren.* Dabei handelt es sich um Entscheidungen, die höchste Ansprüche an die Ganzheitlichkeit und Gründlichkeit des politischen Diskurses stellen. Dies ist insbesondere bei wichtigen völkerrechtlichen Verträgen (Genehmigung)²⁰⁶ und der Rechtsetzung (Gesetzgebung zur Umsetzung völkerrechtlicher Verträge und sonstige Gesetzgebung zur Steuerung der Aussenpolitik) der Fall.²⁰⁷ Die BVers soll aber auch dort mitwirken, wo Leitentscheidungen nötig sind, die in einer anderen Form ergehen. *Die Grenzen der Mitwirkung der BVers liegen dort, wo sie nicht funktions- und organadäquat entscheiden kann.* Das ist in Bereichen der Fall, wo der BR das geeignetere Staatsorgan ist, etwa bei der Repräsentation gegen aussen. Die Regierung kann auch dort besser agieren, *wo grosse Präsenz, Agilität und Ressourcen vonnöten sind,* etwa bei der ständigen Beurteilung der aussenpolitischen Lage, der raschen (Re-)Aktion, der Initiierung und Umsetzung von Beschlüssen und dem Tagesgeschäft. Geeigneter ist er zudem, wenn gewichtige Geheimhaltungsinteressen bestehen.

²⁰⁵ Art. 180 Abs. 1 BV.

²⁰⁶ Vgl. Rz. 324 ff.

²⁰⁷ Vgl. Rz. 160 ff.

b) Legalitätsprinzip

Das Legalitätsprinzip bindet die Ausübung von politischer und behördlicher Macht an das Recht.²⁰⁸ Trotz dieses umfassenden Postulats wurde in der Lehre lange Zeit intensiv darüber diskutiert, ob das Erfordernis des Rechtsatzes als Teilgehalt des Prinzips²⁰⁹ auch die Aussenpolitik beschlägt. Die Skeptiker argumentierten im Wesentlichen, *die Aussenpolitik sei wegen ihrer Eigenheiten eine weitgehend unnormierbare Materie, bei der das Erfordernis nicht oder nur sehr beschränkt zum Tragen komme bzw. kommen könne.*²¹⁰ Gemäss WILDHABER «lassen die beschränkten Handlungsmöglichkeiten eines neutralen Kleinstaates, das Bedürfnis nach Offenheit und Flexibilität von Normierungen angesichts ausserbestimmter Lagen, die notwendige Situationsgebundenheit, die heftigen Pendelausschläge und die kurzfristige Nervosität der Aussenpolitik die Normierbarkeit ganz allgemein prekär erscheinen.»²¹¹ Gesetzgebung in diesem Bereich sei «wohl unausweichlich dazu verurteilt, inhaltlich substanzarm oder gar substanzlos zu verbleiben und sich auf Kompetenznormen zu konzentrieren».²¹² Ähnlich äusserte sich BORER:

Die ausserpolitische Entscheidungssituation ist von einer hohen Zahl ungewisser, nicht prognostizierbarer, nicht autonom bestimmbarer, komplexer oder rasch ändernder Faktoren geprägt. Zur Führung einer erfolgreichen Aussenpolitik wird es unabdingbar, dass der Staat seine Einstellung beweglich und anpassungsfähig hält. [...] Das Gesetz ist wegen der Schwerfälligkeit und Langwierigkeit seines Verfahrens, wegen seines schematisierenden und vorausentscheidenden Inhalts sowie

²⁰⁸ Art. 5 Abs. 1 BV. Vgl. DUBEY/ZUFFEREY, *Droit administratif*, Rz. 465 ff.; EPINEY, *BS Komm. BV*, Art. 5, N 35 ff.; HÄFELIN *et al.*, *Verwaltungsrecht*, Rz. 325 ff.; MAHON, *Petit comm. Cst.*, Art. 5, N 8 ff.; MOOR *et al.*, *Droit administratif*, S. 621 ff.; TSCHANEN *et al.*, *Verwaltungsrecht*, § 19, Rz. 1 ff. Wie das Gewaltenteilungs- hat auch das Legalitätsprinzip nebst der rechtsstaatlichen eine demokratische Funktion.

²⁰⁹ HÄFELIN *et al.*, *Verwaltungsrecht*, Rz. 337 f.

²¹⁰ BORER, *Legalitätsprinzip*, S. 375 ff., 430 ff.; BORER, *La loi et la politique extérieure*, S. 19 ff.; HAFTER, *Einfluss*, S. 86 ff.; JEZLER, *Gesetzmassigkeit*, S. 125; MOERI, *Kompetenzen*, S. 186 ff.; MONNIER, *Principes*, S. 154 ff.; MÜLLER, *Inhalt und Formen*, S. 33; WILDHABER, *Legalitätsprinzip und Aussenpolitik*, S. 454 ff. Die Lehre von der Unnormierbarkeit kann auf die Postulierung einer «federative power» durch LOCKE, *Second Treatise*, Rz. 147, zurückgeführt werden.

²¹¹ WILDHABER, *Legalitätsprinzip und Aussenpolitik*, S. 449.

²¹² WILDHABER, *Legalitätsprinzip und Aussenpolitik*, S. 455.

wegen seiner unbedingten Verbindlichkeit für diesen Bereich staatlicher Tätigkeit wenig geeignet.²¹³

- 77 Die Skeptiker gewichten jedoch die Unterschiede zwischen Aussen- und Innenpolitik zu stark, sie berücksichtigen die internationale Verflechtung²¹⁴ zu wenig und sie fokussieren übermässig auf einzelne aussenpolitische Erscheinungsformen zu lasten einer ganzheitlichen Betrachtung. Wie die nachfolgenden Ausführungen zeigen, ist die Aussenpolitik *nicht prinzipiell unnormierbar und das Erfordernis des Rechtsatzes spielt in differenzierter Weise*.
- 78 Die *Selbstbestimmbarkeit* der Schweiz in der Aussenpolitik ist recht gross. Wo die Schweiz Entwicklungszusammenarbeit betreibt, wie sie sich in multilateralen Foren positioniert, wem sie ihre Guten Dienste anbietet, wo sie Botschaften und Konsulate eröffnet, unter welchen Voraussetzungen sie Kriegsmaterial exportiert und welche diplomatischen Initiativen sie ergreift, sind Entscheidungen, welche die Schweiz weitgehend autonom treffen kann. Sie kann auch völkerrechtliche Verträge nach eigenem Ermessen eingehen oder nicht eingehen. Tut sie es, bindet sie sich freiwillig – als Ausdruck ihrer nationalen Souveränität²¹⁵ – selbst. Auch in Situationen, in denen der aussenpolitische Druck sehr stark ist verbleibt der Schweiz ein gewisser Handlungsspielraum. Sogar bei der Übernahme von verbindlichen Individualsanktionen des UNO-Sicherheitsrats besteht Flexibilität in der Umsetzung.²¹⁶
- 79 Dass in der Aussenpolitik der *Kompromiss und Konsens* eine grosse Rolle spielen, spricht ebenfalls nicht grundsätzlich gegen eine Normierung. Interdependenz, Verzahnung und Vernetzung sind in allen Politikbereichen eine Realität.²¹⁷ Den Gegensatz zwischen einer von vielen Akteuren, Verhandlungen und Kompromissen geprägten Aussenpolitik und einer autonom gesteuerten, frei gestaltbaren In-

²¹³ BORER, Legalitätsprinzip, S. 375 ff., 430 ff., 536 f.

²¹⁴ Vgl. Rz. 13 ff.

²¹⁵ Botschaft SBI, S. 5396.

²¹⁶ Der EGMR bejahte den Spielraum der Schweiz bei der Umsetzung und gerichtlichen Beurteilung von Sanktionen in zwei Urteilen: Urteil des EGMR (Grosse Kammer) *Al-Dulimi und Montana Management Inc. gegen Schweiz* vom 21. Juni 2016, Beschwerde Nr. 5809/08, Recueil CEDH 2016, Ziff. 137 ff. (Revisionsgesuch in BGE 144 I 214 gutgeheissen) und in Urteil des EGMR (Grosse Kammer), *Nada gegen Schweiz*, Beschwerde Nr. 10593/08, Recueil CEDH 2012, Ziff. 177 ff.. Vgl. zur Problematik KÜNZLI, Umsetzung von Sanktionen, S. 333 ff.

²¹⁷ Vgl. auch Rz. 12.

nenpolitik gibt es in dieser Absolutheit nicht. Kantone, Parteien und Interessengruppierungen sind auf nationaler Ebene ebenso eng verwobene Akteure mit divergierenden Meinungen, wie Staaten und internationale Organisationen. Die politischen Handlungsspielräume bei einer komplexen nationalen Gesetzesvorlage, wie der Reform der AHV,²¹⁸ sind nicht notwendigerweise grösser als bei der Aushandlung eines globalen Übereinkommens, wie dem Vertrag über den Waffenhandel.²¹⁹ Auch interkantonale Vereinbarungen, wie das umstrittene Konkordat zur Harmonisierung der Schulbildung («HarmoS-Konkordat»),²²⁰ zeigen, wie anspruchsvoll innerstaatliche Rechtsetzungsprozesse sein können. Hinzu kommt, dass Innen- und Aussenpolitik aufeinander wirken und die Grenzen zunehmend verwischt werden.²²¹

Auch die *Vorhersehbarkeit*, die als Bedingung für eine generell-abstrakte Regelung angesehen wird,²²² ist in der Aussenpolitik nicht zwangsläufig geringer als in der Innenpolitik. In den oben erwähnten Domänen selbstbestimmter Aussenpolitik²²³ ist auch die Voraussehbarkeit grundsätzlich gegeben. Bei internationalen Verhandlungsprozessen ist zwar das Endergebnis zunächst naturgemäss offen. Entscheidend ist aber, dass mit dem Abschluss der Verhandlungen die Vorhersehbarkeit gegeben ist und die Schweiz frei entscheiden kann, ob sie das Ergebnis unterstützen bzw. einen völkerrechtlichen Vertrag ratifizieren will.²²⁴ Seltene Krisen, wie die Folgen der Verhaftung eines Sohnes von Libyens Ex-Diktator Gaddafi in Genf im Jahr 2008,²²⁵ sollten zudem nicht von der meist unspektakulären ausserpolitischen Realität ablenken. Es gibt im Übrigen auch plötzlich eintretende Ereignisse, die sich auf die Innenpolitik auswirken. Niemand schliesst daraus, dass

80

²¹⁸ Z.B. wurde das Bundesgesetz vom 17. März 2017 über die Reform der Altersvorsorge 2020 abgelehnt (BBI 2017 7829).

²¹⁹ Vertrag über den Waffenhandel vom 2. April 2013, SR 0.518.61.

²²⁰ Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der Volksschule vom 14.06.2007 (für die im Kanton Bern publizierte Version vgl. BSG 439.60-1). Nur 15 Kantone haben das Konkordat angenommen, 7 haben es abgelehnt und 4 haben sich noch nicht definitiv entschieden.

²²¹ Vgl. Rz. 25 f.

²²² SCHINDLER, SG Komm. BV, Art. 5, N 41.

²²³ Vgl. Rz. 78.

²²⁴ EHRENZELLER, Legislative Gewalt, S. 328.

²²⁵ Vgl. zum Sachverhalt den Bericht GPK-S, Verhalten der Bundesbehörden in der diplomatischen Krise zwischen der Schweiz und Libyen, 3. Dezember 2010, BBI 2010 4215, S. 4237 ff.

die Innenpolitik nicht normiert werden kann. EHRENZELLER betont schliesslich, dass «die Konzipierung, Richtliniengebung und Planung der Aussenpolitik fast begriffsnotwendig vorausbestimmbar» sind.²²⁶ Diese Feststellung ist wichtig, weil die Gesetzgebung aufgrund ihrer Eigenschaften gerade bei diesen Grundentscheidungen eine Rolle spielen kann und soll.

- 81 Weiter spricht die *Geheimhaltung* nicht grundsätzlich gegen eine Normierung der Aussenpolitik. Das Bild der Geheimdiplomatie ist überholt; die Aussenpolitik ist heute Gegenstand der öffentlichen Auseinandersetzung. Sie wird etwa im Rahmen von Berichten des BR oder parlamentarischen Vorstössen häufig und ausführlich thematisiert.²²⁷ Aussenpolitik wird auch von den traditionellen und modernen Medien grenzüberschreitend und unmittelbar analysiert und vermittelt.²²⁸ Auch das 2006 in Kraft getretene Öffentlichkeitsgesetz reflektiert einen Übergang zur Transparenz. Das Prinzip der Geheimhaltung der Verwaltungstätigkeit wurde abgelöst vom Prinzip der Öffentlichkeit.²²⁹ Zwar besteht für die Aussenpolitik eine Ausnahmeklausel in Art. 7 Bst. d BGÖ,²³⁰ diese greift aber nur unter einer doppelten Voraussetzung: Erstens muss eine ernsthafte Gefahr bestehen, dass die Interessen oder Beziehungen der Schweiz Schaden nehmen und zweitens muss der erwartete Schaden erheblich sein.²³¹ Nur bei bevorstehenden oder laufenden Verhandlungen besteht ein absoluter Ausschluss in Art. 8 Abs. 4 BGÖ.²³² Diese eng begrenzten Ausnahmen bestätigen die Regel, dass die Aussenpolitik öffentlich zugänglich sein soll. Das Gesagte verdeutlicht, dass Geheimhaltungsinteressen oder die Sensitivität eines Politikbereichs nicht pauschal herangezogen werden können, um eine demokratische Legitimierung durch das Parlament auszuschliessen.²³³

²²⁶ EHRENZELLER, Legislative Gewalt, S. 329 f.

²²⁷ Vgl. Rz. 209 ff. zu den Berichten und Rz. 222 ff. zu den Vorstössen

²²⁸ EHRENZELLER, Legislative Gewalt, S. 333 ff.

²²⁹ Art. 6 Abs. 1 BGÖ.

²³⁰ «Der Zugang zu amtlichen Dokumenten wird eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert, wenn durch seine Gewährung [...] die aussenpolitischen Interessen oder die internationalen Beziehungen der Schweiz beeinträchtigt werden können.»

²³¹ BGE 142 II 313 E. 4.2 S. 319; COTTIER, Komm. Art. 7 BGÖ, Rz. 4 f., 30 ff.; STEIMEN, Komm. Art. 7 BGÖ, Rz. 3 ff., 23 ff. Aussenpolitische Bezüge weisen nebst Art. 7 Abs. 1 Bst. d BGÖ zudem die Bst. c und f auf.

²³² HÄNER, Komm. Art. 8 BGÖ, Rz. 14 ff.; MAHON/GONIN, Komm. Art. 8 BGÖ, Rz. 45 ff.

²³³ Vgl. KLEY/PORTMANN, SG Komm. BV, Vorbem. zur Aussenverfassung, N 28, laut denen die Vertraulichkeit in der Aussenpolitik nur «teilweise» notwendig ist.

Auch innenpolitisch sensible Gebiete wie die Landesverteidigung oder der Nachrichtendienst sind gesetzgeberisch geregelt.²³⁴ Schliesslich muss aufgrund ihres generell-abstrakten Charakters grundsätzlich bezweifelt werden, dass einer Normierung Geheimhaltungsinteressen entgegenstehen. Die Rechtsetzung kann naturgemäss nicht Einzelfälle, Verhandlungspositionen, konkrete Strategien oder heikle Informationen über andere Staaten betreffen, sondern dient beispielsweise der Festlegung von Zielen, Mitteln und Kriterien für die Aussenpolitik, wo eine Geheimhaltung wesensfremd wäre.

Auch WILDHABERS Befürchtung, Gesetzgebung im Bereich der Aussenpolitik wäre zur *Substanzlosigkeit* verdammt, ist nicht berechtigt. Es gibt heute eine relativ ausgedehnte und durchaus substanzreiche normative Erfassung der Aussenpolitik. Sie beginnt in Art. 2 Abs. 1 und 4 sowie Art. 54 Abs. 2 BV, welche die aussenpolitischen Kernziele ausdrücklich und wesentlich gehaltvoller definieren als die aBV.²³⁵ Auf der Ebene der zahlreichen Bundesgesetze und Verordnungen des Bundes werden die Verfassungsziele teilweise konkretisiert und hierarchisiert.²³⁶ Namentlich neuere Bundesgesetze, wie das Bundesgesetz zur Sperrung und die Rückerstattung von «Potentatengeldern»,²³⁷ zeigen, dass eine verstärkte Normierung möglich ist. Dazu kommen unzählige völkerrechtliche Verträge, welche ebenfalls einen normativen Rahmen für die Aussenpolitik schaffen.²³⁸

Auch die von WILDHABER und BORER aufgrund der dynamischen Natur der Aussenpolitik²³⁹ geforderte *Flexibilität und Beweglichkeit des BR* spricht nicht grundsätzlich gegen eine rechtssatzmässige Steuerung der Aussenpolitik.²⁴⁰

²³⁴ EHRENZELLER, Legislative Gewalt, S. 335 f.

²³⁵ EPINEY, Beziehungen, Rz. 3 f., 15 ff.; KLEY/PORTMANN, SG Komm. BV, Vorbem. zur Aussenverfassung, N 31; THÜRER, Verfassungsrecht und Völkerrecht, Rz. 9 ff. Vgl. auch Abs. 2 der Präambel der BV. Vgl. dazu ausführlich Rz. 163.

²³⁶ Vgl. dazu ausführlich Rz. 172 ff.

²³⁷ Vgl. dazu ausführlich Rz. 175.

²³⁸ EHRENZELLER *et al.*, SG Komm. BV, Art. 54, N 41 ff. Vgl. dazu ausführlich Rz. 324 ff.

²³⁹ Vgl. auch Rz. 29 f.

²⁴⁰ Interessant in diesem Zusammenhang ist der Begriff der aussenpolitischen Handlungsfähigkeit, der sich allerdings schwer fassen lässt. Sie gilt als zentrales Argument für die Begründung einer umfassenden Bundeskompetenz für die auswärtigen Angelegenheiten. Die Fähigkeit, rasch, flexibel, effizient und, wo erforderlich, unter dem Siegel der Vertraulichkeit zu handeln, erfordere eine derartige Kompetenz des Bundes

- 84 Die Frage ist nicht, *ob* das Legalitätsprinzip im Bereich der Aussenpolitik spielt; dieser Umstand kann als erwiesen betrachtet werden.²⁴¹ Die Frage ist vielmehr, *wie* die Normierung zu erfolgen hat. Die Herausforderung besteht darin, sowohl den Eigenheiten der Aussenpolitik als auch der Notwendigkeit gesetzgeberischer Legitimation Rechnung zu tragen. EHRENZELLER formuliert es so: «Der auswärtige Bereich ist nicht grundsätzlich unnormierbar. Normierungsgrad und Normierungsart können sich aber je nach Art und Zeitpunkt der aussenpolitischen Aktivität erheblich unterscheiden.»²⁴² Auch COTTIER plädiert für die Geltung des Legalitätsprinzips in der Aussenpolitik. Er versteht das Prinzip als Minimalstandard, der im Innern und im Äussern gilt. Die allenfalls nötige Flexibilität in der Aussenpolitik soll dadurch ermöglicht werden, dass tiefere Anforderungen an die Normstufe und -dichte zum Tragen kommen.²⁴³ Exemplarisch zeigt sich dieser Ansatz im Bereich der Kriegsmaterialgesetzgebung. Diese erlaubt in Art. 22 KMG die Ausfuhr von Kriegsmaterial, «wenn dies dem Völkerrecht, den internationalen Verpflichtungen und den Grundsätzen der schweizerischen Aussenpolitik nicht widerspricht». Die Bestimmung setzt einen Rahmen, bleibt aber relativ unbestimmt, indem sie auf die Verfassung, namentlich Art. 54 Abs. 2 BV, verweist.²⁴⁴

und ein entsprechendes Zurückstecken der Kantone (vgl. EHRENZELLER, SG Komm. BV, Art. 54, N 10; EHRENZELLER, Handlungsfähigkeit, S. 703 ff.).

- ²⁴¹ COTTIER, *Tax fraud or the like*, S. 110; EHRENZELLER, SG Komm. BV, Art. 54, N 16 f.; EHRENZELLER, *Legislative Gewalt*, S. 369 ff.; EPINEY, BS Komm. BV, Art. 5, N 49; HAMMER, *Entwicklungspolitik*, S. 195 f.; IMBODEN/RHINOW, *Verwaltungsrechtssprechung*, S. 354 (unter Verweis auf BGE 86 I 312 ff.); KÄLIN, *Verfassungsgrundsätze*, S. 343 ff.; LAMMERS, *Démocratie directe*, S. 144 ff.; NOBS, *Volksinitiative und Völkerrecht*, S. 62 ff.; RHINOW *et al.*, *Verfassungsrecht*, Rz. 3576 ff.; RICHLI, *Legalitätsprinzip*, S. 323 f. Grundsätzlich in diesem Zusammenhang ist der Bundesgerichtsentscheid *Wäffler* von 1977, der die Anwendbarkeit des Prinzips in der Leistungsverwaltung anerkannte (BGE 103 Ia 369; bestätigt unter der neuen BV z.B. in BGE 128 I 113 E. 3c S. 121, m.w.H.; vgl. auch COTTIER, *Gesetzliche Grundlage*, S. 48 ff.).
- ²⁴² EHRENZELLER, *Legislative Gewalt*, S. 371.
- ²⁴³ COTTIER, *Tax fraud or the like*, S. 110 ff. Gemäss SCHINDLER, SG Komm. BV, Art. 5, N 29, ist grundsätzlich eine optimierte, statt maximierte Regulierung anzustreben.
- ²⁴⁴ EHRENZELLER *et al.*, SG Komm. BV, Art. 54, N 38 f. In dieser Hinsicht ähnlich ist Art. 3 SRVG, namentlich Abs. 2 Bst. d.

Gleichzeitig delegiert das KMG die Konkretisierung an den BR,²⁴⁵ der diese in Art. 5 KMG vorgenommen hat.²⁴⁶

Das Gesagte zeigt, dass die Aussenpolitik *eine dem Legalitätsprinzip unterworfen, durchaus normierbare Materie* ist. Für die Auslegung von Art. 166 Abs. 1 Halbsatz 1 BV ergibt sich, *dass die BVers die Aussenpolitik gesetzgeberisch lenken darf und soll*, insbesondere um die materiellen Vorgaben der Verfassung im Bereich der Aussenpolitik zu konkretisieren. Es handelt sich dabei um *eine zentrale Form der Beteiligung der BVers an der Gestaltung der Aussenpolitik*. Dies zeigt sich auch daran, dass die Genehmigung völkerrechtlicher Verträge ausdrücklich in Art. 166 Abs. 2 BV genannt wird. Die Anforderungen an die *Normdichte und -stufe der Rechtssetzung* sind weniger streng als in anderen staatlichen Tätigkeitsgebieten.²⁴⁷

85

E. Historische Auslegung

I. Historische Verfassungsauslegung

Die historische Auslegung fragt nach dem Sinn einer Norm zur Zeit ihrer Entstehung.²⁴⁸ Eine Bestimmung soll so angewendet werden, *wie es der Gesetzgeber beabsichtigt hatte*.²⁴⁹ Wie erläutert, gilt dieser Grundsatz in besonderem Masse bei den Organisationsbestimmungen, die den Willen des Verfassungsgebers zur Rolle und Zuständigkeit der Staatsorgane zum Ausdruck bringen.²⁵⁰ Bei der Interpretation von Art. 166 Abs. 1 Halbsatz 1 BV kommt daher der historischen Auslegung besondere Bedeutung zu. Da die BV unter der Vorgabe der «Nachführung» des Verfassungsrechts seit 1874 erarbeitet worden war, werden nachfolgend die alt-

86

²⁴⁵ Art. 43 KMG.

²⁴⁶ Ausführlich zum Kriegsmaterialexport und der Kritik an der gesetzlichen Delegation der Umsetzungsbestimmungen an den BR Rz. 176.

²⁴⁷ Zur Begründung auf die Aussenpolitik als Leistungsverwaltung verweisend, Bericht BR, Motion 06.3666, S. 4 und 7.

²⁴⁸ AUER *et al.*, Droit constitutionnel, Rz. 1499; TSCHANNEN, Staatsrecht, § 4, Rz. 26.

²⁴⁹ HÄFELIN *et al.*, Bundesstaatsrecht, Rz. 101.

²⁵⁰ Vgl. Rz. 41.

rechtliche Regelung und die Reformdiskussion thematisiert, ohne jedoch vertieft auf historische Aspekte einzugehen.²⁵¹

II. Altrechtliche Regelung und Reformdiskussion

- 87 Schon die erste Verfassung des Bundesstaates von 1848 hatte in Art. 74 Ziff. 5 und 6 aussenpolitische Zuständigkeiten der BVers stipuliert. Die Bestimmungen wurden in der Bundesverfassung von 1874 (aBV) unverändert in Art. 85 Ziff. 5 und 6 übernommen.²⁵² Danach fielen «Bündnisse und Verträge mit dem Auslande» und «Massregeln für die äussere Sicherheit, für Behauptung der Unabhängigkeit und Neutralität der Schweiz, Kriegserklärungen und Friedensschlüsse» in den parlamentarischen Aufgabenbereich. Der BR demgegenüber «wahrt[e] die Interessen der Eidgenossenschaft nach aussen, wie namentlich ihre völkerrechtlichen Beziehungen, und besorgt[e] die auswärtigen Angelegenheiten überhaupt» (Art. 102 Ziff. 8 aBV). Er «wacht[e] für die äussere Sicherheit, für die Behauptung der Unabhängigkeit und Neutralität der Schweiz» (Art. 102 Ziff. 9 aBV). Da die aBV kein generelles Beteiligungsrecht der BVers vorsah²⁵³ und die Lehre die bundesrätlichen Befugnisse im Bereich der Aussenpolitik lange Zeit extensiv auslegte, kam der Regierung eine sehr dominante Stellung zu.²⁵⁴
- 88 1977 verzichtete der Entwurf für eine neue Verfassung auf die ausdrückliche Nennung einer aussenpolitischen Grundkompetenz der BVers und behielt im Wesentlichen den Ansatz der aBV bei, die spezifischen Zuständigkeiten einzeln aufzulisten.²⁵⁵ Er sah immerhin vor, dass die BVers die wesentlichen Ziele und Mittel der Staatstätigkeit bestimmt,²⁵⁶ also auch in der Aussenpolitik.²⁵⁷ Die Modellstudie

²⁵¹ Vgl. dafür z.B. KREIS, *Entwicklung*, S. 60 ff.; MÜLLER, *Verhältnis*, passim; HAFTER, *Einfluss*, S. 11 ff.; TRIPET CORDIER, *Instrument*, S. 7 ff.

²⁵² Nicht in die aBV integriert wurde jedoch Ziff. 4 von Art. 74 BV 1848, wonach die BVers für die «Anerkennung auswärtiger Staaten und Regierungen» zuständig war.

²⁵³ EHRENZELLER *et al.*, SG Komm. BV, Art. 166, N 1.

²⁵⁴ EHRENZELLER *et al.*, SG Komm. BV, Art. 166, N 6; AUBERT, *Petit comm. Cst.*, Art. 166, N 2.

²⁵⁵ Art. 85 Abs. 1 Bst. a und b VE 1977.

²⁵⁶ Art. 82 Abs. 1 VE 1977.

²⁵⁷ Die Verfassungskommission sprach davon, «dass die Bundesversammlung die auswärtigen Angelegenheiten dirigierend mitleitet (im Sinne von Art. 82 Abs. 1 VE

des EJPD aus dem Jahr 1985 verwarf diese Idee der Ziel- und Mittelfestlegung jedoch wieder. *Sie führte die Zuständigkeiten der BVers in der Aussenpolitik weiterhin einzeln auf.*²⁵⁸

Weil die internationale Verflechtung der Schweiz grösser wurde,²⁵⁹ *begann sich das Parlament nach langer Zurückhaltung²⁶⁰ am Ende des 20. Jahrhunderts verstärkt in der Aussenpolitik einzubringen.*²⁶¹ Entscheidend waren die Diskussionen über einen möglichen Beitritt der Schweiz zum Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) und zur Europäischen Gemeinschaft (EG).²⁶² Die Lehre anerkannte diese allgemeine Mitwirkung der BVers an der Aussenpolitik noch unter der aBV. WILDHABER schrieb 1992, die aBV bezwecke «im Bereiche der Aussenpolitik überlagernde Zuständigkeiten zu schaffen und Regierung und Parlament zu einer ständigen Kooperation und Koordination hinzuführen».²⁶³ Es überrascht daher nicht, dass der Verfassungsentwurf von 1995 explizit *die allgemeine Zuständigkeit der BVers für die auswärtigen Angelegenheiten nannte*: «[Die Bundesversammlung] kann Einfluss nehmen auf die Gestaltung der Aussenpolitik [...]»²⁶⁴ Nachdem die Kann-Formulierung in der Vernehmlassung auf Kritik gestossen war, verzichtete Art. 156 Abs. 1 des Verfassungsentwurfs von 1996 auf die Möglichkeitsform und brachte damit auch die Mitwirkungspflicht der BVers zum Ausdruck. Der Entwurf unterstrich den Grundsatz der Mitwirkung des Parlaments in der Aussenpolitik zusätzlich durch einen speziellen Absatz, der vor dem Recht zur Genehmigung völkerrechtlicher Verträge platziert wurde.²⁶⁵

89

[1977]), in konkurrierender Kompetenz mit dem Bundesrat» (Bericht VE 1977, S. 161).

²⁵⁸ Art. 99 bzw. Art. 101 Abs. 1 a und b EJPD-Modellstudie 1985.

²⁵⁹ Vgl. zum Wandel der Aussenpolitik Rz. 10 ff., insbes. Rz. 13 ff. zur Verflechtung. Siehe auch EHRENZELLER, SG Komm. BV, Art. 166, N 7; EHRENZELLER, Legislative Gewalt, S. 177 ff., 369 ff.

²⁶⁰ AUBERT, Bundesversammlung, Rz. 137.

²⁶¹ Botschaft BV, S. 392 f.; EPINEY, BS Komm. BV, Art. 166, N 4.

²⁶² BIAGGINI, Komm. BV, Art. 166, Rz. 1.

²⁶³ WILDHABER, Kompetenzordnung, S. 132 ff. Vgl. auch SCHINDLER, Komm. aBV, Art. 102 Ziff. 8 und 9 aBV, N 109.

²⁶⁴ Art. 147 Abs. 1 Bst. a VE 1995. In den Erläuterungen verwendet der BR die Kann-Formulierung nicht, sondern schreibt, die BVers «nimmt [...] Einfluss auf die Gestaltung der Beziehungen zum Ausland» (Erläuterungen VE 1995, S. 165).

²⁶⁵ EHRENZELLER *et al.*, SG Komm. BV, Art. 166, N 2.

- 90 Dies zeigt, dass der BR (als Urheber des Verfassungsentwurfs von 1996) die im ungeschriebenen Verfassungsrecht erfolgte *Akzentverschiebung zugunsten einer stärkeren Rolle der BVers in der Aussenpolitik im neuen Verfassungstext aufnehmen wollte*. In diesem Sinn entsprach der Vorschlag der Regierung dem Nachführungsauftrag. Hingegen war der BR weder bereit, der BVers im Verfassungsentwurf von 1996 weitergehende Aufgaben und Befugnisse zuzugestehen, noch diese einzuschränken, wie dies in der Vernehmlassung gefordert worden war.²⁶⁶
- 91 In der parlamentarischen Phase wollten die Staatspolitischen Kommissionen (SPK) beider Räte, unterstützt von den Aussenpolitischen Kommissionen (APK), der BVers das Recht *und die Pflicht* geben, die «grundlegenden Ziele der Aussenpolitik» per BB festzulegen.²⁶⁷ Der BR stellte sich klar gegen diese Anpassung seines Entwurfs. Er argumentierte, eine Festlegung der Ziele durch das Parlament beschränke die «ausserpolitische Handlungsfähigkeit» über Gebühr und verunmögliche es, flexibel und rasch zu reagieren. Das Ansinnen der SPK gehe nicht nur über den Nachführungsauftrag hinaus, sondern komme «geradezu einem Paradigmenwechsel» gleich, der «gewissermassen zur Einführung des Gesetzesvorbehalts in der Aussenpolitik» führen würde.²⁶⁸ Der Vorschlag zur Festlegung von Zielen in der Aussenpolitik genoss in den Ratsdebatten zwar eine gewisse Unterstützung, schliesslich lehnten National- und Ständerat ihn aber ab.²⁶⁹

III. Historischer Wille des Verfassungsgebers: Gemeinschaftliche ausserpolitische Verantwortung mit Einflussmöglichkeiten der Bundesversammlung

- 92 Die BVers hat sich bei Art. 166 Abs. 1 und Art. 184 Abs. 1 BV für Verfassungsbestimmungen entschieden, *die im Wesentlichen den Vorschlägen des BR entsprechen*. Da zudem – abgesehen von der Frage der Zielfestsetzung – in den Ratsdebatten keine nennenswerte Kritik an der Sichtweise des BR geäussert worden war,

²⁶⁶ Botschaft BV, S. 393.

²⁶⁷ Zusatzbericht SPK, Verfassungsreform, S. 257, 280 ff., 313, 317.

²⁶⁸ Stellungnahme BR zum Zusatzbericht SPK, Verfassungsreform, S. 1495 ff.

²⁶⁹ AB-N 1998, Separatdruck, Reform der Bundesverfassung, S. 79 ff.; AB-S 1998, Separatdruck, Reform der Bundesverfassung, S. 132 ff.; EHRENZELLER *et al.*, SG Komm. BV, Art. 166, N 3 f.; BIAGGINI, Komm. BV, Art. 166, N 2.

lässt sich der Wille des historischen Verfassungsgebers zur Mitwirkung der BVers an der Aussenpolitik gut aus der Botschaft ablesen.

Der Verfassungsgeber wollte BVers und BR mit der gemeinsamen Verantwortung und Zuständigkeit für die Aussenpolitik betrauen. Zu diesem Zweck verankert Art. 166 Abs. 1 Halbsatz 1 BV (im Gegensatz zur aBV)²⁷⁰ die *generelle Beteiligung der BVers an der Aussenpolitik* ausdrücklich auf Verfassungsstufe. Da sich die Zuständigkeiten in diesem Bereich «überlagern» und «parallel» verlaufen, sollen die beiden Organe «zusammenwirken». Die Botschaft spricht von einem *Verhältnis «zu gesamter Hand»*. Eine «starre Kompetenzaufteilung» zwischen BVers und BR lehnte der Verfassungsgeber ab.²⁷¹ 93

Trotz diesen auf Gemeinsamkeit und Kooperation ausgelegten Formulierungen wird deutlich, *dass der Verfassungsgeber den jeweiligen Organen bestimmte ausserpolitische Tätigkeiten exklusiv zuwies und von einer starken Stellung des BR ausging*. So vertritt der BR in seiner Rolle als Staatsoberhaupt die Schweiz «umfassend» nach aussen.²⁷² Namentlich fallen die Prozessschritte zum Abschluss eines völkerrechtlichen Vertrags, mit Ausnahme der Genehmigung, in seine Zuständigkeit.²⁷³ Er «besorgt» zudem die auswärtigen Angelegenheiten,²⁷⁴ worunter insbesondere die operationelle Umsetzung zu verstehen ist. Er ist aber gemäss Botschaft auch für die *strategische Ebene* zuständig, was seine starke Stellung untermauert: 94

Der Bundesrat bestimmt und koordiniert ferner Gegenstand und Ausrichtung der schweizerischen Aussenpolitik [...]. Die Führung der Aussenpolitik (Lagebeurteilung, Konzeption, Initiierung, Koordination, Information) ist grundsätzlich die Aufgabe des Regierungsorgans. Aufgrund paralleler und überlagerter Zuständigkeiten von Bundesversammlung und Bundesrat sind die beiden Gewalten zwar ausgeprägt zum Zusammenwirken angehalten, doch kommt dem Bundesrat nach der verfassungsrechtlichen Konzeption der Grossteil der (operationellen) Leitungsfunktionen im Bereich der Aussenpolitik zu [...].²⁷⁵

²⁷⁰ Vgl. Rz. 87.

²⁷¹ Botschaft BV, S. 392.

²⁷² Art. 184 Abs. 1 Satz 2 BV.

²⁷³ Art. 184 Abs. 2 Satz 1 BV. Zu den völkerrechtlichen Verträgen vgl. Rz. 324 ff.

²⁷⁴ Art. 184 Abs. 1 Satz 1 BV.

²⁷⁵ Botschaft BV, S. 416 (ähnlich S. 392).

- 95 Wie sich nach den Vorstellungen des Verfassungsgebers *die BVers* gemäss Art. 166 Abs. 1 Halbsatz 1 BV «an der Gestaltung der Aussenpolitik» beteiligen kann, erläutert ebenfalls die Botschaft. Mitwirken kann das Parlament durch die Gesetzgebung, die Genehmigung von Berichten, die Finanzhoheit, die Oberaufsicht sowie aussenpolitische Debatten im Allgemeinen. Die Botschaft erwähnt auch die Tendenz des Parlaments, vor dem Hintergrund der zunehmenden Vernetzung und Ausstrahlung der Aussen- auf die Innenpolitik «unmittelbaren Einbezug im Bereich der Aussenpolitik zu suchen». Darunter fallen laut den Ausführungen die Verfolgung der Aussenpolitik, die Begleitung von Verhandlungen und die Wahrnehmung des (ausserpolitischen) Informations- und Konsultationsrechts gemäss Art. 47^{bis}a des damaligen Geschäftsverkehrsgesetzes.²⁷⁶ Hingegen sieht der Verfassungsgeber die regelmässige Festlegung aussenpolitischer Ziele mittels BB grundsätzlich nicht als Pflicht des Parlaments.²⁷⁷
- 96 Insgesamt betrachtet zeichnet die historische Auslegung der relevanten Verfassungsbestimmungen ein differenziertes Bild: Der Verfassungsgeber wollte, dass BR und BVers die Aussenpolitik *gemeinschaftlich verantworten* und zu diesem Zweck zusammenarbeiten. Er sprach dem BR dabei die *Führungsrolle für das Operationelle und eine wichtige Funktion bei strategischen Entscheiden* zu. Er vertritt die Schweiz gegen aussen und befasst sich grundsätzlich ständig und aktiv mit der Konzeption und Umsetzung der Aussenpolitik. Die BVers ihrerseits beteiligt sich an der Gestaltung der Aussenpolitik, indem sie die Gesetzgebung und ihre weiteren Instrumente einsetzt sowie laufende aussenpolitische Geschäfte verfolgt.

F. Geltungszeitliche Auslegung

- 97 Die geltungszeitliche bzw. zeitgemässe Auslegung fusst auf dem Verständnis einer Bestimmung und den Verhältnissen wie sie aktuell, d.h. im Moment der Rechtsanwendung, bestehen.²⁷⁸ Sie steht folglich in einem naturgemässen Spannungsverhältnis zur historischen Auslegung,²⁷⁹ das üblicherweise umso intensiver

²⁷⁶ Botschaft BV, S. 392 f.

²⁷⁷ Vgl. Rz. 91 ff.

²⁷⁸ HÄFELIN *et al.*, Bundesstaatsrecht, Rz. 114; TSCHANNEN, Staatsrecht, § 4, Rz. 28. RHINOW *et al.*, Verfassungsrecht, Rz. 491, 513, sehen die Ermittlung des Normsinns und -zwecks im Gegensatz zur h.L. nicht als eigentliches Auslegungselement, sondern als Ziel der Auslegung als solches.

²⁷⁹ HÄFELIN *et al.*, Bundesstaatsrecht, Rz. 115.

ausfällt, je älter eine Norm ist. Dass die BV ein ziemlich junger Text ist, relativiert die Bedeutung der geltungszeitlichen Auslegung. Hinzu kommt, dass der Wortlaut der hier fraglichen Organisationsbestimmungen des 5. Titels über die Bundesbehörden grundsätzlich nicht aufgrund der aktuellen Verhältnisse umgedeutet werden darf, sofern dieser Wortlaut einer klaren politischen Entscheidung des historischen Verfassungsgebers entspringt.²⁸⁰

Vorliegend ist die geltungszeitliche Auslegung trotz dieser Vorbehalte von gewisser Relevanz. Da BVers und BR gemäss der verfassungsrechtlichen Konzeption zur Zusammenarbeit und zum steten Austarieren ihre Rollen in der Aussenpolitik angehalten sind,²⁸¹ kann das *aktuelle Verständnis* bei der Interpretation berücksichtigt werden. Dies verdeutlicht die Tatsache, dass der Grad der Mitwirkung der BVers an der Aussenpolitik schon vor Inkrafttreten der BV vor dem Hintergrund sich verändernder Gegebenheiten fluktuierte.²⁸² Auch hat der Verfassungsgeber mit dem Wortlaut von Art. 166 Abs. 1 und Art. 184 Abs. 1 BV keine klaren Entscheidungen getroffen, die einer aktualitätsbezogenen Deutung völlig im Weg stehen würden.

Durch das 2003 in Kraft getretene Parlamentsgesetz (ParlG) erfuhr Art. 166 Abs. 1 Halbsatz 1 BV eine Konkretisierung.²⁸³ Art. 24 Abs. 1 ParlG bestätigt, dass mit der Beteiligung an der Gestaltung der Aussenpolitik keine Befassung mit Detailfragen, sondern *die Mitwirkung des Parlaments «bei der Willensbildung über wichtige aussenpolitische Grundsatzfragen und Entscheide»* gemeint ist.²⁸⁴ Gegenüber dem Geschäftsverkehrsgesetz (GVG) als Vorgängererlass unterstreicht es die Notwendigkeit der Zusammenarbeit der beiden Gewalten (Art. 152 Abs. 1 ParlG) und weitet zu diesem Zweck die Pflichten des BR und die Rechte der BVers aus. So muss der BR periodische Berichte vorlegen (Art. 148 Abs. 3 ParlG)²⁸⁵ und

²⁸⁰ TSCHANNEN, Staatsrecht, § 4, Rz. 29 ff. Bei Organisationsbestimmungen und jüngeren Normen hat die historische Auslegung erhöhtes Gewicht (vgl. dazu Rz. 41 und 86 in diesem Text), weshalb das geltungszeitliche Elemente grundsätzlich in den Hintergrund tritt.

²⁸¹ In diesem Sinn EHRENZELLER, SG Komm. BV, Art. 166, N 21.

²⁸² Vgl. Rz. 87 ff., insbes. die Hinweise in Fn. 251 .

²⁸³ Das Inkrafttreten der BV war ein zentraler Grund für den Erlass des ParlG und die Mitwirkung der BVers an der Aussenpolitik ein Schwerpunkt (Bericht SPK-N, ParlG, S. 3469 f.). Zu den Weiterentwicklungen gegenüber dem GVG vgl. ebd., S. 3537 f., 3598 ff., 3603 f. und Stellungnahme BR zum Bericht SPK-N, ParlG, S. 5442 ff.

²⁸⁴ Hervorhebung hinzugefügt.

²⁸⁵ Vgl. Rz. 210.

er ist dazu angehalten, das Parlament nicht nur bei Verhandlungen, sondern generell bei «wichtigen Vorhaben» zu konsultieren (Art. 152 Abs. 3 ParlG). Umgekehrt hat die BVers die Möglichkeit, jederzeit eine Information oder Konsultation zu verlangen (Art. 152 Abs. 5 ParlG).²⁸⁶ Sie hat die ausdrückliche Befugnis, per eBB oder BB über Berichte des BR entscheiden, statt nur Kenntnis davon zu nehmen (Art. 148 Abs. 5 ParlG).²⁸⁷ Seit 2019 hat die BVers auch gesetzlich verankerte Rechte bei der Änderung und Kündigung völkerrechtlicher Verträge.²⁸⁸ Somit ist das Bestreben erkennbar, *die Beteiligung des Parlaments durch den verstärkten Informationsfluss sowie die Möglichkeit von Stellungnahmen und punktuellen Entscheiden zu verbessern*. Die Flexibilität und rasche Reaktionsfähigkeit des BR soll aber erhalten bleiben.²⁸⁹

- 100 Seit Inkrafttreten der BV hat sich die Aussenpolitik gewandelt.²⁹⁰ Die Beteiligung der BVers an der Gestaltung der Aussenpolitik gemäss Art. 166 Abs. 1 Halbsatz 1 BV *ist geltungszeitlich so auszulegen, dass diesen Entwicklungen Rechnung getragen wird*. Die BVers hat so gesehen *das Recht*, Aspekte der Aussenpolitik mitzugestalten, die erst aufgrund des Wandels der Aussenpolitik eine wichtige Realität geworden sind, z.B. im Bereich «Soft Law». ²⁹¹ Gleichzeitig besteht für das Parlament auch *die Pflicht*, diesen Gestaltungsauftrag im neuen Kontext wahrzunehmen. Die Beteiligung des Parlaments muss an die neuen Gegebenheiten angepasst werden. Die BVers darf nicht in ihrer traditionellen Rolle verhaften, sondern muss ihre Mitwirkung laufend weiterentwickeln, um die demokratische Abstützung der gewandelten Aussenpolitik zu gewährleisten. Der BR seinerseits muss dafür sorgen, dass die parlamentarische Mitwirkung an der Aussenpolitik auch unter den neuen Umständen zum Tragen kommt.

²⁸⁶ Zum Informations- und Konsultationsrecht vgl. Rz. 450 ff.

²⁸⁷ In der Praxis bleibt es aber bei der Kenntnisnahme vgl. Rz. 273.

²⁸⁸ Vgl. Rz. 386 ff.

²⁸⁹ Ausdruck davon ist, dass die SPK-N vorgeschlagen hatte, dass der BR aussenpolitische Berichte dem Parlament mit einem BB unterbreiten *muss* (Art. 147 Abs. 2 und 3 E-ParlG [2001]; für die Begründung vgl. Bericht SPK-N, ParlG, S. 3599). Nach negativen Stellungnahmen der APK (ebd., S. 3598 f.) und des BR (Stellungnahme BR zum Bericht SPK-N, ParlG, S. 3443 f.), die mit dem Erhalt der aussenpolitischen Handlungsfähigkeit der Regierung argumentierten, entschied die BVers jedoch, dass diese Form der Unterbreitung *nur fakultativ* sein soll (Art. 148 Abs. 2 ParlG). Vgl. zum Aussenpolitischen Bericht Rz. 210.

²⁹⁰ Vgl. Rz. 10 ff.

²⁹¹ Vgl. Rz. 410 ff.

G. Teleologische Auslegung

Die teleologische Auslegung fragt nach dem Ziel und Zweck einer Norm.²⁹² Die 101
«ratio legis» von Art. 166 Abs. 1 Halbsatz 1 BV besteht darin, *die Aussenpolitik durch die Mitwirkung des Parlaments demokratisch besser abzustützen*. Dies ist erforderlich, da die Aussenpolitik zunehmend auf die Innenpolitik wirkt.²⁹³ Indem die BVers über ihre traditionelle Zuständigkeit hinaus, völkerrechtliche Verträge zu genehmigen, an der Aussenpolitik mitwirkt, wird die demokratische Legitimation gestärkt. Der historisch dominante BR hat durch das Mitwirkungsrecht der BVers eine verfassungsrechtlich gestärkte Partnerin erhalten, mit der er «zusammenwirken» und die Aussenpolitik gemeinsam verantworten soll.²⁹⁴

Daraus lässt sich ableiten, dass die Beteiligung der BVers an der Gestaltung der 102
Aussenpolitik gemäss Art. 166 Abs. 1 Halbsatz 1 BV dann angezeigt ist, *wenn ein Bedürfnis nach demokratischer Legitimation durch ein direkt vom Stimmvolk gewähltes Organ besteht*. Wenn das nicht der Fall ist, spricht das dafür, dass der BR im Rahmen seiner aussenpolitischen Kompetenzen gemäss Art. 184 Abs. 1 BV handeln kann.

Die teleologische Auslegung macht auch deutlich, dass *das gemeinschaftliche Zu-* 103
sammenwirken der beiden Organe für den Verfassungsgeber einen hohen Stellenwert hat. Er will einen aktiven aussenpolitischen Dialog der Staatsorgane.

Damit ist die Auslegung von Art. 166 Abs. 1 Halbsatz 1 BV anhand der verschiede- 104
nen Elemente abgeschlossen. Im nachfolgenden § 5 wird das Auslegungsergebnis dargestellt.

²⁹² HÄFELIN *et al.*, Bundesstaatsrecht, Rz. 120 f.; RHINOW *et al.*, Verfassungsrecht, Rz. 511 ff.; TSCHANNEN, Staatsrecht, § 4, Rz. 33.

²⁹³ BIAGGINI, Verhältnis, S. 726; BLUM *et al.*, Beteiligungsrechte, S. 530; EPINEY, BS Komm. BV, Art. 166, N 8. In diesem Sinn auch, Botschaft BV, S. 392 f.

²⁹⁴ Vgl. Botschaft BV, S. 392.

§ 5 Auslegungsergebnis: Verfassungsrechtliche Grundsätze der parlamentarischen Mitwirkung an der Aussenpolitik

- 105 Mit dem Ziel, den wahren Sinn von Art. 166 Abs. 1 Halbsatz 1 BV zu ermitteln, wurde im vorstehenden § 4 die Bestimmung anhand der verschiedenen Auslegungselemente analysiert. Aus dem Gesagten lassen sich die folgenden *verfassungsrechtlichen Grundsätze der parlamentarischen Mitwirkung an der Aussenpolitik* ableiten, die als Massstab für die weitere Untersuchung dienen:
- 106 *Die BVers trägt gemeinsam mit dem BR die Verantwortung für die Aussenpolitik.* Während dieser Grundsatz bereits vor dem Ende der Geltungsdauer der aBV in der Lehre und Praxis anerkannt war, kommt er in der geltenden Verfassung explizit und klar zum Ausdruck. Die Staatsleitung in diesem Gebiet besteht zu «gesamter Hand», d.h. die beiden Gewalten leisten einen sich ergänzenden Beitrag. Die Kompetenzen konkurrieren und überlagern sich. Allerdings muss je nach Aspekt weder das eine noch das andere der Fall sein. Die Genehmigung völkerrechtlicher Verträge steht beispielsweise allein der BVers zu, die Ratifikation allein dem BR. Der Prozess von der Initiative für Verhandlungen bis zum Abschluss eines völkerrechtlichen Vertrags ist ein Paradebeispiel dafür, wie Legislative und Exekutive komplementäre Beiträge zur Aussenpolitik leisten.
- 107 *Die BVers hat nicht nur das Recht, sondern auch die Pflicht, die Aussenpolitik mitzugestalten.* Da die Aussenpolitik lange eine mehr oder weniger exklusive Domäne der Exekutive war, liegt der Fokus in der Regel auf den *Mitwirkungsrechten* der BVers. Die Auslegung zeigt aber, dass das Parlament nicht nach freiem Ermessen entscheiden kann, ob sie in einem bestimmten Fall die Aussenpolitik mitgestaltet oder nicht. Vielmehr ist das Parlament verpflichtet, sich aussenpolitisch einzubringen, wo es verfassungsrechtlich geboten und sachgerecht ist.
- 108 *BVers und BR sind in der Aussenpolitik dazu angehalten, zu kooperieren und ihre Tätigkeiten zu koordinieren.* Das Verhältnis der beiden Organe im Allgemeinen und die gemeinschaftliche Verantwortung für die Aussenpolitik im Speziellen erfordern, dass Regierung und Parlament zusammenarbeiten. Aufgrund seiner Stellung als Repräsentant gegen aussen obliegt es dem BR, die BVers über wichtige aussenpolitische Entwicklungen zu informieren und sie gegebenenfalls zu konsultieren. Er muss sich ernsthaft mit den Stellungnahmen der BVers befassen und begründen, wenn er ihnen nicht folgen will. Die BVers trifft ihrerseits die Pflicht,

den BR über ihre eigenen Kontakte zu ausländischen Parlamenten zu informieren und sich mit ihm abzustimmen.

Ein zentrales Ziel der Kooperation und Koordination von BVers und BR ist es, *gemeinsam die Wechselwirkungen zwischen Innen- und Aussenpolitik zu bewältigen*. Aussenpolitische Entwicklungen können dazu führen, dass in der innerstaatlichen Rechtsordnung legislative Anpassungen nötig werden. Der BR muss über derartige internationale Entwicklungen frühzeitig informieren und die BVers einbeziehen, denn mit der Rechtsetzung ist die Hauptfunktion des Parlaments angesprochen. Umgekehrt können primär innenpolitische Entscheide der BVers dazu führen, dass der BR diese gegenüber Partnerstaaten erklären und durchsetzen muss. Es obliegt beiden Staatsorganen, diese Wechselwirkungen im Auge zu behalten und sich für die Kohärenz in der Aussenpolitik einzusetzen. Gemäss der verfassungsrechtlichen Konzeption sollen Zielkonflikte frühzeitig angesprochen werden. 109

Als Ausfluss des Gewaltenteilungsprinzips ist die BVers gehalten, sich dort an der Aussenpolitik zu beteiligen, wo es ihrer funktionalen Eignung als Organ im Verfassungsstaat entspricht. Die Tatsache, dass BR und BVers die Staatsleitung in der Aussenpolitik gemeinsam wahrnehmen, darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Organe unterschiedliche Funktionen haben. Zwar gibt es keine starre Kompetenzaufteilung, aber doch eine Kompetenzaufteilung. Diese ist nicht nur aus verfassungsrechtlichen, sondern auch aus praktischen Gründen unerlässlich, da es sonst mangels Abgrenzung der Verantwortlichkeiten zu Schwierigkeiten käme. Gemäss ihrer Eignung hat die BVers an der Aussenpolitik mitzuwirken, wenn eine erhöhte demokratische Legitimation notwendig ist. Das ist dann der Fall, wenn es um Leitentscheidungen und Grundsatzfragen geht, die mittel- oder langfristige Auswirkungen haben und wichtig sind. Es ist zudem unabdingbar, dass sich die BVers mit einem Geschäft befasst, wenn höchste Ansprüche an den demokratischen Diskurs bestehen. 110

Die BVers kann in der Aussenpolitik zuhanden des BR Ziele definieren. Wie die Entstehungsgeschichte der Bundesverfassung zeigt, sieht der Verfassungsgeber aber nicht vor, dass die BVers dazu verpflichtet ist, dies regelmässig zu tun. 111

Die Mitwirkung der BVers findet aufgrund des Gewaltenteilungsprinzips dort seine Grenzen, wo der BR das funktional geeignetere Organ ist. Die Verfassung überträgt dem BR die «Besorgung» der auswärtigen Angelegenheiten unter Wahrung der Mitwirkungsrechte der Bundesversammlung. So sind die operationellen, kurzfristigen Leitungs- und Vollzugsaufgaben im Bereich der Aussenpolitik von 112

der Mitwirkung der BVers grundsätzlich ausgeschlossen. Da die Verfassung dem BR beispielsweise die Vertretung gegen aussen zuschreibt, gibt es in diesem Bereich keine direkten Entscheidungsbefugnisse der BVers.

- 113 *Die Beteiligung der BVers an der Gestaltung der Aussenpolitik bezieht sich auf den gesamten Bereich und umfasst neue Entwicklungen.* Verändern sich diese Themen und Handlungsformen, erstreckt sich die Mitwirkung grundsätzlich auch darauf. Damit geht einher, dass die parlamentarische Mitwirkung dem Wandel der Aussenpolitik Rechnung tragen muss. Das Parlament muss für seine Mitwirkung die notwendigen Strukturen schaffen und Ressourcen bereitstellen.
- 114 *Die BVers soll sich für die Mitwirkung an der Aussenpolitik ihres vollen Instrumentariums bedienen.* Da das Legalitätsprinzip in der Aussenpolitik spielt und diese normierbar ist, ist die Rechtssetzung besonders hervorzuheben. Sie stellt ein zentrales Mittel der BVers dar, um aussenpolitische Weichenstellung verbindlich vorzunehmen und diese demokratisch stark zu legitimieren. Die Anforderungen an die Normdichte und -stufe der Rechtssetzung sind dabei weniger streng als in anderen Bereichen.

Dritter Abschnitt: Abgrenzung und Zusammenspiel der ausserpolitischen Kompetenzen der Bundesversammlung und anderer staatlicher Akteure

Der *dritte Abschnitt* skizziert die ausserpolitische Kompetenzstruktur. Ziel ist es, die Kompetenzen der Bundesversammlung in den breiteren staatsrechtlichen Kontext zu stellen. Zu diesem Zweck werden die Kompetenzen von Bund und Kantonen (§ 6), Bundesrat (§ 7), Stimmvolk (und Ständen) (§ 8) und Bundesgericht (§ 9) kursorisch dargestellt und von denjenigen der BVer abgegrenzt sowie das Zusammenspiel der Kompetenzen erläutert. Am Ende des Abschnitts wird die Bundesversammlung als ausserpolitische Akteurin charakterisiert (§ 10). 115

§ 6 Bund und Kantone

A. Kompetenzen

I. Kompetenz des Bundes

Die Bundesverfassung von 1874 stipulierte eine explizite Kompetenz des Bundes nur für ausserpolitische Teilbereiche.²⁹⁵ Zusätzlich gingen Lehre und Praxis von einer *stillschweigenden allgemeinen Kompetenz des Bundes* in der Aussenpolitik oder einem Anwendungsfall von Verfassungsgewohnheitsrecht aus.²⁹⁶ Die Lehre begründete dies insbesondere damit, dass die Fähigkeit, völkerrechtliche Beziehungen aufzunehmen, als klassische auswärtige Angelegenheit ein typisches 116

²⁹⁵ Art. 8, Art. 85 Ziff. 5 und 6, Art. 102 Ziff. 8 und 9 aBV.

²⁹⁶ BGE 125 I 227 E. 5d/aa S. 235; BIAGGINI, Komm. BV, Art. 54, N 1; SCHINDLER, Komm. aBV, Art. 8 aBV, N 30 ff.; EHRENZELLER *et al.*, SG Komm. BV, Art. 54, N 1 m.w.H.; EPINEY, BS Komm. BV, Art. 54, N 2; WILDHABER, Kompetenzordnung, S. 122 f.

Merkmal von Staaten sei.²⁹⁷ Diese Herleitung einer umfassenden Bundeskompetenz vermochte jedoch nicht restlos zu überzeugen, denn schon unter der aBV konnten die Kantone in ihrem Zuständigkeitsbereich Verträge mit dem Ausland schliessen.²⁹⁸ Trotzdem war die Kompetenz des Bundes für die auswärtigen Angelegenheiten unter der aBV unbestritten und wurde ohne parlamentarischen Widerspruch in die geltenden Bundesverfassung aufgenommen.²⁹⁹

- 117 So heisst es heute in Art. 54 Abs. 1 BV: «Die auswärtigen Angelegenheiten sind Sache des Bundes.» *Die Zuständigkeit des Bundes in der Aussenpolitik ist umfassend*, d.h. sie besteht für die gesamte Aussenpolitik.³⁰⁰ Die Vermutung einer kantonalen Kompetenz gemäss Art. 3 i.V.m. 42 Abs. 1 BV kommt nicht zum Tragen. Der Bund kann gestützt auf Art. 54 Abs. 1 BV auch in Bereichen völkerrechtliche Verträge abschliessen und rechtsetzend tätig werden, die gemäss der Innenverfassung in der Zuständigkeit der Kantone liegen.³⁰¹ Die Kantone müssen zudem im Rahmen der bundesstaatlichen Ordnung zur Umsetzung der Aussenpolitik beitragen.³⁰² So kann der Bund die Kantone beispielsweise zum Vollzug des Gaststaatesgesetzes beziehen.³⁰³

II. Kompetenz der Kantone

- 118 Trotz der umfassenden Bundeskompetenz sind die Kantone dem Bund in der Aussenpolitik nicht ausgeliefert. Erstens muss der Bund laut Verfassung bei aussenpolitischen Fragen auf die Kantone *Rücksicht nehmen und ihre Interessen wahren*.

²⁹⁷ KLEY/PORTMANN, SG Komm. BV, Vorbem. zur Aussenverfassung, N 19; EHRENZELLER *et al.*, SG Komm. BV, Art. 54, N 1.

²⁹⁸ Art. 9 aBV. Zudem können beispielsweise auch internationale Organisationen völkerrechtliche Verträge abschliessen (KLABBERS, Treaty-making, S. 251 ff.).

²⁹⁹ EHRENZELLER *et al.*, SG Komm. BV, Art. 54, N 1.

³⁰⁰ Botschaft BV, S. 229; HÄFELIN *et al.*, Bundesstaatsrecht, Rz. 1120; RHINOW *et al.*, Verfassungsrecht, Rz. 3706.

³⁰¹ Urteil des BGer 2P.132/2003 vom 7. August 2003 E. 4; BGE 96 I 737 E. 6b S. 747 f.; EHRENZELLER *et al.*, SG Komm. BV, Art. 54, N 7; EPINEY, BS Komm. BV, Art. 54, N 20 f.; HÄFELIN *et al.*, Bundesstaatsrecht, Rz. 1123; KELLER, Internationale Gemeinschaft, N 22; KOLAROV, Pluralismus, S. 159; RHINOW *et al.*, Verfassungsrecht, Rz. 3708; TSCHANNEN, Staatsrecht, § 20, N 45.

³⁰² Art. 1 Abs. 2, Art. 2 Bst. a und Art. 7 BGMK.

³⁰³ Art. 33 Abs. 2 GSG.

Zweitens haben die Kantone das Recht, an der Aussenpolitik des Bundes *mitzuwirken*. Drittens dürfen sie in gewissen Bereichen *selbst aussenpolitisch tätig werden*. Nachfolgend werden die drei Aspekte dargestellt.

Der in Art. 44 Abs. 2 BV festgeschriebene allgemeine Grundsatz der gegenseitigen Rücksichtnahme im föderalen Verhältnis zwischen Bund und Kantonen wird in der Verfassung für die auswärtigen Angelegenheiten speziell betont. So sieht Art. 54 Abs. 3 BV vor, dass der Bund *Rücksicht auf die Zuständigkeiten der Kantone nehmen und ihre Interessen wahren muss*.³⁰⁴ Da die Aussenpolitik mehr Raum beansprucht und zunehmend mit der Innenpolitik verflochten ist,³⁰⁵ hat die Bestimmung an Bedeutung gewonnen.³⁰⁶ Sie impliziert insbesondere, dass der Bund die grundlegende verfassungsmässige Kompetenzaufteilung nicht unter Verweis auf seine Zuständigkeit für die Aussenpolitik aushöhlen darf.³⁰⁷

Art. 55 BV sieht das Recht der Kantone vor, an der Aussenpolitik *mitzuwirken*.³⁰⁸ Laut Absatz 1 der Bestimmung besteht das Mitwirkungsrecht insoweit «ihre Zuständigkeiten oder ihre wesentlichen Interessen» betroffen sind.³⁰⁹ Sind die Zuständigkeiten der Kantone berührt, hat die Mitwirkung intensiver auszufallen, als wenn es «lediglich» um ihre wesentliche Interessen geht.³¹⁰ Die Mitwirkung setzt voraus, dass der Bund die Kantone über aussenpolitische Vorgänge auf dem Laufenden hält und sie konsultiert. Art. 55 Abs. 2 BV hält daher fest, dass die

³⁰⁴ EPINEY, BS Komm. BV, Art. 54, N 43 ff.; MAHON, Petit comm. Cst., Art. 54, S. 11 f.; PFISTERER, SG Komm. BV, Art. 54, N 54 ff. Eine weitergehende Formulierung, gemäss welcher der Bund nicht nur die Interessen, sondern auch die Zuständigkeiten der Kantone wahren soll, fand keine Zustimmung. Aus Sicht des BR hätte sie den Nachführungsauftrag gesprengt (Botschaft BV, S. 231).

³⁰⁵ Vgl. Rz. 25 ff.

³⁰⁶ RHINOW *et al.*, Verfassungsrecht, Rz. 3710.

³⁰⁷ Botschaft BV, S. 229; KLEY/PORTMANN, SG Komm. BV, Vorbem. zur Aussenverfassung, N 20; EHRENZELLER *et al.*, SG Komm. BV, Art. 54, N 7; PFISTERER, SG Komm. BV, Art. 54, N 53; ZELLWEGER, Völkerrecht und Bundesstaat, S. 122, 128 ff.

³⁰⁸ Ausführlich KOLAROV, Pluralismus, S. 185 ff.; vgl. auch PFISTERER, SG Komm. BV, Art. 55, N 9 ff.; WALDMANN, BS Komm. BV, Art. 55, N 7 ff. Konkretisiert wird die Verfassungsbestimmung durch das BGMK, das in Art. 2 namentlich den Zweck der Mitwirkung definiert.

³⁰⁹ Zum Begriff «wesentliche Interessen» vgl. Art. 1 Abs. 2 BGMK.

³¹⁰ RHINOW *et al.*, Verfassungsrecht, Rz. 3716. Der systematische Zusammenhang von Art. 55 Abs. 1 und 3 BV bestätigt diese Sichtweise.

Bundesbehörden die Kantone rechtzeitig und umfassend informieren³¹¹ und ihre Stellungnahmen einholen müssen.³¹² Diese Anhörungen der Kantone ergänzen das Vernehmlassungsverfahren bei völkerrechtlichen Verträgen.³¹³ Sind die Zuständigkeiten der Kantone betroffen, muss der Bund die kantonalen Stellungnahmen laut Absatz 3 von Art. 55 BV qualifiziert gewichten und die Mitwirkung der Kantone an internationalen Verhandlungen in angemessener Weise ermöglichen.³¹⁴ Dies ist in der Praxis schwierig, weil die Festlegung einer gemeinsamen Position der Kantone zeitaufwändig ist, die Verhandlungen auf internationaler Ebene aber mitunter rasche Entscheide der Schweiz erfordern.³¹⁵

- 121 Die vorstehenden Ausführungen haben sich mit der Rolle der Kantone bei der Aussenpolitik *des Bundes* befasst. Aufgrund der Internationalisierung und innerstaatlichen Kompetenzverschiebungen zum Bund stehen diese föderalistischen Elemente heute im Vordergrund.³¹⁶ Die Verfassung bewahrt aber auch die *Selbstbestimmung der Kantone* in den auswärtigen Angelegenheiten. Diese dürfen im Rahmen ihrer Zuständigkeiten laut Art. 56 BV eigenständig aussenpolitisch tätig werden. Die Lehre spricht von der «*kleinen Aussenpolitik*».³¹⁷ So dürfen die Kantone mit untergeordneten ausländischen Behörden direkt in Kontakt treten.³¹⁸ In welcher Form sie die Zusammenarbeit gestalten, können sie weitgehend selbst bestimmen.³¹⁹ Die Bundesverfassung erwähnt ausdrücklich die Möglichkeit, dass die Kantone innerhalb ihrer Kompetenzen völkerrechtliche Verträge mit dem Ausland abschliessen.³²⁰ Dies gilt unter der Voraussetzung, dass die Abkommen das Bundesrecht und die Interessen des Bundes sowie die Rechte anderen Kantonen res-

³¹¹ Vgl. auch Art. 3 BGMK.

³¹² Vgl. auch Art. 4 BGMK.

³¹³ Art. 4 Abs. 2 Satz 2 BGMK i.V.m. Art. 3 Abs. 1 Bst. c und Art. 4 Abs. 2 Bst. a VIG.

³¹⁴ Vgl. auch Art. 5 BGMK.

³¹⁵ KELLER, Internationale Gemeinschaft, N 22. Zur Dynamisierung der Aussenpolitik vgl. Rz. 29 f.

³¹⁶ KOLAROV, Pluralismus, S. 183 ff.

³¹⁷ Vgl. zum Ganzen PFISTERER, SG Komm., Art. 56, N 1 ff.

³¹⁸ Art. 56 Abs. 3 BV.

³¹⁹ Art. 47 BV.

³²⁰ Art. 56 Abs. 1 BV.

pektieren.³²¹ Zudem müssen die Kantone den Bund vorgängig informieren.³²² Eine Genehmigung ist im Vorfeld des Abschlusses hingegen nicht erforderlich.³²³

III. Im Ergebnis: Bedingt ausschliessliche Bundeskompetenz

Das Vorstehende zeigt, dass die aussenpolitische Bundeskompetenz auf die Zuständigkeit der Kantone *differenziert wirkt*. Angesichts der Bundeskompetenz in Art. 54 Abs. 1 BV ist im Grundsatz von einer *ausschliesslichen* Kompetenz des Bundes auszugehen, die unabhängig von ihrer Wahrnehmung eine Sperrwirkung für die Kantone entfaltet. Es besteht ein starkes Interesse, dass die Schweiz in ihren Aussenbeziehungen einheitlich auftritt.³²⁴ Dem Bund kommt zudem gegen aussen (unabhängig von den innerstaatlichen Zuständigkeiten der Kantone) die Verantwortlichkeit für die Umsetzung völkerrechtlicher Verpflichtungen zu.³²⁵ Schliesslich liegt die Letztentscheidung über die Wirkung der Kompetenz beim Bund,³²⁶ was zum Beispiel in seinem Recht zum Ausdruck kommt, kantonale Verträge mit dem Ausland als «ultima ratio» nicht zu genehmigen.³²⁷ Es bestehen demnach starke Anzeichen für die ursprünglich ausschliessliche Natur der Bundeskompetenz. Allerdings räumen Art. 56 Abs. 1 und 3 BV den Kantonen im Bereich der Aussenpolitik einen erheblichen Handlungsspielraum ein. Sie können «kleine Aussenpolitik» betreiben und insbesondere Verträge mit dem Ausland abschliessen. Im Ergebnis kann man aufgrund der in der Verfassung selbst angelegten Relativierung der Bundeskompetenz zugunsten der Kantone von einer *bedingt ausschliesslichen Bundeskompetenz* in der Aussenpolitik sprechen.³²⁸

122

³²¹ Art. 56 Abs. 2 Satz 1 BV.

³²² Art. 56 Abs. 2 Satz 2 BV.

³²³ PFISTERER, SG Komm., Art. 56, N 25 ff.

³²⁴ EPINEY, BS Komm. BV, Art. 54, N 21.

³²⁵ BIAGGINI, Komm. BV, Art. 54, N 16; MAHON, Petit comm. Cst., Art. 54, N 7; RHINOW *et al.*, Verfassungsrecht, Rz. 3705; WYTENBACH, Umsetzung, S. 298 ff.

³²⁶ EPINEY, BS Komm. BV, Art. 54, N 21.

³²⁷ Art. 172 Abs. 3 BV.

³²⁸ EPINEY, BS Komm. BV, Art. 54, N 21, spricht von «beschränkter ausschliesslicher Kompetenz». In der Lehre ist die Wirkung der Bundeskompetenz im Einzelnen umstritten, wie die Übersicht bei BIAGGINI, Komm. BV, Art. 54, N 6 ff. zeigt.

B. Rolle der Bundesversammlung und Zusammenspiel

- 123 In der Aussenpolitik ist die BVers für die Kantone ein wichtiger Akteur. *Völkerrechtliche Verträge des Bundes* können grosse Auswirkungen auf die Kantone haben. Grund ist, dass der Bund solche Verträge auch im Zuständigkeitsbereich der Kantone abschliessen kann und diese oft mit deren Umsetzung betraut sind.³²⁹ Für die Kantone ist es daher von besonderer Bedeutung, ob die BVers einen bestimmten völkerrechtlichen Vertrag genehmigt oder nicht und welche Umsetzungsgebung sie gegebenenfalls verabschiedet. Die Genehmigungsentscheide der BVers haben zudem einen direkten Einfluss auf den Spielraum der Kantone, selbst mit dem Ausland vertragliche Bindungen einzugehen. Schliesst der Bund nämlich einen völkerrechtlichen Vertrag im Zuständigkeitsbereich der Kantone ab, besteht kein Raum mehr für kantonale Verträge mit dem Ausland gemäss Art. 56 Abs. 1 BV.³³⁰
- 124 Weiter steht der BVers bei *völkerrechtlichen Verträgen der Kantone* das Letztentscheidungsrecht nach Art. 172 Abs. 3 BV zu, wenn der BR oder ein Kanton am Ende des vorgesehenen Mediationsprozesses weiterhin der Meinung sind, ihre Rechte oder Interessen gemäss Art. 56 Abs. 2 Satz 1 BV seien verletzt. Im Extremfall könnte die BVers demnach einen völkerrechtlichen Vertrag eines Kantons verhindern. In der Praxis ist es allerdings unter der aBV und der BV noch nie dazu gekommen, dass die BVers über die Genehmigung eines kantonalen Vertrags mit dem Ausland befinden musste.³³¹
- 125 Auch im Rahmen der *Gewährleistung der Kantonsverfassungen* gemäss Art. 51 Abs. 2 Satz 1 i.V.m. 172 Abs. 2 BV kann der BVers eine für die Aussenpolitik relevante Rolle zukommen. Dies ist etwa der Fall, wenn eine Änderung völkerrechtliche Fragen aufwirft. Die Gewährleistung durch die BVers setzt gemäss Art. 51 Abs. 2 Satz 2 BV voraus, dass die Kantonsverfassung bundesrechtskonform ist, was das für die Schweiz geltende Völkerrecht einschliesst.³³² Diese Frage war beispielsweise bei einer Änderung der Tessiner Kantonsverfassung vom Sep-

³²⁹ Vgl. Rz. 117. Ausführlich zur Umsetzung von Menschenrechtsübereinkommen, WYTENBACH, Umsetzung, S. 433 ff.

³³⁰ Art. 56 Abs. 2 Satz 1 BV. Vgl. TSCHANNEN, Staatsrecht, § 20, Rz. 46.

³³¹ STÖCKLI, BS Komm. BV, Art. 172, N 18 m.w.H.

³³² Art. 5 Abs. 4 BV. Vgl. auch BGE 135 II 243 E. 3.2 S. 250; 104 Ia 215 E. 1c S. 221 f. (betreffend die EMRK); BELSER/MASSÜGER, BS Komm. BV, Art. 51, N 44.

tember 2013 umstritten, die ein Verhüllungsverbot vorsah.³³³ Auf Antrag des BR, der namentlich auf die grosszügige Gewährleistungspraxis und auf ein EGMR-Urteil zu einem Verhüllungsverbot in Frankreich verwies,³³⁴ gewährleistete die BVers die Verfassungsänderung.³³⁵

Für die Kantone ist es auch wichtig, *wie die BVers generell die Aussenpolitik der Schweiz mitgestaltet*.³³⁶ Erstens hat die Aussenpolitik des Bundes nicht nur bei völkerrechtlichen Verträgen, sondern ganz allgemein Rückwirkungen auf die Kantone. Beispielhaft erwähnen lässt sich die Reaktion des Bundes auf die Kritik des Auslands an der steuerlichen Privilegierung gewisser internationaler Konzerne. Die BVers hat dazu gesetzliche Anpassungen vorgenommen, die sich auf die kantonalen Steuereinnahmen auswirken.³³⁷ Zweitens kann die BVers auf den BR einwirken. Diesem obliegt ein bedeutender Teil der von der Verfassung vorgegebenen Kooperation mit den Kantonen in der Aussenpolitik.

Insgesamt kommt der BVers in verschiedener Hinsicht die Aufgabe zu, den «kooperativen Föderalismus»³³⁸ im Bereich der Aussenpolitik mitzugestalten und zu gewährleisten. Dies kann auch die anspruchsvolle Abwägung zwischen der ausserpolitischen Handlungsfähigkeit des Bundes und den Zuständigkeiten und Interessen der Kantone umfassen, die in Art. 1 Abs. 3 BGMK angetönt ist. Die Gesamtverantwortung für die Aussenpolitik der Schweiz trägt der Bund und damit auch die BVers als Bundesbehörde.³³⁹

³³³ Art. 9a und 96 Costituzione della Repubblica e Cantone Ticino, del 14 dicembre 1997, SR 131.229.

³³⁴ Botschaft zur Gewährleistung der geänderten Verfassungen der Kantone Bern, Uri, Solothurn, Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Appenzell Ausserrhoden, Appenzell Innerrhoden, Tessin, Waadt und Jura vom 12. November 2014, BBl 2014 9091, S. 9109 ff. Das erwähnte Verdikt ist Urteil EGMR, *S.A.S gegen Frankreich*, Nr. 43835/11 vom 1. Juli 2014.

³³⁵ Art. 1 Ziff. 8 BB über die Gewährleistung der geänderten Verfassungen der Kantone Bern, Uri, Solothurn, Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Appenzell Ausserrhoden, Appenzell Innerrhoden, Tessin, Waadt und Jura vom 11. März 2015, BBl 2015 3035, S. 3036. Zur Diskussion vgl. AB 2015 S 72 ff. und AB 2015 N 270 ff.

³³⁶ Vgl. Rz. 131 ff.

³³⁷ Bundesgesetz über die Steuerreform und die AHV-Finanzierung (STAF) vom 28. September 2018 (AS 2019 2395). Vgl. dazu auch Rz. 139.

³³⁸ STURNY, Mitwirkungsrechte, S. 123 ff.

³³⁹ EHRENZELLER, Handlungsfähigkeit, S. 723 f.

- 128 Umgekehrt beeinflussen auch die Kantone die Aussenpolitik auf Bundesebene und damit deren Gestaltung durch die BVers. Bei einem *völkerrechtlichen Vertrag des Bundes*, der dem obligatorischen Referendum untersteht, erhält die kantonale Perspektive aufgrund des Ständemehrs verstärktes Gewicht.³⁴⁰ Zudem können acht Kantone das fakultative Referendum gegen völkerrechtliche Verträge ergreifen, was allerdings noch nie vorgekommen ist.³⁴¹ Generell ist die Bedeutung des Referendums gegen völkerrechtliche Verträge für die Kantone zu relativieren: Eine nachträgliche Beurteilung der Verträge im Rahmen des Referendums erlaubt keine materielle Einflussnahme auf den Inhalt und eignet sich daher nicht als Kompensation für im Rahmen der Internationalisierung³⁴² und der innerschweizerischen Zentralisierung an den Bund verloren gegangene aussenpolitische Kompetenzen. Im Unterschied zum Referendum greifen die *kantonalen Mitwirkungsrechte in der Aussenpolitik* (Information, Anhörung und Mitwirkung bei der Vorbereitung von Verhandlungsmandaten) frühzeitig. Die Stellungnahmen sind jedoch rechtlich nicht bindend und richten sich primär an den BR, nicht an die BVers. Gleiches gilt für das *Vernehmlassungsverfahren*.³⁴³
- 129 Zu erwähnen ist, dass die informelle Einflussnahme der Kantone eine Wirkung auf die BVers haben kann. Die kantonalen Sichtweisen fliessen insbesondere durch den *Ständerat* in Entscheide der BVers ein. Seine Mitglieder sind sich, als «Abgeordnete der Kantone», kantonalen Anliegen besonders bewusst.³⁴⁴ Illustration

³⁴⁰ Zum obligatorischen Referendum vgl. Rz. 142 f. und 346 f. Auch bei einer Volksinitiative auf Änderung der Bundesverfassung (Art. 140 Abs. 1 Bst. a i.V.m. 142 Abs. 2–4 BV), die einen aussenpolitischen Inhalt hat, haben die Sichtweisen in den Kantonen aufgrund des Ständemehrs erhöhtes Gewicht. Die Volksinitiative zum Beitritt der Schweiz zur UNO wurde zum Beispiel 2002 mit einem relativ deutlichen Volks-Ja von 54.6% angenommen, nahm aber die Hürde des Ständemehrs mit 12 zu 11 Ständesstimmen denkbar knapp (BRB über das Ergebnis der Volksabstimmung vom 3. März 2002 [Initiative für den Beitritt der Schweiz zur UNO; Initiative für eine kürzere Arbeitszeit] vom 26. April 2002, BBI 2002 3690).

³⁴¹ Das bisher einzige erfolgreiche Kantonsreferendum betraf ein Bundesgesetz (BIAGGINI, Komm. BV, Art. 141, N 2, 5). Zum fakultativen Referendum vgl. auch Rz. 138, 142 f. und 348 ff.

³⁴² Vgl. Rz. 13 ff.

³⁴³ Art. 147 BV.

³⁴⁴ LANZ, SG Komm. BV, Art. 150, N 2. Die Mitglieder des Ständerates stimmen allerdings ohne Weisungen (Art. 161 Abs. 1 BV). Im Nationalrat ist das Bewusstsein für kantonale Anliegen nur leicht schwächer ausgeprägt als im Ständerat (WIESLI/LINDER, Kantonale Interessen, S. 53 ff.).

tiv ist das Luftverkehrsabkommen der Schweiz mit Deutschland aus dem Jahr 2001, welches das Parlament insbesondere aufgrund des kantonalen Widerstands nicht genehmigte.³⁴⁵

Das Vorstehende zeigt, dass BVers und Kantone in der Aussenpolitik auf einander bezogene Akteure sind. Die Kantone sind insbesondere darauf angewiesen, dass die BVers ihre kantonalen Rechte auf Bundesebene wahrt. 130

³⁴⁵ RHINOW *et al.*, Verfassungsrecht, Rz. 3713; ausführlich HAYOZ, Lobbying und Aussenpolitik, S. 75 ff. Für die Nichteintretensentscheide von National- und Ständerat vgl. AB 2002 N 1041 und AB 2003 S 279.

§ 7 Bundesrat

A. Kompetenzen

- 131 Da die Kompetenzen des BR in der Aussenpolitik bereits im Rahmen der Auslegung von Art. 166 Abs. 1 BV ausführlich thematisiert worden sind,³⁴⁶ werden sie hier nur knapp dargestellt. Die aussenpolitische Grundkompetenz des BR ist in Art. 184 Abs. 1 BV festgeschrieben:

Der Bundesrat besorgt die auswärtigen Angelegenheiten unter Wahrung der Mitwirkungsrechte der Bundesversammlung; er vertritt die Schweiz nach aussen.

- 132 Die Bestimmung begründet die *«umfassende Organkompetenz des Bundesrates im gesamten Bereich der auswärtigen Angelegenheiten»*.³⁴⁷ Dass der BR die auswärtigen Angelegenheiten «besorgt», bedeutet, dass er mit den operationellen Aufgaben der Aussenpolitik betraut ist.³⁴⁸ Diese Leitungs- bzw. Führungsfunktion umfasst namentlich folgende Dimensionen: Lagebeurteilung, Konzeption, Initiierung, Koordination und Information.³⁴⁹ Instrumente dafür sind «alle aus der Staatlichkeit der Schweiz fliessenden diplomatischen und völkerrechtlichen Instrumenten in den internationalen Beziehungen».³⁵⁰ Dazu gehören seine Zuständigkeit in Zusammenhang mit völkerrechtlichen Verträgen, die Aufnahme und der Abbruch von diplomatischen Beziehungen, die Vertretung der Schweiz in multilateralen Organisationen, das Zurverfügungstellung guter Dienste, der Erlass von Sanktionen, usw.³⁵¹ Art. 184 Abs. 1 BV hält fest, dass der BR die Schweiz nach aussen vertritt. Er allein ist damit im Aussenverhältnis das Staatsoberhaupt und kann die Schweiz völkerrechtlich verpflichten.³⁵² Der Auftrag des Bundesrates umfasst es

³⁴⁶ Vgl. Rz. 40 ff., insbes. 49 ff., 59, 74 f., 93 ff. und 105 ff.

³⁴⁷ BIAGGINI, Komm. BV, Art. 184, N 1 (Hervorhebung teilweise hinzugefügt).

³⁴⁸ BIAGGINI, Komm. BV, Art. 184, N 2; KÜNZLI, BS Komm. BV, Art. 184, N 9.

³⁴⁹ Botschaft BV, S. 416.

³⁵⁰ KLEY/PORTMANN, SG Komm. BV, Vorbem. zur Aussenverfassung, N 26.

³⁵¹ Botschaft BV, S. 416. Vgl. auch Stellungnahme BR zum Bericht SPK-S, Kündigung/Änderung, S. 5322.

³⁵² BIAGGINI, Komm. BV, Art. 184, N 4; KÜNZLI, BS Komm. BV, Art. 184, N 12; SCHWENDIMANN *et al.*, SG Komm. BV, Art. 184, N 10.

auch, Aussenpolitik gegen innen zu vermitteln und deren Kohärenz zu gewährleisten.³⁵³

Die aussenpolitische Grundkompetenz des BR gemäss Absatz 1 von Art. 184 BV wird in dessen Absatz 2 konkretisiert. Dieser begründet die *Zuständigkeiten des BR im Zusammenhang mit völkerrechtlichen Verträgen*. Die Bestimmung nennt nur die Unterzeichnung und Ratifizierung explizit. Tatsächlich liegen aber auch die Aufnahme von Verhandlungen, Aushandlung und Paraphierung, Unterzeichnung, Ratifizierung und Beendigung von völkerrechtlichen Verträgen in der Kompetenz des BR. Ist die Genehmigung eines ausgehandelten Vertrags innerstaatlich erforderlich, unterbreitet der BR ihn der BVers. Der gesamte Prozess zum Abschluss eines völkerrechtlichen Vertrags und die Zuständigkeiten des BR und der BVers werden später ausführlicher erläutert.³⁵⁴ 133

Weiter hat der BR gestützt auf Art. 184 Abs. 3 BV das *Recht, Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, wenn «die Wahrung der Interessen des Landes es erfordert»*.³⁵⁵ Es geht dabei um besondere aussenpolitische Konstellationen, deren zeitliche Dringlichkeit ein normales Verfahren nicht zulassen. Wie später im Detail aufgezeigt wird, hat nur der BR ein Verordnungs- und Verfügungsrecht zur Wahrung der Interessen des Landes, nicht aber die BVers.³⁵⁶ Weitgehend konkurrierende Zuständigkeiten von BVers und BR bestehen hingegen bei der Wahrung der äusseren Sicherheit, der Unabhängigkeit und der Neutralität der Schweiz.³⁵⁷ 134

Der BR hat in der Aussenpolitik auch darum nicht nur rechtlich, sondern auch faktisch eine starke Stellung, *weil er der Bundesverwaltung vorsteht*.³⁵⁸ Die Bundesverwaltung ist ein zentraler exekutiver Akteur,³⁵⁹ auch in der Aussenpolitik. Der BR kann auf ihre grossen personellen und finanziellen Ressourcen sowie ihr Fachwissen zurückgreifen. Allein das EDA verfügt über knapp 5'600 Vollzeitstellen und ein Budget von gut 3 Milliarden Franken.³⁶⁰ Auch die anderen Departemente, namentlich das für die Aussenwirtschaftspolitik zuständige WBF, haben 135

³⁵³ SCHWENDIMANN *et al.*, SG Komm. BV, Art. 184, N 9.

³⁵⁴ Vgl. Rz. 329 ff. Zur Kündigung vgl. Rz. 379 ff.

³⁵⁵ Hervorhebung hinzugefügt.

³⁵⁶ Vgl. Rz. 325 ff.

³⁵⁷ Art. 173 Abs. 1 Bst. a bzw. Art. 185 Abs. 1 BV. Vgl. ausführlich Rz. 493 ff.

³⁵⁸ Art. 178 Abs. 1 Satz 1 BV.

³⁵⁹ MÜLLER, BS Komm. BV, Art. 174, N 2 f.

³⁶⁰ BK, Bund kurz erklärt, S. 48.

erhebliche Ressourcen für die Aussenpolitik. Dadurch ist es dem BR möglich, die ausserpolitischen Entwicklungen permanent zu beobachten und darauf zu reagieren, wie es seine operationelle Leitungs- und Führungsfunktion erfordert.

B. Rolle der Bundesversammlung und Zusammenspiel

- 136 Art. 184 Abs. 1 BV behält ausdrücklich die Mitwirkungsrechte der BVers vor. Welches die Rolle der BVers ist und wie ihre Kompetenzen mit denjenigen des BR zusammenspielen, wurde bei der Identifizierung der verfassungsrechtlichen Grundsätze bereits besprochen.³⁶¹ Die konkreten Instrumente des Parlaments werden später noch im Detail analysiert. Dabei wird unterschieden zwischen allgemeinen Kompetenzen und Instrumenten der Mitwirkung³⁶² und solchen, die speziell die Aussenpolitik betreffen.³⁶³ Deshalb wird an dieser Stelle auf nähere Ausführungen zur Rolle der BVers im Verhältnis zum BR verzichtet.

³⁶¹ Vgl. Rz. 36 ff., insbes. Rz. 105 ff. zu den verfassungsrechtlichen Grundsätzen der Mitwirkung der BVers an der Aussenpolitik.

³⁶² Vgl. Rz. 160 ff.

³⁶³ Vgl. Rz. 324 ff.

§ 8 Stimmvolk (und Stände)

A. Kompetenzen

Stimmvolk und Stände können sich in einer Abstimmung zur Aussenpolitik äussern, wenn ein völkerrechtlicher Vertrag dem *obligatorischen Referendum* untersteht.³⁶⁴ Obligatorische Referenden zu völkerrechtlichen Verträgen sind ungemein selten und ermöglichen demnach nur eine sehr punktuelle Mitgestaltung. Falls es allerdings dazu kommt, geht es meist um langfristige Weichenstellungen. Die Ablehnung des EWR-Beitritts 1992 etwa prägt die Europapolitik bis heute. 137

Seit 1921 und der Einführung des *fakultativen Referendums zu völkerrechtlichen Verträgen* kann sich das Stimmvolk auf diesem Weg an der Aussenpolitik beteiligen.³⁶⁵ Das Referendum wird selten ergriffen; zwischen 2003 und 2011 nur bei vier von 140 Gelegenheiten.³⁶⁶ 138

Abstimmungen über aussenpolitische Fragen kann es auch geben, wenn kein völkerrechtlicher Vertrag zur Debatte steht: Verfassungs- und Gesetzesänderungen, die Auswirkungen auf die Aussenpolitik haben, unterstehen gemäss den allgemeinen Regeln in Art. 141 und 142 BV dem obligatorischen bzw. fakultativen Referendum. So fand etwa 2003 zu einer Verfassungsänderung eine obligatorische Referendumsabstimmung statt, die das fakultative Referendumsrecht bei völkerrechtlichen Verträgen erweiterte.³⁶⁷ Ein fakultatives Referendum wurde beispielsweise gegen die Gesetzesvorlage «Unternehmenssteuerreform III» ergriffen. Das Stimmvolk lehnte die Vorlage 2017 ab.³⁶⁸ Sie hatte einen aussenpolitischen Hintergrund, weil sie namentlich auf Druck der EU erarbeitet worden war und die Steuersätze für in der Schweiz domizilierte internationale Unternehmen verändert hätte. 139

³⁶⁴ Für Näheres vgl. Rz. 346 ff.

³⁶⁵ Für Näheres vgl. Rz. 348 ff.

³⁶⁶ KÜBLER *et al.*, Direkte Demokratie, S. 46.

³⁶⁷ Art. 141 Abs. 1 Bst. d Ziff. 3 BV. Für die Vorlage vgl. BB über die Änderung der Volksrechte vom 4. Oktober 2002, BBl 2002 6485 ff. (Vorlage angenommen).

³⁶⁸ BB vom 13. April 2017 über das Ergebnis der Volksabstimmung vom 12. Februar 2017, BBl 2017 3387, S. 3388. Vgl. Rz. 126 zu einer weiteren Vorlage zu diesem Thema.

- 140 Weiter können sich Stimmvolk und Stände im Rahmen von *Volksinitiativen* im Bereich der Aussenpolitik einbringen. Das in Art. 139 BV verankerte Recht, die Verfassung zu ändern, ermöglicht es beispielsweise, die Ziele der schweizerischen Aussenpolitik in Art. 54 Abs. 2 BV zu modifizieren oder die Zuständigkeiten der Staatsorgane anzupassen. Auch unmittelbar ausserorientierte Vorlagen sind möglich, etwa Volksinitiativen, die den Abschluss, die Änderung oder die Kündigung eines völkerrechtlichen Vertrages oder die Vornahme einer einseitigen völkerrechtlichen Handlung vorsehen,³⁶⁹ wie dies bei der sogenannten «Begrenzungsinitiative» der Fall ist.³⁷⁰ Dies ist möglich, weil eine Initiative auch einen Einzelakt betreffen oder einen unwichtigen, d.h. nicht «verfassungswesentlichen» Inhalt haben kann.³⁷¹ Eine Volksinitiative im Bereich der Aussenpolitik bietet dem Stimmvolk auch deshalb vielfältige Interventionsmöglichkeiten, weil das Initiativrecht kaum materielle Schranken kennt.³⁷²
- 141 Abschliessend sind noch einige mittelbare Gestaltungsmöglichkeiten des Stimmvolkes zu erwähnen: Die Bürgerinnen und Bürger *wählen die BVers*,³⁷³ welche die Aussenpolitik mitgestaltet und ihrerseits die Zusammensetzung des BR bestimmt, der die Aussenpolitik entscheidend steuert.³⁷⁴ Sie können dadurch indirekt ihren ausserpolitischen Vorstellungen Nachdruck zu verschaffen.³⁷⁵ Das Stimmvolk kann *auch politischen Einfluss* auf gewählte Mitglieder der BVers nehmen, na-

³⁶⁹ LAMMERS, *Démocratie directe*, S. 103 f.

³⁷⁰ Die Eidgenössische Volksinitiative «Für eine massvolle Zuwanderung (Begrenzungsinitiative)» würde mittels einer neuen Übergangsbestimmung (Art. 197 Ziff. 12 BV) den BR verpflichten, innert eines Jahres nach Annahme die Ausserkraftsetzung des Personenfreizügigkeitsabkommen mit der EU auszuhandeln oder das Abkommen ansonsten innert weiteren 30 Tage zu kündigen (Vorprüfung Begrenzungsinitiative, S. 110).

³⁷¹ EHRENZELLER/NOBS, SG Komm. BV, Art. 139 Abs. 3, N 19; EPINEY/DIEZIG, BS Komm. BV, Art. 139, N 48; HÄFELIN *et al.*, Bundesstaatsrecht, Rz. 1761; RHINOW *et al.*, Verfassungsrecht, Rz. 467; TSCHANNEN, Staatsrecht, § 44, Rz. 30; a.M. was die Zulässigkeit eines nicht verfassungswürdigen Inhalts angeht GRISEL, Initiative et référendum, Rz. 622 f.

³⁷² NOBS, Volksinitiative und Völkerrecht, S. 123 ff.

³⁷³ Art. 136 Abs. 2 und Art. 149 und 150 BV i.V.m. kantonalem Recht.

³⁷⁴ Art. 175 BV.

³⁷⁵ DIGGELMANN, Internationalisierung, S. 61, spricht hingegen von erheblichen Substanzeinbussen beim Parlamentswahlrecht und verweist namentlich auf die Machtverschiebungen von der BVers zum BR.

mentlich über die Parteien,³⁷⁶ Verbände, Nichtregierungsorganisationen und andere intermediäre Gruppen.³⁷⁷

B. Rolle der Bundesversammlung und Zusammenspiel

Die BVers kann massgeblich beeinflussen, ob und wie das Stimmvolk und gegebenenfalls die Stände in der Aussenpolitik mitreden können. Sie entscheidet beispielsweise abschliessend, *ob ein völkerrechtlicher Vertrag dem Referendum untersteht*. Die BVers legt auch fest, ob ein Referendum obligatorischer oder fakultativer Natur ist. Bei beiden Entscheiden hat die BVers einen gewissen Spielraum, weil die Qualifizierung einer konkreten Vorlage nicht immer eindeutig ist.³⁷⁸ 142

Auch bei zustande gekommenen *Volksinitiativen*, welche die Aussenpolitik berühren, nimmt die BVers eine entscheidende Funktion gegenüber den Stimmbürgerinnen und -bürgern ein.³⁷⁹ Sie muss namentlich über die Gültigkeit einer Initiative beschliessen.³⁸⁰ Dieser Entscheid hat bei Initiativen, die in einem Spannungsverhältnis zu den völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz stehen, eine markante aussenpolitische Dimension. Seit den 1990er Jahren ist es wiederholt zu solchen Initiativen gekommen. Beispiele sind die Alpeninitiative (1990),³⁸¹ die Volksinitiative «für eine vernünftige Asylpolitik» (1992),³⁸² die Verwahrungssini- 143

³⁷⁶ Vgl. Art. 137 BV.

³⁷⁷ Generell dazu RHINOW *et al.*, Verfassungsrecht, Rz. 2127 ff.

³⁷⁸ Für Näheres vgl. Rz. 344 ff.

³⁷⁹ Vgl. auch Rz. 170.

³⁸⁰ Art. 139 Abs. 3 BV i.V.m. Art. 98 ParlG.

³⁸¹ Vgl. Botschaft über die Volksinitiative «zum Schutze des Alpengebietes vor dem Transitverkehr» vom 12. Februar 1992, BBl 1992 II 877 (Vorlage angenommen).

³⁸² Vgl. Botschaft über die Volksinitiativen «für eine vernünftige Asylpolitik» und «gegen die illegale Einwanderung» vom 22. Juni 1994, BBl 1994 III 1486 (Vorlage von der BVers ungültig erklärt [BB über die Volksinitiative «für eine vernünftige Asylpolitik» vom 14. März 1996, BBl 1996 I 1355]).

tiative (2000),³⁸³ die Minarettverbotsinitiative (2008),³⁸⁴ die Ausschaffungsinitiative (2008),³⁸⁵ die Masseneinwanderungsinitiative (2012),³⁸⁶ die Durchsetzungsinitiative (2012),³⁸⁷ die Initiative «Stopp der Überbevölkerung» (2012),³⁸⁸ die Selbstbestimmungsinitiative (2016)³⁸⁹ und die «Begrenzungsinitiative» (2018).³⁹⁰ Volksinitiativen sind jedoch nicht bei jedem Konflikt mit dem Völkerrecht, sondern nur bei Verletzungen des «zwingenden Völkerrechts», sogenanntem «ius cogens»,³⁹¹ für ungültig zu erklären.³⁹² Das ist ein Grund, weshalb die BVers nur die Volksinitiative «für eine vernünftige Asylpolitik» und die Durchsetzungsinitiative unter Verweis auf zwingendes Völkerrecht für ungültig bzw. teilungültig erklärt

³⁸³ Vgl. Botschaft zur Volksinitiative «Lebenslange Verwahrung für nicht therapierbare, extrem gefährliche Sexual- und Gewaltstraftäter» vom 4. April 2001, BBl 2001 3433 (Vorlage angenommen).

³⁸⁴ Vgl. Botschaft zur Volksinitiative «Gegen den Bau von Minaretten» vom 27. August 2008, BBl 2008 7603 (Vorlage angenommen).

³⁸⁵ Vgl. Botschaft zur Volksinitiative «für die Ausschaffung krimineller Ausländer (Ausschaffungsinitiative)» und zur Änderung des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer vom 24. Juni 2009, BBl 2009 5097 (Vorlage angenommen).

³⁸⁶ Vgl. Botschaft zur Volksinitiative «Gegen Masseneinwanderung» vom 7. Dezember 2012, BBl 2013 291 (Vorlage angenommen).

³⁸⁷ Vgl. Botschaft zur Volksinitiative «Zur Durchsetzung der Ausschaffung krimineller Ausländer (Durchsetzungsinitiative)» vom 20. November 2013, BBl 2013 9459. Die BVers erklärte die Volksinitiative für teilungültig (BB über die Volksinitiative «Zur Durchsetzung der Ausschaffung krimineller Ausländer [Durchsetzungsinitiative]» vom 20. März 2015, BBl 2015 2701). Die Vorlage wurde in der Volksabstimmung abgelehnt.

³⁸⁸ Vgl. Botschaft zur Volksinitiative «Stopp der Überbevölkerung – zur Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen» vom 23. Oktober 2013, BBl 2013 8693 (Vorlage abgelehnt).

³⁸⁹ Vgl. Botschaft SBI (Vorlage abgelehnt).

³⁹⁰ Vgl. für den Text Vorprüfung Begrenzungsinitiative, S. 110. Ausführlich zur Praxis bei solchen Initiativen GRODECKI, *Démocratie directe*, S. 112 ff.; weitere Beispiele bei HÄFELIN *et al.*, *Bundesstaatsrecht*, Rz. 1757a.

³⁹¹ Vgl. Art. 53, Satz 2 WVK: «Im Sinne dieses Übereinkommens ist eine zwingende Norm des allgemeinen Völkerrechts eine Norm, die von der internationalen Staatengemeinschaft in ihrer Gesamtheit angenommen und anerkannt wird als eine Norm, von der nicht abgewichen werden darf und die nur durch eine spätere Norm des allgemeinen Völkerrechts derselben Rechtsnatur geändert werden kann.» Zum landesrechtlichen Begriff des zwingenden Völkerrechts vgl. Bericht BR, Klares Verhältnis, Ziff. 3.2.

³⁹² Art. 139 Abs. 3 BV, Art. 193 Abs. 4 BV und Art. 194 Abs. 2 BV.

hat. Volksinitiativen, die das nicht-zwingende Völkerrecht verletzen, sind weiterhin möglich.³⁹³ Da jedoch das gesamte für die Schweiz geltende Völkerrecht bindend ist,³⁹⁴ sie sich nicht hinter der nationalen Rechtsordnung verstecken kann³⁹⁵ und die Vertragspartner Erwartungen haben,³⁹⁶ kann die BVers Reibungen zwischen Volksinitiativen und dem Völkerrecht nicht völlig verhindern. Verschiedene Versuche, Instrumente zum Abbau von drohenden Spannungen zu schaffen, haben bisher keine Früchte getragen.³⁹⁷ Materielle Schranken, wie der Respekt der fundamentalen Grundwerte der Verfassung, der Kerngehalt der Grundrechte oder das Rückwirkungsverbot wurden immer wieder diskutiert, aber nie in der Verfassung aufgenommen.³⁹⁸ Wie erwähnt hat die BVers sehr selten aufgrund des zwingenden Völkerrechts eine Volksinitiative für ungültig erklärt. Nebst der Enge des Begriffs «zwingendes Völkerrecht» hat das namentlich mit dem Grundsatz «in dubio pro popolo» zu tun, wonach die BVers im Zweifelsfall eine Initiative für gültig erklären soll, damit das Stimmvolk und die Stände die Möglichkeit haben, selbst über eine strittige Vorlage zu entscheiden.³⁹⁹ Auch wenn eine Vorlage für gültig zu erklären ist, kann die BVers ihren Einfluss auf eine aussenpolitisch relevante Volksinitiative ausüben. Erstens gibt sie eine Abstimmungsempfehlung ab.⁴⁰⁰ Zweitens hat sie die Möglichkeit einen Gegenentwurf zu einer Initiative zu beschliessen und damit den Stimmenden eine Alternative anzubieten.⁴⁰¹ Drittens kann sie bei An-

³⁹³ BGE 139 I 16 E. 5.2.1. S. 29; GRODECKI, *Démocratie directe*, S. 120.

³⁹⁴ Vgl. Art. 26 WVK.

³⁹⁵ Vgl. Art. 5 Abs. 4 BV und Art. 27 WVK. Das Bundesgericht hat den grundsätzlichen Vorrang des Völkerrechts wiederholt bestätigt (BGE 141 II 436 E. 4.1 S. 441; 139 I 16; 138 II 524 E. 5.1 S. 532; 125 II 417 E. 4c S. 425; 122 II 234 E. 4e S. 239).

³⁹⁶ Vgl. Art. 26 WVK (Grundsatz von Treu und Glauben).

³⁹⁷ Bericht SPK-S, Gültigkeit von Volksinitiativen, S. 7103 ff.; Bericht BR, Klares Verhältnis, Ziff. 1.4; Zusatzbericht BR, Verhältnis Völkerrecht und Landesrecht, S. 3632 ff.; Bericht BR, Verhältnis Völkerrecht und Landesrecht, 2319 ff. Zusammenfassend HÄFELIN *et al.*, Bundesstaatsrecht, Rz. 1800a ff.

³⁹⁸ Für eine Zusammenfassung vgl. Bericht SPK-S, Gültigkeit von Volksinitiativen, S. 7102 ff. Vgl. auch EHRENZELLER/NOBS, SG Komm. BV, Art. 139 Abs. 3, N 19, 53 ff.; EPINEY/DIEZIG, BS Komm. BV, Art. 139, N 48 ff.; HÄFELIN *et al.*, Bundesstaatsrecht, Rz. 1760 ff.; TSCHANNEN, Staatsrecht, § 44, Rz. 27 ff.

³⁹⁹ Zusatzbericht BR, Verhältnis Völkerrecht und Landesrecht, S. 3619; kritisch HÄFELIN *et al.*, Bundesstaatsrecht, Rz. 1800h.

⁴⁰⁰ Art. 139 Abs. 5 Satz 2 BV; Art. 100 i.V.m. 102 ParlG.

⁴⁰¹ Art. 139 Abs. 5 Satz 3 BV; Art. 101 i.V.m. 102 ParlG.

nahme der Initiative massgeblich auf die nötige Umsetzungsgesetzgebung einwirken.⁴⁰²

- 144 Insgesamt zeigt sich, dass die BVers wesentlich beeinflussen kann, ob und in welchem Ausmass Stimmvolk (und Stände) direkt an der Aussenpolitik mitwirken können.

⁴⁰² Zur Rolle der BVers bei der Normierung der Aussenpolitik in Bundesgesetzen vgl. Rz. 183 ff.

§ 9 Bundesgericht

A. Kompetenzen

I. Völkerrechtliche Fragen

Die Hauptfunktion des Bundesgerichts (BGer) im Zusammenhang mit der Aus- 145
senpolitik ist die Beurteilung von *völkerrechtlichen Fragen*. Gemäss Art. 189
Abs. 1 Bst. b BV und Art. 95 Bst. b BGG beurteilt es Streitigkeiten wegen Verlet-
zung von Völkerrecht.⁴⁰³ Der Begriff «Völkerrecht» ist weit zu verstehen und
umfasst nebst den völkerrechtlichen Verträgen, die für die Schweiz in Kraft und
unmittelbar anwendbar sind, namentlich das Völkergewohnheitsrecht, die allge-
meinen Rechtsgrundsätze des Völkerrechts, verbindliche Beschlüsse internationa-
ler Organisationen sowie die internationale Rechtsprechung.⁴⁰⁴

Angesichts seiner Stellung als oberste rechtsprechende Behörde des Bundes⁴⁰⁵ 146
äussert sich das BGer immer wieder zu *grundsätzlichen Fragen* im Zusammen-
hang mit dem für die Schweiz geltenden Völkerrecht.⁴⁰⁶ Ein zentrales Thema ist
das *Verhältnis zwischen Landesrecht und Völkerrecht*, insbesondere der Rang des
Völkerrechts.⁴⁰⁷ Die Frage führt vor allem bei Volksinitiativen immer wieder zu

⁴⁰³ Grundsätzlich ist das Völkerrecht Bestandteil des Bundesrechts (Art. 189 Abs. 1 Bst. a
BV und Art. 95 Bst. b BGG), es wird aber separat ausgewiesen, insbesondere um
kantonale Verträge mit dem Ausland auf der Grundlage von Art. 56 BV zu erfassen
(DONZALLAZ, Comm. LTF, Art. 95, Rz. 3499). Die Zuständigkeit des BGer für das
Völkerrecht ergibt sich auch aus der monistischen Tradition der Schweiz (KLEY/
PORTMANN, SG Komm. BV, Vorbem. zur Aussenverfassung, N 30) und kann aus
Art. 190 BV hergeleitet werden, wonach das Völkerrecht für das BGer und die anderen
rechtsanwendenden Behörden «massgebend» ist.

⁴⁰⁴ BGE 133 II 450 E. 6.1 S. 460; CORBOZ, Comm. LTF, Art. 95, N 31; DONZALLAZ,
Comm. LTF, Art. 95, Rz. 3500 ff. Vgl. auch Art. 38 Abs. 1 Statut des Internationalen
Gerichtshofs vom 26. Juni 1945, SR 0.193.501.

⁴⁰⁵ Art. 188 Abs. 1 BV.

⁴⁰⁶ ZIEGLER/ODENDAHL, SG Komm. BV, Bundesverfassung und Völkerrecht, N 17.

⁴⁰⁷ Vgl. z.B. BGE 142 II 35 E. 3.2 S. 39; 141 II 436 E. 4.1 S. 441; 139 I 16; 138 II 524
E. 5.1 S. 532; 125 II 417 E. 4c S. 425; 122 II 234 E. 4e S. 239.

Diskussionen, weshalb die Rechtsprechung des BGer zu diesem Thema hochrelevant ist.⁴⁰⁸

- 147 Weitere *Grundsatzurteile des BGer zum Völkerrecht* betreffen etwa die Definition des Völkerrechts,⁴⁰⁹ die landesrechtliche Geltung des Völkerrechts ohne zusätzlichen Transformationsakt (monistisches System),⁴¹⁰ die Voraussetzungen, unter welchen eine völkerrechtliche Norm unmittelbar anwendbar («self-executing») ist,⁴¹¹ den Begriff des zwingenden Völkerrechts⁴¹² sowie die Pflicht der Behörden, Normenkollisionen durch völkerrechtskonforme Auslegung zu vermeiden⁴¹³ und die Auslegung des Völkerrechts durch internationale Organe zu berücksichtigen.⁴¹⁴
- 148 Angesichts der zunehmenden Bedeutung des Völkerrechts und seiner Verschränkung mit der nationalen Rechtsordnung⁴¹⁵ vermag es nicht zu erstaunen, dass das BGer über die erwähnten Grundsatzfragen hinaus regelmässig mit Rechtsfragen in *verschiedenen völkerrechtlichen Gebieten* konfrontiert ist. Im Bereich der *Menschenrechte* etwa enthält die EMRK zentrale Garantien, welche direkt anwendbar sind und verfassungsmässige Rechte darstellen.⁴¹⁶ Aussenpolitisch relevant waren zum Beispiel bundesgerichtliche Urteile zur Umsetzung von internationalen Sanktionen, die vom UNO-Sicherheitsrat verbindlich angeordnet worden waren, ohne

⁴⁰⁸ Zur Debatte in der Lehre, vgl. ACHERMANN, Vorrang des Völkerrechts, S. 36 ff.; AUER *et al.*, Droit constitutionnel, S. 455 ff.; BIAGGINI, Umsetzung Art. 121a BV, S. 592 ff.; EPINEY, BS Komm. BV, Art. 5, N 76 ff.; EPINEY, Verhältnis, Rz. 25 ff.; HÄFELIN *et al.*, Bundesstaatsrecht, Rz. 1917 ff.; KELLER/BALAZS-HEGEDÜS, Paradigmenwechsel, S. 715 ff.; RHINOW *et al.*, Verfassungsrecht, Rz. 3607 ff.; TSCHANNEN, Staatsrecht, § 9 Rz. 1 ff. TSCHUMI/SCHINDLER, SG Komm. BV, Art. 5 Abs. 4, N 57 ff. Für die Sichtweise des BR vgl. Botschaft SBI, S. 5371 ff.; Bericht BR, Klares Verhältnis, Ziff. 1.3.4; Bericht BR, Verhältnis von Völkerrecht und Landesrecht, S. 2301 ff.

⁴⁰⁹ Z.B. BGE 133 II 450 E. 6.1 S. 460.

⁴¹⁰ Z.B. BGE 127 II 177 E. 2c S. 181; 124 II 293 E. 4b S. 307 f.; 122 II 234 E. 4a S. 237; 120 Ib 360 E. 2c S. 366.

⁴¹¹ Z.B. BGE 126 I 240 E. 2b S. 242; 124 III 90 E. 3 S. 91 ff.; 118 Ia 112 E. 2b S. 117; 106 Ia 182 E. 3 S. 187.

⁴¹² Z.B. BGE 133 II 450 E. 7.1 S. 561.

⁴¹³ Z.B. BGE 141 II 436 E. 4.1 S. 441; 128 IV 201 E. 1.3 S. 205; 117 Ib 367 E. 2e–f S. 373; 94 I 669 E. 6a S. 678.

⁴¹⁴ Z.B. BGE 142 II 35 E. 3.2 S. 38 ff.; 136 II 5 E. 3 S. 11 ff.; 122 II 464 E. 3b S. 466 f.

⁴¹⁵ Vgl. Rz. 27 f.

⁴¹⁶ BGE 117 Ib 367 E. 2.c S. 270 f.

dass jedoch rechtstaatliche Garantien für eine fairen Verfahren bestanden hatten.⁴¹⁷ In den Fällen «Nada» und «Al-Dulimi» schützte das BGer die innerstaatliche Umsetzung der Sanktionen, was der EGMR jedoch später als unrechtmässig taxierte.⁴¹⁸ In den letzten Jahren betrafen verschiedene Urteile des BGer die aussenpolitisch sensible *Kooperation der Schweiz bei Steuervergehen*. Das BGer erlaubte beispielsweise die Amtshilfe in Steuersachen, falls die Kundendaten, auf denen ein Ersuchen basiert, im Ausland von Ausländerinnen oder Ausländern gestohlen worden waren.⁴¹⁹ Weitere wichtige völkerrechtliche Gebiete für das BGer sind das *internationale Privatrecht, das Wirtschaftsvölkerrecht, das Straf- und Auslieferungsrecht und das Ausländerrecht*.⁴²⁰

Auch Urteile *anderer Gerichte des Bundes* können Auswirkungen auf die Aussenpolitik haben, etwa wenn sie das bilaterale Verhältnis zu einem bestimmten Land tangieren. Ein Urteil des BVGer von 2010 führte beispielsweise dazu, dass der BR ein mit den USA abgeschlossenes Abkommen zu Steuerfragen neu aushandeln musste und sich die Lösung des «Steuerstreits» verzögerte.⁴²¹ Ein Urteil des Bundesstrafgerichts (BStGer) sorgte für Irritationen im Verhältnis zu Algerien, weil es einem ehemaligen Verteidigungsminister des Landes die Immunität abgesprochen hatte.⁴²² 149

II. Sonstige Zuständigkeiten für die Aussenpolitik

Abgesehen vom Völkerrecht hat das BGer *beschränkte direkte Zuständigkeiten im Bereich der auswärtigen Angelegenheiten*. So sind laut Art. 83 Bst. a BGG Beschwerden an das höchste Gericht ausgeschlossen gegen «Entscheide auf dem Ge- 150

⁴¹⁷ Zur Problematik KÜNZLI, Umsetzung von Sanktionen, S. 333 ff.

⁴¹⁸ Nada: BGE 133 II 450; Urteil des EGMR *Nada gegen Schweiz* [GC] vom 12. September 2012, Recueil CEDH 2012-V, S. 115 ff. Al-Dulimi: Urteile des BGer 2A.783/2006, 2A.784/2006 und 2A.785/2006 vom 23. Januar 2008; Urteil des EGMR *Al-Dulimi und Montana Management Inc. gegen Schweiz* [GC] (Nr. 5809/089) vom 21. Juni 2016; Revision des bundesgerichtlichen Urteils in BGE 144 I 214.

⁴¹⁹ BGE 143 II 202.

⁴²⁰ Vgl. die Zusammenstellung von Leiturteilen bei ZIEGLER, Rechtsprechung, passim.

⁴²¹ Urteil des BVGer A-7789/2009 vom 21. Januar 2010.

⁴²² TPF 2012 97. Vgl. auch das Urteil des BStGer BB.2017.9 / BB.2017.10 / BB.2017.11 / BP.2017.4 / BP.2017.5 / BP.2017.6 vom 30. Mai 2018, mit dem das Gericht die Einstellung des Verfahrens durch die Bundesanwaltschaft ablehnte. Für weitere Urteile zur Immunität vgl. PEDRETTI, Immunity, S. 182 ff.

biet der inneren oder äusseren Sicherheit des Landes, der Neutralität, des diplomatischen Schutzes und der übrigen auswärtigen Angelegenheiten, soweit das Völkerrecht nicht einen Anspruch auf gerichtliche Beurteilung einräumt». Die Bestimmung ist eng auszulegen.⁴²³ Sie beschlägt nur klassische Regierungsakte, bei denen das politische Element überwiegt und ein grosser Ermessensspielraum zur Verteidigung wichtiger Landesinteressen besteht.⁴²⁴ Nicht überprüfbar sind ausserpolitische Verordnungen oder Verfügungen zur Wahrung der Interessen des Landes gemäss Art. 184 Abs. 3 BV oder Massnahmen zugunsten der äusseren oder inneren Sicherheit gemäss Art. 185 BV, die der BR veranlasst hat.⁴²⁵ Auch die Übernahme von Sanktionen der UNO gemäss Embargogesetz (EmbG) sind vor BGer im Prinzip nicht anfechtbar. Allerdings greift hier oft die Gegen Ausnahme von Art. 83 Bst. a in fine BGG, weil Art. 6 EMRK eine gerichtliche Beurteilung vorsieht und dadurch die Beschwerde ermöglicht.⁴²⁶ Insgesamt ergibt sich das Bild eines limitierten aber nicht gänzlich fehlenden Rechtsschutzes.

- 151 Auch wenn es in einer Streitsache nicht primär um Völkerrecht i.S.v. Art. 95 Bst. b BGG oder eine sicherheits- oder ausserpolitische Angelegenheit geht, für die Art. 83 Bst. a BGG ausnahmsweise eine Beurteilung zulässt, *können Urteile des BGer beträchtliche ausserpolitische Konsequenzen haben*. Dies weil andere Staaten oder Akteure der internationalen Gemeinschaft sie ebenso der Schweiz anrechnen, wie Entscheide des BR. Zu denken ist etwa an Urteile des BGer zu Vermögen von ausländischen politisch exponierten Personen, das bei Schweizer Banken deponiert ist.⁴²⁷ Ein weiteres Beispiel ist die 2007 vom BGer bestätigte Verurteilung von Doğu Perinçek wegen Rassendiskriminierung gemäss Art. 261^{bis} Abs. 4

⁴²³ Botschaft Totalrevision Bundesrechtspflege, S. 4322 f.

⁴²⁴ BGE 142 II 313 E. 4.3 S. 319 f.; 137 I 371 E. 1.2 S. 373. Vgl. auch WURZBURGER, Comm. LTF, Art. 83, N 23; DONZALLAZ, Comm. LTF Art. 83, Rz. 2758. Da Verfügungen im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit und der humanitären Hilfe grundsätzlich der vorwiegend politische Charakter abgeht, ist die Beschwerde an das BGer zulässig (Botschaft Totalrevision Bundesrechtspflege, S. 4323.).

⁴²⁵ Vgl. dazu Rz. 488 ff.

⁴²⁶ WURZBURGER, Comm. LTF, Art. 83, N 23 ff. Anwendungsfälle sind die bundesgerichtlichen Urteile zu Nada und Al-Dulimi (vgl. die Ausführungen und Hinweise bei Rz. 148).

⁴²⁷ Z.B. BGE 141 I 20; 132 I 229; 131 III 652; 131 II 169, E. 9.1. Gegen Verfügungen nach SRVG ist gemäss Art. 21 Abs. 1 des Gesetzes die Beschwerde an das BVGer und das BGer möglich. Das gilt selbst wenn der BR die Verfügung erlassen hat, da es sich um eine gesetzliche Ausnahme zum Überprüfungsverbot von Akten des BR gemäss Art. 189 Abs. 4 BV handelt (Botschaft SRVG, S. 2336).

StGB, nachdem er den Völkermord an den Armeniern geleugnet hatte.⁴²⁸ Sie führte zu beträchtlichen Spannungen mit der Türkei. Generell haben Urteile mit Aussenwirkung in letzter Zeit zugenommen.⁴²⁹

B. Rolle der Bundesversammlung und Zusammenspiel

Will die BVers auf die Rechtsprechung des BGer im Bereich der Aussenpolitik einwirken, kann sie den Weg der *Rechtsetzung* beschreiten.⁴³⁰ Das tut sie auch immer wieder. 2016 änderte sie beispielsweise nach einem Urteil des BGer⁴³¹ das Bundesgesetz über die Verrechnungssteuer (VStG).⁴³² Sie tat dies unter anderem mit dem Argument, die vom BGer gestützte Praxis sei für die Schweiz als Standort internationaler Unternehmen schädlich.⁴³³ Es kommt auch vor, dass die BVers es ausdrücklich ablehnt, rechtsetzend einzugreifen. 2010 sprach sie sich zum Beispiel gegen die Normierung der ursprünglichen Schubert-Praxis des BGer aus.⁴³⁴

In Zusammenhang mit dem *Völkerrecht* kommt der BVers generell eine wichtige Rolle im Verhältnis zum BGer zu, da sie Spannungen zwischen dem Völkervertragsrecht und dem Landesrecht im Rahmen der Rechtsanwendung von vornherein

⁴²⁸ Urteil des BGers 6B_398/2007 vom 12. Dezember 2007. Das Urteil wurde später vom EGMR umgestossen (Urteil des EGMR *Perinçek gegen Schweiz* [GC] vom 15. Oktober 2015, Recueil CEDH 2015-VI, S. 181 ff.) und der Schuldspruch vom BGer aufgehoben (Urteil des BGer 6F_6/2016 vom 25. August 2016).

⁴²⁹ KLEY/PORTMANN, SG Komm. BV, Vorbem. zur Aussenverfassung, N 30.

⁴³⁰ Aufgrund der richterlichen Unabhängigkeit (Art. 191c BV und Art. 2 Abs. 1 BGG) beschränkt sich die Oberaufsicht der BVers über das BGer (Art. 169 Abs. 1 BV und Art. 26 Abs. 1 ParlG) auf administrative Aspekte und schliesst die Aufhebung, Änderung oder inhaltliche Prüfung von Entscheiden aus (Art. 26 ParlG und Art. 2 Abs. 2 BGG «e contrario»). Vgl. auch AUBERT, Observations, S. 18 f.

⁴³¹ Urteil des BGer 2C_756/2010 vom 19. Januar 2011.

⁴³² Änderung vom 30. September 2016, AS 2017 497 ff.

⁴³³ Vgl. Pa.Iv. Gasche, 13.479, Klarstellung der langjährigen Praxis beim Meldeverfahren bei der Verrechnungssteuer, 13. Dezember 2013; Pa.Iv. Niederberger, 13.471, Abbau von bürokratischen Hürden beim Meldeverfahren. Änderung des Verrechnungssteuergesetzes, 10. Dezember 2013.

⁴³⁴ Ablehnung der Mo. Reimann, 08.3249, Verfassungsgrundlage für die Schubert-Praxis, 27. Mai 2008; Ablehnung der Pa.Iv. SVP, 09.414, Völkerrecht soll Landesrecht nicht brechen, 20. März 2009.

vermeiden oder zumindest begrenzen kann. Das Parlament ist mitverantwortlich, dass das Landesrecht bei der Genehmigung neuer völkerrechtlicher Pflichten mit diesen bereits im Einklang steht oder im Rahmen der Umsetzungsgesetzgebung angepasst wird. Es ist Praxis, dass die Schweiz keine dem Landesrecht widersprechende völkerrechtliche Verträge abschliesst.⁴³⁵ Bestehen bereits völkerrechtliche Pflichten, kann die BVers Spannungen vermeiden, indem sie diese im Rahmen ihrer gesetzgeberischen Tätigkeit berücksichtigt. Tut sie dies nicht und ist keine völkerrechtskonforme Auslegung des Landesrechts möglich, zwingt sie das BGer, dem einen oder anderen Recht im Einzelfall den Vorrang einzuräumen.

- 154 Bei *Volksinitiativen*, die mutmasslich im Konflikt mit dem für die Schweiz geltenden Völkerrecht stehen, muss die BVers über die Gültigkeit befinden, insbesondere darüber, ob zwingendes Völkerrecht im Sinne von Art. 139 Abs. 3 BV verletzt ist. Bei Gültigkeit einer Initiative kann sie durch ihre Abstimmungsempfehlung und einen allfälligen Gegenvorschlag auf das Resultat der Abstimmung einwirken⁴³⁶ und einen Beitrag zur Vermeidung von Dissonanzen zwischen dem nicht-zwingenden Völkerrecht und dem Landesrecht leisten, die im Rahmen der Rechtsanwendung zutage treten können. Bei angenommenen Volksinitiativen kommt zudem der Umsetzungsgesetzgebung, welche die BVers beschliesst, grosses Gewicht zu. Sie ermöglicht es, Reibungen zu mildern oder gar zu vermeiden. So hat die BVers bei der Umsetzung der Ausschaffungsinitiative⁴³⁷ – in Abweichung vom Vorschlag des BR⁴³⁸ – eine Härtefallklausel ins Gesetz geschrieben (Art. 66a Abs. 2 StGB),⁴³⁹ damit das neue Landesrecht besser in Einklang mit völkerrechtlichen Vorgaben wie dem Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens von Art. 8 EMRK steht.⁴⁴⁰

⁴³⁵ Stellungnahme des BR zur Ip. Vogt, 16.3043, Handlungsfähigkeit von Parlament und Bundesrat sichern. Artikel 121a der Bundesverfassung umsetzen. Schubert-Praxis erhalten, 2. März 2016. Der Grundsatz ergibt sich auch aus Art. 5 Abs. 4 BV.

⁴³⁶ Art. 139 Abs. 5 Satz 2 und 3 BV.

⁴³⁷ Für den Text der Initiative vgl. BB über die Volksinitiative «Für die Ausschaffung krimineller Ausländer (Ausschaffungsinitiative)» vom 18. Juni 2010, AS 2011 1199 f.

⁴³⁸ Botschaft zur Änderung des Strafgesetzbuchs und des Militärstrafgesetzes (Umsetzung von Art. 121 Abs. 3–6 BV über die Ausschaffung krimineller Ausländerinnen und Ausländer) vom 26. Juni 2013, BBl 2013 5975 und Gesetzesentwurf, BBl 2013 6063 ff.

⁴³⁹ Vgl. die Gesetzesänderungen vom 20. März 2015, AS 2016 2329 ff.

⁴⁴⁰ Zum Hin und Her bei der Umsetzung der Initiative vgl. KURT, Ausschaffungsinitiative, S. 47 f.

Erwähnenswert ist abschliessend, dass die BVers die Bundesrichterinnen und Bundesrichter wählt und diese sich nach sechs Jahren zur Wiederwahl stellen müssen.⁴⁴¹ Die Wiederwahl nach relativ kurzer Amtszeit ermöglicht die periodische Bestätigung der demokratischen Legitimation, stellt aber ein gewisses Risiko für die gerichtliche Unabhängigkeit dar.⁴⁴² Gerade Urteile zum Völkerrecht wurden in jüngerer Zeit immer wieder intensiv politisch diskutiert. Ein Bundesgerichtsentscheid vom November 2012 zum Verhältnis von Völkerrecht und jüngerm Verfassungsrecht⁴⁴³ wurde beispielsweise von der SVP mit scharfen Worten kritisiert.⁴⁴⁴ Die Mitglieder der II. öffentlich-rechtlichen Abteilung des BGer, die das Urteil ausgefällt hatte, erzielten im September 2014 bei ihrer Wiederwahl durch die BVers ein deutlich schlechteres Ergebnis als Richterinnen und Richter anderer Abteilungen.⁴⁴⁵

⁴⁴¹ Art. 168 Abs. 1 i.V.m. 145 Satz 2 BV.

⁴⁴² EHRENZELLER, SG Komm. BV, Art. 168, N 22 f.; GRODECKI, *Démocratie directe*, S. 177 ff.; MERKER/CONRADIN, BS Komm. BV, Art. 168, S. 36 f.

⁴⁴³ BGE 139 I 16.

⁴⁴⁴ SVP, Bundesgericht will Volk und Parlament entmachten, 8. Februar 2013, <<https://www.svp.ch/aktuell/medienmitteilungen/bundesgericht-will-volk-und-parlament-entmachten/>> [1. Juni 2019]. Das Urteil war laut der NZZ, *Das Bundesgericht und die Personenfreizügigkeit*, 26. November 2015, <<https://www.nzz.ch/schweiz/das-bundesgericht-und-die-personenfreizuegigkeit-1.18653403>> [1. Juni 2019], ein ausschlaggebender Grund für die Lancierung der Volksinitiative «Schweizer Recht statt fremde Richter (Selbstbestimmungsinitiative)» (vgl. Botschaft SBI).

⁴⁴⁵ STEINMANN, *Wiederwahl*, S. 1 f. Es ist laut GRODECKI, *Démocratie directe*, S. 179 f. noch nie zu einer Nichtwiederwahl einer Richterin oder eines Richters aufgrund eines einzelnen Urteils gekommen.

§ 10 Die Bundesversammlung als aussenpolitische Akteurin

- 156 Die Zuständigkeiten von Bund und Kantonen sowie Bundesrat, Stimmvolk (und Ständen) und Bundesgericht zeigen, dass an der Aussenpolitik *zahlreiche Akteure beteiligt und miteinander verbunden sind*. Die aussenpolitische «Monopolstellung» des BR in der Mitte des letzten Jahrhunderts⁴⁴⁶ ist einem anspruchsvollen Zusammenwirken gewichen. Dabei gilt es zu bedenken, dass vorstehend nur von den wichtigsten staatlichen Akteuren innerhalb der Schweiz die Rede war. Weitgehend unberücksichtigt geblieben sind andere Staaten, zwischenstaatliche Institutionen und nichtstaatliche Akteure, welche die Aussenpolitik ebenfalls mitprägen.⁴⁴⁷
- 157 Die BVers nimmt im verästelten aussenpolitischen Geflecht eine zentrale Position ein. Sie hat *verschiedene, relativ weitreichende Zuständigkeiten* gegenüber den anderen staatlichen Akteuren. Zu denken ist insbesondere an ihre Kompetenz, kantonale Verträge mit dem Ausland zu verhindern, Kantonsverfassungen zu gewährleisten, völkerrechtliche Verträge des Bundes zu genehmigen, über die Referendumswürdigkeit zu entscheiden sowie über die Gültigkeit von Volksinitiativen, die mit dem Völkerrecht in einem Spannungsverhältnis stehen, zu befinden. Es fällt aber auf, dass die BVers diese Instrumente eher selten nutzt, um korrigierend in die Aussenpolitik einzugreifen. Über einen kantonalen Vertrag mit dem Ausland befand das Parlament noch nie, die Gewährleistungspraxis bei Kantonsverfassungen ist generell grosszügig, völkerrechtliche Verträge werden zu 95 % vom BR abgeschlossen und die Genehmigung hat das Parlament in den anderen Fällen praktisch nie verweigert, Volksinitiativen befindet es im Zweifelsfall für gültig und legt sie Stimmvolk und Ständen vor. Das alles kann der BVers jedoch nur begrenzt als Unwille ausgelegt werden, die Aussenpolitik zu gestalten. Die meisten dieser Instrumente sind als Sicherheitsnetze konzipiert, die naturgemäss selten beansprucht werden. Der Umstand kann zudem mit dem politischen System erklärt werden, das einen Grundkonsens der staatlichen Akteure fördert. Dadurch sind die Geschäfte von vornherein politisch ausgewogen, was drastische Massnahmen der BVers meistens überflüssig macht.

⁴⁴⁶ GIACOMETTI/FLEINER, Bundesstaatsrecht, S. 526. Vgl. auch EHRENZELLER, SG Komm. BV, Art. 166, N 6.

⁴⁴⁷ Zur Multiplikation der Akteure vgl. Rz. 17 ff.

Die BVers sieht sich mit der Herausforderung konfrontiert, dass sie die Aussenpolitik meist nicht unmittelbar beeinflussen kann. Sie ist in dieser Hinsicht in einer vergleichbaren Position wie die Kantone, das Stimmvolk (und die Stände) und das BGer, die in der Aussenpolitik zwar Zuständigkeiten aber wenig direkte Einflussmöglichkeiten haben. Der BR bleibt der einflussreichste aussenpolitische Akteur, auch wenn er unterdessen keine Monopolstellung mehr hat. Vor diesem Hintergrund stellt sich für die BVers die Frage, *wie sie an aussenpolitischen Entscheidungsprozessen mitwirken kann, die in vielen Fällen den Händen des BR liegen*. Welche konkreten Zuständigkeiten und Instrumente die BVers dafür hat, wird im nachfolgenden vierten Abschnitt untersucht.

Vierter Abschnitt: Aussenpolitische Kompetenzen und Instrumente der Bundesversammlung

Im *vierten Abschnitt* werden die aussenpolitischen Kompetenzen und Instrumente der Bundesversammlung detailliert dargestellt. Die Rede wird zuerst von allgemeinen Formen der Mitwirkung sein (§ 11), dann von Kompetenzen und Instrumenten, die sich speziell auf die Aussenpolitik beziehen (§ 12).⁴⁴⁸ 159

§ 11 Allgemeine Kompetenzen und Instrumente der Bundesversammlung in der Aussenpolitik

A. Rechtsetzung

I. Stammfunktion der Bundesversammlung

Die Rechtsetzung ist die zentrale Zuständigkeit und Aufgabe der BVers. Sie ist ihre *Stammfunktion*.⁴⁴⁹ Rechtsetzung besteht im Erlass von Bestimmungen, die «die in unmittelbar verbindlicher und generell-abstrakter Weise Pflichten auferlegen, Rechte verleihen oder Zuständigkeiten festlegen».⁴⁵⁰ 160

Von den verschiedenen *Funktionen der Rechtsetzung*,⁴⁵¹ ist ihre Legitimations- und Integrationsfunktion in der Aussenpolitik besonders bedeutsam. Aussenpolitik ist durch eine starke Stellung der Exekutive gekennzeichnet.⁴⁵² Das strukturierte und öffentliche Verfahren der Rechtsetzung legitimiert die Aussenpolitik 161

⁴⁴⁸ Die Struktur ist inspiriert von MOERI, Kompetenzen, S. 31 ff.

⁴⁴⁹ RHINOW *et al.*, Verfassungsrecht, Rz. 2340; TSCHANNEN, Staatsrecht, § 33, N 4.

⁴⁵⁰ Art. 22 Abs. 4 ParlG.

⁴⁵¹ MÜLLER/UHLMANN, Rechtsetzungslehre, Rz. 18 ff.; RHINOW, Funktionen des Rechts, S. 188 ff.; RHINOW *et al.*, Verfassungsrecht, Rz. 2656 ff.; WYSS, Rechtsetzungslehre, S. 7 f.

⁴⁵² Vgl. Rz. 131 ff.

demokratisch und trägt zu ihrer Akzeptanz in der Gesellschaft bei. Erwähnenswert ist auch die ordnende Funktion der Rechtsetzung. Sie kann eine gewisse Stabilität der Ziele, Werte, Zuständigkeiten und Verfahren in einem Umfeld schaffen, das ständig inhaltliche Anpassungen an äussere Entwicklungen erfordert.

- 162 Die Aussenpolitik wird auf allen Ebenen normiert.⁴⁵³ Nachfolgend wird die Rechtsetzung in der Bundesverfassung, in Bundesgesetzen und Verordnungen des Bundes behandelt. Rechtsetzende Bestimmungen können auch in völkerrechtlichen Verträgen enthalten sein, die später thematisiert werden.⁴⁵⁴

II. Bundesverfassung

1. Normierung der Aussenpolitik

- 163 Die *inhaltliche* Kernbestimmung der Verfassung zur Aussenpolitik ist Art. 54 Abs. 2 BV:

Der Bund setzt sich ein für die Wahrung der Unabhängigkeit der Schweiz und für ihre Wohlfahrt; er trägt namentlich bei zur Linderung von Not und Armut in der Welt, zur Achtung der Menschenrechte und zur Förderung der Demokratie, zu einem friedlichen Zusammenleben der Völker sowie zur Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen.

- 164 Die aufgeführten Ziele sind einander gleichgestellt. Wie das Wort «namentlich» zeigt, handelt es sich zudem um einen nicht abschliessenden Katalog.⁴⁵⁵ Die Verfassung selbst enthält weitere programmatische Bestimmungen in der Präambel (Unabhängigkeit, Frieden in Solidarität, Offenheit gegenüber der Welt), in Art. 2 Abs. 1 BV (Wahrung der Unabhängigkeit und die Sicherheit des Landes), Art. 2 Abs. 4 BV (friedliche und gerechte internationale Ordnung), Art. 40 BV (Auslandsschweizerinnen und Auslandschweizer), Art. 58 BV (Armee als Mittel zur Kriegsverhinderung und Erhaltung des Friedens) oder Art. 101 BV (Wahrung der Wirt-

⁴⁵³ RHINOW *et al.*, Verfassungsrecht, Rz. 2668; TSCHANNEN, Staatsrecht, S. 549.

⁴⁵⁴ Vgl. Rz. 324 ff.

⁴⁵⁵ EHRENZELLER *et al.*, SG Komm. BV, Art. 54, N 19 ff., 34; EPINEY, BS Komm. BV, Art. 54, N 35 f.; EPINEY, Beziehungen, N 4, 16. Zur Bedeutung der einzelnen Ziele vgl. EHRENZELLER *et al.*, SG Komm. BV, Art. 54, N 24 ff.; EPINEY, BS Komm. BV, Art. 54, N 23 ff.; SCHWAB, Ziele der Aussenpolitik, S. 186 ff.; EPINEY/FURGER, Tragweite, S. 12 ff.

schaftsinteressen im Ausland).⁴⁵⁶ Auch Art. 121a Abs. 1 BV und die dazugehörige Übergangsbestimmung in Art. 197 Ziff. 11 Abs. 1 BV, welche durch die Masseneinwanderungsinitiative in die Verfassung aufgenommen wurden, können als ausserpolitische Zielnormen verstanden werden.⁴⁵⁷

Die genannten Bestimmungen sind von relativ *beschränkter normativer Dichte*.⁴⁵⁸ Die Ziele sind weit gefasst. Was beispielsweise unter dem friedlichen Zusammenleben der Völker in Art. 54 Abs. 2 BV zu verstehen ist, spezifiziert die Verfassung nicht. Sie äussert sich auch nicht dazu, mit welchen Mitteln die Ziele erreicht werden sollen. Dass keine Hierarchie auszumachen ist, um Zielkonflikte zu adressieren und dass die Aufzählung der Ziele nicht abschliessend ist, reflektiert ebenfalls die limitierte normative Dichte. Die Verfassung belässt den Behörden bei der Ausgestaltung der Aussenpolitik einen massgeblichen Spielraum. Staatsziele sind für sie aber rechtlich verbindlich und fungieren als Leitplanken.⁴⁵⁹ Die Zielnormen dienen zudem dazu, wenig bestimmte Normen tieferer Stufe verfassungskonform auszulegen.⁴⁶⁰ 165

Nebst der inhaltlichen Normierung enthält die BV mehrere Bestimmungen *zu den Zuständigkeiten und Verfahren* in der Aussenpolitik. Dazu gehört zunächst die Kompetenznorm zugunsten des Bundes (Art. 54 Abs. 1 BV) und die Bestimmungen zur Rolle der Kantone in der Aussenpolitik (Art. 54 Abs. 3, Art. 55 und Art. 56 BV). Auf der Ebene des Bundes sind namentlich die Organzuständigkeiten der BVers (Art. 166 und Art. 173 Abs. 1 Bst. a BV), des BR (Art. 184 und 185 166

⁴⁵⁶ EHRENZELLER *et al.*, SG Komm. BV, Art. 54, N 18 f.

⁴⁵⁷ Vgl. dazu Rz. 505 ff.

⁴⁵⁸ Vgl. dazu und zum Folgenden EHRENZELLER *et al.*, SG Komm. BV, Art. 54, N 35; EPINEY, BS Komm. BV, Art. 54, N 38 ff.; EPINEY/FURGER, Tragweite, S. 14 f.; MAHON, Petit comm. Cst., Art. 54, N 10; SCHWAB, Ziele der Aussenpolitik, S. 184 ff. Die inhaltliche Normierung der Aussenpolitik in der BV geht aber über diejenige in der aBV hinaus vgl. EPINEY, Beziehungen, Rz. 3 f., 15 ff.; KLEY/PORTMANN, SG Komm. BV, Vorbem. zur Aussenverfassung, N 31; THÜRER, Verfassungsrecht und Völkerrecht, Rz. 9 ff.

⁴⁵⁹ EPINEY, BS Komm. BV, Art. 54, N 37 ff.; EPINEY/FURGER, Tragweite, S. 14 f.; KÜNZLI, Unrechtsregimes, S. 164 ff.; in diesem Sinn auch EICHENBERGER, Komm. aBV, Verfassungsrechtliche Einleitung, N 72.

⁴⁶⁰ EHRENZELLER, SG Komm. BV, Art. 2, N 10 ff.; EPINEY/FURGER, Tragweite, S. 14 f.; MÜLLER/UHLMANN, Rechtsetzungslehre, Rz. 351.

BV), von Stimmvolk und Ständen (Art. 140 und 141 BV) sowie des Bundesgerichts (Art. 189 Abs. 1 Bst. b BV) hervorzuheben.⁴⁶¹

- 167 Im Vergleich zu den Normen über den Inhalt der Aussenpolitik sind diejenigen zu den Zuständigkeiten und zum Verfahren tendenziell von höherer normativer Dichte. Art. 184 Abs. 2 Satz 1 BV gibt etwa dem BR konkret das Recht, völkerrechtliche Verträge zu unterzeichnen und zu ratifizieren. Spezifisch ist auch die Bestimmung zum fakultativen Referendum bei unbefristeten und unkündbaren völkerrechtlichen Verträgen (Art. 141 Abs. 1 Bst. d Ziff. 1 BV). Art. 166 Abs. 1 und 2 BV über die Zuständigkeiten der BVers sind demgegenüber Beispiele für offene Normen, die gesetzlich konkretisiert werden müssen bzw. eine Regelung im Gesetz gar explizit vorbehalten.

2. Rolle der Bundesversammlung

- 168 Die BVers hat eine wichtige Rolle bei der *Festlegung und Änderung der Bestimmungen der BV zur Aussenpolitik*. Die Änderung der Verfassung geschieht prinzipiell im Verfahren der Gesetzgebung.⁴⁶² Insoweit kann hier auf die Ausführungen zur Rolle der BVers beim Erlass von Bundesgesetzen verwiesen werden.⁴⁶³ In Abweichung zum Gesetzgebungsprozess ist zu betonen, dass eine Verfassungsrevision dem obligatorischen Referendum untersteht und somit in jedem Fall nicht die BVers, sondern Stimmvolk und Stände das letzte Wort haben.⁴⁶⁴
- 169 Die BVers hat bei der *Totalrevision* der Bundesverfassung im Jahr 1999 teilweise die vom BR vorgeschlagenen Bestimmungen zur Aussenpolitik verändert.⁴⁶⁵ Eine spätere *Teilrevision* betraf das fakultative Referendum bei völkerrechtlichen Verträgen. Die BVers hatte die Modifikation von Art. 141 Abs. 1 Bst. d BV selbst mittels parlamentarischer Initiative eingeleitet. Das Ziel war eine «Verfeinerung der aussenpolitischen Mitwirkungsmöglichkeiten».⁴⁶⁶

⁴⁶¹ Ausführlich zu den Kompetenzen der Staatsorgane Rz. 115 ff.

⁴⁶² Art. 192 Abs. 2 BV.

⁴⁶³ Vgl. Rz. 183 ff.

⁴⁶⁴ Art. 140 Abs. 1 Bst. a BV.

⁴⁶⁵ Vgl. die Hinweise in Fn. 269.

⁴⁶⁶ Bericht SPK-S, Volksrechte, S. 4825 ff.

Mit einer *Volksinitiative* können die Stimmberechtigten verlangen, dass Verfassungsbestimmungen zur Aussenpolitik revidiert werden.⁴⁶⁷ Die BVers kann den Text einer Volksinitiative nicht verändern und sie nur unter restriktiven Voraussetzungen für ungültig erklären. Einwirken kann die BVers indem sie eine Abstimmungsempfehlung abgibt und/oder einen Gegenentwurf als Alternative ausarbeitet. In letzter Zeit kam es zu diversen Initiativen, welche die Aussenpolitik betrafen und bei denen der BVers die erwähnte Rolle zukam.⁴⁶⁸ 170

Das Gesagte zeigt, dass die BVers auf die Aussenpolitik im Rahmen der Verfassungsgebung einwirken kann. Allerdings gibt es gewichtige Grenzen. Bei den inhaltlichen Normen steht die geringe Normierungsdichte einer Lenkung der Aussenpolitik entgegen. Es mag eingewendet werden, dass die BVers die Ziele in Zukunft bestimmter formulieren und sie hierarchisieren könnte. Dies wäre aber ein Bruch mit der Rechtsnatur heutiger Zielnormen der Verfassung. Bei den Zuständigkeits- und Verfahrensbestimmungen ist eine Einwirkung eher möglich, was die erfolgreiche Teilrevision zum Referendum bei völkerrechtlichen Verträgen zeigt. Die begrenzte Rolle der BVers bei Volksinitiativen, das Letztentscheidungsrecht von Stimmvolk und Ständen und die ganz allgemein hohe Hürde einer Verfassungsrevision sind weitere Gründe, weshalb die Verfassungsgebung nur ein *bedingt wirksames Mittel* der BVers zur Gestaltung der Aussenpolitik ist. 171

III. Bundesgesetze

1. Normierung der Aussenpolitik

Bundesgesetze gemäss Art. 164 BV können die Aussenpolitik normativ konkretisieren. Die Gesetzgebung in diesem Bereich hat *quantitativ stark zugenommen*. Während sie früher punktueller Natur war,⁴⁶⁹ existieren heute zu vielen Aspekten der Aussenpolitik rechtsetzende Bestimmungen. Es lassen sich über 70 Bundesgesetze identifizieren, die besonders relevant sind.⁴⁷⁰ Hinzu kommen unzählige für 172

⁴⁶⁷ Vgl. Rz. 140.

⁴⁶⁸ Vgl. Rz. 143.

⁴⁶⁹ BORER, Legalitätsprinzip, S. 377 ff.; MOERI, Kompetenzen, S. 195 ff.

⁴⁷⁰ Siehe Anhang I, der eine Aufstellung von Bundesgesetzen mit besonderer Relevanz für die Aussenpolitik enthält. Vgl. auch die nach den ausserpolitischen Zielen der Verfassung strukturierte Darstellung bei EHRENZELLER *et al.*, SG Komm. BV, Art. 54, N 36.

die Aussenpolitik relevante Einzelbestimmungen in weiteren Bundesgesetzen.⁴⁷¹ Die Themen reflektieren die Prioritäten der schweizerischen Aussenpolitik.⁴⁷²

- 173 Die Quantität der Gesetzgebung zur Aussenpolitik sagt noch nichts über ihre *Qualität* aus. Diese ist differenziert zu beurteilen. Wie EHRENZELLER/PORTMANN beobachten, konkretisieren Bundesgesetze die aussenpolitischen Ziele von Art. 54 Abs. 2 BV nur sehr begrenzt.⁴⁷³ Dies hat vor allem damit zu tun, dass diverse Bestimmungen auf Gesetzesstufe auf die aussenpolitischen Ziele in der Verfassung zurückverweisen. Sie enthalten beispielsweise als inhaltliches Kriterium die Beachtung der Grundsätze der schweizerischen Aussenpolitik,⁴⁷⁴ die Wahrung aussenpolitischer⁴⁷⁵ oder schweizerischer Interessen,⁴⁷⁶ ohne diese Begriffe jedoch auf Gesetzesstufe zu definieren.⁴⁷⁷ Im Ergebnis muss das Gesetz im Licht von Art. 54 Abs. 2 BV ausgelegt werden. In diesen Fällen erweist sich die Rechtsetzung als zirkulär.
- 174 Die im vorstehenden Absatz genannten Autoren relativieren allerdings ihre Aussage zur beschränkten inhaltlichen Spezifizierung der Verfassungsziele in der Aussenpolitik.⁴⁷⁸ In der Tat präzisieren gewisse Bundesgesetze die aussenpolitischen Ziele der Verfassung, wie folgende Beispiele zeigen: Aus der Kernbestim-

⁴⁷¹ Z.B. Art. 264*m* StGB, wonach die Schweiz Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen grundsätzlich auch dann strafrechtlich verfolgen kann, wenn die Tat im Ausland durch einen Ausländer gegen einen Ausländer begangen wurde (sog. Weltrechtsprinzip) oder Art. 4 Abs. 3, Art. 17 und Art. 25 SpoföG, wonach der Bund gute Rahmenbedingungen für internationale Sportverbände schafft, internationale Sportanlässe fördern darf und zur Dopingbekämpfung international Informationen austauschen kann.

⁴⁷² EHRENZELLER *et al.*, SG Komm. BV, Art. 54, N 37.

⁴⁷³ EHRENZELLER *et al.*, SG Komm. BV, Art. 54, N 38.

⁴⁷⁴ Z.B. Art. 1 Bst. b BPS; Art. 1, 22 und 23 KMG, Art. 66 Abs. 1 MG; Art. 6 Abs. 2 SERVG; Art. 7 Abs. 1 Bst. b WG.

⁴⁷⁵ Z.B. Art. 7 Abs. 1 KG TG.

⁴⁷⁶ Z.B. Art. 1 Abs. 2 und Art. 2 Abs. 1 EmbG; Art. 161 Abs. 2 IPRG; Art. 7*b* Abs. 1 RVOG; Art. 69 Abs. 2 MG; Art. 30 Abs. 2^{bis}, Art. 46 Abs. 2 und Art. 60 Abs. 3 Seeschiffahrtsgesetz; Art. 3 Abs. 2 Bst. d, Art. 4 Abs. 2 Bst. c, Art. 4 Abs. 3, Art. 5 Abs. 1 und Art. 9 SRVG.

⁴⁷⁷ Ein Beispiel aus dem Aussenwirtschaftsrecht ist Art. 1 Bundesgesetz über aussenwirtschaftliche Massnahmen, der von der Beeinträchtigung «wesentlicher schweizerischer Wirtschaftsinteressen» spricht.

⁴⁷⁸ EHRENZELLER *et al.*, SG Komm. BV, Art. 54, N 39.

mung des *Embargogesetzes (EmbG)* ergibt sich, dass Sanktionen unter der Voraussetzung stehen, dass die UNO, die OSZE oder wichtige Handelspartner sich dazu entschlossen haben und sie der Einhaltung des Völkerrechts dienen, namentlich den Menschenrechten.⁴⁷⁹ Die Bestimmung entscheidet zudem einen möglichen Konflikt zwischen dem verfassungsmässigen Ziel, die Wohlfahrt der Schweiz zu fördern und den Zielen zur Förderung der Menschenrechte sowie des friedlichen Zusammenleben der Völker.⁴⁸⁰ Konkret kann der BR beispielsweise Warenexporte verbieten, die der Wirtschaft und damit der Wohlfahrt der Schweiz dienen würden, um dem Völkerrecht Nachachtung zu verschaffen. Das EmbG konkretisiert und priorisiert demnach die Ziele der Aussenpolitik gemäss Art. 54 Abs. 2 BV.

Auch das *Bundesgesetz über die Sperrung und die Rückerstattung unrechtmässig erworbener Vermögenswerte ausländischer politisch exponierter Personen (SRVG)* nimmt eine gewisse Gewichtung zugunsten der ideellen aussenpolitischen Ziele vor. Zudem hat es die demokratische Legitimation der Massnahmen verbessert und das Parlament gestärkt.⁴⁸¹ Früher sperrte der BR Vermögenswerte direkt gestützt auf die Verfassung (Art. 102 Ziff. 8 aBV, dann Art. 184 Abs. 3 BV).⁴⁸² Mit dem SRVG besteht nun eine formell-gesetzliche Grundlage, die den unbestimmten Verfassungsbegriff der Landesinteressen⁴⁸³ ergänzt durch die kumulativen Kriterien Machtverlust einer Regierung, notorisch hoher Korruptionsgrad im Herkunftsland und vermutetem verbrecherischem Erwerb der Vermögenswerte.⁴⁸⁴ Auch weitere Gründe für eine Sperrung, Unterstützungsmassnahmen zugunsten des Herkunftsstaats sowie die Einziehung und Rückerstattung von Geldern werden nun geregelt.⁴⁸⁵ Art. 17 des Gesetzes gibt vor, dass die Rückerstattung von Vermögenswerten zum Ziel hat, «die Lebensbedingungen der Bevölkerung im Herkunftsstaat zu verbessern» oder «die Rechtsstaatlichkeit im Herkunftsstaat zu stärken und damit zur Vermeidung von Straflosigkeit beizutragen.» Damit ist das

⁴⁷⁹ Art. 1 Abs. 1 EmbG.

⁴⁸⁰ Zur Priorisierung der aussenpolitischen Verfassungsziele vgl. EPINEY, BS Komm. BV, Art. 54, N 36 ff.

⁴⁸¹ CHABLAIS, Nouvelle loi, Rz. 75.

⁴⁸² Botschaft SRVG, S. 5272 ff., 5278 f.; MEYER, Neues Bundesgesetz, S. 295 f.

⁴⁸³ «Wahrung der Interessen des Landes» in Art. 184 Abs. 3 BV, aufgegriffen als «Wahrung der Schweizer Interessen» in Art. 3 Abs. 2 Bst. d SRVG.

⁴⁸⁴ Art. 3 Abs. 2 Bst. a–c SRVG.

⁴⁸⁵ Art. 4 ff. SRVG.

Ende 2015 verabschiedete SVRG eines der Bundesgesetze mit der konkretesten und detailliertesten inhaltlichen Normierung der Aussenpolitik.

- 176 Auch das *Kriegsmaterialgesetz (KMG)* priorisiert die Verfassungsziele. Es betont die Beachtung des Völkerrechts als Voraussetzung für die Aus- und Einfuhr von Kriegsmaterial.⁴⁸⁶ Damit stellt es das Verfassungsziel der Achtung der Menschenrechte in den Vordergrund. Weiter spricht das KMG das Ziel, die Unabhängigkeit zu wahren dadurch an, dass eine für die Landesverteidigung nötige industrielle Kapazität bei der Waffenproduktion aufrechterhalten werden soll.⁴⁸⁷ Nicht im Gesetz abgebildet ist hingegen das wirtschaftliche Verfassungsziel der Wahrung der Wohlfahrt. Der blosser Verweis auf den Erhalt von Arbeitsplätzen (Ziel Wahrung der Wohlfahrt) wäre demnach rechtlich kein Argument für die Bewilligung eines Exports, wenn die Regierung des Empfängerstaats die Opposition gewaltsam unterdrücken würde (Ziel Achtung der Menschenrechte).⁴⁸⁸
- 177 Das *Bundesgesetz über Massnahmen zur zivilen Friedensförderung und Stärkung der Menschenrechte* spezifiziert inhaltlich, wie die Verfassungsziele der Achtung der Menschenrechte und der Förderung der Demokratie sowie des friedlichen Zusammenlebens der Völker erreicht werden sollen. So soll der Bund Gewaltkonflikten entgegenwirken, «namentlich durch Vertrauensbildung, Vermittlung und friedensbildende Aktivitäten nach Beendigung von gewaltsamen Auseinandersetzungen sowie durch die Förderung des humanitären Völkerrechts». ⁴⁸⁹ Auch die möglichen Mittel werden genannt, etwa die Entsendung von Expertinnen und Experten.⁴⁹⁰
- 178 Auch das Ziel der Linderung von Not und Armut in der Welt erfährt eine Konkretisierung auf Gesetzesstufe. Laut *Bundesgesetz über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe* soll die Schweiz insbesondere die Entwicklung ländlicher Gebiete, die Verbesserung der Ernährungslage, das Hand-

⁴⁸⁶ Art. 1, 22 und 24 KMG.

⁴⁸⁷ Art. 1 KMG.

⁴⁸⁸ Politisch wird hingegen oft mit dem Erhalt Arbeitsplätzen argumentiert vgl. z.B. NZZ, Rüstungsindustrie will Kriegsmaterial in Bürgerkriegsländer exportieren dürfen, 4. November 2017, <<https://www.nzz.ch/schweiz/ruestungsindustrie-will-kriegsmaterial-in-buergerkriegslaender-exportieren-duerfen-ld.1326313>> [1. Juni 2019]. Der BR hat auf Verordnungsstufe genauere Kriterien für den Kriegsmaterialexport festgelegt (Art. 5 KMV, vgl. dazu Rz. 191).

⁴⁸⁹ Art. 2 Bst. a BG FF.

⁴⁹⁰ Art. Abs. 1 Bst. c BG FF.

werk und die örtliche Kleinindustrie, die Schaffung von Arbeitsplätzen, und die Herstellung und Wahrung des ökologischen und demografischen Gleichgewichts fördern.⁴⁹¹

Das Verfassungsziel der Wahrung der Wohlfahrt ist beispielsweise im *Bundesgesetz über die Förderung des Exports (Exportförderungsgesetz)* konkretisiert. 179 Demnach fördert der Bund Exporte, insbesondere von Klein- und Mittelbetrieben, indem er selbst tätig wird und Finanzhilfen ausrichtet.⁴⁹² Unternehmen in der Schweiz sollen etwa über Auslandmärkte informiert und Messen zur Werbung für schweizerische Produkte und Dienstleistungen genutzt werden.⁴⁹³

Die angeführten Beispiele zeigen, dass eine Konkretisierung und teilweise eine Hierarchisierung der aussenpolitischen Verfassungsziele auf Gesetzesstufe stattfindet. Es fällt aber auch auf, dass gewisse Dimensionen der Aussenpolitik trotz ihrer Bedeutung nicht gesetzgeberisch erfasst sind.⁴⁹⁴ So fehlen Kriterien für Entschiede, welche die Verfassung in Art. 184 Abs. 1 und 2 dem BR zuordnet, wie etwa der Abschluss völkerrechtlicher Verträge, die Anerkennung von Staaten, die Aufnahme und der Abbruch diplomatischer Beziehungen, der diplomatische und konsularische Schutz oder das Angebot von Guten Diensten.⁴⁹⁵ Auch gibt es praktisch keine gesetzgeberischen Leitlinien für den BR zur geografischen Ausrichtung der Aussenpolitik (Nachbarländer, aufstrebende Industrienationen etc.), zu den inhaltlichen Prioritäten im bilateralen Verhältnis (wirtschaftliche Zusammenarbeit, Menschenrechte etc.), zu thematischen Schwerpunkten in regionalen und internationalen Organisationen (Sicherheitsfragen, Abschaffung der Todesstrafe etc.) oder zur zentralen Frage der Beziehungen zur EU (Konsolidierung, Weiterentwicklung des bilateralen Verhältnisses, Beitritt etc.). In diesen Bereichen legt der BR die Strategien und Prioritäten fest und informiert darüber⁴⁹⁶ oder er trifft Einzelentscheide im Rahmen seiner Vollzugsaufgaben.⁴⁹⁷ Die BVers nimmt kaum 180

⁴⁹¹ Art. 5 Abs. 2 BG EZA. Kritisch zur Substanz des Gesetzes, MAZIDI, Gesetzliche Grundlagen, S. 25 f.

⁴⁹² Art. 1 Abs. 1 Exportförderungsgesetz.

⁴⁹³ Art. 2 Bst. a bzw. c Exportförderungsgesetz.

⁴⁹⁴ KÜNZLI, Unrechtsregimes, S. 204 ff.

⁴⁹⁵ Vgl. Rz. 131 ff.

⁴⁹⁶ Vgl. Rz. 209 ff.

⁴⁹⁷ Art. 182 Abs. 2 BV.

durch Gesetzgebung inhaltlich Einfluss, sondern allenfalls im Rahmen seiner anderen Mitwirkungsrechte.⁴⁹⁸

- 181 Die starke Position des BR vermag zu erklären, wieso es zahlreiche Normen gibt, welche die Aussenpolitik nicht materiell normieren, sondern *die Zuständigkeiten und das Verfahren regeln*. So gibt es Normen, die dem BR oder einer ihm untergeordneten Behörde das Recht für einen aussenpolitischen Entscheid zusprechen.⁴⁹⁹ Häufig anzutreffen sind auch Bestimmungen zum Verfahren und zur Kontrolle,⁵⁰⁰ zur zwischenstaatlichen Zusammenarbeit (insbes. Amts- und Rechts-hilfe),⁵⁰¹ zum Rechtsschutz,⁵⁰² zu Verboten und Strafen⁵⁰³ sowie zur Information – meist der BVers – über die Tätigkeiten der mit dem Vollzug betrauten Behörden.⁵⁰⁴ Prozessorientiert sind auch die Normen zur Finanzierung der Aussenpolitik und zu den Finanzhilfen.⁵⁰⁵ Verschiedene Bestimmungen in Bundesgesetzen be-fassen sich mit den Zuständigkeiten und der Zusammenarbeit der obersten Bun-

⁴⁹⁸ Vgl. Rz. 204 ff.

⁴⁹⁹ Z.B. Art. 2 Abs. 1 und 2, Art. 16 EmbG; Art. 3 Abs. 1, Art. 4 Abs. 1, Art. 5; Art. 14 Abs. 1 und Art. 18 SRVG; Art. 5 und 8 BG FF; Art. 29 f. KMG; Art. 10 ff. BG EZA; Art. 11 ff. BG OZA; Art. 10 ff. BPS; Art. 3 ff. und Art. 32 ff. SERVG; Art. 2 f. Bundesgesetz über die internationale Zusammenarbeit im Bereich der Bildung, der Berufsbildung, der Jugend und der Mobilitätsförderung; Art. 22 AIAG; Art. 26 ff. GSG; Art. 2 f. BG-HAÜ; Art. 3 ff. ZISG; Art. 18 ff. KGTG; Art. 1 f. BG-EB.

⁵⁰⁰ Z.B. Art. 3 f. EmbG; Art. 5 ff., Art. 14 ff. und Art. 18 ff. SRVG; Art. 9 ff. KMG; Art. 3 BG EZA; Art. 10 ff. BPS; Art. 11 SRVG; Art. 7 ff. AIAG; Art. 3 ff. GSG; Art. 4 ff. BG-HAÜ; Art. 10 ff., Art. 34 ff., Art. 42 ff. und Art. 53 ff. ZISG; Art. 3 ff. KGTG.

⁵⁰¹ Art. 6 f. EmbG; Art. 11 ff. und Art. 22 f. SRVG; Art. 41 f. KMG; Art. 10 ff. BG EZA; Art. 12 f. und Art. 17 BG OZA; Art. 28 f. BPS; Art. 8 ff. SERVG; Art. 1 ZISG ff.; Art. 21 ff. KGTG.

⁵⁰² Art. 8 EmbG; Art. 20 f. SRVG; Art. 30 AIAG; Art. 22 ff., Art. 49 ff. ZISG, Art. 30 KGTG.

⁵⁰³ Art. 9 ff. EmbG; Art. 25 ff. SRVG; Art. 33 ff. KMG; Art. 1 ff. BG Al-Qaïda; Art. 8 f. und Art. 21 ff. BPS; Art. 36 SERVG; Art. 32 ff. AIAG; Art. 22 ff. BG-HAÜ; Art. 24 ff. KGTG.

⁵⁰⁴ Art. 15 EmbG; Art. 24 SRVG; Art. 5 und 10 BG FF; Art. 32 KMG; Art. 9 Abs. 3 BG EZA; Art. 17 BG OZA; Art. 37 BPS; Art. 2 Abs. 7 BG-EB.

⁵⁰⁵ Vgl. dazu Rz. 285 ff.

desbehörden und dem Verhältnis Bund – Kantone in der Aussenpolitik.⁵⁰⁶ Bedeutsam sind auch die zahlreichen Delegationsnormen, die dem BR erlauben, die Ausführungsbestimmungen zu einem Gesetz auf Verordnungsebene zu erlassen.⁵⁰⁷

Wie ist die Normierung der Aussenpolitik in Bundesgesetzen insgesamt betrachtet zu beurteilen? Sie ist heute wesentlich umfassender als früher und deckt viele ausenpolitische Themen ab. Wenig erfasst ist der Bereich, der dem BR aufgrund der Verfassung exklusiv zusteht. Gesetze spezifizieren die ausenpolitischen Verfassungsziele zudem dort kaum, wo sie wieder auf die Verfassung zurückverweisen. Verschiedentlich sind sie aber mit substantiellen Bestimmungen angereichert, so dass die Ziele konkretisiert und teilweise auch hierarchisiert werden. Präsent in der ausenpolitischen Gesetzgebung sind prozessorientierte Normen, die Verfahren und Zuständigkeiten bei ausenpolitischen Entscheiden regeln. Innerhalb dieses Rahmens haben die Behörden einen namhaften Spielraum. Angesichts des für die Gesetzgebung geltenden Wichtigkeitskriteriums von Art. 164 BV und des Bedürfnisses nach einer anpassungsfähigen und handlungsfähigen Aussenpolitik genügen solche Regelungen grundsätzlich den Anforderungen des Legalitätsprinzips, wie es in diesem Bereich gilt.⁵⁰⁸ Die Gesetzgebung in der Aussenpolitik ist demnach – anders als oft postuliert wurde –⁵⁰⁹ umfangreich und durch eine Kombination von materiellen und prozessualen Bestimmungen gehaltvoll. Dass vor allem neuere Bundesgesetze, wie das SRVG, eine besonders hohe Normierungsdichte aufweisen, zeigt, dass eine noch stärkere Steuerung der Aussenpolitik auf Gesetzesstufe möglich wäre.

182

2. Rolle der Bundesversammlung

Bei der Gesetzgebung in der Aussenpolitik ist die Rolle der BVers grundsätzlich dieselbe wie in anderen Politikbereichen. Die *Initiative* für die Schaffung, Änderung oder Aufhebung von formell-gesetzlichen Bestimmungen geht im Normalfall

183

⁵⁰⁶ Z.B. 7a–7e RVOG; Art. 24, Art. 148 Abs. 3 und Art. 152 ParlG; Art. 83 Bst. a BGG, Art. 32 Abs. 1 Bst. a VGG; Art. 1 ff. BGMK. Zur Rolle der Kantone in der Aussenpolitik vgl. Rz. 118 ff.

⁵⁰⁷ Z.B. Art. 43 Abs. 1 KMG, Art. 2 Abs. 3 und Art. 16 EmbG.

⁵⁰⁸ EHRENZELLER, Legislative Gewalt, S. 365 ff.; EHRENZELLER *et al.*, SG Komm. BV, Art. 54, S. 40; KÜNZLI, Unrechtsregimes, S. 202; OESCH, Gewaltenteilung und Rechtsschutz, S. 289 f. Vgl. zum Legalitätsprinzip und seinen Anforderungen in der Aussenpolitik Rz. 76 ff.

⁵⁰⁹ Vgl. Rz. 82.

vom BR aus.⁵¹⁰ Dieser leitet das sogenannte Vorverfahren, das zur Verabschiedung eines Gesetzesentwurfes und der Botschaft zuhanden der BVers führt.⁵¹¹ Anschliessend folgt die *parlamentarische Phase*. Für aussenpolitische Geschäfte bedeutet das in der Regel, dass zunächst die beiden APK den Entwurf vorberaten und ihren Räten einen Antrag stellen. Allerdings kommt es auch vor, dass andere Sachkommissionen einen Gesetzesentwurf beraten, der einen klaren aussenpolitischen Charakter hat.⁵¹² Zur Verabschiedung durch die BVers müssen beide Räte übereinstimmende Beschlüsse fassen.⁵¹³ Ein verabschiedetes Bundesgesetz untersteht dem *fakultativen Referendum*⁵¹⁴ – theoretisch haben also die Stimmberechtigten das letzte Wort.

- 184 Das Parlament ändert etwa 40 % der bundesrätlichen Erlassentwürfe.⁵¹⁵ Die Änderungen werden meistens von den Kommissionen, seltener von den Fraktionen oder einzelnen Ratsmitgliedern, beantragt.⁵¹⁶ Darum ist es entscheidend, welche Kommission ein Geschäft vorberät. *Aussenpolitische Vorlagen im Speziellen werden seltener abgeändert als andere Vorlagen.*⁵¹⁷
- 185 Seit Geltung der aktuellen Verfassung *modifizierte die BVers wiederholt Bundesgesetze im Bereich der Aussenpolitik*. Zu Änderungen kam es beispielsweise beim Bundesgesetz über Massnahmen zur zivilen Friedensförderung und Stärkung der Menschenrechte, bei dem das Parlament namentlich die Schaffung einer beratenden Kommission ablehnte und stattdessen eine Berichterstattungspflicht an das

⁵¹⁰ Vgl. zum Folgenden HÄFELIN *et al.*, Bundesstaatsrecht, Rz. 1806 ff.; RHINOW *et al.*, Verfassungsrecht, Rz. 2747 ff.; TSCHANNEN, Staatsrecht, § 45, Rz. 52 ff.

⁵¹¹ Art. 181 BV; Art. 7 RVOG.

⁵¹² So wurde beispielsweise die Genehmigung der Änderungen des Römer Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs betreffend das Verbrechen der Aggression und die Kriegsverbrechen von den RK beider Räte behandelt (vgl. Geschäft BR, 14.021, Internationaler Strafgerichtshof. Änderung des Römer Statuts [Verbrechen der Aggression und Kriegsverbrechen], 19. Februar 2014). Für Näheres zu den APK und der Befassung anderer Kommissionen mit der Aussenpolitik vgl. Rz. 446 ff.

⁵¹³ Art. 81 ParlG.

⁵¹⁴ Art. 141 Abs. 1 Bst. a BV.

⁵¹⁵ VATTER/WIRZ, Einfluss der Bundesversammlung, S. 2, 5.

⁵¹⁶ Die Jahre 1995–1997 untersuchend, JEGHER, Bundesversammlung und Gesetzgebung, S. 44 f., 48 ff., 84 ff., 192 ff.

⁵¹⁷ VATTER/WIRZ, Einfluss der Bundesversammlung, S. 3, 7, 12, 30; JEGHER/LINDER, Aktives Gesetzgebungsorgan, S. 13 f., 77 f.

Parlament einfügte.⁵¹⁸ Beim Bundesgesetz über die Sperrung und die Rückerstattung unrechtmässig erworbener Vermögenswerte ausländischer politisch exponierter Personen (SRVG) schränkte die BVer gegenüber dem Entwurf des BR die Möglichkeiten ein, Bankdaten zu übermitteln.⁵¹⁹ Auch bei der Umsetzung von völkerrechtlichen Verträgen auf Gesetzesebene kommt es zu Änderungen bundesrätlicher Entwürfe. So erhöhte beispielsweise die BVer bei der Umsetzung des Römer Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs die Mindeststrafe für Völkermord von 5 auf 10 Jahre.⁵²⁰ Gelegentlich tritt die BVer auf eine aussenpolitische Vorlage auch überhaupt nicht ein. Ein Beispiel ist der Entwurf des dringlichen Bundesgesetzes über Massnahmen zur Erleichterung der Bereinigung des Steuerstreits der Schweizer Banken mit den Vereinigten Staaten.⁵²¹

Die Initiative zur Gesetzgebung muss nicht vom BR ausgehen. Auch *jedes Mitglied der BVer, jede Fraktion und jede parlamentarische Kommission* haben ein Initiativrecht.⁵²² Dieses kann dazu genutzt werden, den BR zur Lancierung eines Gesetzgebungsprojekts zu veranlassen. So geht etwa die Ausarbeitung des SRVG auf eine Motion zurück, die den BR beauftragte, «für die heute gestützt auf Artikel 184 Absatz 3 der Bundesverfassung verfügte Blockierung von Geldern gestürzter Potentaten eine Grundlage im Rahmen eines ordentlichen Bundesgesetzes zu schaffen».⁵²³

186

⁵¹⁸ Art. 10 BG FF. Zu den Beratungen vgl. Geschäft BR, 02.077, Massnahmen zur zivilen Friedensförderung und Stärkung der Menschenrechte. Bundesgesetz, 23. Oktober 2002.

⁵¹⁹ Art. 13 Abs. 3 SRVG. Zu den Beratungen vgl. Geschäft BR, 14.039, Sperrung und Rückerstattung unrechtmässig erworbener Vermögenswerte ausländischer politisch exponierter Personen. Bundesgesetz, 21. Mai 2014. Zu dieser Änderung vgl. auch CHABLAIS, Nouvelle loi, Rz. 15 ff. Zu einigen nicht erfolgreichen Änderungsvorschlägen vgl. ebd. Rz. 10, 19, 37, 38, 61 und 66.

⁵²⁰ Art. 264 Abs. 1 StGB und Art. 108 MStG. Zu den Beratungen vgl. Geschäft BR, 08.034, Internationaler Strafgerichtshof. Umsetzung des Römer Statuts, 23. April 2008.

⁵²¹ Für den Entscheid vgl. AB 2013 N 1047 und AB 2013 N 1108. Zu den Beratungen vgl. Geschäft BR, 13.046, Massnahmen zur Erleichterung der Bereinigung des Steuerstreits der Schweizer Banken mit den Vereinigten Staaten. Dringliches Bundesgesetz, 29. Mai 2013.

⁵²² Art. 160 Abs. 1 BV; Art. 6 Abs. 1, Art. 45 Abs. 1 Bst. a, Art. 62 Abs. 2 ParlG.

⁵²³ Mo. Leutenegger-Oberholzer, 11.3151, Blockierung von Geldern gestürzter Potentaten, 16. März 2011.

- 187 Möglich ist auch, dass die BVers selbst mit einer *parlamentarischen Initiative* die Gesetzgebung im Bereich der Aussenpolitik in die Hand nimmt.⁵²⁴ Das Vorverfahren der Gesetzgebung wird dann statt vom BR vom Parlament selbst durchgeführt. Parlamentarische Initiativen eignen sich besonders für kleinere Rechtssetzungsprojekte.⁵²⁵ In der Aussenpolitik wurde dieses Verfahren etwa genutzt, um 2005 die vorläufige Anwendung völkerrechtlicher Verträge zu regeln.⁵²⁶ Auch die gesetzgeberische Regelung des Verfahrens und der Zuständigkeiten bei der Kündigung völkerrechtlicher Verträge geht auf eine parlamentarische Initiative zurück.⁵²⁷ Parlamentarische Initiativen der APK sind selten und haben eine Erfolgsquote von knapp 10 %.⁵²⁸
- 188 Wie Grafik 1 zeigt, betrafen von 2010 bis 2018 jährlich bis zu 15 eingereichte parlamentarische Initiativen die Aussenpolitik. Während am Anfang dieses Zeitraums nur wenige zu verzeichnen waren, waren es in den Jahren 2014–2018 immer zwischen 7 und 15 Stück. Auch ihr Anteil an allen eingereichten parlamentarischen Initiativen hat in den letzten Jahren zugenommen: 2010–2013 betrug dieser Anteil nur maximal 6 %, 2014–2018 waren es hingegen zwischen 7 und 14 %. Es lässt sich also sagen, dass die BVers parlamentarische Initiativen absolut und relativ betrachtet häufiger nutzt, um aussenpolitische Themen aufzugreifen.⁵²⁹

⁵²⁴ Art. 107 ff. ParlG.

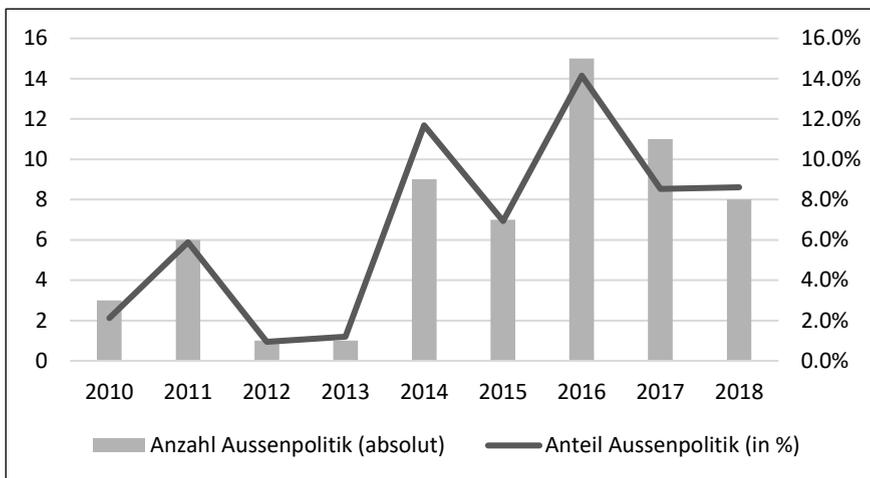
⁵²⁵ MÜLLER/UHLMANN, *Rechtsetzungslehre*, Rz. 461 ff. m.W.H.; TSCHANNEN, *Staatsrecht*, § 34, N 89, § 45, N 65.

⁵²⁶ Vgl. Bericht SPK-S, *Völkerrechtliche Verträge*. Vgl. zur vorläufigen Anwendung Rz. 372 ff.

⁵²⁷ Vgl. dazu Rz. 386 ff.

⁵²⁸ VATTER/WIRZ, *Einfluss der Bundesversammlung*, S. 23.

⁵²⁹ Erhebung durch den Autor (Stand am 1. Juni 2020). Für die Methodik und die detaillierten Zahlen vgl. Anhang II.



Grafik 1: Eingereichte parlamentarische Initiativen in der Aussenpolitik (2010–2018)

Die BVers verliert aufgrund der Internationalisierung Einfluss auf die Rechtsetzung.⁵³⁰ Das Gesagte zeigt aber, dass sie verschiedene Möglichkeiten hat, um die Aussenpolitik in Bundesgesetzen normativ zu gestalten, und dass sie diese auch nutzt. Sie kann insbesondere die Rechtsetzung anstossen und bundesrätliche Gesetzesentwürfe punktuell ändern. Die Gesetzgebung in der Aussenpolitik ist heute schon gehaltvoll, die BVers könnte deren Weiterentwicklung aber noch stärker forcieren.⁵³¹

189

IV. Verordnungen des Bundes

1. Normierung der Aussenpolitik

Rechtsetzende Bestimmungen zur Aussenpolitik, die nicht im Sinn von Art. 164 Abs. 1 BV als «wichtig» gelten, können auf Verordnungsebene angesiedelt werden.

190

Die allermeisten Normen auf dieser Ebene beruhen auf einer gesetzlichen Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen und sind in *Verordnungen des BR* enthalten.⁵³²

191

⁵³⁰ In diesem Sinn VATTER/WIRZ, Einfluss der Bundesversammlung, S. 30. Vgl. zum Wandel der Aussenpolitik Rz. 9 ff.

⁵³¹ Vgl. Rz. 172 ff.

⁵³² Art. 164 Abs. 2 BV i.V.m. Art. 182 Abs. 1 BV.

Solche Delegationen in aussenpolitischen Bundesgesetzen sind häufig,⁵³³ weshalb es auch eine Vielzahl von einschlägigen Verordnungen gibt. Ein erwähnenswertes Beispiel ist die *Kriegsmaterialverordnung (KMV)*, die der BR insbesondere gestützt auf das Kriegsmaterialgesetz (KMG) erlassen hat. Sie stipuliert unter anderem absolute Ausschlussgründe, die zum Verbot eines Kriegsmaterialexports führen. Dies ist etwa der Fall, wenn das Bestimmungsland «in einen internen oder internationalen bewaffneten Konflikt verwickelt ist» oder «Menschenrechte systematisch und schwerwiegend verletzt».⁵³⁴ Es handelt sich um eine materiell dichte Normierung eines Aspekts, bei dem es nicht nur potentielle Zielkonflikte zwischen wirtschaftlichen und ideellen Interessen gibt, sondern auch in die grundrechtlich geschützte Wirtschaftsfreiheit eingegriffen wird.⁵³⁵ Aus diesem Grund und weil Kriegsmaterialexporte auch politisch stark umstritten sind,⁵³⁶ genügt die Auflistung der Ausschlusskriterien in der Verordnung allerdings nicht. Diese müssten im Gesetz konkretisiert werden.⁵³⁷ Ein weiteres interessantes Beispiel ist das Embargogesetz. Es erklärt den BR für zuständig, *Verordnungen zur Umsetzung von Zwangsmassnahmen* zu erlassen.⁵³⁸

- 192 Gestützt auf die Verfassung oder ein Bundesgesetz, kann die BVers auch *selbst eine Verordnung erlassen*.⁵³⁹ Ein solches Beispiel im Bereich der Aussenpolitik ist die Verordnung der Bundesversammlung über die Pflege der internationalen Beziehungen des Parlamentes. Diese regelt etwa in welchen internationalen parlamentarischen Versammlungen die BVers mit ständigen Delegationen vertreten ist.⁵⁴⁰ Instruktiv ist auch die Parlamentsverordnung zu einem Verbot der terroristischen Gruppierung «Al-Qaïda» von 2012, welche die BVers auf der Grundlage ihrer Kompetenz in ausserordentlichen Umständen gemäss Art. 173 Abs. 1 Bst. c

⁵³³ Vgl. Rz. 181.

⁵³⁴ Art. 5 Abs. 2 Bst. a und b KMV.

⁵³⁵ Zu den rechtlichen Fragen beim Kriegsmaterialexport SASSÒLI, *Exportation d'armes*, S. 24 f.

⁵³⁶ Vgl. die Volksinitiative «Gegen Waffenexporte in Bürgerkriegsländer (Korrektur-Initiative)» (Vorprüfung, 27. November 2018, BBl 2018 7717 ff.) sowie die Volksinitiative «für ein Verbot von Kriegsmaterial-Exporten» (vgl. die Botschaft vom 27. August 2008, BBl 2008 7521), die nicht angenommen wurde. Kriegsmaterialexporte in den grösseren Kontext einordnend, KÜNZLI, *Unrechtsregimes*, S. 218 ff.

⁵³⁷ Vgl. dazu Rz. 194.

⁵³⁸ Art. 2 Abs. 1 und 3 EmbG. Vgl. zu den Sanktionen auch Rz. 148.

⁵³⁹ Art. 22 Abs. 2 ParlG.

⁵⁴⁰ Art. 2 VPiB.

BV erlassen hat.⁵⁴¹ Sie war an die Stelle einer mehrmals verlängerten Notverordnung des BR getreten.⁵⁴² 2015 wurde die Parlamentsverordnung durch ein befristetes, dringliches Bundesgesetz über das Verbot der Gruppierungen «Al-Qaïda» und «Islamischer Staat» sowie verwandter Organisationen abgelöst,⁵⁴³ nicht zuletzt unter Verweis auf die erforderliche formell-gesetzliche Grundlage für schwere Grundrechtseingriffe.⁵⁴⁴

2. Rolle der Bundesversammlung

Im Normalfall beschränkt sich die BVers beim Erlass von Verordnungen auf die vorgängige gesetzgeberische *Delegation der entsprechenden Kompetenz an den BR*. Gestützt auf Art. 182 Abs. 1 BV erlässt der BR dann die Ausführungsbestimmungen. Ist die BVers nicht einverstanden, kann sie diese korrigieren oder aufheben, indem sie auf Gesetzesstufe eine anderslautende Regelung trifft oder die Delegation annulliert.⁵⁴⁵ Will die BVers präventiv auf die Verordnungsgebung des BR einwirken, kann die zuständige Kommission gemäss Art. 151 Abs. 1 ParlG verlangen, dass der BR ihr den Entwurf zur Konsultation unterbreitet. In der Legislaturperiode 2011–2015 scheinen die APK allerdings keine solche Konsultationen von Verordnungen verlangt zu haben.⁵⁴⁶ Die Stellungnahme des Parlaments

193

⁵⁴¹ Verordnung der Bundesversammlung über das Verbot der Gruppierung Al-Qaïda und verwandter Organisationen vom 23. Dezember 2011, AS 2012 1, in Kraft vom 1. Januar 2012 bis zum 31. Dezember 2014.

⁵⁴² Vgl. Botschaft Parlamentsverordnung Al-Qaïda.

⁵⁴³ BG Al-Qaïda. Das Gesetz gilt bis 31. Dezember 2022 (vgl. AS 2018 3345 und Botschaft Verlängerung BG Al-Qaïda).

⁵⁴⁴ Vgl. Botschaft BG Al-Qaïda, S. 8929 und 8936 f. Beim Erlass der durch das Bundesgesetz abgelösten Parlamentsverordnung hatte der BR noch argumentiert, «dass die vorliegend gewählte Form der Verordnung der Bundesversammlung auch für schwere Grundrechtseingriffe eine hinreichende Grundlage bietet» (Botschaft Parlamentsverordnung Al-Qaïda, S. 4504 f.).

⁵⁴⁵ MÜLLER/UHLMANN, Rechtsetzungslehre, Rz. 420 f.; RHINOW *et al.*, Verfassungsrecht, Rz. 2342. Die Einführung eines «Verordnungsvetos» der BVers wird diskutiert, ist bisher aber nicht eingeführt worden (vgl. Pa.Iv. Aeschi, 14.422, Einführung des Verordnungsvetos, 16. Juni 2014).

⁵⁴⁶ Vgl. Sekretariat APK, Die Aussenpolitische Kommission des Nationalrats in der 49. Legislaturperiode, 2011 – 2015, undatiert, <<https://www.parlament.ch/centers/documents/de/legislaturueckblick-apk-n-2011-2015-d.pdf>> [1. Juni 2019], S. 2 und 8 ff.; Sekretariat APK, Die Aussenpolitische Kommission des Ständerates in der 49. Legislaturperiode, 2011 – 2015, undatiert, <<https://www.parlament.ch/centers/documents/>

im Rahmen einer Konsultation ist rechtlich nicht bindend, kann aber eine politische Wirkung haben.⁵⁴⁷

- 194 Besteht Uneinigkeit über den Inhalt einer bundesrätlichen Verordnungsänderung, kann die BVers – abgesehen von der schon erwähnten Interventionsmöglichkeit auf Gesetzesstufe – vom BR auch eine *Anpassung der Verordnung mittels Motion zur fordern*.⁵⁴⁸ Im Bereich der Aussenpolitik hat die BVers auf diesem Weg beispielsweise 2014 eine Anpassung der Kriterien für den Kriegsmaterialexport durchgesetzt.⁵⁴⁹ Umgekehrt hat die BVers 2018 eine vom BR geplante Änderung der Kriegsmaterialverordnung faktisch gestoppt: Der BR wollte die Kriterien für den Export in der Verordnung lockern.⁵⁵⁰ Dann aber nahm der Nationalrat eine Motion an, welche verlangte, die inhaltlichen Kriterien der Verordnung in das Gesetz zu verschieben.⁵⁵¹ Als dann auch noch in den Medien vom mutmasslichen Einsatz von schweizerischen Sturmgewehren im Krieg in Jemen berichteten, verzichtete der BR auf die Verordnungsänderung.⁵⁵²
- 195 Erlässt die BVers eine Verordnung in eigener Kompetenz, *kann sie direkter auf den Inhalt einwirken*, indem sie die Bestimmungen nach ihren Vorstellungen ausgestaltet. Beim erwähnten Verbot der «Al-Qaïda» handelte sie dabei auf der Basis

de/legislaturrueckblick-apk-s-2011-2015-d.pdf> [1. Juni 2019], S. 2 und 8 ff. Zwar wird in der Übersicht die Zahl von 40 bzw. 42 «Konsultationen zu Verordnungsentwürfen des Bundesrates» genannt, doch handelt es sich dabei um Konsultationen im Rahmen von Art. 152 ParlG (Information und Konsultation im Bereich der Aussenpolitik) und nicht Art. 151 ParlG (Konsultation beim Erlass von Verordnungen).

⁵⁴⁷ Die Möglichkeit einer Konsultation begrüssend, GRAF, Komm. ParlG, Art. 151, N 27; kritisch MÜLLER/UHLMANN, Rechtsetzungslehre, Rz. 420 ff.

⁵⁴⁸ MÜLLER/UHLMANN, Rechtsetzungslehre, Rz. 420 f.

⁵⁴⁹ Vgl. Mo. SiK-S, 13.3662, Benachteiligung der Schweizer Sicherheitsindustrie beseitigen, 25. Juni 2013, die zu einer Änderung von Art. 5 KMV im Jahr 2014 führte.

⁵⁵⁰ BR, Kriegsmaterialverordnung wird angepasst, 15. Juni 2018, <<https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen/bundesrat.msg-id-71161.html>> [1. Juni 2019].

⁵⁵¹ Mo. BDP, 18.3394, Verbreiterung der demokratischen Basis von Waffenexporten, 28. Mai 2018. Ähnlich schon Mo. Haering Binder, 00.3613, Bewilligungskriterien für Auslandsgeschäfte, 24. November 2000, die zurückgezogen wurde.

⁵⁵² BR, Der Bundesrat verzichtet auf Anpassung der Kriegsmaterialverordnung, 31. Oktober 2018, <<https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-72742.html>> [1. Juni 2019]. In der Folge lehnte der Ständerat die Motion ab, da ihr Hauptziel mit der Kehrtwende des BR erreicht war (AB 2019 S 108 ff.).

einer Botschaft und eines Entwurfs des Bundesrates.⁵⁵³ Die ebenfalls erwähnte Verordnung über die internationalen Beziehungen des Parlaments geht hingegen auf eine parlamentarische Initiative und die Vorarbeiten der zuständigen Kommission zurück.⁵⁵⁴

Insgesamt kann die BVers *nur eingeschränkt an der Aussenpolitik mitwirken, indem sie die Rechtsetzung auf Verordnungsebene beeinflusst*. Art. 164 BV beschränkt den Inhalt von Verordnungen auf nicht wichtige rechtsetzende Bestimmungen. Die Steuerungswirkung auf die Aussenpolitik ist dadurch grundsätzlich begrenzt. Wenn Verordnungen aber entgegen der Verfassung doch wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthalten, wie bei der KMV, kann die BVers mittels Motionen aussenpolitische Weichenstellungen faktisch ohne Gesetzgebungsverfahren und die Möglichkeit eines Referendums durchsetzen. 196

V. **Rechtsetzung und verfassungsrechtliche Grundsätze**

Evaluiert man die Rechtsetzung anhand der aussenpolitischen Grundsätze der parlamentarischen Mitwirkung an der Aussenpolitik,⁵⁵⁵ lassen sich folgende Schlüsse ziehen: 197

Die *gemeinsame Verantwortung von BVers und BR* für die Aussenpolitik kommt in der Rechtsetzung zum Tragen. Die beiden Organe arbeiten in aller Regel eng zusammen, wobei der BR meist am Ursprung der Rechtsetzung steht. Die BVers nimmt das Verfahren mit parlamentarischen Initiativen aber auch immer wieder selbst in die Hand und erlässt gelegentlich Verordnungen. In diesem Sinn kann von einer *Kooperation und Koordination bei der Rechtsetzung in der Aussenpolitik* gesprochen werden. 198

Die BVers *nimmt das Recht und die Pflicht wahr, die Aussenpolitik mittels Rechtsetzung zu gestalten*. Die BVers fordert den BR regelmässig zur Einleitung der Rechtsetzung auf und nimmt gelegentlich auf die Entwürfe des BR Einfluss. Die Rechtsetzung in der Aussenpolitik ist seit 1990 deutlich umfangreicher geworden. Früher erstreckte sich die Normierung auf einzelne Bereiche wie die Entwicklungszusammenarbeit, heute sind zahlreiche Aspekte der Aussenpolitik Gegen- 199

⁵⁵³ Vgl. Rz. 192.

⁵⁵⁴ Bericht APK-S, Internationale Tätigkeiten. Vgl. auch Rz. 192.

⁵⁵⁵ Vgl. 105 ff.

stand von Rechtsnormen. Qualitativ betrachtet dominieren Bestimmungen, die Zuständigkeiten und Verfahren regeln oder auf generische Ziele verweisen. Allerdings gibt es unterdessen zahlreiche Bestimmungen, welche die aussenpolitischen Ziele materiell konkretisieren oder hierarchisieren. Wie neuere Bundesgesetze mit substanziellen Bestimmungen zeigen, besteht das Potential, die Aussenpolitik noch stärker zu normieren.

- 200 Die Rechtsetzung ist die Stammfunktion der BVer – sie entspricht ihrer funktionalen *Eignung als Organ im Verfassungsstaat*. Da Bundesgesetze generell-abstrakter Natur sind, wichtige Inhalte regeln und langfristig angelegt sind, trifft die BVer in der Regel bei der Rechtsetzung auf dieser Stufe Leitentscheidungen und befasst sich mit Grundsatzfragen. Die Rechtsetzung auf Gesetzesstufe ist aus diesen Gründen ein Instrument, dass sich ausserordentlich gut für die Mitwirkung der BVer an der Aussenpolitik eignet.
- 201 Demokratisch problematisch ist es, wenn die BVer wichtige Aspekte der Aussenpolitik über die Einflussnahme auf Verordnungen steuert (wie bei der KMV), statt sie auf Gesetzesstufe zu regeln. Gleiches gilt, wenn die BVer mittels Gesetzgebung die verfassungsrechtlichen Grenzen des Gewaltenteilungsprinzips zu verschieben sucht, statt eine Verfassungsreform anzustreben. Dies ist etwa bei der parlamentarischen Initiative zu beobachten, die zur gesetzlichen Regelung der Kündigung von völkerrechtlichen Verträgen führte.⁵⁵⁶
- 202 *Dass die Beteiligung der BVer sich auf die gesamte Aussenpolitik bezieht und neue Entwicklungen umfasst*, gilt auch für die Rechtsetzung. Die Breite der aussenpolitisch relevanten Erlasse zeigt, dass die BVer ihre Kompetenz in diesem Sinn wahrnimmt.
- 203 Die Rechtsetzung stellt ein *unterschätztes Instrument der Mitwirkung an der Aussenpolitik* dar. Sie kann Ziele, Grundsätze, Zuständigkeiten und Verfahren regeln. Die demokratische Abstützung von Bundesgesetzen durch das parlamentarische Verfahren und das Referendumsrecht sprechen ebenfalls für die verstärkte Rechtsetzung in der Aussenpolitik.

⁵⁵⁶ Vgl. dazu Rz. 386 ff.

B. Oberaufsicht

I. Oberaufsicht unter Beachtung der Gewaltenteilung

Die BVers ist gemäss Art. 169 Abs. 1 BV für die Oberaufsicht über den BR zuständig. Zur Aussenpolitik heisst es im *zweiten Halbsatz von Art. 166 Abs. 1 BV* zudem spezifisch: «Die Bundesversammlung [...] beaufsichtigt die Pflege der Beziehungen zum Ausland.» Die eigenständige Bedeutung der zweitgenannten Bestimmung ist jedoch gering.⁵⁵⁷ Erstens umfasst das allgemeine Oberaufsichtsrecht alle Aktivitäten des BR, auch die Aussenpolitik.⁵⁵⁸ Zweitens kann es sich nicht um ein Recht handeln, das der BVers besonders weitgehende Aufsichtsbefugnisse in der Aussenpolitik verschafft. Für diese Lesart gibt es in der Entstehungsgeschichte keine Hinweise und sie würde dem Gewaltenteilungsprinzip widersprechen.⁵⁵⁹ Daran ändert auch nichts, dass in Art. 166 Abs. 1 BV der Begriff «beaufsichtigt» verwendet wird, während in Art. 169 Abs. 1 BV von «Oberaufsicht» die Rede ist.⁵⁶⁰ Die weite Formulierung «Pflege der Beziehungen zum Ausland» zeigt aber, dass sich die BVers nicht nur mit der Aussenpolitik des BR befassen soll, sondern generell mit dem Verhältnis der Schweiz zum Ausland. Dazu gehören etwa die eigenen internationalen Beziehungen des Parlaments⁵⁶¹ und die ausserpolitischen Aktivitäten der Kantone.⁵⁶² Da diese Aspekte andernorts behandelt werden,⁵⁶³ konzentrieren sich die folgenden Ausführungen auf das allgemeine Oberaufsichtsrecht gemäss Art. 169 Abs. 1 BV. 204

Zweck der Oberaufsicht gemäss Art. 169 Abs. 1 BV ist es, im demokratischen Staat die *politische Verantwortlichkeit der Regierung* zu sichern und das Vertrauen der Bevölkerung diese zu vergrössern.⁵⁶⁴ Die Oberaufsicht umfasst das 205

⁵⁵⁷ EPINEY, BS Komm. BV, Art. 166, N 22.

⁵⁵⁸ EHRENZELLER, SG Komm. BV, Art. 166, N 32; EPINEY, BS Komm. BV, Art. 166, N 22; SÄGESSER, Komm. BV, Art. 166, Rz. 526.

⁵⁵⁹ AUBERT, Petit comm. Cst., Art. 166, N 11; EHRENZELLER, SG Komm. BV, Art. 166, N 31. Vgl. zur Gewaltenteilung bei der Oberaufsicht auch Rz. 206.

⁵⁶⁰ Hervorhebung hinzugefügt.

⁵⁶¹ AUBERT, Petit comm. Cst., Art. 166, N 11; SÄGESSER, Komm. BV, Art. 166, Rz. 526.

⁵⁶² EHRENZELLER, SG Komm. BV, Art. 166, N 32; EPINEY, BS Komm. BV, Art. 166, N 22.

⁵⁶³ Vgl. Rz. 469 ff. zu den internationalen Beziehungen und Rz. 118 ff. zur Rolle der Kantone in der Aussenpolitik.

⁵⁶⁴ BIAGGINI, Komm. BV, Art. 169, N 2.

Sammeln von Informationen, Formulieren von Empfehlungen und Anregen von Massnahmen. Im Unterschied zur Aufsicht gehört dazu aber nicht die Aufhebung oder Änderung von Entscheiden.⁵⁶⁵ Die BVers hat weder ein hierarchisches Weisungsrecht gegenüber dem BR, noch ist sie eine «Überregierung».⁵⁶⁶

- 206 Heute liegt der Oberaufsicht ein *kooperatives Verständnis* der Gewaltenteilung zu Grunde.⁵⁶⁷ Das ist gerade für die Aussenpolitik von grosser Bedeutung, wo die Exekutive traditionell eine starke Position hat, die Legislative sich aber unterdessen aktiver einbringt.⁵⁶⁸ Allerdings *setzt die Gewaltenteilung der parlamentarischen Oberaufsicht in der Aussenpolitik Grenzen*.⁵⁶⁹ Die Oberaufsicht darf nicht dazu führen, dass der BR bei seinen in der Verfassung niedergelegten Aufgaben stark eingeschränkt oder blockiert wird.⁵⁷⁰ In der Aussenpolitik sind zudem klassische Verwaltungsverfahren mit abschliessenden Entscheiden die Ausnahme. Sie ist geprägt von einem kontinuierlichen Anpassen an die sich wandelnden aussenpolitischen Gegebenheiten. Da die Oberaufsicht im Grundsatz *nachträglich*, d.h. nach dem abschliessenden Entscheid der Regierung zu erfolgen hat, ist der Raum für die Oberaufsicht in der Aussenpolitik eingeschränkt. Die *begleitende* Oberaufsicht ist zwar möglich, doch ist dabei besondere Zurückhaltung seitens der BVers angezeigt.⁵⁷¹ Schliesslich ist die begleitende Oberaufsicht in der Aussenpolitik auch als rein faktischen Gründen beschränkt, da die Dynamik hoch ist.⁵⁷²
- 207 Die Oberaufsicht liegt in der *Kompetenz der BVers*, d.h. beim Plenum von National- und Ständerat.⁵⁷³ Diese hat mehrere spezielle Organe geschaffen, die sich mit

⁵⁶⁵ So explizit Art. 24 Abs. 4 Satz 1 ParlG.

⁵⁶⁶ BIAGGINI, Komm. BV, Art. 169, N 2.

⁵⁶⁷ MASTRONARDI *et al.*, SG Komm. BV, Art. 169, N 3; SÄGESSER, Komm. ParlG, Art. 26, N 42.

⁵⁶⁸ FRICK, Oberaufsicht, S. 88.

⁵⁶⁹ MASTRONARDI *et al.*, SG Komm. BV, Art. 169, N 3; SÄGESSER, Komm. ParlG, Art. 26, N 41 ff.; in diesem Sinn auch BIAGGINI, Komm. BV Art. 169, N 3. Zur Gewaltenteilung in der Aussenpolitik vgl. Rz. 63 ff.

⁵⁷⁰ SÄGESSER, Oberaufsicht, S. 133.

⁵⁷¹ HÄGGI FURRER/MERKER, BS Komm. BV, Art. 169, N 8 ff., 41; FRICK, Oberaufsicht, S. 89 ff.; MASTRONARDI *et al.*, SG Komm. BV, Art. 169, N 10 ff.; SÄGESSER, Oberaufsicht, S. 134. Vgl. auch GPK, Handlungsgrundsätze, S. 4843.

⁵⁷² MOERI, Kompetenzen, S. 237 f. Zur Dynamisierung vgl. Rz. 29 f.

⁵⁷³ Art. 169 Abs. 1 BV und Art. 26 Abs. 1 ParlG.

der Oberaufsicht befassen.⁵⁷⁴ Die *Legislativkommissionen*, darunter die APK, haben hingegen grundsätzlich keinen Auftrag zur Oberaufsicht,⁵⁷⁵ sie neigen aber dazu, ihr Mandat weit auszulegen.⁵⁷⁶ Auch die *einzelnen Parlamentarierinnen und Parlamentarier* beteiligen sich an der Oberaufsicht, indem sie ihr Auskunfts-, Einsicht-, Antrags- und Vorstossrecht nutzen.⁵⁷⁷

Adressaten der parlamentarischen Oberaufsicht sind insbesondere *der BR und die Bundesverwaltung*,⁵⁷⁸ zu der die eidgenössischen Departemente, darunter das EDA, gehören.⁵⁷⁹ In der Folge werden verschiedene Formen der Oberaufsicht in der Aussenpolitik thematisiert. 208

II. Berichte des Bundesrates

Der jährliche *Geschäftsbericht des BR* war lange das zentrale Instrument der parlamentarischen Oberaufsicht.⁵⁸⁰ Der Bericht fasst die Aktivitäten zusammen und dokumentiert, inwieweit der BR die Jahresziele erreicht hat.⁵⁸¹ Weil der Bericht nicht nach Innen- und Aussenpolitik differenziert, ergibt sich daraus nur beschränkt ein Bild der Aussenbeziehungen. In den Ratsplenen werden jeweils gewisse Schwerpunkte öffentlich hervorgehoben, z.B. der Kriegsmaterialexport.⁵⁸² Mit der Genehmigung per eBB entlasteten die Räte den Bundesrat politisch von der Verantwortung für seine Geschäftsführung.⁵⁸³ 209

⁵⁷⁴ BIAGGINI, Komm. BV, Art. 169, N 14; MASTRONARDI *et al.*, SG Komm. BV, Art. 169, N 32 ff.

⁵⁷⁵ Art. 44 Abs. 1 ParlG «e contrario». Gemäss Bst. e der Bestimmung sorgen die Kommissionen immerhin für die «Wirksamkeitsüberprüfung».

⁵⁷⁶ MASTRONARDI *et al.*, SG Komm. BV, Art. 169, N 33.

⁵⁷⁷ Vgl. Rz. 219 ff.

⁵⁷⁸ Art. 169 Abs. 1 BV und Art. 26 Abs. 1 ParlG.

⁵⁷⁹ SÄGESSER, Oberaufsicht, S. 127 f.

⁵⁸⁰ MASTRONARDI *et al.*, SG Komm. BV, Art. 169, N 29.

⁵⁸¹ Vgl. z.B. Geschäftsbericht des Bundesrates 2018, Band I und II, 20. Februar 2019, <<https://www.bk.admin.ch/bk/de/home/dokumentation/fuehrungsunterstuetzung/ge-schaeftsbericht.html>> [1. Juni 2019].

⁵⁸² Vgl. das Votum Eder, AB 2017 S 424 und die Reaktion von Bundesrätin Leuthard, AB 2017 S 426.

⁵⁸³ Art. 144 f. ParlG.

- 210 Für eine gezielte Betrachtung ist der jährliche *Aussenpolitische Bericht* geeigneter.⁵⁸⁴ Dieser setzt den Auftrag in Art. 148 Abs. 3 ParlG um, der BVer periodisch einen Bericht zur Aussenpolitik der Schweiz vorzulegen.⁵⁸⁵ In den letzten Jahren hat sich der Bericht an der geltenden Aussenpolitischen Strategie⁵⁸⁶ orientiert und jeweils ein Schwerpunkt Kapitel enthalten. Dies erlaubt dem BR, bedeutende weltpolitische Entwicklungen und den Umgang der Schweiz damit analytisch darzulegen.⁵⁸⁷ Die Mitglieder der BVer ihrerseits können sich bei der Behandlung des Berichts zur Aussenpolitik äussern.⁵⁸⁸ Im Gegensatz zum Ständerat verläuft die Diskussion im Nationalrat in der Regel kontrovers und unter Beteiligung zahlreicher Votantinnen und Votanten.⁵⁸⁹ Prozedural nehmen beide Räte vom Aussenpolitischen Bericht Kenntnis.
- 211 Auch der jährliche *Bericht über die vom BR selbstständig abgeschlossenen Verträge* ist ein Instrument der Oberaufsicht.⁵⁹⁰ Erwähnenswert sind auch der jährliche Aussenwirtschaftsbericht⁵⁹¹ sowie der Sicherheitspolitische Bericht⁵⁹² und der Bericht über die Politik im Bereich der Menschenrechte,⁵⁹³ die in grösseren Abständen erscheinen.
- 212 Jedes Jahr gibt es zudem eine Vielzahl nicht-periodischer Berichte. Für das Jahr 2018 hat der BR 33 Berichte identifiziert, welche für die Aussenpolitik relevant

⁵⁸⁴ Vgl. Aussenpolitischer Bericht 2018.

⁵⁸⁵ GRAF, Komm. ParlG, Art. 148, N 20; MATTLE, Politische Planung, S. 132. Allerdings stützt der BR seinen jährlichen Bericht nicht ausdrücklich auf Art. 148 Abs. 3 ParlG. Der ehemalige Ständerat Stähelin monierte 2007, dem Text fehle dafür die zukunftsgerichtete und mittelfristige Ausrichtung (AB 2007 S 1156).

⁵⁸⁶ Aussenpolitische Strategie 2016–2019.

⁵⁸⁷ Vgl. z.B. den Abschnitt «Aussenpolitische Entwicklungslinien: globale Gouvernanz in einer fragmentierten Welt» im Aussenpolitischen Bericht 2018, S. 1510 ff.

⁵⁸⁸ Vgl. z.B. Votum Köppel, AB 2019 N 518, zur Europapolitik; Votum Jositsch, AB 2019 S 141 f., der angesichts globaler Herausforderungen mehr internationales Engagement forderte.

⁵⁸⁹ Vgl. AB 2019 N 515 ff.

⁵⁹⁰ Vgl. z.B. Bericht über die im Jahr 2017 abgeschlossenen völkerrechtlichen Verträge, 1. Juni 2018, BBl 2018 4273.

⁵⁹¹ Bericht Aussenwirtschaftspolitik 2018.

⁵⁹² Bericht BR, Sicherheitspolitik 2016.

⁵⁹³ Bericht über die Menschenrechtsaussenpolitik der Schweiz: Bilanz 2015–2018, Anhang 1, Aussenpolitischer Bericht 2018, S. 1568 ff.

sind.⁵⁹⁴ Diese gehen auf Parlamentsvorstösse zurück oder sind in Bundesgesetzen vorgesehen.⁵⁹⁵ Diese Berichte erlauben es der BVers, aktuelle Themen zu vertiefen und gegebenenfalls Massnahmen einzuleiten.

III. Laufende Kontrolle

Angesichts der gewachsenen Dynamik der Aussenpolitik⁵⁹⁶ überrascht es nicht, dass die Prüfung des Geschäftsberichtes an Bedeutung verloren und laufende Kontrollen an Bedeutung gewonnen haben.⁵⁹⁷ Die Geschäftsprüfungskommissionen (GPK) machen beispielsweise Dienststellenbesuche und Inspektionen nach dem Stichprobenprinzip, wobei sie auf gewisse Verwaltungsbereiche oder Themen, wie die Aussenpolitik, fokussieren. Sie kontrollieren zudem, ob die ausgesprochenen Empfehlungen umgesetzt worden sind.⁵⁹⁸ Die grössten Spannungen zwischen Oberaufsicht und Gewaltenteilung bestehen bei laufenden Kontrollen.⁵⁹⁹ 213

Ein wichtiges Mittel bei laufenden Kontrollen in der Aussenpolitik sind vertiefende Berichte. Die GPK untersuchten und berichteten in den letzten Jahren etwa über die Beteiligung des Bundes an Wirtschaftssanktionen (2018), die Auswirkungen von Freihandelsabkommen (2017), die Rekrutierung von diplomatischem Personal (2016), die interdepartementale Zusammenarbeit in der Aussenpolitik (2014–15), die Personenfreizügigkeit (2012 und 2014), den Vorsitz der Schweiz im Ministerkomitee des Europarates (2011), die Finanzkrise und die Herausgabe von UBS-Kundendaten (2010–11), das Verhalten der Bundesbehörden in der diplomatischen Krise zwischen der Schweiz und Libyen (2010), die Reaktion der DEZA auf den Tsunami in Sri Lanka (2008) und die Visaerteilung durch die 214

⁵⁹⁴ Berichte des Bundesrates zu aussenpolitischen Aspekten, Anhang 2 Aussenpolitischer Bericht 2018, 1586 ff.

⁵⁹⁵ Art. 15 EmbG; Art. 24 SRVG; Art. 5 und 10 BG FF; Art. 32 KMG; Art. 9 Abs. 3 BG EZA; Art. 17 BG OZA; Art. 37 BPS; Art. 2 Abs. 7 BG EB.

⁵⁹⁶ Vgl. Rz. 29 f.

⁵⁹⁷ ALBRECHT, Oberaufsicht, S. 33; HÄGGI FURRER/MERKER, BS Komm. BV, Art. 169, N 50; MASTRONARDI *et al.*, SG Komm. BV, Art. 169, N 30.

⁵⁹⁸ ALBRECHT, Oberaufsicht, S. 33.

⁵⁹⁹ MASTRONARDI *et al.*, SG Komm. BV, Art. 169, N 30.

Auslandvertretungen der Schweiz (2007).⁶⁰⁰ Die Geschäftsprüfungsdelegation (GPDel) widmete sich dem «Fall Tinner» betreffend die Vernichtung von Akten zu Kernwaffen auf der Grundlage von Notrecht.⁶⁰¹ Die Finanzkommissionen (FK) befassten sich insbesondere mit der Entwicklungszusammenarbeit⁶⁰² und internationalen Steuerfragen.⁶⁰³ Die Berichte führen nicht selten zu grösseren Überprüfungen und Anpassungen seitens des BR. So befeuerte beispielsweise der Bericht zur Libyenkrise die Schaffung eines Krisenmanagement-Zentrums beim EDA⁶⁰⁴ und derjenige zur Personalpolitik Veränderungen im diplomatischen Karrieresystem.⁶⁰⁵

- 215 Es lässt sich bilanzieren, dass sich die BVers regelmässig und mit feststellbarer Wirkung mit aussenpolitischen Fragestellungen im Rahmen der laufenden Kontrollen auseinandersetzt.

IV. Parlamentarische Untersuchungen

- 216 Die BVers kann mittels einfachem Bundesbeschluss (eBB) eine parlamentarische Untersuchungskommission (PUK) zur Klärung von Vorkommnissen von grosser Tragweite einsetzen.⁶⁰⁶ Diese hat besonders weitgehende Informationsrechte und Untersuchungsbefugnisse.⁶⁰⁷ Eine PUK darf namentlich die Protokolle der Bun-

⁶⁰⁰ Für sämtliche Berichte vgl. Berichte der GPK, <<https://www.parlament.ch/de/organe/kommissionen/aufsichtskommissionen/geschaeftspruefungskommissionen-gpk/berichte>> [1. Juni 2019].

⁶⁰¹ Bericht GPDel, Fall Tinner.

⁶⁰² FK-N/S, Die Entwicklungshilfe unter Finanzpolitischen Gesichtspunkten, 1. Juli 2016, <<https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-fk-n-s-2016-07-01.aspx>> [1. Juni 2019]; FK-N, Finanzkommission will Mittelweg bei der Entwicklungshilfe, 15. November 2010, <<https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/2010/mm-fk-n-2010-11-15.aspx>> [1. Juni 2019].

⁶⁰³ FK-N/S, FK-Mitglieder beraten die Folgen internationaler Steuerfragen, 2. Juli 2012, <<https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/2012/mm-fk-n-s-2012-07-02.aspx>> [1. Juni 2019].

⁶⁰⁴ Stellungnahme BR zum Bericht GPK-S, Libyen, S. 4375 f.

⁶⁰⁵ EDA, Das EDA modernisiert sein System der beruflichen Entwicklung, 13. April 2017, <<https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-66393.html>> [1. Juni 2019]; Stellungnahme BR zum Bericht GPK-S, Personal.

⁶⁰⁶ Art. 163 ParlG.

⁶⁰⁷ Art. 165 ff. ParlG.

desratssitzungen und als geheim eingestufte Akten einsehen sowie Zeuginnen und Zeugen einvernehmen.⁶⁰⁸

Bisher wurden vier verschiedene PUK eingesetzt, wobei keine davon die Aussenpolitik im engeren Sinn betraf.⁶⁰⁹ Hingegen gab es in jüngerer Zeit mehrere erfolglose Anträge für PUK, die sich stark mit aussenpolitischen Fragen befasst hätten. Konkret hätten sie sich etwa mit schweizerischer Spionage in Deutschland,⁶¹⁰ mit der Abstimmung zum Beitritt zum Schengen-Raum⁶¹¹ oder mit Neutralitäts- und Souveränitätsfragen im Zusammenhang mit einer umstrittenen Konferenz auseinandersetzen sollen.⁶¹² Es gab auch mehrere gescheiterte Versuche, die Entscheide des BR «im Zusammenhang mit der Finanzkrise, der UBS und im Rahmen der internationalen Beziehungen» zu untersuchen.⁶¹³ Mehrmals war erfolglos eine PUK betreffend die Beziehungen der Schweiz zum südafrikanischen Apartheid-Regime gefordert worden.⁶¹⁴ 217

Sachlich gibt es keine erhöhte Notwendigkeit, im Bereich der Aussenpolitik eine PUK einzusetzen. Geheimhaltungs- und Landesinteressen mögen zwar in diesem Bereich eine grössere Bedeutung haben. Allerdings haben auch die regulären Aufsichtskommissionen weitgehende Informationsrechte und die Aufsichtsdelegationen sind in Bezug auf die Herausgabe von geheimen Informationen und Zeugen 218

⁶⁰⁸ Art. 166 Abs. 1 i.V.m. Art. 154 Abs. 2 ParlG.

⁶⁰⁹ Vgl. STORZ/MUELLER, *Parlamentarische Kontrolle*, S. 175 ff.

⁶¹⁰ Pa.Iv. Grüne, 17.464, *Parlamentarische Untersuchungskommission im Fall Daniel M. Nachrichtendienst, Strafverfolgungsbehörden und parlamentarische Kontrolle*, 16. Juni 2017.

⁶¹¹ Pa.Iv. SVP, 11.454, *Schengen-Abstimmung. Massive Fehlinformation. Einsetzung einer PUK*, 16. Juni 2011.

⁶¹² Pa.Iv. Baettig, 11.484, *Parlamentarische Initiative Intransparente Gouvernanz, Angriff auf die Souveränität und die Neutralität. Eine PUK ist nötig*, 28. September 2011.

⁶¹³ Mo. Wyss, 10.3081, *Finanzkrise und UBS. Einsetzung einer PUK*, 11. März 2010; Pa.Iv. Büro N, 10.401, *Finanzkrise/UBS. Einsetzung einer PUK*, 5. Februar 2010. Vgl. auch die zurückgezogene Pa.Iv. SP, 09.512, *Parlamentarische Untersuchungskommission zur Finanzkrise und ihren Folgen*, 11. Dezember 2009.

⁶¹⁴ Pa.Iv. SP, 06.403, *Parlamentarische Initiative Komplizenschaft der Schweiz mit dem Apartheid-Regime in Südafrika. Einsetzung einer Parlamentarischen Untersuchungskommission*, 14. März 2006; Pa.Iv. Günter, 2.464, *Beziehungen der schweizerischen Nachrichtendienste zum südafrikanischen Geheimdienst. Einsetzen einer PUK*, 28. November 2002; Pa.Iv. De Dardel, 01.448, *PUK. Nachrichtendienste und Apartheid*, 4. Oktober 2001.

befragungen einer PUK gar gleichgestellt.⁶¹⁵ Die Einsetzung einer PUK wäre somit primär ein politisches Signal, dass es sich um ausserpolitische «Vorkommnisse von grosser Tragweite»⁶¹⁶ handelt. Eine PUK ist die «ultima ratio» im Rahmen der Oberaufsicht, weshalb die BVer nur sehr zurückhaltend zu diesem Mittel greift.⁶¹⁷ Wie die erfolglosen Anträge zeigen, ist aber eine PUK mit einem ausserpolitischen Schwerpunkt durchaus denkbar.

V. Auskunfts- und Einsichtsrecht

- 219 Alle Mitglieder der BVer haben im Rahmen ihres Mandats ein Auskunfts- und Einsichtsrecht gegenüber dem BR und der Bundesverwaltung.⁶¹⁸ Da das Recht alle Angelegenheiten des Bundes umfasst, können sie es zur Ausübung der Oberaufsicht in der Aussenpolitik nutzen.
- 220 Die Parlamentarierinnen und Parlamentarier dürfen grundsätzlich auch Auskunft über vertrauliche Informationen verlangen.⁶¹⁹ Sie sind dabei selbst an das Amtsgeheimnis gebunden.⁶²⁰ Einschränkungen des Auskunfts- und Einsichtsrechts existieren insbesondere bei Informationen «deren Kenntnisnahme durch Unberechtigte den Landesinteressen einen Schaden zufügen kann».⁶²¹ Diese offene Formulierung verschafft dem BR relativ viel Spielraum.⁶²² Sie kann die Grundlage sein, ein Informationsgesuch zur Aussenpolitik zurückzuweisen. Zu denken ist etwa an laufende internationale Verhandlungen.⁶²³ Einem Ratsmitglied bleibt in

⁶¹⁵ Vgl. Art. 153 ParlG für die Aufsichtskommissionen, Art. 169 Abs. 2 BV und Art. 154 ff. ParlG für die Aufsichtsdelegationen und Art. 166 Abs. 1 ParlG für die PUK.

⁶¹⁶ Art. 163 Abs. 1 ParlG «in fine».

⁶¹⁷ Die Einsetzung einer PUK wird seit Bestehen des Instruments häufig gefordert, allerdings selten mit Erfolg (vgl. SCHWAGER, Komm. ParlG, Art. 163, N 19 ff.).

⁶¹⁸ Art. 7 Abs. 1 ParlG.

⁶¹⁹ WYSS, Komm. ParlG, Art. 7, N 20.

⁶²⁰ Art. 8 ParlG.

⁶²¹ Art. 7 Abs. 2 Bst. b ParlG.

⁶²² WYSS, Komm. ParlG, Art. 7, N 22, 27.

⁶²³ WYSS, Komm. ParlG, Art. 7, N 22.

diesem Fall der Weg über die Oberaufsichtsorgane der BVer, die weitergehende Rechte haben.⁶²⁴

Die Praxis bei den individuellen Auskunfts- und Einsichtsgesuchen lässt sich naturgemäß von aussen schwer erfassen, da die Auskunftsersuchen und die Antworten nicht öffentlich sind.⁶²⁵ Gemäss WYSS werden die Informationsbedürfnisse meist pragmatisch befriedigt. Der komplexe Mechanismus zur Beseitigung von Uneinigkeiten zwischen einem Ratsmitglied und dem BR⁶²⁶ komme kaum je zur Anwendung.⁶²⁷ Die Attraktivität von individuellen Auskunfts- und Einsichtsgesuchen wird dadurch gemindert, dass Informationsvorstösse einem einzelnen Ratsmitglied die Möglichkeit bieten, ebenso einfach und erst noch öffentlichkeitswirksam zu Informationen zu kommen.⁶²⁸ Auf diesem Weg erhaltene Informationen lassen sich politisch besser verwerten als verborgen ablaufende Auskunfts- und Einsichtsgesuche.

221

VI. Informationsvorstösse (Anfrage, Interpellation und Frage)

Die Mitglieder der BVer, die Fraktionen und die Kommissionen haben das Recht, Vorstösse einzureichen. Die Vorstösstypen Anfrage, Interpellation und Frage in der nationalrätlichen Fragestunde sind klassische Instrumente der Oberaufsicht, die sich vorwiegend aus Art. 169 Abs. 1 BV ableiten.⁶²⁹ Sie werden vorliegend als *«Informationsvorstösse»* bezeichnet. Postulat und Motion haben ebenfalls Bezüge zur Oberaufsicht, stützen sich aber in erster Linie auf das Auftragsrecht gemäss Art. 171 Abs. 1 BV.⁶³⁰ Diese Instrumente werden daher später behandelt.⁶³¹

222

⁶²⁴ Vgl. Rz. 218.

⁶²⁵ WYSS, Komm. ParlG, Art. 7, N 17.

⁶²⁶ Art. 7 Abs. 3–6 ParlG.

⁶²⁷ WYSS, Komm. ParlG, Art. 7, N 28 f.

⁶²⁸ Vgl. dazu sogleich Rz. 222 ff.

⁶²⁹ Gleichzeitig gelten sie auch als Aufträge i.S.v. Art. 171 Satz 1 BV vgl. MASTRONARDI *et al.*, SG Komm. BV, Art. 169, N 28; MASTRONARDI/MÄRKLI, SG Komm. BV, Art. 171, N 7, 10.

⁶³⁰ WYSS, Parlamentarisches Verfahren, S. 94; MASTRONARDI/MÄRKLI, SG Komm. BV, Art. 171, N 7; GRAF, Komm. ParlG, Art. 28, N 24.

⁶³¹ Vgl. Rz. 237 ff.

1. Mittel zur Oberaufsicht und zur Einflussnahme

- 223 Anfrage, Interpellation und Frage in der Fragestunde des Nationalrats⁶³² dienen der BVers hauptsächlich dazu, Informationen vom BR zu erhalten.⁶³³ Mit einer *Anfrage* wird der BR aufgefordert, zu einer Angelegenheit des Bundes Auskunft zu geben. Mit seiner schriftlichen Antwort ist das Geschäft erledigt.⁶³⁴ Im Unterschied dazu kann bei der *Interpellation* eine Diskussion im Rat stattfinden.⁶³⁵ Der Nationalrat kennt zudem das Institut der *Fragestunde*, welche die Ratsmitglieder zur Oberaufsicht nutzen können.⁶³⁶ Sie dient während der Sessionen der Behandlung aktueller Fragen, die das zuständige Mitglied des BR kurz mündlich oder bei Zeitmangel schriftlich beantwortet.⁶³⁷
- 224 Parlamentarische Vorstösse *haben generell stark zugenommen*.⁶³⁸ Bei den Informationsvorstössen hängt dies insbesondere damit zusammen, dass ein einzelnes Mitglied der BVers damit den BR zu einer raschen, öffentlichen Antwort verpflichten kann. Sie sind daher beliebte Instrumente, um sich mit wenig Aufwand gegenüber der Wählerschaft sichtbar einzusetzen und zu positionieren.⁶³⁹ Interpellation und Frage in der nationalrätlichen Fragestunde können in den Räten behandelt werden, wodurch Ratsmitglieder zu einer aussenpolitischen Thematik Stellung beziehen und in einen Austausch mit dem BR treten können. Auch wenn Informationsvorstösse keine Aufträge an den BR enthalten dürfen, erweisen sie sich als *Mittel zur Einflussnahme auf die bundesrätliche Aussenpolitik*.⁶⁴⁰
- 225 Die Antworten des BR auf Informationsvorstösse sind öffentlich. Der BR wird gezwungen, seine Haltung transparent zu machen und sich damit auseinanderzusetzen, wie seine Politik in der demokratischen Gesellschaft rezipiert wird. In der

⁶³² Art. 118 Abs. 1 Bst. c und d, Art. 119 Abs. 1 und Art. 125 ParlG. Die Frage in der Fragestunde gemäss Art. 31 GRN stützt sich auf Art. 125 ParlG, obwohl sie dort nicht ausdrücklich erwähnt ist (GRAF, Komm. ParlG, Art. 28, N 25).

⁶³³ WYSS, Parlamentarisches Verfahren, S. 97.

⁶³⁴ Art. 125 Abs. 1 und 5 ParlG.

⁶³⁵ Art. 125 Abs. 1 und 4 bzw. Art. 119 Abs. 5 Bst. a ParlG.

⁶³⁶ MASTRONARDI *et al.*, SG Komm. BV, Art. 169, N 28.

⁶³⁷ Art. 31 Abs. 1, 4 und 6 GRN

⁶³⁸ BRÜSCHWEILER/VATTER, Vorstösse, S. 78 ff., 94; GRAF, Komm. ParlG, Art. 28, N 7 ff.

⁶³⁹ GRAF, Komm. ParlG, Art. 125, N 7.

⁶⁴⁰ MOERI, Kompetenzen, S. 267; BORER, Legalitätsprinzip, S. 503.

Aussenpolitik bestehen teilweise *Geheimhaltungsinteressen*.⁶⁴¹ Der BR muss in seinen öffentlichen Antworten auf Informationsvorstösse keine vertraulichen Informationen bekannt geben.⁶⁴² Parlamentarierinnen und Parlamentarier können diese stattdessen mit ihren individuellen Auskunftsrechten erfragen⁶⁴³ oder im Rahmen geschlossener Kommissionsitzungen beziehen.⁶⁴⁴ In beiden Fällen sind sie an das Amtsgeheimnis gebunden.⁶⁴⁵ Der BR wies beispielsweise in seiner Stellungnahme zu einem Vorstoss zu laufenden Verhandlungen über ein Dienstleistungsabkommen darauf hin, dass diese eine gewisse Vertraulichkeit erforderten und er daher in den APK über den Fortschritt berichten werde.⁶⁴⁶

2. Praxis im Bereich der Aussenpolitik

Der Inhalt von Informationsvorstössen zur Aussenpolitik variiert stark. Parlamentarierinnen und Parlamentarier wollen beispielsweise vom BR wissen, welche Strategie er verfolgt⁶⁴⁷ oder welche Haltung die Schweiz gegenüber anderen Akteuren der internationalen Gemeinschaft vertritt.⁶⁴⁸ Wie die sehr grosse Zahl der Vorstösse belegt, stehen aber oft nicht das langfristige Vorgehen oder grössere Zusammenhänge im Zentrum, sondern *vereinzelte aussenpolitische Aktualitäten*.⁶⁴⁹ Das hat auch damit zu tun, dass Informationsvorstösse eine rasche Stellung-

226

⁶⁴¹ Vgl. Rz. 81.

⁶⁴² GRAF, Komm. ParlG, Art. 125, N 9.

⁶⁴³ Vgl. Rz. 219 ff.

⁶⁴⁴ Art. 44 Abs. 1 Bst. c und Art. 47 ParlG.

⁶⁴⁵ Art. 8 ParlG.

⁶⁴⁶ Stellungnahme BR zur dringlichen Anf. Fricker, 16.1023, TTIP und Tisa. Welche Auswirkungen hätten diese transatlantischen Freihandels- und Dienstleistungsabkommen auf die Schweiz?, 2. Juni 2016.

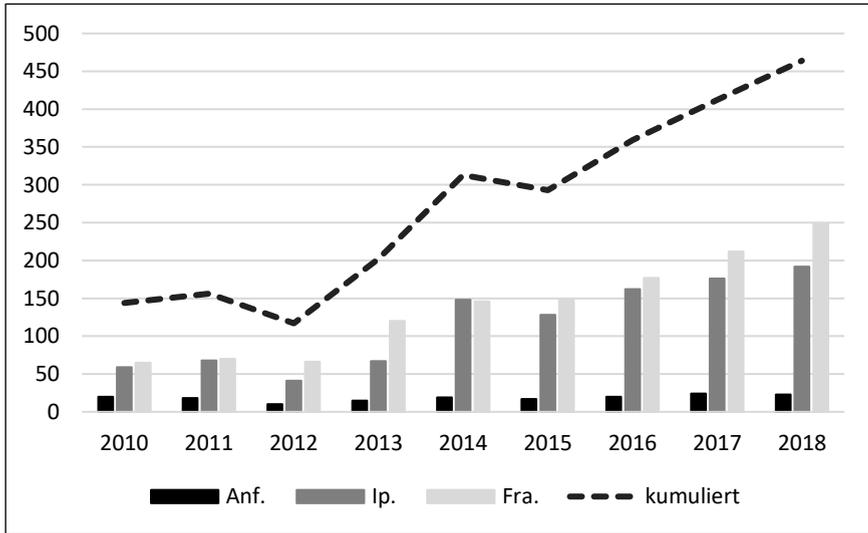
⁶⁴⁷ Z.B. Ip. Sollberger, 17.3344, Verhandlungsstrategie gegenüber der EU im Interesse der Schweiz, 4. Mai 2017; Ip. Friedl, 17.3141, Implementierung der Ziele der Agenda 2030. Berücksichtigung der Geschlechterfrage, 15. März 2017; Ip. Naef, Welche Aussenpolitik gegenüber den autoritären Monarchien im Golfkooperationsrat?, 19. März 2015; Anf. Müller, 09.1051, Welche Aussenpolitik braucht die Schweiz?, 20. März 2009.

⁶⁴⁸ Z.B. Fra. Sommaruga, 16.5190, Israelische Siedlungen auf dem Gebiet des palästinensischen Staates. Haltung der Schweiz, 31. Mai 2016.

⁶⁴⁹ Z.B. Ip. Chevalley, 16.3643, Warum wird Schweizer Touristinnen und Touristen nicht von Reisen nach Paris abgeraten?, 12. September 2016.

nahme des BR erfordern.⁶⁵⁰ Für eine umfassende Berichterstattung und Beurteilung durch den BR steht das Postulat als Mittel der BVers im Vordergrund.⁶⁵¹

- 227 Wie Grafik 2 veranschaulicht, haben die Mitglieder der BVers Informationsvorstösse im Bereich der Aussenpolitik im Zeitraum 2010–2018 *zunehmend häufig genutzt*. 2010 wurden 144 solche Vorstösse eingereicht, 2018 waren es schon 464. Darunter waren 2018 wenige Anfragen (23), viele Interpellationen (192) und noch mehr Fragen in der Fragestunde (249).⁶⁵²



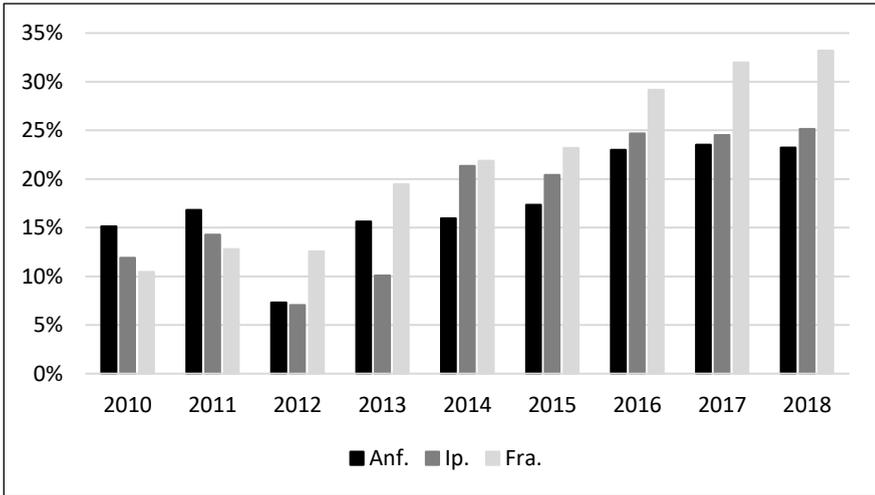
Grafik 2: Anzahl aussenpolitische Informationsvorstösse (absolut, 2010–2018)

- 228 Aufgrund der allgemeinen Zunahme von Vorstössen ist es für ein aussagekräftiges Bild nötig, auch den *Anteil der aussenpolitischen Informationsvorstössen*, bezogen auf alle Informationsvorstösse, zu betrachten. Dieser Anteil ist bei allen Typen von Informationsvorstössen grösser geworden. Besonders hoch war er am Ende des Beobachtungszeitraums bei Fragen in der Fragestunde (33 %) (vgl. Grafik 3). Die BVers schenkt demnach bei Informationsvorstössen der Aussenpolitik im Verhältnis zu anderen Politikbereichen verstärkte Aufmerksamkeit.

⁶⁵⁰ MOERI, Kompetenzen, S. 266.

⁶⁵¹ Vgl. Rz. 238 ff.

⁶⁵² Erhebung durch den Autor (Stand am 1. Juni 2020). Für die Methodik und die detaillierten Zahlen vgl. Anhang II.



Grafik 3: Anteil ausserpolitische Informationsvorstösse an allen Informationsvorstössen (in %, 2010–2018)

VII. Oberaufsicht und verfassungsrechtliche Grundsätze

Betrachtet man die Oberaufsicht im Bereich der Aussenpolitik im Licht der *verfassungsrechtlichen Grundsätze* der Mitwirkung der BVers,⁶⁵³ lassen sich folgende Schlussfolgerungen ziehen: 229

Die Oberaufsicht ist ein zentrales Instrument der Mitwirkung, da sie den *Informationsfluss* vom BR hin zur BVers sichert. Sie trägt wesentlich dazu bei, dass der BR seine generell starke Rolle in der Aussenpolitik nicht im Dunkeln spielen kann, sondern seine Haltung und seine Aktivitäten begründen muss. Diese Transparenz und die präventive Wirkung der Oberaufsicht tragen zum Vertrauen bei, das zwischen BVers und BR notwendig ist. 230

Die Instrumente der Oberaufsicht ermöglichen einen staatsleitenden Dialog zwischen BR und BVers in einem Gebiet, das von einer zunehmenden *Dynamik* geprägt ist.⁶⁵⁴ Namentlich die individuellen Auskunftsrechte der Mitglieder der 231

⁶⁵³ Vgl. Rz. 105 ff.

⁶⁵⁴ Vgl. 29 f.

BVers und die Informationsvorstösse erlauben es, rasch Fragen zu aktuellen Entwicklungen zu stellen und Antworten des BR zu erhalten.

- 232 Die Oberaufsicht führt auch zu *Spannungen zwischen den Gewalten*. Im Bereich der Aussenpolitik sind sie aber beschränkt. Erstens verschafft die Oberaufsicht keine verbindlichen Entscheidungsrechte der BVers im Zuständigkeitsbereich des BR. Zweitens ist die Oberaufsicht nur ausnahmsweise begleitend, wodurch der BR Raum für seine Entscheidungen hat.
- 233 Kritisch zu würdigen ist die Tatsache, dass eine sehr hohe Zahl von Informationsvorstössen zu verzeichnen ist und viele davon auf einer Ebene ansetzen, auf der sich die BVers gemäss ihrer funktionalen *Organeignung* nicht einbringen sollte. Sie betreffen nicht die langfristig-strategische, sondern die kurzfristig-operationelle Dimension der Aussenpolitik, welche die Verfassung dem BR zuschreibt. Zudem droht durch die Vielzahl der Vorstösse der Blick auf die wesentlichen Fragen verloren zu gehen, die der demokratischen Legitimierung, der Leitentscheidungen und des Diskurses durch die BVers bedürften.
- 234 Grundsätzlich entspricht aber ein Informationsvorstoss durchaus den Grundsätzen der parlamentarischen Mitwirkung an der Aussenpolitik. Da er primär der Information dient, *passt er gut zur vorgesehenen Kooperation und Koordination der Organe in der Aussenpolitik*. Ein Informationsvorstoss hat zudem eine wichtige Artikulations- und Kommunikationsfunktion.⁶⁵⁵ Er kann der erste Schritt sein für eine spätere, substantiellere Intervention des Parlaments.
- 235 Die BVers nimmt ihre *Pflicht, im Rahmen der Oberaufsicht an der Aussenpolitik mitzuwirken* wahr. Die Oberaufsichtsorgane befassen sich regelmässig mit den auswärtigen Angelegenheiten. Der Aussenpolitische Bericht und zahlreiche thematische Berichte gehen auf Impulse der BVers zurück und werden von dieser jeweils behandelt. Auch der seit 2010 deutlich gestiegene Anteil der Informationsvorstösse, die sich mit der Aussenpolitik befassen, zeigt das Engagement der BVers.
- 236 Das Gesamtsystem der Oberaufsicht funktioniert und *entspricht weitestgehend den verfassungsrechtlichen Grundsätzen*. Dazu trägt auch bei, dass es seitens der BVers eine Vielzahl von Akteuren – vom einzelnen Parlamentsmitglied bis zur GPDel – und eine Vielzahl von Instrumenten – von der diskreten Anfrage bis zu

⁶⁵⁵ GRAF, Komm. ParlG, Art. 28, N 35.

einer Dienststelleninspektion mit anschliessendem öffentlichem Bericht – gibt. So lässt sich in aller Regel das für die jeweilige Situation adäquate Mittel finden.

C. Aufträge

Als Aufträge im Sinn von Art. 171 Abs. 1 BV gelten die parlamentarischen Vorstösse gemäss Art. 118 ff. ParlG.⁶⁵⁶ Da die «Informationsvorstösse» Anfrage, Interpellation und die Frage in der Fragestunde des Nationalrats bereits als Instrumente der Oberaufsicht besprochen wurden,⁶⁵⁷ beschränkt sich dieser Abschnitt auf das Postulat und die Motion. 237

I. Postulat

1. Initiatives Instrument zur vertieften Prüfung

Ein Postulat beauftragt den BR zu prüfen und *zu berichten, ob ein Erlass oder eine andere Massnahme angezeigt ist, oder einen Bericht zu einem anderen Gegenstand vorzulegen*.⁶⁵⁸ Nimmt ein Rat das Postulat an, muss der BR Bericht erstatten.⁶⁵⁹ 238

Das Postulat geht über einen Informationsvorstoss hinaus.⁶⁶⁰ Zwar dient es der BVers ebenfalls dazu, Auskunft über aussenpolitische Vorgänge zu erhalten, das Postulat verlangt aber weitergehende Abklärungen. Das hat damit zu tun, dass der Zeithorizont für die Antwort länger ist und der BR schriftlich antwortet.⁶⁶¹ Zudem ist ein Postulat in dem Sinn konkret, dass es den BR regelmässig auffordert, zu sagen, ob er aufgrund seiner Abklärungen einen Erlass vorschlagen oder eine Massnahme einleiten will.⁶⁶² Diese, auf eine mögliche Handlung ausgerichtete Natur des Postulats macht es zu einem *initiativen und gestaltenden Instrument*. Es 239

⁶⁵⁶ MASTRONARDI/MÄRKLI, SG Komm. BV, Art. 171, N 10; MERKER/CONRADIN, BS Komm. BV, Art. 171, N 6 ff.

⁶⁵⁷ Vgl. Rz. 222 ff.

⁶⁵⁸ Art. 123 ParlG. Vgl. auch Art. 118 Abs. 1 Bst. b und Art. 124 ParlG.

⁶⁵⁹ Art. 124 Abs. 2 und 3 ParlG.

⁶⁶⁰ Zu den Informationsvorstössen vgl. Rz. 222 ff.

⁶⁶¹ Art. 124 Abs. 1 und 3 ParlG.

⁶⁶² Variante des Postulats gemäss Art. 124 Abs. 1 Satz 1 ParlG.

dient der Artikulation der Haltung der BVers sowie des BR und damit dem ausserpolitischen Dialog der Staatsorgane.⁶⁶³ Postulate sind schliesslich ein Mittel der politischen Planung.⁶⁶⁴

2. Praxis im Bereich der Aussenpolitik

240 Postulate waren in den letzten Jahren wichtige ausserpolitische Interventionsmittel des Parlaments. Auf ein Postulat der APK-S geht insbesondere der periodische *Aussenpolitische Bericht* zurück, der die zuvor stark fragmentierte Berichterstattung ablöste und seit 2009 jährlich erscheint.⁶⁶⁵ Parlamentarierinnen und Parlamentarier nutzen Postulate regelmässig, um eine Standortbestimmung zu erwirken. Es lassen sich Vorstösse mit einer geographischen Ausrichtung identifizieren, etwa zur Europapolitik,⁶⁶⁶ zu Asien⁶⁶⁷ oder zu Eritrea.⁶⁶⁸ Andere stellen eine bestimmte ausserpolitische Thematik in Vordergrund, z.B. die schweizerische Kandidatur für den Sicherheitsrat der UNO,⁶⁶⁹ die Politik gegenüber Entwicklungslän-

⁶⁶³ BORER, Legalitätsprinzip, S. 502 f.; MOERI, Kompetenzen, S. 264 f.

⁶⁶⁴ MOERI, Kompetenzen, S. 264. Zur Politischen Planung vgl. Rz. 270 ff.

⁶⁶⁵ Po. APK-S, 06.3417, Wiederkehrende Berichte des Bundesrates an die Aussenpolitischen Kommissionen, 1. September 2006. Zum Aussenpolitischen Bericht vgl. Rz. 210.

⁶⁶⁶ Po. Grüne, 14.4080, Evaluation der bilateralen Verträge mit der EU, 8. Dezember 2014; Po. Aeschi, 13.3151, Lagebeurteilung der Beziehungen zwischen der Schweiz und Europa, 20. März 2013; Po. Markwalder, 09.3560, Europapolitik. Evaluation, Prioritäten, Sofortmassnahmen und nächste Integrationsschritte, 10. Juni 2009.

⁶⁶⁷ Po. Aeschi, 14.3263, Die Schweiz im asiatischen Zeitalter, 21. März 2014.

⁶⁶⁸ Po. Pfister, 15.3954, Endlich klare Informationen zu Eritrea, 24. September 2015.

⁶⁶⁹ Po. APK-N, 13.3005, Bundesrätlicher Bericht zur Mitgliedschaft im Uno-Sicherheitsrat, 15. Januar 2013.

dern,⁶⁷⁰ die Migration,⁶⁷¹ das Völkerrecht,⁶⁷² Wirtschaft und Menschenrechte,⁶⁷³ der Schutz religiöser Minderheiten im Ausland⁶⁷⁴ oder Fragen in Zusammenhang mit Schweizerinnen und Schweizern im Ausland.⁶⁷⁵ Auch die *aussenpolitischen Zuständigkeiten* von BVers und BR waren schon Gegenstand eines Postulats.⁶⁷⁶

Zwischen 2010 und 2018 hat die *Anzahl aussenpolitischer Postulate zugenommen*, wie Grafik 4 zeigt.⁶⁷⁷ Am Anfang der Zeitspanne waren 14 eingereichte Postulate in einem Jahr zu verzeichnen, am Ende 35. Die Postulate werden tendenziell auch häufiger angenommen und verpflichten dadurch den BR (6 gegenüber 16).⁶⁷⁸

241

⁶⁷⁰ Po. Maury Pasquier, 15.3920, Unlautere und unrechtmässige Finanzflüsse aus Entwicklungsländern, 23. September 2015; Po. WAK-N, Vor- und Nachteile eines Informationsabkommens mit Entwicklungsländern, 1. Oktober 2010.

⁶⁷¹ Po. Amarelle, 12.3858, Migrationspartnerschaften. Kontrolle und Evaluation, 27. September 2012.

⁶⁷² Po. Stöckli, 13.4187, 40 Jahre EMRK-Beitritt der Schweiz. Erfahrungen und Perspektiven, 12. Dezember 2013; Po. APK-S, 10.3004, Vereinbarkeit der revidierten Europäischen Sozialcharta mit der schweizerischen Rechtsordnung, 12. Januar 2010; Po. APK-S, 08.3445, Das humanitäre Völkerrecht und die heutigen bewaffneten Konflikte, 20. Juni 2008; Po. SPK-N, 08.3765, Volksinitiativen und Völkerrecht, 20. November 2008; Po. RK-S, 07.3764, Verhältnis zwischen Völkerrecht und Landesrecht, 16. Oktober 2007.

⁶⁷³ Po. Von Graffenried, 12.3503, Eine Ruggie-Strategie für die Schweiz, 13. Juni 2012.

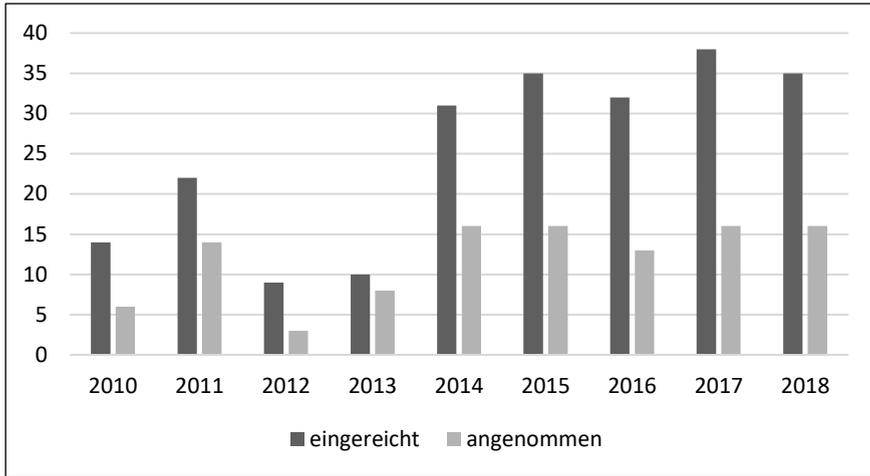
⁶⁷⁴ Po. Von Siebenthal, 14.3823, Bericht über die Situation religiöser Minderheiten und mögliche Massnahmen der Schweiz, 25. September 2014.

⁶⁷⁵ Po. Graber, 14.3752, Auslandschweizer. Anlaufstelle für Steuer- und Finanzfragen sowie Zugang zum Zahlungsverkehr, 22. September 2014; Po. APK-S, 11.3760, Konzept für das schweizerische Aussennetz, 5. September 2011.

⁶⁷⁶ Po. APK-S, 18.4104, Konsultation und Mitwirkung des Parlamentes im Bereich von Soft Law, 12. November 2018.

⁶⁷⁷ Erhebung durch den Autor (Stand am 1. Juni 2020). Für die Methodik und die detaillierten Zahlen vgl. Anhang II.

⁶⁷⁸ Die Zahlen zu den angenommenen Postulaten dürften in der Realität noch höher ausfallen, insbesondere am Ende der Beobachtungsperiode. Der Grund ist, dass Postulate erst dann «angenommen» sein können, wenn sie im Rat behandelt wurden. Dies ist bei neueren Postulaten teilweise noch nicht geschehen.



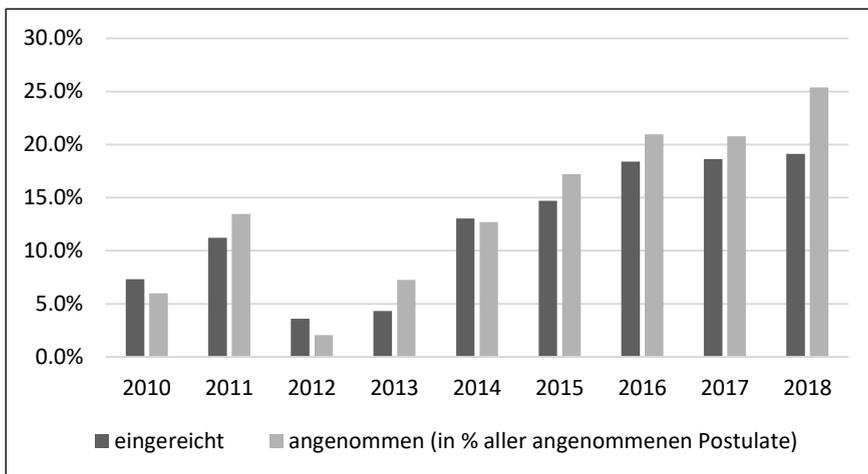
Grafik 4: Anzahl aussenpolitische Postulate und deren Erfolg (absolut, 2010–2018)

- 242 Da es allgemein immer mehr Vorstösse gibt,⁶⁷⁹ lohnt sich der Blick auf die Relationen: Der Anteil der *aussenpolitischen Postulate* an allen Postulaten hat sich zwischen 2010 und 2018 vergrössert (vgl. Grafik 5). Bei den *eingereichten* Postulaten nahm er von 7 auf 19 % zu. Dies zeugt vom stärkeren Willen der Urheberinnen und Urheber, über aussenpolitische Vorgänge informiert zu werden und sich durch umfassende Berichte eine Grundlage für allfällige Interventionen zu verschaffen. Beim Anteil der Aussenpolitik bei den *angenommenen* Postulaten⁶⁸⁰ lässt sich zwischen 2010 und 2018 eine noch stärkere Steigerung von 6 auf gut 25 % feststellen.⁶⁸¹ M.a.W. betraf 2018 jedes vierte angenommene Postulat die Aussenpolitik.

⁶⁷⁹ Vgl. Rz. 224.

⁶⁸⁰ Verhältnis zwischen angenommenen aussenpolitischen Postulaten und allen angenommenen Postulaten.

⁶⁸¹ Da neuere Postulate noch nicht vom zuständigen Rat behandelt worden sein können, dürfte die Zahl der angenommenen Postulate noch steigen.



Grafik 5: Anteil aussenpolitische Postulate und deren Erfolg (in %, 2010–2018)

II. Motion

1. Forderung eines Erlasses oder einer Massnahme

Die Motion geht über die bereits thematisierten Vorstossarten hinaus.⁶⁸² Sie beauftragt den BR «einen Entwurf zu einem Erlass der Bundesversammlung vorzulegen oder eine Massnahme zu treffen».⁶⁸³ Eine Motion muss von beide Räten angenommen werden.⁶⁸⁴ Sie hat daher grosses politisches Gewicht, ist aber letztlich rechtlich nicht durchsetzbar.⁶⁸⁵ 243

2. Praxis im Bereich der Aussenpolitik

Aussenpolitische Motionen enthalten *heterogene Forderungen an den BR*. Eine wichtige Motion führte dazu, dass der BR seit 2012 eine Aussenpolitische Strategie 244

⁶⁸² Vgl. Rz. 222 ff. (Informationsvorstösse) und Rz. 238 ff. (Postulat).

⁶⁸³ Art. 120 Abs. 1 ParlG.

⁶⁸⁴ Art. 121 Abs. 2–4 ParlG. Ausnahmsweise bedarf es laut Art. 121 Abs. 5 ParlG keiner Annahme im Zweitrat, wenn es um Organisations- oder Verfahrensfragen in einem Rat oder um gleichlautende Kommissionsmotionen geht.

⁶⁸⁵ GRAF, Komm. ParlG, Art. 120, N 15; WAGNER, Motion, S. 142 ff.

gie für die jeweilige Legislaturperiode verabschiedet.⁶⁸⁶ Oft zielen Motionen darauf ab, direkt auf ein aussenpolitisches Geschäft einzuwirken. Aufgrund einer Motion⁶⁸⁷ verzichtete der BR beispielsweise darauf, die Botschaft in Guatemala zu schliessen.⁶⁸⁸ Eine andere verlangte, «in Eritrea sofort eine Botschaft zu eröffnen».⁶⁸⁹ Eine Motion des früheren Ständerats Dick Marty aus dem Jahr 2009 zu den Verfahrensgarantien bei UNO-Sanktionen beschäftigt den BR bis heute.⁶⁹⁰

245 Obwohl Motionen ein starkes Mittel sind, haben sie zum Teil *Detailfragen zum Inhalt*, die über die organadäquate Beteiligung der BVers an der Aussenpolitik hinausgehen. Aufgrund von zwei Motionen wird beispielsweise an Empfängen in schweizerischen Botschaften nur noch Alkohol schweizerischen Ursprungs ausgeschrieben.⁶⁹¹ Die hohe Zahl der eingereichten Motionen ist ebenfalls ein Indiz, dass die angemessene Tragweite für eine parlamentarische Mitwirkung teilweise nicht erreicht wird.

246 Die Motion ist *quantitativ ein wichtiges aussenpolitisches Instrument* für die BVers.⁶⁹² Die Zahl der aussenpolitischen Motionen hat stark zugenommen, wie Grafik 6 zeigt. 30 *eingereichten* Motionen im Jahr 2010, stehen 87 Motionen im Jahr 2018 gegenüber. Die Anzahl nahm 2014 plötzlich stark zu und verharrte danach auf einem relativ hohen Niveau. Über den ganzen Zeitraum hinweg werden konstant nur wenige Motionen *angenommen*.⁶⁹³

⁶⁸⁶ Mo. Müller, 10.3212, Klare strategische Ausrichtung der Aussenpolitik, 18. März 2010. Vgl. Aussenpolitische Strategie 2016–2019.

⁶⁸⁷ Mo. APK-N, 12.3991, Aufrechterhaltung der Schweizer Botschaft in Guatemala, 20. November 2012.

⁶⁸⁸ Bericht BR, Mo./Po. 2014, S. 3112. Der BR hielt fest, dass «der Entscheid zur Schliessung einer Schweizer Auslandvertretung in die alleinige Kompetenz des Bundesrats fällt».

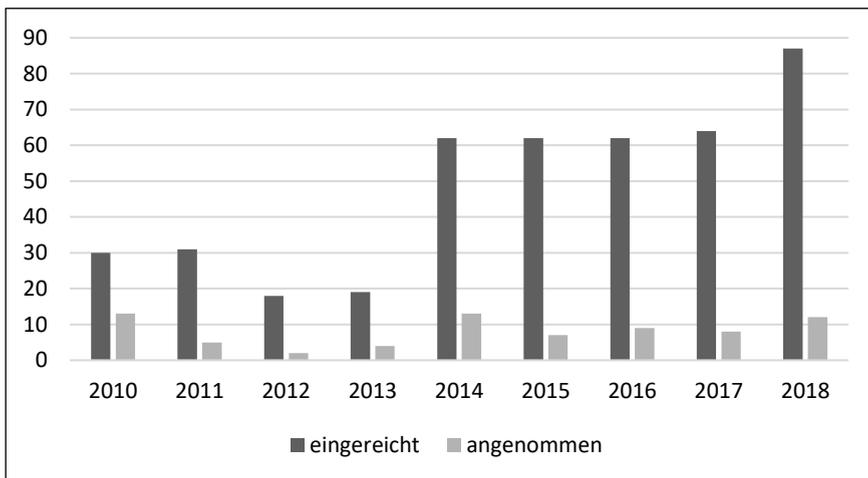
⁶⁸⁹ Mo. SVP, 17.3098, Eröffnung einer Schweizer Botschaft in Eritrea. Aussennetz im Dienste der Landesinteressen, 13. März 2017. Sie wurde im Zweitrat zum Auftrag abgeschwächt, «die diplomatische Präsenz zu stärken».

⁶⁹⁰ Mo. Marty, 09.3719, Die Uno untergräbt das Fundament unserer Rechtsordnung, 12. Juni 2009. Die Räte haben es bisher abgelehnt, die Motion abzuschreiben.

⁶⁹¹ Mo. Hurter, 10.3838, Offizielle Schweizer Anlässe im Ausland mit Schweizer Wein und Spirituosen, 1. Oktober 2010; Mo. Darbellay, 10.3820, Pflicht zum Ausschank von Schweizer Weinen in den Botschaften, 1. Oktober 2010.

⁶⁹² EHRENZELLER, SG Komm. BV, Art. 166, N 27.

⁶⁹³ Erhebung durch den Autor (Stand am 1. Juni 2020). Für die Methodik und die detaillierten Zahlen vgl. Anhang II. Die Zahlen zu den angenommenen Motionen



Grafik 6: Anzahl ausserpolitische Motionen und deren Erfolg (absolut, 2010–2018)

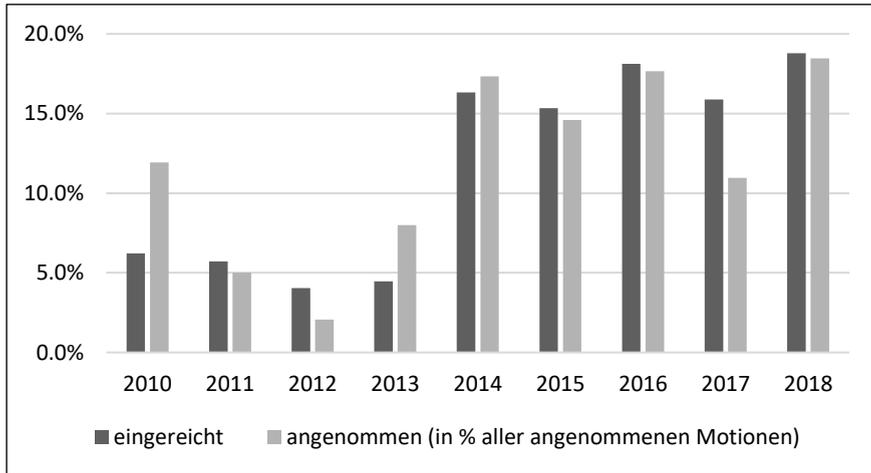
Da die Zahl der Vorstösse generell gestiegen ist,⁶⁹⁴ ist es angezeigt, sich die Relationen zu vergegenwärtigen. Es lässt sich feststellen, dass der *Anteil eingereicherter ausserpolitischer Motionen* bezogen auf sämtliche eingereichten Motionen seit 2010 zugenommen hat, von gut 6 auf knapp 19 % im Jahr 2018, wobei es 2014 zu einer markanten Steigerung kam (vgl. Grafik 7). Dies bedeutet, dass Motionen häufiger eingesetzt wurden, um Aussenpolitik zu betreiben. Setzt man nur die *angenommenen* ausserpolitischen Motionen ins Verhältnis zu allen angenommenen Motionen, ist ein ähnliches Muster zu erkennen.⁶⁹⁵ In der zweiten Hälfte der Beobachtungsperiode ist ein tendenziell höherer Anteil angenommener ausserpolitischer Motionen zu verzeichnen. 2018 lag er bei knapp 19 %. Zu diesem Zeitpunkt betraf also etwa jede fünfte angenommene Motion die Aussenpolitik.

247

dürften in Wirklichkeit höher ausfallen, besonders am Ende des Beobachtungszeitraums. Der Grund ist, dass Motionen erst dann «angenommen» sein können, wenn sie von beiden Räten behandelt wurden. Dies ist vor allem bei jüngeren Motionen teilweise noch nicht passiert.

⁶⁹⁴ Vgl. Rz. 224.

⁶⁹⁵ In der Realität dürften die Zahlen vor allem am Ende des Beobachtungszeitraums höher sein, weil die Motionen in den Plenen teilweise noch nicht behandelt worden sind.



Grafik 7: Anteil aussenpolitische Motionen und deren Erfolg (in %, 2010–2018)

3. Aussenpolitische Motionen im verfassungsunmittelbaren Kompetenzbereich des Bundesrates

a) Unproblematische Vorlagen-Motion

248 Wie wirken aussenpolitische Motionen auf den BR? Weitgehend unproblematisch ist die erste Variante der Motion, bei der die BVers den BR verpflichtet, ihr *einen Erlassentwurf vorzulegen* (sog. «Vorlagen-Motion»). Das Parlament verlangt damit Unterstützung bei der Wahrnehmung seiner legislativen Kernkompetenz.⁶⁹⁶ Da die Aussenpolitik der Rechtsetzung grundsätzlich zugänglich ist,⁶⁹⁷ kann die BVers diesen Motionstypus nutzen, um eine Veränderung der rechtlichen Rahmenbedingungen anzustossen. Wenige derartige Motionen werden angenommen.⁶⁹⁸

⁶⁹⁶ GRAF, Komm. ParlG, Art. 120, N 12 f.; MASTRONARDI/MÄRKLI, SG Komm. BV, Art. 171, N 16; WAGNER, Motion, S. 98.

⁶⁹⁷ Vgl. Rz. 160 ff. Vgl. auch MOERI, Kompetenzen, S. 259 f.

⁶⁹⁸ Z.B. Mo. Romano, 16.3213, Kompetenz zur verdeckten Registrierung im SIS. Fedpol muss nicht ausgeschlossen bleiben, 18. März 2016; Mo. Caroni, 15.3557, Obligatorisches Referendum für völkerrechtliche Verträge mit verfassungsmässigem Charakter, 15. Juni 2016; Mo. SP, 14.3120, Die Partnerschaft mit Europa sicherstellen, 19. März 2014.

b) Problematik der Massnahmen-Motion

Die zweite Art der Motion, die vom BR fordert, *eine Massnahme zu treffen* (sog. «Massnahmen-Motion»), birgt verfassungsrechtliche Probleme. Unter der aBV war umstritten, ob Motionen im Zuständigkeitsbereich des BR zulässig sind und verbindlich wirken (die Rede war von der «unechten Motion»).⁶⁹⁹ Heute verleiht Art. 171 BV der BVers ausdrücklich das Recht, mit «Aufträgen» auf den Zuständigkeitsbereich des BR «einzuwirken». Die Bestimmung überlässt die Ausgestaltung der Auftragsinstrumente dem Gesetzgeber.⁷⁰⁰ Dieser beschloss bei der Erarbeitung des ParlG, dass eine Motion auch im Kompetenzbereich des BR nicht nur eine Richtlinie darstellt, sondern einen verbindlichen Auftrag.⁷⁰¹ 249

Dies ändert allerdings nichts daran, *dass die verfassungsrechtliche und gesetzliche Zuständigkeitsordnung bei der Umsetzung von Motionen massgeblich bleibt*.⁷⁰² 250
 Art. 120 Abs. 2 ParlG sieht daher zwei alternative Rechtsfolgen einer angenommenen Massnahmen-Motion im Kompetenzbereich des BR vor: «Ist der Bundesrat für die Massnahme zuständig, so trifft er diese oder unterbreitet der Bundesversammlung den Entwurf eines Erlasses, mit dem die Motion umgesetzt werden kann.» Der BR kann also dem Willen der BVers nachkommen. Als zweite Möglichkeit kann er sich weigern, die Massnahme selbst zu treffen. Allerdings muss er der BVers dann mit einem Erlassentwurf vorschlagen, ihr die Zuständigkeit für die Massnahme abzutreten.⁷⁰³ Bei *bundesgesetzlich* an den BR delegierten Zuständigkeiten wird die Delegation also rückgängig gemacht, d.h. die Befugnis zur BVers zurückgeholt. Wenn der BR beispielsweise eine Verordnung nicht im Sinn einer Massnahmen-Motion anpassen will, muss er dem Parlament vorschlagen, die

⁶⁹⁹ Zur Rechtswirkung unter der aBV im Allgemeinen GRAF, Komm. ParlG, Art. 120, N 1 ff.; GRAF, Gewaltenteilung, S. 11 ff.; MASTRONARDI/MÄRKLI, SG Komm. BV, Art. 171, N 14; SCHMID, Aufträge, S. 99 ff.; spezifisch zur Aussenpolitik BLUM *et al.*, Beteiligungsrechte, S. 549 f.; BORER, Legalitätsprinzip, S. 504 ff.; MOERI, Kompetenzen, S. 116 ff., 259 ff.; WAGNER, Motion, S. 199 ff.; ZELLWEGER, Demokratische Legitimation, S. 268 f.

⁷⁰⁰ Urteil des BVGer C-1885/2011 vom 29. Februar 2012, E. 7.2.1.

⁷⁰¹ BIAGGINI, Komm. BV, Art. 171, N 8; GRAF, Komm. ParlG, Art. 120, N 7 ff., 14 f.

⁷⁰² GRAF, Komm. ParlG, Art. 120, N 17, 21; HÄFELIN *et al.*, Bundesstaatsrecht, Rz. 1589; RHINOW *et al.*, Verfassungsrecht, Rz. 2457.

⁷⁰³ Urteil des BVGer C-1885/2011 vom 29. Februar 2012, E. 7.2.2. Im Ergebnis wird die Massnahmen-Motion zur Vorlagen-Motion.

fragliche Zuständigkeit an die BVers zu übertragen, indem die Rechtsänderung statt auf Verordnungs- auf Gesetzesebene vollzogen wird.⁷⁰⁴

- 251 Bei der Aussenpolitik sind jedoch zentrale Zuständigkeiten des BR nicht in Bundesgesetzen geregelt.⁷⁰⁵ Der BR hat gestützt auf Art. 184 Abs. 1 und 2 BV äusserst praxisrelevante *verfassungsunmittelbare Zuständigkeiten*.⁷⁰⁶ Da die Verfassung diese Zuständigkeiten verbindlich dem BR zuordnet, können sie nicht in einem Bundesgesetz an die BVers übertragen werden. Vielmehr müsste der BR eine (von Stimmvolk und Ständen zu bestätigende) *Verfassungsänderung* vorschlagen. Das Parlament dürfte aber meist gar kein Interesse daran haben, generell für eine bestimmte aussenpolitische Massnahme zuständig zu sein. Es geht ihm in der Regel nicht darum, ständig eine bestimmte Kompetenz zu haben, sondern in einem Einzelfall eine Massnahme zu veranlassen.⁷⁰⁷ Zudem ist eine Verfassungsänderung aus politischen und zeitlichen Gründen kaum eine realistische Form der Erfüllung einer Motion. Demnach ist die in Art. 122 Abs. 2 ParlG genannte zweite Alternative im Bereich der verfassungsunmittelbaren aussenpolitischen Kompetenzen wenig praxistauglich.⁷⁰⁸

c) Ansätze in der Lehre

- 252 Die Lehre ist sich nicht einig, wie das Problem zu lösen ist. Gemäss EHRENZELLER hat die BVers im verfassungsunmittelbaren Kompetenzbereich des BR kein Weisungsrecht und der BR wird faktisch nur begründungspflichtig, wenn er einer Massnahmen-Motion nicht Folge leistet.⁷⁰⁹ Ähnlich argumentieren MASTRONARDI/MÄRKLI. Sie schreiben Motionen im verfassungsunmittelbaren Kompetenzbereich Richtliniencharakter zu und gehen von einer Begründungspflicht aus, wenn der BR von der Motion abweicht. Laut ihnen gilt das dort, wo «die BVers nicht zumindest über parallele Kompetenzen verfügt, welche jenen des BR gleich-

⁷⁰⁴ BLUM *et al.*, Beteiligungsrechte, S. 550; GRAF, Komm. ParlG, Art. 120, N 18; MASTRONARDI/MÄRKLI, SG Komm. BV, Art. 171, N 17; MERKER/CONRADIN, BS Komm. BV, Art. 171, N 20. Vgl. dazu auch Rz. 193.

⁷⁰⁵ Vgl. Rz. 172 ff.

⁷⁰⁶ Vgl. Rz. 131 ff. Vgl. auch BLUM *et al.*, Beteiligungsrechte.

⁷⁰⁷ Ansonsten könnte das Parlament direkt mit einer Vorlagen-Motion vom BR einen Erlassentwurf zur Änderung der Zuständigkeitsordnung verlangen, statt den Weg der Massnahmen-Motion zu wählen.

⁷⁰⁸ EHRENZELLER, Parlamentsgesetz, S. 25 f. spricht von einem «sinnlosen Leerlauf».

⁷⁰⁹ EHRENZELLER, Parlamentsgesetz, S. 25 f.; ähnlich und unter Verweis auf die Rechtslage in den Kantonen EHRENZELLER, Verhältnis, S. 790 ff.

wertig sind».⁷¹⁰ MERKER/CONRADIN lassen die Frage offen, halten aber fest, dass der faktische Weisungscharakter der Motion gemäss Art. 120 Abs. 2 ParlG die Grenzen von Art. 171 BV strapaziere. Die Verfassung ermögliche nur parlamentarische Instrumente, die auf den Zuständigkeitsbereich des BR «einwirken» und nicht solche, die einem eigentlichen Entscheidungsrecht der BVer gleichkommen.⁷¹¹ BLUM/NAEGELI/PETERS hingegen kommen zum Schluss, dass der BR eine Motion grundsätzlich selbst erfüllen müsse, sofern er eine verfassungsrechtliche Zuständigkeit hat und die Erfüllung einer Motion nicht gesetzlich dem Parlament übertragen werden kann.⁷¹² Sie argumentieren also, dass die Nichtumsetzung der einen Handlungsalternative von Art. 120 Abs. 2 ParlG (Unterbreitung eines Erlassentwurfs) dazu führe, dass die andere verpflichtend wird (Umsetzung der Motion durch den BR). Eine Ausnahme liege vor, wenn eine «ausschliessliche» verfassungsrechtliche Zuständigkeit des BR bestehe.⁷¹³ GRAF betont die Wandelbarkeit der Zuständigkeitsordnung, weshalb der Vorschlag einer Verfassungsänderung ein theoretisch möglicher Weg bei der Umsetzung einer Motion im verfassungsunmittelbaren Zuständigkeitsbereich des BR sei.⁷¹⁴

d) Kompetenzüberschreitung bei mangelndem Gestaltungsspielraum, grössere Eignung oder exklusiver Zuständigkeit des Bundesrates

Zusätzliche Erkenntnisse verschaffen die verfassungsrechtlichen Grundsätze der parlamentarischen Mitwirkung an der Aussenpolitik.⁷¹⁵ Die aussenpolitische

253

⁷¹⁰ MASTRONARDI/MÄRKLI, SG Komm. BV, Art. 171, N 18. Sie verweisen u.a. auf eine unterdessen aufgehobene Spezialbestimmung des ParlG (alt Art. 143 Abs. 3^{bis} ParlG), wonach der BR einen begründeten Abschreibungsantrag stellen kann, wenn er eine Motion zum Finanzplan nicht umsetzen will. Diese Spezialbestimmung für Motionen zum Finanzplan wollen sie analog auf *alle* Motionen im verfassungsunmittelbaren Kompetenzbereich des BR anwenden. Sie wurde per 1. Januar 2016 gestrichen, u.a. weil das Instrument kaum genutzt wurde. Gemäss neuer Rechtslage muss der BR den Finanzplan der BVer zur Kenntnisnahme in der Form eines eBB unterbreiten, den diese mit Aufträgen zu einer Änderung ergänzen kann (Art. 143 Abs. 3–5 ParlG, zur Debatte vgl. AB 2014 N 1070 ff.). Vgl. dazu auch Rz. 310.

⁷¹¹ MERKER/CONRADIN, BS Komm. BV, Art. 171, N 21 f., zum Begriff «Einwirken» vgl. N 15 u. 16.

⁷¹² BLUM *et al.*, Beteiligungsrechte, S. 550 f.

⁷¹³ BLUM *et al.*, Beteiligungsrechte, S. 551. Die Autorinnen verneinen eine solche ausschliessliche Kompetenz des BR bei der Kündigung völkerrechtlicher Verträge.

⁷¹⁴ GRAF, Komm. ParlG, Art. 120, N 21.

⁷¹⁵ Vgl. Rz. 105 ff.

Massnahmen-Motion ist eine Form der Mitwirkung der BVers. Gemäss Art. 166 Abs. 1 BV tragen BR und BVers die Verantwortung für die Aussenpolitik und die Staatsleitung gemeinsam. Sie sind zu Kooperation und Koordination verpflichtet. Das spricht für die wechselseitige Einwirkung aber gegen bindende Entscheide im Zuständigkeitsbereich des anderen Organs, die wenig oder keinen *Gestaltungsspielraum* belassen.⁷¹⁶ Generell überlagern und konkurrieren sich die Zuständigkeiten in der Aussenpolitik, teilweise sieht die Verfassung aber *exklusive Befugnisse* vor, die zu respektieren sind. Dazu gehören z.B. gemäss Art. 184 Abs. 1 und 2 BV ausdrücklich die Vertretung gegen aussen sowie die Unterzeichnung und Ratifizierung von völkerrechtlichen Verträgen. Schliesslich ist wegen der Gewaltenteilung auch die *Eignung der Organe* zu berücksichtigen. Die Mitgestaltung der Aussenpolitik durch die BVers ist verfassungsrechtlich dort indiziert, wo demokratische Leitentscheide nötig sind, findet aber ihre Grenze in der operationellen Leitung der Aussenpolitik, für die der BR geeigneter ist. Im Einzelfall muss demnach einer Massnahmen-Motionen der Weisungscharakter abgesprochen werden, wenn:

- der Gestaltungsspielraum sehr eng ist, den eine Motion bei der Umsetzung belässt; oder
- der BR funktional betrachtet das klar geeignetere und die BVers das ungeeignetere Organ für das Treffen der Massnahme ist; oder
- die Massnahme im verfassungsmässig exklusiven Zuständigkeitsbereich des BR liegt und die BVers keine Zuständigkeit hat.

254 Eine aussenpolitische Massnahmen-Motion ist anhand dieser Kriterien zu prüfen. Ein *sehr enger Gestaltungsspielraum* liegt beispielsweise vor, wenn eine Motion besonders kurze Fristen enthält oder spezifische Vorgaben an den BR dazu macht, wie im Einzelnen vorzugehen ist. Von der *grösseren Eignung und/oder einer exklusiven Zuständigkeit* des BR ist dann auszugehen, wenn es um die Besorgung,⁷¹⁷ d.h. tagesgeschäftliche Führung der auswärtigen Angelegenheiten, geht. Die Gewährung diplomatischen Schutzes in einem Einzelfall, die Einbestellung einer Botschafterin oder eines Botschafters, die Absage einer von der Schweiz organisierten Konferenz, die Beendigung eines bestimmten Projektes im Rahmen der

⁷¹⁶ Ähnlich MASTRONARDI/MÄRKLI, SG Komm. BV, Art. 171, N 19. «Einwirkung» in Art. 171 BV heisst nicht «Mitentscheidung» (BIAGGINI, Komm. BV Art. 171, N 5; MASTRONARDI/MÄRKLI, SG Komm. BV, Art. 171, N 14; MERKER/CONRADIN, BS Komm. BV, Art. 171, N 22).

⁷¹⁷ Art. 184 Abs. 1 Halbsatz 1 BV.

internationalen Zusammenarbeit wären Inhalte, welche die verfassungsrechtliche Ordnung verletzen würden. Auch Motionen zu Massnahmen im Bereich der Vertretung gegen aussen,⁷¹⁸ wie die Anerkennung von Staaten, die Aufnahme und der Abbruch von diplomatischen Beziehungen oder die Führung von Verhandlungen, können den BR nicht binden. Schliesslich ist auch bei Akten in Zusammenhang mit völkerrechtlichen Verträgen, wie die Unterzeichnung und die Ratifikation,⁷¹⁹ die verfassungsrechtliche Grenze überschritten. Einige Beispiele problematischer Motionen werden später diskutiert.⁷²⁰

e) **Wirkung einer kompetenzüberschreitenden Massnahmen-Motion**

Eine aussenpolitischen Massnahmen-Motion, die eines der im vorletzten Absatz genannten Negativkriterien erfüllt, bewirkt, dass die Alternativen von Art. 120 Abs. 2 ParlG nicht zum Tragen kommen. Will der BR eine Massnahme nicht treffen, hat er keine Verpflichtung, eine von vornherein aussichtslose Verfassungsrevision vorzuschlagen, welche die Zuständigkeitsordnung ändern würde. Vielmehr darf er von der geforderten Massnahme abweichen, wenn er dies begründet. Eine solche Motion hat m.a.W. nicht Weisungs- sondern Richtliniencharakter. Das gilt aus verfassungsrechtlichen Gründen obwohl der Gesetzgeber diese Unterscheidung aufgeben wollte. Der BR muss aber aufgrund von Art. 120 Abs. 2 ParlG begründen, wieso er die Massnahme seinem verfassungsunmittelbaren Kompetenzbereich zuordnet, wieso er davon abweicht und wieso er keinen Erlassentwurf zur Änderung der Zuständigkeiten vorschlägt. Die Begründung kann er im Rahmen seines jährlichen Berichts an die BVers liefern⁷²¹ und dabei die Abschreibung der Motion beantragen.⁷²² Lehnen beide Räte den Abschreibungsantrag ab, tritt aufgrund des Richtliniencharakters die Rechtsfolge von Art. 122 Abs. 5 ParlG nicht ein, wonach der BR den Auftrag erfüllen «muss».

255

⁷¹⁸ Art. 184 Abs. 1 Halbsatz 2 BV.

⁷¹⁹ Art. 184 Abs. 2 Satz 1 BV.

⁷²⁰ Vgl. Rz. 256 ff.

⁷²¹ Art. 122 Abs. 1 ParlG.

⁷²² Art. 122 Abs. 3 Bst. a ParlG.

f) Umgang des Bundesrates mit aussenpolitischen Motionen in seinem Kompetenzbereich

aa) Meist inhaltliche Argumente statt Verweis auf die verfassungsrechtliche Kompetenzordnung

256 In der Praxis hat der BR in jüngerer Zeit sehr selten argumentiert, dass er eine Motion aufgrund der verfassungsmässigen Zuständigkeitsordnung ablehnt.⁷²³ Die Alternativen von Art. 120 Abs. 2 spielen darum in der Realität selten.⁷²⁴ Der BR konzentriert sich vielmehr darauf, *inhaltlich* zu argumentieren. Er tut dies recht erfolgreich: Zwischen 2010 und 2018 wurde ungefähr nur jede siebte aussenpolitische Motion angenommen.⁷²⁵ Auch kann sich der BR oft darauf verlassen, dass ein bestimmtes Thema politisch nach einiger Zeit weniger Aufmerksamkeit geniesst und ein Abschreibungsantrag zu einem späteren Zeitpunkt eine bessere Chance hat. Der BR nutzt auch die Tatsache, dass jeder Motionstext eine gewisse Flexibilität bei der Umsetzung ermöglicht.⁷²⁶ Es gibt zudem keine harten Sanktionsmöglichkeiten, wenn eine Motion nicht oder nicht wortgetreu umgesetzt wird. An der offenen Austragung eines Zuständigkeitskonfliktes hat der BR schliesslich kein Interesse, denn das Parlament sitzt letztlich am längeren Hebel

⁷²³ Der BR verzichtete beispielsweise wiederholt auf die Argumentation mit der Gewaltenteilung bei der Aufforderung, einen völkerrechtlichen Vertrag zu kündigen: Mo. Brunner, 14.4219, Neuverhandlung und Anpassung des Freizügigkeitsabkommens, 12. Dezember 2014 (nicht angenommen); Mo. Grüne, 13.4087, Kündigung des Operating Working Arrangement mit den USA, 5. Dezember 2013 (nicht angenommen); Mo. Rusconi, 12.3126, Schengen-Abkommen kündigen, 12. März 2013 (nicht angenommen); Mo. Fournier, 10.3264, Revision von Artikel 22 der Berner Konvention, 19. März 2010; Mo. SVP, 09.4024, Kündigung des Personenfreizügigkeitsabkommens. Neuverhandlungen mit der EU, 26. November 2009 (nicht angenommen); Mo. SVP, Aufkündigung von Sozialversicherungsabkommen mit Balkanstaaten und der Türkei, 24. September 2009 (nicht angenommen); Mo. Freysinger, 09.3790, Kündigung der Berner Konvention, 22. September 2009 (nicht angenommen). Es gab auch schon den Versuch, den BR zu verpflichten, keine Verhandlungen durchzuführen vgl. Mo. Amstutz, 12.3531, Moratorium für Verhandlungen über institutionelle Fragen mit der EU, 14. Juni 2012 (nicht angenommen). Zur Kündigung völkerrechtlicher Verträge vgl. Rz. 379 ff.

⁷²⁴ EHRENZELLER, Verhältnis, Fn. 39.

⁷²⁵ Erhebung durch den Autor. Für die Methodik und die detaillierten Zahlen vgl. Anhang II.

⁷²⁶ PFISTER, Parlamentarische Vorstösse, S. 422 f.

und kann die Bestimmungen des ParlG zur Motion gegebenenfalls mittels einer parlamentarischen Initiative (weiter) verschärfen.

Der Umgang des BR mit Massnahmen-Motionen in seinem Zuständigkeitsbereich ist aus diesen Gründen nicht ein rechtlich-dogmatischer, sondern ein *politisch-pragmatischer*. Dies zeigt, dass die Motion auch in den auswärtigen Angelegenheiten primär ein politisches Gestaltungsinstrument und kein rechtlich erzwingbares Interventionsmittel der BVers ist. Nachfolgend werden drei Beispiele näher erläutert, die den Umgang des BR mit verfassungsrechtlich heiklen Motionen in der Aussenpolitik illustrieren. 257

bb) Beispiel I: Motion zur Unterzeichnung des Atomwaffenverbotsvertrags

Eine Motion, welche die verfassungsrechtlichen Grenzen sprengte, ohne dass der BR entsprechend argumentierte, forderte ihn Ende 2017 auf, *den Atomwaffenverbotsvertrag zu unterzeichnen und dem Parlament zur Genehmigung vorzulegen*.⁷²⁷ Obwohl die Unterzeichnung völkerrechtlicher Verträge eine exklusive und explizite Zuständigkeit des BR gemäss Art. 184 Abs. 2 Satz 1 BV ist, verlor dieser weder bei seinem schriftlichen Antrag noch im Rat ein Wort zur verfassungsrechtlichen Gewaltenteilung. Er argumentierte rein inhaltlich, insbesondere mit dem Absichtsstehen der Atomwaffenstaaten. National- und Ständerat nahmen die Motion dennoch an.⁷²⁸ 258

Gemäss der hier vertretenen Ansicht wird der BR *nur begründungspflichtig*, wenn er den Vertrag nicht unterzeichnen will, da die Motion in seine exklusiven verfassungsrechtlichen Kompetenzen eingreift. Falls er hingegen den Vertrag unterzeichnet, ist er verpflichtet, ihn der BVers zur Genehmigung zu unterbreiten, da es sich bei dieser Teilforderung der Motion um eine Vorlagen-Motion handelt, die sich auf das verfassungsmässige Genehmigungsrecht der BVers stützt.⁷²⁹ 259

⁷²⁷ Mo. Sommaruga, 17.4241, Den Atomwaffenverbotsvertrag unterzeichnen und ratifizieren, 15. Dezember 2017.

⁷²⁸ AB 2018 N 817 ff. bzw. AB 2018 S 1047 ff. Der Ständerat verwarf dabei auch eine Kompromissvariante, die eine Überprüfung der Schweizer Position vor Ende 2020 gefordert hätte (Mo. APK-S, 18.4097, Vertrag über das Verbot von Kernwaffen, 26. Oktober 2018).

⁷²⁹ Würde das Parlament die Genehmigung erteilen, wäre dies für den BR rechtlich nur eine Ermächtigung, keine Verpflichtung zur Ratifikation (vgl. Rz. 363). Die würde auch bei einer Annahme der Pa.Iv. Sommaruga, 19.474, Atomwaffenverbotsvertrag – Genehmigung durch die Bundesversammlung, 21. Juni 2019, gelten, die noch hängig ist.

260 Im Einklang mit der Sichtweise, dass nur eine Begründungspflicht resultiert, hat der BR im April 2019 entschieden, die Motion vorerst nicht umzusetzen und von einer Unterzeichnung abzusehen. Er begründete dies allerdings nicht verfassungsrechtlich, sondern argumentierte, zuerst sei eine erneute Prüfung aufgrund «aus- und sicherheitspolitische[r] Entwicklungen» nötig.⁷³⁰

cc) Beispiel II: Motion zur Lockerung des Schutzes des Wolfes

261 Illustrativ ist auch eine Motion aus dem Jahr 2010 von Ständerat Fournier zur Lockerung des Schutzes des Wolfes im Rahmen der sogenannten «Berner Konvention»⁷³¹. Die Motion forderte vom BR, im ständigen Ausschuss der Konvention einen nachträglichen Vorbehalt zum Abkommen zu erwirken und umfasst auch den Text für diesen Vorbehalt. Sollte dies erfolglos bleiben, müsse der BR die Konvention kündigen und den Vorbehalt gegebenenfalls bei einer erneuten Ratifikation anbringen. Der BR beantragte die Ablehnung der Motion, ohne die verfassungsrechtliche Kompetenzordnung ins Feld zu führen. Die Räte nahmen die Motion an.⁷³²

262 In der Folge ersuchte der BR den ständigen Ausschuss der Konvention, einen nachträglichen Vorbehalt zu erlauben. Er hätte dies laut der hier vertretenen Sichtweise nicht tun müssen, weil der völkerrechtliche Verkehr in seiner exklusiven Zuständigkeit liegt. Das Ersuchen des BR an den Ausschuss wurde abgelehnt. Trotzdem kündigte er die Konvention entgegen der Motion nicht. Er leitete aber gesetzliche Anpassungen auf nationaler Ebene ein.⁷³³ Teilweise hat der BR auf die Motion also so reagiert, wie dies hier angeregt wird: Die Kündigung der Konvention hat er nicht vollzogen und dies mit der geplanten Gesetzesänderung begründet.

⁷³⁰ BR, Der Bundesrat legt das weitere Vorgehen zum Kernwaffenverbotsvertrag fest, 4. April 2019, <<https://www.eda.admin.ch/eda/de/home/aktuell/informationen-deseda.html/content/eda/de/meta/news/2019/4/3/74559>> [1. Juni 2019].

⁷³¹ Übereinkommen über die Erhaltung der europäischen wildlebenden Pflanzen und Tiere und ihrer natürlichen Lebensräume, 19. September 1979, SR 0.455.

⁷³² Mo. Fournier, 10.3264, Revision von Artikel 22 der Berner Konvention, 19. März 2010.

⁷³³ Vgl. Botschaft Jagdgesetz (zur Umsetzung der Mo. Fournier vgl. insbes. S. 6103 und 6112). Gegen das von der BVers verabschiedete Gesetz ist das Referendum zustande gekommen (BBl 2020 973).

dd) *Beispiel III: Motionen zum UNO-Migrationspakt*

Im Herbst 2018 beschloss der BR, den UNO-Migrationspakt zu unterzeichnen, zu dem die Schweiz die Verhandlungen mitgeleitet hatte.⁷³⁴ In der BVers wurden dazu fünf Motionen eingereicht. Zwei gleichlautende Motionen forderten, dass die Schweiz den Pakt nicht unterzeichnen und die Schweiz die Führungsrolle bei den Verhandlungen aufgeben solle.⁷³⁵ In den Ratsdebatten⁷³⁶ hielt der BR unter Verweis auf den rechtlich nicht verbindlichen Charakter («Soft Law»)⁷³⁷ des Paktes fest: «Es liegt in der Kompetenz des Bundesrates, solche Abkommen zu unterzeichnen. Artikel 184 Absatz 1 der Bundesverfassung gibt ihm diese Kompetenz.»⁷³⁸ Er verwies für die Beteiligung der BVers auf das Informations- und Konsultationsverfahren gemäss Art. 152 ParlG.⁷³⁹ Die Räte lehnten beide Motionen ab.

263

National- und Ständerat nahmen aber drei gleichlautende Kommissionsmotionen an, die vom BR verlangten, dem UNO-Migrationspakt «vorerst nicht zuzustimmen und dem Parlament den Antrag auf Zustimmung in Form eines Bundesbeschlusses zu unterbreiten».⁷⁴⁰ Abgesehen von der im vorstehenden Absatz erwähnten Argumentation des BR in den Ratsdebatten hielt er in seinen schriftlichen Ablehnungsanträgen fest: «Ein Bundesbeschluss über den Uno-Migrationspakt würde nicht der verfassungsmässigen Kompetenzordnung entsprechen.» Er verweist damit darauf, dass sich das Genehmigungsrecht der BVers nur auf völkerrechtliche Verträge erstreckt,⁷⁴¹ nicht auf rechtlich unverbindliche Instrumente.

264

⁷³⁴ BR, Bundesrat beschliesst Zustimmung zum UNO-Migrationspakt, 10. Oktober 2018, <<https://www.eda.admin.ch/eda/de/home/aktuell/informationen-deseda.html/content/eda/de/meta/news/2018/10/10/72452>> [1. Juni 2019].

⁷³⁵ Mo. Germann, 18.3935, Uno-Migrationspakt. Keine Unterzeichnung durch die Schweiz, 27. September 2018; Mo. Aeschi, 18.3838, Uno-Migrationspakt. Keine Unterzeichnung durch die Schweiz, 26. September 2018.

⁷³⁶ Vgl. AB 2018 S 876 ff.; AB 2018 N 2012 ff.; AB 2018 N 2099 ff.

⁷³⁷ Vgl. dazu Rz. 410 ff.

⁷³⁸ AB 2018 S 891. Ähnlich AB 2018 N 2099.

⁷³⁹ Vgl. dazu Rz. 446 ff.

⁷⁴⁰ Mo. SPK-N, 18.4093, Uno-Migrationspakt. Zustimmungsgescheid der Bundesversammlung unterbreiten, 19. Oktober 2018; Mo. SPK-S, 18.4103, Uno-Migrationspakt. Zustimmungsgescheid der Bundesversammlung unterbreiten, 8. November 2018; Mo. APK-S, 18.4106, Uno-Migrationspakt. Zustimmungsgescheid der Bundesversammlung unterbreiten, 12. November 2018.

⁷⁴¹ Art. 166 Abs. 2 Satz 1 und Art. 184 Abs. 2 Satz 2 BV.

Die Charakterisierung des Paktes als «Soft Law» war weitgehend unbestritten. Der BR hielt zudem fest, dass die innerstaatliche Gesetzgebung bei einer Annahme des Migrationspaktes nicht angepasst werden müsse.⁷⁴² Aus diesen Gründen wäre es tatsächlich verfassungswidrig, den Migrationspakt mittels Bundesbeschluss (BB) einer parlamentarischen Genehmigung «sui generis» zu unterstellen. Ein Entscheid der BVers kann auch nicht die Form eines Grundsatz- und Planungsbeschlusses gemäss Art. 28 Abs. 2 ParlG haben, wie dies Nationalrat Fluri vorschlug.⁷⁴³ Es handelt sich nicht um einen planerischen «Vorentscheid», sondern um einen konkreten Beschluss zur Unterzeichnung des Paktes.⁷⁴⁴

- 265 Beim Migrationspakt hat der BR *korrekt gehandelt*. Er hat die BVers seit 2017 in mindestens drei Berichten (Aussenpolitischer Bericht 2017 und Berichte zur Migrationsaussenpolitik 2016 und 2017) über die Verhandlungen zum Pakt und die leitende Rolle der Schweiz informiert. Zudem hat er sie zweimal formell konsultiert, im Rahmen der Festlegung der Prioritäten für die 72. und 73. UNO-Generalversammlung.⁷⁴⁵ Der Aussenpolitische Bericht 2017⁷⁴⁶ war nicht nur von den APK,⁷⁴⁷ sondern auch von den Ratsplenien behandelt und zur Kenntnis genommen worden.⁷⁴⁸ Trotzdem wurde teilweise behauptet, der BR habe das Parlament nicht einbezogen.⁷⁴⁹ Dass die Parlamentarierinnen und Parlamentarier den Migrationspakt erst dann als brisant bewerteten, als dieser vor seiner formellen Verabschiedung Ende 2018 in verschiedenen Ländern Europas plötzlich intensiv thematisiert wurde, muss sich der BR nicht vorwerfen lassen. Die BVers muss ihren Teil der Verantwortung übernehmen, wenn sie vom BR informiert bzw. konsultiert wird.

⁷⁴² AB 2018 S 891.

⁷⁴³ AB 2018 N 2100.

⁷⁴⁴ Vgl. zum Grundsatz- und Planungsbeschluss Rz. 275 ff.

⁷⁴⁵ Vgl. Stellungnahme BR zur Ip. CVP, 18.4112, Mitwirkungsrechte des Parlamentes bei Soft Law. Wo bleibt die klare Linie des Bundesrates?, 28. November 2018, Ziff. 1 und die Hinweise dort.

⁷⁴⁶ Aussenpolitischer Bericht 2017, S. 1796 und 1838.

⁷⁴⁷ APK-S, Beziehungen zur Europäischen Union im Zentrum der Debatten, 1. Mai 2018, <<https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-apk-s-2018-05-01.aspx>>; APK-N, Kommission zeigt sich besorgt über Kämpfe in Syrien, 20. März 2018, <<https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-apk-n-2018-03-20.aspx>>. [Jeweils 1. Juni 2019].

⁷⁴⁸ AB 2018 N 796 ff.; AB 2018 S 521 ff.

⁷⁴⁹ Z.B. Votum Bischof, AB 2018 S 885.

Das ist die Kehrseite des parlamentarischen Mitspracherechts in der Aussenpolitik.

Verfassungsrechtlich verpflichten die angenommenen Motionen den BR nicht zum Verzicht auf eine Unterzeichnung oder zur Unterbreitung des Migrationspaktes an das Parlament mittels BB, da sie in exklusive Kompetenzen des BR zur Vertretung der Schweiz im völkerrechtlichen Verkehr gemäss Art. 184 Abs. 1 Satz 2 BV eingreifen und keine verfassungsrechtliche Grundlage für einen Entscheid der BVers besteht. Der BR ist nur begründungspflichtig. Politisch haben die angenommenen Motionen ungeachtet dessen dazu geführt, dass der BR vorerst auf die Unterzeichnung des Migrationspaktes verzichtete und der BVers einen einfachen BB zu unterbreiten plant.⁷⁵⁰ Es ist denkbar, dass es aufgrund der Diskussionen zum Migrationspakt zu einer ausdrücklichen gesetzgeberischen Regelung der Zuständigkeiten von BVers und BR beim «Soft Law» kommt.⁷⁵¹ 266

III. Aufträge und verfassungsrechtliche Grundsätze

Postulate und Motionen als Aufträge laut Art. 171 Abs. 1 BV sind deutlich seltener als die Informationsvorstösse.⁷⁵² Sie gehen über die Beschaffung von Auskünften hinaus und sind daher nicht primär Oberaufsichtsinstrumente, sondern schwergewichtig *Gestaltungsmittel*, die beim BR ihre Wirkung entfalten. Gemessen an den verfassungsrechtlichen Grundsätzen der parlamentarischen Mitwirkung⁷⁵³ gibt es gewichtige Unterschiede zwischen Postulat und Motion. 267

Das *Postulat* ist in vielerlei Hinsicht ein Mitwirkungsinstrument der BVers in der Aussenpolitik, das dem Rahmen der Verfassung sehr gut entspricht. Es sorgt für den Fluss der Informationen vom BR zur BVers und stösst die Aussenpolitik ohne konkrete Handlungsvorgaben an. Postulate ermöglichen dem BR ergebnisoffene Abklärungen und Entscheide zum Vorgehen. Die Anwendung gemäss den verfassungsrechtlichen Grundsätzen, insbesondere der Respekt der Gewaltenteilung, ergibt sich sozusagen direkt aus der Natur des Instruments. Postulate begünstigen 268

⁷⁵⁰ BR, Der Bundesrat wird den Migrationspakt dem Parlament unterbreiten, 14. Dezember 2018, <<https://www.eda.admin.ch/eda/de/home/aktuell/informationen-deseda.html/content/eda/de/meta/news/2018/12/14/73395>> [1. Juni 2019].

⁷⁵¹ Vgl. Rz. 426.

⁷⁵² Vgl. Rz. 222 ff.

⁷⁵³ Vgl. Rz. 105 ff.

die *Zusammenarbeit* von BR und BVers in der Aussenpolitik.⁷⁵⁴ Da Postulate eine vertiefte Evaluation auslösen, haben sie seltener als Informationsvorstösse aktuelle Einzelfragen zum Inhalt. Postulate betreffen öfter Grundsätzliches, was der funktionalen Organeignung der BVers entspricht. Sie eignen sich weniger als Informationsvorstösse für die Geltendmachung von Partikularinteressen. Grund ist, dass sie von einem Rat angenommen werden müssen. Dies führt auch dazu, dass der BR den zum Ausdruck gebrachten politischen Vorstellungen ein erhebliches Gewicht beimessen muss. Dem Parlament steht es frei, eine unbefriedigende Antwort des BR auf ein Postulat mit stärkeren Mitteln weiterzuverfolgen, konkret mittels Motion oder parlamentarischer Initiative.⁷⁵⁵

- 269 *Aussenpolitische Motionen* befassen sich eher selten mit zufälligen Aktualitäten und operationellen Detailfragen, die in der Kompetenz des BR liegen. Das ist insbesondere damit zu erklären, dass beide Räte zustimmen müssen und dies mehr Zeit braucht. Eine Motion kann aber aus anderen Gründen ein verfassungsrechtlich problematisches Instrument sein: Die direktive Natur der Motion steht in einem Spannungsverhältnis zur kooperativen Beziehung, die BR und BVers im Bereich der Aussenpolitik pflegen sollen. Das gilt insbesondere dann, wenn eine Massnahmen-Motion dem BR praktisch keinen Gestaltungsspielraum belässt, dieser funktional wesentlich geeigneter für das Treffen der Massnahme ist oder wenn sie in seinen verfassungsrechtlich exklusiven Kompetenzbereich eingreift. Motionen lösen oft heikle Fragen zur Kompetenzabgrenzung zwischen den Organen aus. Das Parlamentsgesetz und die Praxis tragen kaum dazu bei, dass diese Abgrenzungen klarer werden. Da der BR höchst selten ausdrücklich auf die Gewaltenteilung pocht und das Parlament dazu neigt, seine Zuständigkeiten weit auszulegen, verschwimmt die in der Verfassung angelegte Kompetenzaufteilung zunehmend. Diese Situation kann letztlich nicht im Interesse einer funktionierenden Zusammenarbeit der Staatsorgane in der Aussenpolitik sein. Sie wäre im Rahmen einer gezielten Verfassungsrevision zu diskutieren und zu klären.

⁷⁵⁴ MOERI, Kompetenzen, S. 265.

⁷⁵⁵ MOERI, Kompetenzen, S. 265.

D. Politische Planung

I. Mittel- und langfristige Vorentscheide

Bei der politischen Planung geht es darum, politische *Vorentscheide* zu fällen und damit die mittel- und langfristige Orientierung der Staatstätigkeit im Grundsatz festzulegen.⁷⁵⁶ Die Planung ist das Ergebnis eines rechtsstaatlichen und demokratischen Prozesses, in dem die Ziele der Staatstätigkeit unter Beteiligung der relevanten Akteure priorisiert werden. Sie ist ein wesentlicher Bestandteil der Staatsleitung.⁷⁵⁷ In erster Linie verantwortlich für die Planung ist der BR.⁷⁵⁸ Die BVers «wirkt bei den wichtigen Planungen der Staatstätigkeit mit».⁷⁵⁹ 270

In der Aussenpolitik hat der BR eine starke Position und das Parlament kann diese mit Gesetzen und Finanzbeschlüssen weniger effektiv steuern sowie demokratisch legitimieren als andere Bereiche.⁷⁶⁰ Dies kann die BVers durch eine frühzeitige politische Planung teilweise kompensieren. Die *Ausrichtung der Aussenpolitik ist eine wichtige Planung* im Sinn der Verfassung, bei der sich die BVers aktiv beteiligen muss. 271

Die *Instrumente* für die Mitwirkung an der politischen Planung sind in Art. 28 Abs. 1^{bis} ParlG verankert. Die BVers kann sich vom BR durch Berichte informieren lassen und diese zur Kenntnis nehmen; sie kann den BR beauftragen, eine Planung vorzunehmen oder deren Schwerpunkt anzupassen; oder sie kann Grundsatz- oder Planungsbeschlüsse fassen. 272

⁷⁵⁶ LANZ, Politische Planung, S. 22; MATTLE, Politische Planung, S. 2 f. Zur Finanzplanung im Speziellen vgl. Rz. 308 ff.

⁷⁵⁷ MATTLE, Politische Planung, S. 9 ff. Zur Staatsleitung vgl. Rz. 67 ff.

⁷⁵⁸ Art. 180 Abs. 1 BV. Vgl. HARDMEIER, Mitwirkung, S. 81; LANZ/MASTRONARDI, SG Komm. BV, Art. 173 Abs. 1 Bst. g, N 117; MERKER/CONRADIN, BS Komm. BV, Art. 173, N 95.

⁷⁵⁹ Art. 173 Abs. 1 Bst. g BV und Art. 28 Abs. 1 Bst. a ParlG.

⁷⁶⁰ EHRENZELLER, Parlamentsgesetz, S. 27; GRAF, Grundzüge, S. 10; GRAF, Komm. ParlG, Art. 28, N 9; GRAF, Mitwirkung, S. 112; MATTLE, Politische Planung, S. 135; MERKER/CONRADIN, BS Komm. BV, Art. 173, N 96. Vgl. zur Stellung des BR Rz. 131 ff., zur Rechtsetzung Rz. 160 ff. und zu den Finanzkompetenzen der BVers Rz. 285 ff.

273 Auf die *Berichte* des Bundesrates als Mittel zur Oberaufsicht wurde bereits eingegangen.⁷⁶¹ Sie sind auch ein Instrument der politischen Planung,⁷⁶² soweit sie prospektive Elemente enthalten.⁷⁶³ Das trifft ganz besonders auf die Aussenpolitische Strategie zu.⁷⁶⁴ Sie ist das Kerndokument der politischen Planung in der Aussenpolitik, was sich daran zeigt, dass thematische Substrategien darauf Bezug nehmen.⁷⁶⁵ Auch der jährliche Aussenpolitische Bericht umfasst nebst der obligaten Rückschau planerische Komponenten.⁷⁶⁶ Allerdings muss ein Fragezeichen hinter die Wirkung der parlamentarischen Beteiligung gesetzt werden. Die Aussenpolitische Strategie wird in den Ratsplenen überhaupt nicht behandelt.⁷⁶⁷ Den Aussenpolitischen Bericht und nicht-periodische, thematische Darlegungen, wie die Berichte zur Europapolitik,⁷⁶⁸ nimmt die BVer nur zur Kenntnis. Dieses Verfahren führt zu keiner politischen Beurteilung. Die Stellungnahmen einzelner Mitglieder sind nicht repräsentativ für die vorherrschende Meinung im Rat. Der BR ist frei sie werten, zu gewichten und zu berücksichtigen.⁷⁶⁹ Zudem kann das Par-

⁷⁶¹ Vgl. Rz. 209 ff.

⁷⁶² Art. 28 Abs. 1^{bis} Bst. a ParlG.

⁷⁶³ Zur Zukunftsausrichtung der Planung, LANZ, Politische Planung, S. 18 ff., 39; MATTLE, Politische Planung, S. 3 f.

⁷⁶⁴ Aussenpolitische Strategie 2016–2019.

⁷⁶⁵ Z.B. EDA, Menschenrechtsstrategie des EDA 2016–2019, 2016, <https://www.eda.admin.ch/dam/eda/de/documents/publications/MenschenrechtehumanitaerePolitikundMigration/Strategie-Menschenrechte-160224_DE.pdf>, S. 4; EDA/EJPD/VBS, Strategie zum Schutz der Zivilbevölkerung in bewaffneten Konflikten, 2013 <https://www.eda.admin.ch/content/dam/eda/de/documents/publications/MenschenrechtehumanitaerePolitikundMigration/Strategie-zum-Schutz-der-Zivilbevölkerung-in-bewaffneten-Konflikten-2013_de.pdf>, S. 8; EDA/EJPD/EFD/VBS/WBF, Die internationale Bekämpfung des unerlaubten Handels mit und des Missbrauchs von Kleinwaffen und leichten Waffen, Schweizer Strategie 2017–2020, <https://www.eda.admin.ch/content/dam/eda/de/documents/publications/Friedenspolitik/Kleinwaffenstrategie-Web_DE.pdf>, S. 28. [Jeweils 1. Juni 2019].

⁷⁶⁶ Vgl. insbes. den «Ausblick» im Aussenpolitischen Bericht 2018, S. 1561 f.

⁷⁶⁷ Immerhin befassten sich die APK mit den beiden bisherigen Strategien (für die Aussenpolitische Strategie 2016–2019 vgl. z.B. APK-S, Kommission informiert sich über verschiedene Europapolitische Themen, 15. April 2016, <<https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-apk-s-2016-04-15.aspx>> [1. Juni 2019]). Allerdings handelte es sich offenbar jeweils nicht um eine Konsultation im Sinn von Art. 152 Abs. 3 ParlG.

⁷⁶⁸ Vgl. die Hinweise unter Rz. 210 ff. und bei MATTLE, Politische Planung, S. 133 ff.

⁷⁶⁹ LANZ/MASTRONARDI, SG Komm. BV, Art. 173 Abs. 1 Bst. g, N 125.

lament die Planung in diesem Verfahren nicht befriedigend beeinflussen.⁷⁷⁰ Die SPK-N monierte dies ausdrücklich im Zusammenhang mit dem Aussenpolitischen Bericht.⁷⁷¹ Der Vorschlag, wonach der BR den Aussenpolitischen Bericht zwingend mit einem eBB oder BB hätte verbinden müssen,⁷⁷² war bei der Beratung des ParlG unter Verweis auf die verfassungsrechtliche Zuständigkeitsordnung abgelehnt worden. Der BR hatte erfolgreich argumentiert, er trage die Hauptverantwortung für die Aussenpolitik und müsse flexibel bleiben.⁷⁷³ Zwar könnte der BR auch freiwillig einen eBB oder BB vorlegen oder die BVers diese Form «ad hoc» verlangen,⁷⁷⁴ in der Praxis bleibt es aber bei der Kenntnisnahme.⁷⁷⁵ Schliesslich ist noch zu erwähnen, dass auch die Konsultation der für die Aussenpolitik zuständigen Kommissionen gemäss Art. 152 Abs. 3 ParlG als parlamentarische Mitwirkung an der politischen Planung im Sinn von Art. 28 ParlG gilt.⁷⁷⁶

Häufig wirkt die BVers an der Planung in der Aussenpolitik durch *Aufträge* mit.⁷⁷⁷ 274 Darunter sind primär die Vorstosstypen Motion und Postulat zu verstehen, die bereits thematisiert wurden.⁷⁷⁸ Die Motion, welche zur Schaffung einer Aussenpolitischen Strategie führte, ist ein anschauliches Beispiel.⁷⁷⁹ Als direktes Planungsinstrument, d.h. als Mittel zur Änderung der Schwerpunkte einer Planung, eignen

⁷⁷⁰ GRAF, Komm. ParlG, Art. 28, N 10 ff. Laut ihm ist eine Rückweisung mit Änderungsauftrag (Art. 75 ParlG), eine Motion oder ein Postulat als Reaktion auf einen zur Kenntnis unterbreiteten Bericht kein adäquates Mittel, um die bundesrätliche Planung zu beeinflussen, da eine transparente und kohärente Beratung auf diesem Weg nicht möglich ist.

⁷⁷¹ Bericht SPK-N, ParlG, S. 3492 f.

⁷⁷² Bericht SPK-N, ParlG, S. 3598.

⁷⁷³ Stellungnahme BR zum Bericht SPK-N, ParlG, 5443 f. Vgl. auch HARDMEIER, Mitwirkung, S. 87; MATTLE, Politische Planung, S. 131 f. Vgl. Rz. 91 ff. zur ähnlichen Diskussion betreffend die Zielfestsetzung bei der Erarbeitung der BV.

⁷⁷⁴ Art. 148 Abs. 2 bzw. Abs. 4 ParlG.

⁷⁷⁵ GRAF, Komm. ParlG, Art. 148, N 19.

⁷⁷⁶ Bericht SPK-N, ParlG, S. 3490; GRAF, Komm. ParlG, Art. 28, N 12. Zur Konsultation vgl. Rz. 454 ff.

⁷⁷⁷ Art. 28 Abs. 1^{bis} Bst. b ParlG.

⁷⁷⁸ Vgl. Rz. 237 ff. Ebenfalls als Aufträge betrachtet werden können gemäss GRAF, Komm. ParlG, Art. 28, N 13, Rückweisungsbeschlüsse zu einem Beratungsgegenstand (Art. 75 ParlG).

⁷⁷⁹ Mo. Müller, 10.3212, Klare strategische Ausrichtung der Aussenpolitik, 13. März 2010.

sich Vorstösse aber nur bedingt. Diese sind oft auf Einzelprobleme fokussiert. Politische Planung erfordert eine gewisse Breite des Blickwinkels.⁷⁸⁰ Dies trifft besonders auf die Planung der von vielen Akteuren und Themen geprägten Aussenpolitik zu.⁷⁸¹

- 275 Für anspruchsvolle Planungsentscheide eignen sich Bundesbeschlüsse besser als Vorstösse, da der Inhalt im Einzelnen überprüft, debattiert und gegebenenfalls angepasst werden kann.⁷⁸² Das Parlamentsgesetz sieht dafür den *Grundsatz- und Planungsbeschluss* vor.⁷⁸³ Diese Beschlüsse sind gesetzlich definiert als «Vorentscheidungen, die festlegen, dass bestimmte Ziele anzustreben, Grundsätze und Kriterien zu beachten oder Massnahmen zu planen sind» und sie ergehen als eBB oder bei «grosser Tragweite» als BB.⁷⁸⁴ Klar ist, dass Grundsatz- und Planungsbeschlüsse eine politische Bindungswirkung haben. Die rechtliche Verbindlichkeit ist umstritten. Einigkeit herrscht, dass die Beschlüsse dem BR einen gewissen Handlungsspielraum belassen, weil Planungsbeschlüsse (nur) Vorentscheide sind.⁷⁸⁵ Dafür spricht auch die Tatsache, dass der BR von der Planung abweichen kann, wenn er dies begründet.⁷⁸⁶
- 276 Grundsatz- und Planungsbeschlüssen wird ein *grosses Potential als Instrumente der Mitwirkung der BVers an der Aussenpolitik* zugeschrieben. Die Verfechter verweisen primär auf die Schwierigkeit, die Aussenpolitik gesetzgeberisch zur re-

⁷⁸⁰ LANZ, Politische Planung, S. 40 f.; MATTLE, Politische Planung, S. 11 ff.

⁷⁸¹ Vgl. Rz. 17 ff.

⁷⁸² GRAF, Komm. ParlG, Art. 28, N 19; HARDMEIER, Mitwirkung, S. 84; LANZ/MASTRONARDI, SG Komm. BV, Art. 173 Abs. 1 Bst. g, N 130; MERKER/CONRADIN, BS Komm. BV, Art. 173, N 97.

⁷⁸³ Art. 28 Abs. 1^{bis} Bst. c ParlG.

⁷⁸⁴ Art. 28 Abs. 2 und 3 ParlG

⁷⁸⁵ Von rechtlicher Verbindlichkeit ausgehend, EHRENZELLER, Erlassformen, S. 21; SÄGESSER, Komm. BV, Art. 173, Rz. 723 ff.; HARDMEIER, Mitwirkung, S. 85; LANZ/MASTRONARDI, SG Komm. BV, Art. 173 Abs. 1 Bst. g, N 133. Von eher politischer Verbindlichkeit ausgehend hingegen, Bericht SPK-N, ParlG, S. 3492 f.; GRAF, Komm. ParlG, Art. 28; GRAF, Mitwirkung, S. 123; MATTLE, Politische Planung, S. 68 f.; MERKER/CONRADIN, BS Komm. BV, Art. 173, N 97 f.

⁷⁸⁶ Art. 28 Abs. 4 ParlG. Die Wirkung eines Grundsatz- und Planungsbeschlusses ist daher vergleichbar mit derjenigen einer Motion. Im Gegensatz zur Motion (Art. 122 Abs. 5 ParlG, vgl. auch Rz. 255) gibt es aber keine Bestimmung, wonach der BR gehalten ist, einen Grundsatz- und Planungsbeschluss zu erfüllen, wenn die BVers mit einer Abweichung vom Grundsatz- und Planungsbeschluss nicht einverstanden ist.

geln. Grundsatz- und Planungsbeschlüsse in der Form eines eBB oder BB könnten dieses Defizit teilweise kompensieren. Wo der Erlass eines Gesetzes im formellen Sinn nicht angezeigt oder möglich sei, schreibt EHRENZELLER, könnten solche Beschlüsse das Bedürfnis nach demokratischer Legitimation im Rahmen eines legislativen Verfahrens befriedigen.⁷⁸⁷ Diverse Autoren stimmen dieser Auffassung zu.⁷⁸⁸

*In der Praxis hat sich das Instrument allerdings nicht durchgesetzt, weder in der Aussenpolitik noch in anderen Bereichen. Es gibt nur wenige Anwendungsfälle.*⁷⁸⁹ 277
 Noch vor Inkrafttreten des ParlG, legte der BR der BVers den Entwurf zu einem Beschluss vor, der materiell dem heutigen Grundsatz- und Planungsbeschluss entsprach. Es handelte sich um den Entwurf eines «Bundesbeschlusses über Beitrittsverhandlungen der Schweiz mit der Europäischen Union»,⁷⁹⁰ einen indirekten Gegenvorschlag zur Volksinitiative «Ja zu Europa!».⁷⁹¹ Der Beschluss hätte vorgesehen, dass die Schweiz den Beitritt zur EU anstrebt und der BR Beitrittsverhandlungen vorbereitet, vertiefte Abklärungen über die Auswirkungen vornimmt und über den Zeitpunkt der Reaktivierung des schweizerischen EU-Beitrittsge- suchs entscheidet.⁷⁹² Der Entwurf des Bundesbeschlusses scheiterte jedoch, weil der Ständerat nicht darauf eintrat. Der Kommissionssprecher argumentierte im Wesentlichen, der Beschluss würde die BVers und den BR zu stark binden. Stattdessen beschränkte sich die Kommission darauf, im Plenum ihren Willen Aus-

⁷⁸⁷ EHRENZELLER, SG Komm. BV, Art. 54, N 17; EHRENZELLER, SG Komm. BV, Art. 166, N 24 f.; EHRENZELLER, Parlamentsgesetz, S. 27.

⁷⁸⁸ AUBERT, Petit comm. Cst., Art. 166, N 10; GRAF, Grundzüge, S. 10; GRAF, Komm. ParlG, Art. 28, N 9; GRAF, Mitwirkung, S. 112; MATTLE, Politische Planung, S. 135; MERKER/CONRADIN, BS Komm. BV, Art. 173, N 96.

⁷⁸⁹ GRAF, Komm. ParlG, Art. 28, N 17. Vgl. jüngst etwa die angenommene Mo. BDP, 17.3604, Luftwaffe. Grundsatzentscheid vor das Volk!, 16. Juni 2018, zur Beschaffung von Kampfflugzeugen, die der BR mit einem Grundsatz- und Planungsbeschluss umsetzen will (vgl. BR, Air2030: Planungsbeschluss zur Beschaffung von neuen Kampfflugzeugen, 16. Mai 2019, <<https://www.vbs.admin.ch/content/vbs-internet/de/die-schweizer-armee/sicherheit-im-luftraum.detail.nsb.html/75063.html>> [1. Juni 2019]).

⁷⁹⁰ BBl 1999 IV 3839.

⁷⁹¹ Vgl. Botschaft zur Volksinitiative «Ja zu Europa!» vom 27. Januar 1999, BBl 1999 IV 3830.

⁷⁹² Art. 1–3 Entwurf BB über Beitrittsverhandlungen der Schweiz mit der Europäischen Union, BBl 1999 V 3839.

druck zu bringen, die Integration der Schweiz in Europa fortzusetzen.⁷⁹³ Die Volksinitiative «Ja zu Europa!» wurde später in der Volksabstimmung abgelehnt.⁷⁹⁴

- 278 2008 kam zu einem aussenpolitischen Grundsatz- und Planungsbeschluss, mit dem die BVers den BR verpflichtete, darauf hinzuwirken, dass die Schweiz im Jahr 2015 *0.5 % des Bruttonationaleinkommens für die öffentliche Entwicklungshilfe* aufwendet.⁷⁹⁵ Der BR wies das Ansinnen zunächst mit der Begründung zurück, die schlechte Finanzlage des Bundes erlaube die Erhöhung der Ausgaben nicht. Nach längerem Hin- und Her erfüllte der BR die planerischen Vorstellungen des Parlaments und legte eine entsprechende Botschaft vor.⁷⁹⁶ Die BVers bestätigte die Erhöhung der öffentlichen Entwicklungshilfe auf 0.5 % des Bruttonationaleinkommens.⁷⁹⁷
- 279 Planerische eBB gibt es auch bei der Legislaturplanung, wo dieses Instrument vorgeschrieben ist.⁷⁹⁸ Bestandteil der Legislaturplanung (als Gesamtplanung der Staatstätigkeit) ist auch die grundsätzliche Ausrichtung der Aussenpolitik.⁷⁹⁹ Die BVers greift dabei immer wieder korrigierend ein. Bei der Planung für die Jahre 2015–2019 ergänzte sie beispielsweise das vom BR vorgeschlagenen aussenpolitischen Ziel «[d]ei Schweiz engagiert sich aktiv für die internationale Stabilität»

⁷⁹³ AB 2000 S 623 ff. Für die gesamte Debatte im Parlament vgl. die Hinweise bei Geschäft BR, 99.011, «Ja zu Europa!». Volksinitiative, 27. Januar 1999. Zur Selbstbindung als des Parlaments in der politischen Planung vgl. GRAF, Komm. ParlG, Art. 28, N 21; LANZ/MASTRONARDI, SG Komm. BV, Art. 173 Abs. 1 Bst. g, N 123.

⁷⁹⁴ BRB vom 4. Mai 2001 über das Ergebnis der Volksabstimmung vom 4. März 2001, BBl 2001 2025.

⁷⁹⁵ Die BVers verabschiedete den BB über die Weiterführung der technischen Zusammenarbeit und der Finanzhilfe zugunsten von Entwicklungsländern, 8. Dezember 2008, BBl 2009 435 f., nachdem er den Entwurf des BR (BBl 2008 3045 f.) um einen entsprechenden Art. 1 Abs. 4 ergänzt hatte.

⁷⁹⁶ Botschaft Entwicklungshilfe 2010. Vgl. auch GRAF, Komm. ParlG, Art. 28, N 17 und Fn. 30. Zu den Kompetenzen des Parlaments im Bereich der Finanzen vgl. Rz. 285 ff.

⁷⁹⁷ Art. 1 BB zur Erhöhung der Mittel zur Finanzierung der öffentlichen Entwicklungshilfe zugunsten der DEZA, 28. Februar 2011, BBl 2011 2919. Der Zielwert von 0.5 % des BNE wurde seither mehrfach von der BVers bestätigt, dürfte aber im Zeitraum 2021–2024 leicht darunter liegen (Erläuternder Bericht IZA 2021–2024, S. 13, 32 f.).

⁷⁹⁸ Art. 146 Abs. 1 und 2 ParlG.

⁷⁹⁹ Botschaft Legislaturplanung 2015–2019, S. 1158 ff., insbes. Ziele 3, 4, 10, 13, 15 und 16.

mit den Worten «unter Wahrung ihrer Unabhängigkeit und Neutralität».⁸⁰⁰ Die Beschlussfassung zur Legislaturplanung findet vierjährlich statt und betrifft die gesamte Staatstätigkeit, weshalb sie sich nur begrenzt für die dynamische Aussenpolitik eignet.⁸⁰¹

II. Politische Planung und verfassungsrechtliche Grundsätze

Die Verfassung definiert die Rolle der BVer bei der politischen Planung und der Aussenpolitik sehr ähnlich. Das Parlament soll bei den wichtigen Planungen der Staatstätigkeit «mitwirken» bzw. sich an der Gestaltung der Aussenpolitik «beteiligen».⁸⁰² In beiden Fällen hat der BR eine starke Position. Es überrascht daher nicht, dass die politische Planung ein Instrument ist, das sich gut in die verfassungsrechtlichen Grundsätze der parlamentarischen Mitwirkung an der Aussenpolitik einordnet.⁸⁰³ Im Rahmen der politischen Planung können BVer und BR ihre *gemeinschaftliche Verantwortung* für die Aussenpolitik und die Staatsleitung in diesem Bereich wahrnehmen. 280

Im Zuge verstärkter Planungsaktivitäten des Parlaments im Allgemeinen hat auch die Planung im aussenpolitischen Bereich zugenommen. Die politische Planung, die in Strategien, Berichten und anderen Kommunikationsmitteln enthalten ist, sorgt für den wichtigen *Informationsfluss* von BR zu BVer und für Transparenz in der Aussenpolitik. Das stärkt das gegenseitige Vertrauen und verbessert die Zusammenarbeit. Die politische Planung ist ein wichtiges Koordinationsinstrument. 281

Kritisch zu beurteilen ist die politische Planung in Bezug auf die *Pflicht der BVer, an der Aussenpolitik mitzuwirken*. Dass die BVer sich meist nur informieren lässt und Berichte des BR im demokratisch wenig legitimierenden und aussagkräftigen Verfahren der Kenntnisnahme behandelt, zeigt eine gewisse Passivität. Dies gilt 282

⁸⁰⁰ Art. 18 BB über die Legislaturplanung 2015–2019 vom 14. Juni 2016, BBl 2016 5183, S. 5190. Zur Diskussion vgl. Geschäft BR, 16.016, Legislaturplanung 2015–2019, 27. Januar 2016.

⁸⁰¹ Zur Dynamik der Aussenpolitik vgl. Rz. 29 f. Auch andere Botschaften als jene zur Legislaturplanung enthalten i.d.R. planerische Aspekte. Augenfällig ist das etwa bei der Botschaft IZA 2017–2020, S. 2373 ff., mit welcher der BR über 11 Milliarden Franken zur Erreichung von sieben strategischen Zielen beantragte.

⁸⁰² Art. 173 Abs. 1 Bst. g bzw. Art. 166 Abs. 1 BV.

⁸⁰³ Zu den Grundsätzen vgl. Rz. 105 ff.

umso mehr, als mit dem Grundsatz- und Planungsbeschluss ein Mittel zur Verfügung stehen würde, das eine inhaltlich differenzierte Behandlung und gegebenenfalls eine Anpassung der Planung ermöglichen würde. Da Planungsbeschlüsse in einem legislativen Verfahren ergehen – unter Umständen gar mit Referendumsmöglichkeit – haben sie eine hohe demokratische Legitimationskraft. Grundsatz- und Planungsbeschlüsse könnten die Folgen der eher geringen Normierung der Aussenpolitik teilweise kompensieren. Das Mittel eignet sich zudem für komplexe Planungen, wie sie in der Querschnittsthematik Aussenpolitik häufig sind. Es ist aus diesen Gründen bedauerlich, dass die BVers kaum je zu diesem Mittel greift. Die BVers könnte insbesondere die Eckwerte künftiger aussenpolitischer Strategien⁸⁰⁴ oder Visionen⁸⁰⁵ mittels Grundsatz- und Planungsbeschlüssen festlegen. Das Instrument wäre auch dazu geeignet, grössere aussenpolitische Geschäfte frühzeitig in eine bestimmte Richtung zu lenken. Konkret hätte die BVers sich beispielsweise im Rahmen eines Grundsatz- und Planungsbeschlusses vor Jahren dazu äussern können, ob der BR eine Kandidatur für den UNO-Sicherheitsrat anstreben soll. Ein zustimmender Beschluss der BVers (und allenfalls gar des Stimmvolks bei einem Referendum) hätte dem BR einen klaren Auftrag und Legitimation verschafft. Ein solcher Beschluss hätte zudem die Wahrscheinlichkeit reduziert, dass sich der BR im Rahmen von parlamentarischen Vorstössen immer wieder rechtfertigen muss.⁸⁰⁶

- 283 Dass die BVers laut Verfassung explizit bei «wichtigen» Planungen der Staatstätigkeit mitwirken soll, passt gut zu den verfassungsrechtlichen Grundsätzen der parlamentarischen Mitwirkung an der Aussenpolitik. Es entspricht der *Eignung der BVers als Staatsorgan*, bei wichtigen Entscheiden Einfluss zu nehmen, die demokratisch stärker legitimiert werden müssen. Die naturgemässe mittel- bis langfristige Ausrichtung der politischen Planung lenkt den Fokus der BVers weg vom aussenpolitischen Tagesgeschäft (das der BR besorgt) hin zu strategischen Fragen. Die mittels Planung gegenüber dem BR durchgesetzte Erhöhung der Entwicklungshilfe ist ein gutes Beispiel für eine Mitwirkung der BVers an der Aussenpolitik im Einklang mit der Verfassung.
- 284 Entscheidend ist, dass die politische Planung den BR in die Pflicht nimmt, *ihm aber den nötigen Spielraum belässt*. Eine rigide Planung, die sich auf Details be-

⁸⁰⁴ Vgl. Aussenpolitische Strategie 2020–2023.

⁸⁰⁵ Vgl. AVIS28.

⁸⁰⁶ Z.B. Mo. SVP, Verzicht auf eine Kandidatur für den UNO-Sicherheitsrat, 29. November 2018.

zieht und auf der Annahme eines imperativen Charakters der Planung beruht, würde nicht den verfassungsmässigen Grundsätzen der parlamentarischen Mitwirkung an der Aussenpolitik entsprechen. Aus diesen Gründen kann der BR auch von der Planung abweichen. Voraussetzung ist allerdings, dass er dies begründet. Wie GRAF sagt, ist der BR weder Befehlsempfänger des Parlaments, noch kann er dessen unliebsame Aufträge ohne Begründung einfach übergehen.⁸⁰⁷ Verfassungsrechtlich problematisch wären eng formulierte Grundsatz- und Planungsbeschlüsse im aussenpolitischen Zuständigkeitsbereich des BR. Solche konkreten Beschlüsse, etwa zur Unterzeichnung eines völkerrechtlichen Instruments oder der Anerkennung eines Staates, sind keine Grundsatz- und Planungsbeschlüsse, da sie keine «Vorentscheide» darstellen. Sie sprengen den Rahmen der Verfassung.⁸⁰⁸

E. Finanzkompetenzen

I. Wichtiges Instrument der politischen Gestaltung und Steuerung

Der Bund gab im Jahr 2018 für die Beziehungen zum Ausland und die internationale Zusammenarbeit knapp 3.8 Milliarden Franken aus. Dieser Aufgabenbereich, zu dem die Staatsrechnung die politischen Beziehungen, die Entwicklungshilfe und die wirtschaftlichen Beziehungen zählt, beansprucht 5.3 % der ordentlichen Ausgaben.⁸⁰⁹ 285

Die Finanzen sind ein wichtiges Instrument der politischen Gestaltung und Steuerung.⁸¹⁰ Mit ihrer «power of the purse»⁸¹¹ kann die BVers auf die Aussenpolitik einwirken. Sie «beschliesst die Ausgaben des Bundes, setzt den Voranschlag fest und nimmt die Staatsrechnung ab».⁸¹² Der BR seinerseits «erarbeitet den Finanz- 286

⁸⁰⁷ GRAF, Komm. ParlG, Art. 28, N 23.

⁸⁰⁸ Vgl. zum UNO-Migrationspakt Rz. 264.

⁸⁰⁹ Staatsrechnung 2018, Band 1, 22. März 2019, S. 113, <<https://www.efv.admin.ch/dam/efv/de/dokumente/Finanzberichte/finanzberichte/rechnung/2018/RG1.pdf.download.pdf/RG1-d.pdf>> [1. Juni 2019].

⁸¹⁰ BORER, Legalitätsprinzip, S. 418 f.; KOLLER, Regierung und Verwaltung, N 36; MÜLLER, BS Komm. BV, Art. 183, N 2; MOERI, Kompetenzen, S. 213.

⁸¹¹ Deutsch etwa «Macht des Portemonnaies».

⁸¹² Art. 167 BV.

plan, entwirft den Voranschlag und erstellt die Staatsrechnung».⁸¹³ Die beiden Organe müssen im Finanzbereich zusammenwirken und sind staatsleitend tätig.⁸¹⁴ Das Handeln der BVers stellt auch Oberaufsicht und politische Planung dar.⁸¹⁵

287 Die BVers kann auf verschiedene Organe zählen:⁸¹⁶ Die Finanzkommissionen (FK), die Finanzdelegation (FinDel) und die Eidgenössische Finanzkontrolle. In der Aussenpolitik spielen zudem die APK eine wichtige Rolle. Sie sind es, welche die bedeutenden Verpflichtungskredite im Bereich der internationalen Zusammenarbeit federführend vorberaten.⁸¹⁷

II. Wirkung des Legalitätsprinzips

288 Für BVers ist das Legalitätsprinzip bei der Ausübung ihrer Finanzkompetenzen in der Aussenpolitik *von besonderer Bedeutung*.⁸¹⁸ Dies gilt namentlich für den Vorrang des Gesetzes und das Erfordernis des Rechtsatzes als Teilgehalte des Prinzips.

1. Vorrang des Gesetzes

289 Determiniert eine Rechtsnorm eine Aufgabe in zeitlicher und quantitativer Hinsicht, gilt sie aufgrund des *Vorrangs des Gesetzes* als gebunden und die Ausgabenbewilligung durch die BVers muss erfolgen.⁸¹⁹

290 In der Aussenpolitik trifft dies namentlich auf *Pflichtbeiträge an internationale Organisationen* zu, die aufgrund völkerrechtlicher Verträge geschuldet sind. Der

⁸¹³ Art. 183 Abs. 1 BV.

⁸¹⁴ HÄGGI FURRER/MERKER, BS Komm. BV, Art. 167, N 2; KOLLER, Öffentlicher Haushalt, S. 325 f.; LIENHARD *et al.*, Finanzrecht, S. 46; RHINOW *et al.*, Verfassungsrecht, Rz. 2346; STAUFFER/CAVELTI, SG Komm. BV, Art. 167, N 4.

⁸¹⁵ LIENHARD *et al.*, Finanzrecht, S. 46 f. Vgl. zur Oberaufsicht Rz. 204 ff. und zur politischen Planung Rz. 270 ff.

⁸¹⁶ HÄGGI FURRER/MERKER, BS Komm. BV, Art. 167, N 5 ff.; STAUFFER/CAVELTI, SG Komm. BV, Art. 167, N 6 ff.

⁸¹⁷ Vgl. Rz. 300 ff.

⁸¹⁸ Zum Legalitätsprinzip in der Aussenpolitik im Allgemeinen vgl. Rz. 76 ff. Zum Legalitätsprinzip im Finanzbereich vgl. LIENHARD *et al.*, Finanzrecht, S. 13 ff.

⁸¹⁹ EICHENBERGER, Oberste Gewalt, S. 114 ff.; KOLLER, Komm. ParlG, Art. 25, N 13; MOERI, Kompetenzen, S. 220.

für die Schweiz fällige Betrag ergibt sich dabei in der Regel aus dem Gesamtbudget der Organisation, dessen Finanzierung nach einem Schlüssel auf die Mitgliedsstaaten aufgeteilt wird.⁸²⁰ Die BVer kann die Beitragshöhe nur sehr beschränkt beeinflussen. Sie könnte den BR beispielsweise mit Aufträgen frühzeitig anhalten, sich im zuständigen Organ der Organisation entsprechend einzusetzen. Dabei wären die verfassungsrechtlichen Grenzen zu beachten⁸²¹ und naturgemäss bestünde keine Erfolgsgarantie. Der Austritt aus einer Organisation wäre die theoretische «ultima ratio», um eine Ausgabe fortan zu verhindern.⁸²² Nebst den Pflichtbeiträgen an internationale Organisationen sind namentlich die *Beiträge an die Erweiterung EU* aufgrund von bilateralen Rahmenabkommen mit den betreffenden Staaten stark gebunden. Insgesamt gelten aber nur rund 6 % der Ausgaben für die Aussenpolitik als stark gebunden und damit verpflichtend für die BVer.⁸²³ *Die BVer kann demnach auf einen Grossteil der Ausgaben für die Aussenpolitik direkt einwirken.*

2. Erfordernis des Rechtssatzes

Eine zweite Implikation des Legalitätsprinzips bei der Bewilligung von Ausgaben ist das *Erfordernis des Rechtssatzes*. Bei der früher virulent geführten Diskussion zur Geltung des Legalitätsprinzips in der Aussenpolitik im Allgemeinen,⁸²⁴ befasste sich die Lehre auch mit dessen Anwendbarkeit bei aussenpolitischen Finanzhilfen. Im Zentrum stand die Frage, ob sich Ausgaben direkt auf die Bundeskompetenz für die Aussenpolitik in der aBV stützen können oder es dafür ein Gesetz im formellen Sinn braucht. MONNIER und WILDHABER stellten dies in Abrede. Sie bezweifelten grundsätzlich die Notwendigkeit, die Möglichkeit und den Vorteil einer Normierung der aussenpolitischen Finanzhilfen auf Gesetzesstufe,

⁸²⁰ Vgl. z.B. Art. 17 UNO-Charta; Art. 38 f. Satzung des Europarates vom 5. Mai 1949, SR 0.192.030; Art. 20 Satzung der internationalen Organisation für Migrationen vom 19. Oktober 1953 und geändert am 20. Mai 1987, SR 0.142.01; Art. 115 und 117 Römer Statut des Internationalen Strafgerichtshofs vom 17. Juli 1998, SR 0.312.1.

⁸²¹ Das gilt insbesondere bei der Motion vgl. Rz. 253 ff.

⁸²² Zur parlamentarischen Aufforderung zur Kündigung völkerrechtlicher Verträge vgl. Rz. 399 ff.

⁸²³ Zum Ganzen Eidgenössische Finanzverwaltung, *Gebundene Ausgaben des Bundes, Inventar und Ansatzpunkte für Reformen*, 12. Januar 2017, <https://www.efv.admin.ch/dam/efv/de/dokumente/finanzpolitik_grundl/haushaltssteuerung/bericht_gebundene_Ausgaben.pdf>, S. 6, 29. ff. [1. Juni 2019].

⁸²⁴ Vgl. Rz. 76 ff.

welche die Verfassung ergänzt.⁸²⁵ BORER, MOERI und RICHLI argumentierten, die Anforderungen an die Rechtsgrundlage seien tiefer anzusetzen. Aussenpolitik sei schwer zu normieren. Es gehe zudem meist um staatliche Leistungen, die kaum Fragen zur Rechtsgleichheit und zu den Grundrechten aufwerfen würden, da die Empfänger in der Regel ausländische Institutionen seien. Aus diesen Gründen sei eine exklusive Abstützung von Finanzhilfen auf die Verfassung denkbar.⁸²⁶ BORER und MOERI verwiesen zudem darauf, dass Schwächen bei der Rechtsgrundlage dadurch kompensiert werden, dass die BVer auf der Grundlage einer Botschaft des BR eine spezifische und fundierte Diskussion führen und mittels BB über die Gewährung einer Finanzhilfe entscheiden könne⁸²⁷ – dies im Gegensatz zu einer Beschlussfassung im Rahmen der regulären Budgetdebatte zum Gesamthaushalt. Sie brachten vor, dass bei aussenpolitischen Finanzhilfen nicht die rechtsstaatliche, sondern die demokratische Abstützung im Vordergrund stehe.⁸²⁸

- 292 Heute ist die Frage weitgehend geklärt. *Erstens* erstreckt sich das Legalitätsprinzip anerkanntermassen ganz generell auf die Bewilligung von Ausgaben des Bundes.⁸²⁹ Ausgaben müssen, abhängig von ihrem Inhalt, auf einer angemessenen, generell-abstrakten und genügend bestimmten Rechtsgrundlage beruhen. Die Anforderungen an die Rechtsgrundlage sind insbesondere dort hoch, wo sich Fragen der Rechtssicherheit und -gleichheit stellen und wo es um hohe oder politische kontroverse Aufwände geht.⁸³⁰ *Zweitens* ist unterdessen unbestritten, dass das Legalitätsprinzip auch in der Aussenpolitik greift. Dies im Verständnis, dass die Anforderungen an die Normdichte und -stufe der Rechtssetzung weniger streng sind.⁸³¹ *Drittens* hat unterdessen der BR, angestossen vom Parlament, seine früher unein-

⁸²⁵ MONNIER, *Principes*, S. 154 ff.; WILDHABER, *Legalitätsprinzip und Aussenpolitik*, S. 452 ff.

⁸²⁶ BORER, *Legalitätsprinzip*, S. 469 ff.; MOERI, *Kompetenzen*, S. 203 ff., 216 f.; RICHLI, *Legalitätsprinzip*, S. 322 ff.

⁸²⁷ Vgl. zu den entsprechenden Verpflichtungskrediten Rz. 300 ff.

⁸²⁸ BORER, *Legalitätsprinzip*, S. 485 ff.; MOERI, *Kompetenzen*, S. 210 f., 216.

⁸²⁹ HÄGGI FURRER/MERKER, *BS Komm. BV*, Art. 167, N 15 ff.; KOLLER, *Komm. ParlG*, Art. 25, N 12; MÜLLER, *Gesetzsmässigkeit*, S. 329 ff.; STAUFFER/CAVELTI, *SG Komm. BV*, Art. 167, N 11 ff., 31. Vgl. auch Art. 12 Abs. 4 FHG, wonach BR und Verwaltung den Bundeshaushalt unter anderem nach dem Grundsatz der Gesetzsmässigkeit führen.

⁸³⁰ HÄGGI FURRER/MERKER, *BS Komm. BV*, Art. 167, N 16; KOLLER, *Komm. ParlG*, Art. 25, N 12; MÜLLER, *Legalitätsprinzip*, N 15 ff.; MÜLLER, *Gesetzsmässigkeit*, S. 336; STAUFFER/CAVELTI, *SG Komm. BV*, Art. 167, N 14.

⁸³¹ Vgl. Rz. 76 ff., insbes. Rz. 85.

heitliche und unklare Haltung zur Geltung des Erfordernisses des Rechtsatzes bei aussenpolitischen Finanzhilfen aufgegeben.⁸³² Er entschied im Jahr 2002, die Praxis wie folgt anzupassen:

Die finanzrelevanten aussenpolitischen Tätigkeitsfelder sind künftig grundsätzlich auf formelle gesetzliche Grundlagen abzustützen, sofern sie einen dauerhaften und wichtigen Bestandteil der auswärtigen Beziehungen der Schweiz bilden, mit erheblichen finanziellen Leistungen des Bundes verbunden sind und ein erhebliches Mass an Institutionalisierung, d.h. organisatorischen Vorkehrungen oder Bindung personeller Ressourcen, mit sich bringen. Damit wird dem Legalitätsprinzip auch in diesem Bereich verstärkt Beachtung geschenkt.⁸³³

Mit dem Entwurf des damals neuen Bundesgesetzes über Massnahmen zur zivilen Friedensförderung und Stärkung der Menschenrechte liess der BR seinen Worten gleich Taten folgen.⁸³⁴ Später konkretisierte er den neuen Ansatz. Als «erhebliche finanzielle Leistungen», die eine formell-gesetzliche Grundlage erfordern, sieht er einmalige Ausgaben über 5 Millionen und wiederkehrende über 2 Millionen Franken an.⁸³⁵ 293

In der Praxis lässt sich feststellen, dass der BR die Kriterien zum Erfordernis einer formell-gesetzlichen Grundlage bei aussenpolitischen Finanzhilfen weitgehend respektiert. Betrachtet man die vom EDA budgetierten Ausgaben im Voranschlag 2019,⁸³⁶ stützen sich praktisch alle Positionen auf mindestens ein Bundesgesetz oder einen völkerrechtlichen Vertrag.⁸³⁷ Das gilt namentlich für die Leistungsbe- 294

⁸³² Ausführlich zur Praxis BR und BVers bis Anfang der 1990er Jahre BORER, Legalitätsprinzip, S. 388 ff.; MOERI, Kompetenzen, S. 203 ff.

⁸³³ Botschaft Friedensförderung 2002, S. 7614.

⁸³⁴ Vgl. insbes. Art. 3 Abs. 1 und Art. 4 BG FF.

⁸³⁵ Botschaft Währungshilfegesetz, S. 4778 und 4784 f. Die erwähnten Grenzbeträge wurden indirekt gesetzlich bestätigt: Art. 7a Abs. 4 Bst. c RVOG sieht heute vor, dass völkerrechtliche Verträge, die weitergehende finanzielle Verpflichtungen nach sich ziehen, nicht als Verträge beschränkter Tragweite gelten, die der BR selbstständig, ohne Einbezug der BVers, abschliessen kann (vgl. Botschaft Völkerrechtliche Verträge, S. 7494 f.).

⁸³⁶ Vgl. für die folgenden Angaben Voranschlag 2019 mit integriertem Aufgaben- und Finanzplan 2020-2022, Band 2A, 22. August 2018, https://www.efv.admin.ch/dam/efv/de/dokumente/Finanzberichte/finanzberichte/va_iafp/2019/va19_2a.pdf, S. 61 ff. [1. Juni 2019].

⁸³⁷ Für das wichtige Globalbudget im verwaltungseigenen Bereich des EDA, das insbesondere den gesamten Personalaufwand umfasst, weist der Voranschlag keine Rechtsgrundlage aus (ebd., S. 77 f.). Es liegt jedoch in der Natur eines Globalbudgets

reiche Humanitäre Hilfe, Entwicklungszusammenarbeit und Menschliche Sicherheit sowie Osthilfe und EU-Erweiterungsbeitrag.⁸³⁸ Diese Bereiche sind politisch umstritten, enthalten Transferleistungen und machen rund zwei Drittel des EDA-Voranschlags aus. Die rechtlichen Grundlagen sind zudem qualitativ betrachtet angemessen bestimmt. Sie bestimmen Ziele, Formen und Finanzierung der Leistungen des Bundes mittels mehrjähriger, von der BVers zu genehmigenden Rahmenkrediten.⁸³⁹ Die Abstützung von EDA-Krediten allein auf die bundesrätliche Kompetenz für die Aussenpolitik gemäss Art. 184 Abs. 1 BV ist die Ausnahme und betrifft kleinere Beträge.

III. Einflussnahme der Bundesversammlung

295 Der BVers stehen verschiedene finanzpolitische Werkzeuge zur Verfügung, die sie auch in der Aussenpolitik einsetzen kann:

1. Voranschlagskredite

296 Der *Voranschlag* ist das Budget des Bundes. Gemäss Art. 183 Abs. 1 BV «entwirft» der BR den Voranschlag. Die BVers ihrerseits, so Art. 167 BV, «setzt den Voranschlag fest». Ihr steht das Recht zu, den Entwurf des Bundesrates zu diskutieren und Änderungen vornehmen.⁸⁴⁰ Die BVers bewilligt Ausgaben in der Form von Voranschlagskrediten, die den BR ermächtigen, die Beträge für den bezeich-

(vgl. Art. 30a FHG und Art. 27a–27e FHV), dass es grundsätzlich keiner bestimmten Rechtsgrundlage zugeordnet werden kann. Zum Globalbudget und den Möglichkeiten der parlamentarischen Einflussnahme darauf vgl. LIENHARD, Neues Führungsmodell, S. 249 f., 257 f.

⁸³⁸ Vgl. Botschaft IZA 2017–2020, S. 2673 f. und 2749.

⁸³⁹ Art. 3 ff. BG EZA; Art. 2 ff. BG FF; Art. 2 ff. BG OZA; Art. 3 Abs. 1 BG BW; Art. 8 WHG. Nicht die Finanzierungsbestimmungen, sondern die mangelnde Aktualität sowie die fehlenden Leitlinien und Kriterien im BG EZA kritisierend, MAZIDI, Gesetzliche Grundlagen, S. 24 ff.

⁸⁴⁰ Anpassungen sind möglich, insofern es sich nicht um gebundene Ausgaben handelt (vgl. Rz. 289 f.).

neten Zweck zu verwenden.⁸⁴¹ Sie verabschiedet den Voranschlag mittels eBB, was ein Referendum ausschliesst.⁸⁴²

Im Bereich der Aussenpolitik ist die *internationale Zusammenarbeit* dauerhaft Gegenstand der parlamentarischen Finanzpolitik. Sie ist politisch umstritten und bietet sich für Kürzungen im Rahmen der Festsetzung des Voranschlags an, da es um namhafte Beträge geht,⁸⁴³ die nicht stark gebunden sind.⁸⁴⁴ In den letzten zehn Jahren diskutierte die BVers jedes Mal intensiv die Höhe der Ausgaben und behandelte meist sowohl Anträge zur Kürzung als auch zur Erhöhung. Bei den Voranschlägen für die Jahre 2009–2019 lehnte die BVers Veränderungen gegenüber dem Entwurf des Voranschlags des BR bei der internationalen Zusammenarbeit jeweils ab.⁸⁴⁵ Beim Voranschlag für das Jahr 2017 befasste sich der Nationalrat beispielsweise mit Anträgen, die Entwicklungszusammenarbeit um rund 1 % zu kürzen bzw. auf 0.45 % des Bruttonationaleinkommens zu begrenzen sowie einem gegensätzlichen Antrag zur Erhöhung der Mittel. Alle Anträge scheiterten.⁸⁴⁶ Der Nationalrat war meist kritischer und beschloss Kürzungen, die jedoch in der Differenzbereinigung mit dem Ständerat keinen Bestand hatten. Die Räte folgten in den allermeisten Fällen den vorberatenden Kommissionen. Die Parlamentarierin-

297

⁸⁴¹ Art. 20 Abs. 1 FHV.

⁸⁴² Art. 163 Abs. 2 BV, Art. 25 Abs. 1 und 2 sowie Art. 29 Abs. 1 ParlG.

⁸⁴³ Die fünf von der BVers bewilligten Rahmenkredite für den Zeitraum 2017–2020 betragen 11,11 Milliarden Franken (BB über die Weiterführung der Finanzierung der technischen Zusammenarbeit und der Finanzhilfe zugunsten von Entwicklungsländern sowie über die Weiterführung der Finanzierung der internationalen humanitären Hilfe der Eidgenossenschaft in den Jahren 2017–2020 vom 26. September 2016, BBl 2016 8097).

⁸⁴⁴ Vgl. Rz. 289 f. Gewisse Einschränkungen bestehen aber faktisch, weil in der internationalen Zusammenarbeit mehrjährige Verpflichtungskredite bestehen (vgl. Rz. 300 ff.).

⁸⁴⁵ Voranschlag 2019: AB 2018 N 1824 ff.; AB 2018 S 899 ff. Voranschlag 2018: AB 2017 S 775 ff.; AB 2017 N 1820 ff. Voranschlag 2017: AB 2016 N 1915 ff.; AB 2016 N 2070 ff. Voranschlag 2016: AB 2015 S 1112 ff.; AB 2015 N 2021 ff. Voranschlag 2015: AB 2014 N 1925 ff.; AB 2014 S 1095 ff. Voranschlag 2014: AB 2013 S 964 ff.; AB 2013 N 1934 ff. Voranschlag 2013: AB 2012 N 1875 ff.; AB 2012 S 1069 ff. Voranschlag 2012: AB 2011 S 1079 ff.; AB 2011 N 1976 ff. Voranschlag 2011: AB 2010 N 1739 ff.; AB 2010 S 1124 ff.; AB 2010 N 1936 ff.; AB 2010 S 1218 ff.; AB 2010 N 2005 ff. Voranschlag 2010: AB 2009 S 1030 ff.; AB 2009 N 2016 ff. Voranschlag 2009: AB 2008 N 1648 ff.

⁸⁴⁶ AB 2016 N 1915 ff.; AB 2016 N 2070 ff.

nen und Parlamentarier argumentierten in der Regel eher finanzpolitisch als mit dem Inhalt oder der Ausrichtung der internationalen Zusammenarbeit.

- 298 In den letzten zehn Jahren sind vereinzelt *andere Aspekte der Aussenpolitik* im Rahmen der Beratung des Voranschlags thematisiert worden. Bei den Voranschlägen für 2012,⁸⁴⁷ 2011⁸⁴⁸ und 2010⁸⁴⁹ kam es beispielsweise zu erfolglosen Anträgen zur Kürzung bei den Beiträgen an die UNO. 2010 kürzte die BVers entgegen dem Antrag des BR Mittel für die Auslandwerbung durch «Präsenz Schweiz».⁸⁵⁰ Auch unter der aBV hatte es vereinzelt längere Diskussionen und teilweise auch Kürzungen bei den Finanzen für die Aussenpolitik gegeben.⁸⁵¹
- 299 Werden während eines Rechnungsjahres unerwartete Ausgaben fällig, kann der BR bei der BVers die Bewilligung eines *Nachtragskredits* beantragen.⁸⁵² Wie in allen Bereichen kommt das auch in der Aussenpolitik immer wieder vor. Mehrmals kam es zu Nachtragskreditbegehren für ungeplante (Friedens-)Konferenzen in der Schweiz, etwa zum Iran, zu Syrien, Libyen und Jemen (2010, 2013–2015). Wiederholt waren auch zu wenige Mittel für Pflichtbeiträge an internationale Organisationen budgetiert worden, weil diese erst nach Verabschiedung des Voranschlags durch den BR ihr Budget festlegen (2012–2014, 2016–2017). Vereinzelt Anlässe für Nachtragskreditbegehren waren z.B. Personalaufstockungen für die Terrorismusbekämpfung (2016), der OSZE-Vorsitz der Schweiz (2014), der Arabische Frühling und eine Krise am Horn von Afrika (2011–2012), Alt-Bundesrat Joseph Deiss' Präsidentschaft der UNO-Generalversammlung (2010), Rechtskosten aufgrund der Klage Belgiens gegen die Schweiz vor dem Internationalen Gerichtshof (2010), die Libyenkrise (2009–2010) und Image-Aktivitäten in den USA nach der Finanzkrise (2009).⁸⁵³ Nachtragskreditbegehren können das ordentliche Budgetrecht der BVers in Frage stellen, da das Parlament vor Sachzwänge gestellt

⁸⁴⁷ AB 2011 N 1974 ff.

⁸⁴⁸ AB 2010 N 1737 ff.

⁸⁴⁹ AB 2009 N 2013 f.

⁸⁵⁰ AB 2009 N 2014 ff.; AB 2009 N 2144; AB 2009 S 1261.

⁸⁵¹ MOERI, Kompetenzen, S. 220 f., mit Hinweisen.

⁸⁵² Art. 33 f. FHG. Vgl. HÄGGI FURRER/MERKER, BS Komm. BV, Art. 167, N 24; KOLLER, Öffentlicher Haushalt, S. 392 ff.; STAUFFER/CAVELTI, SG Komm. BV, Art. 167, N 20.

⁸⁵³ Vgl. die jeweiligen Botschaften zu den Voranschlägen, <<https://www.efv.admin.ch/efv/de/home/finanzberichterstattung/finanzberichte/nachtragskredite.html>> [1. Juni 2019].

wird.⁸⁵⁴ Betrachtet man jedoch die obigen Beispiele, kann davon nicht gesprochen werden. Friedenskonferenzen sind naturgemäss nicht planbar, die späte Budgetierung bei internationalen Organisationen ist ein Faktum und humanitäre Krisen treten unerwartet auf.⁸⁵⁵ Hinzu kommt, dass die durchschnittliche Höhe der Begehren angesichts des 3-Milliarden-Franken-Budgets des EDA gering erscheint. In den Jahren 2008–2017 betragen sie im Durchschnitt knapp 27 Millionen Franken – der tiefste Wert aller Departemente.⁸⁵⁶ Die BVers scheint sich ebenfalls nicht an den Nachtragskreditbegehren des Departements zu stören, hat sie diese doch in der beobachteten Periode stets gutgeheissen.

2. Verpflichtungskredite

a) Mittelfristige finanzielle Verpflichtungen

Ein finanzpolitisches Steuerungsinstrument, das in der Aussenpolitik grosse Bedeutung hat, sind *Verpflichtungskredite*. Der BR hat sie dann zu beantragen, wenn er über das laufende Vorschlagsjahr hinaus finanzielle Verpflichtungen für einen bestimmten Zweck eingehen will.⁸⁵⁷ Charakteristisch ist weiter, dass er Verpflichtungskredite dem Parlament mit einer besonderen Botschaft vorlegen kann und teilweise auch muss.⁸⁵⁸ Dieser Weg ermöglicht eine vom Voranschlag und seinen Nachträgen unabhängige Diskussion zu einem bestimmten Kredit. Die Vorberatung erfolgt in diesen Fällen federführend durch die zuständigen Fachkommissionen, in der Aussenpolitik also die APK, und nicht die FK.⁸⁵⁹ Wichtig ist, dass Verpflichtungskredite nur eine Bewilligung an den BR nach sich ziehen, Verpflichtungen einzugehen, nicht aber, die Ausgabe effektiv zu tätigen. Die Zah-

300

⁸⁵⁴ KOLLER, Öffentlicher Haushalt, S. 401.

⁸⁵⁵ MOERI, Kompetenzen, S. 229.

⁸⁵⁶ EFV, Statistik der Nachtragskredite 2007–2016, <https://www.efv.admin.ch/dam/efv/de/dokumente/Finanzberichte/finanzberichte/nachtrag/Nachtragskredite_Statistiken.pdf.download.pdf/Nachtragskredite_Statistiken.pdf>, Ziff. 5 [1. Juni 2019].

⁸⁵⁷ Art. 21 ff. FHG; Art. 10 ff. FHV. Vgl. BORER, Legalitätsprinzip, S. 470 f.; HÄGGI FURRER/MERKER, BS Komm. BV, Art. 167, N 27 ff.; KOLLER, Öffentlicher Haushalt, S. 87 ff., 270 f., 420 f., 459 ff.; MOERI, Kompetenzen, S. 222 ff.; STAUFFER/CAVELTI, SG Komm. BV, Art. 167, N 16 ff.

⁸⁵⁸ Art. 23 Abs. 2 bzw. Abs. 1 FHG; Art. 25 Abs. 1 Satz 2 ParlG.

⁸⁵⁹ Die FK können jedoch gemäss Art. 50 Abs. 2 und 3 ParlG zu solchen Geschäften Berichte oder Mitberichte ausfertigen und haben zusätzliche Rechte bei der Vertretung ihrer Position im Rat.

lungsermächtigung muss trotz Verpflichtungskredit jährlich über den Voranschlag oder seine Nachträge erfolgen.⁸⁶⁰ Die BVers hat allerdings real keine Wahl, wenn der BR eine Verpflichtung bereits auf der Basis eines zuvor gewährten Verpflichtungskredits eingegangen ist.⁸⁶¹ Die BVers genehmigt Verpflichtungskredite mittels eBB unter Ausschluss eines Referendums.⁸⁶²

b) Aussenpolitische Rahmenkredite

- 301 Das zentrale Anwendungsgebiet für Verpflichtungskredite in der Aussenpolitik ist die *internationale Zusammenarbeit*. In diesem Bereich gibt es bedeutende Rahmenkredite. Ein Rahmenkredit ist eine Ausprägung des Verpflichtungskredits, bei dem die BVers den Zweck allgemein umschreibt und es dem BR oder einer Verwaltungseinheit überlässt, die Verwendung im Einzelnen festzulegen.⁸⁶³ Die Bundesgesetze zur internationalen Zusammenarbeit sehen das Instrument des Rahmenkredits ausdrücklich vor.⁸⁶⁴ Das ist sachlogisch, werden die Ziele der internationalen Zusammenarbeit doch mittels hunderter Einzelprojekte angestrebt, welche die BVers faktisch nicht selbst festlegen könnte. Der über ein Jahr hinausgehende Zeithorizont eines Rahmenkredits ermöglicht zudem den Aufbau von dauerhaften Partnerschaften, die für die Nachhaltigkeit der Projekte wichtig sind.⁸⁶⁵ Schliesslich handelt es sich um grosse Ausgaben, die politisch umstritten sind, weshalb eine von der allgemeinen Budgetdebatte getrennte Diskussion in der BVers adäquat ist.

⁸⁶⁰ Art. 21 Abs. 5 FHG.

⁸⁶¹ HÄGGI FURRER/MERKER, BS Komm. BV, Art. 167, N 28; KOLLER, Komm. ParlG, Art. 25, N 16, 30; STAUFFER/CAVELTI, SG Komm. BV, Art. 167, N 17 f.

⁸⁶² Art. 25 Abs. 1 und 2 sowie Art. 29 Abs. 1 ParlG; Art. 163 Abs. 2 BV.

⁸⁶³ Art. 10 Abs. 5 FHV spricht von einem «Verpflichtungskredit mit delegierter Spezifikationsbefugnis». Vgl. auch Art. 24 FHG zur Kompetenz des BR, die Aufteilung festzulegen, «soweit sie sich nicht aus der Kreditbewilligung ergibt».

⁸⁶⁴ Art. 9 BG EZA; Art. 4 BG FF; Art. 10 BG OZA.

⁸⁶⁵ Botschaft IZA 2017–2020, S. 2662; Botschaft Friedensförderung 2002, S. 7617; Botschaft Entwicklungszusammenarbeit 1973, S. 912 f. Instruktiv ist die schon etwas ältere Diskussion zur Mo. Schmid, AB S 1981 301 ff., 397 ff., 16. Dezember 1980, die forderte, der BR solle in der Entwicklungszusammenarbeit keine Rahmenkredite, sondern konkrete Vorhaben der BVers vorlegen, um die Steuerung zu verbessern. Bundesrat Pierre Aubert erklärte, dieser Systemwechsel wäre impraktikabel (AB S 1981 302 ff.), worauf der Motionär die Motion zurückzog (vgl. dazu BORER, Legalitätsprinzip, S. 487 ff.).

Die Rahmenkredite zur internationalen Zusammenarbeit sind immer wieder Gegenstand ausführlicher Debatten im Parlament. Vor dem Hintergrund des international⁸⁶⁶ und von der Schweiz anerkannten Ziels,⁸⁶⁷ 0.7 % des Bruttonationaleinkommens (BNE) für die internationale Zusammenarbeit aufzuwenden, stellte sich in den letzten Jahren wiederholt die Frage, wie hoch die Verpflichtungskredite ausfallen sollen. Bei der Gutheissung der Rahmenkredite für die Vierjahresperiode 2009–2012 wies die BVers den BR an, ihr einen zusätzlichen Rahmenkredit zu unterbreiten, um einen Anteil von 0.5 % des BNE zu erreichen.⁸⁶⁸ Sie verknüpfte dies mit dem Auftrag, die strategische Führung und die gesetzlichen Grundlagen zu überprüfen, sowie eine geographische und thematische Konzentration ins Auge zu fassen.⁸⁶⁹ Dies tat der Bundesrat mittels Botschaft.⁸⁷⁰ Die BVers bewilligte daraufhin den zusätzlichen Kredit und hielt dabei fest, der BR solle auch für die Jahre 2013–2015 den Zielwert 0.5 % anstreben.⁸⁷¹ Dem BR kam dem mit der Botschaft für die Jahre 2013–2016 nach⁸⁷² und die BVers bestätigte die beantragte Höhe der Ausgaben nach ausführlicher Diskussion.⁸⁷³ Auch bei den fünf Rahmenkrediten

⁸⁶⁶ Der Anteil von 0.7% am BNE wurde 2015 als nachhaltiges Entwicklungsziel im Rahmen der Agenda 2030 bekräftigt (Ziel 17.2).

⁸⁶⁷ Botschaft IZA 2017–2020, S. 2401, 2676.

⁸⁶⁸ Art. 1 Abs. 4 BB über die Weiterführung der technischen Zusammenarbeit und der Finanzhilfe zugunsten von Entwicklungsländern vom 8. Dezember 2008, BBl 2009 435; Art. 1 Abs. 4 BB über die Finanzierung der wirtschafts- und handelspolitischen Massnahmen im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit vom 8. Dezember 2008, BBl 2009 443. Vgl. auch Rz. 278.

⁸⁶⁹ Umsetzung der Mo. GPK-S, 06.3666, Instrumente des Bundesrates zur strategischen Führung und gesetzliche Grundlagen, 11. Dezember 2006 und Mo. GPK-S, 06.3667, Thematische und geografische Konzentration.

⁸⁷⁰ Botschaft Entwicklungshilfe 2010.

⁸⁷¹ Art. 1 Abs. 1 und 3 BB zur Erhöhung der Mittel zur Finanzierung der öffentlichen Entwicklungshilfe zugunsten der DEZA vom 28. Februar 2011, BBl 2011 2919; Art. 1 Abs. 1 und 3 BB zur Erhöhung der Mittel zur Finanzierung der öffentlichen Entwicklungshilfe des SECO vom 28. Februar 2011, BBl 2011 2921.

⁸⁷² Botschaft IZA 2013–2016 (zum 0.5%-Ziel vgl. S. 2500, 2532, 2656).

⁸⁷³ BB über die Weiterführung der Finanzierung der technischen Zusammenarbeit und der Finanzhilfe zugunsten von Entwicklungsländern sowie über die Weiterführung der Finanzierung der internationalen humanitären Hilfe der Eidgenossenschaft in den Jahren 2013–2016 vom 11. September 2012, BBl 2012 8355; BB über die Weiterführung der Finanzierung der wirtschafts- und handelspolitischen Massnahmen im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit vom 11. September 2012, BBl 2012 8359; BB über die Weiterführung der Finanzierung der Zusammenarbeit mit den Staaten

für die Periode 2017–2020 folgte die BVers dem BR und bekräftigte den Anteil von 0.5 % am BNE. Der BR beantragte insgesamt 11,11 Milliarden Franken,⁸⁷⁴ welche die BVers ohne Abstriche guthiess.⁸⁷⁵

- 303 In den dargestellten Fällen legte der BR jeweils eine detaillierte Botschaft mit Rahmenkrediten vor, welche die APK und FK vorbehandelten und die Mitglieder der BVers im Plenum ausführlich diskutierten. Dies passierte getrennt von der allgemeinen Budgetdebatte in der Wintersession. Die BVers nahm einmal massgeblich Einfluss, indem sie eine Erhöhung der Entwicklungshilfe auf 0.5 % des BNE forderte und dies im Folgenden jeweils bestätigte. Die Rahmenkredite, die sie jeweils prospektiv für 4 Jahre sprach, änderten nichts daran, dass die Diskussion zum Umfang der internationalen Zusammenarbeit jeweils beim jährlichen Voranschlag wieder entbrannte. Die BVers handelte aber in dem Sinn konsequent, als sie es stets ablehnte die von ihr gewährten Rahmenkredite durch Kürzungen beim Voranschlag zu untergraben.⁸⁷⁶
- 304 Politisch hochumstritten waren und sind die Rahmenkredite zugunsten der neuen EU-Länder. Bei der Beratung der zweiten sogenannten «Kohäsionsmilliarde»⁸⁷⁷ beschloss die BVers, dass der BR nur Verpflichtungen eingehen dürfe, «wenn und solange die EU keine diskriminierende Massnahmen gegen die Schweiz erlässt».⁸⁷⁸ Sie machte die Kohäsionsmilliarde demnach zum aussenpolitischen Pfand gegenüber der EU – entgegen dem Willen des BR. Dies zeigt, wie stark die parlamentarische «power of the purse» in der Aussenpolitik sein kann.

Osteuropas und der GUS vom 11. September 2012, BBl 2012 2811. Zur Diskussion vgl. AB 2012 N 889 ff.; AB 2012 N 912 ff.; AB 2012 S 657 ff.

⁸⁷⁴ Botschaft IZA 2017–2020 (zum 0.5%-Ziel vgl. S. 2401, 2676).

⁸⁷⁵ Vgl. die verschiedenen BB: BBl 2016 8097; BBl 2016 8099; BBl 2016 8101; BBl 2016 8103; BBl 2016 7591. Konkret handelte es sich um fünf Rahmenkredite: Humanitäre Hilfe (2.06 Milliarden Franken), technische Zusammenarbeit und Finanzhilfe zugunsten von Entwicklungsländern (6.64 Milliarden), wirtschafts- und handelspolitische Massnahmen (1.14 Milliarden), Transitionszusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas (1.14 Milliarden) und Massnahmen zur Förderung des Friedens und der menschlichen Sicherheit (0.23 Milliarden). Zur Diskussion vgl. AB 2016 N 784 ff., AB 2016 S 648 ff., AB 2016 N 1600 ff.

⁸⁷⁶ Vgl. Rz. 297.

⁸⁷⁷ Vgl. Botschaft Erweiterungsbeitrag II.

⁸⁷⁸ Art. 1 Abs. 2 BB über den zweiten Schweizer Beitrag an ausgewählte EU-Mitgliedstaaten zur Verringerung der wirtschaftlichen und sozialen Ungleichheiten in der erweiterten EU (Rahmenkredit Kohäsion) vom 3. Dezember 2019, BBl 2020 757.

3. Vorgaben der Bundesversammlung bei der Kreditbewilligung

Statt nur den Umfang der finanziellen Mittel festzulegen, kann die BVers mit Vorgaben bei der Kreditbewilligung *die Aussenpolitik auch inhaltlich beeinflussen*. 305
 Art. 29 Abs. 2 FHG ermächtigt die BVers, beim Voranschlag Ziele, Messgrössen und Sollwerte sowie finanzielle Planungsgrössen zu bestimmen. Der BR muss dazu in der Botschaft zur Staatsrechnung Rechenschaft ablegen.⁸⁷⁹

Bei der Beratung des Voranschlags für das Jahr 2017 erklärte die BVers zum Beispiel den *Abschluss weiterer Rücknahmeabkommen* zur «wirksamen Steuerung der irregulären Migration» zum «festen Bestandteil der ausserpolitischen Bemühungen des Bundesrates». Sie gab dem EDA vor, mindestens 64 abgeschlossene Rücknahmeabkommen zu erzielen und 45 bilaterale Besuche auf Regierungsebene sowie auf Stufe Staatssekretär durchführen.⁸⁸⁰ Erreicht wurden bloss 59 Abkommen und 24 hochrangige Besuche. Der BR rechtfertigte die geringe Zahl an Besuchen mit dem Wechsel an der EDA-Departementsspitze.⁸⁸¹ Der BR schlägt unterdessen aus eigener Initiative Plangrössen zur Migrationsausserpolitik vor.⁸⁸² 306

Vorgaben der BVers an den BR bei der Kreditbewilligung können dazu beitragen, die weniger intensive Normierung im Bereich der Aussenpolitik zu kompensieren.⁸⁸³ *Sie können aus dem Blickwinkel der Gewaltenteilung aber auch problematisch sein.*⁸⁸⁴ Die BVers hat zwar auf der Grundlage von Art. 167 BV umfassende Kompetenzen im Finanzbereich, greift aber unter Umständen in die Zuständigkeit des BR für den Vollzug des Haushalts gemäss Art. 183 Abs. 2 BV ein.⁸⁸⁵ In der 307

⁸⁷⁹ Art. 27e Abs. 4 FHV. Vgl. auch Art. 25 Abs. 3 Satz 2 ParlG.

⁸⁸⁰ BB Ib über die Planungsgrössen im Voranschlag für das Jahr 2017 vom 12. Dezember 2016, BBl 2017 1171, S. 1172 f.

⁸⁸¹ Staatsrechnung 2017, Band 2A, 16. März 2018, <https://www.efv.admin.ch/dam/efv/de/dokumente/Finanzberichte/finanzberichte/rechnung/2017/Rechnung_2017_Band_2A.pdf>, S. 65 [1. Juni 2019].

⁸⁸² Vgl. Voranschlag 2019 mit integriertem Aufgaben- und Finanzplan 2020–2022, Band 2A, 22. August 2018, <https://www.efv.admin.ch/dam/efv/de/dokumente/Finanzberichte/finanzberichte/va_iafp/2019/va19_2a.pdf>, S. 65 [1. Juni 2019].

⁸⁸³ MOERI, Kompetenzen, S. 217; HANGARTNER, Grundzüge, S. 210.

⁸⁸⁴ Dazu und zum Folgenden HANGARTNER, Grundzüge, S. 209 f.; KOLLER, Öffentlicher Haushalt, S. 367; KOLLER, Komm. ParlG, Art. 25, N 40; MOERI, Kompetenzen, S. 217 ff., 225.

⁸⁸⁵ KOLLER, Komm. ParlG, Art. 25, N 40.

Aussenpolitik *bilden zudem exklusive Zuständigkeiten des BR eine Schranke.*⁸⁸⁶ Vor diesem Hintergrund scheint es vertretbar, dass die BVers bei der Genehmigung des Voranschlags 2017 betonte,⁸⁸⁷ die Aushandlung von Rücknahmeabkommen müsse eine grössere Priorität der Aussenpolitik des BR werden. Problematisch ist hingegen die Vorgabe, eine spezifische Zahl von Rücknahmeabkommen und bilateralen Besuchen auf höchster Stufe zu erzielen. Der Abschluss völkerrechtlicher Verträge und die Repräsentation gegen aussen sind exklusive Zuständigkeiten des BR.⁸⁸⁸ Ob sich die Zahl von Rücknahmeabkommen beispielsweise am besten durch hochrangige Besuche (wie von der BVers gewünscht) oder durch diskrete diplomatische Kontakte auf tieferer Stufe erzielen lassen, entscheidet verfassungsrechtlich allein der BR.

4. Finanzplanung

- 308 Für die Planung der Finanzen ist primär der BR zuständig.⁸⁸⁹ Die BVers befasst sich mit der Planung des BR und kann darauf Einfluss nehmen.
- 309 Vor Beginn einer Legislaturperiode legt der BR den *Legislaturfinanzplan* vor.⁸⁹⁰ Dieser weist die während der Vierjahresperiode geplanten Ausgaben für den Aufgabenbereich «Beziehungen zum Ausland – Internationale Zusammenarbeit» aus und verknüpft diese mit den materiellen Zielen der Aussenpolitik.⁸⁹¹ Die bedeutenden Verpflichtungskredite in der internationalen Zusammenarbeit werden in der *Legislaturfinanzplanung* berücksichtigt.⁸⁹² Die BVers nimmt den *Legislaturfinanzplan* (nur) zur Kenntnis – er ist nicht Bestandteil des Bundesbeschlusses über die *Legislaturplanung*.⁸⁹³ Direkt kann das Parlament demnach nicht auf den Legis-

⁸⁸⁶ Vgl. Rz. 63 ff.

⁸⁸⁷ Vgl. Rz. 306.

⁸⁸⁸ Vgl. Rz. 131 ff. Zu den völkerrechtlichen Verträgen vgl. auch Rz. 324 ff.

⁸⁸⁹ Art. 167 BV; Art. 19 FHG. Zur politischen Planung im Allgemeinen vgl. Rz. 270 ff.

⁸⁹⁰ Art. 146 Abs. 4 ParlG; Art. 19 FHG; Art. 5 FHV.

⁸⁹¹ *Legislaturfinanzplan 2017–2019*, S. 41 f. und 94.

⁸⁹² Vgl. Botschaft IZA 2017–2020, S. 2401 ff.

⁸⁹³ Vgl. Bericht SPK-N, *Legislaturplanung*, S. 1849. Zur *Legislaturplanung* im Allgemeinen vgl. Rz. 279.

laturfinanzplan einwirken.⁸⁹⁴ Der Stellenwert des Legislaturfinanzplans ist generell beschränkt,⁸⁹⁵ also auch in der Aussenpolitik.

Den Legislaturfinanzplan ergänzt eine jährlich aktualisierte Planung im sogenannten *integrierten Aufgaben- und Finanzplan (IAFP)*, die der BR zusammen mit dem Entwurf des Voranschlags erstellt. Zweck des IAFP ist es, die Aufgaben- mit der Finanzplanung zu verbinden und dadurch die politische Steuerung zu verbessern.⁸⁹⁶ Seit 2016 unterbreitet der BR den Finanzplan der BVers «zur Kenntnisnahme in der Form eines einfachen Bundesbeschlusses». Seither kann die BVers dabei Aufträge zur Änderung des Finanzplans erteilen, die der BR in der Regel beim Entwurf des Voranschlags für das übernächste Jahr berücksichtigen muss.⁸⁹⁷ Hier besteht also eine direkte Einflussmöglichkeit der BVers auf die Finanzplanung. Im Bereich der Aussenpolitik nutzte die BVers das neue Instrument bei der ersten Gelegenheit nach Inkrafttreten der Gesetzesänderung, allerdings bei einem Randthema. Sie beauftragte den BR Ende 2016, in Zukunft mehr Mittel für die Zeitschrift für Auslandschweizerinnen und -schweizer einzuplanen.⁸⁹⁸ 310

Die BVers kann die Finanzplanung auch indirekt beeinflussen. Dies etwa indem sie *Aufträge* in der Form von Motionen oder Postulaten erteilt sowie Planungsbeschlüsse verabschiedet.⁸⁹⁹ Im Bereich der Aussenpolitik gab es gelegentlich Versuche, mittels Motionen auf die Finanzplanung einzuwirken.⁹⁰⁰ 311

⁸⁹⁴ MAHON, Petit comm. Cst., Art. 183, N 4; MÜLLER, BS Komm. BV, Art. 183, N 5; STAUFFER/CAVELTI, SG Komm. BV, Art. 183, N 23 f.

⁸⁹⁵ GRAF, Komm. ParlG, Art. 146, N 25.

⁸⁹⁶ Art. 143 Abs. 1–3 ParlG; Art. 19 FHG; Art. 6 FHV. Zum Instrument IAFP vgl. Botschaft NFB, S. 791 ff.

⁸⁹⁷ Art. 143 Abs. 3–5 ParlG.

⁸⁹⁸ Art. 2 Abs. 2 Bst. c BB II über den Finanzplan für die Jahre 2018–2020 vom 15. Dezember 2016, BBl 2017 1173. Der BR berücksichtigte das Anliegen in der Folge beim Voranschlag 2018 mit integriertem Aufgaben- und Finanzplan 2019–2021, Band 1, 23. August 2017, <https://www.efv.admin.ch/dam/efv/de/dokumente/Finanzberichte/finanzberichte/va_iafp/2018/va18-1.pdf>, S. 17 [1. Juni 2019].

⁸⁹⁹ MAHON, Petit comm. Cst., Art. 183, N 4; MÜLLER, BS Komm. BV, Art. 183, N 5; SÄGESSER, Komm. BV, Art. 183 BV, Rz. 928 f. STAUFFER/CAVELTI, SG Komm. BV, Art. 183, N 23 f. Vgl. auch Botschaft NFB, S. 803. Zu den Aufträgen vgl. Rz. 237 ff., zu den Planungsbeschlüssen Rz. 275 ff.

⁹⁰⁰ Z.B. Mo. APK-N, 08.3242, 0,4 Prozent des BNE für die öffentliche Entwicklungszusammenarbeit ab 2009, 20. Mai 2008; Mo. Leuthard, 08.3242 05.3808, Disparitäten-

- 312 Ein weiteres Instrument zur Planung mittelfristiger Ausgaben ist der *Zahlungsrahmen*. Die BVers legt damit über mehrere Jahre einen Höchstbetrag für Voranschlagskredite fest, ohne jedoch damit bereits die Kreditbewilligung zu erteilen.⁹⁰¹ Die BVers beschliesst einen Zahlungsrahmen mittels eBB.⁹⁰² Dieser umfasst im Unterschied zum Finanzplan nur einzelne Aufgaben.⁹⁰³ In der Aussenpolitik bestanden 2018 zwei Zahlungsrahmen im Bereich Gaststaat und Auslandangebot der Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft (SRG).⁹⁰⁴
- 313 Es bleibt zu erwähnen, dass auch *Verpflichtungskredite* aufgrund ihres über das Voranschlagsjahr hinausgehenden Zeithorizonts eine finanzplanerische Funktion haben. Dies gilt namentlich für den Aufgabenbereich internationale Zusammenarbeit.⁹⁰⁵

5. Staatsrechnung

- 314 Der BR erstellt die Staatsrechnung,⁹⁰⁶ die BVers nimmt sie ab.⁹⁰⁷ Genehmigt die BVers die Staatsrechnung, entlastet sie den BR politisch von seiner Verantwortung. Verändern darf sie die Staatsrechnung nicht.⁹⁰⁸
- 315 Für die Aussenpolitik weist die Staatsrechnung die Zahlen und Begründungen für die Kredite des EDA und die aussenpolitischen Kredite anderer Departemente aus. Sie umfasst auch den Stand der Verpflichtungskredite und der Zahlungsrahmen. Weiter enthält sie Angaben zum staatlichen Aufgabengebiet «Beziehungen zum Ausland – Internationale Zusammenarbeit», welche die Erträge und Aufwände al-

zahlungen, 14. Dezember 2005. Abgelehnt hingegen Mo. Albert, 13.3582, Fristerstreckung für die Erhöhung der Entwicklungshilfe, 21. Juni 2013.

⁹⁰¹ Art. 20 FHG; Art. 9 FHV.

⁹⁰² Art. 25 Abs. 1 und 2 ParlG.

⁹⁰³ HÄGGI FURRER/MERKER, BS Komm. BV, Art. 167, N 31 f.; STAUFFER/CAVELTI, SG Komm. BV, Art. 167, N 25 f.

⁹⁰⁴ Staatsrechnung 2018, Band 1, 22. März 2019, <<https://www.efv.admin.ch/dam/efv/de/dokumente/Finanzberichte/finanzberichte/rechnung/2018/RG1.pdf.download.pdf/RG1-d.pdf>>, S. 242 [1. Juni 2019].

⁹⁰⁵ Botschaft NFB, S. 802 f. Zu den Verpflichtungskrediten vgl. Rz. 300 ff.

⁹⁰⁶ Art. 183 BV; Art. 4 ff. FHG.

⁹⁰⁷ Art. 167 BV; Art. 25 Abs. 1 Satz 3 ParlG; Art. 4 FHG.

⁹⁰⁸ HÄGGI FURRER/MERKER, BS Komm. BV, Art. 167, N 35; KOLLER, Regierung und Verwaltung, N 35; STAUFFER/CAVELTI, SG Komm. BV, Art. 167, N 39 ff.

ler Departemente für Aktivitäten im Bereich der auswärtigen Angelegenheiten enthält.⁹⁰⁹ Im Parlament ist die Genehmigung der Staatsrechnung in aller Regel Formsache. Gelegentlich wird die Entwicklungszusammenarbeit kritisiert oder verteidigt.⁹¹⁰ Mangels Gestaltungsmöglichkeiten hat die Staatsrechnung generell und in der Aussenpolitik eine untergeordnete Bedeutung.⁹¹¹

IV. Finanzkompetenzen und verfassungsrechtliche Grundsätze

Angesichts der verfassungsrechtlichen Grundsätze der Mitwirkung der BVers an der Aussenpolitik,⁹¹² sind ihre Finanzkompetenzen wie folgt einzuordnen: 316

Dank ihrer Finanzkompetenzen verfügt die BVers über *ein starkes und wichtiges Instrument*, um an der Aussenpolitik mitzuwirken. Aussenpolitik erfordert namhafte Ausgaben. Diese sind zum grössten Teil nicht stark gebunden, so dass die BVers Anpassungen vornehmen kann. Das Parlament hat zudem aus demokratischen Gesichtspunkten eine zentrale Funktion bei der Bewilligung von aussenpolitischen Ausgaben. Mangels Finanzreferendum entscheidet die BVers abschliessend – das Stimmvolk kann sich nicht beteiligen. 317

BVers und BR tragen für die Aussenpolitik die *gemeinsame Verantwortung*. Diese nehmen sie auch im Rahmen ihrer Zuständigkeiten für die Finanzen wahr. Dies überrascht nicht, leisten doch Parlament und Regierung in der Finanzpolitik einen sich ergänzenden Beitrag zur Staatsleitung. Der BR erstellt insbesondere die Finanzplanung, entwirft den Voranschlag und vollzieht ihn. Die BVers nimmt namentlich auf die Planung Einfluss und bewilligt die Ausgaben. 318

Die BVers ist *berechtigt und verpflichtet*, die Aussenpolitik mitzugestalten und sie tut dies mittels ihrer Finanzkompetenzen. Durch die wiederkehrenden Prozesse zur Finanzplanung, zum Voranschlag, zu Nachtragskrediten und zur Staatsrechnung befasst sie sich regelmässig mit den Finanzen. Die grösste Tragweite haben aber die selteneren Entscheide zu den mehrjährigen, umfangreichen Verpflichtungen. 319

⁹⁰⁹ Staatsrechnung 2018, Band 1, 22. März 2019, <<https://www.efv.admin.ch/dam/efv/de/dokumente/Finanzberichte/finanzberichte/rechnung/2018/RG1.pdf>> [1. Juni 2019]. Vgl. dazu auch Rz. 285.

⁹¹⁰ Vgl. z.B. AB 2017 N 800 f. bzw. AB 2017 N 804.

⁹¹¹ Zur früheren Situation in der Aussenpolitik vgl. MOERI, Kompetenzen, S. 229.

⁹¹² Vgl. Rz. 105 ff.

tungskrediten in der internationalen Zusammenarbeit. In diesem Rahmen befasst sich die BVers spezifisch mit der Aussenpolitik und setzt sich stärker mit deren Inhalt auseinander, als in den anderen Prozessen, wo finanzpolitische Überlegungen dominieren.

- 320 *Kooperation und Koordination* bei Finanzfragen in der Aussenpolitik sind ausgeprägt. Das hat damit zu tun, dass die Abläufe in der Finanzpolitik detailliert geregelt sind. Der Fluss der Informationen vom BR zur BVers ist durch die Berichterstattung im Rahmen der Prozesse gewährleistet. Umgekehrt kann die BVers dem BR in den Debatten und durch die Entscheide Rückmeldungen geben. Der finanzpolitische Dialog der Staatsorgane ist demnach intensiv.
- 321 Die Kompetenzen der BVers im Finanzbereich gehen relativ weit. In der Aussenpolitik ist das Parlament jedoch aufgrund des Gewaltenteilungsprinzips gehalten, sich dort zu beteiligen, wo es ihrer *funktionalen Eignung als Organ im Verfassungsstaat* betrifft, also bei Leitentscheidungen und Grundsatzfragen, die eine erhöhte demokratische Legitimation erfordern. Daraus ergibt sich eine Spannung. So ist es kritisch zu betrachten, wenn die BVers dem BR im Rahmen von Kreditbewilligungen allzu spezifische Vorgaben macht, etwa wie viele hochrangige Treffen er durchzuführen habe. Dies ist ein Eingriff in den verfassungsrechtlich exklusiven Kompetenzbereich des BR in der Aussenpolitik. Demgegenüber ist der Entscheid, die Ausgaben für die internationale Zusammenarbeit auf 0.5 % des BNE zu erhöhen, eine Leitentscheidung, die der funktionalen Eignung der BVers entspricht. Die Festlegung einer Bedingung für die zweite Kohäsionsmilliarde ist ein weiteres Beispiel für eine adäquate Intervention des Parlaments, da die Europapolitik von grosser Bedeutung und hochumstritten ist.
- 322 Aussenpolitik ist zunehmend dynamisch und die finanziellen Implikationen sind nicht immer bei der Budgetierung vorhersehbar. Die BVers *trägt dieser Entwicklung Rechnung*. Das zeigt sich daran, dass sie Nachtragskredite – beispielsweise für eine kurzfristig von der Schweiz anberaumten Friedenskonferenz – in aller Regel bewilligt.
- 323 Die Finanzpolitik macht deutlich, dass die BVers *ihr Instrumentarium zur Mitwirkung an der Aussenpolitik breit versteht*. Sie hat in diesem Rahmen etwa die Normierung der Aussenpolitik vorangetrieben, indem sie die Stärkung der gesetzlichen Grundlagen bei aussenpolitischen Finanzhilfen gefordert hat.

§ 12 Spezielle Kompetenzen und Instrumente der Bundesversammlung in der Aussenpolitik

A. Völkerrechtliche Verträge

I. Rahmen und Instrument in der Aussenpolitik

Völkerrechtliche Verträge sind Vereinbarungen zwischen zwei oder mehreren Völkerrechtssubjekten, die dem Völkerrecht unterstehen.⁹¹³ Wenn sie rechtsetzender Natur sind, können sie unmittelbar Rechte und Pflichten von Individuen begründen und die innerstaatliche Rechtsetzung und Rechtsanwendung beeinflussen.⁹¹⁴ *Sie setzen einen Rahmen und stellen Instrumente für die aussenpolitischen Aktivitäten der Schweiz bereit.* Völkerrechtliche Verträge tragen dazu bei, die aussenpolitischen Ziele in der Verfassung zu konkretisieren und Zielkonflikte zu adressieren. Aussenpolitische Entscheidungen gipfeln regelmässig im Abschluss eines solchen Vertrags.⁹¹⁵ 324

Das Verfahren zum Abschluss von völkerrechtlichen Verträgen ist gegenüber der innerstaatlichen Rechtsetzung von *gewissen Einschränkungen bei der demokratischen Legitimation* geprägt.⁹¹⁶ Die Exekutive hat eine besonders starke Stellung, weil sie den Inhalt eines völkerrechtlichen Vertrags aushandelt und damit festlegt. Durch die stark gestiegene Zahl völkerrechtlicher Verträge und die Tatsache, dass diese häufig vormals nur im nationalen Recht angesiedelte Materien regeln, 325

⁹¹³ Art. 2 Abs. 1 Bst. a WVK. Zum Begriff und zur Abgrenzung vgl. Praxisleitfaden Völkerrechtliche Verträge, Rz. 1 ff.; AUST, Treaty Law, S. 14 ff.; KÄLIN *et al.*, Völkerrecht, S. 14 ff. Vgl. auch BGE 123 V 1 E. 4 S. 4; 122 II 140 E. 2 S. 141. Die Bezeichnung «völkerrechtliche Verträge» (vgl. Art. 141 Abs. 1 Bst. d oder Art. 166 Sachtitel und Abs. 2 BV) wird in dieser Arbeit anstelle des in der Literatur geläufigen Begriffs «Staatsverträge» verwendet, weil nicht nur Staaten solche Verträge abschliessen können. Zum weiteren völkerrechtlichen Handeln vgl. Rz. 408 ff.

⁹¹⁴ GÄCHTER, Rechtsetzung, N 137; HÄFELIN *et al.*, Bundesstaatsrecht, Rz. 1892 ff. Zur sonstigen Rechtsetzung in der Aussenpolitik vgl. Rz. 160 ff.

⁹¹⁵ EHRENZELLER *et al.*, SG Komm. BV, Art. 54, N 41 ff.

⁹¹⁶ KELLER, Internationale Gemeinschaft, N 23; RHINOW *et al.*, Verfassungsrecht, Rz. 3665.

haben sie an Bedeutung gewonnen.⁹¹⁷ Die Legislative debattiert nach dem Ende der Verhandlungen über die Genehmigung oder Nichtgenehmigung des feststehenden Inhalts – und dies nur bei einem Bruchteil der Abkommen.⁹¹⁸

- 326 Auch *nachdem BVers und ggf. Stimmvolk (und Stände) einem völkerrechtlichen Vertrag zugestimmt haben*, ist die Situation eine andere, als bei der rein innerstaatlichen Rechtsetzung: Ein Vertrag ist aufgrund seiner Zwei- oder Mehrseitigkeit schwer zu ändern.⁹¹⁹ Die Kündigung kann aussenpolitisch problematisch oder gar explizit ausgeschlossen sein.⁹²⁰ Viele neuere völkerrechtliche Verträge sind zudem nicht statisch, sondern dynamisch. Dies ist beispielsweise der Fall, wenn sie internationale Institutionen schaffen, welche die Einhaltung von Normen überwachen oder selbst neue Normen schaffen können.⁹²¹ Da diese Vorgänge Auswirkungen auf die Rechtstellung von Individuen haben können, ist die Frage der demokratischen Legitimation völkerrechtlicher Verträge vermehrt in den Vordergrund gerückt.⁹²²
- 327 *Aus diesem Grund sind Stellung und Funktion des Parlaments im Zusammenhang mit völkerrechtlichen Verträgen von zentraler Bedeutung.* Die BVers kann zu einer solideren demokratischen Legitimation beitragen. Es geht dabei darum, die Balance zu finden zwischen der Legitimation des Völkervertragsrechts und der Handlungsfähigkeit der Regierung auf internationaler Ebene.⁹²³
- 328 Die Zuständigkeit der BVers für die völkerrechtlichen Verträge leitet sich primär aus Absatz 2 von Art. 166 BV ab, aber auch das generische aussenpolitische Mitwirkungsrecht in Absatz 1 ist zu berücksichtigen. Um die Beteiligungsformen der

⁹¹⁷ TSCHANNEN, Staatsrecht, § 37, N 8. Vgl. zum Bedeutungszuwachs des Völkerrechts Rz. 27 f.

⁹¹⁸ GÄCHTER, Rechtsetzung, N 138. Vgl. auch Rz. 365.

⁹¹⁹ GÄCHTER, Rechtsetzung, N 138; RHINOW *et al.*, Verfassungsrecht, Rz. 3665.

⁹²⁰ Unkündbar sind grundsätzlich Friedensverträge und Abkommen zu Territorialfragen (Praxisleitfaden Völkerrechtliche Verträge, Rz. 56). So ist beispielsweise der Vertrag zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Republik Österreich über den Verlauf der gemeinsamen Staatsgrenze vom 20. Juli 1970, SR 0.132.163.1, gemäss Art. 8 Abs. 3 explizit «unkündbar». Als «faktisch unkündbar» bezeichnet SCHAUB, UBS-Staatsvertrag, S. 1314, die EMRK.

⁹²¹ PETERS, Treaty Making Power, N 10.

⁹²² WOLFRUM, Legitimacy, S. 1 ff.

⁹²³ KLABBERS, Treaties, N 5, 16.

BVers aufzuzeigen, werden nachfolgend *die Verfahrensschritte, die zum Abschluss eines Vertrags führen*, dargestellt.

II. Verhandlung und Unterzeichnung

Am Anfang des Prozesses zum Abschluss eines völkerrechtlichen Vertrags *ist die Rolle der BVers wenig ausgeprägt*. Gestützt auf Art. 184 Abs. 1 und 2 BV hat der BR die operationelle Führungsrolle in der Aussenpolitik, er vertritt die Schweiz gegen aussen und unterzeichnet völkerrechtliche Verträge. Die Regierung hat aber die Mitwirkungsrechte des Parlaments gemäss Art. 166 Abs. 1 BV auch in diesem Verfahrensstadium zu achten.⁹²⁴ 329

Der *Impuls für Verhandlungen* zu einem völkerrechtlichen Vertrag kommt meist von aussen – von einem oder mehreren anderen Staaten oder einer internationalen Organisation –⁹²⁵ oder geht vom BR aus.⁹²⁶ Es kommt aber gelegentlich vor, dass die BVers den BR im Rahmen von parlamentarischen Vorstössen dazu auffordert, Verhandlungen aufzunehmen. Sie gestaltet damit die Aussenpolitik im Sinn von Art. 166 Abs. 1 BV mit, indem sie ihr Oberaufsichts- bzw. Auftragsrecht ausübt.⁹²⁷ Konkret reichen Parlamentarierinnen und Parlamentarier beispielsweise Motionen ein, die den BR zur Aufnahme von Verhandlungen auffordern.⁹²⁸ Zwar 330

⁹²⁴ BGE 139 V 263 E. 7.2 S. 278 f.; GÄCHTER, Rechtsetzung, N 140 f.; HÄFELIN *et al.*, Bundesstaatsrecht, Rz. 1899; TSCHANNEN, Staatsrecht, § 47, N 8 ff.; Stellungnahme BR zum Bericht SPK-S, Kündigung/Änderung, S. 5322; Botschaft BV, S. 393. Zur Stellung des BR in der Aussenpolitik vgl. Rz. 131 ff.

⁹²⁵ ARIOLI, Rechtsetzung durch Staatsverträge, S. 10.

⁹²⁶ UTZ, Impulse, S. 45 ff.; Praxisleitfaden Völkerrechtliche Verträge, Rz. 29 f.

⁹²⁷ Vgl. Rz. 222 ff. bzw. 237 ff.

⁹²⁸ Z.B. Mo. Nicolet, 19.3142, Verhandlungen über das von Frankreich regelmässig missachtete Abkommen von 1983 über die Grenzgängerbesteuerung aufnehmen, 19. März 2019; Mo. Romano, 18.3576, Bilaterales Abkommen zwischen der Schweiz und Italien über die Verwendung der Ausgleichszahlungen aus der Grenzgängerbesteuerung für die gemeinsame Finanzierung von Infrastruktur für den grenzüberschreitenden öffentlichen Verkehr, 14. Juni 2018; Mo. Addor, 16.3295, Erbschaftssteuerabkommen mit Frankreich. Der Bundesrat muss handeln, 26. April 2016 (abgelehnt); 16.3331 Mo. Natermod, Neues Abkommen mit Frankreich über die Koordination der Sozialversicherungssysteme für Grenzgängerinnen und Grenzgänger, 27. April 2016 (zurückgezogen); Mo. Geissbühler, 16.3109, Rückübernahmeabkommen mit Algerien, der Dominikanischen Republik, Marokko und Tunesien abschliessen!, 16. März 2016 (abgelehnt); Mo. KVF-N, 12.3330, Stärkung

kann die BVer den BR grundsätzlich mit einer Motion beauftragen, eine Massnahme zu treffen, die in dessen Zuständigkeitsbereich liegt. Da aber die Repräsentation gegen aussen dem BR gemäss Verfassung exklusiv zusteht, sind der Rechtsverbindlichkeit solcher Motionen Grenzen gesetzt.⁹²⁹ Der endgültige Entscheid über die Einleitung von Verhandlungen bleibt bei Motionen darum dem BR vorbehalten. Auch von Postulaten⁹³⁰ oder den Informationsvorstössen⁹³¹ Interpellation,⁹³² Anfrage⁹³³ und Frage in der nationalrätlichen Fragestunde⁹³⁴ kann eine Impulswirkung ausgehen. Da diese Instrumente ihrer Natur nach nur eine Prüfung

der Anreize für die Verlagerung des alpenquerenden Schwerverkehrs, 20. März 2012, Ziff. 7–9; Mo. KVF-S, 12.3330, Stärkung der Anreize für die Verlagerung des alpenquerenden Schwerverkehrs, 10. Mai 2012, Ziff. 7–9 (angenommen); Mo. Fehr, 07.3529, Verhandlungen mit der Türkei. Leistung des Militärdienstes, 22. Juni 2007 (angenommen). Zur Motion im Allgemeinen vgl. Rz. 243 ff.

⁹²⁹ Ausführlich zur Problematik Rz. 249 ff.

⁹³⁰ Angenommen wurden z.B. folgende Postulate: Po. KVF-N, 13.4014, Vereinfachung der Zollverfahren und Erleichterung der grenzüberschreitenden Verkehrsabwicklung, 11. November 2013; Po. APK-N, 08.3241, Schweizerische Energie-Aussenpolitik, 20. Mai 2008; Po. Sommaruga, Po. 04.3197, Erschöpfung des Patentrechtes. Reziprozität mit der EU, 19. März 2004; Po. KVF-N, 99.3155, Einführung einer europäischen Flugzeugtreibstoffabgabe, 29. März 1999; Po. Sandoz, 98.3674, Verhandlungen mit der EU über verarbeitete Nahrungsmittel, 18. Dezember 1998; Po. Daniöth, 94.3368, Alpenkonvention. Ausführungsprotokolle, 26. September 1994. Zum Postulat im Allgemeinen vgl. Rz. 238 ff.

⁹³¹ Vgl. Rz. 222 ff.

⁹³² Z.B. Ip. Addor, 19.3303, Grenzüberschreitende Polizei-Kooperation. Müssen Abkommen überprüft werden?, 22. März 2019; Ip. Schneider-Schneiter, 17.4061, Freihandelsabkommen Schweiz-Japan muss erneuert werden, 12. Dezember 2017; Ip. Imark, 16.3268, Brexit. Chancen und Risiken für die Schweiz, 25. April 2016; Ip. Maier, 14.3622, Status der Verhandlungen über ein Freihandelsabkommen der EU mit den USA. Mögliche Beteiligung der Schweiz, 20. Juni 2014.

⁹³³ Z.B. Anf. Portmann, 16.1000, Erweiterung der Efta durch das Vereinigte Königreich als neues Mitglied, 29. Februar 2016; Dingliche einfache Anf. Guisan, 97.1076, Bilaterale Verhandlungen. Zukunft und Folgen, 3. Juni 1997; Dingliche einfache Anf. Liberale, 97.1070, Bilaterale Verhandlungen, 3. Juni 1997.

⁹³⁴ Z.B. Fra. Aeschi, 18.5686, Aufhebung der Uno-Sanktionen gegen Eritrea und Frieden mit Äthiopien. Wann beginnt die Schweiz mit der Rückführung eritreischer Wirtschaftsmigranten?, 28. November 2018; Fra. Reimann, 14.5479, Schottland. Herzlich willkommen in der Efta!, 17. September 2014; Fra. Allemann, 09.5142, Rahmenabkommen zwischen der Schweiz und der EU zur Beteiligung an Friedensförderungseinsätzen, 16. März 2009.

oder Information nach sich ziehen, verpflichten sie den BR nicht zur Aufnahme von Verhandlungen. Somit gilt bei allen parlamentarischen Vorstößen, *dass der BR am Ende selbst darüber befindet, ob er einen völkerrechtlichen Vertrag anstreben will oder nicht.*⁹³⁵ Das gilt auch für den Fall, dass die BVers Vertragsverhandlungen auf einem anderen Weg zu initiieren sucht, wie beispielsweise als sie den BR im Rahmen ihrer Finanzkompetenzen zum Abschluss zusätzlicher Rücknahmeabkommen bewegen wollte.⁹³⁶

Die *Erteilung des Verhandlungsmandats* ist wie der Entscheid über die Aufnahme von Verhandlungen Sache des BR.⁹³⁷ Bevor dieser aber das Mandat für «bedeutende internationale Verhandlungen» festlegt oder abändert, muss er laut Art. 152 Abs. 3 ParlG die für die Aussenpolitik zuständigen Kommissionen konsultieren. Die Stellungnahmen der Kommissionen sind für den Bundesrat nicht bindend.⁹³⁸ 331

Der BR bestimmt auch *die Mitglieder einer Verhandlungsdelegation.*⁹³⁹ Parlamentarierinnen und Parlamentarier sind nicht Teil solcher Delegationen. Dies wäre aus Gründen der Gewaltenteilung problematisch. Das Parlamentsmandat lässt keine Unterordnung unter die Instruktionen der Regierung für die Verhandlungen zu und eine hybride Delegation könnte nur schwer mit einer Stimme sprechen.⁹⁴⁰ 332

⁹³⁵ BGE 139 V 263 E. 7.2 S. 278 f.; EPINEY, BS Komm. BV, Art. 166, N 14; KÜNZLI, BS Komm. BV, Art. 184, N 17; SCHWENDIMANN *et al.*, SG Komm. BV, Art. 184, N 15; zur aBV SCHINDLER, Komm. aBV, Art. 85 Ziff. 5 und 6 aBV, N 35. In diesem Sinn auch Stellungnahme BR zum Bericht SPK-S, Kündigung/Änderung, S. 5322.

⁹³⁶ Vgl. Rz. 306 f. Wie die «Masseneinwanderungsinitiative» zeigt, kann der Anstoss für Verhandlungen auch von einer Initiative bzw. vom Verfassungsrecht ausgehen: Die Übergangsbestimmung Art. 197 Ziff. 11 Abs. 1 BV verpflichtet den BR, völkerrechtliche Verträge gegebenenfalls innerhalb von drei Jahren nach Annahme der Initiative neu zu verhandeln oder anzupassen. Für Näheres zur Initiative vgl. Rz. 506 ff.

⁹³⁷ KÜNZLI, BS Komm. BV, Art. 184, N 18; SCHWENDIMANN *et al.*, SG Komm. BV, Art. 184, N 16.

⁹³⁸ Vgl. zum Informations- und Konsultationsrecht Rz. 446 ff.

⁹³⁹ MAHON, Petit comm. Cst., Art. 184, N 6; SCHWENDIMANN *et al.*, SG Komm. BV, Art. 184, N 16; WILDHABER, Parliamentary Participation, S. 442.

⁹⁴⁰ SCHWENDIMANN *et al.*, SG Komm. BV, Art. 184, N 16; ZEHNDER, Parlamentarische Tätigkeit, S. 29 f., der u.a. die ablehnende APK-Stellungnahme zu diesem Vorschlag zitiert; SCHINDLER, Komm. aBV, Art. 85 Ziff. 5 und 6 aBV, N 35; Bericht Kommission-N, Parlamentsreform, S. 653 f.; Stellungnahme BR, Parlamentsreform, S. 820. Anders verhält es sich bei Delegationen, die nicht für Verhandlungen, sondern primär für repräsentative Zwecke zusammengestellt werden. Die Mitglieder des BR

- 333 *Während der Verhandlungen* besteht seitens des BR die Pflicht, die für die Aussenpolitik zuständigen Kommissionen «über den Fortgang der Verhandlungen» zu informieren.⁹⁴¹ In der Praxis versuchen die Mitglieder der BVers immer wieder, mittels Vorstössen auf die Verhandlungen Einfluss zu nehmen.⁹⁴² Gebunden wird der BR dadurch nicht – analog der obigen Ausführungen zum Impuls für Verhandlungen.⁹⁴³
- 334 Nach Abschluss der Verhandlungen kann der BR *einen völkerrechtlichen Vertrag unterzeichnen*. Damit verpflichtet der BR die Schweiz in der Regel nur dazu, Ziel und Zweck des Vertrags nicht zu vereiteln.⁹⁴⁴ Die eigentliche völkerrechtliche Bindung der Schweiz entsteht erst mit der Ratifikation.⁹⁴⁵ Die bundesrätliche Zuständigkeit für die Unterzeichnung ist in Art. 184 Abs. 2 Satz 1 BV ausdrücklich genannt und exklusiv. Untersteht aber ein Vertrag der Genehmigung durch die BVers, entsteht eine Vorwirkung, weil der BR weiss, dass er später die Zustimmung des Parlaments braucht.⁹⁴⁶

können die Mitglieder des Parlaments gemäss Art. 12 Satz 1 VPiB zu solchen «bilateralen Besuchen und Konferenzen im Inland oder Ausland» einladen. Die APK-S sieht darin eine Möglichkeit für Parlamentsmitglieder, direkt internationale Kontakte zu knüpfen sowie Informationen zu erhalten und verweist auf die Praxis in anderen Ländern (Bericht APK-S, Internationale Tätigkeiten, S. 6449 f.). Zustimmend ZEHNDER, Parlamentarische Tätigkeit, S. 29 f.

⁹⁴¹ Art. 152 Abs. 3 Satz 2 ParlG.

⁹⁴² Z.B. Fra. Dettling, 17.5533, Verhandlungen über ein Freihandelsabkommen mit Mercosur, 29. November 2017; Mo. SVP, 17.3017, Umfassender Rechenschaftsbericht des Bundesrates über seine Verhandlungen bzw. sein Bemühen um Verhandlungen mit der Europäischen Union über die Umsetzung der Masseneinwanderungs-Initiative, 27. Februar 2017 (abgelehnt); Mo. Mazzone, 16.3931, Tisa-Verhandlungen. Werden mit der neuen Schweizer Offerte die Umwelt und die Demokratie aufgegeben?, 1. Dezember 2016 (abgelehnt); Mo. Grin, 16.3332, Bei den Verhandlungen mit Malaysia muss der Bundesrat Palmöl vom Freihandelsabkommen ausnehmen, 27. April 2016 (abgelehnt).

⁹⁴³ Vgl. Rz. 330.

⁹⁴⁴ Art. 12 Abs. 1 «e contrario» und Art. 18 WVK.

⁹⁴⁵ Art. 14 und 15 WVK. Zur Praxis in der Schweiz vgl. Praxisleitfaden Völkerrechtliche Verträge, Rz. 96, 124 ff.

⁹⁴⁶ BAUMANN, Einfluss des Völkerrechts, S. 383 f.; KÜNZLI, BS Komm. BV, Art. 184, N 18.

III. Genehmigung durch die Bundesversammlung

1. Parlamentarische Genehmigung als Grundsatz

Die Genehmigung völkerrechtlicher Verträge war lange *die* Form der Beteiligung der BVers an der Aussenpolitik.⁹⁴⁷ Unterdessen haben andere Instrumente stark an Bedeutung gewonnen, namentlich das aussenpolitische Informations- und Konsultationsrecht.⁹⁴⁸ 335

Grundsätzlich unterliegen gemäss Art. 166 Abs. 2 Satz 1 und 184 Abs. 2 Satz 2 BV völkerrechtliche Verträge der Genehmigung durch das Parlament. Der selbständige Abschluss von Verträgen durch den BR ist laut Art. 166 Abs. 2 Satz 2 BV rechtlich betrachtet die Ausnahme.⁹⁴⁹ In der Praxis ist jedoch das Verfahren ohne Parlamentsbeschluss heute die Regel.⁹⁵⁰ 336

2. Inhalt des Genehmigungsbeschlusses

a) Genehmigung

Die BVers genehmigt einen völkerrechtlichen Vertrag mit einem Bundesbeschluss.⁹⁵¹ Dessen Hauptbestandteil ist der Absatz, der einen Vertrag *«genehmigt»*.⁹⁵² Der zusätzliche Absatz, der den BR ausdrücklich *«ermächtigt»*, das Abkommen zu *«ratifizieren»*,⁹⁵³ ist im Grunde genommen nicht notwendig.⁹⁵⁴ 337

⁹⁴⁷ AUBERT, Petit comm. Cst., Art. 166, N 12.

⁹⁴⁸ Vgl. Rz. 446 ff.

⁹⁴⁹ Vgl. auch Art. 24 Abs. 2 ParlG.

⁹⁵⁰ Vgl. Rz. 365 ff.

⁹⁵¹ Art. 24 Abs. 3 ParlG. Vgl. auch Rz. 360.

⁹⁵² Z.B. Art. 1 Abs. 1 BB über die Genehmigung des Abkommens zwischen der Regierung der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Regierung der Volksrepublik China über soziale Sicherheit vom 19. September 2016, AS 2017 2673; Art. 1 Abs. 1 BB über die Genehmigung des FATCA-Abkommens zwischen der Schweiz und den Vereinigten Staaten vom 27. September 2013, AS 2014 1741.

⁹⁵³ Vgl. z.B. die jeweiligen Art. 1 Abs. 2 der BB in Fn. 952.

⁹⁵⁴ Die parlamentarische Genehmigung impliziert die Ermächtigung, den Vertrag zu ratifizieren (vgl. Botschaft BV, S. 393). Allerdings differenzierte die BVers 2016 bei der Ausdehnung der Personenfreizügigkeit auf Kroatien zwischen Genehmigung und Ermächtigung, indem sie den Vertrag genehmigte, dabei aber eine Bedingung für die Ermächtigung zur Ratifikation formulierte (vgl. Art. 1 Abs. 1 bzw. 2 BB über die

- 338 *Das Parlament kann den Inhalt des Vertrags bei der Genehmigung nicht verändern.* Die Entscheidung zum Vertrag ist binär: Genehmigung oder Nichtgenehmigung.⁹⁵⁵ Dies ist ein erheblicher Unterschied zur Verfassungs- und Gesetzgebung, bei der die BVers den Entwurf eines Erlasses verändern kann.⁹⁵⁶ Zudem steht das Parlament unter einem gewissen Druck, die Genehmigung zu erteilen, da die Schweiz durch die bundesrätliche Unterzeichnung des Vertrags bereits eine Bindungsabsicht hat erkennen lassen und Erwartungen auf einen endgültigen Abschluss geweckt hat.
- 339 Eine *Teilgenehmigung oder eine Rückweisung* an den BR mit der Vorgabe, Anpassungen des Vertrags auszuhandeln, ist möglich, kommt aber praktisch einer Verweigerung der Genehmigung gleich.⁹⁵⁷ Eine Rückweisung mit Verhandlungsauftrag beschloss die BVers beispielsweise 2009 bei den Doppelbesteuerungsabkommen mit Frankreich und der Türkei.⁹⁵⁸
- 340 Umstritten ist, *ob die BVers einen völkerrechtlichen Vertrag im Voraus genehmigen kann*, d.h. bevor sie den definitiven Inhalt kennt. Geschehen kann dies etwa, wenn sie anlässlich der Genehmigung eines ausgehandelten Vertrags gleichzeitig einen zusätzlichen, noch nicht verhandelten Vertrag im Voraus genehmigt. Bei der Genehmigung des revidierten Lugano-Übereinkommens ermächtigte die BVers 2009 beispielsweise den BR, ein Zusatzprotokoll abzuschliessen, das noch nicht verhandelt war.⁹⁵⁹ Eine Vorausgenehmigung kann auch für sich alleine erfolgen.

Genehmigung und die Umsetzung des Protokolls zum Freizügigkeitsabkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft sowie ihren Mitgliedstaaten andererseits betreffend die Ausdehnung auf die Republik Kroatien vom 17. Juni 2016, AS 2016 5233). Zu Bedingungen und Auflagen in Genehmigungsbeschlüssen vgl. Rz. 356 ff.

⁹⁵⁵ BAUMANN, Einfluss des Völkerrechts, S. 383; BIAGGINI, Komm. BV, Art. 166, N 11; EPINEY, BS Komm. BV, Art. 166, N 25; GÄCHTER, Rechtsetzung, N 138 und 144; HÄFELIN *et al.*, Bundesstaatsrecht, Rz. 1522, 1902; KELLER, Internationale Gemeinschaft, N 23; MONNIER, Principes, S. 215; SCHWENDIMANN *et al.*, SG Komm. BV, Art. 184, N 17; TSCHANNEN, Staatsrecht, § 47, N 12; WILDHABER, Kompetenzordnung, S. 138; Botschaft BV, S. 393.

⁹⁵⁶ Vgl. zur Rechtsetzung Rz. 160 ff.

⁹⁵⁷ Botschaft BV, S. 939; BIAGGINI, Komm. BV, Art. 166 N 11.

⁹⁵⁸ AB 2009 S 341 ff.; AB 2009 N 1709 ff.

⁹⁵⁹ Art. 2 BB über die Genehmigung und die Umsetzung des Übereinkommens über die gerichtliche Zuständigkeit und die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen (Lugano-Übereinkommen) vom 11. Dezember 2009, AS 2010 5601. Der BR begründete in seiner Botschaft zwar, wieso ein

Ende 2011 genehmigte die BVers noch nicht verhandelte Ergänzungen zu Doppelbesteuerungsabkommen mit referendumsfähigen Bundesbeschlüssen im Voraus.⁹⁶⁰ Die früher äusserst raren Vorausgenehmigungen⁹⁶¹ sind auch deshalb häufiger geworden, weil die BVers verschiedentlich unmittelbar anwendbare Beschlüsse der Gemischten Ausschüsse der sektoriellen Abkommen mit der EU im Voraus genehmigte.⁹⁶² Dieses Vorgehen wählten BR und BVers etwa bei einer Änderung des Agrarabkommens mit der EU von 2008.⁹⁶³

Unter welchen Voraussetzungen ist eine Vorausgenehmigung rechtmässig? 341
Grundsätzlich ist die Zulässigkeit von Vorausgenehmigungen nur *äusserst restriktiv anzunehmen*.⁹⁶⁴ Sie darf nur ausnahmsweise in Betracht kommen, wenn es *klare Gründe gibt, wieso die Genehmigung nicht nachträglich erfolgen kann*. Es leuchtet beispielsweise nicht ein (und in der Botschaft des BR lässt sich auch keine Begründung dafür finden), wieso das im vorstehenden Absatz erwähnte Zusatzprotokoll zum revidierten Lugano-Übereinkommen nicht nachträglich hätte genehmigt werden können. Eine rein verfahrensökonomische Motivation kann nicht ausreichend sein. Hingegen ist es nachvollziehbar, wieso der Beschluss des Gemischten Ausschusses zum Agrarabkommen mit der EU nicht abgewartet wurde. Nur eine Vorausgenehmigung ermöglichte überhaupt eine substantielle Legitimation durch die BVers. Eine nachträgliche Genehmigung wäre demokratisch von begrenztem Wert gewesen, da die Beschlüsse des Ausschusses unmittelbar anwendbar sind und nicht gekündigt werden können.⁹⁶⁵

Zusatzprotokoll notwendig sei, nicht aber, wieso dieses zum Voraus genehmigt werden müsse (Botschaft Lugano-Übereinkommen, S. 1797 f.)

⁹⁶⁰ Vgl. die jeweiligen BB über eine Ergänzung der Doppelbesteuerungsabkommen vom 23. Dezember 2011: AS 2012 6939 (Österreich); AS 2012 6529 (Dänemark); AS 2013 341 (Finnland); AS 2016 1193 (Frankreich); AS 2013 2467 (Luxemburg); AS 2012 6531 (Norwegen).

⁹⁶¹ ZELLWEGER, Demokratische Legitimation, S. 395.

⁹⁶² PETRIG, Demokratische Mitwirkung, S. 525 f. Die Beschlüsse waren teilweise nicht im eigentlichen Sinne völkerrechtliche Verträge, wurden aber laut der Autorin «in analoger Anwendung der vertragsspezifischen Bestimmungen genehmigt».

⁹⁶³ BB zu den Änderungen der Anhänge 1 und 2 des Abkommens zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen vom 29. Mai 2008, AS 2010 249.

⁹⁶⁴ BIAGGINI, Komm. BV, Art. 166, N 13; a.M. ODERMATT/TOPHINKE, Komm ParlG, Art. 24, N 13.

⁹⁶⁵ PETRIG, Demokratische Mitwirkung, S. 526.

- 342 Die Vorausgenehmigung setzt des Weiteren voraus, *dass die «wesentlichen Einzelheiten» des fraglichen Vertrags im Zeitpunkt der Genehmigung feststehen.*⁹⁶⁶ Auch hier erscheint das Vorgehen beim Zusatzprotokoll zum revidierten Lugano-Übereinkommen problematisch, beim Landwirtschaftsabkommen aber nachvollziehbar, weil dessen Inhalt quasi feststand.⁹⁶⁷ Bei den angesprochenen Doppelbesteuerungsabkommen sprach der BR davon, «dass die Bundesversammlung den zu vereinbarenden Vertragsinhalt im Bundesbeschluss genügend präzise [vorgeben müsse].»⁹⁶⁸ Bei einem Fall zum Doppelbesteuerungsabkommen mit Norwegen schien das Bundesgericht dies zu bejahen, denn es sah die Schweiz an eine auf der Basis der Vorausgenehmigung verabschiedeten Vereinbarung gebunden.⁹⁶⁹ Dass der Inhalt eines völkerrechtlichen Vertrags relativ genau feststeht, ist zwingend, da sonst nicht von einer zeitlichen Vorausgenehmigung gesprochen werden kann, sondern eine Delegation von verfassungsrechtlichen Befugnissen stattfindet. Die Veränderung der Zuständigkeitsordnung beim Abschluss eines völkerrechtlichen Vertrags kann jedoch nicht mittels BB erfolgen. Art. 166 Abs. 2 Satz 2 BV fordert ausdrücklich, dass Abweichungen vom Grundsatz der parlamentarischen Genehmigung «auf Grund von Gesetz oder völkerrechtlichem Vertrag» zu erfolgen haben.⁹⁷⁰ Ohne klaren Inhalt könnte im Übrigen auch das Stimmvolk seine politischen Rechte nicht wahrnehmen.
- 343 Das Prinzip der Einheit der Materie kann verletzt werden, wenn die BVers *mehrere Abkommen* in einem Beschluss gemeinsam genehmigt. Das Vorgehen ist daher nur mit Zurückhaltung zu wählen.⁹⁷¹

b) Referendumsklausel

aa) Referendum?

- 344 Bestandteil jedes Genehmigungsbeschlusses ist eine Klausel, die festlegt, ob der Beschluss dem *Referendum* untersteht und, falls ja, dem obligatorischen oder fa-

⁹⁶⁶ VPB 51.58 (1987), Ziff. 7.

⁹⁶⁷ Botschaft Agrarabkommen, S. 1044. Vgl. auch Rz. 340.

⁹⁶⁸ Botschaft Doppelbesteuerungsabkommen, S. 3763 (vgl. auch S. 3760). Vgl. auch Rz. 339.

⁹⁶⁹ Urteil des Bundesgerichts 2C_643/2016 vom 1. September 2007, E. 4.2.

⁹⁷⁰ ODERMATT/TOPHINKE, Komm ParlG, Art. 24, N 13, räumen ein, dass generelle Änderungen der Zuständigkeiten im Gesetz als solches zu regeln wären.

⁹⁷¹ Vgl. für Näheres dazu Rz. 350.

kultativen Referendum.⁹⁷² Davon hängt ab, ob das Stimmvolk (und ggf. die Stände) die Möglichkeit haben, im Rahmen einer Abstimmung ihre Meinung zu einem völkerrechtlichen Vertrag kundzutun.⁹⁷³ Die gerichtliche Anfechtung des Referendumsentscheids der BVers ist ausgeschlossen.⁹⁷⁴

Das Referendumsrecht bei völkerrechtlichen Verträgen wurde 1974 und 2003 als Reaktion auf den Wandel der Aussenpolitik und den Bedeutungszuwachs des Völkerrechts⁹⁷⁵ ausgebaut. Heute haben daher Stimmvolk und Stände bei der Rechtsetzung im nationalen und internationalen Bereich weitgehend die gleichen Rechte (sog. «Parallelismus»)⁹⁷⁶. Das heisst im Wesentlichen, dass völkerrechtliche Verträge ebenso wie innerstaatliche Rechtsnormen dann zur Abstimmung gelangen können, wenn sie materiell Wichtiges regeln.⁹⁷⁷ 345

bb) *Obligatorisches Referendum?*

Die Verfassung sieht in Art. 140 Abs. 1 Bst. b BV für einen geplanten Beitritt zur einer Organisation für kollektive Sicherheit oder einer supranationalen Gemeinschaft ein *obligatorisches Referendum* vor.⁹⁷⁸ Als Organisation für kollektive Sicherheit gilt klassischerweise die UNO, als supranationale Gemeinschaft die EU.⁹⁷⁹ Das obligatorische Referendum bei den genannten Beitritten wurde 1977 aufgenommen. Seit seiner Einführung unterstellte das Parlament lediglich den UNO-Beitritt 1986⁹⁸⁰ und den Vertrag über den Europäischen Wirtschaftsraum 346

⁹⁷² Vgl. z.B. Art. 2 BB über die Genehmigung des Abkommens zwischen der Regierung der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Regierung der Volksrepublik China über soziale Sicherheit vom 19. September 2016, AS 2017 2673; Art. 2 BB über die Genehmigung des FATCA-Abkommens zwischen der Schweiz und den Vereinigten Staaten, AS 2014 1741 vom 27. September 2013.

⁹⁷³ Vgl. Rz. 137 f., 142 ff.

⁹⁷⁴ Vgl. Art. 189 Abs. 4 BV.

⁹⁷⁵ Vgl. Rz. 27 f.

⁹⁷⁶ Botschaft SBI, S. 5396; BJ, Fakultatives Staatsvertragsreferendum, S. 3 f.; KLEY/PORTMANN, SG Komm. BV, Vorbem. zur Aussenverfassung, N 29.

⁹⁷⁷ Zum selbstständigen Abschluss durch den BR vgl. Rz. 365 ff.

⁹⁷⁸ Art. 142 Abs. 2 BV.

⁹⁷⁹ EPINEY/DIEZIG, BS Komm. BV, Art. 140, N 17 ff.; LAMMERS, Démocratie directe, S. 101 f.

⁹⁸⁰ Die Vorlage wurde abgelehnt (BRB vom 22. April 1986 über das Ergebnis der Volksabstimmung vom 16. März 1986, BBl 1986 II 97). 2002 trat die Schweiz der UNO nicht nach einem Referendum, sondern aufgrund einer angenommenen Volks-

(EWR) 1992⁹⁸¹ dem obligatorischen Referendum. Im zweiten Fall war allerdings zweifelhaft, ob die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen gegeben waren.⁹⁸²

- 347 Noch bevor das obligatorischen Referendum für Beitritte zur den genannten Institutionen in die Verfassung aufgenommen wurde, hatte das Parlament 1920 und 1972 beschlossen, ein obligatorisches Referendum zum Beitritt zum Völkerbund⁹⁸³ bzw. zu den Freihandelsabkommen mit der Europäischen Gemeinschaft durchzuführen.⁹⁸⁴ Ob ausserhalb der Voraussetzungen von Art. 140 BV heute gestützt auf ungeschriebenes Verfassungsrecht ein derartiges obligatorisches Referendum «sui generis» bei grosser politischer Bedeutung eines völkerrechtlichen Vertrags möglich ist, ist in der Lehre umstritten.⁹⁸⁵ Der BR ist der Auffassung, dass diese Option besteht.⁹⁸⁶ Erwogen⁹⁸⁷ aber schlussendlich abgelehnt wurde dies bei der Schengen/Dublin-Assoziierung.⁹⁸⁸ Als Folge einer Motion gibt es Bestre-

initiative bei (BRB vom 26. April 2002 über das Ergebnis der Volksabstimmung vom 3. März 2002, BBl 2002 3690).

⁹⁸¹ BRB vom 28. Januar 1993 über das Ergebnis der Volksabstimmung vom 6. Dezember 1992, BBl 1993 I 167.

⁹⁸² BIAGGINI, Komm. BV, Art. 140, N 7; EPINEY/DIEZIG, BS Komm. BV, Art. 140, N 14; THÜRER/DIGGELMANN, SG Komm. BV, Art. 140 Abs. 1 Bst. b, N 24.

⁹⁸³ Bericht des BR an die BVers vom 21. Juni 1920 über das Ergebnis der Volksabstimmung vom 16. Mai 1920 betreffend den Beitritt der Schweiz zum Völkerbunde, BBl 1920 III 791.

⁹⁸⁴ BB über die Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft sowie den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl vom 3. Oktober 1972, BBl 1972 II 1034.

⁹⁸⁵ Zustimmend AUBERT, *Petit comm. Cst.*, Art. 140, N 12; BIAGGINI, Komm. BV, Art. 140, N 9; EHRENZELLER/NOBS, SG Komm. BV, Art. 140 Abs. 1 Bst. a, N 14; THÜRER/DIGGELMANN, SG Komm. BV, Art. 140 Abs. 1 Bst. b, N 24 ff.; LAMMERS, *Démocratie directe*, S. 102; ablehnend EPINEY/DIEZIG, BS Komm. BV, Art. 140, N 14; HÄFELIN *et al.*, *Bundesstaatsrecht*, Rz. 1911c; RHINOW *et al.*, *Verfassungsrecht*, Rz. 3691.

⁹⁸⁶ Bericht BR, Klares Verhältnis, Ziff. 2.2; Botschaft Staatsverträge vors Volk, S. 6985 ff.

⁹⁸⁷ Botschaft Bilaterale II, S. 6288 ff.

⁹⁸⁸ AB 2004 S 728 ff. Ständerat Reimann argumentierte sowohl, dass die Schengen/Dublin-Assoziierung einem Beitritt zu einer Organisation für kollektive Sicherheit gemäss Art. 140 Abs. 1 Bst. b BV gleichkomme, als auch, dass ein Referendum «sui generis» angezeigt sei. Der BR und die Mehrheit des Ständerats lehnten beide Sichtweisen ab.

bungen, das obligatorische Referendum generell für völkerrechtliche Verträge mit Verfassungscharakter einzuführen.⁹⁸⁹

cc) *Fakultatives Referendum?*

Gemäss Art. 141 Abs. 1 Bst. d BV können 50'000 Stimmberechtigte oder acht Kantone die Abstimmung über völkerrechtliche Verträge verlangen, die unbefristet und unkündbar sind (Ziff. 1); den Beitritt zu einer internationalen Organisation vorsehen (Ziff. 2); oder wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthalten oder deren Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen erfordert (Ziff. 3).⁹⁹⁰ Anspruchsvolle Abgrenzungen durch die BVers erfordert in der Praxis insbesondere die letztgenannte Ziffer.⁹⁹¹ *Vor allem die Wichtigkeit ist ein unbestimmtes Kriterium, weshalb die BVers erheblichen Spielraum hat*, über die Referendumswürdigkeit eines Vertrags zu entscheiden. Sie kann sich dabei an der Lehre und Praxis zu Art. 164 Abs. 1 BV orientieren, der exemplarisch Bestimmungen nennt, die innerstaatlich in einem Bundesgesetz geregelt sein müssen.⁹⁹² 348

In den letzten Jahren haben sich vermehrt bei sogenannten «*Standardabkommen*» im Bereich der Doppelbesteuerung, des Freihandels und der Sozialversicherungen Fragen ergeben. Ist es angesichts des Kriteriums der Wichtigkeit verfassungsrechtlich korrekt, nur das jeweils erste Abkommen dem fakultativen Referendum zu unterstellen, während weitere, inhaltlich sehr ähnliche oder gleiche Abkommen mit anderen Vertragspartnern einem Votum der Stimmbevölkerung von vornherein entzogen werden?⁹⁹³ Das Freihandelsabkommen mit China wurde wegen sei- 349

⁹⁸⁹ Botschaft zum obligatorischen Referendum für völkerrechtliche Verträge mit Verfassungscharakter (Änderung von Art. 140 der Bundesverfassung) vom 15. Januar 2020, BBl 2020 1243. Auslöser war die Mo. Caroni, 15.3557, Obligatorisches Referendum für völkerrechtliche Verträge mit verfassungsmässigem Charakter, 15. Juni 2015.

⁹⁹⁰ Für Beispiele zu den jeweiligen Kategorien vgl. THÜRER/DIGGELMANN, SG Komm. BV, Art. 141 Abs. 1 Bst. d, N 23 ff.; TSCHANNEN, Staatsrecht, § 47, Rz. 23.

⁹⁹¹ GRODECKI, Démocratie directe, S. 152 f.

⁹⁹² EPINEY/DIEZIG, BS Komm. BV, Art. 141, N 33; RHINOW *et al.*, Verfassungsrecht, Rz. 3686; SÄGESSER, Fakultatives Referendum, Rz. 6; THÜRER/DIGGELMANN, SG Komm. BV, Art. 141 Abs. 1 Bst. d, N 33.

⁹⁹³ Kritisch EPINEY/DIEZIG, BS Komm. BV, Art. 141, N 34; GRODECKI, Démocratie directe, S. 156 ff.; KÜNZLI, Partizipationsrechte, S. 53 f.; RHINOW *et al.*, Verfassungsrecht, Rz. 3686a; THÜRER/DIGGELMANN, SG Komm. BV, Art. 141 Abs. 1 Bst. d, N 33; die Praxis befürwortend aber eine Delegationsnorm vermissend SÄGESSER, Fakultatives Referendum, *passim*.

ner ökonomischen Bedeutung und der Frage der Berücksichtigung der Menschenrechte politisch intensiv diskutiert, das Parlament unterstellte es jedoch mit dem Verweis auf seine standardisierte Natur nicht dem Referendum.⁹⁹⁴ Im Gegensatz dazu hat die BVers den Vorschlag des BR⁹⁹⁵ abgelehnt, gesetzlich vorzusehen, dass ähnliche Sozialversicherungsabkommen durch einen eBB und damit unter Ausschluss eines Referendums genehmigt werden.⁹⁹⁶

- 350 Wegen des Gebots der Einheit der Materie ist auch umstritten, dass die BVers verschiedentlich *Vertragspakete* mit mehreren inhaltlich nicht direkt zusammenhängenden Verträgen in einem Beschluss genehmigte und dem Referendum unterstellte. Die Zusammenfassung in einem Beschluss erfordert eine sachliche Verbindung der Abkommen; eine Zusammenfassung aus politisch-strategischen Gründen verletzt dagegen das Gebot der Einheit der Materie.⁹⁹⁷ Ein problematisches Beispiel eines solchen Pakets sind die aus sieben Abkommen bestehenden «Bilateralen I» mit der EU von 1999.⁹⁹⁸ Im Unterschied dazu erliess das Parlament bei den «Bilateralen II» von 2004 separate BB, ausser bei den rechtlich zusammenhängenden Abkommen Schengen/Dublin.⁹⁹⁹ 2008 wiederum fasste die BVers (entgegen dem Antrag des BR) die unbefristete Weiterführung der Personalfreizügigkeit mit der EU und deren Ausdehnung auf Rumänien und Bulgarien

⁹⁹⁴ Vgl. Botschaft Freihandelsabkommen China, S. 8215 f., und den zugehörigen BB vom 20. März 2014, AS 2014 1315. Ausführliche Kritik bei DIGGELMANN, Standardabkommen, S. 291 ff.

⁹⁹⁵ Botschaft Sozialversicherungsrecht, S. 1620 f.

⁹⁹⁶ AB 2018 S 666 ff.; AB 2019 N 328 ff.

⁹⁹⁷ Zur Problematik und zur Praxis vgl. DIGGELMANN, Internationalisierung, S. 46 ff.; ODERMATT/TOPHINKE, Komm ParlG, Art. 24, N 11; THÜRER/DIGGELMANN, SG Komm. BV, Art. 141 Abs. 1 Bst. d, N 35.

⁹⁹⁸ BB über die Genehmigung der sektoriellen Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft sowie gegebenenfalls ihrer Mitgliedstaaten oder der Europäischen Atomgemeinschaft andererseits vom 8. Oktober 1999, AS 2002 1527. Zur Begründung des BR für die Zusammenfassung der Beschlüsse vgl. Botschaft Bilaterale I, S. 6156, 6435. Kritisch zum Entscheid ARIOLI, Rechtsetzung durch Staatsverträge, S. 15 f.; DIGGELMANN, Internationalisierung, S. 46 f., 49; ODERMATT/TOPHINKE, Komm ParlG, Art. 24, N 11.

⁹⁹⁹ Vgl. die verschiedenen BB: AS 2005 1531, AS 2006 5931, AS 2006 1109, AS 2006 1039, AS 2005 2185, AS 2008 447, AS 2009 1297 und AS 2005 2557. Einzig das Referendum gegen Schengen/Dublin kam zustande und die Stimmenden nahmen die Vorlage an (vgl. BRB vom 17. August 2005 über das Ergebnis der Volksabstimmung vom 5. Juni 2005, BBl 2005 5183).

in einem BB zusammen.¹⁰⁰⁰ Ob die BVer ein vom BR verhandeltes Paket als solches dem Referendum unterstellt oder es aufschnürt, entscheidet darüber, wie spezifisch die Stimmenden ihre aussenpolitischen Ansichten kundtun können.¹⁰⁰¹

**c) Verfassungs- oder Gesetzesänderung zur Umsetzung
(Art. 141a BV)**

Gemäss Art. 141a BV sind *Verfassungs- oder Gesetzesänderungen, die der Umsetzung des völkerrechtlichen Vertrags dienen*, ein möglicher Bestandteil von Genehmigungsbeschlüssen, die dem Referendum unterstehen. Dies soll widersprüchliche Volksentscheide zum Vertrag und seiner innerstaatlichen Umsetzung verhindern, die Transparenz gegenüber den Stimmbürgern erhöhen, die Glaubwürdigkeit der Aussenpolitik gewährleisten und Zeit sparen.¹⁰⁰² Allerdings können bei diesem Vorgehen Stimmvolk (und ggf. Stände) ihre politischen Rechte bei einem Referendum weniger spezifisch zum Ausdruck bringen. Sie können sich nur positiv oder negativ zum Ganzen äussern, nicht zu den Bestandteilen (völkerrechtlicher Vertrag und Umsetzungserlass).¹⁰⁰³ M.a.W. kann die Einheit der Materie tangiert sein. 351

Wie ist vor diesem Hintergrund Art. 141a BV zu verstehen, laut dem die landesrechtlichen Anpassungen «der Umsetzung des Vertrages dienen» müssen? Gefordert ist ein «klarer Sachzusammenhang» zwischen Vertrag und Rechtsanpassungen.¹⁰⁰⁴ Wie das Wort «dienen» zeigt, kommen nicht nur Inhalte in Betracht, die für die Umsetzung zwingend erforderlich sind.¹⁰⁰⁵ Kein ausreichender Zusammenhang besteht hingegen, wenn der völkerrechtliche Vertrag nur Anlass für eine 352

¹⁰⁰⁰ BB über die Genehmigung der Weiterführung des Freizügigkeitsabkommens zwischen der Schweiz und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten sowie über die Genehmigung und die Umsetzung des Protokolls über die Ausdehnung des Freizügigkeitsabkommens auf Bulgarien und Rumänien vom 13. Juni 2008, AS 2009 2411.

¹⁰⁰¹ Vgl. Rz. 138 f.

¹⁰⁰² EGLI, SG Komm. BV, Art. 141a, N 7 ff.; EPINEY/DIEZIG, BS Komm. BV, Art. 141a, N 3, 6; SAXER, Umsetzung völkerrechtlicher Verträge, S. 825 f.

¹⁰⁰³ Die Paketlösung bei den Bilateralen II kritisierend, GLASER, Umsetzung, S. 142 f.

¹⁰⁰⁴ SAXER, Umsetzung völkerrechtlicher Verträge, S. 832 f.

¹⁰⁰⁵ EGLI, SG Komm. BV, Art. 141a, N 18 ff.; EPINEY/DIEZIG, BS Komm. BV, Art. 141a, N 10. Für eine eher restriktive Auslegung plädierend, SAXER, Umsetzung völkerrechtlicher Verträge, S. 832 f.

Rechtsanpassung ist, die keinen klaren Bezug zu dessen Regelungsmaterie hat.¹⁰⁰⁶ Kritisch zu beurteilen ist deshalb, dass die BVers 2004 die Genehmigung der Ausdehnung der Personenfreizügigkeit mit Änderungen bei 16 Bundesgesetzen verband, die teilweise nicht mit der Thematik zusammenhängen, sondern aus rein politischen Gründen integriert worden waren.¹⁰⁰⁷

- 353 Es obliegt in letzter Instanz der BVers darüber zu entscheiden, ob eine Verfassungs- oder Gesetzesänderung gemäss Art. 141a BV der Implementierung eines völkerrechtlichen Vertrags dienlich ist.¹⁰⁰⁸ Im Zweifelsfall sollte sie keine Verknüpfung vornehmen und das Referendum nicht einschränken.¹⁰⁰⁹ Da Art. 141a BV eine Kann-Bestimmung darstellt, ist es dem Parlament unbenommen, Verfassungs- oder Gesetzesänderungen zur Umsetzung völkerrechtlicher Verträge auch getrennt vom Genehmigungsbeschluss zu verabschieden.¹⁰¹⁰

d) Völkerrechtliche Vorbehalte

- 354 Die BVers kann den BR im Genehmigungsbeschluss dazu auffordern, bei der Ratifikation einen *völkerrechtlichen Vorbehalt* zu einem Vertrag anzubringen.¹⁰¹¹ Bei der Genehmigung des Übereinkommens des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (sog. Istanbul-Konvention) schlug der BR beispielsweise im Entwurf des Genehmigungsbeschlusses

¹⁰⁰⁶ BIAGGINI, Komm. BV, Art. 141a, N 5; SAXER, Umsetzung völkerrechtlicher Verträge, S. 832.

¹⁰⁰⁷ SAXER, Umsetzung völkerrechtlicher Verträge, S. 830; BIAGGINI, Komm. BV, Art. 166, N 5, 13, mit weiteren Praxishinweisen. Vgl. BB über die Genehmigung und Umsetzung des Protokolls über die Ausdehnung des Freizügigkeitsabkommens auf die neuen EG-Mitgliedstaaten zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits sowie über die Genehmigung der Revision der flankierenden Massnahmen zur Personenfreizügigkeit vom 17. Dezember 2004, BBl 2004 7125.

¹⁰⁰⁸ Vgl. Art. 189 Abs. 4 BV.

¹⁰⁰⁹ Ebenfalls Zurückhaltung fordernd BIAGGINI, Komm. BV, Art. 141a N 13 a.E; SAXER, Umsetzung völkerrechtlicher Verträge, S. 833; TSCHANNEN, Staatsrecht, § 47, N 13.

¹⁰¹⁰ EGLI, SG Komm. BV, Art. 141a, N 11 f. Die BVers verabschiedete beispielsweise das FATCA-Abkommen mit den USA und das Umsetzungsgesetz mit separaten Beschlüssen (BB über die Genehmigung des FATCA-Abkommens zwischen der Schweiz und den Vereinigten Staaten vom 27. September 2013, AS 2014 1741, bzw. BB über die Umsetzung des FATCA-Abkommens zwischen der Schweiz und den Vereinigten Staaten [FATCA-Gesetz] vom 27. September 2013, AS 2014 1575).

¹⁰¹¹ Vgl. zum völkerrechtlichen Vorbehalt Art. 19 ff. WVK.

selbst Vorbehalte vor und die BVers folgte ihm.¹⁰¹² Solche Vorbehalte sind zulässig und für den BR bei der Ratifikation bindend, sofern der völkerrechtliche Vertrag die Vorbehalte erlaubt.¹⁰¹³ Vorbehalte beschlagen den Inhalt des Vertrags und sind daher ein Ausdruck der legislativen Kernkompetenz der BVers.

e) Vertragsauslegende Elemente

Keine Bindungswirkung haben Elemente im Genehmigungsbeschluss, *die einen völkerrechtlichen Vertrag auslegen*. Zu denken ist etwa an Aussagen zur direkten Anwendbarkeit der Vertragsbestimmungen oder zu ihrer inhaltlichen Tragweite. Die Auslegung völkerrechtlicher Verträge ist aufgrund der Gewaltenteilung den rechtsanwendenden Behörden, in letzter Instanz dem Bundesgericht, vorbehalten.¹⁰¹⁴ 355

f) Zusätze, insbesondere Bedingungen und Auflagen

Sind *Bedingungen und Auflagen* im Rahmen des Genehmigungsbeschlusses zulässig? Die BVers hat in letzter Zeit vermehrt solche Zusätze beschlossen: 356

- Die «Bilateralen I» mit der EU genehmigte die BVers 1999 beispielsweise unter der Auflage, dass die BVers später über die Weiterführung des Abkommens über die Personenfreizügigkeit und die Ausdehnung auf weitere Staaten mit referendumsfähigem BB entscheidet.¹⁰¹⁵

¹⁰¹² Vgl. Art. 1 Abs. 3 und 4 BB über die Genehmigung des Übereinkommens des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt vom 16. Juni 2017, AS 2018 1117. Für ein weiteres Beispiel vgl. Art. 1 Abs. 3 BB über die Genehmigung und die Umsetzung des Übereinkommens über die gerichtliche Zuständigkeit und die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen (Lugano-Übereinkommen) vom 11. Dezember 2009, AS 2010 5601.

¹⁰¹³ BAUMANN, Einfluss des Völkerrechts, S. 383; BIAGGINI, Komm. BV, Art. 166, N 11 f.; EPINEY, BS Komm. BV, Art. 166, N 25; HÄFELIN *et al.*, Bundesstaatsrecht, Rz. 1522; SCHWENDIMANN *et al.*, SG Komm. BV, Art. 184, N 17; Botschaft BV, S. 393.

¹⁰¹⁴ EPINEY, BS Komm. BV, Art. 166, N 26; a.M. BAUMANN, Einfluss des Völkerrechts, S. 341, 383; ZELLWEGER, Demokratische Legitimation, S. 279; für eine differenzierte Betrachtung BIAGGINI, Komm. BV, Art. 166, N 11.

¹⁰¹⁵ Art. 2 BB über die Genehmigung der sektoriellen Abkommen zwischen der schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und andererseits der Europäischen Gemeinschaft sowie gegebenenfalls ihrer Mitgliedstaaten oder der Europäischen Atomgemeinschaft vom 8. Oktober 1999, AS 2002 1527.

- Anlässlich der Assoziierung an Schengen und Dublin 2014 beschloss die BVers, dass Bund und Kantone im Rahmen von BV und BG MK eine Abmachung über die Weiterentwicklung des Besitzstands abschliessen sollen, bekräftigte die kantonale Polizeihohheit und legte fest, dass das Grenzwachtkorps seinen Bestand per 31. Dezember 2003 behalten soll.¹⁰¹⁶
- In verschiedenen Genehmigungsbeschlüssen zur Änderung von Doppelbesteuerungsabkommen nahm die BVers gleich mehrere Zusätze auf. Sie verlangte etwa im BB zum Abkommen mit Frankreich vom BR, ihr einen Gesetzesentwurf zur Amtshilfe in Steuersachen gemäss OECD-Musterabkommen vorzulegen und hielt fest, dass der BR dieses Thema bis zum Inkrafttreten des Gesetzes «durch Verordnung regeln kann». Des Weiteren verpflichtete die BVers den BR auf eine Erklärung, gemäss der die Schweiz keine Amtshilfe basierend auf illegal beschafften Daten gewährt und verlangt vom BR, dass er darauf hinarbeitet, dass Frankreich dies ausdrücklich akzeptiert.¹⁰¹⁷
- Bei der Erweiterung der Personenfreizügigkeit auf Kroatien genehmigte die BVers das entsprechende Protokoll 2016, ermächtigte den BR aber das Protokoll erst zu ratifizieren «wenn mit der Europäischen Union eine mit der schweizerischen Rechtsordnung vereinbare Regelung zur Steuerung der Zuwanderung besteht».¹⁰¹⁸ Die Formulierung geht auf die APK-S zurück, die sich auf eine Beurteilung des Bundesamtes für Justiz stützte.¹⁰¹⁹ Dieses war zum Schluss gekommen, «dass es der Bundesversammlung offen steht, die Ermächtigung zur Ratifikation an Bedingungen zu knüpfen oder mit Auflagen zu versehen».¹⁰²⁰

¹⁰¹⁶ Art. 2 und 3 BB über die Genehmigung und die Umsetzung der bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der EU über die Assoziierung an Schengen und an Dublin vom 17. Dezember 2004, AS 2008 447.

¹⁰¹⁷ Art. 2 bzw. 3 BB über die Genehmigung eines Zusatzabkommens zum Doppelbesteuerungsabkommen zwischen der Schweiz und Frankreich vom 18. Juni 2010, AS 2010 5681. Für die Begründung der Zusätze und die Debatte vgl. AB 2010 S 271 ff. Die Praxis wurde unterdessen, soweit ersichtlich, aufgegeben (vgl. z.B. BB über die Genehmigung eines Protokolls zur Änderung des Doppelbesteuerungsabkommens zwischen der Schweiz und dem Vereinigten Königreich vom 22. März 2019, AS 2019 3293, und BB über die Genehmigung eines Protokolls zur Änderung des Doppelbesteuerungsabkommens zwischen der Schweiz und Albanien vom 17. Juni 2016, AS 2017 57).

¹⁰¹⁸ Art. 1 Abs. 2 BB über die Genehmigung und die Umsetzung des Protokolls zum Freizügigkeitsabkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft sowie ihren Mitgliedstaaten andererseits betreffend die Ausdehnung auf die Republik Kroatien vom 17. Juni 2016, AS 2016 5233.

¹⁰¹⁹ Vgl. AB 2016 S 309 ff. Der BR akzeptierte den Vorschlag, da er materiell seinen Absichten entsprach, bezeichnete ihn aber als «eher unüblich» (AB 2016 S 327 f.).

¹⁰²⁰ Stellungnahme BJ, Kroatien, S. 7. Diese nicht weiter begründete Aussage ist jedoch zu relativieren (vgl. Rz. 358).

- Bei der Genehmigung des Freihandelsabkommen zwischen den EFTA-Staaten und Georgien schlug der BR folgenden Zusatz zum referendumpflichtigen BB vor: «Die Bundesversammlung genehmigt Freihandelsabkommen, die dieselben Bereiche wie das Freihandelsabkommen zwischen den EFTA-Staaten und Georgien auf vergleichbare Weise regeln, mit einfachem Bundesbeschluss.»¹⁰²¹ Der BR wollte damit die Praxis, Standardabkommen nicht dem Referendum zu unterstellen, aufgeben aber das Verfahren trotzdem vereinfachen.¹⁰²² National- und Ständerat lehnten das Vorgehen jedoch ab.¹⁰²³

Diese Beispiele *zeugen vom Willen der BVers, die Aussenpolitik mitzugestalten*.³⁵⁷ Allerdings scheint sie sich in erster Linie von politischen Erwägungen leiten zu lassen, möglicherweise auch weil die verfassungsrechtlichen Grenzen solcher Zusätze unklar sind.¹⁰²⁴

Folgende *Kriterien* für Zusätze in der Form von Auflagen oder Bedingungen in Genehmigungsbeschlüssen lassen sich identifizieren:³⁵⁸ Zunächst muss zwischen dem zu genehmigenden Vertrag und dem Zusatz ein *enger sachlicher Zusammenhang* bestehen. Zusätze, die vom BR eine Handlung verlangen, die keine Nähe zum Vertrag haben, sind abzulehnen. Ein Beispiel dafür wäre ein Auftrag, einen Gesetzesentwurf in einem anderen Bereich vorzulegen. Daraus folgt auch, dass *Zusätze spezifisch und einzelfallbezogen* sein müssen. Generelle Bedingungen oder Auflagen sind unzulässig. Aus diesem Grund haben National- und Ständerat den Vorschlag des BR beim Freihandelsabkommen zwischen den EFTA-Staaten und Georgien, alle ähnlichen Abkommen nur mittels einfachem, nicht referendumsfähigen Bundesbeschluss abzuwickeln, zurecht abgelehnt.¹⁰²⁵ Entscheidend ist des Weiteren, ob sich ein Zusatz (zumindest implizit) auf eine *ausserhalb des Genehmigungsrechts stehende Kompetenz der BVers* stützen lässt. So erscheint die Aufforderung der BVers anlässlich der Genehmigung des Doppelbesteuerungsabkommens mit Frankreich, einen Gesetzesentwurf vorzulegen, vertretbar,

¹⁰²¹ Art. 2 Entwurf BB über die Genehmigung des Freihandelsabkommens zwischen den EFTA-Staaten und Georgien, BBl 2017 2319. Für die Begründung vgl. Botschaft Freihandelsabkommen EFTA/Georgien, S. 2317.

¹⁰²² BR, Fakultatives Referendum bei internationalen Standardabkommen, 22. Juni 2016, <<https://www.ejpd.admin.ch/ejpd/de/home/aktuell/news/2016/2016-06-22.html>> [1. Juni 2019]. Vgl. auch Rz. 349.

¹⁰²³ AB 2017 S 488 ff.; AB 2017 N 1417 ff.

¹⁰²⁴ BIAGGINI, Komm. BV Art. 166, N 11a.

¹⁰²⁵ BIAGGINI, Komm. BV Art. 141, N 18a. Vgl. zu den in diesem Absatz erwähnten Beschlüssen Rz. 356.

weil sie sich dabei auf ihr Auftragsrecht in Art. 171 BV stützen konnte.¹⁰²⁶ Das Verfahren bei der Genehmigung mittels BB ist zudem mindestens ebenso qualifiziert wie bei einem Auftrag in der Form einer Motion (Annahme durch beide Räte). Problematisch ist hingegen der Zusatz, der den BR ermächtigte, die Amtshilfe zwischenzeitlich per Verordnung zu regeln. Diese Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen muss gemäss Art. 164 Abs. 2 BV mittels Bundesgesetz erfolgen, nicht nur mittels BB (auch wenn der BB dem Referendum unterstehen würde).¹⁰²⁷ Ein Zusatz darf weiter *nicht in verfassungsrechtlich exklusive Kompetenzen* des BR eingreifen. In der Aussenpolitik wäre ein Zusatz, wonach der BR einen bestimmten Staat anzuerkennen oder eine bestimmte Staatschefin zu treffen hat, nicht verfassungskonform, da der BR gemäss Art. 184 Abs. 1 BV dafür allein zuständig ist. Da schliesslich die Verfassung in Art. 166 Abs. 2 und 184 Abs. 2 BV nur von der Genehmigung als solche ausdrücklich spricht, sind nicht geregelte Zusätze zum Genehmigungsbeschluss *grundsätzlich nur restriktiv zulässig*.

- 359 Ein *verfassungswidriger Zusatz* in einem parlamentarischen Genehmigungsbeschluss bindet den BR nicht. Es muss im Einzelfall beurteilt werden, ob die Genehmigung erteilt worden ist. Grundsätzlich ist von einer Gültigkeit des Beschlusses mit Ausnahme des unrechtmässigen Zusatzes auszugehen, da auch die BVer gemäss Art. 5 Abs. 1 BV an die Schranken des Rechts gebunden ist.

3. Form und Verfahren

- 360 Ist die Genehmigung eines völkerrechtlichen Vertrags erforderlich, unterbreitet der BR den entsprechenden Antrag der BVer meist mit einer Botschaft.¹⁰²⁸ Die BVer genehmigt einen Vertrag mittels BB, wenn er dem Referendum unterliegt. Ist dies nicht der Fall, wählt sie die Form eines eBB.¹⁰²⁹ Da das Parlament nicht über den Abschluss des Vertrags befindet, sondern dem BR nur die Ermächtigung zur Ratifikation erteilt, ist der Beschluss formell nicht rechtsetzender Natur.¹⁰³⁰ Materiell kann aber durchaus von Rechtsetzung gesprochen werden, da die Genehmigung praktisch immer dazu führt, dass neue Rechtsnormen ihre Wirkung

¹⁰²⁶ Vgl. zum Auftragsrecht Rz. 237 ff.

¹⁰²⁷ Kritisch auch BIAGGINI, Komm. BV Art. 166, N 11a.

¹⁰²⁸ GÄCHTER, Rechtssetzung, N 143; Praxisleitfaden Völkerrechtliche Verträge, Rz. 108.

¹⁰²⁹ Art. 24 Abs. 3 ParlG.

¹⁰³⁰ KLEY/FELLER, Erlassformen, S. 238 ff.; ODERMATT/TOHPINKE, Komm ParlG, Art. 24, N 9. Zur ermächtigenden Wirkung vgl. Rz. 363.

entfalten.¹⁰³¹ Auf die Genehmigung durch das Parlament folgt in aller Regel die Ratifikation durch den BR.¹⁰³² Belegt wird dies dadurch, dass der BR grundsätzlich schon bei der Verabschiedung der Botschaft zuhanden der BVers beschliesst, dass ein Vertrag (ohne weiteren Entscheid durch den BR) ratifiziert wird, sobald das Parlament die Genehmigung erteilt hat.¹⁰³³

Will die BVers einen völkerrechtlichen Vertrag genehmigen, *müssen beide Räte einen übereinstimmenden (e)BB verabschieden*.¹⁰³⁴ Umgekehrt verweigert sie die Genehmigung, wenn kein übereinstimmender Beschluss von National- und Ständerat erfolgt. In der Praxis erlässt die BVers also nicht etwa einen (e)BB, der die Genehmigung ausdrücklich ablehnt, sondern sie erlässt gar keinen (e)BB.¹⁰³⁵ Entsprechend gibt es in diesem Szenario auch keine Möglichkeit für Stimmvolk (und ggf. Stände), das Referendum gegen eine verweigerete Genehmigung zu ergreifen. Die Nichtgenehmigung durch die BVers ist endgültig. 361

4. Wirkung des Genehmigungsbeschlusses

Die Genehmigung eines völkerrechtlichen Vertrages durch die BVers ist ein *innerstaatlicher Vorgang*. Sie ist die Voraussetzung dafür, dass der BR die Zustimmung der Schweiz gibt, durch einen Vertrag gebunden zu sein. Völkerrechtlich geschieht dies durch Ratifikation oder Beitritt.¹⁰³⁶ Untersteht der Genehmigungsbeschluss der BVers dem Referendum, ist eine Ablehnung durch Stimmvolk (und Stände) vorbehalten.¹⁰³⁷ Der BR kann erst nach einer allfälligen Annahme in der Abstimmung zur Ratifikation oder zum Beitritt schreiben. 362

¹⁰³¹ In diesem Sinn MAHON, L'article 163, S. 54.

¹⁰³² Eine der seltenen Ausnahmen ist der Vertrag zwischen der Schweiz und Deutschland über die Auswirkungen des Betriebs des Flughafens Zürich auf das Hoheitsgebiet von Deutschland vom 4. September 2012, den die BVers genehmigte (BB vom 21. Juni 2013, BBl 2013 4829), der BR aber aufgrund der Aussichtslosigkeit eines Abschlusses durch Deutschland nie ratifizierte.

¹⁰³³ Praxisleitfaden Völkerrechtliche Verträge, Rz. 126.

¹⁰³⁴ Art. 83 Abs. 1 ParlG.

¹⁰³⁵ ODERMATT/TOPHINKE, Komm ParlG, Art. 24, N 10.

¹⁰³⁶ Art. 14 und 15 WVK.

¹⁰³⁷ Zur Rolle von Stimmvolk (und Ständen) vgl. Rz. 137 ff.

- 363 Die Genehmigung ist eine *Ermächtigung* an den BR. Sie impliziert keine Verpflichtung.¹⁰³⁸ Der Entscheid, zu ratifizieren oder beizutreten, obliegt aufgrund von Art. 184 Abs. 2 Satz 1 BV einzig dem BR. EPINEY befürwortet in Abweichung von dieser h.L. eine «grundsätzliche Pflicht des Bundesrates zur Ratifikation nach erfolgter Genehmigung durch das Parlament», da ansonsten die Mitwirkungsrechte der BVers gemäss Art. 166 BV missachtet würden. Sie relativiert ihre Aussage allerdings, indem sie dem BR das (vorläufige) Absehen von einer Ratifikation zugesteht, wenn es «vertretbare Gründe» dafür gibt.¹⁰³⁹ In letzter Konsequenz würde also auch bei dieser Sichtweise richtigerweise der BR über die Ratifikation entscheiden. Allerdings müsste der BR sein Verhalten begründen.¹⁰⁴⁰
- 364 Die ermächtigende Natur des Genehmigungsbeschlusses und die Grenzen der Wirkung von Motionen¹⁰⁴¹ verhindern, *dass die BVers den BR mittels Motion dazu verpflichten kann, einen völkerrechtlichen Vertrag zu ratifizieren* (oder nicht zu ratifizieren) nachdem der Genehmigungsbeschluss gültig zustande gekommen ist.¹⁰⁴²

¹⁰³⁸ AUBERT, *Petit comm. Cst.*, Art. 166, N 14; BAUMANN, *Einfluss des Völkerrechts*, S. 371; BLUM *et al.*, *Beteiligungsrechte*, S. 537; GÄCHTER, *Rechtsetzung*, N 142; HÄFELIN *et al.*, *Bundesstaatsrecht*, Rz. 1902; ODERMATT/TOPHINKE, *Komm ParlG*, Art. 24, N 9; SCHWENDIMANN *et al.*, *SG Komm. BV*, Art. 184, N 17; TSCHANNEN, *Staatsrecht*, § 47, N 15; WILDHABER, *Kompetenzordnung*, S. 139; *Stellungnahme BR zur Ip. Schneider-Schneider*, 14.4249, *Schutz der Rechte der Stimmbevölkerung*, 12. Dezember 2014; *Botschaft BV*, S. 393; BGE 139 V 263 E. 7.2 S. 278 f.

¹⁰³⁹ EPINEY, *BS Komm. BV*, Art. 166, N 28. Zusätzlich würde auch der Wille des Stimmvolks missachtet, wenn dieses die Genehmigung durch die BVers bestätigt und der BR keine Ratifikation vornimmt. «Vertretbare Gründe» für eine Nichtratifikation wären beim Vertrag mit Deutschland über den Flughafen Zürich von 2012 (vgl. Fn. 1032) vorhanden gewesen, weil sich ein Abschluss aufgrund der geringen Chancen des Vertrags im deutschen Parlament als unwahrscheinlich herausstellte.

¹⁰⁴⁰ EHRENZELLER, *Legislative Gewalt*, S. 476 f. Zur selben Schlussfolgerung kommt man bei analoger Anwendung der Regeln bei der Abschreibung unerfüllter Motionen (Art. 122 Abs. 3 ParlG), der Abschreibung unerfüllter Postulate (Art. 124 Abs. 5 ParlG) oder der Nichterfüllung von Grundsatz- und Planungsbeschlüssen (Art. 24 Abs. 4 ParlG).

¹⁰⁴¹ Vgl. Rz. 248 ff.

¹⁰⁴² A.M. *Stellungnahme BJ, Kroatien*, S. 7 f., allerdings ohne Begründung und relativierend auf BGE 139 V 263 E. 7.2 S. 278 f. und SCHWENDIMANN *et al.*, *SG Komm. BV*, Art. 184, N 15 verweisend.

IV. Selbstständiger Abschluss durch den Bundesrat

Völkerrechtliche Verträge müssen grundsätzlich durch die BVers genehmigt werden. In der Praxis *autorisiert die BVers allerdings lediglich einen kleinen Teil der völkerrechtlichen Verträge*, welche die Schweiz eingeht: rund 5 % aller Verträge. In etwa 95 % der Fälle schliesst der BR diese im vereinfachten Verfahren selbstständig ab.¹⁰⁴³ 365

Die Verfassung erlaubt den Abschluss durch den BR ohne Genehmigung der BVers, wenn ihm *ein Bundesgesetz oder ein völkerrechtlicher Vertrag* dieses Recht zugesteht.¹⁰⁴⁴ Als Grundlage kommt nur ein völkerrechtlicher Vertrag in Betracht, der von der BVers genehmigt worden war,¹⁰⁴⁵ da sich der BR sonst eigenmächtig die Befugnis zum Abschluss weiterer Verträge verschaffen könnte. Dass ein Gesetz oder ein vorbestehender völkerrechtlicher Vertrag den BR ausdrücklich zum Abschluss eines Vertrags ermächtigt, ist der Regelfall: vier Fünftel aller vom BR selbstständig abgeschlossenen Verträge können sich auf eine derartige spezifische Delegation stützen.¹⁰⁴⁶ 366

¹⁰⁴³ Auswertung durch den Autor. Quelle der Zahlen der Genehmigungen durch die BVers: Parlamentsdienste, Fakten und Zahlen: Die 49. Legislatur in Zahlen, 7. Dezember 2015, <https://www.parlament.ch/centers/documents/de/Das%20Parlament%20in%20Zahlen_d_07.12.2015.pdf>, S. 14 [1. Juni 2019]. Quelle der Zahlen zum Total aller Verträge: Berichte Völkerrechtliche Verträge 2013 (S. 4334, inkl. Zahlen zum Jahr 2012), 2014 (S. 4303) und 2015 (S. 5438 f.). Da die 49. Legislaturperiode vom 5. Dezember 2011 bis 29. November 2015 dauerte, die Berichte des BR aber die Kalenderjahre 2012–2015 abdecken, beziehen sich die verwendeten Zahlen nicht auf den exakt selben Zeitraum. Die Abweichung beträgt allerdings nur etwa einen Monat und bei beiden Quellen beträgt die erfasste Zeitspanne vier Jahre. Vertragsänderungen sind berücksichtigt. Nicht berücksichtigt ist hingegen, dass die BVers unter Umständen mit einem (e)BB mehrere völkerrechtliche Verträge genehmigte. Der ausgewiesene Anteil ist vergleichbar mit Angaben zu früheren Jahren (vgl. Botschaft Völkerrechtliche Verträge, S. 7475; Botschaft Staatsverträge vors Volk, S. 6975). Schon unter der aBV betrug der Anteil selbstständig abgeschlossener Verträge weit mehr als die Hälfte, wenn nicht zwei Drittel (vgl. Botschaft BV, S. 393; VPB 51.58 [1987], Ziff. 2; KLÖTI *et al.*, Aussenpolitik von innen, S. 16; MONNIER, Principes, S. 230 f.).

¹⁰⁴⁴ Art. 166 Abs. 2 Satz 2 BV.

¹⁰⁴⁵ Art. 24 Abs. 2 ParlG; Art. 7a Abs. 1 RVOG.

¹⁰⁴⁶ THÜRER, SG Komm. BV, Art. 166, N 43. Beispiele: Art. 8 BG FF; Art. 10 BG EZA; Art. 25 Abkommen zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und der Regierung von Montenegro über die polizeiliche Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der Krimi-

- 367 Beim letzten Fünftel handelt es sich um «völkerrechtliche Verträge von beschränkter Tragweite», die der BR gemäss Art. 7a Abs. 2 RVOG selbständig abschliessen kann. Auf Drängen der BVers wurden in Art. 7a Abs. 3 und 4 RVOG nicht abschliessende Positiv- und Negativkriterien definiert, die den Begriff «beschränkte Tragweite» präzisieren.¹⁰⁴⁷
- 368 Um den Grundsatz der parlamentarischen Genehmigung nicht auszuhöhlen, *müssen alle gesetzlichen oder völkervertragsrechtlichen Delegationen an den BR klar begrenzt und präzise sein*. Delegationen mit kaum bestimmtem Spielraum sind nicht zulässig.¹⁰⁴⁸ Art. 7a RVOG ist zwar eine recht generelle Ermächtigung des BR. Durch die ausdrückliche Eingrenzung auf Verträge «beschränkter Tragweite» und die Konkretisierung dieses Begriffs mit Positiv- und Negativkriterien wird das Genehmigungsrecht der BVers aber respektiert. Eine relativ enge Auslegung ist angezeigt.¹⁰⁴⁹
- 369 Die *BVers kontrolliert die Einhaltung* der gesetzlichen Schranken.¹⁰⁵⁰ Der BR muss jährlich über die von ihm selbstständig abgeschlossenen und geänderten Abkommen informieren und die BVers nimmt seinen Bericht zur Kenntnis.¹⁰⁵¹ Die Wirkung des Kontrollrechts wird dadurch verstärkt, dass das Parlament die Regierung mittels Motion verpflichten kann, einen Vertrag nachträglich zur Genehmigung zu unterbreiten.¹⁰⁵² Es tut dies allerdings sehr selten:¹⁰⁵³ 2004 verlangte der Nationalrat, dass der BR der BVers ein Abkommen zwischen den Strafverfolgungsbehörden der Schweiz und den USA nachträglich vorlegen müsse (sog. «Operative Working Agreement» [OWA]). Im Nationalrat setzte sich die Meinung

nalität vom 7. April 2016, SR 0.360.573.1. Für weitere Beispiele vgl. Botschaft Völkerrechtliche Verträge, S. 7473; SÄGESSER, Komm. RVOG, Art. 7a, N 15.

¹⁰⁴⁷ Botschaft Völkerrechtliche Verträge, S. 7469 f., 7482 f., 7489 ff.

¹⁰⁴⁸ Botschaft Völkerrechtliche Verträge, S. 7473.

¹⁰⁴⁹ EPINEY, BS Komm. BV, Art. 166, N 30 ff.

¹⁰⁵⁰ Botschaft Völkerrechtliche Verträge, S. 7476.

¹⁰⁵¹ Art. 48a Abs. 2 RVOG. Vgl. z.B. AB 2018 S 632 bzw. AB 2018 N 1378 zum Bericht Völkerrechtliche Verträge 2017.

¹⁰⁵² BIAGGINI, Komm. BV, Art. 166, N 14; BLUM *et al.*, Beteiligungsrechte, S. 544 f.; COTTIER, Einleitung und Synthesen, S. 17; THÜRER, SG Komm. BV, Art. 166, N 46; SÄGESSER, Komm. RVOG, Art. 48a, N 15 ff. EPINEY, BS Komm. BV, Art. 166, N 36; VPB 68.83 (2004), Ziff. 4; Urteil des BVGer A-7789/2009 vom 21. Januar 2010, E. 5.7 (rechtskräftig, vgl. E. 8); Botschaft Völkerrechtliche Verträge, S. 7473 und 7476 f.; Bericht SPK-N, Anpassungen GVG, S. 4830.

¹⁰⁵³ Botschaft Völkerrechtliche Verträge, S. 7473.

durch, dass es um wichtige Fragen in Zusammenhang mit der Terrorismusbekämpfung nach dem 11. September 2001 gehe und nicht um einen administrativ-technischen Vertrag, wie der BR argumentierte. Der Ständerat lehnte die Motion allerdings ab.¹⁰⁵⁴ Im gleichen Jahr scheiterte eine andere Motion schon im Nationalrat. Sie hatte die Forderung umfasst, drei Vereinbarungen zur Rüstungskoope-
 ration nachträglich von der BVers genehmigen zu lassen.¹⁰⁵⁵

Dass es kaum Versuche gibt, den BR zur nachträglichen Unterbreitung eines völkerrechtlichen Vertrags zu verpflichten und dass die Kenntnisnahme des bundesrätlichen Berichts zu den selbstständig abgeschlossenen Verträgen meist Formsache ist, zeugt von wenigen praktischen Schwierigkeiten.¹⁰⁵⁶ Ähnlich wie bei den innerstaatlichen Rechtsetzungskompetenzen¹⁰⁵⁷ besteht die Aufgabenteilung bei völkerrechtlichen Verträgen darin, dass wichtige Rechtsnormen von der BVers (sowie ggf. Stimmvolk und Ständen) verabschiedet werden, weniger wichtige Rechtsnormen hingegen vom BR. Dies bringt angesichts einer Vielzahl jährlich abgeschlossener Verträge eine unabdingbare Entlastung der BVers.¹⁰⁵⁸ Insbesondere im Bereich der internationalen Zusammenarbeit gibt es sehr viele Abkommen, die von ihrer materiellen Wichtigkeit her innerstaatlich einem Finanzierungsvertrag entsprechen. Sie gelten nur deshalb als völkerrechtliche Verträge, weil sie z.B. mit einer Unterorganisation der UNO, die eine internationale Organisation ist, geschlossen werden.¹⁰⁵⁹

370

¹⁰⁵⁴ Vgl. Mo. APK-N, 03.3577, Parlamentarische Genehmigung des «Operative Working Arrangement» zwischen den Strafverfolgungsbehörden des Bundes und der Vereinigten Staaten von Amerika, 11. November 2003, angenommen im Nationalrat (AB 2004 N 203 ff.), abgelehnt im Ständerat (AB 2004 S 173 ff.). Ein erweitertes Folgeabkommen zum OWA legte der BR zwei Jahre später zur Genehmigung vor (Botschaft Abkommen Terrorismusbekämpfung USA) und die BVers genehmigte es (BB vom 22. Juni 2007, AS 2007 6939).

¹⁰⁵⁵ Mo. APK-N (Minderheit Banga), 03.3585, Internationale Verträge. Ordentliches Verfahren, 11. November 2003 (abgelehnt im Nationalrat, vgl. AB 2004 N 203 ff.).

¹⁰⁵⁶ Daran ändern auch gelegentliche Diskussionen nichts (vgl. Botschaft Völkerrechtliche Verträge, S. 7469 ff.).

¹⁰⁵⁷ BIAGGINI, Komm. BV, Art. 166, N 13.

¹⁰⁵⁸ BIAGGINI, Komm. BV, Art. 166, N 14; SÄGESSER, Komm. RVOG, Art. 7a, N 21.

¹⁰⁵⁹ Z.B. Beitrag von Fr. 50'000 zur Unterstützung der «Globalen Agenda für nachhaltige Viehwirtschaft» an die Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen, 27. November 2017 (Bericht Völkerrechtliche Verträge 2017, S. 4311, Vertrag Nr. 75).

- 371 *Die BVers hat wesentlich dazu beigetragen, dass gesetzliche Grundlagen zur Abschlusskompetenz geschaffen und präzisiert wurden. Die jährliche Berichterstattungspflicht des BR und die Möglichkeit, mittels Motion einzugreifen, haben eine präventiv-disziplinierende Wirkung auf den BR.*¹⁰⁶⁰ Es muss aber auch gesagt werden, dass eine nachträgliche Nichtgenehmigung durch die BVers ein politisch drastischer Schritt wäre, der den BR international desavouieren würde. Die internationalen Partner vertrauen auf die Einhaltung, da ein innerstaatlich ungenügend autorisierter Vertrag grundsätzlich trotzdem völkerrechtlich als gültig geschlossen gilt.¹⁰⁶¹

V. Vorläufige Anwendung

- 372 Manchmal ist es nötig, dass ein völkerrechtlicher Vertrag innert kurzer Zeit Rechtswirkungen entfaltet. Ist der BR zum selbstständigen Abschluss des Vertrags berechtigt,¹⁰⁶² kann er ihn umgehend in Kraft setzen.¹⁰⁶³ Muss hingegen die BVers den Vertrag im zeitaufwändigen Verfahren erst genehmigen,¹⁰⁶⁴ stellt sich die Frage, *ob der BR ihn vorläufig, d.h. vor seinem eigentlichen Inkrafttreten, anwenden darf.* Die Vertragsparteien können sich völkerrechtlich darauf verständigen.¹⁰⁶⁵
- 373 Lange Zeit leitete der BR seine Befugnis zur vorläufigen Anwendung völkerrechtlicher Verträge aus dem *ungeschriebenen Verfassungsrecht* ab. Als er bei der Erarbeitung der Bundesverfassung eine explizite verfassungsrechtliche Grundlage schaffen wollte, winkte die BVers ab. Aufgeschreckt durch ein umstrittenes Abkommen mit Deutschland zum Luftverkehr,¹⁰⁶⁶ das der BR teilweise vorläufig an-

¹⁰⁶⁰ Bericht SPK-N, Anpassungen GVG, S. 4830.

¹⁰⁶¹ Botschaft Völkerrechtliche Verträge, S. 7477; VPB 68.83 (2004), Ziff. 4; Urteil des BVGer A-7789/2009 vom 21. Januar 2010, E. 3.3.2 f. und 5.6 f. (rechtskräftig, vgl. E. 8); BGE 124 II 293 E. 4, S. 307 f.; 120 Ib 360 E. 2c, S. 365 f.; KÄLIN *et al.*, Völkerrecht, S. 21 ff. Vgl. auch Art. 27 und 46 WVK.

¹⁰⁶² Vgl. Rz. 365 ff.

¹⁰⁶³ Botschaft Völkerrechtliche Verträge, S. 7477; SÄGESSER, Vorläufige Anwendung, S. 86.

¹⁰⁶⁴ Kritisch zur Dauer des Genehmigungsverfahrens, AMBÜHL/SCHERER, Aushandlung und Genehmigung, S. 376 ff.

¹⁰⁶⁵ Art. 25 Abs. 1 WVK.

¹⁰⁶⁶ Die BVers verweigerte später die Genehmigung des Abkommens (vgl. Rz. 129).

wendete, entschloss sich die BVers aber nur wenig später mittels parlamentarischer Initiative für eine Regelung auf Gesetzesstufe, die 2005 in Kraft trat.¹⁰⁶⁷

Laut der Regelung im RVOG setzt die vorläufige Anwendung durch den BR voraus, dass «*die Wahrung wichtiger Interessen der Schweiz und eine besondere Dringlichkeit es gebieten.*»¹⁰⁶⁸ Die BVers bestand gegen den Willen des BR¹⁰⁶⁹ darauf, dass die Voraussetzungen kumulativ sind, was gegenüber der vorherigen Praxis eine restriktivere Regelung ist. «*Besondere Dringlichkeit*» heisst, dass der Vertrag aufgrund der Umstände Rechtswirkungen entfalten soll, bevor die BVers ihn genehmigen könnte, auch wenn das Verfahren beschleunigt würde.¹⁰⁷⁰ Diese Situation lag beispielsweise in den Jahren 2013 und 2014 bei einer Weiterentwicklung des Schengen/Dublin-Besitzstandes vor. Die sogenannte «Dublin III-Verordnung» fand für die EU-Mitglieder schon rund ein halbes Jahr nach der Verabschiedung Anwendung, der BR rechnete aber mit mindestens zwei Jahren für die innerstaatliche Genehmigung. Er beschloss daher die partielle vorläufige Anwendung der Verordnung, um zu verhindern, dass die Schweiz eineinhalb Jahre andere Regeln anwendet als die restlichen Dublinstaaten und es zu praktischen Problemen kommt.¹⁰⁷¹ Die zweite Voraussetzung gemäss RVOG – die «*Wahrung wichtiger Interessen der Schweiz*» – erfordert eine Abwägung zwischen dem Interesse einer unmittelbaren Anwendung eines völkerrechtlichen Vertrags und dem demokratisch-rechtsstaatlichen Interesse, die parlamentarische Genehmigung abzuwarten.¹⁰⁷² Bei der erwähnten «Dublin III-Verordnung» argumentierte der BR, dass 40 % aller Asylgesuche Dublin-Fälle seien und eine funktionierende Zusammen-

374

¹⁰⁶⁷ Art. 7b Abs. 1–3 RVOG und Art. 152 Abs. 3^{bis} Satz 1 ParlG. Ausführlich zur Entstehungsgeschichte m.w.H. Bericht SPK-S, Völkerrechtliche Verträge; S. 764 ff.; GRAF, Vorläufige Anwendung, S. 456 ff.; SAXER/SUTTER, Voranwendung, S. 1410 f.; SÄGESSER, Komm. RVOG, Art. 7b, N 1 ff.; SÄGESSER, Vorläufige Anwendung, S. 86 f.; SCHENKER, L’application provisoire, S. 219 ff.

¹⁰⁶⁸ Art. 7b Abs. 1 RVOG (Hervorhebung hinzugefügt).

¹⁰⁶⁹ Der BR plädierte für alternative Voraussetzungen (Stellungnahme BR, Vorläufige Anwendung, S. 1020 f.).

¹⁰⁷⁰ SÄGESSER, Komm. RVOG, N 19 ff. Für das beschleunigte Verfahren vgl. Art. 85 Abs. 2 ParlG.

¹⁰⁷¹ Botschaft Änderung Dublin/Eurodac, S. 2682, 2724 f. Weitere Beispiele bei SÄGESSER, Komm. RVOG, Art. 7b, N 20, 22.

¹⁰⁷² Ähnlich Bericht SPK-S, Völkerrechtliche Verträge, S. 768 f.; SÄGESSER, Komm. RVOG, Art. 7b, N 23.

arbeit «vital für das Schweizer Asylsystem» sei.¹⁰⁷³ Die SPK beider Räte waren mit der vorläufigen Anwendung der «Dublin III-Verordnung» einverstanden.¹⁰⁷⁴ Nebst den materiellen Voraussetzungen definiert das Gesetz noch weitere Rahmenbedingungen: So *endet die vorläufige Anwendung*, wenn der BR nicht innert sechs Monaten der BVers die Genehmigung beantragt¹⁰⁷⁵ und der BR hat ein all-fälliges Ende den Vertragspartnern zu *notifizieren*.¹⁰⁷⁶

- 375 Entscheidend für die wirksame Beteiligung des Parlaments bei vorläufigen Anwendungen ist *Art. 152 Abs. 3bis Satz 1 ParlG, der den BR verpflichtet, die zuständigen Kommissionen vorher zu konsultieren*. Bei der Revision des Parlamentsgesetzes von 2005¹⁰⁷⁷ schuf der Gesetzgeber eine normale Konsultationspflicht, bei der die Stellungnahmen der Kommissionen nicht bindend waren.¹⁰⁷⁸ Eine unstrittene vorläufige Anwendung leitete aber 2010 eine Verschärfung der Gesetzgebung ein. Der BR hatte trotz der ablehnenden Haltung der von ihm konsultierten Kommissionen ein Protokoll mit den USA zur Amtshilfe im Zusammenhang mit der UBS AG vorläufig angewendet.¹⁰⁷⁹ Dies führte zu zwei Motionen, die den BR veranlassten, einen Gesetzesentwurf vorzulegen, wonach er auf die vorläufige Anwendung verzichtet, wenn mindestens zwei Drittel der Mitglieder der zuständigen Kommissionen nicht einverstanden sind. In der Beratung des Entwurfs senkte die BVers die Hürde für eine Intervention und beschloss, dass eine einfache Mehrheit in beiden Kommissionen ausreicht.¹⁰⁸⁰ So haben die zuständigen Kommissionen heute gemäss *Art. 152 Abs. 3bis Satz 2 ParlG* (und *Art. 7b Abs. 1bis RVOG*) ein Vetorecht gegen vorläufige Anwendungen.¹⁰⁸¹ Der Entscheid der Kommissionen

¹⁰⁷³ Botschaft Änderung Dublin/Eurodac, S. 2725.

¹⁰⁷⁴ Botschaft Änderung Dublin/Eurodac, S. 2682, 2724 f. Die BVers genehmigte später die Änderungen (vgl. die BB vom 26. September 2014: AS 2015 1841 und AS 2015 2323).

¹⁰⁷⁵ *Art. 7b Abs. 2 RVOG*.

¹⁰⁷⁶ *Art. 7b Abs. 3 RVOG*.

¹⁰⁷⁷ Vgl. Rz. 373.

¹⁰⁷⁸ Vgl. zum Regelfall der nicht bindenden Konsultation Rz. 454 ff.

¹⁰⁷⁹ GRAF, *Vorläufige Anwendung*, S. 460.

¹⁰⁸⁰ Ausführlich zur Entstehungsgeschichte m.w.H. GRAF, *Vorläufige Anwendung*, S. 460 ff.; SCHENKER, *L'application provisoire*, S. 223 ff.

¹⁰⁸¹ Konsultationen gemäss *Art. 152 Abs. 3bis ParlG* zur vorläufigen Anwendung sind sehr selten. Während der 49. Legislatur kam es nur zu zwei Fällen: Der BR konsultierte die APK zum Kooperationsabkommen mit der EU zur Teilnahme der Schweiz an den europäischen Satellitennavigationsprogrammen (vgl. APK-N, Rückblick 49. Legis-

ist für den BR bindend.¹⁰⁸² Bei einem abschlägigen Beschluss darf er völkerrechtlich keine vorläufige Anwendung vornehmen. Bei einem zustimmenden Beschluss der Kommissionen ist er hingegen nicht zur völkerrechtlichen Deklaration der vorläufigen Anwendung verpflichtet – genauso wie der Genehmigungsbeschluss der BVers zu einem völkerrechtlichen Vertrag den BR nur zur Ratifikation ermächtigt, nicht verpflichtet.¹⁰⁸³

Dass *zwei Kommissionen und nicht die Ratsplen* endgültig über die Autorisierung der vorläufigen Anwendung entscheiden, ist angesichts von Art. 153 Abs. 3 BV, wonach Kommissionen keine rechtsetzenden Befugnisse übertragen werden dürfen, *heikel*.¹⁰⁸⁴ Ob die Kommissionen die vorläufige Anwendung erlauben oder nicht, in beiden Fällen handelt es sich faktisch um einen rechtsetzenden Beschluss, denn er ermöglicht oder verhindert, dass durch einen völkerrechtlichen Vertrag Rechte und Pflichten entstehen. Die Wirkung der Kommissionsentscheide ist aber – aufgrund der Pflicht des BR, innert einem halben Jahr eine Botschaft zur Genehmigung vorzulegen – zeitlich klar begrenzt, die demokratische Legitimation der vorläufigen Anwendung würde bei einem alleinigen Bundesratsentscheid noch schwächer ausfallen als beim Beschluss zweier Kommissionen und der erhöhten Dynamik der Aussenpolitik wird mit einem zügigen Verfahren Rechnung getragen.¹⁰⁸⁵ Deshalb erscheint die Lösung vertretbar.¹⁰⁸⁶ Zu berücksichtigen ist auch,

376

latur, S. 11; APK-S, Rückblick 49. Legislatur, S. 11). Im zweiten Fall konsultierte der BR die SPK zur Weiterentwicklung des Dublin-Besitzstandes (SPK-N, Rückblick 49. Legislatur, S. 5; SPK-S, Rückblick 49. Legislatur, S. 4 – vgl. dazu Rz. 370).

¹⁰⁸² Botschaft Völkerrechtliche Verträge, S. 7495.

¹⁰⁸³ Vgl. Rz. 363 f.

¹⁰⁸⁴ SÄGESSER, Komm. RVOG, Art. 7b, N 44.

¹⁰⁸⁵ Vgl. zum Aspekt der Dynamik die Aussage des BR, dass Wahrung der Interessen der Schweiz «eine schnelle Kooperation der mitbeteiligten Instanzen» bedinge sowie seine Erwartung, «dass sich die parlamentarischen Kommissionen so organisieren, dass sie schnell zusammentreten können, um zur vorläufigen Anwendung völkerrechtlicher Verträge Stellung zu nehmen» (Botschaft Völkerrechtliche Verträge, S. 7497). Vgl. zur Dynamik der Aussenpolitik auch Rz. 29 f.

¹⁰⁸⁶ GLASER/MÜLLER, Mitwirkung, S. 39; GRAF, Vorläufige Anwendung, S. 463 ff.; Bericht SPK-S, Völkerrechtliche Verträge, S. 770, die von einem nicht rechtsetzenden Beschluss sprechen. Auch der BR sieht Art. 153 Abs. 3 BV respektiert, allerdings geht er in der Botschaft von einer konsultativen Stellungnahme aus, die keine Verschiebung der Entscheidzuständigkeit bringt (Botschaft Völkerrechtliche Verträge, S. 7497). BRUNNER, Staatsvertragsreferendum, S. 160 ff., differenziert, indem sie den Wortlaut, nicht aber den Grundgedanken von Art. 153 Abs. 3 BV verletzt sieht. Zur Delegation

dass eine vorläufige Anwendung bei den Vertragspartnern starke Erwartungen in den Fortbestand des Vertrags weckt und die Ratsplenen dadurch beim späteren Entscheid über die Genehmigung einem erhöhten Druck ausgesetzt sind.¹⁰⁸⁷ Dies alles rechtfertigt einen bindenden Einbezug der BVers durch seine Kommissionen bei der vorläufigen Anwendung.

- 377 Obwohl die vorläufige Anwendung in der Praxis selten ist und noch seltener zu politischen Diskussionen führt,¹⁰⁸⁸ hat die BVers beide Male gesetzgeberisch eingegriffen, als es zu umstrittenen Fällen kam. Im Gesetzgebungsprozess hat sich zudem gezeigt, dass die BVers nicht die bundesrätliche Kompetenz für die Aussenpolitik in Art. 184 Abs. 1 BV als implizite Grundlage der vorläufigen Anwendung anerkennt, sondern ihr eigenes parlamentarisches Genehmigungsrecht gemäss Art. 166 Abs. 2 BV.¹⁰⁸⁹ Dies macht deutlich, dass die BVers ihre Kompetenzen bei völkerrechtlichen Verträgen als zentral für ihre Mitwirkung an der Aussenpolitik ansieht und gewillt ist, diese gegenüber dem Bundesrat entschlossen durchzusetzen.

VI. Ratifikation

- 378 Durch die Ratifikation bindet der BR die Schweiz völkerrechtlich.¹⁰⁹⁰ Die BVers hat in dieser letzten Phase keine Zuständigkeit. Diese liegt aufgrund von Art. 184 Abs. 2 Satz 1 BV allein beim BR.

an die Kommissionen im Allgemeinen vgl. WYSS, Parlamentarisches Verfahren, S. 193 ff.

¹⁰⁸⁷ GRAF, Vorläufige Anwendung, S. 457; SAXER/SUTTER, Voranwendung, S. 1418. Vgl. noch unter der aBV, SPINNER, Kompetenzdelegation, S. 175.

¹⁰⁸⁸ VPB 68.83 (2004), Ziff. 5; SÄGESSER, Komm. RVOG Art. 7b, N 28; SCHENKER, L'application provisoire, S. 216.

¹⁰⁸⁹ In diesem Sinn SAXER/SUTTER, Voranwendung, S. 410 ff.; GRAF, Vorläufige Anwendung, S. 458 ff.

¹⁰⁹⁰ Art. 14 und 15 WVK.

VII. Kündigung oder Änderung

1. Fehlende ausdrückliche Regelung bis 2019

Vor Inkrafttreten der gesetzlichen Regelung am 2. Dezember 2019 (siehe sogleich Rz. 386 ff.), *enthielten Verfassung und Gesetz nichts Ausdrückliches zur Änderung oder Kündigung*¹⁰⁹¹ *völkerrechtlicher Verträge*. Die Rechtslage musste durch Auslegung unter Berücksichtigung der Organzuständigkeiten auf Bundesebene erschlossen werden, was naturgemäss mit Rechtsunsicherheit verbunden war.¹⁰⁹² Um dies zu illustrieren, wird nachfolgend die Diskussion im Zusammenhang mit der Kündigung dargestellt.

Einigkeit herrschte, dass es aufgrund von Art. 184 Abs. 1 BV *allein dem BR zusteht, gegen aussen den völkerrechtlichen Akt der Kündigung zu vollziehen*,¹⁰⁹³ d.h. die vertragsauflösende Erklärung abzugeben.¹⁰⁹⁴

Umstritten war jedoch unter der alten Rechtslage, *ob und wie innerstaatlich die BVers bei einer Kündigung zu beteiligen ist*. Gemäss einer älteren Auffassung, die vor allem unter der aBV von 1874 vertreten worden war, war der BR aufgrund seiner originären aussenpolitischen Kompetenz allein zuständig.¹⁰⁹⁵ Schon damals gab es aber Stimmen, die eine Beteiligung des Parlaments forderten.¹⁰⁹⁶ Umgekehrt vertraten auch nach Inkrafttreten der geltenden Bundesverfassung Autoren

¹⁰⁹¹ Es ist hier der Einfachheit halber nur von der «Kündigung» völkerrechtlicher Verträge die Rede. In der Praxis wird bei multilateralen Verträgen aber üblicherweise vom «Rücktritt» gesprochen und «Beendigung» wird teilweise als Überbegriff verwendet (Praxisleitfaden Völkerrechtliche Verträge, Rz. 56, 191 f.).

¹⁰⁹² BIAGGINI, Komm. BV, Art. 166, N 15 (im Bezug auf die Kündigung).

¹⁰⁹³ Art. 54 und 56 WVK.

¹⁰⁹⁴ Botschaft SBI, S. 5388; Botschaft BV, S. 416; VPB 2007.18, S. 333 f.; VPB 70.69 (2006), F; BIAGGINI, Komm. BV, Art. 166, N 15.

¹⁰⁹⁵ AUBERT, Droit constitutionnel, Rz. 1324, 1556; BURCKHARDT, Kommentar Bundesverfassung 1974, S. 678; GIACOMETTI/FLEINER, Bundesstaatsrecht, S. 820, Fn. 22; MONNIER, Principes, S. 200; WILDHABER, Kompetenzverteilung, S. 263; SCHINDLER, Komm. aBV, Art. 85 Ziff. 5 und 6 aBV, N 55. Vgl. auch die Hinweise dazu und zum Folgenden im Bericht SPK-S, Kündigung/Änderung, 3481 f.

¹⁰⁹⁶ Z.B. EHRENZELLER, Legislative Gewalt, S. 537 ff.; EICHENBERGER, Oberste Gewalt, S. 126, Fn. 48; FLEINER, Bundesstaatsrecht, S. 754. Vgl. auch MOERI, Kompetenzen, S. 138 ff.; BGE 58 I 307, E. 2, S. 312.

die Auffassung, die Kündigung sei eine exklusive Bundesratskompetenz.¹⁰⁹⁷ Der BR seinerseits war der Meinung, dass er aufgrund von Art. 184 Abs. 1 BV ein exklusives Recht zur Kündigung habe. Er schloss aber eine parlamentarische Genehmigung der Kündigung nicht völlig aus, wenn dies schon beim Vertragsschluss so vorgesehen war oder bei besonders wichtigen Verträgen.¹⁰⁹⁸

- 382 Bevor die geltende gesetzliche Regelung in Kraft trat, dürfte die Meinung vorgeherrscht haben, *dass die BVers bei der Kündigung eines (wichtigen) völkerrechtlichen Vertrags ein Beteiligungsrecht hat*. Begründet wurde dies unter anderem damit, dass die Aussenpolitik keine Prärogative der Aussenpolitik mehr sei, sondern eine gemeinsame Aufgabe von BR und BVers.¹⁰⁹⁹ Gestützt wird dies durch die in dieser Arbeit identifizierten verfassungsrechtlichen Grundsätze der parlamentarischen Mitwirkung an der Aussenpolitik.¹¹⁰⁰
- 383 Das früher oft ins Feld geführte Argument, die Kündigung eines völkerrechtlichen Vertrags *schaffe keine neuen Verpflichtungen und stelle ein Rückgewinn an Souveränität dar*, weshalb eine demokratische Legitimation durch das Parlament nicht angezeigt sei, war nie überzeugend. Es wäre äusserst einschneidend, wenn ein Vertrag gekündigt würde, der justiziable Menschenrechte und Grundfreiheiten vorsieht (namentlich die EMRK), sonstige Individualrechte stipuliert (etwa Sozialversicherungsabkommen), von grosser wirtschaftlicher Bedeutung ist (z.B. die bilateralen Verträge mit der EU oder die Mitgliedschaft in der WTO) oder die Aussenpolitik der Schweiz anderweitig materiell stark prägt (wie die UNO-Charta).¹¹⁰¹ Zur EMRK hat der BR festgehalten, dass eine Kündigung ohne Betei-

¹⁰⁹⁷ AUER *et al.*, Droit constitutionnel, Rz. 1340; GRISEL, Initiative et référendum, Rz. 925; HÄFELIN *et al.*, Bundesstaatsrecht, Rz. 1659, relativierend aber Rz. 1915a; MAHON, Petit comm. Cst., Art. 184, N 6.

¹⁰⁹⁸ Stellungnahme BR zum Bericht SPK-S, Kündigung/Änderung, S. 5321 ff.; Botschaft SBI, S. 5388; Stellungnahme BR zur Ip. Schneider-Schneiter, 14.4249, Schutz der Rechte der Stimmbevölkerung, 12. Dezember 2014; VPB 70.69, F. Vgl. auch Praxisleitfaden Völkerrechtliche Verträge, Rz. 120 f.

¹⁰⁹⁹ BIAGGINI, Komm. BV, Art. 166, N 15; BLUM *et al.*, Beteiligungsrechte, S. 530; EHRENZELLER/MÜLLER, Gutachten Staatsverträge vors Volk, S. 33; KÜNZLI, BS Komm. BV, Art. 184, N 27; THÜRER/DIGGELMANN, SG Komm. BV, Art. 140 Abs. 1 Bst. b, N 30; THÜRER/ISLIKER, SG Komm. BV, Art. 166, N 57.

¹¹⁰⁰ Vgl. Rz. 105 ff.

¹¹⁰¹ In diesem Sinn Stellungnahme BR zum Bericht SPK-S, Kündigung/Änderung, S. 5321.

ligung des Parlaments nicht vorstellbar wäre.¹¹⁰² Auch die tatsächlichen wirtschaftlich-gesellschaftlichen Verflechtungen, die aus Verträgen erwachsen, wären in der Praxis nur schwer zu lösen und mit handfesten Konsequenzen für Individuen und Wirtschaft verbunden. Völkerrechtliche Verträge sind zudem nicht als Einschränkung der staatlichen Souveränität zu verstehen, von denen man sich ohne Weiteres lösen kann, sondern als demokratisch legitimierter Ausdruck der Souveränität.¹¹⁰³

Vor Inkrafttreten der geltenden gesetzlichen Regelung war ein wichtiges Argument der Befürworter eines parlamentarischen Mitwirkungsrechts bei Vertragskündigungen der «actus contrarius»-*Grundsatz*, der sich aus Art. 5 Abs. 1 BV ableiten lässt. Er besagt, dass ein Rechtsakt nur durch einen gleich oder höher qualifizierten Rechtsakt aufgelöst (oder geändert) werden kann.¹¹⁰⁴ Innerstaatlich müsste gemäss dem Grundsatz die Kündigung eines völkerrechtlichen Vertrages formal die gleichen Verfahrensschritte durchlaufen, wie beim Abschluss. Wäre dies nicht der Fall, könnte der BR einen von der BVers genehmigten Vertrag nach Belieben kündigen, was zu einer Rechtslage führen würde, welche von der BVers (und ggf. Stimmvolk und Ständen) gerade nicht gewollt war.¹¹⁰⁵ Bei der Anwendung des «actus contrarius»-Grundsatzes stellt sich die Frage, wie mit einer Änderung bei der Abschlusskompetenz nach dem Eingehen eines Vertrags umzugehen ist. Der Beitritt zur EMRK unterstand 1974 beispielsweise nicht dem Referendum,¹¹⁰⁶ heute wäre dies aber der Fall.¹¹⁰⁷ Richtig ist es, sich bei einer sol-

384

¹¹⁰² Botschaft SBI, S. 5388; Stellungnahme BR zur Ip. Schneider-Schneider, 14.4249, Schutz der Rechte der Stimmbevölkerung, 12. Dezember 2014; Bericht BR, EMRK, S. 407.

¹¹⁰³ Ähnlich BLUM *et al.*, Beteiligungsrechte, S. 531 ff.; EPINEY/DIEZIG, BS Komm. BV, Art. 141, N 24; EPINEY, BS Komm. BV, Art. 166, N 15; GÄCHTER, Rechtsetzung, S. 340; KÜNZLI, BS Komm. BV, Art. 184, N 27; KÜNZLI, Partizipationsrechte, S. 62; THÜRER/ISLIKER, SG Komm. BV, Art. 166, N 57; Urteil des BVGer C-4828/2010 vom 7. März 2011, E 4.4.5.

¹¹⁰⁴ BGE 130 I 140 E. 4.3.2 S. 149; 112 Ia 136 E. 3c S. 139.

¹¹⁰⁵ BLUM *et al.*, Beteiligungsrechte, S. 535 ff.; EPINEY/DIEZIG, BS Komm. BV, Art. 141, N 24; EPINEY, BS Komm. BV, Art. 166, N 15; KÜNZLI, BS Komm. BV, Art. 184, N 27; KÜNZLI, Partizipationsrechte, S. 62.

¹¹⁰⁶ Art. 4 BB über die Genehmigung der Konvention vom 4. November 1950 zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 3. Oktober 1974, AS 1974 2148, S. 2150.

¹¹⁰⁷ Sogar von einem obligatorischen Referendum «sui generis» ausgehend, Bericht BR, EMRK, S. 407.

chen Konstellation nicht strikt am Verfahren zu orientieren, das beim ursprünglichen Abschluss zur Anwendung kam, sondern am Verfahren, das heute beim Abschluss desselben Vertrages gelten würde. Die ausdrückliche gesetzliche Regelung von 2019 folgt diesem Ansatz.¹¹⁰⁸

- 385 Das Gesagte zeigt, dass sich gestützt auf den «actus contrarius»-Grundsatz schon vor Inkrafttreten der aktuellen gesetzlichen Regelung gute Argumente für die Beteiligung der BVers bei der Kündigung (wichtiger) völkerrechtlicher Verträge finden liessen. Es fehlte aber eine ausdrückliche Rechtsgrundlage, die auch den Umfang und die Art der Beteiligung definiert.

2. Gesetzliche Regelung von 2019

a) Entstehung und Inhalt

- 386 Im Verfahren einer parlamentarischen Initiative¹¹⁰⁹ legte die SPK-S im Mai 2018 den Entwurf für ein «Bundesgesetz über die Zuständigkeiten für den Abschluss, die Änderung und die Kündigung völkerrechtlicher Verträge» und ihren Bericht dazu vor.¹¹¹⁰ Der Ständerat nahm im September 2018 nur geringfügige Änderungen am Entwurf vor und verabschiedete die Vorlage mit 34 zu 4 Stimmen.¹¹¹¹ Der Nationalrat folgte ihm im Juni 2019 mit 115 zu 57 Stimmen.¹¹¹² Die neue gesetzliche Regelung trat am 2. Dezember 2019 in Kraft.¹¹¹³
- 387 Die Regelung basiert auf dem «actus contrarius»-Grundsatz und damit parallelen Zuständigkeiten beim Abschluss und der Änderung oder Kündigung völkerrechtlicher Verträge.¹¹¹⁴ Sie beinhaltet aber keinen strikten Parallelismus («Parallelismus der Formen»), bei dem das gleiche Organ wie beim Abschluss zuständig ist. Entscheidend ist vielmehr die Wichtigkeit, die einem zu ändernden oder kün-

¹¹⁰⁸ Vgl. Rz. 387.

¹¹⁰⁹ Pa.Iv. SPK-N, 16.456, Kündigung und Änderung von Staatsverträgen. Verteilung der Zuständigkeiten, 25. August 2016.

¹¹¹⁰ Vgl. Entwurf SPK-S, BG Kündigung/Änderung bzw. Bericht SPK-S, Kündigung/Änderung.

¹¹¹¹ AB 2018 S 621 ff.

¹¹¹² AB 2019 N 1026 ff.

¹¹¹³ Bundesgesetz über die Zuständigkeiten für den Abschluss, die Änderung und die Kündigung völkerrechtlicher Verträge vom 21. Juni 2019, AS 2019 3119.

¹¹¹⁴ Bericht SPK-S, Kündigung/Änderung, S. 3476 ff.

genden Vertrag *nach heutigen Gesichtspunkten* zukommt («materieller Parallelismus»). Dies ermöglicht laut der SPK-S, dass bei kleinen Änderungen eines Vertrags oder einer Kündigung, die aufgrund veränderter Umstände keine grossen Konsequenzen hat, ein weniger anspruchsvolles Verfahren angewendet werden kann als beim Abschluss.¹¹¹⁵ Umgekehrt können auch heute höhere Anforderungen an die demokratische Legitimation berücksichtigt werden.¹¹¹⁶

Die Kernbestimmung der neuen gesetzlichen Regelung ist der geänderte Art. 24 Abs. 2 ParlG: 388

[Die Bundesversammlung] genehmigt den Abschluss, die Änderung oder die Kündigung völkerrechtlicher Verträge, soweit nicht der Bundesrat nach den Artikeln 7a und 7b^{bis} des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997 den Vertrag selbstständig abschliessen, ändern oder kündigen kann.

Eine Änderung oder Kündigung muss also *grundsätzlich von der BVers genehmigt werden*. Ist dies der Fall, muss sie analog der verfassungsrechtlichen Kriterien beim Abschluss entscheiden, ob der Beschluss dem Referendum untersteht und, falls ja, welcher Art von Referendum.¹¹¹⁷ Die Genehmigung der Kündigung oder Änderung würde – entsprechend der Situation beim Abschluss¹¹¹⁸ – nur eine Ermächtigung an BR darstellen, den betreffenden Akt völkerrechtlich zu vollziehen. 389

Gemäss Art. 24 Abs. 2 ParlG *kann ausnahmsweise der BR einen Vertrag selbstständig ändern oder kündigen*. Die im RVOG vorbestehenden Kriterien für den selbstständigen Abschluss eines Vertrags durch den BR wurden für die Änderung und Kündigung übernommen.¹¹¹⁹ Das im Zuge der Reform ebenfalls angepasste RVOG sieht nun vor, dass eine gesetzliche oder völkervertragliche Ermächtigung zum selbstständigen Abschluss auch die Ermächtigung des BR zur Änderung oder Kündigung umfasst.¹¹²⁰ Weiter kann der BR einen «Vertrag beschränkter Tragweite» nicht nur abschliessen, sondern auch ändern oder kündigen.¹¹²¹ Eine selbstständige Kündigung ist zudem möglich, wenn die Bundesverfassung dies (z.B. 390

¹¹¹⁵ Bericht SPK-S, Kündigung/Änderung, S. 3483.

¹¹¹⁶ Vgl. zum Beispiel der EMRK Rz. 384.

¹¹¹⁷ Art. 24 Abs. 3 ParlG. Vgl. auch Rz. 142 und 344 ff.

¹¹¹⁸ Vgl. Rz. 363 f.

¹¹¹⁹ Vgl. zu diesen Kriterien beim Abschluss Rz. 366 ff.

¹¹²⁰ Art. 7a Abs. 1 RVOG.

¹¹²¹ Art. 7a Abs. 2–4 RVOG.

aufgrund einer angenommenen Volksinitiative) vorsieht.¹¹²² Die Berichterstattungspflicht des BR wurde auf die selbstständige Änderung und Kündigung ausgedehnt.¹¹²³

- 391 Die neue Regelung enthält auch eine gesetzliche Grundlage für die *dringliche Kündigung* eines völkerrechtlichen Vertrags durch den BR (Art. 7b^{bis} RVOG).¹¹²⁴ Falls das Verfahren zur Genehmigung der Kündigung durch die BVers und ein allfälliges Referendum zu lange dauern würden, ist nun ein rasches Handeln möglich. Die dringliche Kündigung ist gewissermassen das Gegenstück zur vorläufigen Anwendung.¹¹²⁵ Analog dazu werden die Wahrung wichtiger Interessen der Schweiz und eine besondere Dringlichkeit vorausgesetzt. Zudem müssen beide zuständigen Parlamentskommissionen vom BR vorher konsultiert werden und haben, bei gleichlautendem Entscheid, ein verbindliches Vetorecht.¹¹²⁶ Kommt das Veto nicht zustande, kann der BR den Vertrag definitiv kündigen.¹¹²⁷ Eine spätere Genehmigung der dringlichen Kündigung durch die Ratsplenen gibt es nicht, weil die Kündigung die Rechte und Pflichten völkerrechtlich untergehen lässt und sie nicht rückgängig gemacht werden kann – dies im Unterschied zur vorläufigen Anwendung.¹¹²⁸

b) Beurteilung

- 392 Die ausdrückliche Regelung der Änderung und Kündigung völkerrechtlicher Verträge vermag die zuvor herrschende Rechtsunsicherheit zu beseitigen. Inhaltlich überzeugt die Orientierung am «actus contrarius»-Grundsatz. Beim Abschluss völkerrechtlicher Verträge ist das Leitmotiv für die Zuständigkeit die materielle Wichtigkeit. Es gilt eine Kaskadenordnung, die vom selbständigen Abschluss durch den BR bis zum Genehmigungsbeschluss durch die BVers mit obligatorischem Referendum führt. Diese spiegelbildlich bei der Änderung und Kündigung von Verträgen zur Anwendung zu bringen, *ist demokratisch richtig und rechtlich*

¹¹²² Art. 7a Abs. 1^{bis} RVOG. Vgl. zur Kündigung aufgrund einer Volksinitiative Rz. 140. Für das Beispiel der Initiative «Gegen Masseneinwanderung» vgl. Rz. 506 ff.

¹¹²³ Art. 48a Abs. 2 RVOG.

¹¹²⁴ Art. 7b^{bis} Abs. 1 RVOG.

¹¹²⁵ Vgl. Rz. 372 ff.

¹¹²⁶ Vgl. zum Konsultationsrecht Rz. 454 ff.

¹¹²⁷ Art. 7b^{bis} Abs. 2 RVOG und Art. 152 Abs. 3^{bis} und 3^{ter} ParlG.

¹¹²⁸ Bericht SPK-S, Kündigung/Änderung, S. 3484 f., 3488.

überzeugend. Auch der BR befürwortete eine Regelung der Änderung und Kündigung und den Ansatz des «materiellen Parallelismus». ¹¹²⁹

Der BR störte sich allerdings daran, dass die Regelung auf Gesetzesstufe und ohne Verfassungsänderung vorgenommen wurde. ¹¹³⁰ In der Tat wirft dieses Vorgehen *verfassungsrechtliche Fragen* auf. Der Wortlaut der Verfassung bezieht sich bei den Zuständigkeiten des BR, ¹¹³¹ der BVers ¹¹³² sowie beim Referendum ¹¹³³ klar auf den Abschluss völkerrechtlicher Verträge und erwähnt die Kündigung nicht. ¹¹³⁴ Es überzeugt nicht, dass der erläuternde Bericht argumentiert, Objekt der Genehmigung seien generell «die völkerrechtlichen Verträge», nicht spezifisch «der Abschluss völkerrechtlicher Verträge». ¹¹³⁵ 393

Es gibt auch keine historischen Hinweise, dass die BVers sowie Stimmvolk und Stände eine Kompetenz zur Kündigung haben sollen. Beim Erlass der geltenden BV war die Zuständigkeit für den Abschluss völkerrechtlicher Verträge zwar ein Thema, die Änderung und Kündigung aber nicht. ¹¹³⁶ Die Botschaft spricht gar ausdrücklich von der «Beendigung völkerrechtlicher Verträge» als «wesentliche[m] Teilgehalt der aussenpolitischen Kompetenz des Bundesrates». ¹¹³⁷ Umge- 394

¹¹²⁹ Stellungnahme BR zum Bericht SPK-S, Kündigung/Änderung, S. 5316 ff.

¹¹³⁰ Stellungnahme BR zum Bericht SPK-S, Kündigung/Änderung, S. 5320 ff.

¹¹³¹ Art. 184 Abs. 2 BV: «[Der Bundesrat] *unterzeichnet* die Verträge und *ratifiziert* sie. Er unterbreitet sie der Bundesversammlung zur Genehmigung.» (Hervorhebungen hinzugefügt). Unterzeichnung und Ratifizierung in Satz 1 sind Akte beim Abschluss eines Vertrags weshalb bei der Genehmigung in Satz 2 nicht auch von der Kündigung die Rede sein kann.

¹¹³² Art. 166 BV: «[Die Bundesversammlung] genehmigt die völkerrechtlichen Verträge; ausgenommen sind die Verträge, für deren *Abschluss* auf Grund von Gesetz oder völkerrechtlichem Vertrag der Bundesrat zuständig ist.» (Hervorhebung hinzugefügt).

¹¹³³ Art. 140 Abs. 1 Bst. b BV («*Beitritt* zu Organisationen für kollektive Sicherheit oder zu supranationalen Gemeinschaften») und Art. 141 Abs. 1 Bst. d Ziff. 2 BV («*Beitritt* zu einer internationalen Organisation») (Hervorhebungen hinzugefügt).

¹¹³⁴ Stellungnahme BR zum Bericht SPK-S, Kündigung/Änderung, S. 5322 ff. Zur Relevanz des Wortlauts bei der Verfassungsauslegung vgl. Rz. 40 ff.

¹¹³⁵ Bericht SPK-S, Kündigung/Änderung, S. 3477 f.

¹¹³⁶ BLUM *et al.*, Beteiligungsrechte, S. 534.

¹¹³⁷ Botschaft BV, S. 416

kehrt macht die Botschaft bei der Genehmigungskompetenz der BVers gemäss Art. 166 Abs. 2 BV deutlich, dass es um den *Vertragsabschluss* geht.¹¹³⁸

- 395 Da es sich bei den fraglichen Bestimmungen um Organisationsnormen der Verfassung handelt, welche die Zuständigkeiten der Staatsorgane konkret regeln, ist eine progressive Auslegung zudem nur sehr zurückhaltend vorzunehmen.¹¹³⁹
- 396 Eine ausdrückliche Regelung auf Verfassungsstufe wäre schliesslich aus folgenden Gründen nötig gewesen: *In der Lehre* herrscht keine Einigkeit, dass die Verfassung bereits eine Kündigungskompetenz von BVers sowie Stimmvolk und Ständen enthält, auch wenn neuere Publikationen dazu tendieren, zumindest bei wichtige Abkommen eine Beteiligung von Parlament sowie Stimmvolk und Ständen für gerechtfertigt zu erachten.¹¹⁴⁰ In der *Vernehmlassung* zur Gesetzesrevision war die Regelung nur auf Gesetzesstufe ebenfalls umstritten.¹¹⁴¹ Schliesslich resultiert nun *ein Ausbau der Volksrechte*, was ebenfalls für eine Verfassungsänderung gesprochen hätte.¹¹⁴²
- 397 Inhaltlich bestehen starke Zweifel daran, dass die Regelung der *dringlichen Kündigung* nötig war und in der verabschiedeten Form angemessen ist. Dass ein völkerrechtlicher Vertrag plötzlich derart problematisch wird, dass selbst ein beschleunigtes Parlamentsverfahren und ein allfälliges Referendum nicht abgewartet werden können, ist wenig plausibel. Dies nicht zuletzt, weil Kündigungen überhaupt äusserst selten sind.¹¹⁴³ Zudem enthalten gerade die wichtigeren Verträge oft Kündigungsfristen, die ein schnelles Vorgehen ohnehin verunmöglichen.¹¹⁴⁴ Heikel ist aber vor allem die Tatsache, dass durch die neue Regelung der BR und eine Kommission einen noch so wichtigen völkerrechtlichen Vertrag endgültig beenden könnten. Eine Kündigung ist völkerrechtlich definitiv. Eine spätere Bestätigung durch die Plenen des Parlaments (und ggf. Stimmvolk und Stände) kann

¹¹³⁸ Botschaft BV, S. 393. Ähnlich wird bei den Ausführungen zum heutigen Art. 184 Abs. 2 BV die Genehmigung als Schritt nach der «Aushandlung und Ratifikation» dargestellt (S. 416).

¹¹³⁹ Vgl. Rz. 41. Vgl. auch Stellungnahme BR zum Bericht SPK-S, Kündigung/Änderung, S. 5321.

¹¹⁴⁰ Vgl. dazu Rz. 381 ff.

¹¹⁴¹ Bericht SPK-S, Kündigung/Änderung, S. 3474.

¹¹⁴² Stellungnahme BR zum Bericht SPK-S, Kündigung/Änderung, S. 5323 f.

¹¹⁴³ Bericht SPK-S, Kündigung/Änderung, S. 3475

¹¹⁴⁴ Z.B. Wirksamkeit eines Rücktritts nach einem Jahr gemäss Art. 28 Abs. 2 Klimaübereinkommen von Paris vom 12. Dezember 2015, SR 0.814.012.

gar nicht stattfinden, wie auch der erläuternde Bericht einräumt.¹¹⁴⁵ Hier liegt ein gewichtiger Unterschied zur vorläufigen Anwendung, welche die SPK-S für die Kommissionsbefugnis zum Vorbild genommen hatte. Stimmen die Kommissionen einer vom BR vorgeschlagenen dringlichen Kündigung zu, handeln sie faktisch rechtsetzend (auch wenn formell der BR die Notifikation gegen aussen vornimmt). Dies steht im Widerspruch zu Art. 153 Abs. 3 BV, der rechtssetzende Beschlüsse den Ratsplenen vorbehält.¹¹⁴⁶ Die Regelung der dringlichen Kündigung passt schliesslich nicht zur Stossrichtung der Reform, die demokratischen Beteiligungsrechte bei Vertragskündigungen auszubauen.

Es war richtig und wichtig, die Änderung und Kündigung völkerrechtlicher Verträge explizit zu regeln. Auch der Inhalt der Regelung überzeugt, abgesehen von den Bestimmungen zur dringlichen Kündigung. Aufgrund der erwähnten Bedenken wäre es aber nötig gewesen, *eine Verfassungsänderung vorzunehmen*. Da keine Eile bestanden hatte, wäre dies durchaus möglich gewesen. Zudem wäre es nach mehreren Gesetzesanpassungen betreffend die Zuständigkeiten und die Zusammenarbeit von BR und BVers im Bereich der Aussenpolitik eine Gelegenheit gewesen, den Verfassungsgeber zu befragen. Zu bedenken gilt es auch, dass in diesem Bereich eine gerichtliche Überprüfung praktisch nicht möglich ist,¹¹⁴⁷ was solide rechtliche Grundlagen in der Verfassung erforderlich macht.

398

3. **Parlamentarische Aufforderung zur Kündigung oder Änderung**

Kann die BVers den BR auch zu einer Vertragskündigung oder -änderung auffordern? Das geltende Recht liefert dazu keine klare Antwort. Es lässt sich feststellen, dass die BVers *verschiedene «weiche» Instrumente zur Verfügung hat*, mit denen sie die Kündigung oder Änderung thematisieren, den BR zur Begründung seiner Haltung veranlassen und politische Signale aussenden kann. Dazu gehören die Informationsvorstösse¹¹⁴⁸ und das Kommissionsrecht, vom BR eine Information oder Konsultation zu verlangen.¹¹⁴⁹ Diese Instrumente können zwar auf den BR

399

¹¹⁴⁵ Bericht SPK-S, Kündigung/Änderung, S. 3485 und 3488.

¹¹⁴⁶ In diesem Sinn auch Stellungnahme BR zum Bericht SPK-S, Kündigung/Änderung, S. 5318 und 5320.

¹¹⁴⁷ Vgl. zu den Kompetenzen des BGer in der Aussenpolitik Rz. 145 ff.

¹¹⁴⁸ Vgl. Rz. 222 ff.

¹¹⁴⁹ Vgl. Rz. 451 und 455.

einwirken, ihn aber nicht zur Kündigung oder Änderung verpflichten. Gleiches gilt für das Postulat, das den BR lediglich zu einer vertieften Prüfung bewegen kann.¹¹⁵⁰ Aufgrund der Natur von Grundsatz- und Planungsbeschlüssen, scheidet auch dieses Instrument für eine bindende Aufforderung aus.¹¹⁵¹

- 400 Ausführlicher zu diskutieren ist, *ob die Motion ein «hartes» parlamentarisches Mittel sein kann, den BR mit einer Kündigung oder Änderung zu beauftragen.*¹¹⁵² Bei seiner rechtlichen Analyse kam das BJ 1976 zum Schluss, dass Kündigungsmotionen zulässig seien, verstand diese aber als «politische Aufträge», die «weder staats- noch zivil- oder strafrechtliche Folgen» nach sich ziehen, falls sie nicht umgesetzt werden.¹¹⁵³ Die Lehre war sich während der Geltung der aBV nicht einig.¹¹⁵⁴ Laut einer neueren Abhandlung von BLUM/NAEGELI/PETERS «kann das Parlament, wo es um die Kündigung eines Vertrages geht, welche seine Beteiligung erfordern würde, auch von sich aus den Bundesrat mittels Motion mit der Kündigung beauftragen».¹¹⁵⁵ Wie in dieser Arbeit schon gezeigt wurde, sind allerdings Massnahmen-Motionen Grenzen gesetzt, weil die BVers damit nicht in die verfassungsrechtlich exklusiven Kompetenzen des BR für die Aussenpolitik eingreifen kann.¹¹⁵⁶ Es ist anerkannt, dass der völkerrechtliche Akt der Kündigung eines Vertrages gegenüber dem Vertragspartner oder den Vertragspartnern ausschliesslich dem BR zusteht.¹¹⁵⁷ Entsprechend *kann eine Motion den BR auch nicht dazu verpflichten, die aussenwirksame Kündigung als Massnahme durchzuführen.*¹¹⁵⁸ BLUM/NAEGELI/PETERS räumen denn auch ein, dass sich der Respekt einer Motion nicht erzwingen lässt und sie letztlich nur eine politische Verantwortlichkeit schafft.¹¹⁵⁹ Diese ist jedoch nicht zu unterschätzen: Eine Motion, die

¹¹⁵⁰ BLUM *et al.*, Beteiligungsrechte, S. 548. Vgl. auch Rz. 238 ff.

¹¹⁵¹ BLUM *et al.*, Beteiligungsrechte, S. 547 f. Vgl. auch Rz. 275 ff.

¹¹⁵² Vgl. zur Motion Rz. 243 ff. Für ein Beispiel vgl. Mo. SVP, 14.4219, Neuverhandlung und Anpassung des Freizügigkeitsabkommens, 12. Dezember 2014 (abgelehnt).

¹¹⁵³ VPB 40.68 (1976), S. 13 f.

¹¹⁵⁴ EHRENZELLER, Legislative Gewalt, S. 545; WILDHABER, Kompetenzordnung, S. 134; zurückhaltend MOERI, Kompetenzen; SCHINDLER, Komm. aBV, Art. 85 Ziff. 5 und 6 aBV, N 55; a.M. MONNIER, Principes, S. 207 f.

¹¹⁵⁵ BLUM *et al.*, Beteiligungsrechte, S. 551.

¹¹⁵⁶ Ausführlich dazu, Rz. 249 ff.

¹¹⁵⁷ Vgl. Rz. 380.

¹¹⁵⁸ EPINEY, BS Komm. BV, Art. 166, N 14.

¹¹⁵⁹ BLUM *et al.*, Beteiligungsrechte, S. 551.

zur Kündigung oder Änderung eines Abkommens auffordern würde, könnte der BR – unabhängig von der rechtlichen Bindungswirkung – politisch schwer ignorieren.¹¹⁶⁰

Die neue gesetzliche Regelung der Kündigung und Änderung völkerrechtlicher Verträge befasst sich zwar nicht ausdrücklich mit der Frage der parlamentarischen Aufforderung zur Kündigung an den BR,¹¹⁶¹ weist aber trotzdem einer pragmatischen Lösung den Weg. Da die Regelung der BVers explizit das Recht verschafft, mittels Bundesbeschluss über eine Kündigung oder Änderung zu beschliessen,¹¹⁶² könnte sie nun zum Mittel der Vorlagen-Motion greifen, mit der sie den BR beauftragt, einen Entwurf zu einem Erlass der Bundesversammlung vorzulegen.¹¹⁶³ Konkret könnte sie verlangen, dass der BR ihr einen Entwurf zu einem BB betreffend die Kündigung oder Änderung eines völkerrechtlichen Vertrags unterbreitet. Über diesen könnten das Parlament und ggf. Stimmvolk und Stände dann in einem ausgeprägt demokratischen Verfahren entscheiden. Zu betonen ist, dass eine Gutheissung des BB den BR nur zur Kündigung oder Änderung ermächtigen, nicht verpflichten würde.¹¹⁶⁴ Es würde also letztlich bei einer politischen Bindungswirkung bleiben, die aufgrund des qualifizierten Verfahrens bei einem BB allerdings stark wäre.

VIII. Völkerrechtliche Verträge und verfassungsrechtliche Grundsätze

Wie sind die Rechte der BVers bei völkerrechtlichen Verträgen im Licht der verfassungsrechtlichen Grundsätze der parlamentarischen Mitwirkung an der Aussenpolitik¹¹⁶⁵ zu beurteilen? Die Genehmigung völkerrechtlicher Verträge ist das klassische Recht der BVers im Bereich der Aussenpolitik. Oberflächlich betrachtet hat es in letzter Zeit aber *stark an praktischer Bedeutung verloren*: 95 % aller Verträge werden unterdessen vom BR selbstständig abgeschlossen; der Genehmigungsentscheid ist vermeintlich binär – Genehmigung oder Nichtgenehmigung –

¹¹⁶⁰ EPINEY, BS Komm. BV, Art. 166, N 14.

¹¹⁶¹ Vgl. Rz. 386 ff.

¹¹⁶² Art. 24 Abs. 2 und 3 ParlG.

¹¹⁶³ Vgl. Rz. 248.

¹¹⁶⁴ Vgl. Rz. 389.

¹¹⁶⁵ Vgl. Rz. 105 ff.

und belässt dadurch kaum Gestaltungsspielraum; und die BVers genehmigt praktisch alle Verträge, die ihr vorgelegt werden.

- 403 Die vorstehenden Ausführungen zeigen jedoch, *dass das parlamentarischen Genehmigungsrecht durchaus Gestaltungspotential hat*. Der BR muss über den selbstständigen Abschluss völkerrechtlicher Verträge detailliert Bericht erstatten und die BVers hat das Recht, per Motion eine nachträgliche Genehmigung einzufordern. Dieses pragmatische Zugrecht der BVers entlastet sie und erlaubt ihr, dort mitzuwirken, wo es wichtig ist. Das Genehmigungsrecht beinhaltet zudem viel mehr, als nur Ja oder Nein sagen zu können. Entscheide über die gemeinsame Genehmigung mehrerer Verträge, die Unterstellung unter das Referendum, die Verbindung der Genehmigung mit der innerstaatlichen Umsetzungsgesetzgebung, die Anbringung von völkerrechtlichen Vorbehalten oder Zusätzen und Bedingungen erlauben es der BVers, inhaltlich an der Aussenpolitik mitzuwirken und die Beteiligungsmöglichkeiten von Stimmvolk und Ständen zu beeinflussen. Das Parlament hat sich zudem in den letzten Jahren mehr Rechte bei den völkerrechtlichen Verträgen verschafft: Das Gesetz räumt ihm unterdessen ausdrücklich ein Vetorecht bei der vorläufigen Anwendung von Verträgen ein und sieht vor, dass es auch bei Kündigungen und Änderungen von Verträgen mitentscheidet.
- 404 Bei den völkerrechtlichen Verträgen kommt die *gemeinsame Verantwortung* für die Aussenpolitik deutlich zum Tragen. Der BR ist zwar der Treiber des Verhandlungsprozesses, die BVers muss aber aufgrund ihres Informations- und Konsultationsrechts frühzeitig impliziert werden und kann auf den BR einwirken. Bei wichtigen Verträgen ist die BVers zum Entscheid über die Genehmigung berufen. Danach ratifiziert der BR den Vertrag. Die Zusammenarbeit ist also eng. In diesem Sinn ist das Verfahren bei völkerrechtlichen Verträgen ein Beispiel für die Kooperation und Koordination der Staatsorgane in der Aussenpolitik.
- 405 Die *Pflicht, an der Aussenpolitik mitzuwirken*, nimmt die BVers im Bereich der völkerrechtlichen Verträge besonders aktiv wahr. Das zeigen insbesondere die verschiedenen gesetzlichen Anpassungen, die sie seit Inkrafttreten der BV durchgesetzt hat. Auch der Entscheid der BVers, unabhängig von einem politisch umstrittenen Einzelfall eine explizite Regelung der Änderung und Kündigung völkerrechtlicher Verträge einzuführen, zeugt von ihrem Willen, eng in den Prozess eingebunden zu sein.
- 406 Die *Eignung der Organe* kommt bei den völkerrechtlichen Verträgen klar zum Tragen. Namentlich «Verträge von beschränkter Tragweite» kann der BR selbstständig abschliessen, weil er dazu geeigneter ist. Die BVers ist für die Autorisierung wichtiger Verträge zuständig, die rechtsetzende Bestimmungen enthalten

oder dem Referendum unterstehen. Kritisch zu betrachten ist die neu eingeführte Regelung der dringlichen Kündigung völkerrechtlicher Verträge, die zwei Kommissionen das Recht gibt, eine vom BR angestrebte Kündigung gutzuheissen, selbst wenn der Vertrag sehr wichtig ist. Diesen Entscheid müssten die Ratsplenien fällen, da die Rechte und Pflichten mit der dringlichen Kündigung definitiv untergehen. Aufgrund der *Gewaltenteilung* sind auch Massnahmen-Motionen, die den BR zu völkerrechtlichen Handlungen verpflichten wollen (z.B. Verhandlung, Unterzeichnung, Ratifikation und Kündigung völkerrechtlicher Verträge) abzulehnen. Verfassungsrechtlich obliegen diese Entscheide dem BR exklusiv.

Völkerrechtliche Verträge sind eine klassische Form der internationalen Zusammenarbeit. Andere Formen, die in den letzten Jahren eine wachsende Bedeutung erfahren haben, sind durch das Konzept nur begrenzt abgedeckt. Der nachfolgende Teil befasst sich darum mit den Mitspracherechten der BVer beim *weiteren völkerrechtlichen Handeln*, namentlich «Soft Law».

407

B. Weiteres völkerrechtliches Handeln, namentlich «Soft Law»

I. Grundsatz: Bundesratskompetenz unter Wahrung der parlamentarischen Mitwirkungsrechte

Das völkerrechtliche Handeln ausserhalb der Verträge,¹¹⁶⁶ nachfolgend als «weiteres völkerrechtliches Handeln» bezeichnet, wird immer wichtiger.¹¹⁶⁷ Die Verfassung enthält nichts Explizites dazu. Implizite Grundlage ist die ausserpolitische Organkompetenz des BR in Art. 184 Abs. 1 BV: «Der Bundesrat besorgt die auswärtigen Angelegenheiten unter Wahrung der Mitwirkungsrechte der Bundesversammlung; er vertritt die Schweiz nach aussen.» Dazu gehört laut der Botschaft zur BV, dass der BR die völkerrechtlichen Beziehungen «pflegt», «rechtsverbindliche Erklärungen» gegenüber anderen Staaten und internationalen Organisationen abgibt, über «Aufnahme und Abbruch diplomatischer Beziehungen» entscheidet und «einseitige Erklärungen mit rechtlicher [...] oder politischer Verbindlichkeit» macht.¹¹⁶⁸ Der BR hat seine alleinige Zuständigkeit für das weitere völkerrechtli-

408

¹¹⁶⁶ Zu den völkerrechtlichen Verträgen vgl. Rz. 324 ff.

¹¹⁶⁷ MICHEL, Tendenzen, S. 156 ff; vgl. spezifisch zum «Soft Law» Bericht BR, Soft Law, Ziff. 2 und 6.

¹¹⁶⁸ Botschaft BV, S. 416.

che Handeln seither wiederholt bekräftigt.¹¹⁶⁹ Auch die herrschende Lehre leitet aus dem Vertretungsrecht im zweiten Satz von Art. 184 Abs. 1 BV die Zuständigkeit des BR ab, *gegen aussen im Namen der Schweiz am völkerrechtlichen Verkehr teilzunehmen*.¹¹⁷⁰

- 409 Damit ist aber noch nicht geklärt, welche Rechte die Staatsorgane im Innenverhältnis besitzen. Art. 184 Abs. 1 BV hält fest, *dass der BR die auswärtigen Angelegenheiten «unter Wahrung der Mitwirkungsrechte der Bundesversammlung» besorgt*¹¹⁷¹ und Art. 166 Abs. 1 BV sieht vor, dass das Parlament sich an der Gestaltung der Aussenpolitik beteiligt.¹¹⁷² In der Folge wird dargestellt, was dies für das rechtlich unverbindliche «Soft Law» und das rechtlich verbindliche völkerrechtliche Handeln ausserhalb der Verträge bedeutet.

II. «Soft Law»

1. Definition: rechtlich unverbindlich aber wirksam

- 410 «Soft Law» ist schwer zu fassen, weshalb es in der Lehre keine einheitliche Definition gibt.¹¹⁷³ Gemäss THÜRER zeichnet es sich dadurch aus, dass es rechtlich

¹¹⁶⁹ Stellungnahme BR zur Ip. CVP, 18.4112, Mitwirkungsrechte des Parlamentes bei Soft Law. Wo bleibt die klare Linie des Bundesrates?, 28. November 2018, Ziff. 1; Stellungnahme BR zur Mo. SPK-S, 18.4103, Uno-Migrationspakt. Zustimmungssentscheid der Bundesversammlung unterbreiten, 8. November 2018; Stellungnahme BR zur Mo. SPK-N, 18.4093, Uno-Migrationspakt. Zustimmungssentscheid der Bundesversammlung unterbreiten, 19. Oktober 2018; Stellungnahme BR zum Bericht SPK-S, Kündigung/Änderung, S. 5322; VPB 70.69 (2006), D.2; VPB 68.83 (2004), Ziff. 1. Vgl. noch unter der aBV VPB 51.58 (1987), Ziff. 5.

¹¹⁷⁰ BIAGGINI, Komm. BV, Art. 184, N 4, 9; KÜNZLI, BS Komm. BV, Art. 184, N 12; MAHON, Petit comm. Cst., Art. 184, N 7; SCHWENDIMANN *et al.*, SG Komm. BV, Art. 184, N 10. Auch unter der aBV ging die h.L. von einer alleinigen Bundesratskompetenz aus, vgl. SCHINDLER, Komm. aBV, Art. 85 Ziff. 5 und 6 aBV, N 38; MOERI, Kompetenzen, S. 88 ff.; MONNIER, Principes, S. 213 f. Eine substantielle Beteiligung des Parlaments forderte hingegen damals schon EHRENZELLER, Legislative Gewalt, S. 502 ff.

¹¹⁷¹ Hervorhebung hinzugefügt.

¹¹⁷² Ausführlich dazu Rz. 36 ff.

¹¹⁷³ Vgl. Bericht BR, Soft Law, Ziff. 3, BOTHE, Non-Legal Norms, S. 65 ff.; CASSESE, International Law, S. 196 f.; DAMROSCH/MURPHY, International Law, S. 263 ff.; FLÜCKIGER, Soft Law, S. 121 f.; GIERSCH, Soft Law, passim; KÄLIN *et al.*, Völkerrecht, S. 80 f., 256 ff.; MÜLLER/WILDHABER, Praxis des Völkerrechts, S. 88 ff.; NAEF, Soft

unverbindlich ist, durch Völkerrechtssubjekte geschaffen wird, gemeinsame Erwartungen über das Verhalten enthält, nicht den (ganzen) Prozess zur Schaffung von normalem Völkerrecht durchgemacht hat, und durch seine Rechtsnähe trotzdem gewisse rechtliche Wirkungen erzeugt.¹¹⁷⁴ Ähnlich sieht es der BR: Für «Soft Law» sei typisch, dass es sich um Verhaltensvorgaben mit einem gewissen normativen Charakter handle («law»), die aber rechtlich nicht verbindlich seien («soft»). Gegen «oben» grenzt der BR das «Soft Law» zum Völkerrecht, inkl. Gewohnheitsrecht, ab; gegen «unten» zu reinen Absichtserklärungen, zum «Benchmarking» und zu «Best Practices» sowie zu Handlungsformen, denen gar kein gemeinsamer Wille zugrunde liegt.¹¹⁷⁵

«Soft Law» ist unter anderem deshalb zunehmend verbreitet, weil die Akteure damit ihre internationalen Beziehungen ordnen können, ohne harte Verpflichtungen einzugehen. Es ist ein Kompromiss *zwischen dem Wunsch, das Verhalten der Akteure zu regeln, und der Souveränität dieser Akteure*.¹¹⁷⁶ Auch die Möglichkeit, in einem frühen Stadium einer neuen Entwicklung einen Rahmen zu setzen, schneller als bei völkerrechtlichen Verträgen zu reagieren und nichtstaatliche Akteure einzubinden, haben die Entstehung von «Soft Law» befeuert.¹¹⁷⁷ 411

Nachfolgend wird auf zwei Arten von «Soft Law» näher eingegangen: auf nicht bindende zwischenstaatliche Abmachungen und auf unverbindliche Akte internationaler Organisationen. 412

2. Nicht bindende zwischenstaatliche Abmachungen

In den letzten Jahrzehnten sind *nicht bindende zwischenstaatliche Abmachungen* wichtiger geworden (nachfolgend: «nicht bindende Abmachungen»). Weitere Termini wie «Memorandum of Understanding» (MoU), Verständigung, Absichtser-

Law, S. 1110 f.; PETERS, Völkerrecht, S. 91 ff.; THÜRER, Soft Law, passim; THÜRER, Neue Form, S. 429 ff.; VERDROSS/SIMMA, Universelles Völkerrecht, Rz. 654 ff.; VIRALLY, La distinction, S. 166 ff.; ZIEGLER, Völkerrecht, S. 80 f.

¹¹⁷⁴ THÜRER, Soft Law, N 8 f.

¹¹⁷⁵ Bericht BR, Soft Law, Ziff. 3.

¹¹⁷⁶ Bericht BR, Soft Law, Ziff. 2; THÜRER, Soft Law, N 6.

¹¹⁷⁷ Bericht BR, Soft Law, Ziff. 6.

klärung, «Agreed Minutes», «Gentleman's Agreement», «Non-Binding Agreement» oder Verhaltenskodex sind ebenfalls gebräuchlich.¹¹⁷⁸

- 414 Entscheidend für die Qualifikation eines Instruments als nicht bindende Abmachung ist nicht die Bezeichnung, sondern der Inhalt.¹¹⁷⁹ Nicht bindende Abmachungen entstehen zwar (wie völkerrechtliche Verträge) durch übereinstimmende Willensäußerungen, *die Beteiligten wollen aber dem Instrument nur einen politischen oder moralischen Effekt verleihen und keine rechtliche Bindungswirkung*.¹¹⁸⁰ Nicht bindenden Abmachungen fehlt der «Rechtsfolgewille».¹¹⁸¹ Sie werden daher dem «Soft Law» zugeordnet.¹¹⁸²
- 415 Die Schweiz *geht immer wieder nicht bindende Abmachungen ein*. Die Schlussakte der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) von 1975,¹¹⁸³ die den Grundstein für die heutige Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) legten, sind das klassische Beispiel. In jüngerer Zeit schloss die Schweiz zum Beispiel 2016 mit Italien eine Absichtserklärung zur Schifffahrt auf dem Lago Maggiore und dem Lago di Lugano,¹¹⁸⁴ 2018 mit Hongkong ein MoU zur Zusammenarbeit im Finanzbereich¹¹⁸⁵ und im selben Jahr mit Sri Lanka ein MoU zu einer Migrationspartnerschaft.¹¹⁸⁶ Mit dem sogenannten

¹¹⁷⁸ Praxisleitfaden Völkerrechtliche Verträge, Rz. 18 und Anhang A; VERDROSS/SIMMA, Universelles Völkerrecht, Rz. 544 ff. Ausführlich zu den nicht bindenden Abmachungen, GIERSCHE, Soft Law, S. 201 ff.; THÜRER, Grauzonen, S. 262 ff.

¹¹⁷⁹ Bericht BR, Verhältnis Völkerrecht und Landesrecht, S. 2278; VPB 70.69 (2006), B; VPB 68.83 (2004), Ziff. 1; Praxisleitfaden Völkerrechtliche Verträge, Rz. 20 ff. und Anhang B mit einer Liste von Begriffsvorschlägen für völkerrechtliche Verträge bzw. nicht bindende Abmachungen.

¹¹⁸⁰ VPB 70.69 (2006), D.2; VPB 68.83 (2004), Ziff. 1; VPB 51.58 (1987), Ziff. 5.

¹¹⁸¹ THÜRER, Grauzonen, S. 271.

¹¹⁸² THÜRER, Soft Law, N 6, 26 ff.

¹¹⁸³ Helsinki Final Act.

¹¹⁸⁴ UVEK, Treffen der Verkehrsminister in Lugano, 31. Mai 2016, <<https://www.eda.admin.ch/dea/de/home/aktuell/medienmitteilungen.html/content/dea/de/meta/news/2016/5/31/61943>> [1. Juni 2019].

¹¹⁸⁵ EFD, Die Schweiz und Hongkong vertiefen ihre Zusammenarbeit in Finanzfragen, 23. Januar 2018, <<https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-69574.html>> [1. Juni 2019], inkl. Text des MoU.

¹¹⁸⁶ EJPD, Sri Lanka und die Schweiz schliessen eine Migrationspartnerschaft, 6. August 2018, <<https://www.ejpd.admin.ch/ejpd/de/home/aktuell/news/2018/2018-08-06.html>> [1. Juni 2019], inkl. Text des MoU.

«Montreux-Dokument» stand die Schweiz 2008 am Ursprung einer multilateralen nicht bindenden Abmachung, die heute von 55 Staaten unterstützt wird. Das Montreux-Dokument ruft die bestehenden völkerrechtlichen Verpflichtungen im Zusammenhang mit privaten Militär- und Sicherheitsunternehmen in Erinnerung. Es ist anschauliches Beispiel, da darin explizit betont wird, dass es sich um ein rechtlich nicht bindendes Instrument handelt, das existierende völkerrechtliche Verpflichtungen nicht berührt und keine neuen schafft.¹¹⁸⁷

Verfassungsrechtlich heikel sind nicht bindende Abmachungen, wenn sie *als Grundlage für Grundrechtseingriffe dienen*. KÜNZLI kritisiert dies am Beispiel des Güterkontrollgesetzes (GKG), das Bewilligungs- und Meldepflichten sowie Überwachungsmaßnahmen insbesondere dann ermöglicht, wenn eine Tätigkeit «völkerrechtlich nicht verbindlichen internationalen Kontrollmaßnahmen widerspricht».¹¹⁸⁸ Die BVers hat das GKG und den darin enthaltenen Verweis auf die nicht bindenden Abmachungen gutgeheissen. Allerdings ist der gesetzliche Verweis dynamisch und überlässt es somit letztlich dem BR, den materiellen Anwendungsbereich festzulegen.¹¹⁸⁹ Dies wurde im Parlament erfolglos kritisiert.¹¹⁹⁰ 416

Bei gewissen nicht bindenden Abmachungen stellt sich die Frage, *ob sie nicht Entscheide übermässig präjudizieren, die der BVers verfassungsrechtlich zustehen*. Dies kann der Fall sein, wenn der BR mit einer solchen Abmachung derart hohe Erwartungen an die Schweiz weckt, dass die BVers faktisch in ihren Entscheidungskompetenzen eingeschränkt ist. Das folgende Beispiel aus der Europapolitik illustriert die Problematik: 2006 ging der BR im Namen der Schweiz mit der EU ein MoU zu den Erweiterungsbeiträgen ein, das in den Folgejahren auf die neu beigetretenen EU-Länder ausgedehnt wurde. Das MoU und die Addenda enthalten den Gesamtbetrag der schweizerischen Beiträge, eine Aufschlüsselung auf die einzelnen Länder und nennen die thematischen Bereiche für die Verwendung der Bei- 417

¹¹⁸⁷ The Montreux Document, 17 September 2008, <https://www.eda.admin.ch/dam/eda/en/documents/aussenpolitik/voelkerrecht/Montreux-Broschuere_en.pdf> [1. Juni 2019], Preface, Ziff. 3 und 4. Der BR schreibt im Bericht BR, Soft Law, Ziff. 5, dass das Montreux-Dokument als «Soft Law» die völkerrechtlichen Grundlagen «präzisiere».

¹¹⁸⁸ Art. 6 Abs. 1 Bst. b GKG.

¹¹⁸⁹ KÜNZLI, Unrechtsregimes, S. 249 ff., insbes. S. 250, Fn. 164. Vgl. auch KÜNZLI, Partizipationsrechte, S. 55. Ähnlich kritisiert PETERMANN, Dual Use, Rz. 42, dass die einschlägigen internationalen Standards erst auf Verordnungsebene definiert werden.

¹¹⁹⁰ AB N 1996 143 ff.; AB S 1996 832 f.

träge.¹¹⁹¹ Der BR verwies auf das MoU, als er der BVers die jeweiligen Rahmenkredite zur Gutheissung vorlegte.¹¹⁹² Er setzte die BVers damit bei der Ausübung ihrer Finanzkompetenzen¹¹⁹³ unter Druck, da er die Schweiz, wenn auch nicht rechtlich, so doch politisch gegenüber der EU verpflichtet hatte.¹¹⁹⁴ Unterdessen scheint der BR die Problematik erkannt zu haben. Bei der letzten Erneuerung des Erweiterungsbeitrags verzichtete er ausdrücklich auf eine vorgängige nicht bindende Abmachung mit der EU.¹¹⁹⁵

- 418 *Nicht bindende Abmachungen können also durchaus wichtige aussenpolitische Fragen betreffen.* Auch die Zusammenarbeit der Schweiz mit der NATO im Rahmen des Programms «Partnerschaft für den Frieden» basiert auf einer solchen Abmachung. Diese ist als wichtig einzustufen, weil die Kooperation mit dem Militärbündnis neutralitätspolitische und -rechtliche Fragen aufwirft. Bevor die Schweiz der «Partnerschaft für den Frieden» 1996 beitrug, forderten zwei Motionen, dass aufgrund der Wichtigkeit des Geschäfts das Parlament darüber entscheiden und eine Referendumsmöglichkeit vorgesehen werden müsse. Der BR argumentierte allerdings erfolgreich, dass die Beitrittsinstrumente unverbindlich seien und damit kein völkerrechtlicher Vertrag vorliege. Die Motionen wurden abgelehnt und der BR belies es bei einer Information und Konsultation.¹¹⁹⁶
- 419 Problematisch sind nicht bindende Abmachungen, wenn der BR sie schliesst, um *die demokratischen Beteiligungsrechte von BVers und ggf. Stimmvolk und Ständen beim Abschluss eines völkerrechtlichen Vertrags zu umgehen.* In der Schweiz beziehen sich die meisten «Scharnierbestimmungen», welche die demokratischen Beteiligungsrechte beim Entstehen von Völkerrecht regeln, auf völkerrechtliche

¹¹⁹¹ Vgl. die Texte: Botschaft Erweiterungsbeitrag I, S. 529 ff.; Botschaft Erweiterungsbeitrag Bulgarien/Rumänien, S. 4887 ff.; Botschaft Erweiterungsbeitrag Kroatien, S. 4191 ff.

¹¹⁹² Vgl. insbes. den Hinweis in der Botschaft zum ursprünglichen Erweiterungsbeitrag, Botschaft Erweiterungsbeitrag I, S. 505 f.

¹¹⁹³ Vgl. Rz. 285 ff.

¹¹⁹⁴ Beim Erweiterungsbeitrag an Kroatien hatte der BR immerhin die APK vor Abschluss des MoU zur Höhe des Beitrags konsultiert (Botschaft Erweiterungsbeitrag Kroatien, S. 4168.). In den anderen Botschaften zu den Erweiterungsbeiträgen gibt es darauf keinen Hinweis.

¹¹⁹⁵ Botschaft Erweiterungsbeitrag II, S. 6677 f. Vgl. zum Erweiterungsbeitrag II auch Rz. 304.

¹¹⁹⁶ ZELLWEGER, Demokratische Legitimation, S. 379 f. m.w.H.

Verträge.¹¹⁹⁷ Instrumente ausserhalb dieser Kategorie drohen – unabhängig von ihrer faktischen Bedeutung – durch die Maschen zu fallen. Die Lehre macht auf diese Gefahr bei «Soft Law»-Instrumenten aufmerksam.¹¹⁹⁸ Zusätzliche Schwierigkeiten bereitet die Tatsache, dass nicht bindende Abmachungen weder im jährlichen Bundesratsbericht über die völkerrechtlichen Verträge erscheinen noch amtlich publiziert werden müssen.¹¹⁹⁹ Nicht bindende Abmachungen werden zum Teil gerade wegen ihrer Vertraulichkeit geschlossen, namentlich im Bereich der Militärkooperation, der Nichtverbreitung von unkonventionellen Waffen oder der Diplomatie.¹²⁰⁰ Dieser Umstand führt dazu, dass die BVers und die Öffentlichkeit nur sehr schwer beurteilen können, ob eine vom BR abgeschlossene nicht bindende Abmachung die Schwelle zum völkerrechtlichen Vertrag nicht doch überschreitet und ob die demokratischen Partizipationsrechte gewahrt sind. Der BR hat in seinem Bericht von Mitte 2019 angekündigt, die BVers künftig aktiver und transparenter über «Soft Law» zu informieren sowie es besser einzubeziehen.¹²⁰¹

Grundsätzlich kann der BR nicht bindende Abmachungen gestützt auf seine allgemeine ausserpolitische Zuständigkeit in Art. 184 Abs. 1 BV allein abschliessen.¹²⁰² Die erwähnten problematischen Fälle zeigen aber, dass im Einzelfall zu prüfen ist, ob solche Abmachungen einen Einbezug der BVers verlangen, weil sie wichtig sind. Ist das Parlament zu implizieren, ist auf jeden Fall eine Information oder Konsultation der zuständigen Kommissionen angezeigt.¹²⁰³ Bei sehr wichti-

420

¹¹⁹⁷ Sich auf verbindliche Beschlüsse internationaler Institutionen beziehend, PETRIG, Demokratische Mitwirkung, S. 514 f.

¹¹⁹⁸ PETERS, Völkerrecht, S. 94; THÜRER, Soft Law, N 31.

¹¹⁹⁹ Art. 48a Abs. 2 RVOG «e contrario» bzw. Art. 3 Abs. 1 PublG, der nur völkerrechtliche Verträge und Beschlüsse des internationalen Rechts betrifft, «[s]oweit sie für die Schweiz verbindlich sind».

¹²⁰⁰ KÜNZLI, Partizipationsrechte, S. 55 f.

¹²⁰¹ Bericht BR, Soft Law, Ziff. 9.

¹²⁰² BIAGGINI, Komm. BV, Art. 166, N 9; RHINOW *et al.*, Verfassungsrecht, Rz. 3675; SÄGESSER, Komm. RVOG, Art. 7a, N 5; VPB 70.69 (2006), D. 1.; VPB 68.83 (2004), Ziff. 1; unter der aBV VPB 51.58 (1987), Ziff. 5; SCHINDLER, Komm. aBV, Art. 85 Ziff. 5 und 6 aBV, N 38; ZELLWEGER, Demokratische Legitimation, S. 378.

¹²⁰³ EHRENZELLER, Legislative Gewalt, S. 513; THÜRER/ISLIKER, SG Komm. BV, Art. 166, N 49 f.

gen Abmachungen kann unter Umständen das Verfahren für den Abschluss völkerrechtlicher Verträge analog angewendet werden.¹²⁰⁴

3. Unverbindliche Akte internationaler Organisationen

- 421 Akte internationaler Organisationen¹²⁰⁵ sind in der Regel rechtlich nicht verbindlich.¹²⁰⁶ Sie können «Soft Law» darstellen.¹²⁰⁷
- 422 Für die Schweiz haben solche Akte an Bedeutung gewonnen. Dies gilt seit dem UNO-Beitritt insbesondere für die sehr zahlreichen Beschlüsse der Generalversammlung.¹²⁰⁸ Gelegentlich kommt es dabei zu politisch gewichtigen Entscheidungen. Beispielhaft erwähnt seien die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte von 1948¹²⁰⁹ und – aus jüngerer Zeit – die Resolution zur Anerkennung Palästinas als Beobachterstaat¹²¹⁰ sowie die Resolution zur Festlegung der nachhaltigen Entwicklungsziele bis 2030.¹²¹¹ Resolutionen der UNO-Generalversammlung legen oft den Grundstein für völkerrechtliche Verträge, denen die Schweiz später beitrifft, wie das Übereinkommen über Rechte von Menschen mit Behinderungen von

¹²⁰⁴ KÜNZLI, BS Komm. BV, Art. 184, N 16; KÜNZLI, Partizipationsrechte, S. 55 f. EHRENZELLER, Legislative Gewalt, S. 517, schlug noch unter der aBV vor, dass die legislative Form der Zustimmung «ad hoc» vom Parlament festgelegt werden solle.

¹²⁰⁵ Der Begriff internationale Organisationen wird hier in einem weiten Sinn verwendet. Gemeint sind zwischenstaatliche Institutionen, inkl. Institutionen ohne Völkerrechtspersönlichkeit sowie supranationale Organisationen (namentlich die EU und die Gemischten Ausschüsse Schweiz–EU). Zum Begriff im Einzelnen vgl. KÄLIN *et al.*, Völkerrecht, S. 232 ff.; PETERS, Völkerrecht, S. 237 ff.; VERDROSS/SIMMA, Universelles Völkerrecht, S. 249 ff.; MÜLLER/WILDHABER, Praxis des Völkerrechts, S. 271 ff.; ZIEGLER, Völkerrecht, S. 206 ff.

¹²⁰⁶ Zu den rechtsverbindlichen Akten vgl. Rz. 428 ff.

¹²⁰⁷ Ausführlich GIERSCH, Soft Law, S. 63 ff.; vgl. auch THÜRER, Soft Law, N 11.

¹²⁰⁸ Vgl. dazu auch Rz. 30.

¹²⁰⁹ Resolution der UNO-GV A/RES/217 (1948), 10. Dezember 1948.

¹²¹⁰ Resolution der UNO-GV A/RES/67/19, 25. November 2014.

¹²¹¹ Agenda 2030.

2006,¹²¹² oder bei denen sie einen Beitritt erwägt, wie beim Abkommen für ein Verbot von Atomwaffen von 2017 (TPNW).¹²¹³

In den letzten Jahren hat sich die politische Diskussion an unverbindlichen Entscheidungen internationaler Organisationen entzündet, *die Druck auf das Schweizer Bankgeheimnis ausgeübt haben*.¹²¹⁴ Die Entscheide sind in multilateralen, rechtsunverbindlichen Instrumenten enthalten, setzten aber die BVers unter Zugzwang, innerstaatlich gesetzliche Anpassungen vorzunehmen.¹²¹⁵ Da sie jeweils formell unter Duldung der Vertreter der Schweiz gefallen waren und der BR die zuständigen Kommissionen vorher nicht konsultiert hatte, reichten zwei Mitglieder der BVers parlamentarische Initiativen ein, die ausdrücklich eine gesetzlich verankerte vorgängige Konsultation in ähnlichen Konstellationen forderten.¹²¹⁶ Der BR beschloss, selbst tätig zu werden und verabschiedete auf Verordnungsstufe einen neuen Artikel 5b RVOV.¹²¹⁷ In der Folge lehnte der Ständerat die parlamentarischen Initiativen ab, mit der Begründung, bei der Regulierung des BR handle sich um eine pragmatische Lösung im Sinne des Parlaments.¹²¹⁸ Die seit 1. August 2016 geltende Regelung spezifiziert, was (insbesondere) als «wesentliche Vorha-

423

¹²¹² Resolution der UNO-GV A/RES/61/106, 13. Dezember 2006. Vgl. Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen vom 13. Dezember 2006, SR 0.109, für die Schweiz in Kraft getreten am 15. Mai 2014 und umgesetzt mit dem BehiG.

¹²¹³ Die Verhandlungen gingen auf einen Entscheid der UNO-GV zurück (Resolution der UNO-GV A/RES/71/258, 23. Dezember 2016). Vgl. zur schweizerischen Diskussion über den Beitritt Rz. 258 f.

¹²¹⁴ Vgl. auch GLASER/MÜLLER, Mitwirkung, S. 35 f., 40.

¹²¹⁵ Ausführlich dazu NAEF, Soft Law, S. 1115 ff. m.W.H.

¹²¹⁶ Pa.Iv. Romano, 14.474, Zuständigkeiten des Parlamentes im Bereich der Aussenpolitik und der innerstaatlichen Gesetzgebung beibehalten, 12. Dezember 2014; Pa.Iv. Aeschi, 14.433, Empfehlungen und Beschlüsse der OECD und ihrer Sonderorganisationen. Pflicht zur Information und Konsultation der zuständigen Legislativkommissionen, 20. Juni 2014. Vgl. auch Anf. Romano, 14.1075, Wer hat die Gafi-Empfehlungen 2012 gutgeheissen?, 23. September 2014.

¹²¹⁷ Vgl. EDA, Der Bundesrat präzisiert die Konsultation des Parlaments im Bereich der Aussenpolitik, 6. Juli 2016, <<https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/meldungen/meldungen.msg-id-62542.html>> [1. Juni 2019].

¹²¹⁸ AB 2017 S 185 f. Vgl. auch Bericht der APK, Pa.Iv. Romano, 14.474, <https://www.parlament.ch/centers/kb/Documents/2014/Kommissionsbericht_APK-S_14.474_2017-02-20.pdf> [1. Juni 2019].

ben» gilt, die gemäss Art. 152 ParlG eine vorgängige Konsultationspflicht des BR gegenüber den zuständigen Parlamentskommissionen auslösen.¹²¹⁹

¹ Eine Konsultation der für die Aussenpolitik zuständigen Kommissionen zu wesentlichen Vorhaben im Sinne von Artikel 152 Absätze 3 und 4 ParlG erfolgt namentlich dann, wenn:

- a. infolge der Umsetzung von Empfehlungen oder Beschlüssen internationaler Organisationen oder multilateraler Gremien der Erlass oder eine wesentliche Änderung eines Bundesgesetzes erforderlich ist; oder*
- b. der Verzicht auf die Umsetzung von solchen Empfehlungen oder Beschlüssen das Risiko schwerer wirtschaftlicher Nachteile, von Sanktionen, einer Isolation der Schweiz aufgrund der abweichenden schweizerischen Haltung oder eines politischen Reputationsschadens in sich birgt oder wenn andere gravierende Nachteile für die Schweiz zu erwarten sind.*

424 Die Präzisierung der Konsultationspflicht ist zu begrüssen, da «wesentliche Vorhaben» in Art. 152 Abs. 3 ParlG stark konkretisierungsbedürftig ist. *Buchstabe a* löst die Konsultationspflicht sowohl bei rechtsunverbindlichen Akten («Empfehlungen») als auch rechtsverbindlichen Akten («Beschlüsse») aus, wenn «der Erlass oder eine wesentliche Änderung eines Bundesgesetzes erforderlich ist». ¹²²⁰ Da damit die legislative Stammfunktion der BVers angesprochen ist und mit einer Konsultation keine bindende Stellungnahme verbunden ist, passt die Bestimmung gut zu den verfassungsrechtlichen Grundsätzen der parlamentarischen Mitwirkung an der Aussenpolitik. Ein «Vetorecht» der Kommissionen, wie es NAEF gefordert hatte, ¹²²¹ wäre hingegen verfassungsrechtlich problematisch gewesen. *Buchstabe b*, der ebenfalls eine Konsultationspflicht auslöst, knüpft nicht am Regelungsbedarf, sondern den faktischen Konsequenzen an, die ohne eine Übernahme drohen. Zwar ist der Umgang mit solchen Risiken eher den operationellen Zuständigkeiten des BR zuzuordnen. Wie die Formulierung «andere gravierende Nachteile» zeigt, geht es aber um schwerwiegende aussenpolitische Drucksituationen,

¹²¹⁹ Art. 5b Abs. 1 RVOV. Zum Konsultationsrecht vgl. Rz. 454 ff.

¹²²⁰ Die Bestimmung erinnert an die Regelung vor Inkrafttreten des ParlG, wonach eine Konsultationspflicht bestand bei «[b]ei Verhandlungen in internationalen Organisationen, die zu Beschlüssen führen, durch die in der Schweiz geltendes Recht geschaffen wird oder geschaffen werden muss» (Art. 47^{bis}a Abs. 3 GVG).

¹²²¹ NAEF, Soft Law, S. 1121.

welche die Handlungsfreiheit der Schweiz beschränken, und die eine Mitwirkung des Parlaments in der Form einer nicht-bindenden Konsultation rechtfertigen.¹²²²

Zuletzt ist die politische Diskussion um die Rolle der BVers bei unverbindlichen Akten internationaler Organisationen durch den *UNO-Migrationspakt* wieder aufgeflammt, der «Soft Law» darstellt.¹²²³ 425

4. Mögliche Regelung des «Soft Law» auf Verfassungs- und/oder Gesetzesstufe

Als Folge der Diskussion zum UNO-Migrationspakt verlangte der Ständerat im November 2018 vom BR mit einem Postulat einen Bericht zum «Soft Law», insbesondere zur Frage, ob Art. 152 ParlG betreffend das Informations- und Konsultationsrecht angepasst werden soll.¹²²⁴ Der BR kommt in seinem Bericht vom Juni 2019 zum Schluss, «dass es keiner neuen rechtlichen Grundlagen bedarf». Der stärkere Einbezug des Parlaments könne sichergestellt werden, indem die Kommissionen besser informiert und konsultiert würden. Eine Konsultation solle nicht nur in den ausdrücklich in Art. 5b Abs. 1 RVOV genannten Fällen erfolgen, sondern auch «bei Instrumenten mit ähnlicher Tragweite, die für die Schweiz von besonderer politischer Relevanz» sind. Darüber hinaus will der BR die Information über «Soft Law»-Vorhaben im Rahmen von Listen und Berichten an das Parlament verbessern.¹²²⁵ 426

Etwa zur selben Zeit wie das Postulat zu einem «Soft Law»-Bericht wurden mehrere Vorstösse eingereicht, die eine Regelung des «Soft Law» auf Verfassungs- bzw. Gesetzesebene verlangen.¹²²⁶ Die APK der beiden Räte haben zudem eine gemeinsame Subkommission eingesetzt, welche sich vertieft mit den Implikatio- 427

¹²²² In diesem Sinn THÜRER/ISLIKER, SG Komm. BV, Art. 166, N 56.

¹²²³ Abs. 7 und 15 Bst. b UNO-Migrationspakt. Vgl. ausführlich Rz. 263 ff.

¹²²⁴ Po. APK-S, 18.4104, Konsultation und Mitwirkung des Parlamentes im Bereich von Soft Law, 12. November 2018.

¹²²⁵ Zum Ganzen Bericht BR, Soft Law, Ziff. 9.

¹²²⁶ Pa.Iv. SVP, 18.466, Soft Law durch die Bundesversammlung genehmigen lassen, 29. November 2018; Mo. Romano, 18.4113, Für eine gemeinsame Aussenpolitik: Soft Law muss in Absprache mit dem Parlament erarbeitet werden, 29. November 2018; Mo. Minder, 18.4130, Innerstaatliche demokratische Legitimation von wichtigen Uno-Vereinbarungen, 29. November 2018 (abgelehnt, vgl. AB 2019 S 149 ff.).

nen von «Soft Law» auseinandersetzen sollen.¹²²⁷ Vor diesem Hintergrund scheint es denkbar, dass die BVers auf eine Anpassung der Rechtsgrundlagen drängen und sich nicht mit den vom BR versprochenen Praxisänderungen zufrieden geben wird. Folgende Fragen dürften im weiteren Verlauf der Diskussion zu klären sein:

- *Welches «Soft Law» soll zu einer Mitsprache der BVers führen?* Die Schweiz beteiligt sich jedes Jahr an hunderten Entscheiden, welche die Entstehung von «Soft Law» beeinflussen, denkt man daran, dass allein die UNO-GV jährlich fast 350 Resolutionen verabschiedet. Die BVers kann unmöglich zu allen derartigen Entscheidungen Stellung nehmen. Hinzu kommt, dass wohl oft nicht die Form («Soft Law» vs. kein «Soft Law») Parlamentsmitgliedern Probleme bereitet, sondern der Inhalt (z.B. Migration vs. humanitäre Hilfe).¹²²⁸ Man müsste sich überlegen, welche Teilmenge von «Soft Law» zu einem Mitspracherecht führen soll. Das relativ unbestimmte Kriterium der «Wesentlichkeit» müsste als verfassungsrechtliche und gesetzliche Richtschnur (vgl. Art. 24 Abs. 1, 152 Abs. 2 und 3 ParlG) dabei von vorrangiger Bedeutung sein.¹²²⁹ Die Schwierigkeit besteht dabei darin, dass die Beurteilung von BR und BVers, was wesentlich ist und was nicht, auseinandergehen kann.¹²³⁰ Eine Grundlage könnten auch die bestehenden Kriterien in Art. 5b RVOV sein (innerstaatlicher Normierungsbedarf oder gravierende Nachteile für die Schweiz). Zu berücksichtigen wären schliesslich die funktionale Organeignung der BVers und der Erhalt der aussenpolitischen Handlungsfähigkeit der Schweiz.¹²³¹
- *Welche konkreten Mitwirkungsrechte sollen die zuständigen Kommissionen erhalten?* Es wäre naheliegend, aufbauend auf Art. 5b RVOV bei «Soft Law» eine ausdrückliche Konsultationspflicht vorzusehen. Ein Vetorecht, wie es bereits bei der vorläufigen Anwendung von Verträgen und bei der dringlichen Kündigung besteht, wäre abzulehnen. Anders als in diesen Fällen, geht es beim «Soft Law» nicht um Völkervertragsrecht, bei dem sich die BVers auf ihr Genehmigungsrecht stützen kann. Eine angepasste Regelung könnte entweder in Art. 5b RVOV erfolgen oder indem dessen Inhalt ins ParlG überführt und ergänzt würde.¹²³²
- *Welche Mitwirkungsrechte sollen die Plenen erhalten?* Denkbar wäre es, der BVers ein Entscheidrecht mittels Bundesbeschluss zu verschaffen, das an das Genehmigungsrecht bei völkerrechtlichen Verträgen angelehnt ist. Mit dem Entscheid, den

¹²²⁷ APK-N, Kommission berät zwei aussenpolitische Berichte, 18. Februar 2020, <<https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-apk-n-2020-02-18.aspx>> [1. Juni 2020].

¹²²⁸ Ähnlich Bericht BR, Soft Law, Ziff. 8.2.

¹²²⁹ Bericht BR, Soft Law, Ziff. 8.2.

¹²³⁰ Bericht BR, Soft Law, Ziff. 9 / Abbildung 8.

¹²³¹ Die Erhaltung der Handlungsfähigkeit als wichtiges Ziel unterstreichend, Bericht BR, Soft Law, Ziff. 1, 8.1, 8.2, 9.

¹²³² Vgl. Bericht BR, Soft Law, Vorschlag 5 und 6 in Abbildung 8 / Ziff. 9.

UNO-Migrationspakt der BVers mit einem eBB zu unterbreiten, existiert ein Präzedenzfall.¹²³³

- *Welche Mitwirkungsrechte sollen Stimmvolk und Stände erhalten?* Falls die BVers künftig «Soft Law» per BB genehmigen können soll, würde sich die Frage stellen, ob ein solcher BB dem fakultativen oder obligatorischen Referendum unterstellt werden müsste. Die Kriterien dafür wären zu erarbeiten, da diejenigen zu den völkerrechtlichen Verträgen sich grundsätzlich nicht übertragen lassen würden.
- *Wäre die Verfassung zu ändern oder würde eine Regelung auf Gesetzesstufe ausreichen?* Bei einem verbindlichen Entscheidrecht der Kommissionen, der Plenen oder von Stimmvolk und Ständen wäre die Verfassung zu ändern. Die heutige verfassungsrechtliche Regelung erlaubt grundsätzlich keine solche Mitsprache ausserhalb der völkerrechtlichen Verträge. Die analoge Anwendung dieser Bestimmungen für «Soft Law» mag in Einzelfällen knapp zu rechtfertigen sein, könnte aber nicht generell auf Gesetzesstufe eingeführt werden.

III. Verbindliches völkerrechtliches Handeln

1. Verbindliche Akte internationaler Organisationen

Ausnahmsweise sind Akte internationaler Organisationen laut ihrem Gründungsvertrag rechtsverbindlich.¹²³⁴ Das gilt insbesondere für Entscheide des UNO-Sicherheitsrats gemäss Kapitel VII der Charta.¹²³⁵ Praxisrelevant sind etwa UNO-Sanktionen gegen Einzelpersonen oder Unternehmen, die der BR umsetzt. Eine Mitwirkung der BVers ist dabei grundsätzlich nicht angezeigt. Es handelt sich um *individuell-konkrete Massnahmen* im Rahmen der bundesrätlichen Zuständigkeit für die operationelle Führung der Aussenpolitik (Art. 184 Abs. 1 BV). Das EmbG delegiert dem BR das Recht, die Sanktionen mittels Verordnungen umzusetzen und setzt dafür einen Rahmen.¹²³⁶ Die Schweiz ist nicht Mitglied des Sicherheitsrats und kann die Sanktionsbeschlüsse praktisch nicht beeinflussen.¹²³⁷ Aus diesen Gründen dürfte eine vorgängige Information oder Konsultation der Parlamentskommissionen gemäss Art. 152 ParlG in den seltensten Fällen opportun sein.¹²³⁸

428

¹²³³ Vgl. Rz. 266.

¹²³⁴ Zu den rechtsunverbindlichen Akten vgl. 421 ff.

¹²³⁵ Vgl. Art. 25 i.V.m. Art. 39 ff. UNO-Charta.

¹²³⁶ Vgl. insbes. Art. 2 Abs. 1 EmbG. Vgl. auch Rz. 78, 148, 150.

¹²³⁷ Dies zeigen die hürdenvollen Bemühungen der Schweiz, den UNO-Sicherheitsrat zur Einhaltung rechtstaatlicher Garantien bei Sanktionen zu bewegen (vgl. Rz. 244).

¹²³⁸ Ähnlich THÜRER/ISLIKER, SG Komm. BV, Art. 166, N 54.

Der BR informiert die BVer aber gemäss Art. 15 EmbG nachträglich im Rahmen seines jährlichen Aussenwirtschaftsberichts.

- 429 Seit dem 11. September 2001 hat der UNO-Sicherheitsrat wiederholt auch verbindliche *Resolutionen mit generell-abstraktem Inhalt* verabschiedet.¹²³⁹ Ein Beispiel ist die Resolution nach den Anschlägen vom 11. September 2001, welche die Mitgliedstaaten verpflichtete, gegen die Terrorismusfinanzierung vorzugehen.¹²⁴⁰ In der Schweiz bewirkte die Resolution, die der BR laut eigenen Worten «autonom nachvollzog», die Ratifikation von zwei Übereinkommen zur Terrorismusbekämpfung sowie Anpassungen der nationalen Gesetzgebung.¹²⁴¹ Da bei generell-abstrakten Beschlüssen die legislativen Kernkompetenzen der BVer berührt sein können, ist sie adäquat einzubeziehen.¹²⁴² Bevor der Sicherheitsrat entscheidet kann bei wichtigen Vorhaben eine Information der Kommissionen gemäss Art. 152 ParlG angezeigt sein. Eine Konsultation wäre hingegen kaum angemessen, da der BR auf derartige Resolutionen des Sicherheitsrats grundsätzlich nicht einwirken kann. Nachdem der Sicherheitsrat entschieden hat, kann sich die BVer bei einer allfälligen gesetzgeberischen Umsetzung einbringen.¹²⁴³ Meist belassen solche Resolutionen den Parlamenten einen gewissen Spielraum.¹²⁴⁴ Trotzdem ist ein «legiferierender» Sicherheitsrat aus demokratischen Gründen problematisch, wobei das Thema in der Schweiz bisher für wenig Diskussion gesorgt hat.¹²⁴⁵
- 430 Praxisrelevant sind auch *Akte zu den internen Belangen einer internationalen Organisation*, die meist rechtsverbindlich sind. Die Entscheide der UNO-Generalversammlung zum Budget etwa verpflichten die Schweiz (anders als ihre externen

¹²³⁹ TALMON, World Legislature, S. 177 f.

¹²⁴⁰ Resolution des UNO-Sicherheitsrats S/RES/1373 (2001), 28. September 2001.

¹²⁴¹ Vgl. Botschaft Terrorismusfinanzierung, S. 5397.

¹²⁴² Nicht von einer Mitwirkungsmöglichkeit ausgehend hingegen THÜRER/ISLIKER, SG Komm. BV, Art. 166, N 54.

¹²⁴³ Bei einer vorübergehenden Umsetzung mittels Interessenwahrungsverordnung gestützt auf Art. 184 Abs. 3 BV und Art. 7c RVOG wäre die BVer zu informieren und allenfalls zu konsultieren. Vgl. auch die Informationspflicht in Art. 7e Abs. 2 RVOG bei einer Umsetzung mittels Verfügung. Vgl. zu den aussenpolitischen Sonder-situationen Rz. 488 ff.

¹²⁴⁴ TALMON, World Legislature, S. 188 f.

¹²⁴⁵ KÜNZLI, Partizipationsrechte, S. 60 f.

Entscheide).¹²⁴⁶ Die BVers hat danach faktisch keine andere Wahl, als den Schweizer Beitrag an die UNO im Rahmen ihrer Finanzkompetenzen gutzuheissen.¹²⁴⁷

Wichtige rechtsverbindliche Akte ergeben sich für die Schweiz auch aufgrund ihrer *Assoziierung an dynamische völkerrechtliche Verträge*. Die Organe der EU können beispielsweise die Verträge von Schengen und Dublin weiterentwickeln.¹²⁴⁸ Die Schweizer Vertreter können sich dabei einbringen («decision-shaping»), nicht aber mitentscheiden («decision-making»).¹²⁴⁹ Bei wichtigen Weiterentwicklungen sind die Parlamentskommissionen schon zu diesem Zeitpunkt gemäss Art. 152 ParlG zu informieren und zu konsultieren.¹²⁵⁰ Nach erfolgtem Beschluss der EU kann die Schweiz entscheiden, ob sie eine Weiterentwicklung übernehmen will. Allerdings droht bei einer Nichtübernahme die Aussetzung oder Beendigung der Abkommen.¹²⁵¹ Ein «Opting-out» der Schweiz hätte aufgrund der eng verwobenen Beziehungen zur EU erhebliche politische, praktische und finanzielle Konsequenzen.¹²⁵² Für den landesrechtlichen Entscheid zur Übernahme der Weiterentwicklungs-Beschlüsse der EU wendet der BR die Kriterien und das Verfahren zu den völkerrechtlichen Verträgen an. Er entscheidet auf dieser Grundlage, ob er selbstständig handeln kann (weil die Tragweite beschränkt ist oder er eine vorbestehende Ermächtigung hat) oder ob er die Genehmigung der BVers einholen und eine Referendumsmöglichkeit vorsehen muss.¹²⁵³ GRUBER spricht in diesem Zusammenhang von einem «Vertragssurrogat», das sich die Schweiz für die Behandlung der Weiterentwicklungsbeschlüsse der EU geschaffen habe.¹²⁵⁴

431

¹²⁴⁶ Art. 17 UNO-Charta.

¹²⁴⁷ Vgl. Rz. 288.

¹²⁴⁸ Art. 7 Abs. 1 SAA bzw. Art. 4 Abs. 1 DAA.

¹²⁴⁹ Art. 4 SAA bzw. Art. 2 f. DAA. Die Schweiz brachte sich etwa für eine Ausnahme bei der Umsetzung der EU-Waffenrichtlinie ein (vgl. Botschaft EU-Waffenrichtlinie, S. 1887).

¹²⁵⁰ In diesem Sinn GOOD, Schengen-Assoziierung, S. 144 ff.; PETRIG, Demokratische Mitwirkung, S. 517 ff.; THÜRER/ISLIKER, SG Komm. BV, Art. 166, N 54.

¹²⁵¹ Botschaft Bilaterale II, S. 6133 f.

¹²⁵² KÜNZLI, Partizipationsrechte, S. 60. In diesem Sinn auch Stellungnahme BR zur Ip. Reimann, 16.3242, Herausforderung Schengen/Dublin. Sicherheitspolitisch geänderte Lage in Europa, 18. März 2016.

¹²⁵³ Botschaft Bilaterale II, S. 6130 ff. Ausführlich zum Prozess GOOD, Schengen-Assoziierung, S. 175 ff. Für ein konkretes Beispiel vgl. Botschaft EU-Waffenrichtlinie, S. 1895 f., 1920 f. Vgl. zu den Kriterien beim Völkervertragsrecht Rz. 366 ff.

¹²⁵⁴ GRUBER, Übernahme und Umsetzung, S. 494 f. und Fn. 79.

- 432 Gewisse Gründungsverträge können nicht nur durch die Ratifikation der beteiligten Staaten geändert werden, sondern *auch durch einen Beschluss der internationalen Organisation selbst*.¹²⁵⁵ Es gibt dabei unterschiedliche Verfahren.¹²⁵⁶ Wenn der materielle Inhalt des Vertrags berührt wird, sind innerstaatlich die Kriterien und das Verfahren beim Vertragsschluss anwendbar.¹²⁵⁷ Dabei dürfte der BR wohl kaum je selbstständig handeln können, weil ein Gründungsvertrag einer internationalen Organisation dem Referendum zu unterstellen ist.¹²⁵⁸ Je nach Wichtigkeit wären die zuständigen Kommissionen zudem gemäss Art. 152 Abs. 2 und 3 ParlG zu informieren oder zur von der Schweiz einzunehmenden Haltung zu konsultieren bevor der Entscheid im Rahmen der internationalen Organisation fällt.
- 433 Wie das Gesagte zeigt, ist bei rechtsverbindlichen Beschlüssen internationaler Organe ein fallweises Vorgehen nötig. Die Information und Konsultation der zuständigen Kommissionen bilden dabei die Grundlage für die Mitwirkung. Bei rechtsetzenden Beschlüssen ist zudem zu prüfen, ob das Vertragsschlussverfahren analog zur Anwendung kommt. Im Interesse der Rechtssicherheit ist zu wünschen, dass die Thematik in Praxis und Doktrin noch präzisiert wird.¹²⁵⁹

2. Einseitige Rechtsgeschäfte

- 434 Einseitige Rechtsgeschäfte können völkerrechtliche Rechte und Pflichten begründen oder auflösen oder andere Rechtsfolgen bewirken. Dazu gehören etwa klassische Akte wie die Notifikation, die Anerkennung, der Protest, der Verzicht, das Versprechen oder die Kündigung eines völkerrechtlichen Vertrags.¹²⁶⁰ Einseitige Rechtsgeschäfte sind zudem viele weitere Akte des völkerrechtlichen Verkehrs, wie die Anerkennung von Staaten, die Aufnahme oder der Abbruch diplomati-

¹²⁵⁵ Vgl. Rz. 379 ff.

¹²⁵⁶ Vgl. EHRENZELLER, Legislative Gewalt, S. 520 ff.

¹²⁵⁷ Ähnlich EHRENZELLER, Legislative Gewalt; WILDHABER, Kompetenzordnung, S. 140; vorsichtiger THÜRER/ISLIKER, SG Komm. BV, Art. 166, N 52; kritisch zur dogmatischen Trennung von Änderungen von Gründungsverträgen und anderen Beschlüssen PETRIG, Demokratische Mitwirkung, S. 524.

¹²⁵⁸ Art. 141 Abs. 1 Bst. d Ziff. 2 BV.

¹²⁵⁹ PETRIG, Demokratische Mitwirkung, S. 524 ff.

¹²⁶⁰ PETERS, Völkerrecht, S. 83; MÜLLER/WILDHABER, Praxis des Völkerrechts, S. 71 ff.; VERDROSS/SIMMA, Universelles Völkerrecht, Rz. 662 ff.; ZIEGLER, Völkerrecht, Rz. 137 ff.; KÄLIN *et al.*, Völkerrecht, S. 77 ff.; Bericht BR, Verhältnis Völkerrecht und Landesrecht, S. 2281 f. Zur Kündigung vgl. Rz. 379 ff.

scher oder konsularischer Beziehungen, der diplomatische oder konsularische Schutz, die Ergreifung von Sanktionen, die Leistung guter Dienste. Solche Entschiede können weitreichende Folgen haben und sind teilweise politisch sehr umstritten. Die Anerkennung Kosovos als Staat im Jahr 2008¹²⁶¹ und die nicht erfolgte Anerkennung Palästinas¹²⁶² vermögen dies zu illustrieren. Ein jüngeres Beispiel ist der Rückzug Beitrittsgesuchs, das die Schweiz 1992 bei der EU deponiert hatte. Der BR zog dies nach intensiver politischer Diskussion im Jahr 2016 zurück, um eine Motion mit dieser Forderung zu erfüllen.¹²⁶³

Nach traditioneller Auffassung obliegen dem BR aufgrund seiner aussenpolitischen Organzuständigkeit einseitige Rechtsgeschäfte allein.¹²⁶⁴ EHRENZELLER hat allerdings schon unter der aBV darauf hingewiesen, dass die Frage in der Praxis nicht immer so gehandhabt wird und auch rechtlich eine Beurteilung des Einzelfalls angezeigt ist. Er regt an, sich an den Kriterien im Bereich der völkerrechtlichen Verträge zu orientieren und namentlich auf die Wichtigkeit des Geschäfts abzustellen, um zu entscheiden, ob eine Konsultation oder eine weitergehende Beteiligung der BVers anzustreben ist.¹²⁶⁵ Dass die Wichtigkeit eines Geschäfts entscheidend ist, findet auch in der neueren Lehre Unterstützung¹²⁶⁶ und entspricht den in dieser Arbeit identifizierten verfassungsrechtlichen Grundsätzen der parla-

435

¹²⁶¹ Anerkennung von Kosovo und Aufnahme von diplomatischen Beziehungen, Erklärung von Bundespräsident Pascal Couchepin, 27. Februar 2008, <<https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-17497.html>> [1. Juni 2019]. Pro Anerkennung z.B. Ip. Fehr, 08.3068, Die Schweiz in Serbien und Kosovo. Contra z.B. Ip. Graber, 08.3010, Problematische Anerkennung von Kosovo, 3. März 2008.

¹²⁶² Pro Anerkennung z.B. Fra. Sommaruga, 17.5632, Wäre es nicht an der Zeit, den palästinensischen Staat anzuerkennen? (6), 6. Dezember 2017. Contra z.B. Ip. Brönnimann, Kein Ja zum unabhängigen Staate Palästina ohne die Anerkennung des Existenzrechtes Israels, 15. Juni 2011.

¹²⁶³ Bericht BR, Mo./Po. 2017, S. 2870 f. Anlass war die Mo. Reimann, 14.3219, EU-Beitrittsgesuch. Klarheit schaffen, 21. März 2014. Vgl. zur Motion Rz. 243 ff.

¹²⁶⁴ AUBERT, Droit constitutionnel, Rz. 1554 ff.; BORER, Legalitätsprinzip, S. 413; SCHINDLER, Komm. aBV, Art. 85 Ziff. 5 und 6 aBV, N 36; SCHINDLER, Komm. aBV, Art. 102 Ziff. 8 und 9 aBV, N 105; WILDHABER, Legalitätsprinzip und Aussenpolitik, S. 448. Das EDA bestätigte die völkerrechtliche Verbindlichkeit einseitiger Akte des BR, ohne eine Mitwirkung der BVers zu thematisieren (VPB 60.133 [1995]).

¹²⁶⁵ EHRENZELLER, Legislative Gewalt, S. 553 ff., insbes. 564 f.

¹²⁶⁶ THÜRER/ISLIKER, SG Komm. BV, Art. 166, N 60; EPINEY, BS Komm. BV, Art. 166, N 13.

mentarischen Mitwirkung an der Aussenpolitik. KÜNZLI fordert konkret, dass bei einseitigen Erklärungen, welche vertragliche Bindungen modifizieren (z.B. der Rückzug eines Vorbehalts), das Parlament wie beim Eingehen der Bindung einzubeziehen ist.¹²⁶⁷ Bei der Kündigung und Änderung völkerrechtlicher Verträge ist eine gesetzliche Regelung in diesem Sinn unterdessen vorhanden.¹²⁶⁸

IV. Weiteres völkerrechtliches Handeln, namentlich «Soft Law», und verfassungsrechtliche Grundsätze

1. Kriterien für die parlamentarische Mitwirkung

- 436 Bei der Klärung der Zuständigkeiten der BVers ist zu beachten, dass es beim völkerrechtlichen Handeln keinen «*numerus clausus*» gibt. Art. 184 Abs. 1 BV überlässt es dem BR, alle zweckdienlichen Mittel einzusetzen.¹²⁶⁹ Hinzu kommt, dass die Akteure der internationalen Gemeinschaft eine grosse Kreativität bei der Schaffung von Kooperationsmechanismen an den Tag legen. BVers und BR müssen daher im Einzelfall beurteilen, welche ihre Zuständigkeit und Rolle sind.¹²⁷⁰ Die nachfolgenden Kriterien, die sich überschneiden können, sprechen für eine Mitwirkung der BVers am weiteren völkerrechtlichen Handeln. Sie leiten sich aus den verfassungsrechtlichen Grundsätzen der parlamentarischen Mitwirkung an der Aussenpolitik ab.¹²⁷¹
- 437 *Normierungsbedarf oder -druck*: Ein Einbezug der BVers ist angezeigt, wenn das völkerrechtliche Handeln bewirkt, dass wichtige innerstaatliche Rechtsnormen angepasst werden müssen. Gleiches gilt für Situationen, in denen bei einer Nichtumsetzung ein starker Anpassungsdruck oder gar Sanktionen resultieren. Die beiden Szenarien sind in Art. 5b Abs. 1 Bst. a bzw. b RVOV niedergelegt und erfordern eine vorgängige Konsultation der zuständigen Parlamentskommissionen.

¹²⁶⁷ KÜNZLI, Partizipationsrechte, S. 56 f.

¹²⁶⁸ Vgl. Rz. 386 ff.

¹²⁶⁹ BIAGGINI, Komm. BV, Art. 184, N 3. Die Notwendigkeit einer Einzelfallbeurteilung betonend, EHRENZELLER, Legislative Gewalt, S. 560 f., im Zusammenhang mit einseitigen Erklärungen.

¹²⁷⁰ Ähnlich EHRENZELLER, Legislative Gewalt, S. 564; EPINEY, BS Komm. BV, Art. 166, N 13.

¹²⁷¹ Vgl. Rz. 105 ff.

Generell-abstraktes Handeln: Hat das weitere völkerrechtliche Handeln einen generell-abstrakten Inhalt, spricht dies für eine Mitwirkung der BVers. Grund ist, dass die Rechtsetzung verfassungsrechtlich die Stammfunktion des Parlaments ist und sich seine Implikation aufgrund ihrer funktionellen Organeignung aufdrängt. Art. 5b Abs. 1 Bst. a RVOV nimmt dies auf: Er schreibt eine Konsultation der BVers vor, wenn multilaterale Empfehlungen oder Beschlüsse den «Erlass oder eine wesentliche Änderung eines Bundesgesetzes» erfordern. Umgekehrt ist bei individuell-konkretem völkerrechtlichem Handeln grundsätzlich davon auszugehen, dass die BVers nicht mitzuwirken hat, da die operative Dimension der Aussenpolitik und der Vollzug dem BR zustehen. 438

Übermässige Präjudizierung von Kompetenzen der BVers ausserhalb der Rechtsetzung: Die BVers ist auch dann einzubeziehen, wenn absehbar ist, dass ein weiteres völkerrechtliches Handeln dazu führt, dass Kompetenzen der BVers ausserhalb der Rechtsetzung stark betroffen sind. Zu nennen sind insbesondere die Finanzkompetenzen. Es geht darum zu verhindern, dass aussenpolitische Handlungen des BR Entscheide übermässig präjudizieren, die in der Zuständigkeit der BVers liegen. Die bundesrätliche Handlung muss dabei nicht eine beliebige Wirkung haben, sondern die BVers in ihrem Entscheid faktisch stark einschränken. 439

Effektivität der parlamentarischen Mitwirkung: Das Parlament ist dann zu beteiligen, wenn erwartet werden kann, dass es wirksam zum weiteren völkerrechtlichen Handeln beitragen kann. Ist nicht wahrscheinlich, dass die Schweiz einen Entscheid beeinflussen kann (weil sie z.B. nicht im fraglichen Organ vertreten oder in einer klaren Minderheit ist), so drängt sich die parlamentarische Mitwirkung nicht auf. Auch nicht einzubeziehen ist die BVers, wenn die Dringlichkeit so hoch ist, dass die zuständigen Kommissionen nicht adäquat konsultiert werden können. Die aussenpolitische Handlungsfähigkeit ist zu erhalten. Vorbestehende Entscheide, die ein völkerrechtliches Handeln des BR bereits legitimieren, sprechen ebenfalls gegen eine erneute Mitwirkung der BVers.¹²⁷² 440

Wichtigkeit: Die Mitwirkung ist angezeigt, wenn das fragliche weitere völkerrechtliche Handeln «wichtig» oder «wesentlich» für die schweizerische Aussenpolitik ist.¹²⁷³ Konkret bedeutet dies Folgendes: Entsprechend ihrer funktionalen Organeignung ist die Mitwirkung der BVers dort zu gewährleisten, wo eine erhöhte demokratische Legitimation erforderlich ist, also bei strategischen Fragen 441

¹²⁷² Ähnlich, auf die Kriterien für den selbstständigen Abschluss völkerrechtlicher Verträge verweisend, EHRENZELLER, Legislative Gewalt, S. 565.

¹²⁷³ Vgl. die Formulierungen in Art. 152 Abs. 2 und 3 ParlG.

sowie Leitentscheidungen und Grundsatzfragen, die mittel- oder langfristige Auswirkungen haben. Hingegen ist die Mitwirkung der BVers nicht notwendig, wenn es um kurzfristige Leitungs- und Vollzugsaufgaben geht.

2. Instrumente für die parlamentarische Mitwirkung

- 442 Welche Instrumente der BVers kommen im Einzelfall zur Anwendung? Zunächst das *Informationsrecht*: Art. 152 Abs. 2 Satz 1 ParlG bestimmt, dass der BR «regelmässig, frühzeitig und umfassend über wichtige ausserpolitische Entwicklungen» informiert. Die Anforderungen an die «Wichtigkeit» darf dabei nicht zu hoch angesetzt werden, damit die BVers die Gelegenheit hat, im Einzelfall über ihre Beteiligung zu befinden und damit dieser Entscheid nicht allein beim BR liegt.
- 443 *Konsultationsrecht*: Das Recht der zuständigen Kommissionen, zu einem wesentlichen Vorhaben befragt zu werden, ist – zusammen mit der Information – zentral im Bereich des weiteren völkerrechtlichen Handelns. Im Aussenverhältnis ist der BR für dieses Handeln zuständig, weshalb die Konsultation im Innenverhältnis ein essentielles «kompensatorisches» Recht ist. Die Stellungnahmen der Kommissionen erlauben dem BR, seine Position zu überprüfen, ohne ihn jedoch zu binden. Es handelt sich demnach um ein die Gewaltenteilung schonendes Instrument. Entsprechend dürfen an die «Wesentlichkeit» der zu konsultierenden Vorhaben gemäss Art. 152 Abs. 3 ParlG keine überrissenen Anforderungen gestellt werden.
- 444 *Analoge Geltung der Zuständigkeiten bei völkerrechtlichen Verträgen*: Entspricht weiteres völkerrechtliches Handeln faktisch dem völkervertraglichen Handeln, kann im Einzelfall der rechtliche Rahmen bei völkerrechtlichen Verträgen sinngemäss zur Anwendung kommen. Vermutet werden darf dies beispielsweise, wenn weiteres völkerrechtliches Handeln wichtig und rechtsverbindlich ist, eine innerstaatliche Normierung erfordert und generell-abstrakte Normen enthält. In einem solchen Fall kann es adäquat sein, dass die BVers das Handeln mittels BB genehmigt und gegebenenfalls dem Referendum unterstellt. Beim unverbindlichen «Soft Law» ist dieses Vorgehen hingegen grundsätzlich nicht verfassungskonform. Eine ausdrückliche Regelung der Genehmigung von weiterem völkerrechtlichem Handeln durch die BVers müsste in der Verfassung selbst erfolgen und nicht bloss im Gesetz.
- 445 *Vorstossrecht, insbes. die Motion*: Die BVers hat die Möglichkeit mit Vorstössen auf das völkerrechtliche Handeln des BR einzuwirken.¹²⁷⁴ Rechtlich unproblematisch

¹²⁷⁴ PETRIG, Demokratische Mitwirkung, S. 521.

tisch sind die Informationsvorstösse, die den BR zu einer Auskunft verpflichten.¹²⁷⁵ Auch das Postulat, das den BR zu einer vertieften Prüfung aufruft, ist unbedenklich, weil der BR seine Entscheidungsfreiheit behält.¹²⁷⁶ Verfassungsrechtlich anders gelagert ist eine Massnahmen-Motion im Bereich des weiteren völkerrechtlichen Handelns, denn sie verlangt vom BR, dass er eine Massnahmen in seinem Zuständigkeitsbereich trifft. Verfassungsrechtlich kann die BVers den BR nicht zu einer Handlung im Aussenverhältnis verpflichten. Der BR wird daher nur begründungspflichtig, will er eine derartige Motion nicht umsetzen.¹²⁷⁷

C. Aussenpolitische Informations- und Konsultationsrechte

I. Aussenpolitische Kommissionen

Die aussenpolitischen Informations- und Konsultationsrechte werden von den «für die Aussenpolitik zuständigen Kommissionen» wahrgenommen.¹²⁷⁸ Dies sind primär die *Aussenpolitischen Kommissionen (APK)* von National- und Ständerat.¹²⁷⁹ 446

Nebst den APK befassen sich auch *andere Kommissionen* mit aussenpolitischen Fragen und können die Informations- und Konsultationsrechte beanspruchen.¹²⁸⁰ 447
Die Kommissionen für Wirtschaft und Abgaben (WAK) sind etwa zuständig für internationale Steuerfragen, die Sicherheitspolitischen Kommissionen (SiK) für Kriegsmaterialexporte und die Staatspolitischen Kommissionen (SPK) für gewisse institutionelle Fragen im Bereich der Aussenpolitik. Die APK sind daher gehalten, aussenpolitische Informationen den anderen Kommissionen weiterzuleiten.¹²⁸¹ Diese verfassen gelegentlich Mitberichte, um ihre Perspektive in die Bera-

¹²⁷⁵ Vgl. Rz. 222 ff.

¹²⁷⁶ Vgl. Rz. 238 ff.

¹²⁷⁷ Ausführlich zu dieser Problematik Rz. 248 ff.

¹²⁷⁸ Art. 152 ParlG.

¹²⁷⁹ TRIPET CORDIER, Komm. ParlG, Art. 152, N 20. Vgl. auch Art. 10 Ziff. 3 GRN bzw. Art. 7 Abs. 1 Ziff. 3 GRS. Für die Zuständigkeiten der APK vgl. Aussenpolitische Kommissionen, <<http://www.parlament.ch/d/organe-mitglieder/kommissionen/legislativkommissionen/kommissionen-apk/Seiten/default.aspx>> [1. Juni 2019].

¹²⁸⁰ Vgl. Art. 152 Abs. 5 ParlG.

¹²⁸¹ Art. 152 Abs. 2 Satz 2 ParlG.

tungen der APK einzubringen. Gelegentlich hat das auch schon zu widersprüchlichen Stellungnahmen geführt, wie beim UNO-Migrationspakt,¹²⁸² sowie zum Vorwurf, dass sich andere Kommissionen zu stark in die Geschäfte der APK einmischen.¹²⁸³ Es kommt auch vor, dass in einem Rat die APK für die Vorberatung eines Geschäfts zuständig ist, im zweiten jedoch eine andere Kommission.¹²⁸⁴

- 448 Die Existenz der APK und ihre aussenpolitischen Informations- und Konsultationsrechte *sind geschichtlich betrachtet keine Selbstverständlichkeit*. Die Vormachtstellung des BR und die wenig ausgeprägte Rolle des Parlaments in der Aussenpolitik bewirkten, dass der Ständerat erst 1936 eine aussenpolitische Kommission schuf. Abgesehen von der Vorberatung von Bundesratsgeschäften konnte diese allerdings nur «ausserordentlicherweise vom Bundesrat zur Entgegennahme von Mitteilungen über seine diplomatische Tätigkeit einberufen werden».¹²⁸⁵ Dass es heute in beiden Räten aussenpolitische Kommissionen mit ausgebauten Informations- und Konsultationsrechten gibt, reflektiert die über die Jahrzehnte erfolgte Stärkung der BVers gegenüber dem BR.¹²⁸⁶
- 449 Die APK haben an Bedeutung gewonnen, *weil ihre Rechte in den letzten Jahren ausgeweitet worden sind*, namentlich im Zusammenhang mit völkerrechtlichen

¹²⁸² Pro Unterzeichnung: APK-N, Palmöl in Freihandelsabkommen: Der Nachhaltigkeit wird ausreichend Rechnung getragen, 6. November 2018, <<https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/2018/mm-apk-n-2018-11-06.aspx>>. Contra: SPK-N, UNO-Migrationspakt: Bundesrat soll nicht zustimmen, 2. November 2018, <<https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/2018/mm-spk-n-2018-11-02.aspx>>. [Jeweils 1. Juni 2019].

¹²⁸³ Schweiz am Wochenende / Aargauer Zeitung, «Kommission in ihrer Kompetenz eingeschränkt»: Parlamentarier ringen um Macht in der Aussenpolitik, 9. März 2019, <<https://www.aargauerzeitung.ch/schweiz/kommission-in-ihrer-kompetenz-ingeschraenkt-parlamentarier-ringen-um-macht-in-der-aussenpolitik-134185018>> [1. Juni 2019].

¹²⁸⁴ Der Entwurf des SRVG wurde beispielsweise von der RK-N und der APK-S behandelt (vgl. Geschäft BR, 14.039, Sperrung und Rückerstattung unrechtmässig erworbener Vermögenswerte ausländischer politisch exponierter Personen. Bundesgesetz, 21. Mai 2014).

¹²⁸⁵ AB N 1936 876 (Hervorhebung hinzugefügt).

¹²⁸⁶ In diesem Sinn, MOERI, Kompetenzen, S. 289. Ausführlich zu den geschichtlichen Entwicklungen, DIEZ, Kommissionen, S. 431 ff.; KREIS, Entwicklung, S. 61 ff.; TRIPET CORDIER, Instrument, S. 30 ff.; WIDMER, Parlament und Aussenpolitik, S. 33 ff.

Verträgen.¹²⁸⁷ Es ist aber zu betonen, dass Art. 166 Abs. 1 BV das parlamentarische Mitwirkungsrecht in der Aussenpolitik der «Bundesversammlung» und damit den Plenen von National- und Ständerat zuschreibt.¹²⁸⁸ Den Kommissionen können zudem keine rechtsetzenden Kompetenzen verliehen werden.¹²⁸⁹ Ihre Hauptfunktion ist die Vorberatung von Geschäften zuhanden der Räte.¹²⁹⁰ Jede Erweiterung ihrer Kompetenzen hat in diesem Rahmen massvoll zu erfolgen. Insbesondere wenn Dringlichkeit herrscht oder Vertraulichkeit erforderlich ist, kann die Zuständigkeit der Kommissionen sachgerecht sein. Der Legitimations- und Demokratiegewinn ihrer Entscheide gegenüber solchen des BR sollte aber nicht überschätzt werden.¹²⁹¹ Ein Grund ist, dass die Kommissionsmitglieder faktisch von den Fraktionen bestimmt und von den Büros von National- und Ständerat unter Ausschluss der Öffentlichkeit gewählt werden.¹²⁹²

II. Kontakt und Information

Das Parlamentsgesetz sieht in Art. 152 Abs. 1 vor, dass die für die Aussenpolitik zuständigen Kommissionen und der BR *im Kontakt stehen und ihre Meinungen austauschen* sollen. Dies verdeutlicht, dass im Bereich der Aussenpolitik eine Zuständigkeit von BVers und BR «zu gesamter Hand» besteht und ein Zusammenwirken der beiden Staatsorgane erforderlich ist.¹²⁹³ 450

Der BR hat gemäss Art. 152 Abs. 2 ParlG die Pflicht, die Ratspräsidien und die Kommissionen «*regelmässig, frühzeitig und umfassend über wichtige aussenpolitische Entwicklungen*» zu informieren. Es handelt sich um eine Bringschuld des BR, d.h. er muss von sich aus aktiv werden.¹²⁹⁴ Die Kommissionen haben aber auch ein Zugrecht, mit dem sie Informationen vom BR einfordern können.¹²⁹⁵ TRI- 451

¹²⁸⁷ Beispiele sind die Einführung eines Kommissionsvetos gegen die vorläufige Anwendung völkerrechtlicher Verträge (vgl. Rz. 375 f.) und die Erweiterung der Kompetenzen bei der Kündigung völkerrechtlicher Verträge (vgl. Rz. 391, 397).

¹²⁸⁸ EHRENZELLER, SG Komm. BV, Art. 166, N 17.

¹²⁸⁹ Art. 153 Abs. 3 BV.

¹²⁹⁰ Art. 44 Abs. 1 Bst. a ParlG.

¹²⁹¹ EHRENZELLER, Handlungsfähigkeit, S. 720 f.

¹²⁹² In diesem Sinn LÜTHI, Komm. ParlG, Art. 43, N 17.

¹²⁹³ Bericht SPK-N, ParlG, S. 3603; TRIPET CORDIER, Komm. ParlG, Art. 152, N 19.

¹²⁹⁴ TRIPET CORDIER, Komm. ParlG, Art. 152, N 21.

¹²⁹⁵ Art. 152 Abs. 5 ParlG.

PET CORDIER kritisiert, dass die Kommissionen den BR häufig um Information bitten müssen.¹²⁹⁶ Allerdings besteht die Informationspflicht des BR nur bei «wichtigen aussenpolitischen Entwicklungen», das Informationsrecht der Kommissionen hingegen unterliegt keiner derartigen Qualifizierung. Dass eine Kommission über eine aussenpolitische Entwicklung informiert werden will, bedeutet nicht automatisch, dass sie «wichtig» ist und der BR seine Bringschuld nicht erfüllt hat. Die Wichtigkeit bestimmt sich nach objektiven Kriterien.¹²⁹⁷

- 452 Die Information über aussenpolitische, europapolitische und ausenwirtschaftspolitische Aktualitäten ist in den Sitzungen der APK häufig traktandiert. Viermal jährlich trifft zudem eine Delegation des BR die Ratspräsidien und informiert sie über aussenpolitische Vorgänge.¹²⁹⁸ Informationsgefässe sind auch Berichte des BR, wie der jährliche Aussenpolitische Bericht.¹²⁹⁹ Man kann also festhalten, *dass der BR regelmässig informiert.*
- 453 Das Informationsrecht der Kommissionen ist breit angelegt. Sie haben aber keinen Anspruch auf Informationen, die im Interesse des Staatsschutzes oder des Nachrichtendienstes als geheim klassifiziert sind und auf solche, deren Kenntnisnahme durch Unberechtigte den Landesinteressen einen schweren Schaden zufügen können.¹³⁰⁰ Die Kommissionsmitglieder sind an das Amtsgeheimnis gebunden.¹³⁰¹ Dies ist im Bereich der Aussenpolitik von gesteigerter Bedeutung, etwa bei Informationen über Schweizer Verhandlungsstrategien. Es kam vereinzelt schon zu Verletzungen des Kommissionsgeheimnisses im Zusammenhang mit der Aussenpolitik.¹³⁰²

¹²⁹⁶ TRIPET CORDIER, Komm. ParlG, Art. 152, N 24.

¹²⁹⁷ Vgl. Rz. 463 ff.

¹²⁹⁸ TRIPET CORDIER, Komm. ParlG, Art. 152, N 25.

¹²⁹⁹ Vgl. Rz. 209 ff.

¹³⁰⁰ Art. 150 Abs. 2 Bst. b ParlG. Vgl. zur Vertraulichkeit auch Rz. 81, 207, 220, 225.

¹³⁰¹ Art. 8 ParlG.

¹³⁰² Z.B. hat Nationalrätin Markwalder Informationen, die sie als Mitglied der APK-N erhalten hatte, an eine Lobbyistin weitergegeben, die diese wiederum an ihre Auftraggeber in Kasachstan übermittelte. Ihre Immunität wurde allerdings nicht aufgehoben (vgl. Geschäft Parlament, 15.190, Immunität von Nationalrätin Christa Markwalder. Gesuch um Aufhebung, 29. Mai 2015).

III. Konsultation

1. Regelfall: Stellungnahme der Kommissionen

In gewissen Fällen muss der BR die für die Aussenpolitik zuständigen Kommissionen gemäss Art. 152 Abs. 3 ParlG konsultieren.¹³⁰³ Dabei setzt der BR die Kommissionen nicht nur in Kenntnis (wie bei der Information gemäss Absatz 2 desselben Artikels), sondern diese können zu einem geplanten Vorhaben auch formell Stellung nehmen.¹³⁰⁴ Der BR muss sich zwar mit der zustimmenden oder ablehnenden Stellungnahme einer Kommission auseinandersetzen, *ist aber dadurch rechtlich nicht gebunden oder in seinem Handlungsspielraum eingeschränkt*. M.a.W. impliziert das Konsultationsrecht kein Weisungsrecht der Kommissionen gegenüber dem BR im Bereich der Aussenpolitik.¹³⁰⁵ Das würde der verfassungsrechtlichen Kompetenzausscheidung widersprechen und die Verantwortlichkeiten unsachgemäss verwischen. 454

Die Konsultation ist eine Bringschuld des BR. Sie besteht generell bei *«wesentlichen Vorhaben»*. Ausdrücklich vorgesehen ist eine Konsultationspflicht bei *«geplanten Änderungen im Bestand der diplomatischen und konsularischen Vertretungen der Schweiz im Ausland»* und bei der Festlegung und Abänderung von *«Richt- und Leitlinien zum Mandat für bedeutende internationale Verhandlungen»*.¹³⁰⁶ Gleiches gilt bei vorläufigen Anwendungen von genehmigungspflichtigen völkerrechtlichen Verträgen und deren dringlicher Kündigung.¹³⁰⁷ Eine ausdrückliche Konsultationspflicht bei Länderberichten von internationalen Organisationen über die Schweiz lehnte der Ständerat hingegen ab.¹³⁰⁸ Die Kommissionen können auch von sich aus eine Konsultation zu einem Geschäft verlangen, das kein wesentliches Vorhaben ist.¹³⁰⁹ In der Praxis kommen Konsultationen zu 455

¹³⁰³ Art. 152 Abs. 3 Satz 1 ParlG.

¹³⁰⁴ Bericht SPK-N, ParlG, S. 3604.

¹³⁰⁵ Bericht SPK-S, Auslandschweizergesetz, S. 1969 f.; Bericht SPK-N, ParlG, S. 3604; TRIPET CORDIER, Komm. ParlG, Art. 152, N 28, 31.

¹³⁰⁶ Art. 152 Abs. 3 ParlG (Hervorhebung hinzugefügt).

¹³⁰⁷ Art. 152 Abs. 3bis ParlG. In diesen Fällen besteht ein Vetorecht der Kommissionen, vgl. Rz. 460 ff.

¹³⁰⁸ Mo. APK-N, 18.3378, Länderberichte von internationalen Organisationen über die Schweiz. Einbezug des Parlamentes ins Konsultationsverfahren, 19. März 2018 (abgelehnt).

¹³⁰⁹ Art. 152 Abs. 5 ParlG.

aussenpolitischen Fragen durchschnittlich etwa zehn Mal pro Jahr vor.¹³¹⁰ Nach erfolgter Konsultation muss der Bundesrat über die Entwicklungen im betroffenen Dossier «informieren».¹³¹¹

- 456 Wichtigster Anwendungsfall ist die *Konsultation zu den «Richt- und Leitlinien zum Mandat für bedeutende internationale Verhandlungen»*. Das Ergebnis wichtiger Verhandlungen muss später oft von der BVer im Rahmen der Genehmigung eines völkerrechtlichen Vertrags bestätigt werden. Die Konsultation sichert die frühzeitige Beteiligung des Parlaments und ermöglicht – im Gegensatz zum Genehmigungsverfahren – eine gewisse Einflussnahme auf den Vertragsinhalt. Der BR seinerseits kann seinen Spielraum im Innenverhältnis ausloten und das definitive Verhandlungsmandat ggf. anpassen.¹³¹² Er muss den Kommissionen nicht das eigentliche Verhandlungsmandat zur Konsultation unterbreiten, sondern nur die Richt- und Leitlinien, die eine Art Zusammenfassung sind. Eine wichtige Konsultation aus jüngerer Zeit betraf 2013 das Verhandlungsmandat über die institutionellen Fragen Schweiz – EU.¹³¹³
- 457 Die im November 2015 eingeführte Konsultationspflicht bei *Veränderungen des schweizerischen Vertretungsnetzes im Ausland* reflektiert die politischen Diskussionen, die es dazu immer wieder gegeben hat.¹³¹⁴ Die SPK-S hatte bei der Schaf-

¹³¹⁰ Während der 49. Legislatur waren es etwa 40 Konsultationen gemäss Art. 152 Abs. 3 ParlG (vgl. APK-N, Rückblick 49. Legislatur, S. 9 ff.; APK-S, Rückblick 49. Legislatur, S. 9 ff.).

¹³¹¹ Art. 152 Abs. 3 Satz 2 ParlG. So «informierte» der BR beispielsweise im Frühling 2018 die APK über die «Präzisierung» des Verhandlungsmandates zu institutionellen Fragen mit der EU vom 18. Dezember 2013, zu dessen Richt- und Leitlinien er die Kommissionen zuvor konsultiert hatte (vgl. EDA, Beziehungen zur EU: Der Bundesrat zieht Bilanz und präzisiert das Verhandlungsmandat, 5. März 2018, <<https://www.eda.admin.ch/eda/de/home/aktuell/informationen-deseda.html/content/eda/de/meta/news/2018/3/5/69970>> [1. Juni 2019]).

¹³¹² TRIPET CORDIER, Komm. ParlG, Art. 152, N 30 f.

¹³¹³ APK-N, Kommission für Verhandlungen, 22. Oktober 2013, <<https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/2013/apk-n2-2013-10-22.aspx>>; APK-S, Kommission befürwortet Verhandlungsmandat mit einer Präzisierung, 11. Oktober 2013, <<https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/2013/mm-apk-s-2013-10-11.aspx>>. [Jeweils 1. Juni 2019].

¹³¹⁴ Vgl. Bericht SPK-S, Auslandschweizergesetz, S. 1969 f. Jüngere parlamentarische Vorstösse zum Vertretungsnetz waren z.B. Mo. APK-N, 14.4003, EDA. Stärkung des Aussennetzes, 3. November 2014 (abgelehnt); Mo. APK-N, 13.3007, Gegen die Schliessung des Generalkonsulates in Chicago, 14. Januar 2013 (abgelehnt); Mo APK-

fung des Auslandschweizergesetzes vorgeschlagen, die Konsultationspflicht zu erweitern. Sie hatte aber betont: «Die Konsultation ändert nichts an der Kompetenzverteilung zwischen Bundesversammlung und Bundesrat im Bereich der Aussenpolitik; der Bundesrat wird durch die Stellungnahme der APK in formeller Hinsicht nicht gebunden und er kann gegebenenfalls davon abweichen.»¹³¹⁵ Die APK wurden z.B. bei der geplanten Schliessung der Generalkonsulate in Karachi und Los Angeles konsultiert.¹³¹⁶

Die aussenpolitische Konsultationspflicht gemäss Art. 152 Abs. 3 ParlG wird teilweise in anderen Erlassen präzisiert. So hat der BR auf Verordnungsstufe festgeschrieben, dass eine Konsultationspflicht bei internationalen Beschlüssen besteht, die trotz ihrer rechtlichen Unverbindlichkeit erfordern, dass nationale Gesetze angepasst werden müssen oder deren Nichtumsetzung durch die Schweiz gravierende Nachteile nach sich ziehen würde.¹³¹⁷ Eine an Art. 152 Abs. 3 ParlG angelehnte Konsultationspflicht zugunsten der SiK, die das Parlament selbst in die Vorlage zum Nachrichtendienstgesetz aufnahm, besteht beispielsweise bei Verboten von terroristischen Organisationen.¹³¹⁸ 458

In dringenden Fällen darf sich der BR laut Art. 152 Abs. 4 ParlG darauf beschränken, die Präsidentinnen oder Präsidenten der Kommissionen zu konsultieren.¹³¹⁹ Das Verfahren geniesst bei diesen wenig Kredit, weil sie sich mit einem potentiell heiklen Entscheid exponieren müssen.¹³²⁰ Der demokratische Gewinn ist auch relativ beschränkt, weil nur zwei Parlamentsmitglieder konsultiert werden. Eine in der Praxis angewendete Zwischenlösung ist eine zügige Konsultation der Kom- 459

N, 12.3991, Aufrechterhaltung der Schweizer Botschaft in Guatemala, 20. November 2012; Ip. Hodgers, 12.3825, Schliessung der Schweizer Botschaft in Guatemala, 26. September 2012; Ip. Haller Vannini, 12.3054, Schweizer Residenzen im Ausland, 29. Februar 2012. Früher bedurfte die Eröffnung einer Botschaft aufgrund von Art. 85 Ziff. 3 aBV einer vorgängigen Ermächtigung der BVers per Bundesgesetz oder BB (vgl. MOERI, Kompetenzen, S. 231 ff.).

¹³¹⁵ Bericht SPK-S, Auslandschweizergesetz, S. 1969 f.

¹³¹⁶ EDA, Das EDA schlägt die Schliessung der Schweizer Generalkonsulate in Karachi und Los Angeles vor, 20. Dezember 2017, <<https://www.eda.admin.ch/eda/de/home/aktuell/informationen-deseda.html/content/eda/de/meta/news/2017/12/20/69306>> [1. Juni 2019].

¹³¹⁷ Art. 5b RVOV. Vgl. dazu Rz. 423 ff.

¹³¹⁸ Art. 74 Abs. 2 NDG. Vgl. zur Debatte AB 2015 N 417 ff.; AB 2015 S 631 ff.

¹³¹⁹ Bericht SPK-N, ParlG, S. 3604.

¹³²⁰ TRIPET CORDIER, Komm. ParlG, Art. 152, N 38 m.W.H.

missionen durch deren Präsidentinnen oder Präsidenten.¹³²¹ Eine solche trägt dem Bedürfnis nach erhöhter demokratischer Legitimation Rechnung und ermöglicht dem BR dennoch, aussenpolitisch rasch zu handeln.

2. Ausnahmefall: Vetorecht der Kommissionen

- 460 Der BR muss seit 2005 gemäss Art. 152 Abs. 3^{bis} ParlG die für die Aussenpolitik zuständigen Kommissionen konsultieren, bevor er einen genehmigungspflichtigen völkerrechtlichen Vertrag vorläufig anwendet. Seit 2015 gilt zusätzlich, dass der Bundesrat auf die vorläufige Anwendung verzichten muss, wenn dies die Kommissionen beider Räte verlangen.¹³²²
- 461 Ein weiteres Vetorecht ist Ende 2019 mit der Regelung der Kündigung völkerrechtlicher Verträge auf Gesetzesstufe hinzugekommen. Der BR darf gemäss Art. 152 Abs. 3^{ter} ParlG keine dringliche Kündigung vornehmen, wenn beide zuständigen Kommissionen dies ablehnen.¹³²³
- 462 Wie die Ausführungen zur vorläufigen Anwendung und zur Kündigung, auf die soeben verwiesen wurde, zeigen, ist das aussenpolitische Kommissionsveto verfassungsrechtlich heikel. Es sollte *die absolute Ausnahme bleiben*. Das Konsultationsrecht ist relativ weit gefasst («wesentliche Vorhaben»), weshalb zusätzliche Verknüpfungen mit einem Vetorecht weitreichende Folgen für die Zuständigkeiten der Staatsorgane in der Aussenpolitik hätten. Es wäre angesichts der verfassungsrechtlichen Grundsätze jedenfalls nicht zulässig, das Vetorecht auf weitere aussenpolitische Entscheide des BR auszudehnen, ausser es bestünde dafür eine klare Grundlage in den legislativen Kernkompetenzen der BVers. Namentlich würde ein Kommissionsveto beim weiteren völkerrechtlichen Handeln des BR, namentlich beim «Soft Law», nicht im Einklang mit der Verfassung stehen.¹³²⁴

¹³²¹ TRIPET CORDIER, Komm. ParlG, Art. 152, N 38. Vgl. auch Art. 152 Abs. 4 Satz 2 ParlG, der die Präsidentin oder den Präsidenten ohnehin verpflichtet, die Kommissionen zu informieren.

¹³²² Vgl. Rz. 375 f.

¹³²³ Vgl. Rz. 391 und 397 f.

¹³²⁴ Vgl. Rz. 424 ff.

IV. Wichtigkeit als Massstab

Der BR hat eine Informationspflicht bei «wichtigen aussenpolitischen Entwicklungen» und eine Konsultationspflicht bei «wesentlichen Vorhaben».¹³²⁵ Das *Kriterium der Wichtigkeit* findet sich auch im Aufgabenkatalog der BVer: «Die Bundesversammlung verfolgt die internationale Entwicklung und wirkt bei der Willensbildung über wichtige aussenpolitische Grundsatzfragen und Entscheide mit».¹³²⁶ Es steht zudem im Einklang mit den verfassungsrechtlichen Grundsätzen der parlamentarischen Mitwirkung an der Aussenpolitik.¹³²⁷ 463

Die entscheidende Frage ist, *was im Bereich der Aussenpolitik als wichtig gilt*. 464
Dabei ist zwischen Informations- und Konsultationspflicht zu unterscheiden. Die Information ist die Grundvoraussetzung für die parlamentarische Mitwirkung, weshalb für die Wichtigkeit kein strenger Massstab gilt. Die Konsultation führt dagegen zu einer Stellungnahme der Kommissionen, die politisch auf den BR wirkt, weshalb höhere Anforderungen an die Wichtigkeit zu stellen sind. Eine Konsultation ist zudem primär dort sinnvoll, wo der BR selbst handeln kann («wesentliche Vorhaben»). Eine Information ist hingegen eher dann passend, wenn der BR in einer passiven oder beobachtenden Rolle ist («wichtige aussenpolitische Entwicklungen»).

Beim Erlass des Parlamentsgesetzes betonten die APK, dass sie zu grundsätzlichen und strategischen Fragen im Bereich der Aussenpolitik, Aussenwirtschaftspolitik oder Staatspolitik konsultiert werden wollen.¹³²⁸ Darunter kann auch «Soft Law» fallen.¹³²⁹ Die ausdrücklichen Konsultationspflichten bei Veränderungen des Vertretungsnetzes, bei wichtigen Verhandlungen, bei der vorläufigen Anwendung und der Kündigung völkerrechtlicher Verträge vermögen zu illustrieren, was die BVer als wichtig erachtet. Aus den aussenpolitischen Grundsätzen der parlamentarischen Mitwirkung¹³³⁰ lässt sich ableiten, dass die Kommissionen konsultiert werden müssen, sobald die legislativen Kernkompetenzen oder andere wichtige Kompetenzen der BVer (z.B. Finanzkompetenzen) betroffen sind, oder das Geschäft von langfristiger und strategischer Natur ist. Es braucht einen ständigen 465

¹³²⁵ Art. 152 Abs. 2 Satz 1 und Abs. 3 Satz 1 ParlG.

¹³²⁶ Art. 24 Abs. 1 ParlG.

¹³²⁷ Vgl. Rz. 105 ff.

¹³²⁸ Stellungnahme umschrieben bei TRIPET CORDIER, Komm. ParlG, Art. 152, N 27.

¹³²⁹ Bericht SPK-N, ParlG, S. 3604. Vgl. Rz. 410 ff.

¹³³⁰ Vgl. Rz. 105 ff.

Dialog von BR und Kommissionen, um den Begriff der Wichtigkeit in der Praxis zu konkretisieren.¹³³¹ Angesichts der relativen Unbestimmtheit des Begriffs ist es normal, dass unterschiedliche Auffassungen über die Informations- oder Konsultationspflicht des BR bestehen. Es handelt sich letztlich um eine *politische Bewertung*. Die Kommissionen haben aber das Recht, jederzeit eine Information oder Konsultation zu verlangen, unabhängig davon, wie wichtig das Geschäft objektiv ist.¹³³²

V. Aussenpolitische Informations- und Konsultationsrechte und verfassungsrechtliche Grundsätze

- 466 Die ausserpolitischen Informations- und Konsultationsrechte haben es der BVers erlaubt, ihre Mitwirkung an der Gestaltung der Aussenpolitik in den letzten drei Jahrzehnten auszubauen. Das Parlament hat mit der Einführung und dem Ausbau dieser Rechte auf die «Internationalisierung der Rechtsetzung» reagiert.¹³³³ Für den wichtiger werdenden Bereich der Aussenpolitik, der dynamisch und ausserhalb klassischer Prozesse und Handlungsformen abläuft, bilden die Rechte *eine zentrale Stütze für die effektive parlamentarische Beteiligung*. Ohne Information würden diese Politikprozesse häufig in Unkenntnis der BVers ablaufen. Ohne Konsultation könnte sie Entwicklungen regelmässig nur zur Kenntnis nehmen, statt diese frühzeitig mitzugestalten.
- 467 Information und Konsultation *entsprechen grundsätzlich in geradezu idealtypischer Weise den verfassungsrechtlichen Grundsätzen der parlamentarischen Mitwirkung an der Aussenpolitik*.¹³³⁴ Sie tragen entscheidend zur Kooperation und Koordination von BR und BVers bei, sie stärken die gemeinsame Verantwortung und sie verschaffen der BVers die Möglichkeit, die Aussenpolitik aktiv mitzugestalten. Dass der BR bei wichtigen Geschäften informieren oder konsultieren muss und gleichzeitig jederzeit ein Zugrecht seitens des Parlaments besteht, führt zu einer Mitgestaltung bei den wesentlichen Fragen. Schliesslich tragen Information und Konsultation auch dazu bei, dass der BR und die ihm unterstellte Verwaltung

¹³³¹ TRIPET CORDIER, Komm. ParlG, Art. 152, N 28.

¹³³² Art. 152 Abs. 5 ParlG.

¹³³³ LÜTHI, Komm. ParlG, Die Stellung der Bundesversammlung im politischen System der Schweiz, N 40 f., 47. Vgl. auch Rz. 13 ff.

¹³³⁴ Vgl. Rz. 105 ff.

dafür sensibilisiert werden, das Parlament in aussenpolitische Vorgänge einzubeziehen.

Aus dem Blickwinkel des Gewaltenteilungsprinzips ist der erhöhte Informationsfluss zwischen den Staatsorganen zu begrüssen. Auch das Recht des Parlaments, im Rahmen einer Konsultation nicht bindende Stellungnahmen abzugeben, respektiert das Prinzip. *Verfassungsrechtlich kritisch zu würdigen ist hingegen der Ausbau des Konsultationsrechts zu einem Vetorecht.* Zwar mag man in bindenden Entscheiden der Kommissionen einen gewissen demokratischen Mehrwert gegenüber einem Beschluss des BR erblicken, den er unter Berücksichtigung einer bloss unverbindlichen Stellungnahme der Kommissionen trifft. Dem stehen aber gewichtige Bedenken gegenüber: Die Kommissionen sind – wie der BR – nur mittelbar demokratisch legitimiert. Sie werden faktisch von den Fraktionen zusammengesetzt und nur formal durch die Ratsbüros bestellt. Sie können zudem laut Verfassung keine rechtssetzenden Beschlüsse fassen, was aber faktisch beim Vetorecht teilweise der Fall ist. Das Vetorecht führt zu einer Verwischung der Verantwortlichkeiten, vor allem dort, wo sich die BVers nicht auf ihre legislativen Kernkompetenzen stützen kann, sondern in die operationelle Führung der Aussenpolitik eingreift. Hier agiert die BVers ausserhalb ihrer Organeignung, was nicht der verfassungsrechtlich vorgesehenen Mitwirkung entspricht. Ein weiterer Ausbau des Vetorechts wäre daher äusserst kritisch zu beurteilen.

468

D. Internationale Beziehungen der Bundesversammlung

I. Stärkung im Innern durch Kontakte nach Aussen

Ihr aussenpolitisches Mitgestaltungsrecht gemäss Art. 166 Abs. 1 BV ermöglicht es der BVers, selbst *parlamentarische Kontakte nach aussen zu pflegen*. Sie tut dies laut Art. 24 Abs. 4 ParlG im Rahmen internationaler parlamentarischer Versammlungen und gegenüber ausländischen Parlamenten.¹³³⁵ Die Aussenbeziehungen des Parlaments haben sich in den letzten Jahrzehnten stark intensiviert.¹³³⁶ Die Zahl der Besuche aus dem Ausland und im Ausland reflektiert diese Entwicklung. Von 1969 bis zur Jahrtausendwende besuchten jährlich höchstens ein paar wenige

469

¹³³⁵ Vgl. auch Bericht Büro Ständerat, Botschaftertitel, S. 6555.

¹³³⁶ Bericht Büro Ständerat, Botschaftertitel, S. 6554.

ausländische Delegationen die Schweiz, dann nahm die Frequenz stark zu. Ein Höchststand war 2009 mit 26 Delegationen zu verzeichnen. Auch die Besuche schweizerischer Parlamentsdelegationen im Ausland sind viel häufiger geworden.¹³³⁷

- 470 Eine wichtige Funktion der Aussenbeziehungen der BVers besteht darin, dass Parlamentarierinnen und Parlamentarier *gegenüber dem BR informierter und kompetenter auftreten können*. Gemeint ist nicht die Wirkung nach aussen, sondern die effektivere Beteiligung an der Willensbildung im Innern.¹³³⁸ Diese Beteiligung hat an Bedeutung gewonnen. Durch die Internationalisierung hat das Parlament Steuermacht verloren, die es teilweise kompensieren kann, indem es gegenüber dem BR proaktiv und kompetent seine aussenpolitischen Vorstellungen einbringt.¹³³⁹ Gelingt es, internationale Erfahrungen der Mitglieder der BVers in nationalen Entscheidungsprozessen wirksam einzubringen, verbessert sich die parlamentarische Mitwirkung an der Aussenpolitik.¹³⁴⁰ Bisher werden allerdings die individuellen Erfahrungen von Parlamentsmitgliedern noch nicht wunschgemäss für die BVers nutzbar gemacht.¹³⁴¹ Dies gilt trotz verschiedener Verbesserungen, die das Parlament 2012 beschloss.¹³⁴²
- 471 Das Parlament selbst stellt nicht die kompetenzbildende Funktion seiner Aussenbeziehungen in den Vordergrund, sondern dass sie den *«politischen Dialog zwischen den Ländern»* fördern. Der parlamentarische Kommunikationskanal könne zur direkten Interessenvertretung beitragen, wenn etwa dadurch ein im anderen Parlament pendenten Abkommen mit der Schweiz deblockiert werde. Der bilaterale Kontakt trage zum offenen Meinungs-austausch bei, der auf Regierungsebene

¹³³⁷ Parlamentsdienste, Relations extérieures 1949 – 2018, 15. Januar 2019, <<https://www.parlament.ch/centers/documents/de/ra-aussenbeziehungen-chronologie.pdf>> [1. Juni 2019].

¹³³⁸ MOERI, Kompetenzen, S. 303; ZEHNDER, Komm. ParlG, Art. 60, N 23 f. Vgl. auch die Formulierung in Art. 24 Abs. 1 ParlG.

¹³³⁹ ZEHNDER, Komm. ParlG, Art. 60, N 23. Vgl. auch SCHWAB, Diplomatie parlementaire, S. 8 f. Vgl. zur Internationalisierung Rz. 13 ff.

¹³⁴⁰ MOERI, Kompetenzen, S. 307 f.; ZEHNDER, Komm. ParlG, Art. 60, N 26.

¹³⁴¹ LANZ, Internationale Beziehungen, S. 29; ZEHNDER, Parlamentarische Tätigkeit, S. 56, 81; früher schon MOERI, Kompetenzen, S. 307 f.

¹³⁴² Vgl. Bericht APK-S, Internationale Tätigkeiten, der im Erlass der VPiB vom 28. September 2012 mündete.

nicht immer möglich sei.¹³⁴³ Im multilateralen Rahmen, d.h. in interparlamentarischen Versammlungen, können Parlamentarierinnen und Parlamentarier durch Voten, Initiativen, ihr Stimm- und Wahlverhalten oder Mandate schweizerische Sichtweisen und Interessen einbringen. Gleiches gilt für die Teilnahme an internationalen parlamentarischen Treffen, wie der Weltkonferenz der Parlamentspräsidentinnen und -präsidenten. Allerdings haben parlamentarische Foren kaum bindende Entscheidungskompetenzen. Bei bilateralen Kontakten zwischen Parlamentsmitgliedern lässt sich nur eine sehr begrenzte Wirkung erzielen, da in der Aussenpolitik meist die Haltung der Regierungen entscheidend ist.¹³⁴⁴ Die internationale Beziehungspflege erfordert einen engen, kontinuierlichen und direkten Kontakt zwischen den Entscheidungsträgern, der im Rahmen der internationalen Beziehungen des Parlaments nicht möglich ist.

II. Organe und Formen der Beziehungspflege

Für die internationalen Beziehungen der BVers sind in erster Linie *spezielle Delegationen* aus Mitgliedern von National- und Ständerat sowie die APK zuständig.¹³⁴⁵ 472

Die BVers unterhält *ständige Delegationen in internationalen parlamentarischen Versammlungen* folgender sechs Institutionen: Europarat, EFTA, Interparlamentarische Union, Frankophonie, OSZE und NATO.¹³⁴⁶ Institutionell am stärksten ausgebaut und mit weitreichenden Kompetenzen ausgestattet ist die Parlamentarische Versammlung des Europarats (PV-ER). Sie verabschiedet etwa Resolutionen und Empfehlungen zuhanden des Ministerkomitees, überwacht die Einhaltung von Verpflichtungen der Mitgliedsstaaten und wählt die EGMR-Richterinnen und 473

¹³⁴³ Zum Ganzen Stellungnahme zur Ip. SVP, 13.4078, Internationale Beziehungen der Bundesversammlung, 5. Dezember 2013, Ziff. 8, in der das Büro des Nationalrats auch den Kontakt zu Auslandschweizerinnen und -Schweizern sowie die Begutachtung von schweizerischen Projekten im Rahmen der internationalen Zusammenarbeit als positive Aspekte erwähnt. Vgl. auch Bericht Büro Ständerat, Botschaftertitel, S. 6554; ZEHNDER, Komm. ParlG, Art. 60, N 25.

¹³⁴⁴ MOERI, Kompetenzen, S. 307.

¹³⁴⁵ ODERMATT/TOPHINKE, Komm ParlG, Art. 24, N 16.

¹³⁴⁶ Art. 2 und 3 i.V.m. Art. 6 VPiB.

-Richter.¹³⁴⁷ Die Bedeutung der PV-ER zeigt sich daran, dass die Delegationen der BVers und einzelne ihrer Mitglieder sich immer wieder stark engagiert haben.¹³⁴⁸ Internationale parlamentarische Versammlungen können zwar meist keine verbindliche Normen für die beteiligten Staaten setzen, sie vermögen aber das Geschehen zu beeinflussen, indem sie etwa überwachend tätig sind (z.B. Wahlbeobachtungen), auf Missstände aufmerksam machen, Themen setzen oder Vorschläge an die Regierungen formulieren.¹³⁴⁹

- 474 Aus europapolitischen Gründen sind die Kontakte zum *Europäischen Parlament* wichtiger geworden.¹³⁵⁰ Diese werden primär von der EFTA-Delegation der BVers betreut.¹³⁵¹ In letzter Zeit gab es beispielsweise mehrere Austausch zu den Verhandlungen über ein institutionelles Abkommen zwischen der Schweiz und der EU.¹³⁵² Der Entwurf dieses Abkommens von 2018 sieht vor, dass ein gemischter parlamentarischer Ausschuss gebildet wird, der «zum besseren Verständnis zwischen der Schweiz und der Europäischen Union» beitragen soll.¹³⁵³
- 475 Für den bilateralen Kontakt verfügt die BVers über *ständige Delegationen zur Pflege der Beziehungen mit den Parlamenten der fünf Nachbarländer*.¹³⁵⁴ Die Beziehungen zu allen anderen Parlamenten werden von den APK betreut.¹³⁵⁵ Die BVers kann ergänzend nicht ständige Delegationen einsetzen.¹³⁵⁶
- 476 Es existieren auch zahlreiche *parlamentarische Gruppen*, die aussenpolitisch ausgerichtet sind. Beispiele sind die parlamentarischen Gruppen «Auslandsschweizer», «Internationales Genf», «Schweiz-China» oder die «Gruppe für die Bezie-

¹³⁴⁷ HABEGGER, Parlamentarismus in der internationalen Politik, S. 85 ff.; ZEHNDER, Komm. ParlG, Art. 60, N 32.

¹³⁴⁸ LANZ, Internationale Beziehungen, S. 28.

¹³⁴⁹ ZEHNDER, Komm. ParlG, Art. 60, N 33.

¹³⁵⁰ Bericht APK-S, Internationale Tätigkeiten, S. 6444 f., 6447; LANZ, Internationale Beziehungen, S. 28.

¹³⁵¹ Art. 3 VPiB.

¹³⁵² Vgl. z.B. Keystone-SDA, Medienkonferenz Schweiz – EU: EU-Parlamentarier hört sich Bedenken zum Rahmenabkommen an, 30. Januar 2019, <<https://www.parlament.ch/de/services/news/Seiten/sda-eu-efta-2019-01-30.aspx>> [1. Juni 2019].

¹³⁵³ Art. 16 Abs. 1 Entwurf Institutionelles Abkommen.

¹³⁵⁴ Art. 4 i.V.m. 6 VPiB.

¹³⁵⁵ Art. 1 VPiB.

¹³⁵⁶ Art. 5 VPiB.

hungen zum kurdischen Volk». ¹³⁵⁷ Sie haben ihre Grundlage in Art. 63 ParlG und werden oft als «Freundschaftsgruppen» bezeichnet. Sie sind – im Gegensatz zu den vorgenannten Gremien – weder Organe der BVers noch dürfen sie in deren Namen auftreten. ¹³⁵⁸ In der Praxis wird diese Unterscheidung nicht immer klar gemacht. ¹³⁵⁹

III. Verfassungsrechtlicher Rahmen

Laut Art. 184 Abs. 1 Satz 2 BV vertritt der BR die Schweiz allein nach aussen. ¹³⁶⁰ 477
Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass die parlamentarischen Organe in ihren Aussenbeziehungen *die Schweiz als Staat nicht repräsentieren*. ¹³⁶¹ Der Wortlaut des Gesetzes beschränkt sich darauf, Aussenkontakte auf legislativer Ebene vorzusehen: Gemäss Art. 24 Abs. 4 ParlG wirkt die BVers «in internationalen *parlamentarischen* Versammlungen mit und pflegt die Beziehungen zu ausländischen *Parlamenten*». ¹³⁶²

Allerdings stehen in der Realität Delegationen der BVers regelmässig auch im Austausch mit ausländischen *Regierungsvertreterinnen und -vertretern*. ¹³⁶³ 478

¹³⁵⁷ Parlamentsdienste, Gruppen der Bundesversammlung (Art. 63 ParlG), 20. Mai 2019, <<https://www.parlament.ch/centers/documents/de/parlamentarische-gruppen.pdf>> [1. Juni 2019], Ziff. 3, 39, 109.

¹³⁵⁸ Art. 64 Abs. 4 ParlG.

¹³⁵⁹ Vgl. Rz. 480.

¹³⁶⁰ Stellungnahme BR zum Bericht Büro Ständerat, Botschaftertitel, S. 6610 f. Vgl. auch Rz. 131 ff.

¹³⁶¹ MOERI, Kompetenzen, S. 310.

¹³⁶² Auch Art. 60 ParlG spricht von «internationalen *parlamentarischen* Versammlungen» sowie vom «bilateralen Verkehr mit *Parlamenten* von Drittstaaten» und die VPiB verweist konsequent auf die parlamentarische Ebene. Hervorhebungen hinzugefügt.

¹³⁶³ Nationalratspräsident De Buman und die Begleitdelegation trafen etwa 2008 den armenischen Präsidenten, Premierminister und Aussenminister (Parlament, Offizieller Besuch von Nationalratspräsident Dominique de Buman in Armenien, 8. Februar 2018, <<https://www.parlament.ch/de/services/news/Seiten/armenia-2018-02-03-08.aspx>>); die Delegation für die Beziehungen zum Deutschen Bundestag traf 2017 den deutschen Innenminister (Parlament, Arbeitsbesuch der Delegation für die Beziehungen zum Deutschen Bundestag in Berlin, 21.–22. Juni 2017, 28. Juni 2017, <<https://www.parlament.ch/de/services/news/Seiten/germany-del-d-2017-06-21.aspx>>); und Ständeratspräsident Ivo Bischofberger und die Begleitdelegation trafen 2017 in Singapur den Aussenminister sowie in Vietnam den Staatspräsidenten, den Industrie-

spielsweise besuchte 2017 der damalige Nationalratspräsident mit einer Delegation Russland. Der Besuch war heikel, weil der BR die Annexion der Krim durch Russland 2014 verurteilt hatte und Sanktionen der EU teilweise mittrug.¹³⁶⁴ Beim Besuch kam es zu einem Gespräch mit dem stellvertretenden Aussenminister und der Nationalratspräsident sass mit Premierminister Medwedew an einem Tisch.¹³⁶⁵ Besonders in solchen «asymmetrischen» Konstellationen *müssen Parlamentsmitglieder aus verfassungsrechtlichen Gründen zurückhaltend sein* und sich gegenüber den aussenpolitischen Positionen des BR loyal verhalten.¹³⁶⁶ Nur der BR besitzt ein Vertretungsrecht gegen aussen, weshalb gegenüber anderen Regierungen eine Infragestellung oder gar Kritik seiner Aussenpolitik zu unterlassen ist. Divergierende schweizerische Positionen sind nicht im Interesse einer effektiven Aussenpolitik und strapazieren die verfassungsrechtlichen Zuständigkeiten der Staatsorgane. Sind Mitglieder der BVers mit der bundesrätlichen Aussenpolitik nicht einverstanden, stehen ihnen dafür die Mitwirkungsrechte zur Verfügung, die im Innern auszuüben sind.

- 479 Auch wenn es um «symmetrische» Kontakte der BVers zu anderen Parlamenten geht, kann sich die Frage der Rücksichtnahme des Parlaments gegenüber der Aussenpolitik der Regierung stellen. Im Mai 2018 empfing beispielsweise der damalige Nationalratspräsident den rumänischen Parlamentspräsidenten Liviu Dragnea und bezeichnete seinen Besuch als «Ehre für das Schweizer Parlament».¹³⁶⁷ Der Besuch stiess auf Kritik, da Dragnea in seinem Land des Amtsmissbrauchs angeklagt war und am Tag des Besuchs in der Schweiz das Gerichtsurteil bekannt gegeben werden sollte.¹³⁶⁸ Seitens des Parlaments hiess es, es gehe nicht um die Per-

und Handelsminister und den stellvertretenden Bildungsminister (Parlament, Offizieller Arbeitsbesuch von Ständeratspräsident Ivo Bischofberger in Singapur und Vietnam, 31. März 2017, <<https://www.parlament.ch/de/services/news/Seiten/singapore-vietnam-2017-03-27-31.aspx>>). [Jeweils 1. Juni 2019].

¹³⁶⁴ Bundesrat, Standortbestimmung des Bundesrats im Ukraine-Konflikt, 26. März 2014, <<https://www.eda.admin.ch/eda/de/home/aktuell/informationen-deseda.html/content/eda/de/meta/news/2014/3/26/52440>> [1. Juni 2019].

¹³⁶⁵ Luzerner Zeitung, Russischer Charme trifft auf Schweizer Realismus, 18. Mai 2017, <<http://www.luzernerzeitung.ch/nachrichten/schweiz/russischer-charme-trifft-auf-schweizer-realismus;art9641,1031165>> [1. Juni 2019].

¹³⁶⁶ MOERI, Kompetenzen, S. 310.

¹³⁶⁷ AB 2018 N 660. Die Ständeratspräsidentin wählte die gleichen Worte (AB 2018 S 335).

¹³⁶⁸ Den Besuch als «Peinlichkeit sondergleichen» bezeichnend, WIDMER, Wirrwarr.

son, sondern das Amt.¹³⁶⁹ Obwohl der BR keine öffentliche Kritik äusserte, war doch bezeichnend, dass der Bundespräsident Dragnea mit dem ausdrücklichen Verweis auf «protokollarische Gründe» empfang und betonen liess, es gebe bloss einen Händedruck.¹³⁷⁰ Einige Wochen zuvor hatte der BR zudem die Bedeutung der Unabhängigkeit der Justiz und der Gewaltenteilung in Rumänien unterstrichen,¹³⁷¹ die angeblich insbesondere Dragnea zu schwächen versucht hatte. Ein Jahr nach dem Besuch in der Schweiz, im Mai 2019, wurde dieser zu dreieinhalb Jahren verurteilt und musste ins Gefängnis.¹³⁷² Auch Kontakte mit russischen Parlamentarierinnen und Parlamentariern sorgten im Kontext der Krim-Krise mehrmals für Diskussion. Ein Grund war, dass der BR Sanktionen der EU gegen diese Personen in abgeschwächter Form übernommen hatte.¹³⁷³ Das Parlament strapazierte in diesen Fällen die geforderte Zurückhaltung gegenüber dem BR in der Aussenpolitik.

Besonders umstritten waren in den letzten Jahren *private Reisen* von Parlamentarierinnen und Parlamentariern, bei denen auch Treffen mit Mitgliedern der Regierung oder des Parlaments des anderen Staates stattfanden.¹³⁷⁴ Aus grundrechtlicher

480

¹³⁶⁹ SRF, Vom rumänischen Korruptionssumpf ins Bundeshaus, 29. Mai 2018, <<https://www.srf.ch/news/schweiz/umstrittene-paralleldiplomatie-vom-rumaenischen-korruptionssumpf-ins-bundeshaus>> [1. Juni 2019].

¹³⁷⁰ SRF, Vom rumänischen Korruptionssumpf ins Bundeshaus, 29. Mai 2018, <<https://www.srf.ch/news/schweiz/umstrittene-paralleldiplomatie-vom-rumaenischen-korruptionssumpf-ins-bundeshaus>> [1. Juni 2019].

¹³⁷¹ Stellungnahme BR zur Ip. Naef, 18.3212, Untergrabung der Unabhängigkeit der Justiz in Rumänien, 15. März 2018.

¹³⁷² SRF, Die dritte Niederlage für Liviu Dragnea war eine zu viel, 27. Mai 2019, <<https://www.srf.ch/news/international/korruption-in-rumaenien-die-dritte-niederlage-fuer-liviu-dragnea-war-eine-zu-viel>> [1. Juni 2019].

¹³⁷³ Vgl. Tages-Anzeiger, Die mächtigste Frau Russlands, 19. Oktober 2016, <<https://www.tagesanzeiger.ch/schweiz/standard/Die-maechtigste-Frau-Russlands/story/31098556>>. Durchgeführtes Treffen: Parlamentsdienste, Bilaterale Arbeitstreffen mit dem Vorsitzenden der Staatsduma und der Vorsitzenden des Föderationsrates am Rande der 133. Versammlung der Interparlamentarischen Union in Genf, 20. Oktober 2015, <<https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/2015/mm-int-bez-2015-10-20.aspx>>. Abgesagtes Treffen: Parlamentsdienste, Besuch des Präsidenten der russischen Staatsduma findet nicht statt, 14. August 2014, <<https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/2014/mm-int-bez-2014-08-14.aspx>>. [Jeweils 1. Juni 2020].

¹³⁷⁴ Vgl. Basler Zeitung, Die vielen «Aussenminister» der Schweiz, 21. August 2014, <<https://bazonline.ch/schweiz/standard/Die-vielen-Aussenminister-der-Schweiz/>>

Sicht ist es Parlamentsmitgliedern unbenommen, privat ins Ausland zu reisen, an Treffen teilzunehmen und sich zu äussern. Wenn sie aber *mithilfe* ihrer Funktion als Parlamentsmitglieder offizielle Treffen im Ausland erwirken oder *wegen* dieser dazu eingeladen werden, dann wird der verfassungsrechtliche Rahmen des ausserpolitischen Mitwirkungsrechts der BVers relevant. Parlamentsmitglieder müssen bei solchen halb-offiziellen Treffen deutlich machen, dass sie in persönlicher Eigenschaft teilnehmen, nicht die BVers, seine Organe und erst recht nicht die Schweiz als Staat vertreten sowie Kritik an der offiziellen schweizerischen Ausserpolitik unterlassen. Dies gilt umso mehr, als bei privaten Besuchen von Parlamentariergruppen – anders als bei Reisen von offiziellen Delegationen – keine Repräsentativität gewährleistet ist und keine Begleitung durch das fachkundige EDA stattfindet.¹³⁷⁵ Es besteht, gerade in autoritären Ländern, ein erhebliches Instrumentalisierungspotential, weil dort private Besuche oft bewusst als offiziell dargestellt werden.¹³⁷⁶ Im Sinne der Verfassung müssen die Parlamentsmitglieder zurückhaltend auftreten und Transparenz über die private Natur der Reise schaffen.

- 481 Gelegentlich sind Parlamentarierinnen und Parlamentarier *Teil von offiziellen Delegationen des BR*.¹³⁷⁷ Im Prinzip unterstehen sie dann dessen Delegationsleitung.¹³⁷⁸ Allerdings verträgt sich das schlecht mit dem freien Mandat eines Parla-

story/16988185> [1. Juni 2019]. Weitere Beispiele bei ZEHNDER, Komm. ParlG, Art. 60, Fn. 15.

¹³⁷⁵ Die Koordination und Absprache mit den zuständigen Verwaltungsstellen als wichtig bezeichnend, ZEHNDER, Komm. ParlG, Art. 60, N 30.

¹³⁷⁶ Vgl. für Beispiele SRF, Inoffizielle Trips in der Kritik, 13. Mai 2017, <<https://www.srf.ch/news/schweiz/inoffizielle-trips-in-der-kritik>>; NZZ, Hoheitliche Einzelmasken auf Reisen, 9. Februar 2016, <<https://www.nzz.ch/schweiz/hoheitliche-einzelmasken-auf-reisen-1.18692697>>; swissinfo.ch, Mehr Klarheit bei privaten Parlamentarier-Reisen nötig, 9. Mai 2014, <https://www.swissinfo.ch/ger/instrumentalisierte-reisen_mehr-klarheit-bei-privaten-parlamentarier-reisen-noetig/38530814>; Vom Fernweh geplagte Milizparlamentarier, Neue Zürcher Zeitung, 15. Oktober 2012, <<https://www.nzz.ch/schweiz/vom-fernweh-geplagte-milizparlamentarier-1.17683365>>. [Jeweils 1. Juni 2019].

¹³⁷⁷ Vgl. Art. 12 VPiB und die dazugehörigen Erläuterungen im Bericht APK-S, Internationale Tätigkeiten, S. 6449 f. Für ein Beispiel vgl. WBF, Bundesrat Schneider-Ammann auf Mission in den Mercosur-Staaten, 27. April 2018, <https://www.wbf.admin.ch/wbf/de/home/dokumentation/nsb-news_list.msg-id-70594.html> [1. Juni 2019].

¹³⁷⁸ In diesem Sinn Richtlinien BR, Entsendungen, S. 9496, Ziff. 61.

mentsmitglieds. Geht es um die reine Kontaktpflege, dürften keine praktischen Probleme auftauchen. Bei eigentlichen Verhandlungsdelegationen des BR überzeugt die Integration von Mitgliedern der BVers jedoch nicht, da es zu einer unsachgemässen Vermischung der Zuständigkeiten und Rollen kommt.¹³⁷⁹

Die grundsätzliche Frage, wer die Schweiz gegen aussen vertritt, lag einem Streit um die Verleihung des Botschaftertitels an den *Verantwortlichen für die internationalen Beziehungen des Parlaments* zugrunde. Das Parlament forderte die Verleihung des Titels und verwies auf seine Mitwirkungsrechte in der Aussenpolitik gemäss Art. 166 Abs. 1 BV. Der für die Verleihung zuständige BR lehnte zunächst ab, weil er befürchtete, dass der Titel gegen aussen fälschlicherweise den Eindruck vermitteln könne, die vom Parlament eingesetzte Person vertrete offizielle Positionen der Schweiz.¹³⁸⁰ Unter dem Druck einer parlamentarischen Initiative,¹³⁸¹ lenkte er schlussendlich ein. Er betonte dabei jedoch: «Die Vertretung der Schweiz nach aussen und insbesondere die Pflege der internationalen Beziehungen sowie des völkerrechtlichen Verkehrs mit anderen Staaten bleiben gemäss Artikel 184 BV dem Bundesrat vorbehalten».¹³⁸² 482

IV. Internationale Beziehungen der Bundesversammlung und verfassungsrechtliche Grundsätze

Wie sind die internationalen Beziehungen der BVers im Licht der verfassungsrechtlichen Grundsätze der parlamentarischen Mitwirkung an der Aussenpolitik zu beurteilen?¹³⁸³ Sie sind das einzige parlamentarische Instrument, bei dem die zuständigen Organe der BVers direkt gegen aussen auftreten. Das Parlament erfüllt dadurch aktiv seine verfassungsrechtliche *Pflicht, die Aussenpolitik mitzugestalten*. 483

In internationalen Parlamentarierversammlungen können die Mitglieder der Delegationen Entscheidungen mitgestalten und sich für Schweizer Interessen einsetzen. 484

¹³⁷⁹ ZEHNDER, *Parlamentarische Tätigkeit*, S. 29 f. Das Konzept war schon früher umstritten, vgl. MOERI, *Kompetenzen*, S. 307.

¹³⁸⁰ Bericht Büro Ständerat, Botschaftertitel, S. 6554 f.

¹³⁸¹ Pa. Iv. Büro Ständerat, 13.401, Verleihung des Botschaftertitels an den Verantwortlichen für den Bereich Internationale Beziehungen des Parlamentes. Kompetenz der Verwaltungsdelegation, 15. Februar 2013.

¹³⁸² Stellungnahme BR zum Bericht Büro Ständerat, Botschaftertitel, S. 6610 f.

¹³⁸³ Vgl. Rz. 105 ff.

zen. Parlamentarierkontakte ergänzen die Kommunikationskanäle des BR und erweitern dadurch das schweizerische Beziehungsnetz. So gesehen sind die internationalen Beziehungen der BVers ein Beispiel für die *gemeinschaftliche Wahrnehmung der Verantwortung von Parlament und Regierung für die Aussenpolitik*.

- 485 Bei den internationalen Beziehungen des Parlaments ist die *Kooperation und Koordination* der BVers und des BR unabdingbar. Die Zusammenarbeit vor und während Besuchen ermöglicht es den Parlamentarierinnen und Parlamentariern, sich mit den aktuellen Themen vertraut zu machen und die offizielle Position der Schweiz zu kennen. Dies ist die Voraussetzung für ein sich ergänzendes Vorgehen. Gefordert ist ein komplementäres Handeln von BVers und BR im Interesse der Schweiz. Eine parlamentarische Paralleldiplomatie wäre hingegen nicht im Sinn der verfassungsrechtlichen Grundsätze.
- 486 Die Aussenkontakte der BVers sollen den Dialog mit anderen Staaten um die parlamentarische Optik bereichern. Diese komplementäre Rolle entspricht der *Organeignung* der BVers. Allerdings kann dadurch nur sehr indirekt auf wichtige Entscheidungsprozesse eingewirkt werden. Der Grund dafür ist, dass die verbindlichen aussenpolitischen Entscheide meist von den Regierungen gefällt werden. Die wichtigere Funktion der internationalen parlamentarischen Kontakte ist die Vergrößerung der aussenpolitischen Fachkompetenz der Mitglieder des Parlaments. Die Kontakte ermöglichen es ihnen, Informationen über aussenpolitische Gegebenheiten zu erhalten und ihren Erfahrungsschatz zu vergrössern. Die BVers ist besser dafür geeignet, sich im Innern gegenüber dem BR wirksam einzubringen, als die Geschehnisse auf der internationalen Ebene selbst zu beeinflussen.
- 487 Verfassungsrechtlich problematisch sind Situationen, in denen Parlamentarierinnen und Parlamentarier vom BR abweichende aussenpolitische Positionen vertreten. Die Verfassung schreibt dem BR das exklusive Recht zu, die Schweiz als Staat zu vertreten. *Gewaltenteilung* bedeutet in diesem Fall, dass Parlamentarierinnen und Parlamentarier gegen aussen zurückhaltend auftreten und sich der bundesrätlichen Aussenpolitik gegenüber loyal verhalten sollen. Sind Mitglieder der BVers mit dem offiziellen aussenpolitischen Kurs nicht einverstanden, stehen ihnen dafür die mannigfaltigen Instrumente zur Verfügung, die sie gegenüber dem BR einsetzen können.

E. Aussenpolitische Sondersituationen

Aussenpolitische Sondersituationen erfordern gelegentlich, dass die Bundesbehörden gestützt auf die Verfassung besondere Vorkehrungen treffen. Dazu gehören Vorkehrungen zur aussenpolitischen Interessenwahrung und solche zur Wahrung der äusseren Sicherheit i.w.S.¹³⁸⁴ Beide Arten werden nachfolgend diskutiert. 488

I. Keine parlamentarische Zuständigkeit für rein aussenpolitische Interessenwahrung

Der BR – nicht aber die BVers – kann zur «Wahrung der Interessen des Landes» 489
Verordnungen oder Verfügungen erlassen. Die Platzierung der Bestimmungen in Absatz 3 von Art. 184 BV zu den Beziehungen zum Ausland zeigt,¹³⁸⁵ dass allgemeine aussenpolitische Interessen geschützt werden sollen, wie sie exemplarisch im Zielkatalog von Art. 54 Abs. 2 BV genannt sind.¹³⁸⁶ Eine Gefährdungssituation (wie bei Vorkehrungen zur Wahrung der äusseren Sicherheit i.w.S. gemäss Art. 185 BV) ist nicht erforderlich.¹³⁸⁷ Da der Begriff «Interessen des Landes» weit gefasst ist, geniesst der BR viel Spielraum.¹³⁸⁸ Er hat etwa schon Sanktionen, die Blockierung von Vermögenswerten gestürzter Staatsechefs, Massnahmen zum Schutz des Finanzplatzes oder Gute Dienste damit begründet.¹³⁸⁹

Wie im vorstehenden Absatze erwähnt, findet sich in der Verfassung *keine konkurrierende Kompetenz der BVers*. MAHON und SÄGESSER wollen eine solche aus der parlamentarischen Zuständigkeit für die äussere Sicherheit gemäss Art. 173 Abs. 1 Bst. a und c BV ableiten.¹³⁹⁰ Da jedoch die Interessen des Landes berührt sein können, ohne dass eine sicherheitsrelevante Situation vorliegt,¹³⁹¹ überzeugt diese Sichtweise nicht. Hinzu kommt, dass die Verfassung bei der äusseren Si- 490

¹³⁸⁴ Vgl. zum Begriff «äussere Sicherheit i.w.S.» Rz. 493.

¹³⁸⁵ Die Bestimmung wird in Art. 7c und 7e RVOG gesetzlich konkretisiert.

¹³⁸⁶ SCHWENDIMANN *et al.*, SG Komm. BV, Art. 184, N 22, 25; KÜNZLI, BS Komm. BV, Art. 184, N 29 f.

¹³⁸⁷ SCHWENDIMANN *et al.*, SG Komm. BV, Art. 184, N 22. Vgl. dazu Rz. 493 ff.

¹³⁸⁸ HÄFELIN *et al.*, Bundesstaatsrecht, Rz. 1866.

¹³⁸⁹ Zahlreiche Beispiele bei SCHWENDIMANN *et al.*, SG Komm. BV, Art. 184, S. 24, 30 ff.

¹³⁹⁰ MAHON, Petit comm. Cst., Art. 184, N 20, Art. 184, SÄGESSER, Komm. BV, Rz. 956.

¹³⁹¹ GÄCHTER, Verordnungsrecht, S. 242.

cherheit explizit sowohl BR als auch BVers für kompetent erklärt.¹³⁹² Auch die Herleitung von HANGARTNER/KLEY aus dem parlamentarischen Mitwirkungsrecht an der Aussenpolitik gemäss Art. 166 Abs. 1 BV und dem Auftragsrecht gemäss Art. 171 BV¹³⁹³ vermag keine Zuständigkeit der BVers zu begründen. Die Bestimmungen verschaffen der BVers kein Recht, in die dem BR zustehende operationelle Dimension der Aussenpolitik einzugreifen, die in Art. 184 Abs. 3 BV angesprochen ist.¹³⁹⁴ Schliesslich geht auch aus dem RVOG¹³⁹⁵ und der Praxis hervor,¹³⁹⁶ dass allein der BR zuständig ist für den Erlass von Verordnungen und Verfügungen, die ausschliesslich der Wahrung der Interessen des Landes dienen.¹³⁹⁷

- 491 Die BVers hat ab 2009 auf eine gesetzliche Normierung der Kriterien und des Verfahrens bei den bundesrätlichen Massnahmen gedrängt.¹³⁹⁸ Insbesondere hat sie präzisiert, dass Verordnungen ausser Kraft treten, wenn der BR ihr nach einer gewissen Zeit keine gesetzliche Grundlage als Ersatz vorschlägt oder sie dessen Vorschlag ablehnt.¹³⁹⁹ Die BVers hat dadurch sichergestellt, dass der BR seine potentiell grundrechtsbeschränkenden Vorkehrungen nicht beliebig verlängern kann, sondern die BVers zur demokratischen Legitimation anrufen muss. Das «Potentatengeldgesetz» ersetzte beispielsweise Art. 184 Abs. 3 BV als Grundlage diverser Verordnungen zur Sperrung von Geldern im Zuge des arabischen Frühlings.¹⁴⁰⁰ Die BVers kann jederzeit gesetzgeberisch tätig werden und so eine Inte-

¹³⁹² Art. 185 Abs. 1–3 BV bzw. 173 Abs. 1 Bst. a–c BV.

¹³⁹³ HANGARTNER/KLEY, Demokratische Rechte, Rz. 1232.

¹³⁹⁴ TRÜMPLER, Notrecht, Rz. 236 ff.

¹³⁹⁵ Art. 7c RVOG zu den «Verordnungen zur Wahrung der Interessen des Landes» spricht nur die bundesrätliche Verordnungskompetenz an. Art. 7d RVOG zu den «Verordnungen zur Wahrung der inneren oder äusseren Sicherheit» hingegen erwähnt auch die Kompetenz der BVers zum Erlass von Verordnungen (Abs. 2 Bst. a Ziff. 2).

¹³⁹⁶ TRÜMPLER, Notrecht, Rz. 233, 238, 274 f.

¹³⁹⁷ BIAGGINI, Komm. BV, Art. 184, N 12; KÜNZLI, BS Komm. BV, Art. 184, N 34; SCHOTT/KÜHNE, Grenzen; SCHWENDIMANN *et al.*, SG Komm. BV, Art. 184, N 22; TSCHANNEN, Staatsrecht, § 46, N 30; TRÜMPLER, Notrecht, Rz. 238; SCHINDLER, Komm. aBV, Art. 102 Ziff. 8 und 9 aBV, N 113.

¹³⁹⁸ Bundesgesetz über die Wahrung von Demokratie, Rechtsstaat und Handlungsfähigkeit in ausserordentlichen Lagen vom 17. Dezember 2010, in Kraft seit 1. Mai 2011 (AS 2011 1381). Vgl. für die Hintergründe Bericht SPK-N, Ausserordentliche Lagen.

¹³⁹⁹ Art. 7c Abs. 2–4 RVOG.

¹⁴⁰⁰ Vgl. dazu Rz. 175.

ressenwahrungsverordnung des BR obsolet machen.¹⁴⁰¹ Dies geschah etwa bei der Verordnung des BR zum Verbot des «Islamischen Staates», welche die BVers in ein Bundesgesetz überführte.¹⁴⁰²

Bei bundesrätlichen Verfügungen oder Verordnungen im Interessen des Landes stellt sich die Frage, ob die BVers gemäss Art. 152 Abs. 3 ParlG *vorgängig konsultiert werden muss*, weil von einem wesentlichen aussenpolitischen Vorhaben auszugehen ist.¹⁴⁰³ Die SPK-N hatte 2009 zur Konsultation von Verfügungen eine «Delegation für ausserordentliche Lagen» schaffen wollen.¹⁴⁰⁴ Nachdem der BR aber einen erheblichen Eingriff in seine Zuständigkeit und einer Beeinträchtigung seiner Handlungsfähigkeit geltend machte,¹⁴⁰⁵ verzichtete die BVers darauf.¹⁴⁰⁶ Immerhin pochte sie bei Verfügungen gemäss Art. 184 Abs. 3 auf eine schnelle Information des Parlaments innert 24 Stunden.¹⁴⁰⁷ Angesichts der hohen Dringlichkeit, dem grossen öffentlichen Interesse an einer Geheimhaltung (z.B. würde eine verfrühte Information zu sperrenden «Potentatengelder» abfliessen lassen) und der geringen Eignung der BVers für eine Blitzkonsultation zu einer individuell-konkreten Verfügung, ist eine nachträgliche Information vertretbar.¹⁴⁰⁸ Bei Verordnungen ist im Einzelfall zu prüfen, ob ein wesentliches Vorhaben vorliegt, bei dem eine vorgängige Konsultation gemäss Art. 152 Abs. 3 ParlG erforderlich ist.¹⁴⁰⁹

492

¹⁴⁰¹ SCHWENDIMANN *et al.*, SG Komm. BV, Art. 184, N 22; SCHOTT/KÜHNE, Grenzen, S. 419; SCHINDLER, Komm. aBV, Art. 102 Ziff. 8 und 9 aBV, N 113.

¹⁴⁰² Vgl. Rz. 192.

¹⁴⁰³ Zum Informations- und Konsultationsrecht vgl. Rz. 450 ff.

¹⁴⁰⁴ Bericht SPK-N, Ausserordentliche Lagen, S. 1579, 1585 ff.

¹⁴⁰⁵ Stellungnahme BR zum Bericht SPK-N, Ausserordentliche Lagen, S. 2808 f.

¹⁴⁰⁶ AB 2010 S 1061 ff.; AB 2010 N 1930.

¹⁴⁰⁷ Art. 7e Abs. 2 RVOG; Art. 53 Abs. 3^{bis} ParlG.

¹⁴⁰⁸ A.M. ZIELNIEWICZ, Beteiligung, S. 29.

¹⁴⁰⁹ In Bezug auf Art. 185 Abs. 3 BV von einer völlig autonomen Entscheidung des BR ausgehend, LEHNER, Notverordnungsrecht, S. 67 f.

II. Konkurrierende Zuständigkeit für die Wahrung der äusseren Sicherheit, der Unabhängigkeit und der Neutralität der Schweiz

- 493 Anders als bei der aussenpolitischen Interessenwahrung räumt die Verfassung der BVers im Bereich der Sicherheit eine Organkompetenz ein. Das Parlament kann gestützt auf Art. 173 Abs. 1 Bst. a BV «Massnahmen zur Wahrung der *äusseren Sicherheit, der Unabhängigkeit und der Neutralität der Schweiz*» treffen.¹⁴¹⁰ Diese sogenannte «äussere Sicherheit i.w.S.» bezweckt primär die Sicherung der Existenz des Staates und die Abwehr von Gefahren gegen diesen.¹⁴¹¹ Im Unterschied dazu ist die aussenpolitische Interessenwahrung viel breiter und umfasst, schweizerische Interessen gegen aussen zu verfolgen, Kontakt zu anderen Akteuren der internationalen Gemeinschaft zu pflegen und die globale Ordnung mitzugestalten.¹⁴¹²
- 494 Bei Gefährdungen der äusseren Sicherheit i.w.S. kann die BVers gemäss Buchstabe a von Art. 173 Abs. 1 BV «Massnahmen» treffen. Damit sind *Handlungen angesprochen, die das ordentliche Recht der BVers zugesteht*.¹⁴¹³ Sie kann beispielsweise Bundesgesetze erlassen, Motionen verabschieden oder die Mittel der Oberaufsicht sowie der politischen Planung einsetzen. Die Massnahmen müssen verhältnismässig und im öffentlichen Interesse sein.¹⁴¹⁴ Will die BVers hingegen verfassungsunmittelbare Verordnungen oder einfache Bundesbeschlüsse erlassen, die nicht dem Referendum unterstehen, muss sie sich (zusätzlich) auf Buchstabe c von Art. 173 Abs. 1 BV stützen und «ausserordentliche Umstände» geltend machen.¹⁴¹⁵

¹⁴¹⁰ Hervorhebung hinzugefügt.

¹⁴¹¹ Vgl. LEHNER, Notverordnungsrecht, S. 50; SAXER, SG Komm. BV, Art. 173 Abs. 1 Bst. a, N 30, 37; SAXER, SG Komm. BV, Art. 185, N 18 ff.; TRÜMLER, Notrecht, Rz. 208; zum Sicherheitsbegriff im Allgemeinen RUCH, Sicherheit, N 1 ff.

¹⁴¹² SAXER, SG Komm. BV, Art. 173 Abs. 1 Bst. a, N 24 f., 29. Für Näheres zum Begriff der Aussenpolitik vgl. Rz. 2 ff.

¹⁴¹³ BIAGGINI, Komm. BV, Art. 173, N 7; SAXER, SG Komm. BV, Art. 173 Abs. 1 Bst. a, N 14; SCHOTT/KÜHNE, Grenzen, S. 415.

¹⁴¹⁴ SAXER, SG Komm. BV, Art. 173 Abs. 1 Bst. a, N 17 f.

¹⁴¹⁵ BIAGGINI, Komm. BV, Art. 173, N 7, 12 ff.

Der BR hat aufgrund von Art. 185 BV gegenüber der BVer eine weitgehend konkurrierende Kompetenz im Bereich der äusseren Sicherheit i.w.S.¹⁴¹⁶ Gestützt auf Absatz 1 kann er gesetzlich vorgesehene Massnahmen zur Wahrung der äusseren Sicherheit i.w.S. treffen und gestützt auf Absatz 3 verfassungsunmittelbare befristete Verordnungen oder Verfügungen in Notlagen verabschieden. Er kann handeln, solange die BVer es noch nicht getan hat. Nimmt die BVer ihre Kompetenz im Bereich der äusseren Sicherheit i.w.S. wahr, kann sie Akte des BR annullieren, modifizieren oder durch eigene Akte verdrängen. 495

Wenn sie der Wahrung der äusseren Sicherheit i.w.S. dienen, kann die BVer auch *aussenpolitische Vorkehrungen* auf der Grundlage von Art. 173 Abs. 1 Bst. a oder c treffen.¹⁴¹⁷ Hingegen kann sich die BVer nicht auf die erwähnten Bestimmungen abstützen, wenn eine Krise einzig aussenpolitischer Natur ist und das Rechtsgut Sicherheit nicht bedroht ist.¹⁴¹⁸ 496

In der Praxis haben Art. 173 Abs. 1 Bst. a und c eine geringe Bedeutung. Grund dafür ist namentlich, dass der BR über eine weitgehend konkurrierende Zuständigkeit in der äusseren Sicherheit i.w.S. verfügt *und für derartige Vorkehrungen als besser informiertes, agiles Exekutivorgan meist geeigneter ist*.¹⁴¹⁹ Zudem verfügt die BVer mit der Kompetenz zur dringlichen Gesetzgebung gemäss Art. 165 BV über ein anderes Instrument für besondere Lagen.¹⁴²⁰ Relevant können parlamentarische Notverordnungen gemäss Art. 173 Abs. 1 Bst. c BV sein, wenn sie bundesrätliche Notverordnungen gemäss Art. 185 Abs. 3 BV ablösen, die eine befristete Geltungsdauer haben.¹⁴²¹ Ein Beispiel ist die Parlamentsverordnung über 497

¹⁴¹⁶ Dazu und zum Folgenden HÄFELIN *et al.*, Bundesstaatsrecht, Rz. 1523; EHRENZELLER, Legislative Gewalt, S. 391 ff.; MAHON, Petit comm. Cst., Art. 185, N 4; MERKER/CONRADIN, BS Komm. BV, Art. 173, N 31; MOERI, Kompetenzen, S. 150 ff.; SAXER, SG Komm. BV, Art. 173 Abs. 1 Bst. a, N 6 ff.; TRÜMLER, Notrecht, Rz. 204; ZIELNIEWICZ, Beteiligung, S. 24.

¹⁴¹⁷ SÄGESSER, Komm. BV, Art. 173, Rz. 688.

¹⁴¹⁸ SAXER, SG Komm. BV, Art. 173 Abs. 1 Bst. a, N 57; SCHOTT/KÜHNE, Grenzen, S. 420; TRÜMLER, Notrecht, Rz. 220. Vgl. auch Rz. 490.

¹⁴¹⁹ SAXER, SG Komm. BV, Art. 173 Abs. 1 Bst. a, N 20, 76.

¹⁴²⁰ GÄCHTER, Demokratie und Dringlichkeit, S. 96.

¹⁴²¹ Vgl. Art. 7d Abs. 2 Bst. a Ziff. 2 RVOG.

ein Verbot der terroristischen Gruppierung «Al-Qaïda» von 2011¹⁴²², welche un-
terdessen durch eine formell-gesetzliche Grundlage abgelöst worden ist.¹⁴²³

III. Aussenpolitische Sondersituationen und verfassungsrechtliche Grundsätze

- 498 Angesichts der verfassungsrechtlichen Grundsätze der parlamentarischen Mitwir-
kung an der Aussenpolitik,¹⁴²⁴ sind die Kompetenzen bei aussenpolitischen Son-
dersituationen wie folgt einzuordnen: In aller Regel ist der BR das unmittelbar
handelnde und gestaltende Organ. Er kann aussenpolitische Verordnungen und
Verfügungen gestützt auf Art. 184 Abs. 3 BV erlassen und auf der Grundlage von
Art. 185 Abs. 1 und 3 BV die äussere Sicherheit i.w.S. schützen, indem er Mass-
nahmen trifft oder verfassungsunmittelbare Verordnungen und Verfügungen er-
lässt. Als gut informiertes, ständig tagungsbereites Exekutivorgan ist er für die
Bewältigung von aussenpolitischen Sondersituationen das am besten geeignete
Organ.
- 499 Der BVer seinerseits fehlt in den allgemeinen auswärtigen Angelegenheiten eine
Befugnis, um in Sondersituationen tätig zu werden. Die konkurrierende Kompe-
tenz der BVer im Bereich der äusseren Sicherheit i.w.S. gemäss Art. 173 Abs. 1
Bst. a und c hat kaum praktische Bedeutung. Aus diesen Gründen ist die Rolle der
BVer eher eine *präventive und regularisierende*. Durch das von ihr 2009 initiierte
Bundesgesetz, das Voraussetzungen und Verfahren für bundesrätliche Vorkehrun-
gen in Sondersituationen definiert, hat sie präventiv darauf hingewirkt, dass die
Balance zwischen Handlungsfähigkeit und demokratischer Legitimation in Son-
dersituationen nicht verloren geht. Auch die stichprobenartige parlamentarische
Oberaufsicht hat einen disziplinierenden Effekt auf den BR.¹⁴²⁵ Die BVer wirkt

¹⁴²² Die Verordnung erfüllte laut BIAGGINI, Notrechts-Falle, S. 109 f., allerdings die
Kriterien für eine Notverordnung gemäss Art. 173 Abs. 1 Bst. c BV nicht.

¹⁴²³ Vgl. Rz. 192.

¹⁴²⁴ Vgl. Rz. 105 ff.

¹⁴²⁵ Vgl. z.B. Bericht GPDel, Fall Tinner, insbesondere S. 5047 ff. In Empfehlung 4
(S. 5061) forderte die GPDel, «dass [der Bundesrat] in Zukunft von seinen
Kompetenzen gemäss Artikel 184 Absatz 3 und Artikel 185 Absatz 3 der Bundes-
verfassung nur restriktiv und nach eingehender Prüfung der Voraussetzungen für deren
Anwendung Gebrauch macht».

zudem regularisierend, wenn sie befristete bundesrätliche Vorkehrungen in Parlamentsverordnungen oder Bundesgesetze überführt oder sie auslaufen lässt.

F. Aussenpolitische Erklärung

National- und Ständerat können «zu wichtigen Ereignissen oder Problemen der Aussen- oder Innenpolitik eine Erklärung abgeben». Im Nationalrat kann nur eine Kommission eine Erklärung beantragen, im Ständerat auch ein einzelnes Mitglied.¹⁴²⁶ Das Instrument existiert in den Räten seit 1986 bzw. 1991. Bei der Einführung im Nationalrat hiess es, eine Erklärung biete sich insbesondere an «bei aussenpolitischen Ereignissen, bei denen die Öffentlichkeit von den politischen Behörden eine Stellungnahme erwartet.»¹⁴²⁷ 500

Erklärungen von National- oder Ständerat sind höchst selten.¹⁴²⁸ Erstmals wurde das Instrument 1989 im Zusammenhang mit Hinrichtungen in China eingesetzt.¹⁴²⁹ 2002 verabschiedeten beide Räte eine aussenpolitische Erklärung zum 25. Jahrestag der ersten beiden Zusatzprotokolle zu den Genfer Abkommen über den Schutz der Opfer bewaffneter Konflikte¹⁴³⁰ sowie zum Inkrafttreten des Römer Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs und den Versuchen der USA, diesen zu schwächen.¹⁴³¹ 2013 kam es zu Erklärungen der Räte zum Steuerstreit mit den USA.¹⁴³² 2018 forderte der Nationalrat mit einer Erklärung das Ende von Kriegsverbrechen in Syrien.¹⁴³³ 2020 rief der Nationalrat die Staatengemeinschaft und alle Konfliktparteien auf, «sich unverzüglich an einem globalen Waffenstillstand zu beteiligen und die Corona-Pandemie und deren Folgen in Kooperation und gegenseitiger Solidarität zu bekämpfen».¹⁴³⁴ 501

¹⁴²⁶ Art. 32 Abs. 1 GRN bzw. Art. 27 Abs. 1 Abs. 1 GRS.

¹⁴²⁷ Bericht Kommission-N, Parlamentsreform, S. 726.

¹⁴²⁸ GRAF, Komm. ParlG, Art. 118, N 26.

¹⁴²⁹ MOERI, Kompetenzen, S. 311.

¹⁴³⁰ AB 2002 N 868 ff. bzw. AB 2002 S 409 ff.

¹⁴³¹ AB 2002 N 2069 ff. bzw. AB 2002 S 1156 ff.

¹⁴³² AB 2013 N 1109 bzw. AB 2013 S 597.

¹⁴³³ AB 2018 N 591 ff.

¹⁴³⁴ Geschäft Parlament, 20.036, Erklärung des Nationalrates. Corona-Pandemie: Für einen globalen Waffenstillstand, 20. April 2020.

- 502 Die Erklärung ist grundsätzlich ein adäquates aussenpolitisches Mittel, um «den Gefühlen und Auffassungen breiter Bevölkerungskreise Ausdruck [zu verleihen], ohne dass dadurch bereits bestimmte staatliche Massnahmen bewirkt werden».¹⁴³⁵ Der Einsatz durch die BVers ist aber eine Rarität geblieben, obwohl kantonale und ausländische Parlamente immer wieder Erklärungen verabschieden.¹⁴³⁶ Das mag damit zusammenhängen, dass mit dem Postulat ein parlamentarischer Vorstosstyp zur Verfügung steht, der ebenfalls deklaratorische Wirkung hat und von einem Rat verabschiedet werden kann. So anerkannte der Nationalrat beispielsweise 2003 den Völkermord an den Armeniern im Jahr 1915 mit einem Postulat.¹⁴³⁷ Zudem dürfte es politisch teilweise interessanter sein, den BR mittels Motion zu verpflichten, eine konkrete Massnahme als Reaktion auf das aussenpolitische Ereignis zu treffen. Erklärungen haben demgegenüber nur symbolischen Charakter, wie zahlreiche Redner bei der zuvor erwähnten Erklärung zu Syrien bemerkten.
- 503 Aussenpolitisch sensibel können Erklärungen sein, die klar im Widerspruch zur Haltung des BR stehen.¹⁴³⁸ Angesichts des demokratischen Verfahrens und der Repräsentativität des beschliessenden Rats sind solche Spannungen aber verfassungsrechtlich vertretbar. Sinnvoll ist es auf jeden Fall, wenn die Exekutive bei der Erarbeitung konsultiert wird.
- 504 Erklärungen von National- und Ständerat sind Instrumente, die mit den verfassungsrechtlichen Grundsätzen der parlamentarischen Mitwirkung an der Aussenpolitik¹⁴³⁹ *weitgehend im Einklang stehen*.¹⁴⁴⁰ Die Räte können in einem formalisierten Verfahren zur Aussenpolitik Stellung nehmen. Erklärungen fördern auch die gemeinsame Verantwortung für die Aussenpolitik, denn sie entstehen in der Regel im Rahmen einer Zusammenarbeit von BVers und BR.

¹⁴³⁵ Bericht Kommission-N, Parlamentsreform, S. 726.

¹⁴³⁶ GRAF, Komm. ParlG, Art. 118, N 26.

¹⁴³⁷ Po. Vaudroz, 02.3069, Anerkennung des Völkermordes an den Armeniern im Jahr 1915, 18. März 2002.

¹⁴³⁸ Der Nationalrat hätte beispielsweise den Völkermord an den Armeniern auch in einer Erklärung anerkennen können. Das im vorstehenden Absatz erwähnte Postulat brachte den BR in eine schwierige Lage, da er selbst eine Anerkennung des Völkermordes ablehnte und von der Türkei für den Entscheid des Nationalrats massiv kritisiert wurde (vgl. news.ch, Nationalrat anerkennt Völkermord an den Armeniern, 16. Dezember 2003, <<http://www.news.ch/Nationalrat+anerkennt+Voelkermord+an+den+Armeniern/161420/detail.htm>> [1. Juni 2019]).

¹⁴³⁹ Vgl. Rz. 105 ff.

¹⁴⁴⁰ In diesem Sinn auch MOERI, Kompetenzen, S. 311.

Fünfter Abschnitt: Fallstudie: Volksinitiative «Gegen Masseneinwanderung»

Dieser Abschnitt zeigt anhand der eidgenössischen Volksinitiative «Gegen Masseneinwanderung» (MEI), wie die BVers die im vierten Abschnitt dargestellten Kompetenzen und Instrumente einsetzt (§ 13) und wie ihre Mitwirkung an der Aussenpolitik dabei zu bewerten ist (§ 14). Diese Fallstudie konzentriert sich auf die Mitwirkung der BVers an der Aussenpolitik gemäss Art. 166 Abs. 1 Halbsatz 1 BV. Nicht behandelt werden die Fragen, ob das Umsetzungsgesetz zur Initiative die Verfassung respektiert¹⁴⁴¹ oder ob die Ausdehnung der Personenfreizügigkeit auf Kroatien rechtmässig war.¹⁴⁴² 505

§ 13 Initiative und Anwendung der Instrumente

A. Inhalt der Initiative

Stimmvolk und Stände haben die MEI am 9. Februar 2014 knapp angenommen.¹⁴⁴³ Die Initiative, die mit Art. 121a BV und der Übergangsbestimmung Art. 197 Ziff. 11 BV in die Verfassung eingegangen ist, umfasste die folgenden Kernelemente: eigenständige Steuerung der Zuwanderung von Ausländerinnen und Ausländern; Begrenzung durch jährliche Höchstzahlen und Kontingente; Verbot des Abschlusses widersprechender völkerrechtlicher Verträge; Regelung der Einzelheiten im Gesetz; Auftrag, der Initiative widersprechende Verträge innert dreier Jahre nach Annahme neu zu verhandeln oder anzupassen. 506

Die Initiative richtete sich insbesondere gegen die seit dem 1. Juni 2002 geltende *Personenfreizügigkeit* mit den EU-Staaten. Diese war mit dem Freizügigkeitsabkommen (FZA) im Rahmen der Bilateralen I eingeführt und später auf die neuen 507

¹⁴⁴¹ Vgl. dazu z.B. UEBERSAX, Ausführungsgesetz, N 1 ff.; BIAGGINI, Komm. BV, Art. 121a, Rz. 4 ff. m.w.H; BIAGGINI, Umsetzung Art. 121a BV, S. 588 ff.

¹⁴⁴² Vgl. dazu z.B. EPINEY, Kroatien-Protokoll, N 1 ff.

¹⁴⁴³ BRB vom 13. Mai 2014 über das Ergebnis der Volksabstimmung vom 9. Februar 2014, BBl 2014 4117.

EU-Staaten erweitert worden.¹⁴⁴⁴ Die BVers hatte das FZA am 8. Oktober 1999 genehmigt und das Stimmvolk es am 21. Mai 2000 angenommen.¹⁴⁴⁵

B. Rechtsetzung

- 508 Bei der MEI waren die *Rechtsetzungskompetenzen* der BVers zentral. Im Jahr 2013 erklärte sie die Initiative für gültig, unterstellte sie dem obligatorischen Referendum und formulierte eine negative Abstimmungsempfehlung.¹⁴⁴⁶ Da der BR davon ausging, dass die MEI unter Beachtung des Non-Refoulement-Prinzips umgesetzt werden kann, sorgte die Gültigkeit im Parlament kaum für Diskussionen.¹⁴⁴⁷ Umstritten war hingegen die Abstimmungsempfehlung.¹⁴⁴⁸ Stimmvolk und Stände folgten der ablehnenden Empfehlung der BVers nicht und nahmen die Initiative 2014 an.
- 509 In der Folge musste sich die BVers im Jahr 2016 mit der Umsetzung der MEI befassen, denn Art. 121a Abs. 5 BV sieht vor, dass «[d]as Gesetz» die Einzelheiten regelt. Als die EU eine Neuverhandlung des FZA ablehnte,¹⁴⁴⁹ schlug der BR der BVers im März 2016 eine gesetzliche Umsetzung mit einer einseitigen Schutzklausel vor, wonach ab einem Schwellenwert Höchstzahlen und Kontingente eingeführt werden.¹⁴⁵⁰ Der BR räumte ein, dass diese Umsetzung spätestens beim Überschreiten des Schwellenwerts nicht mehr mit dem FZA vereinbar wäre und

¹⁴⁴⁴ Botschaft MEI, S. 310. Zur Unvereinbarkeit der MEI mit dem FZA vgl. ebd. S. 335 f.

¹⁴⁴⁵ BB vom 8. Oktober 1999 (AS 2002 1527).

¹⁴⁴⁶ BB über die Volksinitiative «Gegen Masseneinwanderung» vom 27. September 2013, BBl 2013 7351. Die BVers hatte schon zwei Jahre zuvor eine parlamentarische Initiative abgelehnt, die weitgehend der MEI entsprach (Pa.Iv. SVP, 11.478, Stopp der Masseneinwanderung!, 26. September 2011.).

¹⁴⁴⁷ Botschaft MEI, S. 297 ff. Im Jahr 1996 hatte die BVers die Initiative «für eine vernünftige Asylpolitik» wegen eines Verstosses gegen das Non-Refoulement-Prinzip für ungültig befunden (vgl. Rz. 143).

¹⁴⁴⁸ Für die Debatte vgl. AB 2013 N 1120 ff.; AB 2013 N 1773 f. (der Nationalrat empfahl die Ablehnung mit 140:54 Stimmen bei einer Enthaltung); AB 2013 S 814 ff.; AB 2013 S 933 (der Ständerat empfahl die Ablehnung mit 37:5 Stimmen bei keiner Enthaltung).

¹⁴⁴⁹ Botschaft FZA Kroatien, S. 2232 f.

¹⁴⁵⁰ Entwurf BG Zuwanderung.

die EU zu Massnahmen veranlassen könnte, im Extremfall zur Kündigung der Bilateralen.¹⁴⁵¹

Die BVers wollte dieses Risiko nicht in Kauf nehmen und verzichtete auf eine einseitige Schutzklausel. Sie beschloss stattdessen, einen Inländervorrang «light» einzuführen, bei dem offene Stellen in Berufen mit einer gewissen Arbeitslosigkeit zunächst den Regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV) gemeldet werden müssen. Die SPK-N hatten den Vorschlag ins Spiel gebracht.¹⁴⁵² Dieser ging in langen Diskussionen mehrmals zwischen National- und Ständerat hin und her.¹⁴⁵³ Der Grundgedanke eines mit dem FZA vereinbaren Inländervorrangs «light» ohne Höchstzahlen und Kontingenten blieb dabei bestehen. Die gesetzliche Regelung trat am 1. Juli 2018 in Kraft, nachdem die Referendumsfrist unbenützt abgelaufen war.¹⁴⁵⁴ Die BVers hatte sich also – anders als der BR – für eine Variante entschlossen, die das Risiko einer direkten Konfrontation mit der EU und einer Kündigung der Bilateralen stark reduzierte.

Die BVers hat sich auch bei der Konkretisierung des Gesetzes *auf Verordnungsebene* im Rahmen ihrer Rechtsetzungskompetenzen eingebracht. SPK-N und SPK-S haben zu den Verordnungsentwürfen des BR im November 2017 Stellung genommen.¹⁴⁵⁵ Der BR hatte den Kommissionen seine Entwürfe zur Konsultation unterbreitet, wobei die Grundlage dafür vermutlich das Konsultationsrecht bei Verordnungen (Art. 151 ParlG) und nicht das aussenpolitische Konsultationsrecht (Art. 152 ParlG) war. Im Dezember 2018 verabschiedete der BR die definitiven Verordnungsänderungen und berücksichtigte dabei insbesondere ein Anliegen der

¹⁴⁵¹ Botschaft Zuwanderung, S. 3073.

¹⁴⁵² SDA, Zuwanderung – Nationalratskommission will Bilaterale nicht gefährden, 2. September 2016, <<https://www.parlament.ch/de/services/news/Seiten/sda-spk-n-2016-09-02.aspx>> [1. Juni 2019].

¹⁴⁵³ AB 2016 N 1496 ff.; AB 2016 S 921 ff.; AB 2016 N 1992 ff.; AB 2016 S 1039 ff.; AB 2016 N 2137 ff.; AB 2016 N 2314 ff.; AB 2016 S 1253.

¹⁴⁵⁴ BB vom 16. Dezember 2016, AS 2018 733.

¹⁴⁵⁵ SPK-S, Konsequente Durchsetzung der Meldepflicht für freie Stellen bei überdurchschnittlicher Arbeitslosigkeit, 17. November 2017, <<https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-spk-s-2017-11-17.aspx>>; SPK-N, Umsetzung des «Inländervorrangs» auf Verordnungsebene: Kommission gibt Empfehlungen ab, 10. November 2017, <<https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-spk-n-2017-11-10.aspx>>. [Jeweils 1. Juni 2019].

SPK-N, die einen höheren Schwellenwert bei der gesamtschweizerischen Arbeitslosenquote gefordert hatte.¹⁴⁵⁶

- 512 Die rechtsetzenden Kompetenzen der BVers kamen ansatzweise auch bei der Volksinitiative «Raus aus der Sackgasse! Verzicht auf die Wiedereinführung von Zuwanderungskontingenten», der sogenannten *RASA-Initiative*, zum Zug. Diese hatte die Aufhebung der MEI-Verfassungsbestimmungen zum Ziel.¹⁴⁵⁷ Der BR beantragte der BVers, die Initiative Stimmvolk und Ständen zur Ablehnung zu empfehlen.¹⁴⁵⁸ Dies tat die BVers und sie wies auch Gegenvorschläge von Minderheiten der SPK zurück.¹⁴⁵⁹ Die Empfehlung der BVers spielte am Ende keine Rolle mehr, weil das Komitee die Initiative zurückzog und eine Abstimmung entfiel.¹⁴⁶⁰

C. Oberaufsicht

- 513 Seit Annahme der MEI im Jahr 2014 hat die BVers ihre Oberaufsicht dank zahlreichen *Berichten des BR* ausüben können. Diese thematisierten die innerstaatlichen Arbeiten zur Umsetzung von Art. 121a BV und die Bemühungen, mit der EU eine Revision des FZA zu verhandeln, in den Aussenpolitischen Berichten¹⁴⁶¹ und den Geschäftsberichten der Jahre 2014–2017.¹⁴⁶² Der BR zeigte dabei auch

¹⁴⁵⁶ BR, Umsetzung von Art. 121a BV: Bundesrat verabschiedet Verordnungsänderungen, 8. Dezember 2017, <<https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-69163.html>> [1. Juni 2019].

¹⁴⁵⁷ Botschaft RASA-Initiative, S. 3345.

¹⁴⁵⁸ Botschaft RASA-Initiative, S. 3355 f.

¹⁴⁵⁹ AB 2017 N 1441 ff.; AB 2017 S 910 ff.

¹⁴⁶⁰ Eidgenössische Volksinitiative «Raus aus der Sackgasse! Verzicht auf die Wiedereinführung von Zuwanderungskontingenten», Rückzug, 9. Januar 2018, BBl 2018 215. Es begründete seinen Entscheid damit, dass das Parlament bei der Umsetzung der MEI auf Kontingente verzichtet hatte (SRF, RASA-Initiative wird zurückgezogen, 12. Dezember 2017, <<https://www.srf.ch/news/schweiz/raus-aus-der-sackgasse-rasa-initiative-wird-zurueckgezogen>> [1. Juni 2019]).

¹⁴⁶¹ Aussenpolitische Berichte 2017 (S. 1806 ff.), 2016 (S. 1257 ff., 1303 ff.), 2015 (615 ff., 649 f., 656 ff.) und 2014 (S. 1073 ff., 1102 ff.).

¹⁴⁶² Geschäftsberichte des Bundesrates – Band I, Jahre 2017 (insbes. S. 102), 2016 (S. 72), 2015 (S. 107) und 2014 (S. 92 f.), <<https://www.bk.admin.ch/bk/de/home/dokumentation/fuehrungsunterstuetzung/geschaeftsbericht/archiv-geschaeftsbericht-band-i.html>> [1. Juni 2019].

den Konnex zu den parallel laufenden Verhandlungen über ein institutionelles Abkommen mit der EU auf. Die MEI war auch Thema in Berichten zur Aussenwirtschaftspolitik.¹⁴⁶³ Da die Berichte in den Kommissionen diskutiert wurden und National- und Ständerat davon Kenntnis nahmen, konnten sich die Ratsmitglieder zur Thematik äussern und dem BR ihre Vorstellungen bekannt geben.¹⁴⁶⁴ Weiter gab es verschiedene spezifische Berichte, etwa zu möglichen Umsetzungsmodellen¹⁴⁶⁵ oder zu den Auswirkungen der MEI auf die völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz.¹⁴⁶⁶

Auch im Kontext *laufender Kontrollen* des Parlaments war Art. 121a BV ein Thema. So befasste sich die GPK-N mit den flankierenden Massnahmen zur Personenfreizügigkeit und den darauf bezogenen Auswirkungen der MEI.¹⁴⁶⁷ 514

Schliesslich waren zahlreiche *Informationsvorstösse* zur MEI zu verzeichnen. Interpellationen verlangten etwa Auskunft zum Vorgehen des BR bei der Umsetzung kurz nach der Annahme¹⁴⁶⁸ oder später,¹⁴⁶⁹ zur Reaktion der 515

¹⁴⁶³ Z.B. Bericht Aussenwirtschaftspolitik 2014, S. 1490 f., 1508 ff.

¹⁴⁶⁴ Z.B. Votum Schneider-Schneiter, AB 2016 N 33, bei der Diskussion des Aussenpolitischen Berichts 2015.

¹⁴⁶⁵ Expertenbericht Umsetzung von Art. 121a BV, Synthesebericht, 13. Juni 2014, <<https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/eu/fza/personenfreizuegikeit/umsetz-mei/syntheseber-experten-d.pdf>> [1. Juni 2019].

¹⁴⁶⁶ Direktion für Völkerrecht, Auswirkungen der neuen Verfassungsbestimmungen Art. 121a und Art. 197 Ziff. 9 auf die völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz, 26. Mai 2014, <<https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/eu/fza/personenfreizuegikeit/umsetz-mei/auswirkung-voelkerrecht-d.pdf>> [1. Juni 2019]. Anlass war unter anderem das Po Tornare, 14.3200, Neuer Verfassungsartikel 121a. Vereinbarkeit mit den internationalen Verpflichtungen der Schweiz, 20. März 2014.

¹⁴⁶⁷ Bericht GPK-N Flankierende Massnahmen, S. 7661 ff.; GPK/GPDeI, Jahresbericht 2015, S. 6266 f.

¹⁴⁶⁸ Z.B. Ip. Minder, 14.3027, Annahme der Volksinitiative «gegen Masseneinwanderung». Wie weiter?, 4. März 2014; Ip. SVP, 14.3032, Rasche Umsetzung der neuen Verfassungsbestimmung zur Begrenzung der Zuwanderung, 4. März 2014; Ip. SP, 14.3033, Offene Fragen nach der Aufnahme von Artikel 121a in die Bundesverfassung, 5. März 2014; Ip. Grüne, 14.3034, Notwendige Reaktionen auf die Abstimmung vom 9. Februar 2014, 5. März 2014.

¹⁴⁶⁹ Z.B. Ip. SVP, 16.3367, Bedenkliche Entwicklungen in der Erwerbslosenstatistik, 31. Mai 2016; Ip. Riklin, 15.3977, Schweiz und EU. Neues Mandat nach Ernennung des Chef-Unterhändlers, 24. September 2015.

EU,¹⁴⁷⁰ zu den Verhandlungen mit der EU über eine Revision des FZA,¹⁴⁷¹ zu den Auswirkungen¹⁴⁷² oder zur Umsetzung im innerstaatlichen Recht.¹⁴⁷³

D. Aufträge

- 516 Nach der Annahme der MEI verabschiedete die BVers verschiedene *Aufträge* in der Form von Postulaten und Motionen. Ein Postulat verlangte etwa die Berechnung der Kosten einer Kündigung des FZA,¹⁴⁷⁴ ein anderes einen Bericht zu den Auswirkungen auf völkerrechtliche Verpflichtungen.¹⁴⁷⁵ Angenommene Motionen forderten ein Monitoring über die Wirkung der Umsetzung der MEI,¹⁴⁷⁶ enthielten den Auftrag, nach Annahme der MEI «die erreichte Qualität unserer Be-

¹⁴⁷⁰ Z.B. Ip. SVP, 17.3097, Wie lange soll die Schweiz noch der Spielball der EU sein?, 13. März 2017.

¹⁴⁷¹ Z.B. Ip. Brunner, 14.5606, Prioritäten im Verhandlungsmandat zur Anpassung der Personenfreizügigkeit, 2. Dezember 2014.

¹⁴⁷² Z.B. Ip. Tornare, 16.3139, Initiative «gegen Masseneinwanderung». Welche Risiken bestehen für die Bildungs- und Forschungslandschaft?, 17. März 2016; Anf. Barazzone, 15.1076, Volksinitiative «gegen Masseneinwanderung». Wie hoch sind die Regulierungskosten für die Unternehmen?, 24. September 2015; Ip. Semadeni, 14.3144, Artikel 121a der Bundesverfassung. Welche Massnahmen für den Tourismus?, 19. März 2014.

¹⁴⁷³ Z.B. Ip. Bourgeois, 19.3046, Masseneinwanderung und Stellenmeldepflicht: eine Bestandsaufnahme, 6. März 2019; Ip. Addor, 17.4222, Umsetzung von Artikel 121a der Bundesverfassung. Wurden die Schwellenwerte so festgelegt, dass das Gesetz nicht angewendet werden muss?, 15. Dezember 2017; Ip. Kiener Nellen, 15.3738, Status der 100 000 Sans-Papiers verbessern und ihr Potenzial besser nutzen, 19. Juni 2015.

¹⁴⁷⁴ Po. Regazzi, 15.4009, Allfällige Kündigung des Freizügigkeitsabkommens. Kosten für die Schweizer Wirtschaft, 24. September 2015. Der BR beantragte die Annahme, da er einen solchen Bericht ohnehin schon in Auftrag gegeben hatte (vgl. SECO, Volkswirtschaftliche Auswirkungen eines Wegfalls der Bilateralen I, <https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Aussenwirtschaftspolitik_Wirtschaftliche_Zusammenarbeit/Wirtschaftsbeziehungen/Wirtschaftsbeziehungen_mit_der_EU/wirtschaftliche-bedeutung-der-bilateralen-i/volkswirtschaftliche-auswirkungen-eines-wegfalls-der-bilateralen.html> [1. Juni 2019]).

¹⁴⁷⁵ Vgl. den Hinweis in Fn. 1466.

¹⁴⁷⁶ Mo. CVP, 16.4151, Monitoring über die Wirkung der Umsetzung der Masseneinwanderungs-Initiative, 16. Dezember 2016.

ziehungen zur Europäischen Union zu gewährleisten»¹⁴⁷⁷ oder zielten darauf ab, bei der Umsetzung der MEI inländische Arbeitskräfte zu fördern.¹⁴⁷⁸ Eine eingereichte Motion, die den BR im Falle eines Scheiterns einer Neuverhandlung des FZA mit dessen Kündigung beauftragt hätte,¹⁴⁷⁹ wäre verfassungsrechtlich problematisch gewesen, weil sie in die exklusiven Zuständigkeiten des BR eingegriffen hätte.¹⁴⁸⁰ Der Nationalrat lehnte die Motion jedoch ab.

E. Politische Planung

Die Umsetzung der MEI wurde auch in die *politische Planung* aufgenommen. Die 517
Legislaturplanung 2015–2019 enthielt beispielsweise ein Ziel zur Entwicklung der Beziehungen mit der EU, das eine Lösung bei der Zuwanderungsfrage umfasst sowie ein Ziel zur Steuerung der Migration.¹⁴⁸¹ Einen Antrag aus dem Parlament, im zweitgenannten Ziel explizit zu erwähnen, dass die Schweiz die Migration (gemäss der Terminologie der MEI) «eigenständig durch Kontingente und Inländer-vorrang» steuert, lehnte der Nationalrat ab.¹⁴⁸² Gleich verhielt es sich mit einem Antrag, die «unbefristete Weiterführung und Weiterentwicklung der bilateralen Verträge, insbesondere des Freizügigkeitsabkommens» als Ziel aufzunehmen.¹⁴⁸³

F. Finanzkompetenzen

Die *Finanzkompetenzen* der BVers kamen bei der Umsetzung der MEI nicht direkt 518
zum Zug. Kurz nach Annahme der Initiative spielten sie aber indirekt eine Rolle, als der BR dem Parlament im Mai 2014 einen Rahmenkredit von 45 Millionen Franken beantragte, um die Erweiterung der EU auf Kroatien finanziell zu unter-

¹⁴⁷⁷ Mo. SP, 14.3120, Die Partnerschaft mit Europa sicherstellen, 19. März 2014.

¹⁴⁷⁸ Z.B. Mo. BDP, 14.3844, Gesetzliche Änderungen zur Förderung inländischer Arbeitskräfte, 25. September 2014.

¹⁴⁷⁹ Mo. SVP, 14.4219, Neuverhandlung und Anpassung des Freizügigkeitsabkommens, 12. Dezember 2014.

¹⁴⁸⁰ Vgl. zur Problematik solcher Motionen Rz. 249 ff.

¹⁴⁸¹ Botschaft Legislaturplanung 2015–2019, S. 1166 f. bzw. 1183 f.

¹⁴⁸² AB 2016 N 613 ff.

¹⁴⁸³ AB 2016 N 599 ff.

stützen.¹⁴⁸⁴ Im Parlament gab es Stimmen, die den Beitrag der Schweiz an Kroatien sistieren wollten, um Konzessionen der EU beim schweizerischen Anliegen, das FZA neu zu verhandeln, zu erwirken. Das Ansinnen hatte allerdings weder im National- noch im Ständerat Erfolg.¹⁴⁸⁵

G. Völkerrechtliche Verträge

- 519 Weil die EU im Juli 2014 eine Neuverhandlung des FZA aufgrund der MEI von vornherein ablehnte,¹⁴⁸⁶ hat sich die BVers im Rahmen ihrer *Kompetenzen bei völkerrechtlichen Verträgen* nicht zu einem geänderten Abkommen äussern können. Da aber aufgrund der Erweiterung der EU zeitgleich die Ausdehnung des bestehenden FZA auf Kroatien zur Diskussion stand, kamen diese Kompetenzen trotzdem zur Anwendung.
- 520 EU-Kommission und BR hatten sich schon im August 2013 grundsätzlich über die Ausdehnung des FZA auf Kroatien geeinigt. Da aber im Februar des Folgejahres Art. 121a Abs. 4 BV in die Verfassung einging, wonach keine völkerrechtlichen Verträge abgeschlossen werden dürfen, die den Bestimmungen der MEI widersprechen, suspendierte der BR die parlamentarische Genehmigung und die Ratifikation zunächst. Erst als sich im März 2016 eine Lösung mit der EU abzuzeichnen schien, legte er der BVers das Protokoll III über die Ausdehnung auf Kroatien zur Genehmigung vor¹⁴⁸⁷ – gleichzeitig mit seinem Vorschlag zur Umsetzungsgesetzgebung.¹⁴⁸⁸ Er beantragte der BVers, ihn zur Ratifikation des völkerrechtlichen Vertrags zu ermächtigen.¹⁴⁸⁹ Nach langer Diskussion entschloss sich die BVers aber, die Ermächtigung an eine Bedingung zu knüpfen. Erst «wenn mit der Europäischen Union eine mit der schweizerischen Rechtsordnung vereinbare Regelung zur Steuerung der Zuwanderung besteh[e]», dürfe der BR die Ratifikation vorneh-

¹⁴⁸⁴ Botschaft Erweiterungsbeitrag Kroatien.

¹⁴⁸⁵ AB 2014 S 725 ff.; AB 2014 N 2329 ff.

¹⁴⁸⁶ Brief der Hohen Vertreterin der EU für Aussen- und Sicherheitspolitik Catherine Ashton an Bundespräsident Didier Burkhalter, 24. Juli 2014, <https://www.eda.admin.ch/dam/dea/de/documents/eu/Antwort-EU-auf-Schweizer-Revisionsbegehren-24-7-2014_EN.pdf> [1. Juni 2019].

¹⁴⁸⁷ Botschaft FZA Kroatien, S. 2232 ff.

¹⁴⁸⁸ Botschaft Zuwanderung.

¹⁴⁸⁹ Art. 1 Abs. 2 Entwurf BB, 4. März 2016, BBl 2016 2257.

men.¹⁴⁹⁰ Zwar hatte der BR sowieso kundgetan, mit der Ratifikation zuwarten zu wollen. Am Ende setzte sich aber – nach einer Einigungskonferenz – der Ständerat durch, der eine ausdrückliche Bedingung in den BB aufnehmen wollte.¹⁴⁹¹

Nachdem die BVers das Umsetzungsgesetz zu Art. 121a BV verabschiedet hatte, ratifizierte der BR am 16. Dezember 2016 das Kroatien-Protokoll. Er argumentierte, der vom Parlament beschlossene Inländervorrang «light» sei «FZA-konform», weshalb die Bedingung für die Ratifikation erfüllt sei.¹⁴⁹² Bemerkenswert war, dass die BVers die Umsetzungsgesetzgebung zu diesem Zeitpunkt zwar verabschiedet hatte, die Referendumsfrist jedoch noch bis am 17. April 2017 lief. Als das Kroatien-Protokoll am 1. Januar 2017 in Kraft trat, lag demnach noch keine definitive Lösung vor. Das Vorgehen kann damit erklärt werden, dass der BR unter grossem Druck stand, die vollassozierte Teilnahme der Schweiz am EU-Forschungsprogramm «Horizon 2020» durch eine zügige Ratifikation des Kroatien-Protokolls zu sichern.¹⁴⁹³ 521

Die BVers hat mit der bedingten Genehmigung des Kroatien-Protokolls dem BR ein Signal gegeben, die angenommene MEI zu respektieren und nicht vorschnell zur Ratifikation zu schreiten. Dass der BR trotz noch möglichem Referendum gegen die Umsetzungsgesetzgebung das Kroatien-Protokoll ratifizierte, zeigt, dass Bedingungen in Genehmigungsbeschlüssen begrenzt wirksam sind. Schlussendlich beurteilt der BR gestützt auf seine exklusive Zuständigkeit für den Ratifikationsakt, ob eine Bedingung erfüllt ist. 522

¹⁴⁹⁰ Art. 1 Abs. 2 BB, 17. Juni 2016, AS 2016 5233. Zur Zulässigkeit von Bedingungen bei Genehmigungsbeschlüssen vgl. Rz. 356 ff.

¹⁴⁹¹ AB 2016 N 633 ff.; AB 2016 S 309 ff.; AB 2016 N 917 ff.; AB 2016 S 445 ff.; AB 2016 N 1048 ff.; AB 2016 S 529 ff.; AB 2016 N 1121 ff.; AB 2016 S 544 ff.; AB 2016 N 1218 ff.; AB 2016 S 572.

¹⁴⁹² BR, Schweiz ratifiziert Kroatien-Protokoll, 16. Dezember 2016, <<https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-64991.html>> [1. Juni 2019].

¹⁴⁹³ Die Medienmitteilung (ebd.) spricht ausdrücklich davon, dass die Ratifikation des Kroatien-Protokolls die Teilnahme der Schweiz an «Horizon 2020» «ermöglicht».

H. Aussenpolitische Informations- und Konsultationsrechte

- 523 Obwohl die EU schon kurz nach Annahme der MEI im Februar 2014 signalisiert hatte, das FZA nicht neu verhandeln zu wollen, verfolgte der BR dieses Ziel weiter. Im Oktober desselben Jahres verabschiedete er den Entwurf des Verhandlungsmandats. Er konsultierte vor der Festlegung der definitiven Version die APK von National- und Ständerat gemäss Art. 152 Abs. 3 ParlG.¹⁴⁹⁴ Das bundesrätliche Mandat war offenbar eher weit formuliert und enthielt die selbstständige Steuerung der Zuwanderung durch die Schweiz, den Erhalt der bilateralen Verträge und den Schutz gegen Lohndumping als Eckwerte. Die APK-S hiess das Mandat einstimmig gut und nahm dabei zur Kenntnis, dass die EU nicht über Kontingente, wie sie die MEI forderte, verhandeln wollte.¹⁴⁹⁵ Die APK-N tat es ihr gleich, empfahl allerdings dem BR auch die Anliegen des Forschungs- und Innovationsplatzes Schweiz im Mandat zu berücksichtigen, inkl. Teilnahme am Forschungsprogramm «Horizon 2020».¹⁴⁹⁶ Der BR verabschiedete das definitive Mandat im Februar 2015. Es enthielt offenbar (nur noch) zwei gleichwertige Ziele für die Verhandlungen: die eigenständige Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung sowie die Sicherung des bilateralen Wegs.¹⁴⁹⁷
- 524 Die APK verfolgten die Verhandlungen im Rahmen ihrer Informationsrechte gemäss Art. 152 Abs. 2 ParlG. Das Thema war Gegenstand des ständigen Traktandums «europapolitischen Aktualitäten»¹⁴⁹⁸ und wurde teilweise auch speziell

¹⁴⁹⁴ Bundesrat, Bundesrat will mit der EU über Personenfreizügigkeit verhandeln, 8. Oktober 2014, <https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/aktuell/news/2014/ref_2014-10-080.html> [1. Juni 2019].

¹⁴⁹⁵ SDA, Pressekonferenz APK-S: Schweiz-EU – Ständeratskommission gibt grünes Licht für Verhandlungen mit EU, 16. Oktober 2014, <<https://www.parlament.ch/de/services/news/Seiten/2014/mm-sda-2014-10-16.aspx>> [1. Juni 2019].

¹⁴⁹⁶ SDA, Point de Presse APK-N, Schweiz-EU – Nationalratskommission gibt grünes Licht für Verhandlungen mit der EU, 3. November 2014, <<https://www.parlament.ch/de/services/news/Seiten/2014/mm-sda-2014-11-03.aspx>> [1. Juni 2019].

¹⁴⁹⁷ Botschaft Zuwanderung, S. 3018.

¹⁴⁹⁸ Vgl. zu den ständigen Traktanden, Rz. 452.

traktandiert.¹⁴⁹⁹ Zudem brachten sich die APK auch bei der Umsetzungsgesetzgebung zu Art. 121a BV ein, für welche die SPK federführend zuständig waren, was die Verzahnung von Innen- und Aussenpolitik bei diesem Dossier gut aufzeigt.¹⁵⁰⁰

Da die konsultierten Eckwerte des Verhandlungsmandats, die Stellungnahmen der APK und das definitive Mandat nicht öffentlich sind, lässt sich der Effekt der Konsultation nur schwer beurteilen. Immerhin lässt sich sagen, dass die APK von Anfang an den bundesrätlichen Kurs unterstützt haben, nebst der Steuerung der Zuwanderung auch den Erhalt der Bilateralen als essentielles Verhandlungsziel anzustreben. Die APK-N lehnte es sogar ausdrücklich ab, die Steuerung der Zuwanderung als einziges Ziel zu formulieren.¹⁵⁰¹ Der parlamentarische Sukkurs hat dazu beigetragen, dass der BR von Anfang an eine Lösung suchte, welche die Bilateralen möglichst nicht gefährdete.

525

I. Internationale Beziehungen der Bundesversammlung

Die BVers hat im Rahmen ihrer internationalen Beziehungen die Folgen der MEI verschiedentlich zur Sprache gebracht. Dies etwa bei parlamentarischen Besuchen aus Österreich, Schweden und Italien.¹⁵⁰² Die Umsetzung war auch Gesprächs-

526

¹⁴⁹⁹ Z.B. APK-S, Kommission informiert sich über verschiedene europapolitische Themen, 15. April 2016, <<https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-apk-s-2016-04-15.aspx>> [1. Juni 2019].

¹⁵⁰⁰ Z.B. APK-S, Kommission befasst sich mit den aussenpolitischen Aspekten der Zuwanderungssteuerung, 21. Oktober 2016, <<https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-apk-s-2016-10-21.aspx>> [1. Juni 2019].

¹⁵⁰¹ SDA, Point de Presse APK-N, Schweiz-EU – Nationalratskommission gibt grünes Licht für Verhandlungen mit der EU, 3. November 2014, <<https://www.parlament.ch/de/services/news/Seiten/2014/mm-sda-2014-11-03.aspx>> [1. Juni 2019].

¹⁵⁰² Parlament, Italienische Parlamentsmitglieder zu Besuch in Bern und im Tessin, 7. Dezember 2017, <<https://www.parlament.ch/de/services/news/Seiten/italy-del-i-2017-12-6-7.aspx>>; Parlament, Die Delegation für die Beziehungen zum Deutschen Bundestag (Del-D) empfängt die deutsch-schweizerischen Parlamentariergruppe des Bundestages vom 2.-4. November in der Schweiz, 2. November 2016, <<https://www.parlament.ch/de/services/news/Seiten/germany-del-2016-11-02-04.aspx>>; Parlament, Offizieller Besuch des Präsidenten des schwedischen Reichstags, Urban Ahlin, 22. September 2015, <<https://www.parlament.ch/de/services/news/Seiten/sweden-2015-09-22-24.aspx>>; Parlament, Offizieller Besuch des Präsidenten des österreichi-

thema bei Besuchen von Mitgliedern der BVer im Ausland, u.a. in Frankreich, Italien und Deutschland.¹⁵⁰³ Nach Annahme der MEI im Jahr 2014 thematisierte auch die EFTA/EU-Delegation der BVer die Folgen der Initiative intensiv und regelmässig mit Vertreterinnen und Vertretern des Europäischen Parlaments, der Europäischen Kommission und anderen Akteuren.¹⁵⁰⁴

- 527 Die BVer hat also die Folgen der MEI im Rahmen ihrer internationalen Beziehungen aktiv zur Sprache gebracht. Die verschiedenen Delegationen haben für den demokratischen Entscheid um Verständnis geworben, über den Prozess der Umsetzung informiert und die Anliegen der Schweiz vertreten.

schen Bundesrates Herr Gottfried Kneifel, 8. September 2015, <<https://www.parlament.ch/de/services/news/Seiten/austria-2015-09-08.aspx>>. [Jeweils 1. Juni 2019].

¹⁵⁰³ Parlament, Paris – Besuch der Delegation für die Beziehungen zum französischen Parlament, 5. Oktober 2016, <<https://www.parlament.ch/de/services/news/Seiten/france-del-f-2016-10-04-05.aspx>>; Parlament, Rom-Besuch der Delegation für die Beziehungen zum italienischen Parlament, 27. Juni 2016, <<https://www.parlament.ch/de/services/news/Seiten/italy-del-i-2016-06-27-28.aspx>>; Nationalratspräsident Ruedi Lustenberger besucht Österreich und Deutschland, 6. Oktober 2014, <<https://www.parlament.ch/de/services/news/Seiten/president-national-council-austria-germany-2014-10-06-10.aspx>>. [Jeweils 1. Juni 2019].

¹⁵⁰⁴ Delegation EFTA/EP, Bericht 2017; 31. Dezember 2017, <https://www.parlament.ch/centers/kb/Documents/2018/Kommissionsbericht_EFTA_EU-V_18.010_2017-12-31.pdf>; Delegation EFTA/EP, Bericht 2016; 31. Dezember 2016, <https://www.parlament.ch/centers/kb/Documents/2017/Kommissionsbericht_EFTA_EU-V_17.010_2016-12-31.pdf>; Delegation EFTA/EP, Bericht 2015; 31. Dezember 2015, <https://www.parlament.ch/centers/kb/Documents/2016/Kommissionsbericht_EFTA_EU-V_16.010_2015-12-31.pdf>; Delegation EFTA/EP, Bericht 2014, 31. Dezember 2014, <https://www.parlament.ch/centers/kb/Documents/2015/Kommissionsbericht_EFTA_EU-V_15.010_2015-04-06.pdf>. [Jeweils 1. Juni 2019].

§ 14 Bewertung der Mitwirkung

Im Zusammenhang mit der MEI hat die BVers im Sinn von Art. 166 Abs. 1 BV *gemeinsam mit dem BR die aussenpolitische Verantwortung getragen* und ihre *Pflicht, die Aussenpolitik mitzugestalten* wahrgenommen. Eine aktive Rolle spielte die BVers vor allem bei den rechtsetzenden Entscheiden zur Umsetzung der Initiative. Statt dem BR zu folgen, der ein gewisses Risiko für den Fortbestand der Bilateralen in Kauf nehmen wollte, entschloss sie sich mit dem Inländervorrang «light» für eine Lösung, welche dieses Risiko stark reduzierte. Dass das Parlament aussenpolitische Erwägungen stärker gewichtete und das Feld nicht dem BR überliess, ist bemerkenswert. Das Vorgehen der BVers zeugt von ihrem aussenpolitischen Gestaltungswillen und -vermögen. 528

Die Folgearbeiten zur MEI zeigen, wie *Kooperation und Koordination* zwischen BR und BVers in der Aussenpolitik funktionieren können. Vom Einreichen der Initiative bis zu deren Umsetzung auf Verordnungsstufe ging das Geschäft immer wieder zwischen BR und BVers hin und her. Dabei war seitens der BVers das Bedürfnis zu erkennen, informiert zu sein und sich substantiell einzubringen. Der BR implizierte das Parlament durch Berichte, Informationen und Konsultationen und berücksichtigte die Rückmeldungen verschiedentlich. Die BVers hat sich zudem bemüht, im Rahmen ihrer eigenen internationalen Beziehungen die Entwicklungen zu erklären und die Interessen der Schweiz ergänzend zum BR zu vertreten. 529

Die BVers hat sich weitgehend *ihrer Eignung als Organ im Verfassungsstaat* entsprechend engagiert. Bei der Umsetzungsgesetzgebung, dem Erweiterungsbeitrag an und der Ausdehnung des FZA auf Kroatien hat sie wichtige Leitentscheide strategisch-langfristiger Natur getroffen und demokratisch legitimiert. Sie hat die *Grenzen der Mitwirkung aufgrund des Gewaltenteilungsprinzips* respektiert. Zu den Eckwerten des Mandats betreffend eine Neuverhandlung des FZA haben die APK Stellung genommen, ohne jedoch dem BR stark einschränkende Empfehlungen zu geben. Vielmehr begrüsst sie ausdrücklich das relativ offene Mandat. Eine Motion, die den BR unter Umständen zur Kündigung des FZA verpflichten wollte und damit in seine verfassungsrechtlich exklusiven Kompetenzen eingegriffen hätte, lehnte der Nationalrat ab. 530

Die erfolgte Konsultation zum Verhandlungsmandat zeigt auch die Relevanz der *dynamischen Mitwirkung* der BVers. Der BR wusste dadurch frühzeitig, dass die BVers den Erhalt der Bilateralen hoch gewichtet und ein allfälliges Verhandlungsergebnis und die Umsetzungsgesetzgebung dies berücksichtigen müssen. 531

- 532 Im Zusammenhang mit der MEI hat die BVerf die meisten ihrer *allgemeinen und speziellen Instrumente zur Mitwirkung an der Aussenpolitik* eingesetzt. Das zeigt, dass ihre Mitwirkungsmöglichkeiten weit über das klassische Recht hinausgehen, völkerrechtliche Verträge zu genehmigen. Insbesondere mit der Rechtsetzung konnte sie einen entscheidenden Beitrag leisten. Auch die Finanzkompetenzen und die aussenpolitischen Konsultationsrechte erlaubten es der BVerf, das Geschehen mitzuprägen.
- 533 Alles in allem *entsprechen die Aktivitäten der BVerf im Zusammenhang mit der MEI sehr gut den verfassungsrechtlichen Grundsätzen der parlamentarischen Mitwirkung an der Aussenpolitik*.¹⁵⁰⁵ Die BVerf übernahm aussenpolitische Verantwortung, stand mit dem BR in einem konstanten Austausch und prägte den langfristig-strategischen Kurs. Sie engagierte sich im Rahmen ihrer Eignung als Legislativorgan für wichtige Fragen, indem sie sich für den Inländervorrang «light» und eine bedingte Genehmigung des Kroatien-Protokolls entschied.

¹⁵⁰⁵ Vgl. zu den Grundsätzen Rz. 105 ff.

Sechster Abschnitt: Schlussbetrachtungen: Möglichkeiten und Grenzen parlamentarischer Mitwirkung

Internationalisierung: Herausforderung und Chance für die Bundesversammlung

Die Internationalisierung hat dazu geführt, dass sich wichtige Entscheidprozesse von den Staaten auf die bilaterale, regionale oder globale Ebene verschoben haben. Als politisch und wirtschaftlich eng verflochtener Staat ist die Schweiz *zunehmend darauf angewiesen, sich international einzubringen*, um ihre Interessen wahrzunehmen. 534

Innerhalb der Schweiz hat durch den Wandel der Aussenpolitik der BR gegenüber der BVers an Gewicht gewonnen. Als agiles Exekutivorgan, das auf die Ressourcen, Expertise sowie Netzwerke der Bundesverwaltung zurückgreifen kann und die Schweiz nach aussen vertritt, kann er sich direkt an internationalen Entscheidprozessen beteiligen. *Die BVers sieht sich im Vergleich zum BR geschwächt*. Sie erleidet einen Steuerungsverlust, da sie bedeutende Entscheide seltener im Rahmen ihrer legislativen Kernkompetenz treffen kann. 535

Dass die Aussenpolitik sich stark gewandelt hat und heute als Dimension aller Politikbereiche zu verstehen ist, *verschafft der BVers gleichzeitig einen demokratisch begründeten Anspruch, verstärkt an der Aussenpolitik mitzuwirken*. 536

Möglichkeiten parlamentarischer Mitwirkung

Die BVers kann diesen Anspruch geltend machen, indem sie ihre mannigfaltigen verfassungsrechtlichen Zuständigkeiten nutzt, um sich aktiv an der Gestaltung der Aussenpolitik zu beteiligen. 537

Im Rahmen der *Rechtsetzung* trägt sie wesentlich dazu bei, völkerrechtliche Verpflichtungen in der Schweizer Rechtsordnung zu konkretisieren sowie allfällige Spannungen zwischen Völker- und Landesrecht zu begrenzen. Sie kann Volksinitiativen zur Aussenpolitik für gültig oder ungültig erklären, Abstimmungsempfehlungen formulieren und völkerrechtskonforme Umsetzungsgesetzgebungen verabschieden. Die Rechtsetzung hat es der BVers auch ermöglicht, die ausserpolitischen Entscheidverfahren anzupassen und sich gegenüber dem BR eine stärkere 538

Rolle zuzusichern. Sie dient schliesslich in immer mehr Bereichen dazu, die Aussenpolitik inhaltlich gehaltvoll zu normieren. Da die BVerf. dabei auf der generell-abstrakten Ebene ansetzt, befasst sie sich mit Grundsatzfragen und nicht mit der operationellen Führung der Aussenpolitik, die dem BR obliegt. Sie handelt entsprechend ihrer funktionalen Organeignung. Das Potential, mit der Rechtsetzung die Aussenpolitik inhaltlich zu gestalten, ist noch nicht ausgeschöpft.

- 539 Ein wichtiges aussenpolitisches Instrument der BVerf. sind die *parlamentarischen Vorstösse*, die sich auf ihr Oberaufsichts- und Auftragsrecht stützen. Sowohl die Zahl aussenpolitischer Vorstösse als auch ihr Anteil an allen Vorstössen haben deutlich zugenommen. Das zeugt vom Interesse und Gestaltungswillen der BVerf. Die Informationsvorstösse (Anfrage, Interpellation und Frage in der Fragestunde des Nationalrats) und das Postulat sind wichtige parlamentarische Mittel, die den Informationsfluss vom BR zur BVerf. in der Aussenpolitik sichern. Kritisch zu würdigen ist hingegen, dass viele aussenpolitische Vorstösse auf der Mikroebene ansetzen und einzelne Aktualitäten betreffen. Die Folge ist, dass es dem Parlament kaum gelingt, die strategische und langfristige Ausrichtung der Aussenpolitik zu thematisieren und zu beeinflussen, wie es seiner funktionalen Eignung entsprechen würde. Aussenpolitische Motionen sind ein starkes Instrument, können aber die Grenzen der Verfassung sprengen, wenn die BVerf. damit in den exklusiven Zuständigkeitsbereich des BR eingreift.
- 540 Die *politische Planung* ist grundsätzlich ein verfassungsrechtlich adäquates Instrument der BVerf., um sich in der Aussenpolitik einzubringen. In der Praxis bleibt sie jedoch oft auf eine Informationstätigkeit des BR beschränkt und führt nicht zu planerischen Leitentscheidungen der BVerf. Dafür würden insbesondere Grundsatz- und Planungsbeschlüsse als Instrumente zur Verfügung stehen. Das Parlament nutzt sie allerdings kaum. Diese Beschlüsse ergehen in einem legislativen Verfahren und haben damit – namentlich gegenüber den parlamentarischen Vorstössen – eine erhöhte demokratische Legitimationskraft. Sie könnten Lücken in der Normierung der Aussenpolitik teilweise füllen. Sie entsprechen zudem der funktionalen Eignung der BVerf., da die politische Planung naturgemäss die mittel- und langfristige Ausrichtung der Staatstätigkeit betrifft.
- 541 Im *Bereich der Finanzen* verfügt die BVerf. über ausgeprägte Kompetenzen. Sie bewilligt die Ausgaben abschliessend, weil es kein Finanzreferendum gibt. Da die Ausgaben für die Aussenpolitik grösstenteils nicht stark gebunden sind und der BR immer wieder umfangreiche, mehrjährige Verpflichtungskredite vorlegt, verfügt die BVerf. über namhafte Einflussmöglichkeiten. Es ist zu begrüssen, wenn die BVerf. auf Grundsatzfragen, wie die Höhe der Ausgaben für die internationale

Zusammenarbeit, einwirkt und darauf pocht, dass bei den Ausgaben für die Aussenpolitik gesetzliche Grundlagen geschaffen werden. Hingegen entspricht es nicht ihrer funktionalen Eignung, im Rahmen der Finanzprozesse enge Vorgaben zu machen, wie der BR die Schweiz gegen aussen zu vertreten hat.

Das parlamentarische Recht, *völkerrechtliche Verträge zu genehmigen*, kommt heute nur noch bei einem kleinen Teil aller Abkommen zum Tragen. Trotzdem ist diese Kompetenz nicht zu unterschätzen: Sie ermöglicht dem Parlament, über wichtige Bindungen zu entscheiden. Die paketweise Genehmigung mehrerer Verträge, die Unterstellung unter das Referendum, die Verbindung der Genehmigung mit der innerstaatlichen Umsetzungsgesetzgebung, die Anbringung von völkerrechtlichen Vorbehalten oder Zusätzen und von Bedingungen für die Ratifikation durch den BR sind ebenfalls Entscheide von grosser Tragweite, insbesondere für Stimmvolk und Stände. Das Genehmigungsrecht hat zudem einen präventiven Effekt auf die Verhandlungen durch den BR: Dieser weiss, dass die BVers einem Abkommen am Ende zustimmen muss oder dies mit einer Motion «ad hoc» verlangen kann. Mit dem verbindlichen Mitspracherecht bei vorläufigen Anwendungen und bei der Kündigung völkerrechtlicher Verträge hat die BVers zudem ihre Position gegenüber dem BR gestärkt. 542

Beim *weiteren völkerrechtlichen Handeln, namentlich beim «Soft Law»*, hat die BVers grundsätzlich keine Zuständigkeit, da verfassungsrechtlich allein der BR die Schweiz nach aussen und im völkerrechtlichen Verkehr vertritt. Im Einzelfall kann aber eine Mitsprache der BVers angezeigt sein. Dies kann zutreffen, wenn solches Handeln dazu führt, dass die innerstaatliche Rechtsordnung angepasst werden muss, wenn es um einen generell-abstrakten Inhalt geht, wenn wesentliche Kompetenzen der BVers ausserhalb der Rechtsetzung berührt sind oder wenn sich wichtige, mittel- oder langfristige strategische Fragen stellen, die erhöhter demokratischer Legitimation bedürfen. Ist eine parlamentarische Mitwirkung erforderlich, stehen die Informations- und Konsultationsrechte der parlamentarischen Kommissionen zur Verfügung. In absoluten Ausnahmefällen, etwa wenn ein Akt einer wichtigen, rechtlich verbindlichen, völkervertraglichen Bindung entspricht, kann sich aus der Kompetenz zur Genehmigung völkerrechtlicher Verträge eine analoge Zuständigkeit der BVers ergeben. 543

Das *aussenpolitische Informations- und Konsultationsrecht* ist zu einem wichtigen Pfeiler der parlamentarischen Mitwirkung geworden. Statt dass internationale Verhandlungen allein in den Händen des BR liegen, wird die BVers einbezogen und kann Stellung beziehen bevor es keinen Spielraum mehr gibt. Ob eine Konsultation angezeigt ist, ist in der Praxis gelegentlich umstritten. Dass ein Geschäft 544

als unterschiedlich wichtig beurteilt wird, ist allerdings kein Zeichen dafür, dass das System nicht funktioniert. Es liegt auch in der Verantwortung des Parlaments, aktiv eine Konsultation einzufordern und sich einzubringen. Das geschieht häufig. Information und nicht verbindliche Konsultation entsprechen in geradezu idealtypischer Weise den verfassungsrechtlichen Grundsätzen der parlamentarischen Mitwirkung an der Aussenpolitik. Problematisch ist allerdings die Tendenz, das Konsultationsrecht zu einem Vetorecht der parlamentarischen Kommissionen auszubauen. Die Kommissionen sind demokratisch kaum besser legitimiert als der BR. Zudem widerspricht ein Weisungsrecht im Bereich der Aussenpolitik der Verfassung und führt zu einer Verwischung der Verantwortlichkeiten.

- 545 Die *internationalen Beziehungen der BVers* vergrössern das Interesse und das Verständnis der Parlamentsmitglieder für aussenpolitische Prozesse. Internationale Erfahrungen tragen dazu bei, dass die BVers gegenüber dem BR gestärkt auftreten kann. Die zusätzliche Kommunikationsebene, die durch Kontakte auf parlamentarischer Ebene geschaffen wird, kann zudem punktuell helfen, schweizerische Anliegen im Ausland zu vertreten. Das verfassungsrechtlich exklusive Recht des BR, die Schweiz gegen aussen zu vertreten, verpflichtet das Parlament zur Loyalität gegenüber den Positionen des BR. Die BVers soll in ihren Aussenkontakten komplementär zum BR agieren.
- 546 In *aussenpolitischen Sondersituationen* hat die BVers nur eine sehr limitierte Rolle. In den allgemeinen auswärtigen Angelegenheiten fehlt ihr eine Zuständigkeit und diejenige für Bedrohungen der äusseren Sicherheit hat kaum praktische Bedeutung. Der BR ist als ständig tagungsbereites Exekutivorgan besser geeignet für aussenpolitische Sondersituationen. Die BVers hat in den letzten Jahren stärker präventiv auf den BR eingewirkt und von ihm beschlossene Akte durch eigene ersetzt oder auslaufen lassen. Früher notrechtlich abgestützte Massnahmen, wie die Sperrung von Vermögenswerten ausländischer Potentaten, haben unterdessen eine gesetzliche Grundlage, die Kriterien und Verfahren regelt.
- 547 *Aussenpolitische Erklärungen* der BVers sind eine Seltenheit geblieben, was insbesondere damit zusammenhängen dürfte, dass parlamentarische Vorstösse eine ähnliche Funktion erfüllen. Sie wären aber ein adäquates Mittel für die parlamentarische Mitwirkung an der Aussenpolitik. Das formalisierte Verfahren führt zu Stellungnahmen der BVers, die auf den BR und gegen aussen wirken.
- 548 *Im Grossen und Ganzen nimmt die BVers ihre Pflicht zur aussenpolitischen Mitgestaltung und zur Zusammenarbeit mit dem BR entsprechend den verfassungsrechtlichen Grundsätzen wahr.* Der Gestaltungswille zeigt sich beispielsweise in

der verstärkten Gesetzgebung und den zahlreichen Vorstössen. Die Kooperation zwischen BR und BVers ist vorhanden, aber weiter ausbaubar. Der BR informiert das Parlament regelmässig, auch wenn er gelegentlich unterschätzt, dass die BVers zu wichtigen Fragen auch Stellung nehmen möchte. Umgekehrt strapaziert die BVers bei ihren internationalen Beziehungen teilweise die geforderte Loyalität gegenüber dem BR.

Grenzen parlamentarischer Mitwirkung

Das allgemeine aussenpolitische Mitwirkungsrecht des Parlaments gemäss Art. 166 Abs. 1 BV ist zwar offen formuliert, hat aber Grenzen: Wie die in dieser Arbeit identifizierten verfassungsrechtlichen Grundsätze der Mitwirkung zeigen, gilt die *Gewaltenteilung im Verhältnis BVers – BR auch in der Aussenpolitik*. Entsprechend ihrer funktionalen Eignung soll die BVers bei Leitentscheidungen und Grundsatzfragen mitwirken, die mittel- oder langfristige Auswirkungen haben und wichtig sind. Dabei sind die Zuständigkeiten des BR, insbesondere diejenigen exklusiver Natur, zu respektieren. Der Regierung obliegt die operationelle Führung der Aussenpolitik und die Vertretung der Schweiz gegen aussen. Als kleines Gremium, das vertraulich beraten, rasch entscheiden und die Ressourcen der Verwaltung beanspruchen kann, ist der BR für diese Aufgaben geeigneter. Die BVers hingegen ist dort berufen, wo es um die demokratische Legitimierung der grundlegenden Ausrichtung der Aussenpolitik geht. Das allgemeine Mitwirkungsrecht verschafft der BVers kein Recht, dem BR in der Aussenpolitik Weisungen zu erteilen, sondern das Recht, ihre Haltung kundzutun. Mitgestalten bedeutet nicht entscheiden. Der BR muss aber die Haltung des Parlaments ernsthaft berücksichtigen und abweichende Entscheide erklären. 549

Die Internationalisierung hat bei der BVers das Bedürfnis geweckt, ihren Steuerungsverlust dadurch auszugleichen, dass sie verstärkt auf den BR einwirkt. Eine stärkere Rolle des Parlaments in der Aussenpolitik ist aus demokratischen Gesichtspunkten begrüssenswert. Die Ausweitung der parlamentarischen Tätigkeiten und Kompetenzen in der Aussenpolitik muss sich aber im Rahmen der Verfassung bewegen. Die gesetzliche Konkretisierung der Verfassung im Bereich der aussenpolitischen Kompetenzen liegt in den Händen den BVers. Sie kann insbesondere das Parlamentsgesetz jederzeit anpassen. Wie die bisherigen Änderungen zeigen, muss sie dabei nicht mit einem Referendum rechnen. Zudem gibt es in diesem Gebiet praktisch keine gerichtliche Kontrolle – es lebt von der Praxis der BVers und des BR. Die BVers legt ihre Kompetenzen in der Aussenpolitik eher weit aus, 550

etwa beim Kommissionsveto gegen aussenpolitische Entscheide des BR, und lehnt es bisher ab, neue verfassungsrechtliche Grundlagen zu schaffen (zuletzt bei der Änderung und Kündigung völkerrechtlicher Verträge). Sie verfügt mit der parlamentarischen Initiative und der Motion auch über kraftvolle Instrumente, um sich durchzusetzen. Der BR seinerseits argumentiert eher selten mit der Gewaltenteilung. Durch diese Dynamik besteht die Gefahr, dass die verfassungsrechtlichen Grenzen der parlamentarischen Mitwirkung überschritten werden.

- 551 *Aussenpolitische Motionen* zeigen exemplarisch, wie die BVer ihren Steuerungsverlust zu kompensieren sucht, indem sie auf den BR einwirkt. Sie überschreitet dabei aber teilweise ihre Zuständigkeiten. Sie kann den BR in seinem exklusiven aussenpolitischen Kompetenzbereich, insbesondere bei der Vertretung im völkerrechtlichen und tatsächlichen Verkehr gegen aussen, nicht verpflichten. Der BR wird nur begründungspflichtig, wenn er eine solche Motion nicht umsetzen will.
- 552 Die Mitwirkung an der Aussenpolitik setzt oft *auf einer Ebene an, die nicht der funktionalen Eignung der BVer entspricht*. Besonders augenfällig ist dies bei den unzähligen parlamentarischen Vorstössen, wo Detailfragen und zufällige Aktualitäten dominieren. Auch bei anderen Geschäften betreffen aussenpolitische Diskussionen oft Einzelfragen. Es besteht eine Tendenz, dass sich das Parlament mit operationellen Fragen beschäftigt, die eigentlich dem BR vorbehalten wären. Nur selten hat das Parlament die Aussenpolitik als Ganzes im Blick und äussert es sich in einem demokratisch aussagekräftigen Verfahren zu ihrer grundsätzlichen Ausrichtung. Der Aussenpolitische Bericht wird beispielsweise nur kurz zur Kenntnis genommen; wichtige Grundlagen, wie die Aussenpolitische Strategie, werden überhaupt nicht in den Plenen debattiert; Grundsatz- und Planungsbeschlüsse im Bereich der Aussenpolitik sind eine Seltenheit. Positiv ist hingegen, dass die BVer die Aussenpolitik mit der Rechtsetzung vermehrt inhaltlich steuert. *Insgesamt wäre es verfassungsrechtlich angezeigt, dass die BVer sich bei strategischen Fragen verstärkt einbringt und dem BR beim Tagesgeschäft und der Vertretung gegen aussen mehr Spielraum belässt. Dies würde nicht nur die Gewaltenteilung besser respektieren, sondern auch die Aussenpolitik effektiver und nachhaltiger steuern.*
- 553 Zentral für die Überlegungen zu den Grenzen der parlamentarischen Mitwirkung ist die *aussenpolitische Handlungsfähigkeit*. Innerstaatlich kann die BVer die Normierung – unter Vorbehalt eines Referendums – eigenständig und verbindlich festlegen. Bei internationalen Normierungsprozessen können hingegen die Vorstellungen der BVer nicht mehr sein als schweizerische Verhandlungsziele, die sich naturgemäss kaum je vollkommen erreichen lassen. Entsprechend ist es un-

abdingbar, dass der BR Spielräume hat und dadurch aussenpolitisch handlungsfähig bleibt. Auch bei den vielen nicht-normativen Prozessen spielt die Handlungsfähigkeit eine zentrale Rolle. Aussenpolitik erfordert Flexibilität und oft rasche Entscheide. Unter diesen Umständen kann das Parlament nicht ständig einbezogen werden. Die demokratische Legitimation durch die BVers muss primär dadurch erzielt werden, dass sie die Grundsätze der Aussenpolitik vorgängig festgelegt, die dem BR dann im Einzelfall als Richtschnur dienen.

Offene Fragen und Ausblick

Der bestehende Rechtsrahmen *ist grundsätzlich eine adäquate Grundlage für die parlamentarische Mitwirkung an der Aussenpolitik*. Die BVers verfügt über ausreichende Zuständigkeiten. 554

Weil aber aussenpolitische Normierungsprozesse zunehmend ausserhalb der völkerrechtlichen Verträge ablaufen, stellt sich die Frage, ob und wie diese durch die bestehenden Kompetenzen abgedeckt sind. Das zeigt sich insbesondere bei den Diskussionen zum «Soft Law». Es wäre wünschenswert, dass diese Fragen nicht nur durch die Praxis von BVers und BR beantwortet werden, sondern dass dereinst der Verfassungsgeber die Grundsätze festlegt. Die Lehre, welche diese Herausforderungen erst in Ansätzen thematisiert, kann zu dieser Diskussion einen Beitrag leisten. Auch die Grenzen der parlamentarischen Mitwirkung in der Aussenpolitik, insbesondere bei der Motion, könnte sie noch vertiefter behandeln. 555

Es ist davon auszugehen, dass die Internationalisierung auch in Zukunft für Spannungen zwischen dem Bedürfnis nach demokratischer Legitimierung durch die BVers und der aussenpolitischen Handlungsfähigkeit des BR sorgen wird. Weitere kompensatorische Massnahmen – in der Form von zusätzlichen Kompetenzen der BVers – könnten diese möglicherweise punktuell begrenzen. Die Grundspannung wird aber weiterbestehen. Dies hängt insbesondere damit zusammen, dass nicht nur die BVers, sondern auch der BR und die Schweiz insgesamt stärker vom internationalen Umfeld geprägt werden. 556

Der Wandel der Aussenpolitik fordert die Schweiz als Demokratie heraus, in welcher der Meinung der Bürgerinnen und Bürger viel Gewicht beigemessen wird. Gleichzeitig beruht der Wohlstand der Schweiz seit jeher auf einer engen Verflechtung mit dem Ausland. Angesichts ihrer zentralen Rolle in der Aussenpolitik wird es wesentlich von der BVers abhängen, dass die Schweiz die aktuellen Veränderungen als Chance begreift und anpackt. 557

Anhang I: Bundesgesetze mit qualifizierter Relevanz für die Aussenpolitik

<u>Abkürzung</u>	<u>Bundesgesetz</u>	<u>Themenbereich</u>
	Bundesgesetz über aussenwirtschaftliche Massnahmen vom 25. Juni 1982, SR 946.201	Aussenwirtschaft
	Bundesgesetz über die Ein- und Ausfuhr von Erzeugnissen aus Landwirtschaftsprodukten vom 13. Dezember 1974, SR 632.111.72	Aussenwirtschaft
EntsG	Bundesgesetz über die flankierenden Massnahmen bei entsandten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern und über die Kontrolle der in Normalarbeitsverträgen vorgesehenen Mindestlöhne (Entsendegesetz, EntsG) vom 8. Oktober 1999, SR 823.20	Aussenwirtschaft
	Bundesgesetz über die Förderung des Exports (Exportförderungsgesetz) vom 6. Oktober 2000, SR 946.14	Aussenwirtschaft
	Bundesgesetz über die Gewährung von Zollpräferenzen zugunsten der Entwicklungsländer (Zollpräferenzengesetz) vom 9. Oktober 1981, 632.91	Aussenwirtschaft
WHG	Bundesgesetz über die internationale Währungshilfe (Währungshilfegesetz, WHG) vom 19. März 2004, SR 941.13	Aussenwirtschaft
BG BW	Bundesgesetz über die Mitwirkung der Schweiz an den Institutionen von Bretton Woods vom 4. Oktober 1991, SR 979.1	Aussenwirtschaft
SERVG	Bundesgesetz über die Schweizerische Exportrisikoversicherung (Exportrisikoversicherungsgesetz, SERVG) vom 16. Dezember 2005, SR 946.10	Aussenwirtschaft
THG	Bundesgesetz über die technischen Handelshemmnisse (THG) vom 6. Oktober 1995, SR 946.51	Aussenwirtschaft
ZG	Zollgesetz (ZG) vom 18. März 2005, SR 631.0	Aussenwirtschaft

<u>Abkürzung</u>	<u>Bundesgesetz</u>	<u>Themenbereich</u>
	Bundesgesetz über die internationale Zusammenarbeit im Bereich der Bildung, der Berufsbildung, der Jugend und der Mobilitätsförderung vom 8. Oktober 1999, SR 414.51	Bildung & Wissenschaft
SSchG	Bundesgesetz über die Vermittlung schweizerischer Bildung im Ausland (Schweizerschulengesetz, SSchG) vom 21. März 2014, SR 418.0	Bildung & Wissenschaft
	Bundesgesetz über Stipendien an ausländische Studierende und Kunstschaffende in der Schweiz vom 19. Juni 1987, SR 416.2	Bildung & Wissenschaft
BG EZA	Bundesgesetz über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe vom 19. März 1976, SR 974.0	Internationale Zusammenarbeit
SRVG	Bundesgesetz über die Sperrung und die Rückerstattung unrechtmässig erworbener Vermögenswerte ausländischer politisch exponierter Personen (SRVG) vom 18. Dezember 2015, SR 196.1	Internationale Zusammenarbeit
BG OZA	Bundesgesetz über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas vom 24. März 2006, SR 974.1	Internationale Zusammenarbeit
AIAG	Bundesgesetz über den internationalen automatischen Informationsaustausch in Steuersachen (AIAG) vom 18. Dezember 2015, SR 653.1	Finanzen & Steuern
	Bundesgesetz über die Anerkennung privater Vereinbarungen zur Vermeidung der Doppelbesteuerung auf dem Gebiet der Steuern vom Einkommen und vom Vermögen vom 17. Juni 2011, SR 672.3	Finanzen & Steuern
	Bundesgesetz über die Aufhebung des Zinsbesteuerungsgesetzes vom 17. Dezember 2004 und des Bundesgesetzes vom 15. Juni 2012 über die internationale Quellenbesteuerung vom 17. Juni 2016, SR 641.92	Finanzen & Steuern
	Bundesgesetz über die Durchführung von zwischenstaatlichen Abkommen des Bundes zur Vermeidung der Doppelbesteuerung vom 22. Juni 1951, SR 672.2	Finanzen & Steuern

Anhang I: Bundesgesetze mit qualifizierter Relevanz für die Aussenpolitik

<u>Abkürzung</u>	<u>Bundesgesetz</u>	<u>Themenbereich</u>
StAhiG	Bundesgesetz über die internationale Amtshilfe in Steuersachen (Steueramtshilfegesetz, StAhiG) vom 28. September 2012, SR 651.1	Finanzen & Steuern
IQG	Bundesgesetz über die internationale Quellenbesteuerung (IQG) vom 15. Juni 2012, SR 672.4	Finanzen & Steuern
FATCA-Gesetz	Bundesgesetz über die Umsetzung des FATCA-Abkommens zwischen der Schweiz und den Vereinigten Staaten (FATCA-Gesetz) vom 27. September 2013, SR 672.933.6	Finanzen & Steuern
SVAG	Bundesgesetz über eine leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe (Schwerverkehrsabgabegesetz, SVAG) vom 19. Dezember 1997, SR 641.81	Finanzen & Steuern
ZBstG	Bundesgesetz zum Zinsbesteuerungsabkommen mit der Europäischen Gemeinschaft (Zinsbesteuerungsgesetz, ZBstG) vom 17. Dezember 2004, SR 641.91	Finanzen & Steuern
GSG	Bundesgesetz über die von der Schweiz als Gaststaat gewährten Vorrechte, Immunitäten und Erleichterungen sowie finanziellen Beiträge (Gaststaatgesetz, GSG) vom 22. Juni 2007, SR 192.12	Gaststaat
	Bundesgesetz zum Schutz von Namen und Zeichen der Organisation der Vereinten Nationen und anderer zwischenstaatlicher Organisationen vom 15. Dezember 1961, SR 232.23	Gaststaat
IPRG	Bundesgesetz über das Internationale Privatrecht (IPRG) vom 18. Dezember 1987, SR 291	Internationales Privatrecht
BewG	Bundesgesetz über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (BewG) vom 16. Dezember 1983, SR 211.412.41	Internationales Privatrecht
BG-KKE	Bundesgesetz über internationale Kindesentführung und die Haager Übereinkommen zum Schutz von Kindern und Erwachsenen (BG-KKE) vom 21. Dezember 2007, SR 211.222.32	Internationales Privatrecht

Anhang I: Bundesgesetze mit qualifizierter Relevanz für die Aussenpolitik

<u>Abkürzung</u>	<u>Bundesgesetz</u>	<u>Themenbereich</u>
BG-HAÜ	Bundesgesetz zum Haager Adoptionsübereinkommen und über Massnahmen zum Schutz des Kindes bei internationalen Adoptionen (BG-HAÜ) vom 22. Juni 2001, SR 211.221.31	Internationales Privatrecht
SIaG	Bundesgesetz über den Informationsaustausch zwischen den Strafverfolgungsbehörden des Bundes und denjenigen der anderen Schengen-Staaten (Schengen-Informationsaustausch-Gesetz, SIaG) vom 12. Juni 2009, SR 362.2	Justizzusammenarbeit
ZentG	Bundesgesetz über die kriminalpolizeilichen Zentralstellen des Bundes und gemeinsame Zentren für Polizei- und Zollzusammenarbeit mit anderen Staaten (ZentG) vom 7. Oktober 1994, SR 360	Justizzusammenarbeit
TEVG	Bundesgesetz über die Teilung eingezogener Vermögenswerte (TEVG) vom 19. März 2004, SR 312.4	Justizzusammenarbeit
ZISG	Bundesgesetz über die Zusammenarbeit mit dem Internationalen Strafgerichtshof (ZISG) vom 22. Juni 2001, SR 351.6	Justizzusammenarbeit
	Bundesgesetz über die Zusammenarbeit mit den Internationalen Gerichten zur Verfolgung schwerwiegender Verletzungen des humanitären Völkerrechts vom 21. Dezember 1995, SR 351.20	Justizzusammenarbeit
IRSG	Bundesgesetz über internationale Rechtshilfe in Strafsachen (Rechtshilfegesetz, IRSG) vom 20. März 1981, SR 351.1	Justizzusammenarbeit
	Bundesgesetz zum Staatsvertrag mit den Vereinigten Staaten von Amerika über gegenseitige Rechtshilfe in Strafsachen vom 3. Oktober 1975, SR 351.93	Justizzusammenarbeit
KGTG	Bundesgesetz über den internationalen Kulturgütertransfer (Kulturgütertransfergesetz, KGTG) vom 20. Juni 2003, SR 444.1	Kultur
AsylG	Asylgesetz (AsylG) vom 26. Juni 1998, SR 142.31	Migration & Ausländer

Anhang I: Bundesgesetze mit qualifizierter Relevanz für die Aussenpolitik

<u>Abkürzung</u>	<u>Bundesgesetz</u>	<u>Themenbereich</u>
BGIAA	Bundesgesetz über das Informationssystem für den Ausländer- und den Asylbereich (BGIAA) vom 20. Juni 2003, SR 142.51	Migration & Ausländer
AVG	Bundesgesetz über die Arbeitsvermittlung und den Personalverleih (Arbeitsvermittlungsgesetz, AVG) vom 6. Oktober 1989, SR 823.11	Migration & Ausländer
AuG	Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (Ausländergesetz, AuG) vom 16. Dezember 2005, SR 142.20	Migration & Ausländer
BüG	Bundesgesetz über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts (Bürgerrechtsgesetz, BüG) vom 29. September 1952, SR 141.0	Migration & Ausländer
BG EB	Bundesgesetz über die Pflege des schweizerischen Erscheinungsbildes im Ausland vom 24. März 2000, SR 194.1	Präsenz im Ausland
	Bundesgesetz über Schweiz Tourismus vom 21. Dezember 1955, SR 935.21	Präsenz im Ausland
ASG	Bundesgesetz über Schweizer Personen und Institutionen im Ausland (Auslandschweizergesetz, ASG) vom 26. September 2014, SR 195.1	Präsenz im Ausland
BG Al-Qaïda	Bundesgesetz über das Verbot der Gruppierungen «Al-Qaïda» und «Islamischer Staat» sowie verwandter Organisationen vom 12. Dezember 2014, SR 122	Sicherheit & Verteidigung
NDG	Bundesgesetz über den Nachrichtendienst (Nachrichtendienstgesetz, NDG) vom 25. September 2015, SR 121	Sicherheit & Verteidigung
MG	Bundesgesetz über die Armee und die Militärverwaltung (Militärgesetz, MG) vom 3. Februar 1995, SR 510.10	Sicherheit & Verteidigung
GKG	Bundesgesetz über die Kontrolle zivil und militärisch verwendbarer Güter, besonderer militärischer Güter sowie strategischer Güter (Güterkontrollgesetz, GKG) vom 13. Dezember 1996, SR 946.202	Sicherheit & Verteidigung

Anhang I: Bundesgesetze mit qualifizierter Relevanz für die Aussenpolitik

<u>Abkürzung</u>	<u>Bundesgesetz</u>	<u>Themenbereich</u>
	Bundesgesetz über die Unterstützung der Abrüstung und Nonproliferation von Chemiewaffen vom 21. März 2003, SR 515.08	Sicherheit & Verteidigung
BWIS	Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS) vom 21. März 1997, SR 120	Sicherheit & Verteidigung
WG	Bundesgesetz über Waffen, Waffenzubehör und Munition (Waffengesetz, WG) vom 20. Juni 1997, SR 514.54	Sicherheit & Verteidigung
	Bundesgesetz über die Umsetzung des Umweltschutzprotokolls zum Antarktis-Vertrag vom 16. Dezember 2016, SR 198.1	Umwelt
HGVAnG	Bundesgesetz über den Anschluss der Ost- und der Westschweiz an das europäische Eisenbahn-Hochleistungsnetz (HGV-Anschluss-Gesetz, HGVAnG) vom 18. März 2005, SR 742.140.3	Verkehr
AtraG	Bundesgesetz über den Bau der schweizerischen Eisenbahn-Alpentransversale (Alpentransit-Gesetz, AtraG) vom 4. Oktober 1991, SR 742.104	Verkehr
4-Meter-Korridor-Gesetz	Bundesgesetz über den Bau und die Finanzierung eines 4-Meter-Korridors auf den Zulaufstrecken zur NEAT (4-Meter-Korridor-Gesetz) vom 13. Dezember 2013, SR 742.140.4	Verkehr
LFG	Bundesgesetz über die Luftfahrt (Luftfahrtgesetz, LFG) vom 21. Dezember 1948, SR 748.0	Verkehr
	Bundesgesetz über die Seeschifffahrt unter der Schweizer Flagge (Seeschiffahrtsgesetz) vom 23. September 1953, SR 747.30	Verkehr
GVVG	Bundesgesetz über die Verlagerung des alpenquerenden Güterschwerverkehrs von der Strasse auf die Schiene (Güterverkehrsverlagerungsgesetz, GVVG) vom 19. Dezember 2008, SR 740.1	Verkehr
	Bundesgesetz betreffend den Schutz des Zeichens und des Namens des Roten Kreuzes vom 25. März 1954, SR 232.22	Völkerrecht & Friedensförderung

Anhang I: Bundesgesetze mit qualifizierter Relevanz für die Aussenpolitik

<u>Abkürzung</u>	<u>Bundesgesetz</u>	<u>Themenbereich</u>
KMG	Bundesgesetz über das Kriegsmaterial (Kriegsmaterialgesetz, KMG) vom 13. Dezember 1996, SR 514.51	Völkerrecht & Friedensförderung
EmbG	Bundesgesetz über die Durchsetzung von internationalen Sanktionen (Embargogesetz, EmbG) vom 22. März 2002, SR 946.231	Völkerrecht & Friedensförderung
BPS	Bundesgesetz über die im Ausland erbrachten privaten Sicherheitsdienstleistungen (BPS) vom 27. September 2013, SR 935.41	Völkerrecht & Friedensförderung
	Bundesgesetz über die Kommission zur Verhütung von Folter vom 20. März 2009, SR 150.1	Völkerrecht & Friedensförderung
	Bundesgesetz über Entschädigungsansprüche gegenüber dem Ausland vom 21. März 1980, SR 981	Völkerrecht & Friedensförderung
BG FF	Bundesgesetz über Massnahmen zur zivilen Friedensförderung und Stärkung der Menschenrechte vom 19. Dezember 2003, SR 193.9	Völkerrecht & Friedensförderung
	Bundesgesetz zum Internationalen Übereinkommen zum Schutz aller Personen vor dem Verschwindenlassen vom 18. Dezember 2015, SR 150.2	Völkerrecht & Friedensförderung
BGG	Bundesgesetz über das Bundesgericht (Bundesgerichtsgesetz, BGG) vom 17. Juni 2005, SR 173.110	Zuständigkeiten & Verfahren
VGG	Bundesgesetz über das Bundesverwaltungsgericht (Verwaltungsgerichtsgesetz, VGG) vom 17. Juni 2005, SR 173.32	Zuständigkeiten & Verfahren
BGÖ	Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ) vom 17. Dezember 2004 SR 152.3.	Zuständigkeiten & Verfahren
	Bundesgesetz über die Bearbeitung von Personendaten im Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten vom 24. März 2000, SR 235.2	Zuständigkeiten & Verfahren

Anhang I: Bundesgesetze mit qualifizierter Relevanz für die Aussenpolitik

<u>Abkürzung</u>	<u>Bundesgesetz</u>	<u>Themenbereich</u>
ParlG	Bundesgesetz über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz, ParlG) vom 13. Dezember 2002, SR 171.10	Zuständigkeiten & Verfahren
BGMK	Bundesgesetz über die Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik des Bundes vom 22. Dezember 1999 (BGMK), SR 138.1	Zuständigkeiten & Verfahren
StBOG	Bundesgesetz über die Organisation der Strafbehörden des Bundes (Strafbehördenorganisationsgesetz, StBOG) vom 19. März 2010, SR 173.71	Zuständigkeiten & Verfahren
RVOG	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG) vom 21. März 1997, SR 172.010	Zuständigkeiten & Verfahren

Anhang II: Statistiken zu den parlamentarischen Vorstössen und ihrer Verwendung in der Aussenpolitik

Methodik

Berücksichtigt sind Vorstösse, die in der Geschäftsdatenbank der BVers, «Curia Vista» (<<https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/curia-vista>> [1. Juni 2020]), erfasst sind und im jeweiligen Jahr eingereicht wurden. Als aussenpolitisch gelten Vorstösse, die mit einem der Deskriptoren «Europapolitik», «Internationale Politik», «Internationales Recht» oder «Menschenrechte».

Übersicht: alle Vorstossarten nach Jahr

	Anf.	Ip.	Fra.	Po.	Mo.	Pa.Iv.
2018						
Tot.	99	764	750	183	463	93
Tot. ang.	–	–	–	63	65	–
Tot. % ang.	–	–	–	34.4 %	14.0 %	–
AP	23	192	249	35	87	8
AP %	23.2 %	25.1 %	33.2 %	19.1 %	18.8 %	8.6 %
AP ang.	–	–	–	16	12	–
AP ang. %	–	–	–	25.4 %	18.5 %	–
2017						
Tot.	102	718	663	204	403	129
Tot. ang.	–	–	–	77	73	–
Tot. % ang.	–	–	–	37.7 %	18.1 %	–
AP	24	176	212	38	64	11
AP %	23.5 %	24.5 %	32.0 %	18.6 %	15.9 %	8.5 %
AP ang.	–	–	–	16	8	–
AP ang. %	–	–	–	20.8 %	11.0 %	–

Anhang II: Statistiken zu den parlamentarischen Vorstössen

	Anf.	Ip.	Fra.	Po.	Mo.	Pa.Iv.
2016						
Tot.	87	656	607	174	342	106
Tot. ang.	–	–	–	62	51	–
Tot. % ang.	–	–	–	35.6 %	14.9 %	–
AP	20	162	177	32	62	15
AP %	23.0 %	24.7 %	29.2 %	18.4 %	18.1 %	14.2 %
AP ang.	–	–	–	13	9	–
AP ang. %	–	–	–	21.0 %	17.6 %	–
2015						
Tot.	98	627	638	238	404	101
Tot. ang.	–	–	–	93	48	–
Tot. % ang.	–	–	–	39.1 %	11.9 %	–
AP	17	128	148	35	62	7
AP %	17.3 %	20.4 %	23.2 %	14.7 %	15.3 %	6.9 %
AP ang.	–	–	–	16	7	–
AP ang. %	–	–	–	17.2 %	14.6 %	–
2014						
Tot.	119	693	667	238	380	77
Tot. ang.	–	–	–	126	75	–
Tot. % ang.	–	–	–	52.9 %	19.7 %	–
AP	19	148	146	31	62	9
AP %	16.0 %	21.4 %	21.9 %	13.0 %	16.3 %	11.7 %
AP ang.	–	–	–	16	13	–
AP ang. %	–	–	–	12.7 %	17.3 %	–
2013						
Tot.	96	664	617	232	425	84
Tot. ang.	–	–	–	110	50	–
Tot. % ang.	–	–	–	47.4 %	11.8 %	–
AP	15	67	120	10	19	1
AP %	15.6 %	10.1 %	19.4 %	4.3 %	4.5 %	1.2 %
AP ang.	–	–	–	8	4	–
AP ang. %	–	–	–	7.3 %	8.0 %	–

Anhang II: Statistiken zu den parlamentarischen Vorstössen

	Anf.	Ip.	Fra.	Po.	Mo.	Pa.Iv.
2012						
Tot.	137	582	525	251	445	106
Tot. ang.	–	–	–	146	97	–
Tot. % ang.	–	–	–	58.2 %	21.8 %	–
AP	10	41	66	9	18	1
AP %	7.3 %	7.0 %	12.6 %	3.6 %	4.0 %	0.9 %
AP ang.	–	–	–	3	2	–
AP ang. %	–	–	–	2.1 %	2.1 %	–
2011						
Tot.	107	476	547	196	542	102
Tot. ang.	–	–	–	104	100	–
Tot. % ang.	–	–	–	53.1 %	18.5 %	–
AP	18	68	70	22	31	6
AP %	16.8 %	14.3 %	12.8 %	11.2 %	5.7 %	5.9 %
AP ang.	–	–	–	14	5	–
AP ang. %	–	–	–	13.5 %	5.0 %	–
2010						
Tot.	132	496	622	191	482	142
Tot. ang.	–	–	–	100	109	–
Tot. % ang.	–	–	–	52.4 %	22.6 %	–
AP	20	59	65	14	30	3
AP %	15.2 %	11.9 %	10.5 %	7.3 %	6.2 %	2.1 %
AP ang.	–	–	–	6	13	–
AP ang. %	–	–	–	6.0 %	11.9 %	–

Eingereichte parlamentarische Initiativen

	Tot.	AP	% AP
2018	93	8	8.6 %
2017	129	11	8.5 %
2016	106	15	14.2 %
2015	101	7	6.9 %
2014	77	9	11.7 %
2013	84	1	1.2 %
2012	106	1	0.9 %
2011	102	6	5.9 %
2010	142	3	2.1 %

**Informationsvorstösse: Anfragen, Interpellationen und Fragen
in der Fragestunde des Nationalrats**

	Anf.			Ip.		
	<u>Tot.</u>	<u>AP</u>	<u>% AP</u>	<u>Tot.</u>	<u>AP</u>	<u>% AP</u>
2018	99	23	23.2 %	764	192	25.1 %
2017	102	24	23.5 %	718	176	24.5 %
2016	87	20	23.0 %	656	162	24.7 %
2015	98	17	17.3 %	627	128	20.4 %
2014	119	19	16.0 %	693	148	21.4 %
2013	96	15	15.6 %	664	67	10.1 %
2012	137	10	7.3 %	582	41	7.0 %
2011	107	18	16.8 %	476	68	14.3 %
2010	132	20	15.2 %	496	59	11.9 %

	Fra.			Alle		
	<u>Tot.</u>	<u>AP</u>	<u>% AP</u>	<u>Tot.</u>	<u>AP</u>	<u>% AP</u>
2018	750	249	33.2 %	1613	464	28.8 %
2017	663	212	32.0 %	1483	412	27.8 %
2016	607	177	29.2 %	1350	359	26.6 %
2015	638	148	23.2 %	1363	293	21.5 %
2014	667	146	21.9 %	1479	313	21.2 %
2013	617	120	19.4 %	1377	202	14.7 %
2012	525	66	12.6 %	1244	117	9.4 %
2011	547	70	12.8 %	1130	156	13.8 %
2010	622	65	10.5 %	1250	144	11.5 %

Postulate

	Tot. eing.	AP eing.	% AP eing.	Tot. ang.	AP ang.	% AP ang. von Tot. ang.
2018	183	35	19.1 %	63	16	25.4 %
2017	204	38	18.6 %	77	16	20.8 %
2016	174	32	18.4 %	62	13	21.0 %
2015	238	35	14.7 %	93	16	17.2 %
2014	238	31	13.0 %	126	16	12.7 %
2013	232	10	4.3 %	110	8	7.3 %
2012	251	9	3.6 %	146	3	2.1 %
2011	196	22	11.2 %	104	14	13.5 %
2010	191	14	7.3 %	100	6	6.0 %

Motionen

	Tot. eing.	AP eing.	% AP eing.	Tot. ang.	AP ang.	% AP ang. von Tot. ang.
2018	463	87	18.8 %	65	12	18.5 %
2017	403	64	15.9 %	73	8	11.0 %
2016	342	62	18.1 %	51	9	17.6 %
2015	404	62	15.3 %	48	7	14.6 %
2014	380	62	16.3 %	75	13	17.3 %
2013	425	19	4.5 %	50	4	8.0 %
2012	445	18	4.0 %	97	2	2.1 %
2011	542	31	5.7 %	100	5	5.0 %
2010	482	30	6.2 %	109	13	11.9 %

Europapolitik, Kriegsmaterialexporte, UNO-Migrationspakt: Die Bundesversammlung beteiligt sich im Zuge der Internationalisierung immer aktiver an der Aussenpolitik. Welche Instrumente hat sie dafür? Wo beschränkt die Gewaltenteilung ihr Tun? Das Parlament steuert die Aussenpolitik wirksam und im Einklang mit der Verfassung, wenn es frühzeitige Leitentscheidungen trifft. Insbesondere mit der Rechtsetzung, Finanzbeschlüssen und dem aussenpolitischen Konsultationsrecht kann es einen Rahmen für die Aussenpolitik setzen. Bei der Umsetzung aber muss das Parlament dem Bundesrat Spielraum belassen.

Dieses Buch zu einem hochaktuellen Thema ist eine Fundgrube für Politikerinnen, Praktiker sowie Forschende und Studierende im Bereich der Rechts- und Politikwissenschaft. Es enthält eine vertiefte Analyse der Rechtsgrundlagen und der Praxis mit vielen Beispielen, Grafiken und Statistiken.

