

Rechtsgutachten zum Thema

**«Mitwirkung des Parlaments
im Bereich von Soft Law»**

im Auftrag der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle

verfasst durch

Prof. Dr. iur. Anna Petrig, LL.M. (Harvard), Fürsprecherin

Professorin für Völkerrecht und Öffentliches Recht

Universität Basel

und

Ref. iur. Mareike Sinz

Wissenschaftliche Mitarbeiterin an der

Professur für Völkerrecht und Öffentliches Recht

Universität Basel

Basel, 29. November 2021

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	1
Ausgangslage und Problemaufriss.....	7
Zusammenfassende Antworten auf die gestellten Fragen.....	8
I. Zusammenfassung zu Teil 1: Rechtsrahmen der Schweiz	8
A. Was bedeutet Soft Law im Kontext der parlamentarischen Mitwirkung?	8
B. Wie ist die Kompetenzverteilung in der Aussenpolitik ausgestaltet?.....	10
C. Bildet Art. 152 ParlG die Kompetenzverteilung in der Aussenpolitik ab?.....	11
D. Erstreckt sich das parlamentarische Genehmigungserfordernis auf Soft Law?	13
E. Existieren parlamentarische Mitwirkungsrechte spezifisch für Soft Law?.....	13
F. Welches sind die Unterschiede zwischen Information und Konsultation?	14
G. Welches sind die Mitwirkungsgegenstände und -schwellen des Art. 152 ParlG?	17
H. Ist Art. 5b RVOV genügend präzise, um die Mitwirkungsgegenstände zu identifizieren?	26
I. Ist Art. 5b RVOV genügend weit um alle «wesentlichen Vorhaben» zu erfassen?.....	31
J. Welches sind die Mitwirkungsorgane nach Art. 152 ParlG?	34
K. Ist die Konkretisierung der «wesentlichen Vorhaben» ein gesetzspflichtiger Inhalt?	37
II. Zusammenfassung zu Teil 2: Rechtsvergleich	41
A. Wie ist die Kompetenzverteilung in der Aussenpolitik ausgestaltet?.....	41
B. Existieren parlamentarische Mitwirkungsrechte spezifisch für Soft Law?.....	41
C. Erstreckt sich das parlamentarische Genehmigungserfordernis auf Soft Law?	41
D. Kennt die Schweiz andere Arten der parlamentarischen Mitwirkung an Soft Law?	42
E. Kennt die Schweiz andere Mitwirkungsgegenstände bzw. -schwellen?	43
F. Wie verpflichtend sind die Mitwirkungsinstrumente für die Exekutive?.....	45
G. Welchen Organen werden die parlamentarischen Mitwirkungsinstrumente gewährt?	46
H. Gesamtfazit zu Teil 2	47
Teil 1: Rechtsrahmen der Schweiz.....	49
I. Einleitung.....	49
A. Auftrag und Fragestellung	49
B. Vorgehensweise	51
1. Aufbau.....	51
2. Quellen.....	51
3. Methode.....	51
II. Der Begriff des «Soft Law» im Kontext der parlamentarischen Mitwirkung	53
A. Definition von Soft Law mittels vierer Kriterien	53
1. Keiner Völkerrechtsquelle zuordenbar	54
2. Generell-abstrakter Inhalt.....	55
a. Soft Law als Instrumente allgemeinen regulatorischen Charakters	55

b.	Keine individuell-konkrete «weiche» Akte	58
3.	Normative Kraft	59
4.	Staatliche Beteiligung an der Entstehung oder spätere staatliche «Aneignung»	60
a.	Im Allgemeinen	60
b.	Begriff der «Aneignung»	61
B.	Verfahren bzw. Prozesse	63
C.	Bindungswirkung	65
D.	Zwischenfazit	66
III.	Kompetenzverteilung im Bereich der Aussenpolitik	66
A.	Verfassungsrechtlicher Rahmen	67
1.	Art. 166 Abs. 1 BV: «Verhältnis zu gesamter Hand»	67
2.	Art. 166 Abs. 2 BV: Teilgehalt der parlamentarischen Mitwirkungskompetenz	70
B.	Konkretisierung des «Verhältnisses zu gesamter Hand» durch das ParlG	72
1.	Art. 24 ParlG	72
2.	Art. 152 ParlG	73
C.	Zwischenfazit	74
IV.	Parlamentarische Mitwirkungsinstrumente in Bezug auf Soft Law	75
A.	Zentrale Begriffe	75
B.	Potentiell auf Soft Law anwendbare Mitwirkungsinstrumente	76
1.	Allgemeine parlamentarische Mitwirkungsinstrumente	76
a.	Informationsbeschaffungsrechte	76
i.	Individuelle Auskunfts- und Einsichtsrechte	76
ii.	Allgemeine Rechte auf Information der Kommissionen	77
iii.	Informationsvorstösse (Interpellation, Anfrage, Frage in der Fragestunde des NR)	78
iv.	Anwendbarkeit auf und Relevanz für Soft Law	79
b.	Sonstige Aufträge (Motion, Postulat)	79
c.	Grundsatz- und Planungsbeschlüsse	80
2.	Spezifisch für die Aussenpolitik konzipierte Mitwirkungsinstrumente	81
a.	Erklärungen	81
b.	Genehmigung völkerrechtlicher Verträge	81
3.	Spezifisch für die Aussenpolitik und u.a. für Soft Law konzipierte Mitwirkungsinstrumente	81
4.	Ausschliesslich für Soft Law konzipierte Mitwirkungsinstrumente	82
C.	Zwischenfazit	82
V.	Parlamentarische Mitwirkung nach Art. 152 ParlG	82
A.	Information	83
1.	Allgemeines	83
a.	Zweck	83
b.	Begriff	83
c.	Verfassungsrechtliche Grundlage	83

2.	Informationsbeschaffungsrecht (Holschuld)	84
a.	Ausgestaltung.....	84
b.	Zeitpunkt, Modalitäten und Beschaffenheit der Information.....	84
c.	Geheimnisschutz	85
d.	Mitwirkungsgegenstände	85
3.	Informationsrecht (Bringschuld).....	86
a.	Ausgestaltung.....	86
b.	Zeitpunkt, Modalitäten und Beschaffenheit der Information.....	87
c.	Geheimnisschutz	88
d.	Mitwirkungsgegenstände	88
B.	Konsultation.....	90
1.	Allgemeines.....	90
a.	Zweck.....	90
b.	Begriff.....	90
c.	Verfassungsrechtliche Grundlage.....	93
2.	Konsultationseinforderungsrecht (Holschuld).....	93
a.	Ausgestaltung.....	93
b.	Zeitpunkt und Modalitäten.....	93
c.	Mitwirkungsgegenstände	94
3.	Konsultationsrecht (Bringschuld).....	94
a.	Ausgestaltung.....	94
b.	Zeitpunkt und Modalitäten.....	94
c.	Mitwirkungsgegenstände	95
i.	Wesentliche Vorhaben	95
ii.	Bedeutende Verhandlungen	98
C.	Mitwirkungsschwelle.....	101
1.	Allgemeines.....	101
a.	Mitwirkungsschwelle nur bei den als Bringschuld konzipierten Mitwirkungsrechten	101
b.	Inhalt der unbestimmten Rechtsbegriffe durch Auslegung zu ermitteln.....	102
2.	Auslegung der unbestimmten Rechtsbegriffe	104
a.	Grammatikalische Auslegung.....	104
b.	Historische Auslegung	105
c.	Systematische Auslegung.....	106
i.	Begriff «wesentlich[...]».....	106
ii.	Begriffe «wichtig[...]» und «bedeutend[...]».....	108
d.	Teleologische und geltungszeitliche Auslegung	108
i.	Wesentlichkeit im «harten» Völkerrecht.....	109
ii.	Wesentlichkeit bei Soft Law.....	110
3.	Zwischenfazit.....	114

D.	Mitwirkungsorgane	115
1.	Bundesrat	115
2.	Kommissionen	116
a.	Für die Aussenpolitik zuständige Kommissionen	116
i.	Grammatikalische und historische Auslegung	117
ii.	Systematische und teleologische Auslegung	117
b.	Andere zuständige Kommissionen	119
c.	Regulierung mittels Rechtsatzes und Frage der angemessenen Normstufe	121
3.	Zwischenfazit	122
VI.	Konkretisierung der «wesentlichen Vorhaben» durch Art. 5b RVOV	122
A.	Präzision des Art. 5b RVOV	123
1.	Unbestimmte Rechtsbegriffe zwecks Konkretisierung unbestimmter Rechtsbegriffe	123
2.	Verwendung unüblicher, nicht <i>prima vista</i> verständlicher Begriffe	124
3.	Internationale Organisationen und multilaterale Gremien	124
4.	Empfehlungen	127
5.	Beschlüsse	130
6.	Umschreibungen der qualifizierenden Momente	132
a.	Innerstaatlicher Normierungsbedarf	132
b.	Negative faktische Konsequenzen	133
7.	Zwischenfazit	134
B.	Reichweite des Art. 5b RVOV	135
1.	Regelbeispiele haben faktisch einschränkende Wirkung	135
2.	Begrenzungen	137
a.	Begrenzung auf ein Mitwirkungsinstrument und einen Mitwirkungsgegenstand	137
b.	Begrenzung auf Völkerrechtsetzung i.w.S. und zwei spezifische Handlungsformen	138
c.	Begrenzung der «wesentlichen Vorhaben» auf den tatsächlichen Normierungsbedarf	139
d.	Begrenzung auf die wesentlichsten der «wesentlichen Vorhaben»	140
3.	Zwischenfazit	141
C.	Angemessenheit der Normstufe und des Ordnungsgebers	141
1.	Handelt es sich um einen gesetzespflichtigen Inhalt?	141
a.	«Wichtigkeit» als Dreh- und Angelpunkt	141
b.	Wichtigkeit gem. Art. 164 Abs. 1 Bst. g BV	142
i.	Normtext bietet geringe Orientierungshilfe	142
ii.	Durch Rechtsprechung und Lehre entwickelte Kriterien	144
c.	Gesetzgeber darf auch Unwichtiges im Gesetz regeln	149
d.	Praktikabilitätsgründe	149
2.	Zuständiger Ordnungsgeber	151
a.	Parlamentsverordnung	152
i.	Normierung von Parlamentsbelangen bzw. -recht durch das Parlament	152

ii. Keine eindeutig einschlägige Delegationsnorm auszumachen	153
b. Regierungsverordnungen	154
i. Konkretisierung via Verwaltungsverordnung (Weisung) ist kein gangbarer Weg.....	154
ii. Einschlägige Delegationsnorm fehlt für Normierung via Rechtsverordnung.....	155
3. Zwischenfazit.....	157
Teil 2: Rechtsvergleich.....	158
I. Einleitung.....	158
A. Auftrag und Fragestellung	158
B. Auswahl der Länder.....	158
C. Vorgehensweise	159
1. Aufbau.....	159
2. Methode.....	160
II. Kontext der parlamentarischen Mitwirkung.....	161
A. Kompetenzverteilung im Bereich der Aussenpolitik (Antwort auf Frage 7).....	161
1. Überwiegende Zuständigkeit der Exekutive in den Vergleichsländern	161
2. Zwischenfazit und Antwort auf Frage 7 aus rechtsvergleichender Perspektive	162
B. Parlamentarische Mitwirkungsinstrumente im Bereich Soft Law (Antwort auf Frage 8)	162
1. Keine für Soft Law konzipierten Mitwirkungsrechte in den Vergleichsländern.....	162
2. Zwischenfazit und Antwort auf Frage 8.....	163
C. Kein parlamentarisches Genehmigungserfordernis bei Soft Law (Antwort auf Frage 9).....	164
1. Das parlamentarische Genehmigungserfordernis in den Vergleichsländern	164
a. Genehmigungspflichtige Völkerrechtsverträge.....	164
b. Regelmässig kein Genehmigungserfordernis für Kündigung	166
c. Regelmässig keine Erstreckung auf weitere Völkerrechtsquellen.....	166
2. Zwischenfazit und Antwort auf Frage 9.....	167
III. Mitwirkung bei Soft Law aus rechtsvergleichender Sicht.....	167
A. Allgemeine parlamentarische Mitwirkungsinstrumente	168
1. Informationsbeschaffungsrechte.....	168
2. Parlamentarische Resolutionen.....	171
3. Aufträge und Weisungen	172
B. Spezifisch für die Aussenpolitik konzipierte parlamentarische Mitwirkungsinstrumente.....	173
1. Informationsrechte und exekutive Informationspflichten	174
2. Konsultationsrecht.....	175
3. Unverbindliche Erklärungen.....	176
4. Mitwirkungsinstrumente im Bereich der EU	177
IV. Rechtsvergleichende Erkenntnisse im Überblick	179
A. Arten der parlamentarischen Beteiligungsmöglichkeiten an Soft Law.....	179
1. Allgemeine Mitwirkungsinstrumente.....	179
a. Informationsbeschaffungsrechte	179

b.	Parlamentarische Resolutionen	180
c.	Aufträge und Weisungen	180
2.	Spezifisch für die Aussenpolitik konzipierte Mitwirkungsinstrumente	180
a.	Informationsrechte und exekutive Informationspflichten.....	180
b.	Konsultationsrecht	181
c.	Unverbindliche Erklärungen.....	181
B.	Mitwirkungsgegenstände und -schwellen betreffend Soft Law	181
1.	Allgemeine Mitwirkungsinstrumente.....	182
2.	Spezifisch für die Aussenpolitik konzipierte Mitwirkungsinstrumente	182
C.	Verpflichtungsgrad der parlamentarischen Beteiligungsmöglichkeiten an Soft Law	183
1.	Allgemeine Mitwirkungsinstrumente.....	183
2.	Spezifisch für die Aussenpolitik konzipierte Mitwirkungsinstrumente	184
D.	An der Mitwirkung an Soft Law beteiligte parlamentarische Organe.....	185
1.	Allgemeine Mitwirkungsinstrumente.....	185
2.	Spezifisch für die Aussenpolitik konzipierte Mitwirkungsinstrumente	185
V.	Zusammenfassung und Fazit	186
Anhang 1.....	187
Literaturverzeichnis	207
Materialienverzeichnis.....	214
Abkürzungsverzeichnis.....	217

Ausgangslage und Problemaufriss

Nach Art. 166 Abs. 1 Bundesverfassung (BV)¹ beteiligt sich die Bundesversammlung (BVers) an der Gestaltung der Aussenpolitik. Durch Art. 152 Parlamentsgesetz (ParlG)² wird die parlamentarische Mitwirkung an der Aussenpolitik konkretisiert und operationalisiert. Verkürzt dargestellt verlangt die Bestimmung, dass der Bundesrat (BR) die für die Aussenpolitik zuständigen Kommissionen über «wichtige aussenpolitische Entwicklungen» informiert (Abs. 2) und zu «wesentlichen Vorhaben» sowie zu den «Richt- und Leitlinien zum Mandat für bedeutende internationale Verhandlungen» konsultiert (Abs. 3). Der Begriff der «wesentlichen Vorhaben» wird in Art. 5b Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung (RVOV)³ näher bestimmt.

Aufgrund des Bedeutungszuwachses von Soft Law seit der Jahrtausendwende sowie des Umstands, dass das Parlament wiederholt einen ungenügenden Einbezug bei Soft Law-Vorhaben bemängelt hat, stellt sich die Frage, ob die obgenannten Rechtsgrundlagen die Mitwirkung an Soft Law hinreichend umfassend und konkret normieren. Vor diesem Hintergrund setzten die Aussenpolitischen Kommissionen des National- und Ständerats (APK-N und APK-S) im Januar 2020 eine Subkommission zum Thema «Mitwirkung des Parlaments im Bereich von Soft Law» ein. Auf Antrag dieser Subkommission wurde die Parlamentarische Verwaltungskontrolle (PVK) mit einer Evaluation zur Mitwirkung des Parlaments im Bereich des Soft Law beauftragt.⁴

Die PVK ihrerseits hat im Kontext dieser Evaluation die Auftragnehmerin mit der Ausarbeitung des vorliegenden Rechtsgutachtens betraut. In diesem wird in einem Teil 1 der Schweizer Rechtsrahmen zur Mitwirkung des Parlaments im Bereich von Soft Law dargestellt, wobei der Fokus auf Art. 152 ParlG sowie Art. 5b RVOV liegt; die konkreten von der PVK vorgegebenen Fragen werden in Teil 1/I.A. erläutert. Im Wesentlichen geht es um die Beantwortung der Frage, ob und inwiefern die erwähnten Bestimmungen die Mitwirkung im Bereich von Soft Law zu gewährleisten vermögen und ob sie die Mitwirkung hinlänglich präzise normieren. In einem Teil 2 wird alsdann dargestellt, wie weit die Partizipationsmöglichkeiten des Schweizer Parlaments im Bereich von Soft Law im Vergleich mit anderen Ländern reichen. Die spezifischen von der PVK gestellten Fragen dazu werden in Teil 2/I.A. aufgeführt. Dem detaillierten Rechtsgutachten, einschliesslich aller Referenzen, vorgeschaltet ist ein zusammenfassender Überblick über die in Teil 1 und Teil 2 gewonnenen Erkenntnisse, der sämtliche Fragen aus dem Pflichtenheft der PVK vom 4. Februar 2021 (im Folgenden: Pflichtenheft) beantwortet.

¹ Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18.04.1999, SR 101.

² Bundesgesetz über die Bundesversammlung vom 13.12.2002, SR 171.10.

³ Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25.11.1998, SR 172.010.1

⁴ Im Einzelnen siehe Projektskizze der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle zuhanden der Subkommission «Mitwirkung des Parlamentes im Bereich von Soft Law» der Aussenpolitischen Kommissionen des Nationalrates und des Ständerates vom 4. November 2020, Abschnitt 1.

Zusammenfassende Antworten auf die gestellten Fragen

I. Zusammenfassung zu Teil 1: Rechtsrahmen der Schweiz

A. Was bedeutet Soft Law im Kontext der parlamentarischen Mitwirkung?

Was ist unter Soft Law im Kontext der parlamentarischen Mitwirkung zu verstehen?
[notwendige Vorfrage]

Definition von «Soft Law» mittels vierer Kriterien

Das vorliegende Rechtsgutachten behandelt Fragen, welche die parlamentarische Mitwirkung an Soft Law betreffen. Da es sowohl auf völkerrechtlicher als auch auf innerstaatlicher Ebene – nicht zuletzt bez. Art. 152 ParlG – an einer allgemein akzeptierten Definition von Soft Law fehlt, wird zunächst eine *Begriffsumschreibung* spezifisch für die *Zwecke der parlamentarischen Mitwirkung* vorgenommen.

Die hier vorgestellte Definition umfasst *vier kumulative Kriterien*. Als Soft Law gilt ein Instrument, das 1) keiner anerkannten Völkerrechtsquelle zugeordnet werden kann und auch selbst keine Völkerrechtsquelle darstellt, 2) einen generell-abstrakten Inhalt aufweist, 3) ein Minimum an normativer Kraft entfaltet und 4) an dessen Entstehung der Staat direkt beteiligt ist bzw. war oder welches er sich nach dessen Entstehung «aneignet».

Keiner Völkerrechtsquelle zuordenbar

Ein Soft Law-Instrument weist zunächst das Charakteristikum auf, dass es keiner der anerkannten Völkerrechtsquellen zugeordnet werden kann und auch keine eigene Völkerrechtsquelle darstellt. Die Völkerrechtsquellen, zu denen u.a. der Völkerrechtsvertrag gehört, zeichnen sich dadurch aus, dass sie *unmittelbar* rechtsverbindlich sind (sog. «hartes» Völkerrecht). Soft Law dagegen weist gerade keine unmittelbare Rechtsverbindlichkeit auf, sondern nur eine *mittelbare* (sog. «weiches» Völkerrecht); diese mittelbare Bindungswirkung wird mit dem im Folgendem noch näher erläuterten Kriterium der «normativen Kraft» umschrieben. Für die Bewertung, ob Soft Law oder «hartes» Recht vorliegt, ist nicht die Bezeichnung des Instruments, sondern sein Inhalt sowie seine Form und sein Zustandekommen massgeblich.

Generell-abstrakter Inhalt

Wie das Wort «Law» zum Ausdruck bringt, fallen nur Instrumente generell-abstrakten Inhalts unter den Begriff «Soft Law». Eine Bestimmung erfüllt das Kriterium «generell», wenn sie auf eine individuell nicht näher bestimmte Vielzahl von Adressaten Anwendung findet; und sie ist «abstrakt», wenn sie auf eine unbestimmte Vielzahl von Lebenssachverhalten ausgelegt ist. Das Instrument muss also einen *allgemeinen regulatorischen Charakter* aufweisen, um als Soft Law zu gelten. Individuell-konkrete Akte fallen daher nicht unter den vorliegenden Begriff des Soft Law.

Das Kriterium «generell-abstrakt» *betrifft den Inhalt einer Norm* und *nicht* die Frage, ob der Norm mittelbar oder unmittelbar *Rechtsverbindlichkeit* zukommt. Da der Inhalt und nicht die Rechtsverbindlichkeit betroffen ist, eignet sich das Kriterium auch für Normen, denen kein Rechtsatzcharakter zukommt. So weisen beispielsweise auch Verwaltungsverordnungen, die nicht unmittelbar rechtsverbindlich und somit keine Rechtssätze sind, eine generell-abstrakte Struktur auf. Selbst Normen, die ihren Geltungsgrund ausserhalb des Rechts haben, wie beispielsweise solche der Ethik oder der Religion, sind generell-abstrakt formuliert. Das Kriterium ist somit zweifelsohne auch für Soft Law geeignet.

Eine weitere Frage ist, *welche Zielrichtung eine generell-abstrakt formulierte Bestimmung aufweisen kann*. Für das innerstaatliche Recht wird diese Frage mit Art. 22 Abs. 4 ParlG beantwortet, wonach generell-abstrakte Bestimmungen entweder «Pflichten auferlegen, Rechte verleihen oder Zuständigkeiten festlegen». Art. 22 Abs. 4 ParlG ist nicht nur für das innerstaatliche Recht, sondern auch für das Völkerrecht einschlägig. Für Soft Law ist die Bestimmung nicht anwendbar, da sie sich einzig auf Normen mit Rechtsatzcharakter bezieht, der Soft Law gerade nicht zukommt. Ein Blick in verschiedene Soft Law-Instrumente offenbart allerdings, dass *auch Soft Law-Bestimmungen genau diese drei Zielrichtungen haben können* – wobei es sich natürlich nicht um «harte», sondern um «weiche» Rechte, Pflichten und Zuständigkeitsübertragungen handelt.

Normative Kraft

Weiter muss das fragliche Instrument eine gewisse normative Kraft entfalten, d.h. seine Normen kanalisieren das Verhalten der Normadressaten oder wirken sich mittelbar auf deren Rechtsposition aus. Das Instrument weist also einen gewissen «*Gestaltungswillen*» auf. Der normative Effekt eines Instruments kann u.a. durch institutionelle bzw. prozedurale Normen – z.B. einen Kontroll- oder Berichterstattungsmechanismus – verstärkt werden. Sie sind Ausdruck davon, dass dem Instrument ein gewisser «*Durchsetzungswille*» innewohnt. Teilweise unterscheidet sich die normative Kraft eines Soft Law-Instruments kaum von jener des «harten» Völkerrechts.

Staatliche Beteiligung an der Entstehung oder spätere staatliche «Aneignung»

Das vierte Kriterium ist dasjenige der staatlichen Beteiligung an der Entstehung bzw. der späteren staatlichen «Aneignung» des Instruments. Eine *direkte staatliche Beteiligung* am entsprechenden Soft Law-Prozess ist nötig, damit der Bundesrat einen innerstaatlich – u.a. durch das Parlament – mitgeprägten Willen überhaupt auf völkerrechtlicher Ebene einbringen kann. Alternativ kann sich die parlamentarische Mitwirkung auch auf einen staatlichen «Aneignungsakt», der auf völkerrechtlicher oder innerstaatlicher Ebene vorgenommen wird, beziehen. Das Konzept der «*Aneignung*» wird vorliegend als Sammelbegriff für jene Handlungen des Staates verwendet, durch die er seine *Gutheissung oder Zustimmung zu einem Instrument regulatorischen Charakters, das ohne seine Beteiligung erarbeitet* wurde, ausdrückt. So kann ein Staat z.B. manchen von anderen Akteuren ausgearbeiteten Soft Law-Instrumenten beitreten. Weiter kann die «Aneignung» auch durch einen Verweis auf ein Soft Law-Instrument in einem innerstaatlich rechtsverbindlichen Erlass erfolgen.

Ein Instrument gilt dann als Soft Law im Sinne der vorangehenden Definition, wenn es alle vier Kriterien derselben erfüllt. Dies bedeutet allerdings noch *nicht zwingend*, dass das Parlament an dessen Entstehung oder «Aneignung» *mitwirken* kann. Vielmehr müssen die übrigen, in den jeweiligen Mitwirkungsnormen stipulierten Voraussetzungen erfüllt sein; so muss z.B. ein Soft Law-Vorhaben «wesentlich» sein, damit das Konsultationsrecht i.S.v. Art. 152 Abs. 3 ParlG ausgelöst wird.

Verfahren bzw. Prozesse

Soft Law entsteht nicht in den für die anerkannten Völkerrechtsquellen vorgesehenen Verfahren. Die Prozesse, in denen Soft Law entsteht, sind *komplex und vielfältig*. Es kann in einem *ad hoc*, lediglich für dieses Instrument entworfenen Prozess entstehen oder auch in einem *hochgradig formalisierten*, auf eine unbestimmte Anzahl gleichgelagerter Fälle Anwendung findenden Verfahren, das u.U. dem Verfahren auf Abschluss völkerrechtlicher Verträge sehr nahe kommt.

Weiter sind die *Grenzen zwischen völkerrechtlichem Vertrag und Soft Law hinsichtlich ihrer Entstehung teilweise fließend*. So ist das Verfahren in gewissen internationalen Organisationen für beide Typen von Instrumenten zu Beginn das gleiche und erst bez. der Annahme des Instruments beginnt es sich zu unterscheiden. Weiter wird in manchen Regulierungsprozessen (explizit) offengelassen, ob diese in einen Völkerrechtsvertrag oder ein Soft Law-Instrument münden sollen. Schliesslich bleibt mitunter länger unklar, ob ein Instrument bloss einen Zwischenschritt zu einem «harten» Rechtsinstrument oder bereits das Endresultat eines Prozesses darstellt.

Bindungswirkung

Ein massgeblicher Unterschied zwischen dem Völkerrechtsvertrag und Soft Law betrifft die Wirkungsentfaltung. Bei *Völkerrechtsverträgen* tritt die Bindungswirkung für den jeweiligen Staat, vereinfacht gesagt, mit dessen *Ratifikation* ein und zwar vollständig. Gleichzeitig kann sich ein Staat, verkürzt dargestellt, mittels *Kündigung* der Vertragsverpflichtungen vollständig entledigen. Bildlich gesprochen lässt sich die rechtliche Bindungswirkung mittels Kippschalter an- und abstellen. Bei *Soft Law* hingegen *lässt sich viel schwieriger erklären, ob, warum, wann und zu welchem Grad ein Instrument einen Staat mittelbar bindet*, d.h. dieser in den Sog der normativen Kraft des Instruments gerät. Die Faktoren, die hierfür eine Rolle spielen, sind ungemein vielfältig und nicht allein davon abhängig, ob ein Staat einem Instrument formell beitrifft (sofern dies überhaupt möglich ist). Sie sind von einem einzigen Staat auch kaum zu kontrollieren.

B. Wie ist die Kompetenzverteilung in der Aussenpolitik ausgestaltet?

Wie sind die Kompetenzen allgemein zwischen der Exekutive und der Legislative im Bereich der Aussenpolitik verteilt? [Frage 7]

Die Kompetenzverteilung zwischen der Bundesversammlung und dem Bundesrat im Bereich der Aussenpolitik wird durch das sog. «*Verhältnis zu gesamter Hand*» charakterisiert. Es besagt, dass die Bundesversammlung und der Bundesrat ihre jeweiligen Zuständigkeiten im Bereich der Aussenpolitik in gemeinsamer, verschränkter Verantwortung ausüben. Dieses

«*Modell der kooperierenden Gewalten*» ist verfassungsrechtlich verbrieft: Art. 184 Abs. 1 BV weist dem Bundesrat die Aufgabe zu, die auswärtigen Angelegenheiten zu besorgen – unter der Prämisse, dass er dabei die Mitwirkungsrechte der Bundesversammlung wahrt. Das parlamentarische Mitwirkungsrecht und -gebot findet sich als Gegenstück in Art. 166 Abs. 1 BV wieder, wonach sich die Bundesversammlung an der Gestaltung der Aussenpolitik beteiligt.

Innerhalb dieses «Verhältnisses zur gesamten Hand» ist eine *grobe Aufteilung* zwischen der Bundesversammlung und dem Bundesrat erkennbar, die sich an der *Verfassungsarchitektur bez. der Staatsleitung* orientiert. Diese Aufgabe der Staatsleitung wird von Bundesrat und Bundesversammlung gemeinsam wahrgenommen, wobei sie – entsprechend ihrer jeweiligen *Funktions- und Organadäquanz* – unterschiedliche Rollen innehaben.

Dem Bundesrat fällt als oberste leitende und vollziehende Behörde des Bundes im Bereich der Aussenpolitik daher das *operative (Tages-)Geschäft und der Vollzug* zu; er «besorgt» gem. Art. 184 Abs. 1 BV die auswärtigen Angelegenheiten. Die Bundesversammlung ihrerseits übt gem. Art. 148 Abs. 1 BV «die oberste Gewalt im Bund aus», was zum Ausdruck bringt, dass ihr aufgrund ihrer unmittelbaren Wahl die höchste demokratische Legitimation unter den Staatsgewalten zukommt. Die Hauptaufgabe der Bundesversammlung ist die Rechtsetzung; ihre sonstigen staatsleitenden Aufgaben nimmt sie insb. durch planerische Leitentscheidungen wahr. Innerhalb der Kompetenzverteilung in der Aussenpolitik ist sie folglich für *Grundsatzfragen und Leitentscheidungen* zuständig, was sich aus dem Wortlaut des Art. 166 Abs. 1 BV, der eine Beteiligung der Bundesversammlung an der «Gestaltung der Aussenpolitik» vorsieht, ergibt.

Zwischen den verschiedenen aussenpolitischen Zuständigkeiten von Bundesrat und Bundesversammlung existieren keine starren Grenzen. Um dem «Verhältnis zu gesamter Hand» gerecht zu werden, sind die beiden Gewalten auf ihre *gegenseitige Kooperation und Koordination* angewiesen und müssen die Kompetenzen der jeweils anderen Gewalt respektieren.

Art. 166 Abs. 1 BV stipuliert, dass sich die Bundesversammlung an der Gestaltung der «Aussenpolitik» beteiligt. Der *Begriff der «Aussenpolitik»* lässt sich nicht mittels einer prägnanten Formel beschreiben; er kann aber mit Verweis auf die Adressaten (Völkerrechtssubjekte und andere Völkerrechtsakteure), die Zielsetzung (politische Interessenverfolgung) und der Ausrichtung (Aussenbezug) begrifflich eingehegt werden. Die Handlungsformen, durch welche aussenpolitische Aktivitäten unternommen werden, sind sehr divers und reichen u.a. von diplomatischen über faktische bis hin zu rechtlichen. Dass Aktivitäten im Zusammenhang mit der Entstehung von Soft Law dem Begriff der «Aussenpolitik» unterfallen, scheint unbestritten.

C. Bildet Art. 152 ParlG die Kompetenzverteilung in der Aussenpolitik ab?

Bildet Art. 152 ParlG (und insb. der Begriff der «wesentlichen Vorhaben») die Kompetenzverteilung zwischen Legislative und Exekutive in der Aussenpolitik ab? [Frage 1.a.]
--

Die verfassungsrechtlich in Art. 166 Abs. 1 und Art. 184 Abs. 1 BV angelegte Zuständigkeitsverteilung zwischen der Bundesversammlung und dem Bundesrat in der

Aussenpolitik – das «Verhältnis zu gesamter Hand» – findet weiter in Art. 24 Abs. 1 ParlG seinen Ausdruck. Überdies werden in Art. 152 ParlG mit dem Informations- und dem Konsultationsrecht zwei spezifisch für die Aussenpolitik konzipierte Mitwirkungsrechte des Parlaments statuiert.

Art. 24 Abs. 1 ParlG

Art. 24 Abs. 1 ParlG differenziert das in Art. 166 Abs. 1 BV vorgegebene «Verhältnis zu gesamter Hand» weiter aus. Während die Verfassungsnorm einzig stipuliert, dass sich die Bundesversammlung «an der Gestaltung der Aussenpolitik» beteiligt, präzisiert Art. 24 Abs. 1 ParlG dies dahingehend, dass die Mitwirkung sich auf «*wichtige*» Aspekte der Aussenpolitik zu beziehen hat. Mitgewirkt werden soll gem. Wortlaut «bei der Willensbildung über wichtige aussenpolitische Grundsatzfragen und Entscheide». Somit wird explizit gemacht, was bereits in der Verfassungsnorm implizit angelegt ist, nämlich dass sich das Parlament bei wichtigen Fragen und Entscheidungen der Aussenpolitik einbringen kann und soll.

Art. 152 ParlG

Art. 166 Abs. 1 BV befasst sich *nicht* mit *einzelnen Mitwirkungsinstrumenten*, mittels derer sich das Parlament im Rahmen grundlegender, wichtiger Entscheidungen in der Aussenpolitik beteiligen kann; diese sind vielmehr in anderen Bestimmungen auf der Verfassungs-, Gesetzes- und Verordnungsstufe normiert. Von zentraler Bedeutung ist dabei Art. 152 ParlG.

Art. 152 ParlG trägt die Überschrift «Information und Konsultation im Bereich der Aussenpolitik» und ist im siebten Titel («Verkehr zwischen der Bundesversammlung und dem Bundesrat») und hierunter im zweiten Kapitel («Verkehr der Kommissionen mit dem Bundesrat») zu finden. Sowohl die Sachüberschrift des Art. 152 ParlG als auch die Systematik verdeutlichen, dass die Norm das «Verhältnis zu gesamter Hand» und das «Modell der kooperierenden Gewalten» in der Aussenpolitik konkretisiert und operationalisiert.

Der in Art. 152 Abs. 1 ParlG angesprochene «gegenseitige[...] Kontakt und Meinungsaustausch» zwischen den für die Aussenpolitik zuständigen Kommissionen und dem Bundesrat verkörpert die verschränkten Wirkbereiche von Legislative und Exekutive in der Aussenpolitik und präzisiert das in der Verfassung angelegte «Verhältnis zu gesamter Hand» ein erstes Mal innerhalb des Art. 152 ParlG. Weiter werden in Art. 152 Abs. 2 und Abs. 3 ParlG das Informations- und das Konsultationsrecht der Kommissionen sowie die korrelierenden Pflichten des Bundesrates geregelt. Der Bundesrat hat danach die für die Aussenpolitik zuständigen Kommissionen über die «wichtige[n] aussenpolitische[n] Entwicklungen» zu informieren und zu den «wesentlichen Vorhaben» und den «Richt- und Leitlinien zum Mandat für bedeutende internationale Verhandlungen» zu konsultieren. Durch die Normierung dieser beiden Mitwirkungsinstrumente operationalisiert die Norm das «Modell der kooperierenden Gewalten», wie es in Art. 166 Abs. 1 BV vorgesehen ist. Indem die Mitwirkungsgegenstände alle ein qualifizierendes Moment («wichtig[...]», «wesentlich[...]», «bedeutend[...]») aufweisen, wird das Kriterium der Wichtigkeit, das als Voraussetzung für die Mitwirkung der Bundesversammlung auf Verfassungsstufe in Art. 166 Abs. 1 BV implizit und in Art. 24 Abs. 1 ParlG explizit verankert ist, auch hier aufgegriffen. Das in Art. 152 Abs. 2 und Abs. 3 ParlG verbrieft Informations- und Konsultationsrecht *fügen sich somit nicht nur nahtlos in das*

normative Umfeld ein, sondern sind Dreh- und Angelpunkt der parlamentarischen Mitwirkung an der Aussenpolitik: Mithilfe des Informations- und des Konsultationsrechts wird die Teilhabe des Parlaments im Bereich der Aussenpolitik garantiert; es handelt sich um zentrale Instrumente der Beteiligung an der Aussenpolitik.

D. Erstreckt sich das parlamentarische Genehmigungserfordernis auf Soft Law?

Inwiefern sind allfällige Formen der parlamentarischen Mitwirkung im Bereich der Völkerrechtsverträge auch im Bereich des Soft Law anwendbar? [Frage 9]

Das *parlamentarische Genehmigungserfordernis* erstreckt sich gem. Wortlaut des Art. 166 Abs. 2 BV i.V.m. Art. 24 Abs. 2 und Abs. 3 ParlG einzig auf völkerrechtliche Verträge. Im Wege des *Analogieschlusses* wurde es auf weitere Völkerrechtsquellen, wie unmittelbar rechtsverbindliche Beschlüsse des internationalen Rechts und einseitige Erklärungen, sowie überdies auf hybride und sogar privatrechtliche Verträge – aber nicht auf Soft Law – erstreckt. All den Handlungsformen, die per Analogieschluss in den Anwendungsbereich des parlamentarischen Genehmigungsvorbehalts gebracht wurden, ist gemein, dass sie *unmittelbar rechtsverbindlich* – und somit «harter» Natur – sind. Soft Law hingegen zeichnet sich durch seine bloss mittelbare Rechtsverbindlichkeit – und somit «weiche» Natur – aus. Die Grenze der Analogiebildung scheint entlang der unmittelbaren Rechtsverbindlichkeit gezogen worden zu sein, weshalb für Soft Law kein Genehmigungserfordernis und somit kein Vetorecht des Parlaments besteht.

Allfällige Formen der parlamentarischen Mitwirkung an Völkerrechtsverträgen stellen zudem die Mitwirkungsrechte aus Art. 152 ParlG dar. Diese sind jedoch nicht spezifisch auf Völkerrechtsverträge zugeschnitten oder gar auf diese begrenzt; das *formale Kriterium der Handlungsform spielt bei Art. 152 ParlG gerade keine Rolle*. Vielmehr wird sein Anwendungsbereich mittels materieller Kriterien – nämlich verschiedener Mitwirkungsgegenstände, wie z.B. jenem der «wesentlichen Vorhaben» – definiert.

E. Existieren parlamentarische Mitwirkungsrechte spezifisch für Soft Law?

Sind spezifische Formen der parlamentarischen Mitwirkung im Bereich des Soft Law vorgesehen? [Frage 8]

Keine ausschliesslich für Soft Law konzipierten Mitwirkungsrechte

Dem Parlament stehen in der Schweiz verschiedene Mitwirkungsinstrumente zur Beteiligung an Soft Law-Vorhaben zur Verfügung. Diese werden vorliegend in *allgemeine, spezifisch für die Aussenpolitik* sowie *spezifisch für die Aussenpolitik und unter anderem für Soft Law* konzipierte Instrumente unterteilt. Bereits aus dieser Unterscheidung wird ersichtlich, dass in der Schweiz keine *ausschliesslich für Soft Law* konzipierten parlamentarischen Mitwirkungsinstrumente existieren. Selbst Art. 152 ParlG i.V.m. Art. 5b RVOV ist, wie weiter unten noch aufgezeigt wird, nicht auf Soft Law beschränkt.

Allgemeine parlamentarische Mitwirkungsinstrumente

Im Rahmen der *allgemeinen* parlamentarischen Mitwirkungsinstrumente bieten sich für eine Mitwirkung an Soft Law grundsätzlich die Informationsbeschaffungsrechte in Form der individuellen Auskunfts- und Einsichtsrechte, der allgemeinen Rechte auf Information der Kommissionen und der Informationsvorstösse (Interpellation und Anfrage, Frage in der nationalrätlichen Fragestunde) sowie die sonstigen Aufträge in Form der Motion oder des Postulats an. Demgegenüber scheidet der Grundsatz- und Planungsbeschluss aufgrund seiner planerisch-strategischen Ausrichtung tendenziell für die Mitwirkung an konkreten Soft Law-Vorhaben aus.

Spezifisch für die Aussenpolitik konzipierte Mitwirkungsrechte

Im Bereich der *spezifisch für die Aussenpolitik* konzipierten Mitwirkungsrechte ist der parlamentarische Genehmigungsvorbehalt – wie oben dargelegt – nur auf Völkerrechtsverträge und bestimmte weitere Erscheinungsformen «harten» Rechts, nicht aber auf Soft Law anwendbar. Auch die Erklärungen des National- oder Ständerats eignen sich kaum für eine Mitwirkung an Soft Law-Instrumenten oder -Vorhaben, da sie eher zwecks symbolischer Meinungsäusserung zu aktuellen aussenpolitischen Themen von einer gewissen Tragweite genutzt werden.

Spezifisch für die Aussenpolitik und unter anderem für Soft Law konzipierte Mitwirkungsrechte

In der Schweiz existieren mit Art. 152 ParlG sowie Art. 5b RVOV Bestimmungen, die *spezifisch für die Aussenpolitik und unter anderem für Soft Law* konzipiert wurden. Mit ihnen stehen dem Parlament aus rechtsvergleichender Perspektive betrachtet einmalige Mitwirkungsmöglichkeiten zur Verfügung, die im Folgenden detailliert dargestellt werden.

F. Welches sind die Unterschiede zwischen Information und Konsultation?

Ergeben sich die Unterschiede zwischen Information und Konsultation genügend klar aus den Rechtsgrundlagen? [Frage 6]

Art. 152 ParlG sieht grob zwei mögliche Mitwirkungsarten an Soft Law vor, nämlich die *Information* und die *Konsultation*, die ihrerseits jeweils zwei unterschiedliche Ausprägungen erfahren. Die Information nach Art. 152 Abs. 5 ParlG sieht ein Informationsbeschaffungsrecht vor, das als Holschuld ausgestaltet ist; das Informationsrecht nach Art. 152 Abs. 2 sowie Abs. 3 *in fine* ParlG ist dagegen als Bringschuld des Bundesrates konzipiert. Bez. der Konsultation lässt sich eine ähnliche Unterscheidung treffen. Zum einen sieht Art. 152 Abs. 5 ParlG mit dem Konsultationseinforderungsrecht eine Holschuld vor, zum anderen besteht mit dem Konsultationsrecht aus Art. 152 Abs. 3 ParlG ein als Bringschuld des Bundesrates charakterisiertes Mitwirkungsrecht.

Information

Das Parlament bzw. seine Organe sind für eine effektive Mitwirkung an der Aussenpolitik nach Art. 166 BV und v.a. für die Konsultation nach Art. 152 Abs. 3 und Abs. 5 ParlG auf Informationen angewiesen. Die Information stellt einen blossen Kenntniszuwachs seitens der Kommission dar und die Tätigkeit des Bundesrats verbleibt im «einseitigen» Kommunikations-

bereich. Dass das Informieren lediglich der *Wissensübertragung* dient, ergibt sich daraus, dass Art. 152 ParlG die Konsultation als weitere Mitwirkungsart nennt; letztere zeichnet sich gerade durch ihre «Zweiseitigkeit» aus und dient als Vehikel für den in Art. 152 Abs. 1 ParlG vorgesehenen «Meinungsaustausch». Das Recht der Kommissionen, Informationen seitens des Bundesrates zu erlangen, ist mit Art. 153 Abs. 4 BV zudem verfassungsrechtlich garantiert.

Informationsbeschaffungsrecht (Holschuld)

Art. 152 Abs. 5 ParlG sieht das Informationsbeschaffungsrecht der Kommissionen im Bereich der Aussenpolitik vor. Es beinhaltet das Recht, vom Bundesrat Informationen *einzuholen*. Die Formulierung «zu verlangen» stellt klar, dass es sich bei Art. 152 Abs. 5 ParlG um ein Zugrecht und somit eine Informationsholschuld der Kommissionen handelt.

Art. 152 Abs. 5 ParlG schweigt sich zu den *Modalitäten*, wie die Kommissionen die Informationen vom Bundesrat verlangen bzw. der Bundesrat diese an die Kommissionen heranzutragen hat, aus. Diese Angaben ergeben sich allerdings aus Art. 150 Abs. 1 ParlG, der auch im vorliegenden Kontext anwendbar ist. Danach können die Informationen jederzeit vom Bundesrat im Rahmen von Kommissionssitzungen, durch Unterbreitung von Berichten, durch Einsicht in Unterlagen und die Befragung von Personen eingeholt werden. Art. 152 Abs. 5 ParlG besagt auch nichts zur Beschaffenheit der Informationen. Diese haben jedoch so beschaffen zu sein, dass sie dem Informationszweck gem. Art. 150 Abs. 1 ParlG, nämlich der Erfüllung der Aufgaben der Kommissionen, dienen.

Informationsrecht (Bringschuld)

Das Informationsrecht aus Art. 152 Abs. 2 und Abs. 3 *in fine* ParlG ist im Gegensatz zum Informationsbeschaffungsrecht durch die Bringschuld des Bundesrates gekennzeichnet. Dies bedeutet, dass die Information *ohne Aktivwerden der Kommissionen* durch den Bundesrat erfolgt. Die Ausgestaltung als Bringschuld ist für die Mitwirkung an der Aussenpolitik zentral, da die Kommissionen nicht immer über geeignetes Vorwissen verfügen, um mittels des Informationsbeschaffungsrechts aus Art. 152 Abs. 5 ParlG weitergehende Informationen einzuholen. Das Informationsgefälle zwischen den Kommissionen und dem Bundesrat ist u.U. erheblich.

Nach Art. 150 Abs. 2 ParlG hat der Bundesrat die Kommissionen «*regelmässig, frühzeitig und umfassend*» zu informieren. Die ersten beiden Adverbien betreffen den Zeitpunkt der Information. «Regelmässig» bedeutet nicht nur, dass der Bundesrat die Kommissionen in ungefähr gleich grossen Zeitabschnitten, sondern auch kontinuierlich über einen bestimmten Gegenstand zu informieren hat. Ferner muss der Bundesrat «frühzeitig» informieren. Dieses Attribut spielt bei Soft Law eine herausragende Rolle. Denn bei Soft Law lässt sich der Eintritt der Bindungswirkung schwerer erklären und durch den Staat auch weniger gut kontrollieren als bei einem Völkerrechtsvertrag, bei dem er mittels Ratifikation bzw. Kündigung völkerrechtliche Verpflichtungen eingehen bzw. sich solcher entledigen kann. Deshalb muss die Exekutive versuchen, das jeweilige Instrument möglichst gem. den Interessen der Schweiz zu prägen. Daher hat auch die Mitwirkung möglichst früh zu erfolgen (sog. «Front-Loading»). Zu guter Letzt muss der Bundesrat «*umfassend*» informieren, was die Beschaffenheit, d.h. die Menge und Qualität der Information betrifft. Dies bedeutet keineswegs, dass die

Kommissionen mit Informationen überhäuft werden sollen; vielmehr sollen sie jene Informationen erhalten, die sie für eine effektive Mitwirkung benötigen.

Konsultation

Die Konsultation ist weitergehend als die reine Information. Der Bundesrat hat den Kommissionen im Rahmen der Konsultation die Möglichkeit zu geben, zu bestimmten Themenbereichen eine Stellungnahme abzugeben und Anträge zu stellen. Im Gegensatz zur blossen Information ist die Konsultation damit nicht einseitige Kenntnisvermittlung, sondern vielmehr «*zweiseitig*», da der Bundesrat eine Antwort erhält, die ihn zur Erörterung zwingt. Das Instrument der Konsultation operationalisiert somit den in Art. 152 Abs. 1 ParlG erwähnten «gegenseitigen Kontakt und Meinungs austausch».

Zwar trifft den Bundesrat keine Pflicht, die Vorgabe aus der Stellungnahme zu beachten; die Konsultation beinhaltet mithin *kein Mitentscheidungs- oder Weisungsrecht*. Doch hat er sich aufgrund des Grundsatzes von Treu und Glauben sowie des Umstands, dass die Konsultation das «Modell der kooperierenden Gewalten» verwirklicht, mit der Stellungnahme *ernsthaft auseinandersetzen*. Er kann von der Stellungnahme *abweichen*; allerdings bloss, wenn dies *erforderlich* ist. Eine *Begründungspflicht* trifft ihn jedoch *nicht*. Bez. Stellungnahmen der Kantone zu aussenpolitischen Vorhaben hat der Bundesrat argumentiert, dass bei deren Gewichtung der Grad der Betroffenheit der Kantone und ihr konkretes Interesse am Gegenstand zu berücksichtigen sind. In Anlehnung daran könnte argumentiert werden, dass den Stellungnahmen im Bereich der Völkerrechtsetzung i.w.S. (und somit bei der Entstehung von Soft Law) *besonderes Gewicht* zukommen sollte, um der Stammfunktion des Parlaments – der Rechtsetzung – angemessen Rechnung zu tragen.

Anders als für die Information findet sich für die Konsultation *keine ausdrückliche verfassungsrechtliche Grundlage*. Allerdings ist sie Ausdruck und Spezifizierung der parlamentarischen Mitwirkung in der Aussenpolitik gem. Art. 166 BV und stellt einen Anwendungsfall der in Art. 153 Abs. 3 BV vorgesehenen Kompetenzdelegation an Kommissionen dar. Bei der Entstehung von Soft Law spielt die Konsultation eine ungemein wichtige Rolle, da die Stammfunktion des Parlaments betroffen ist, aber das Vetorecht aus Art. 166 Abs. 2 BV keine Anwendung findet.

Konsultationseinforderungsrecht (Holschuld)

Nach Art. 152 Abs. 5 ParlG können die Kommissionen vom Bundesrat «verlangen», konsultiert zu werden. Dies bringt den Willen des Gesetzgebers zum Ausdruck, dass die Konsultation in dieser Konstellation nur *auf Initiative der Kommissionen* durchgeführt werden soll. Eine Konsultation nach dieser Norm kann jederzeit erfolgen. Hinsichtlich der Modalitäten kann nicht wie beim Informationsbeschaffungsrecht nach Art. 152 Abs. 5 ParlG auf eine *lex generalis* zurückgegriffen werden, da eine solche im ParlG nicht existiert. Aus den Materialien zu Art. 152 ParlG geht einzig hervor, dass die Kommissionen ihre Stellungnahmen mündlich oder schriftlich abgeben können.

Konsultationsrecht (Bringschuld)

Nach Art. 152 Abs. 3 ParlG hat der Bundesrat die Kommissionen zu konsultieren. Ihm kommt somit die Pflicht zu, die Kommissionen ohne Aufforderung oder deren Zutun zu konsultieren. Hinsichtlich des Zeitpunktes schweigt sich Art. 152 Abs. 3 ParlG aus. Da eine Stellungnahme i.d.R. erst bei Vorliegen der entsprechenden Informationen verfasst werden kann, sind die *zeitlichen Vorgaben des Art. 152 Abs. 2 ParlG auch für das Konsultationsrecht relevant*. Wir haben dort gesehen, dass – im Sinne des «Front-Loading» – eine erste Informationsgabe grundsätzlich zu einem Zeitpunkt erfolgen sollte, in dem das entsprechende Soft Law-Instrument noch geprägt werden kann. Dies ergibt sich überdies aus Art. 166 Abs. 1 BV, der nicht nur ein Mitwirkungsrecht, sondern auch eine Mitwirkungsobliegenheit der Bundesversammlung beinhaltet; nur wenn die Information rechtzeitig erfolgt, kann die parlamentarische Mitwirkung effektiv sein und die Bundesversammlung ihren Verfassungsauftrag erfüllen. Ferner implizieren die Formulierungen «Vorhaben», «geplante[...]» sowie «bevor er dieses festlegt oder ändert» aus Art. 152 Abs. 3 ParlG, dass die Konsultation frühzeitig zu erfolgen hat.

Fazit

Aus Art. 152 Abs. 3 ParlG ergeben sich die Unterschiede zwischen Information und Konsultation genügend klar; ebenso die unterschiedliche Ausgestaltung der Rechte sowie der Zeitpunkt, in dem die Mitwirkung zu erfolgen und die Modalitäten, wie sie zu geschehen hat.

G. Welches sind die Mitwirkungsgegenstände und -schwellen des Art. 152 ParlG?

Welche Mitwirkungsgegenstände und -schwellen sieht Art. 152 ParlG vor und spiegeln diese die Kompetenzverteilung zwischen Legislative und Exekutive, wie sie in der Verfassung normiert und in Art. 152 ParlG konkretisiert wurde, wider? [Frage 1.b.]

Art. 152 ParlG betrifft die Information und Konsultation im Bereich der Aussenpolitik. Hinsichtlich der Frage, welches der *materielle Anwendungsbereich* dieser Mitwirkungsinstrumente ist, muss zunächst zwischen Information und Konsultation unterschieden werden. Innerhalb dieser beiden Kategorien muss ausserdem nach der Ausgestaltung des jeweiligen Rechts als Hol- bzw. Bringschuld differenziert werden. In einem ersten Schritt werden die Mitwirkungsgegenstände der als Holschuld ausgestalteten Rechte dargestellt, die keine Mitwirkungsschwelle beinhalten. In einem zweiten Schritt werden die Mitwirkungsgegenstände der als Bringschuld konzipierten Rechte dargestellt und in einem letzten Schritt die diesen Mitwirkungsgegenständen jeweils zugeordneten Mitwirkungsschwellen beleuchtet.

Mitwirkungsgegenstände des Informationsbeschaffungsrechts (Holschuld)

Das Informationsbeschaffungsrecht aus Art. 152 Abs. 5 ParlG ist gem. Wortlaut hinsichtlich seiner Mitwirkungsgegenstände nicht beschränkt, doch gibt die Systematik des Art. 152 ParlG vor, dass die Informationen die *Aussenpolitik betreffen* müssen. Dies geht zunächst aus der Überschrift von Art. 152 ParlG hervor. Weiter begrenzt Art. 150 Abs. 1 ParlG, der auch im Anwendungsbereich des Art. 152 Abs. 5 ParlG gilt, den Umfang des Informationsbeschaffungsrechts funktional, da die Informationen der Erfüllung der – hier: aussenpolitischen – Aufgaben

der Kommissionen dienen muss. Eine weitere Eingrenzung existiert nicht, insb. beinhaltet Art. 152 Abs. 5 ParlG, wie wir später noch sehen werden, *keine Mitwirkungsschwelle*.

Mitwirkungsgegenstände des Konsultationseinforderungsrechts (Holschuld)

Der Wortlaut des Art. 152 Abs. 5 ParlG enthält auch für das Konsultationseinforderungsrecht keine thematische Beschränkung. Aus der Systematik ergibt sich jedoch, dass eine Konsultation einzig zu *aussenpolitischen Fragen* verlangt werden kann. Allerdings muss die Frage weder wichtig, bedeutsam noch wesentlich sein – es existiert, wie wir weiter unten noch erläutern werden, mithin keine Mitwirkungsschwelle.

Mitwirkungsgegenstand Informationsrecht (Bringschuld): aussenpolitische Entwicklungen

Das Informationsrecht aus Art. 152 Abs. 2 ParlG hat demgegenüber einen beschränkteren Anwendungsbereich, der Soft Law aber dennoch eindeutig umfasst. Der Bundesrat hat über «wichtige aussenpolitische Entwicklungen» zu informieren. Der Begriff «Entwicklungen» ist *breiter als jener der «Vorhaben»* im Kontext des Konsultationsrechts aus Art. 152 Abs. 3 ParlG, der eine aktive Rolle der Schweiz hinsichtlich des in Frage stehenden aussenpolitischen Unterfangens impliziert. Die aussenpolitischen «Entwicklungen» können auch Vorgänge betreffen, hinsichtlich derer die Schweiz (noch) eine bloss passive, beobachtende Rolle einnimmt.

Aus der Vorgängernorm, Art. 47^{bis}a Abs. 3 GVG, geht hervor, dass in den Anwendungsbereich der «Entwicklungen» *Gegenstände der Völkerrechtsetzung i.w.S.* und somit auch die Entstehung von Soft Law fallen, da der Bundesrat bei «Vorhaben von internationalen Organisationen» die Kommissionen zu informieren hatte. Solche Vorhaben betreffen regelmässig die Normsetzung, seien es im Rahmen einer internationalen Organisation erarbeitete Völkerrechtsverträge oder Soft Law bzw. durch diese unilateral gesetztes «hartes» oder «weiches» Völkerrecht. Da Art. 152 Abs. 2 ParlG gem. der Materialien zumindest die im GVG erwähnten Gegenstände umfasst, lässt sich folgern, dass er auch die Rechtsetzung einschliesst.

Auch der Systematik des Art. 152 ParlG kann entnommen werden, dass sich der Begriff «Entwicklungen» auf Soft Law beziehen kann. Denn in Abs. 3 *in fine* wird eine weitere Informationspflicht statuiert, gem. welcher der Bundesrat «über den Stand der Realisierung dieser [wesentlichen] Vorhaben» und «über den Fortgang der [bedeutenden internationalen] Verhandlungen» informieren muss. Wie gleich noch aufgezeigt wird, umfassen beide Tatbestände die Entstehung von Soft Law, womit dem Informationsrecht gem. Art. 152 Abs. 3 *in fine* ParlG auch «weiches» Recht unterfällt. Da Abs. 3 *in fine* sich allerdings bloss auf «follow up»-Informationen und somit auf sich bereits im Gange befindliche Vorhaben bzw. Verhandlungen bezieht, kommt Abs. 2 gerade dann eine Bedeutung zu, wenn die Schweiz erst erwägt, sich an einem Soft Law-Prozess zu beteiligen oder sich ein bereits existierendes Instrument «anzueignen».

Darüber hinaus lässt der Sinn und Zweck der Bestimmung – die aktive und effektive Mitwirkung in der Aussenpolitik – erkennen, dass der Begriff der «ausserpolitischen Entwicklungen» weit gefasst werden muss. Denn das Parlament kann seinem *gestalterischen*

Auftrag aus Art. 166 Abs. 1 BV nur dann nachkommen, wenn es über die entsprechenden Informationen verfügt. Auch nach dieser Lesart muss der Begriff der «wichtige[n] aussenpolitischen Entwicklungen» in Art. 152 Abs. 2 ParlG Soft Law umfassen.

Mitwirkungsgegenstand des Konsultationsrechts (Bringschuld): wesentliche Vorhaben

Das Konsultationsrecht aus Art. 152 Abs. 3 ParlG beinhaltet *zwei Mitwirkungsgegenstände, die für die Mitwirkung an Soft Law in Betracht kommen*. Zum einen sind die Kommissionen zu «wesentlichen Vorhaben» zu konsultieren, zum anderen zu den «Richt- und Leitlinien zum Mandat für bedeutende internationale Verhandlungen». Es werden hier zunächst die beiden Begriffe «Vorhaben» und «Verhandlungen» betrachtet; und erst in einem zweiten Schritt die Adjektive «wesentlich[...]» und «bedeutend[...]», d.h. die jeweiligen Mitwirkungsschwellen.

Der Begriff der «Vorhaben» ist sehr weit; er umfasst gem. der Systematik allerdings nur *aussenpolitische Vorhaben*. Der Terminus «Vorhaben» impliziert eine *aktive Rolle* der Schweiz dahingehend, dass sie sich an diesen aussenpolitischen Unterfangen beteiligt bzw. zu beteiligen gedenkt. Dies folgt aus dem Sinn und Zweck der Mitwirkungsinstrumente: Eine Konsultation der Kommissionen ergibt nur Sinn, wenn die Schweiz sich auch aktiv an einem Vorhaben beteiligt bzw. zu beteiligen gedenkt; andernfalls könnte sie einen innenpolitisch durch das Parlament geprägten Willen auf internationaler Ebene gar nicht einbringen. Die Information hingegen kann u.U. auch dann schon sinnvoll sein, wenn die Schweiz (noch) eine eher beobachtende Position innehat.

Das deutsche Wort «Vorhaben» sowie der italienische Begriff «*progetti*» deuten auf relativ *konkrete Bestrebungen bzw. ein Projekt* hin. Der französische Begriff «*orientations*» kann nicht mit «Vorhaben» oder «progetti» übersetzt werden, sondern eher mit «Leitlinien» oder «Ausrichtungen»; der französischsprachige Begriff beinhaltet somit eher die Idee des *Richtungsweisenden*. Der Terminus der Aussenpolitik deckt eine sehr breite Palette an Aktivitäten ab, die sich u.a. durch unterschiedliche «Flughöhen» bzw. Abstraktionsgrade auszeichnen. Das Spektrum reicht von konzeptionellen, planerischen und strategischen Aktivitäten bis hin zu konkreten, teilweise relativ kleinteiligen Projekten. Zwischen aussenpolitischen Aktivitäten, die diesen unterschiedlichen Ebenen zugeordnet werden können, besteht nicht selten eine Verbindung. So sind beispielsweise konkrete, teilweise sehr spezifische Aspekte betreffende Rechtsetzungsprojekte – ob es nun um innerstaatliches Recht oder um Völkerrecht geht – nicht selten Ausfluss bzw. Resultat einer übergeordneten, grösser gedachten Strategie oder Planung. Wenn wir bei diesen beiden Ebenen aussenpolitischer Aktivitäten bleiben, spricht der Begriff der «orientations» in der französischen Sprachfassung eher konzeptionelle, strategische bzw. planerische aussenpolitische Aktivitäten an, da er ein entsprechend richtungsweisende Moment beinhaltet. Demgegenüber bilden die Begriffe «Vorhaben» bzw. «progetti» in der deutschen bzw. italienischen Sprachfassung eher konkrete aussenpolitische Unterfangen, wie beispielsweise spezifische Normsetzungsprojekte, ab. Somit wird klar, dass der *Wortlaut der verschiedenen Sprachfassungen von Art. 152 Abs. 3 ParlG jeweils nur einen Teil der Aktivitäten, die unter den Begriff Aussenpolitik fallen, abbilden*. Wie die historische, teleologische sowie geltungszeitliche Auslegung allerdings noch zeigen wird, sind *grundsätzlich alle Aspekte der Aussenpolitik*, insb. auch Soft Law, von den Begriffen «Vorhaben», «progetti» bzw. «orientations» in Art. 152 Abs. 3 ParlG erfasst.

Die Vorgängerregelung des heutigen Art. 152 Abs. 3 ParlG, nämlich Art. 47^{bis a} Abs. 3 GVG, kannte eine Konsultationspflicht bei aussenpolitischen Vorhaben noch nicht. Der Gegenstand der Konsultation war viel enger definiert; das Konsultationsrecht bezog sich einzig auf Beschlüsse internationaler Organisationen und somit eine einzige Art «harten» Völkerrechts. Dieser enge Fokus wurde mit dem ParlG zugunsten eines umfassenderen Ansatzes aufgegeben. Mit Art. 24 und Art. 152 ParlG wurden Bestimmungen geschaffen, die sich neu auf die *Aussenpolitik in ihrer gesamten Breite*, inkl. der Entstehung von Soft Law, beziehen. Gem. der Materialien geschah diese *Ausweitung gerade durch den Begriff der «wesentlichen Vorhaben»*; und es wird dort unmissverständlich statuiert, dass Soft Law dem Begriff unterfallen soll – sofern es wesentlich ist.

Auch eine geltungszeitliche Auslegung bestätigt, dass Soft Law vom Begriff «Vorhaben» erfasst ist. Mit der Jahrtausendwende hat das Soft Law nicht nur quantitativ sehr stark zugenommen, sondern tritt zunehmend an die Stelle des «harten» Völkerrechts. Während Soft Law bereits bei der Erarbeitung bzw. Verabschiedung des Art. 152 ParlG im Jahre 2002 als Konzept ausdrücklich Berücksichtigung fand, konnte die just zu dieser Zeit einsetzende Trendwende und der damit verbundene *Bedeutungszuwachs von Soft Law* damals noch nicht in Gänze erkannt bzw. antizipiert werden. Im Lichte dieser Entwicklungen ist Soft Law heute umso eindeutiger unter den Begriff der «Vorhaben» zu subsumieren; andernfalls würde die parlamentarische Mitwirkung im Bereich der Völkerrechtsetzung i.w.S. massiv ausgehöhlt.

Insgesamt erfassen somit die Begriffe «Vorhaben», «progetti» und «orientations», wie sie in den verschiedenen Sprachfassungen von Art. 152 Abs. 3 ParlG verwendet werden, grundsätzlich aussenpolitische Aktivitäten aller Art – insb. auch die Entstehung oder «Aneignung» von Soft Law.

Mitwirkungsgegenstand des Konsultationsrechts (Bringschuld): internationale Verhandlungen

Die Konsultation gem. Art. 152 Abs. 3 ParlG erstreckt sich weiter auf die «Richt- und Leitlinien zum Mandat für bedeutende internationale Verhandlungen». Es stellt sich die Frage, ob mit Verhandlungen einzig solche gemeint sind, die in «hartem» Völkerrecht münden oder auch solche, die in einem Soft Law-Instrument resultieren.

Der Wortlaut («internationale Verhandlungen») gibt keine ausdrückliche Antwort auf diese Frage. Allerdings fällt auf, dass in Art. 152 Abs. 3 ParlG einzig das Wort «Verhandlungen» gebraucht wird, während die Vorgängernorm im GVG diese Verhandlungen näher beschrieb und explizit auf Verhandlungen zweier Arten «harten» Völkerrechts, nämlich Beschlüsse und Völkerrechtsverträge, begrenzte. Da Art. 152 Abs. 3 ParlG – anders als das GVG – den Begriff der «Verhandlungen» nicht eingrenzt, *können Soft Law-Verhandlungen grundsätzlich unter den Wortlaut subsumiert werden.*

In der Vorgängerregelung – Art. 47^{bis a} Abs. 3 GVG – erstreckte sich das Konsultationsrecht einzig auf Verhandlungen in internationalen Organisationen, die zu «harten» Beschlüssen führten. In Bezug auf Verhandlungen über völkerrechtliche Verträge gewährte Art. 47^{bis a} Abs. 5 GVG hingegen einzig ein Konsultationseinforderungsrecht. Demgegenüber erstreckt sich das Konsultationsrecht des Art. 152 Abs. 3 ParlG unbestrittenermassen auf Verhandlungen völkerrechtlicher Verträge. Die Materialien zu Art. 152 ParlG liefern allerdings keine

umfassenden Erklärungen dazu, was der Begriff Verhandlungen darüber hinaus abdeckt. Die *Stossrichtung* ist jedoch klar: Mit Art. 152 ParlG wurde der *Gegenstand der Mitwirkung stark erweitert*, damit dieser das «Verhältnis zu gesamter Hand» im Bereich der Aussenpolitik und die unterschiedlichen Rollen des Parlaments darin umfassend abbildet. Dies spricht dafür, Verhandlungen über jegliche regulatorischen Instrumente – ob «hart» oder «weich» – darunter zu fassen.

Auch eine systematische Betrachtung führt zu diesem Schluss. Das Wort «Vorhaben», das Soft Law eindeutig beinhaltet, ist weiter als «Verhandlungen». Es umfasst auch die Anfangsphase eines Prozesses, in welchem darüber beraten wird, ob überhaupt ein Regulierungsbedarf besteht, ob eine Regulierung auf internationaler Ebene opportun ist und u.U. ob ein «hartes» oder «weiches» Instrument angestrebt werden soll. Erst wenn Einigkeit über diese Aspekte herrscht, werden Verhandlungen geführt. *Verhandlungen sind somit Teil eines Vorhabens*; und da «Vorhaben» Soft Law eindeutig umfassen, bezieht sich auch der Begriff «Verhandlungen» auf Soft Law-Prozesse. Angesichts des Umstands, dass die Verhandlungen eine Teilmenge der Vorhaben sind, fragt sich, ob deren explizite Erwähnung in Art. 152 Abs. 3 ParlG sinnvoll ist. Dies ist zu bejahen. Denn die Festlegung bzw. Änderung des Mandats stellt einen wichtigen Meilenstein dar; das Mandat definiert inhaltliche Eckpunkte für die Verhandlungen, die – idealerweise – das schliesslich ausgehandelte Instrument prägen.

Der Einbezug von Soft Law-Verhandlungen in den Anwendungsbereich von Art. 152 Abs. 3 ParlG ist auch deshalb notwendig, weil – wie geschildert – die Grenzen zwischen Völkerrechtsverträgen und Soft Law im Entstehungsprozess zusehends verwischen. So sehen gewisse *Verfahren* zur Erarbeitung von Regulierungsinstrumenten zunächst ein einheitliches Vorgehen und erst am *Ende*, wenn es um die Annahme des Instruments geht, zwei Prozedere vor – eines für Soft Law und eines für Völkerrechtsverträge. Ausserdem wird zu Beginn eines Prozesses zunehmend (explizit) offengelassen, ob dieser in einem Völkerrechtsvertrag oder einem Soft Law-Instrument münden soll. Würde in diesen Konstellationen mit der parlamentarischen Mitwirkung zugewartet, bis klar ist, dass das fragliche Instrument als Völkerrechtsvertrag verabschiedet wird, würde diese stark ausgehöhlt, da der Inhalt zu diesem Zeitpunkt bereits (weitgehend) feststünde und somit nicht mehr geprägt werden könnte.

Somit wird Soft Law sowohl vom Mitwirkungsgegenstand der «wesentlichen Vorhaben» als auch dem der «Richt- und Leitlinien zum Mandat für bedeutende internationale Verhandlungen» erfasst. Sie kommen je nach Konstellation komplementär oder einzeln zur Anwendung.

Mitwirkungsschwellen: nur bei den als Bringschuld konzipierten Mitwirkungsrechten

Zunächst gilt es erneut festzuhalten, dass bei den als *Holschuld* ausgestalteten Mitwirkungsrechten (Art. 152 Abs. 5 ParlG) *keine Mitwirkungsschwelle* besteht. Grundsätzlich können die Kommissionen vom Bundesrat verlangen, zu irgendeiner aussenpolitischen Frage informiert oder konsultiert zu werden. Bei den als Bringschuld konzipierten Mitwirkungsrechten besteht hingegen eine Mitwirkungsschwelle. Das Informationsrecht bezieht sich einzig auf «wichtige» aussenpolitische Entwicklungen (Art. 152 Abs. 2 ParlG), während sich

das Konsultationsrecht auf «wesentliche[...]» Vorhaben bzw. auf die Richt- und Leitlinien zum Mandat für «bedeutende» internationale Verhandlungen erstreckt (Art. 152 Abs. 3 ParlG).

Mitwirkungsschwellen: Inhalt der unbestimmten Rechtsbegriffe durch Auslegung zu ermitteln

Bei allen drei Adjektiven, welche die jeweilige Mitwirkungsschwelle beschreiben, handelt es sich um *unbestimmte Rechtsbegriffe*; diese werden auf der *Tatbestandsseite* einer Norm eingesetzt, um dem Rechtsanwender bzw. der Rechtsanwenderin eine einzelfallgerechte, wirkungsorientierte Entscheidung zu ermöglichen. Der Rückgriff auf unbestimmte Rechtsbegriffe bedeutet, dass die Reichweite des Informations- bzw. des Konsultationsrechts weder abstrakt noch abschliessend beschrieben werden kann; vielmehr muss *im Einzelfall unter Berücksichtigung aller relevanten Umstände* geprüft werden, ob die jeweilige Mitwirkungsschwelle erreicht ist. Soweit sachlich begründbar dürfen dabei aber gewisse *Schematisierungen und Kategorisierungen* vorgenommen werden. Dies erscheint vor dem Hintergrund der sehr verschiedenen Kategorien aussenpolitischer Aktivitäten und Handlungsformen angezeigt. In methodischer Hinsicht müssen die unbestimmten Rechtsbegriffe *durch Auslegung verdeutlicht* werden; es handelt sich nicht um eine Ausübung rechtlichen und schon gar nicht politischen Ermessens.

Grammatikalische und historische Auslegung wenig aufschlussreich

Gestützt auf die rein grammatikalische Auslegung der Begriffe «wichtig[...]», «wesentlich[...]» und «bedeutend[...]» aus Art. 152 Abs. 2 und Abs. 3 ParlG lassen sich noch *keine Schlüsse* darüber ziehen, wo die jeweiligen Mitwirkungsschwellen genau anzusetzen sind. Auch kann rein aus der Verwendung des einen oder anderen der drei Begriffe noch keine Aussage darüber getroffen werden, ob alle Schwellen gleich hoch angesetzt sind bzw. welcher Begriff eine tiefere oder höhere Schwelle beinhaltet, da die Begriffe in den relevanten Normen beliebig und wenig kohärent verwendet werden. Die historische Auslegung lässt ebenfalls nur sehr bedingt Schlüsse über die Höhe der verschiedenen Mitwirkungsschwellen zu.

Systematische Auslegung deutet auf Wichtigkeitsbegriff der «harten» Rechtsetzung hin

Im Bereich der Mitwirkung an der Aussenpolitik taucht das Konzept der «Wichtigkeit» zunächst in Art. 24 Abs. 1 ParlG auf. Die Bestimmung stipuliert, dass die Bundesversammlung «bei der Willensbildung über wichtige aussenpolitische Grundsatzfragen und Entscheide» mitwirkt. Der Wortlaut des *Art. 24 Abs. 1 ParlG lässt allerdings keinen Schluss darüber zu, wann diese Schwelle erreicht ist.*

Demgegenüber *liefert Art. 5b Abs. 1 Bst. a RVOV einen zentralen Hinweis*, wie die Präzisierung des Begriffs «wesentlich[...]» in Art. 152 Abs. 3 ParlG erfolgen sollte. Diese Einhegung erfolgt überdies u.a. im Kontext der «Empfehlungen» und somit spezifisch für Soft Law. So hat gem. Art. 5b Abs. 1 Bst. a RVOV eine Konsultation zu wesentlichen Vorhaben namentlich dann zu erfolgen, «wenn [...] infolge der Umsetzung von Empfehlungen [...] der Erlass oder eine wesentliche Änderung eines Bundesgesetzes erforderlich ist». Dieses Kriterium ist dem Referendumsrecht, nämlich Art. 141 Abs. 1 Bst. d Ziff. 3 BV, entlehnt.

Art. 141 Abs. 1 Bst. d Ziff. 3 *in fine* BV stipuliert, dass jene Völkerrechtsverträge dem fakultativen Referendum zu unterstellen sind, «deren Umsetzung den Erlass von Bundes-

gesetzen erfordert». Mit dem Verweis auf die Normstufe des Bundesgesetzes knüpft die Bestimmung direkt an Art. 164 BV an; und somit an jene Verfassungsnorm, die besagt, dass alle wichtigen Bestimmungen in der Form eines Bundesgesetzes – und somit durch die Legislative – erlassen werden müssen. *Dreh- und Angelpunkt* zur Bestimmung der Materien, die durch die Legislative zu regeln sind, ist somit die *Wichtigkeit*.

Es kann somit festgehalten werden, dass Art. 5b Abs. 1 Bst. a RVOV den Begriff «wesentlich[...]» des Art. 152 Abs. 3 ParlG mittels Rückgriffs auf das in Art. 141 Abs. 1 Bst. d Ziff. 3 BV enthaltene Kriterium der Erforderlichkeit einer Umsetzung auf der Stufe eines Bundesgesetzes präzisiert. Dieses Kriterium wiederum knüpft an den Wichtigkeitsbegriff der innerstaatlichen Rechtsetzung (Art. 164 BV) an.

Aus Art. 5b Abs. 1 Bst. a RVOV, der ein Kriterium aus dem Referendumsrecht entlehnt, lassen sich *drei zentrale Schlüsse* ziehen. Erstens, dass die im Kontext der «harten» Völkerrechtsetzung entwickelten Kriterien zur Beschreibung des Anwendungsbereichs eines demokratischen Mitwirkungsrechts im Bereich der «weichen» Völkerrechtsetzung nicht per se ungeeignet sind. Zweitens, dass in Art. 5b Abs. 1 Bst. a RVOV ein und dasselbe Kriterium für die Bestimmung der Wesentlichkeit – nämlich der Wichtigkeitsbegriff der «harten» Rechtsetzung – sowohl für das «harte» Völkerrecht (Beschlüsse) als auch für das «weiche» Völkerrecht (Empfehlungen) herangezogen wird. Drittens, dass mit Art. 5b Abs. 1 Bst. a RVOV der Wichtigkeitsbegriff, wie er zunächst im Kontext der «harten» Völkerrechtsetzung (in Anlehnung an den Wichtigkeitsbegriff der innerstaatlichen Rechtsetzung, Art. 164 BV) entwickelt wurde, Eingang in den Bereich des Soft Law gefunden hat. Die systematische Auslegung ergibt somit, dass der Wichtigkeitsbegriff der «harten» Rechtsetzung grundsätzlich ein geeignetes und taugliches Kriterium, um den Wesentlichkeitsbegriff von Art. 152 Abs. 3 ParlG spezifisch mit Blick auf Soft Law zu konkretisieren. Dieser Befund wird, wie wir als nächstes sehen werden, durch eine teleologisch-geltungszeitliche Auslegung gestützt.

Teleologische und geltungszeitliche Auslegung untermauert Befund

Die teleologische und geltungszeitliche Auslegung untermauert, dass der *Wichtigkeitsbegriff der «harten» Rechtsetzung grundsätzlich ein geeignetes und taugliches Kriterium ist, um den Begriff «wesentlich[...]» in Art. 152 Abs. 3 ParlG auch bez. Soft Law zu konkretisieren*. Im Folgenden wird in einem ersten Schritt aufgezeigt, warum sich dieses Kriterium beim «harten» Völkerrecht eignet, um näher zu bestimmen, was ein «wesentliche[s] Vorhaben» ist. In einem zweiten Schritt wird alsdann dargelegt, warum auch bei Soft Law auf dieses Kriterium zu rekurren ist. Die Argumente ergeben sich dabei zum einen aus einem Vergleich der «weichen» mit der «harten» Völkerrechtsetzung; zum anderen aber auch aus dem Phänomen bzw. der Natur von Soft Law selbst.

Im Bereich der «harten» Völkerrechtsetzung muss eine *Konsultation zumindest zu jenen Völkerrechtsverträgen stattfinden, welche genehmigungspflichtig i.S.v. Art. 166 Abs. 2 BV* sind. Der Genehmigungsvorbehalt aus Art. 166 Abs. 2 BV knüpft an Art. 164 BV – und somit an den Wichtigkeitsbegriff der innerstaatlichen Rechtsetzung – an. Dass im Bereich der «harten» Völkerrechtsetzung die Konsultation zumindest über die genehmigungspflichtigen und somit wichtigen Verträge zu erfolgen hat, ergibt sich u.a. aus den folgenden Argumenten: Zunächst muss verhindert werden, dass das Parlament binäre Entscheidungen im Sinne eines «take it

or leave it» treffen muss. Würde man die zuständigen Kommissionen zu den genehmigungspflichtigen Verträgen nicht vorab konsultieren, so würde seine Mitwirkung allerdings auf genau eine solche Entscheidung zurückgestutzt. Weiter drängt sich eine Konsultation immer dann auf, wenn die «legislativen Kernkompetenzen» betroffen sind, was hinsichtlich der genehmigungsbedürftigen Verträge der Fall ist. Ausserdem hat die Konsultation den Sinn und Zweck, das Parlament möglichst früh einzubeziehen, um seine Interessenslage im Vertragsentstehungsprozess tatsächlich berücksichtigen zu können. Auch schon allein deshalb muss es zu den genehmigungspflichtigen Verträgen konsultiert werden. Schliesslich ist es nicht unüblich, bei Konsultationsrechten auf den gleichen Massstab wie bei den Vetorechten abzustellen. So stellt Art. 3 VIG zur Bestimmung, welche Völkerrechtsverträge der Vernehmlassung zu unterbreiten sind, auf deren Referendumpflichtigkeit i.S.v. Art. 141 Abs. 1 Bst. d Ziff. 3 BV ab. Beim «harten» Völkerrecht muss somit eine Konsultation zumindest dann stattfinden, wenn es um Verträge geht, die genehmigungspflichtig i.S.v. Art. 166 Abs. 2 BV, sprich wichtig i.S.v. Art. 164 BV sind. Im Bereich des «harten» Völkerrechts ist der Begriff «wesentlich[...]» in Art. 152 Abs. 3 ParlG somit dahingehend auszulegen, dass alle genehmigungspflichtigen und somit wichtigen Völkerrechtsverträge darunterfallen.

Der Begriff der Wesentlichkeit i.S.v. Art. 152 Abs. 3 ParlG muss im Kontext des Soft Law gleich ausgelegt werden wie im Kontext der «harten» Völkerrechtsetzung, d.h. unter Bezug des Wichtigkeitskriteriums der «harten» Rechtsetzung. Die Argumente ergeben sich dabei zum einen aus einem Vergleich der «weichen» mit der «harten» Völkerrechtsetzung; zum anderen aber auch aus dem Phänomen bzw. der Natur des Soft Law selbst.

Beim Erlass von Soft Law – im Englischen auch «informal law» genannt – handelt es sich unbestrittenermassen um eine Art der Normsetzung. Im Englischen wird folglich regelmässig der Begriff des «informal international lawmaking», also der «informalen internationalen Rechtsetzung» bzw. «informalen Völkerrechtsetzung», verwendet. Obwohl zwischen der «harten» und der «weichen» Völkerrechtsetzung zweifelsohne einige Unterschiede bestehen, weisen diese beiden aussenpolitischen Aktivitäten doch eine sehr grosse Ähnlichkeit und Nähe zueinander auf. Dies wird besonders offensichtlich, wenn man sie mit anderen Kategorien aussenpolitischer Aktivitäten vergleicht. Es ist wahrlich schwer, eine aussenpolitische Aktivität zu finden (und es gibt unzählige Kategorien bzw. Ausprägungen davon), die der «harten» Völkerrechtsetzung u.a. in struktureller und funktionaler Hinsicht nähersteht als die «weiche» Völkerrechtsetzung. Vor diesem Hintergrund ist Letztere als eine *Form der Völkerrechtsetzung i.w.S.* einzuordnen.

Auch zwischen der innerstaatlichen Rechtsetzung und der «harten» Völkerrechtsetzung bestehen einige *Unterschiede*. Nichtsdestotrotz werden zwecks Beurteilung der Wichtigkeit völkerrechtlicher Verträge die Kriterien für die innerstaatliche Rechtsetzung aus Art. 164 BV herangezogen. Überdies sind in der Doktrin Darlegungen zu finden, welche die Wesentlichkeit i.S.v. Art. 152 Abs. 3 ParlG von Soft Law-Vorhaben mit genau jenen Kriterien begründen, die Lehre und Rechtsprechung entwickelt haben, um im innerstaatlichen Recht wichtige und somit gesetzspflichtige Inhalte zu identifizieren. Dies spricht dafür, den Begriff «wesentlich[...]» in Art. 152 Abs. 3 ParlG für die «harte» und die «weiche» Völkerrechtsetzung gleich – nämlich entlang des Wichtigkeitsbegriffs der «harten» Rechtsetzung – auszulegen.

Dass für die «harte» und «weiche» Völkerrechtsetzung das gleiche Kriterium Anwendung finden muss, um die Mitwirkungsschwelle auszudifferenzieren, ist weiter auch vor dem bereits aufgezeigten Hintergrund angezeigt, dass sich bez. der *Entstehung immer schwerer eine klare Grenze zwischen Völkerrechtsverträgen und Soft Law ziehen lässt*. Zu dem Zeitpunkt, zu dem der Inhalt eines Instruments noch geprägt werden kann, steht dessen Rechtsnatur oftmals noch gar nicht fest. Auch dies spricht dafür, für «harte» und «weiche» Völkerrechtsetzungsvorhaben den gleichen Standard zur Festlegung der Wesentlichkeit i.S.v. Art. 152 Abs. 3 ParlG heranzuziehen.

Überdies existieren Gründe für den Beizug des Wichtigkeitskriteriums der «harten» Rechtsetzung zur Bestimmung der Mitwirkungsschwellen nach Art. 152 Abs. 3 ParlG, die sich nicht aus einem Vergleich mit den völkerrechtlichen Verträgen, sondern aus dem Phänomen Soft Law bzw. dessen Charakteristika selbst ergeben. Zunächst gilt es erneut festzustellen, dass seit dem Jahrtausendwechsel im Bereich der Normsetzung auf internationaler Ebene ein Trend eingesetzt hat, der bislang ungebrochen ist – nämlich, dass das *Soft Law quantitativ sehr stark zugenommen hat und zunehmend das «harte» Völkerrecht ablöst*. Da ein Vetorecht für das Soft Law nicht zur Verfügung steht, ist das Konsultationsrecht gegenwärtig *das* Mitwirkungsinstrument, das es dem Parlament erlaubt, sein Mitwirkungsrecht und -gebot, wie es in Art. 166 Abs. 1 BV verbrieft ist, in diesem Bereich effektiv wahrzunehmen. Dies allerdings einzig unter der Prämisse, dass die Mitwirkungsschwellen nicht zu hoch angesetzt werden. Gerade der Rückgriff auf das Wichtigkeitskriterium der «harten» Rechtsetzung erlaubt es, wenigstens die Menge der Instrumente, an denen mitgewirkt werden kann, trotz der Verschiebung weg vom «harten» hin zum «weichen» Völkerrecht auf einem mehr oder weniger äquivalenten Niveau zu halten (auch wenn natürlich der Effekt der Mitwirkung nicht der gleiche ist, da es sich bei der Konsultation anders als bei der Genehmigung nicht um ein Vetorecht handelt). Das Konsultationsrecht kann somit vor dem Hintergrund der gegenwärtigen Ausprägung der Normsetzung auf internationaler Ebene eine *kompensatorische Funktion* haben – auch dies allerdings nur, wenn die Mitwirkungsschwellen nicht zu hoch angesetzt werden.

Schliesslich ist es Ziel und Zweck von Art. 166 Abs. 1 BV, das *Demokratieprinzip* trotz der wachsenden Bedeutung der Aussenpolitik, insb. auch der internationalen Normsetzung, zu wahren. Die dynamische Konzeption der Verfassungsbestimmung ermöglicht es, dem Wandel des Völkerrechts Rechnung zu tragen und die *Rollen* von Bundesversammlung und Bundesrat im Lichte aktueller Entwicklungen, wie der Erstarkung des Soft Law, *jeweils neu auszutarieren*. Bei diesem «Austarieren» ist zu beachten, dass auch die «weiche» Völkerrechtsetzung die Stammfunktion des Parlaments betrifft.

Die teleologische und geltungszeitliche Auslegung des Begriffs «wesentlich[...]» in Art. 152 Abs. 3 ParlG spezifisch mit Blick auf Soft Law ergibt somit, dass all jene «weichen» Normsetzungsvorhaben, die wichtig im Sinne des Wichtigkeitsbegriffs der «harten» Rechtsetzung sind, darunterfallen.

Fazit

Insgesamt hat die Auslegung bez. der *Mitwirkungsgegenstände* ergeben, dass Soft Law-Prozesse bzw. -Instrumente die Aussenpolitik betreffen, womit sie dem sehr weit definierten materiellen Anwendungsbereich des Informationsbeschaffungs- und des Konsultationseinforderungsrechts gem. Art. 152 Abs. 5 ParlG unterfallen. Sie können überdies als «ausserpolitische Entwicklungen» gewertet werden, womit sie auch vom Mitwirkungsgegenstand des Informationsrechts in Art. 152 Abs. 2 ParlG erfasst sind. Schliesslich können Soft Law-Instrumente bzw. -Prozesse auch als «Vorhaben» und ihre Aushandlung im Besonderen als «Verhandlung[...]» taxiert werden, womit sie auch den in Art. 152 Abs. 3 ParlG genannten Mitwirkungsgegenständen entsprechen.

Das Informations- und das Konsultationsrecht gem. Art. 152 Abs. 2 und Abs. 3 ParlG werden allerdings nur dann ausgelöst, wenn die Entwicklungen «wichtig[...]», die Vorhaben «wesentlich[...]» und die Verhandlungen «bedeutend[...]» sind. Die Auslegung hat bez. dieser Mitwirkungsschwellen das folgende Resultat ergeben: *Der Begriff «wesentlich[...]» in Art. 152 Abs. 3 ParlG ist spezifisch mit Blick auf Soft Law so zu verstehen, dass alle «weichen» Normsetzungsvorhaben, die wichtig im Sinne der «harten» Rechtsetzung sind, darunterfallen.* Aufgrund dessen, dass die «Verhandlungen» einen Akt aus dem Kreis der «Vorhaben» bezeichnen, muss das Adjektiv «bedeutend[...]» in gleicher Weise wie «wesentlich[...]» ausgelegt werden. Da die Information die Vorbedingung für die Konsultation ist, darf schliesslich der Begriff «wichtig[...]» in Art. 152 Abs. 2 ParlG nicht enger ausgelegt werden als der Terminus «wesentlich[...]» in Art. 152 Abs. 3 ParlG.

H. Ist Art. 5b RVOV genügend präzise, um die Mitwirkungsgegenstände zu identifizieren?

Sind die Kriterien in Art. 5b RVOV hinreichend präzise, um eindeutig die «wesentlichen Vorhaben» im Allgemeinen und diejenigen wichtigen Soft Law-Projekte im Besonderen zu identifizieren, auf welche sich die Information und/oder die Konsultation beziehen? [Frage 2]

Unbestimmte Rechtsbegriffe zwecks Konkretisierung unbestimmter Rechtsbegriffe

Art. 5b RVOV verwendet zwecks Konkretisierung des unbestimmten Rechtsbegriffs der «wesentlichen Vorhaben» eine *Vielzahl weiterer unbestimmter Rechtsbegriffe*, wie die «andere[...] gravierende[...] Nachteile» oder die «wesentliche Änderung» (was zirkulär ist). Dies schafft nur bedingt Klarheit, scheint aber zu einem gewissen Grad fast unumgänglich. Denn es ist schon kraft Natur der Sache ausgeschlossen, eine abstrakte Regelung zu finden, die so allgemein bleibt, dass sie jeden Einzelfall erfasst und gleichzeitig so konkret ist, dass sie jeglichen Einzelfall genau zu benennen vermag. Allerdings häufen sich die unbestimmten Rechtsbegriffe in Art. 5b RVOV in übermässiger Weise.

Verwendung unüblicher, nicht prima vista verständlicher Begriffe

Überdies handelt es sich bei den in Art. 5b RVOV verwendeten Termini um eine Reihe unüblicher, erst nach *aufwändiger Auslegung* verständlicher Begriffe, die sich schlecht in die bereits bestehende, relativ gefestigte «Terminologielandschaft» ausserpolitischer Erlasse einfügen. Ausserdem bedeuten einige dieser unüblichen Begriffe letztendlich das Gleiche wie bereits etablierte und in anderen Erlassen verwendete Begriffe. Im Gegensatz zum Rückgriff

auf unbestimmte Rechtsbegriffe wäre die *Verwendung unüblicher statt etablierter Begriffe* vermeidbar gewesen.

Internationale Organisationen und multilaterale Gremien

Erste zentrale Begriffe des Art. 5b Abs. 1 RVOV sind «internationale[...] Organisationen» und «multilaterale[...] Gremien». Der *eindeutigere* davon ist jener der «*internationalen Organisation*», der dem völkerrechtlichen Begriffspendant entspricht. Nach dem Völkerrecht werden internationale Organisationen als auf Dauer angelegte Vereinigungen von Staaten und/oder internationalen Organisationen, die auf einem Völkerrechtsvertrag beruhen, über mind. ein Organ mit einem eigenen Willen verfügen und Völkerrechtspersönlichkeit besitzen, definiert.

Der Term «*multilaterale[...] Gremien*» hingegen ist weit *weniger gefestigt* und fand, soweit ersichtlich, bislang nicht Eingang in der Doktrin. Auch in innerstaatlichen Erlassen taucht er – ausser in Art. 5b Abs. 1 RVOV – nicht auf; nicht einmal in Art. 2 Abs. 1 GSG, der eine äusserst breite Palette an Völkerrechtsakteuren als institutionell Begünstigte listet. Ein Blick in das GSG und die dazugehörige Botschaft zeigt auf, dass die Terminologie zur Bezeichnung von Völkerrechtsakteuren keineswegs kohärent ist. Gestützt auf den Wortlaut lassen sich so kaum Aussagen zum Begriffsinhalt treffen.

In systematischer Hinsicht ist bedeutsam, dass Gremien als Alternative zu den internationalen Organisationen genannt werden. Da in Rechtsbestimmungen Redundanzen i.d.R. vermieden werden, müssen multilaterale Gremien etwas anderes als internationale Organisationen sein. Internationale Organisationen unterscheiden sich von anderen Völkerrechtsakteuren u.a. dadurch, dass sie Völkerrechtspersönlichkeit besitzen. Somit können «Gremien» als *Akteure, die keine internationalen Organisationen sind* (weil ihnen Völkerrechtspersönlichkeit fehlt oder weil sie ein anderes Definitionskriterium nicht erfüllen), verstanden werden. Das Spektrum dieser Gremien reicht von sehr formalen (wie z.B. den Vertragsorganen) bis zu sehr informalen Akteuren (wie z.B. dem Basler Ausschuss für Bankenaufsicht).

Die *negative Definition* von «Gremien» als Entitäten, die keine internationale Organisationen sind, steht auch mit der *Entstehungsgeschichte* des Art. 5b RVOV in Einklang. Die Bestimmung findet ihren Ursprung in zwei parlamentarischen Initiativen, welche die Sicherstellung der Mitwirkung des Parlaments an der Entstehung von Soft Law bewirken sollten, nämlich primär an jenem, das der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) und dem OECD Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes – d.h. einer internationalen Organisation und einer Entität, die keine internationale Organisation ist – entstammt.

Diese Auslegung ist schliesslich auch vom Sinn und Zweck der Norm gedeckt, nach dem die Mitwirkung an der Entstehung von Soft Law verbessert werden soll. Dieses wird nicht nur durch internationale Organisationen geschaffen. Gerade *Akteure ohne Völkerrechtspersönlichkeit* können aufgrund ihrer fehlenden Vertragsschlusskompetenz *kein «hartes» Völkerrecht* erlassen und sind auf die Regulierung mittels «weichen» Völkerrechts beschränkt.

Somit handelt es sich bei den in Art. 5b Abs. 1 RVOV genannten «internationale[n] Organisationen» um *internationale Organisationen im völkerrechtlichen Sinne* und bei den «multilaterale[n] Gremien» um jene *Völkerrechtsakteure, denen der Status einer internationalen Organisation nicht zukommt*. Der Gehalt des Begriffs «multilaterale[...] Gremien» lässt sich nicht bereits gestützt auf den Wortlaut, sondern nur durch einen gewissen Auslegungsaufwand erschliessen. Die Verwendung eines eindeutigeren Begriffes oder einer präzisierenden Umschreibung hätte die Aussagekraft der Norm erhöht.

Empfehlungen

Art. 5b RVOV nennt zwei Typen von Akten von internationalen Organisationen bzw. multilateralen Gremien, nämlich «Beschlüsse[...]» und «Empfehlungen». Letzterer Begriff kommt in anderen aussenpolitischen Erlassen so nicht vor. Aus dem bereits zu den Urhebern Gesagten erschliesst sich, dass es sich dabei um *unilaterale* Akte eines Völkerrechtsakteurs handelt. Weiter ergibt sich aus dem allgemeinen Sprachgebrauch sowie der Entstehungsgeschichte, dass «Empfehlungen» i.S.v. Art. 5b Abs. 1 RVOV *keine unmittelbare Rechtsverbindlichkeit* innewohnt.

Aus dem Wortlaut des Art. 5b Abs. 1 RVOV geht nicht hervor, ob nur Empfehlungen *generell-abstrakter Natur* – und somit einzig Soft Law wie vorliegend definiert – oder auch individuell-konkrete Empfehlungen gemeint sind. Denn auch die Umsetzung eines individuell-konkreten Aktes (z.B. einer «Verurteilung» der Schweiz im Rahmen einer menschenrechtlichen Individualbeschwerde oder eines schlechten Platzes bei einem «Ranking») kann den Erlass oder die Änderung eines Bundesgesetzes erforderlich machen (Bst. a) und bei Nichtumsetzung gewisse negative faktische Konsequenzen nach sich ziehen (Bst. b). Allerdings käme der Bestimmung so ein überschüssender Gehalt zu. Das Beispiel der «Verurteilung» zeigt, dass die Exekutive bei gewissen individuell-konkreten Akten gar nicht oder nur äusserst wenig auf den fraglichen Völkerrechtsakteur bzw. Entscheid einwirken kann oder darf; eine parlamentarische Mitwirkung wäre hier sinnlos. Das Beispiel des «Rankings» wiederum zeigt, dass die Exekutive an der Entstehung von anderen individuell-konkreten Akten zwar beteiligt ist, diese Akte aber oftmals das operative (Tages-)Geschäft der Aussenpolitik betreffen und nicht von einer derartigen Wichtigkeit sind, dass sie als «wesentlich[...]» i.S.v. Art. 152 Abs. 3 ParlG gelten. Der Wortlaut des Art. 5b RVOV verlangt allerdings, dass konsultiert wird, sobald die Regelbeispiele in Bst. a und b erfüllt sind – und somit grundsätzlich auch bei individuell-konkreten Akten der vorangehend beschriebenen Art, die aber nicht von Art. 152 Abs. 3 ParlG erfasst sind. Mittels einer teleologischen Reduktion sollten deshalb die individuell-konkreten Akte aus dem Begriff der «Empfehlungen» ausgeklammert und Art. 5b RVOV auf generell-abstrakte «Empfehlungen» beschränkt werden.

Nach unserem Auslegungsergebnis umfasst der Begriff der «Empfehlungen» i.S.v. Art. 5b RVOV *generell-abstrakte und nicht unmittelbar rechtsverbindliche unilaterale Akte von internationalen Organisationen und multilateralen Gremien*. Gerade die Begrenzung auf generell-abstrakte Akte ergibt sich nicht durch einen schlichten Blick auf den Normtext. Grössere Klarheit bestünde, wenn die Begrenzung auf generell-abstrakte Empfehlungen, d.h. solche regulatorischen Charakters, im Normtext ausdrücklich festgeschrieben würde. Alternativ könnte auch direkt der Begriff «Soft Law» verwendet werden, da die «Empfehlungen» i.S.v.

Art. 5b Abs. 1 RVOV nach der vorangehenden Auslegung das Gleiche umfassen wie Soft Law, wie es eingangs des Gutachtens definiert wurde.

Beschlüsse

Neben den «Empfehlungen» nennt Art. 5b Abs. 1 RVOV die «Beschlüsse[...] multilateraler Gremien» und «Beschlüsse[...] internationaler Organisationen». Ersterer Begriff kommt in anderen aussenpolitischen Erlassen nicht vor; Letzterer auch nicht – er findet sich aber immerhin in Erlassen, die den Bereichen Umwelt, Medizin und Forschung zu verorten sind. Aussenpolitische Erlasse rekurrieren vielmehr auf den Begriff der «*Beschlüsse des internationalen Rechts*»; so auch Art. 5c RVOV, der unmittelbar auf Art. 5b RVOV folgt. In Art. 47^{bis}a GVG wurde der Begriff «Beschlüsse internationaler Organisationen» auch nicht direkt verwendet; aus dem Wortlaut ergibt sich aber, dass es sich um Beschlüsse internationaler Organisationen (nicht aber: multilateraler Gremien) handelte. Insgesamt hilft der systematische Vergleich hier nicht weiter.

Es stellt sich daher zunächst die Frage, inwiefern sich «Beschlüsse[...]» von den «Empfehlungen» unterscheiden. Da Empfehlungen eindeutig nicht unmittelbar rechtsverbindlich sind, liegt der Schluss nahe, dass mit dem Begriff «Beschlüsse[...]» in Art. 5b RVOV nur unmittelbar verbindliche, d.h. «harte» Beschlüsse, gemeint sind. Der Normtext enthält aber keine diesbez. Einschränkung. Auch der Umstand, dass «multilaterale[...] Gremien» nicht über Völkerrechtspersönlichkeit verfügen und somit *einzig* «weiche» Beschlüsse fassen können, spricht für deren Einschluss in den Begriff. Der Teilbegriff «Beschlüsse[...] multilateraler Gremien» kann also einzig «weiche» Beschlüsse meinen, während «Beschlüsse[...] internationaler Organisationen» «weich» oder «hart» sein können. Somit überlappt das Wort «Beschlüsse» sich teilweise mit dem Begriff der «Empfehlungen». Mittels teleologischer Reduktion kann jedoch eine *Begrenzung auf bloss «harte» Beschlüsse* erzielt werden, womit Art. 5b RVOV zweierlei umfasst: «weiche» Empfehlungen und «harte» Beschlüsse.

Auch bei dem Begriff der «Beschlüsse[...]» stellt sich die Frage, ob nur generell-abstrakte oder auch individuell-konkrete (wie z.B. Sicherheitsratsresolutionen) darunterfallen. Aus den gleichen Gründen wie bei den «Empfehlungen» sind individuell-konkrete «Beschlüsse[...]» mittels teleologischer Auslegung vom Anwendungsbereich des Art. 5b RVOV auszuklammern und der *Begriff auf generell-abstrakte (also rechtsetzende) Beschlüsse zu begrenzen*.

«Beschlüsse[...] internationaler Organisationen» sind folglich einzig «harte», generell-abstrakte Beschlüsse. Somit hat der Begriff letztlich die *gleiche Bedeutung wie jener der verbindlichen, rechtsetzenden «Beschlüsse des internationalen Rechts»* in anderen aussenpolitischen Erlassen. Es hätte also an einen bereits bestehenden Begriff angeknüpft werden können. Dadurch hätte Art. 5b RVOV an Klarheit und Präzision gewonnen.

Umschreibungen der qualifizierenden Momente: innerstaatlicher Normierungsbedarf

Art. 5b Abs. 1 RVOV umschreibt schliesslich, in welchen zwei Fällen zu den Beschlüssen bzw. Empfehlungen konsultiert werden muss, nämlich wenn deren Umsetzung eine innerstaatliche

Normierung auf der Stufe eines Gesetzes erfordert (Bst. a) oder wenn deren Nichtumsetzung negative faktische Konsequenzen zeitigt (Bst. b).

Betrachtet man einzig den Wortlaut des Bst. a, so sind nur solche Konstellationen erfasst, bei denen der *Inhalt* der Empfehlung oder des Beschlusses *bereits feststeht* und gestützt darauf mit Sicherheit gesagt werden kann, dass ein innerstaatlicher Normierungsbedarf besteht. Dies ergibt sich v.a. aus der Wendung «infolge der Umsetzung» und den affirmativen Worten «erforderlich ist». Eine derart eng konzipierte Mitwirkung wäre nicht mit Art. 152 Abs. 3 ParlG vereinbar, da dieser eine *frühzeitige* Mitwirkung an wesentlichen Vorhaben vorsieht und überdies auch eine Konsultation über Verhandlungen zu Soft Law vorschreibt.

Der Wortlaut des Art. 5b Abs. 2 RVOV hingegen deutet auf eine frühzeitige Mitwirkung hin. Er stipuliert, dass auf «Basis eines Mandatsentwurfs» konsultiert wird. Auch das dort vorgesehene «Expressverfahren» bei Dringlichkeit lässt schliessen, dass die Kommissionen nicht zu einem bereits bestehenden, sondern zu einem sich in der Entstehung befindlichen Akt konsultiert werden. Dies geht insb. aus den Worten «Positionen [...] welche die Schweiz in Verhandlungen einzunehmen gedenkt» hervor. All dies deutet auf einen *sehr frühen Zeitpunkt* der Konsultation hin, was mit dem übergeordneten Art. 152 Abs. 3 ParlG in Einklang steht.

Insgesamt ist somit Art. 5b Abs. 1 Bst. a RVOV auch bez. der wichtigen Frage, zu welchem Zeitpunkt und zu welchem Gegenstand konsultiert wird, *unpräzise formuliert*. Die Bestimmung hat gestützt auf eine systematische und teleologische Auslegung den Inhalt, dass dann konsultiert wird, wenn *sich abzeichnet*, dass der Erlass oder eine wesentliche Änderung eines Bundesgesetzes erforderlich sein wird – auch wenn die grammatikalische Auslegung ein anderes Resultat zeitigt.

Umschreibungen der qualifizierenden Momente: negative faktische Konsequenzen

Auch bei Art. 5b Abs. 1 Bst. b RVOV, der vorschreibt, dass die Kommissionen im Rahmen der wesentlichen Vorhaben zu konsultieren sind, wenn gewisse negative faktische Konsequenzen eintreten, stellt sich die Frage zu was und wann konsultiert werden muss. Auch hier ist – aus den gleichen Gründen wie im Kontext des Art. 5b Abs. 1 Bst. a RVOV – gestützt auf eine *Prognose* über die negativen Folgen eines noch zu erlassenden Aktes zu einem *frühen Zeitpunkt* zu konsultieren.

Weiter ist unter dem Aspekt der Präzision augenfällig, dass in Bst. b zwecks Konkretisierung eines unbestimmten Begriffs eine Vielzahl unbestimmter Begriffe benutzt wird, wie «Risiko schwerer wirtschaftlicher Nachteile», «Isolation», «politische[r] Reputationsschaden[...]» und «andere gravierende Nachteile». Dem einzigen geläufigen Rechtsbegriff in der Liste negativer Folgen – dem der «Sanktionen» – werden im Völkerrecht unterschiedliche Bedeutungen beigemessen; womit auch dieser Begriff des Art. 5b RVOV nur bedingt präzise ist.

Zwischenfazit

Die Präzision des Art. 5b RVOV ist insgesamt sehr gering. Zwecks Konkretisierung der «wesentlichen Vorhaben» wird auf eine Vielzahl weiterer unbestimmter Begriffe rekuriert. Überdies werden unübliche, so in anderen aussenpolitischen Erlassen nicht erscheinende Begriffe gebraucht, deren Auslegung allerdings teilweise ergibt, dass sie dann doch anderen,

bereits etablierten Begriffen entsprechen. Weiter ist der Gehalt vieler Begriffe erst durch einen gewissen Auslegungsaufwand zu ermitteln und einigen Termini kann erst mittels teleologischer Reduktion eine sinnvolle Bedeutung zugeordnet werden. Die Informationsfunktion der Norm ist somit gering und ihr Beitrag zur Klärung des Begriffs der «wesentlichen Vorhaben» bescheiden.

I. Ist Art. 5b RVOV genügend weit um alle «wesentlichen Vorhaben» zu erfassen?

Sind die Kriterien in Art. 5b RVOV weit genug, um alle «wesentlichen Vorhaben» i.S.v. Art. 152 Abs. 3 ParlG zu erfassen? [Frage 3]

Regelbeispiele haben faktisch einschränkende Wirkung

Von der Regulierungstechnik her betrachtet, ist Art. 5b RVOV so strukturiert, dass er zwecks Konkretisierung des Begriffs der «wesentlichen Vorhaben» zwei *Regelbeispiele* nennt, nämlich die in Bst. a und b umschriebenen Konstellationen. Die vorangestellten Worte «namentlich dann, wenn» zeigen an, dass es sich um eine *nicht abschliessende Aufzählung* handelt. Folglich können auch weitere Sachverhalte als «wesentliche Vorhaben» und damit als konsultationspflichtig gelten.

Die Regelbeispiele verdeutlichen, welche Fälle der Normgeber erfassen wollte und geben Hinweise darauf, welche Fälle als gleichwertig betrachtet werden können und somit ebenfalls von der Norm erfasst sind. Die Regelbeispiele geben somit dem Rechtsanwender bzw. der Rechtsanwenderin eine Art *Massstab bzw. Kriterien* an die Hand, um nicht explizit erfasste Sachverhalte zu bewerten.

Die in Art. 5b Abs. 1 RVOV enthaltene Aufzählung von Beispielen ist *nicht abschliessend*, womit die Konsultation auch in ähnlich gelagerten Fällen möglich bleibt. Aus *rein rechtlicher Sicht* wirken solche Regelbeispiele damit *nicht eingrenzend*. In der *Praxis* zeitigen sie allerdings oft genau diesen *eingrenzenden Effekt*. Denn Sachverhalte, die in den Regelbeispielen nicht auftauchen, haben es ungleich schwerer in den Anwendungsbereich der Norm zu gelangen als Sachverhalte, die den Regelbeispielen entsprechen. Dies wird von den Bundesbehörden für den Bereich der Völkerrechtsverträge – in dem mittels Regelbeispielen die Verträge «von beschränkter Tragweite» konkretisiert werden – bestätigt.

Begrenzung auf ein Mitwirkungsinstrument und einen Mitwirkungsgegenstand

Zunächst fällt auf, dass sich Art. 5b RVOV einzig auf die Konsultation bezieht. Art. 152 Abs. 3 ParlG sieht bez. der «wesentlichen Vorhaben» allerdings nicht nur ein Konsultationsrecht, sondern *in fine* auch ein Informationsrecht vor. Der Bundesrat ist gem. Letzterem verpflichtet, über den «Stand der Realisierung dieser Vorhaben» zu informieren. Während argumentiert werden könnte, dass die Konsultation die vorige Information ohnehin bedinge, ist dem entgegenzusetzen, dass *Art. 152 ParlG die beiden Mitwirkungsrechte jeweils separat nennt*. Dies ist insofern wichtig, als die Information für eine effektive Mitwirkung zentral ist.

Eine weitere Begrenzung besteht darin, dass sich Art. 5b RVOV *einzig auf die «wesentlichen Vorhaben» und somit einen Mitwirkungsgegenstand explizit bezieht*, während Art. 152 Abs. 3 ParlG einen weiteren für Soft Law-Vorhaben einschlägigen Mitwirkungsgegenstand nennt,

nämlich die «Richt- und Leitlinien zum Mandat für bedeutende internationale Verhandlungen». Obwohl Verhandlungen i.d.R. Teil eines Vorhabens sind, ist ihre explizite Erwähnung in Art. 152 Abs. 3 ParlG für eine effektive Mitwirkung dennoch von Bedeutung.

Art. 5b Abs. 1 RVOV spezifiziert im Einleitungssatz einzig, was «wesentliche[...] Vorhaben» sind; auf «bedeutende Verhandlungen» wird dort kein Bezug genommen. Gleichzeitig wird in Abs. 2 allerdings vorgeschrieben, dass die Konsultation nach Abs. 1 auf Basis eines Mandatsentwurfs zu erfolgen hat, womit sich Abs. 1 auch auf «Verhandlungen» zu erstrecken scheint. In Art. 5b RVOV werden somit *zwei Mitwirkungsgegenstände in wenig systematischer Weise behandelt und diese nicht wie in Art. 152 Abs. 3 ParlG explizit separat genannt.*

Begrenzung auf Völkerrechtsetzung i.w.S. und zwei spezifische Handlungsformen

Die «wesentlichen Vorhaben» in Art. 152 Abs. 3 ParlG beziehen sich auf das *ganze Spektrum aussenpolitischer Tätigkeiten*. Im Vergleich dazu ist Art. 5b RVOV enger konzipiert, da er einzig «Empfehlungen» und «Beschlüsse[...]» und somit die Völkerrechtsetzung i.w.S. umfasst. Rein rechtlich gesehen können Konsultationen zu Vorhaben, die nicht die Völkerrechtsetzung i.w.S. betreffen, aber als wesentlich taxiert werden, direkt auf Art. 152 Abs. 3 ParlG gestützt erfolgen. Aber auch hier könnte Art. 5b Abs. 1 RVOV – aus den gleichen Gründen wie im Kontext der zwei Regelbeispiele dargelegt – in der Praxis eine beschränkende Wirkung haben.

Überdies bezieht sich die Konkretisierung der «wesentlichen Vorhaben» in Art. 5b RVOV auf *bloß zwei Handlungsformen des Völkerrechts*, nämlich Beschlüsse (und somit eine Form «harten» Völkerrechts) und Empfehlungen (und somit Soft Law). Dieser enge Fokus lässt sich mit der Entstehungsgeschichte der Norm erklären. Rechtsbestimmungen sind notwendigerweise ein «Kind ihrer Zeit» und spiegeln die zum Zeitpunkt ihrer Schaffung herrschenden Gegebenheiten wider. Bei gewissen Normen ist dies sehr ausgeprägt; sie reflektieren ihren Entstehungsgrund bzw. -kontext sehr stark, während sie andere relevante Aspekte vernachlässigen. Dies war bereits für die Mitwirkungsnorm im GVG der Fall, welche das Konsultationsrecht auf den angestrebten Beitritt zum Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) und das damit einhergehende EWR-Recht («Beschlüsse») zuschnitt, während der Völkerrechtsvertrag nur am Rande Erwähnung fand und einzig ein Konsultations-einfordersrecht vorgesehen war. Art. 5b RVOV seinerseits geht auf Soft Law der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) bzw. des OECD Global Forum zurück, weshalb er sich einzig auf «Empfehlungen» sowie «harte» Beschlüsse bezieht, also unilaterale Akte wie sie die die beiden genannten Akteure erlassen. Andere «harte» Völkerrechtsquellen klammert er aus, namentlich Völkerrechtsverträge und einseitige Erklärungen – obwohl diese von Art. 152 Abs. 3 ParlG erfasst sind. Denn letztere Norm definiert ihren Anwendungsbereich über *materielle Kriterien* (u.a. die «wesentlichen Vorhaben») und nicht wie Art. 5b RVOV mittels *formeller Kriterien* (die Handlungsformen Beschluss und Empfehlung). Die Handlungsformen spielen bei Art. 152 ParlG gerade keine Rolle, weshalb Art. 5b RVOV sich auch diesbez. als enger erweist.

Begrenzung der «wesentlichen Vorhaben» auf den tatsächlichen Normierungsbedarf

Art. 5b Abs. 1 Bst. a RVOV besagt, dass eine Empfehlung oder ein «harter» Beschluss dann als wesentliches Vorhaben gilt, wenn infolge ihrer bzw. seiner Umsetzung der Erlass oder eine

wesentliche Änderung eines Bundesgesetzes erforderlich ist. Massstab ist mithin der *tatsächliche* innerstaatliche Normierungsbedarf. Demgegenüber orientiert sich Art. 152 Abs. 3 ParlG am Wichtigkeitsbegriff, wie er in der «harten» Völkerrechtsetzung gilt. Dort zählt nicht nur der tatsächliche innerstaatliche Regelungsbedarf, d.h. dass die Umsetzung des «harten» Völkerrechts den Erlass oder die Änderung eines Bundesgesetzes erfordert. Vielmehr gibt es dazu eine *Alternative*: Es reicht nämlich, dass das «harte» Völkerrecht wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthält (was sich letztlich an Art. 164 BV misst) – ungeachtet, ob ein innerstaatlicher Normierungsbedarf besteht. Diese Alternativen ergeben sich sehr deutlich durch den Wortlaut des Art. 141 Abs. 1 Bst. d Ziff. 3 BV, der Völkerrechtsverträge (und per Analogie «harte» Beschlüsse) dem Referendum unterstellt, die «wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthalten *oder* deren Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen erfordert» (Hervorhebung durch Autorinnen). Es wäre widersprüchlich, im Kontext eines Konsultationsrechts einen strengeren Massstab heranzuziehen als beim weitergehenden Referendum, das ein Vetorecht ist. Genau das hat aber Art. 5b RVOV zur Folge, da er bei den «harten» Beschlüssen, die eine Völkerrechtsquelle darstellen, nur an den tatsächlichen Normierungsbedarf anknüpft und nicht bereits dann ein Vorhaben als «wesentlich[...]» einstuft, wenn es Inhalte enthält, die innerstaatlich auf der Stufe des Gesetzes (und somit in die Hände der Legislative) gehören. Auch diesbez. ist er enger konzipiert als Art. 152 Abs. 3 ParlG.

Begrenzung auf die wesentlichsten der «wesentlichen Vorhaben»

Das in Art. 5b Abs. 1 Bst. b RVOV genannte Regelbeispiel setzt die Mitwirkungsschwelle sehr hoch an. Es wurden mit «Sanktionen», «Isolation» und «andere[n] gravierende[n] Nachteile[n]» *drastische Begriffe* gewählt. Im Vergleich mit dem in der (Völker)Rechtsetzung massgeblichen Wichtigkeitsbegriff wurde in Bst. b also eine sehr viel höhere Hürde verankert. Dies ergibt sich aus einem Vergleich mit der Referendumspraxis. Da das Referendumsrecht ein weitergehendes (Veto)Recht enthält, sollte eigentlich dort die Schwelle höher sein als bei der rechtlich nicht verbindlichen Konsultation. Da Regelbeispiele in der Praxis oft als abstrakter Massstab für die Bewertung nicht genannter Konstellationen herangezogen werden, könnte dadurch Art. 152 Abs. 3 ParlG mit seiner tieferen, sich an dem Wichtigkeitsbegriff der Rechtsetzung orientierenden Mitwirkungsschwelle einschränken.

Zwischenfazit

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass Art. 5b RVOV die Unbestimmtheit des Begriffs der «wesentlichen Vorhaben» durch zwei Regelbeispiele zu vermindern versucht. Solche Regelbeispiele können in der Praxis eine einschränkende Wirkung entfalten. Vorliegend verschärft sich das Problem sogar noch, weil Art. 5b RVOV in mannigfaltiger Hinsicht auch rechtlich enger als Art. 152 Abs. 3 ParlG konzipiert ist. Dies hat zur Folge, dass viele Fälle gar nicht erst unter Art. 5b RVOV subsumierbar sind, obwohl sie von Art. 152 Abs. 3 ParlG erfasst sind. Insgesamt kann dadurch das Potential von Art. 152 Abs. 3 ParlG zwar nicht rechtlich, aber faktisch verringert werden.

J. Welches sind die Mitwirkungsorgane nach Art. 152 ParlG?

Werden die Organe des Parlaments, die informiert und konsultiert werden müssen, mit dem Ausdruck «für die Aussenpolitik zuständigen Kommissionen» aus Art. 152 Abs. 3 ParlG hinreichend präzise bezeichnet? Umfasst der Begriff noch weitere parlamentarische Kommissionen ausser der APK-S/APK-N? [Frage 5]

Art. 152 ParlG nennt verschiedene Akteure, die an der Mitwirkung – entweder als Berechtigte oder Verpflichtete – beteiligt sind; der Fokus liegt nachfolgend auf den Begriffen «Bundesrat», «für die Aussenpolitik zuständigen Kommissionen» und «andere zuständige Kommissionen».

Bundesrat

Dem Bundesrat kommt gem. Art. 152 Abs. 2 und Abs. 3 ParlG die Pflicht zu, die Kommissionen zu informieren und zu konsultieren; zudem sind Gesuche um Information bzw. Konsultation gem. Art. 152 Abs. 5 ParlG an ihn zu richten. Dies ist schlüssig vor dem Hintergrund einer traditionellen, sich in Art. 184 Abs. 1 BV (der Bundesrat «vertritt die Schweiz nach aussen») widerspiegelnden Konzeption der *aussenpolitischen Beziehungen, in der Staaten stets über ihre Regierungen verkehren*. Es ist der Bundesrat, der in Soft Law-Vorhaben auf internationaler Ebene involviert ist und somit über Direktinformationen und die Möglichkeit, den innerstaatlich geformten Willen dort einzubringen, verfügt.

Das *Monopol* der Regierung im völkerrechtlichen Verkehr wurde in der Vergangenheit verschiedentlich *aufgeweicht*. Gerade Soft Law wird nicht selten in sog. «Behörden-netzwerken» ausgearbeitet, in denen von der Regierung grundsätzlich weisungsunabhängige Behörden (wie z.B. die Zentralbanken oder Finanzmarktaufsichtsbehörden) auf «inter-administrativer» Ebene zusammenarbeiten und u.a. internationale Standards setzen. In diesen – sich in Zukunft mutmasslich mehrenden – Konstellationen kann der Bundesrat seiner Informations- bzw. Konsultationspflicht gem. Art. 152 Abs. 2 und Abs. 3 ParlG nur dann nachkommen, wenn die jeweilige Behörde für die *spezifische Tätigkeit* der Ausarbeitung von Soft Law *weisungsgebunden* ist. Als Beispiel für entsprechende gesetzgeberische Vorkehrungen kann Art. 3 der Verordnung zum Finanzmarktaufsichtsgesetz erwähnt werden.

Für die Aussenpolitik zuständige Kommissionen

Das Informations- und das Konsultationsrecht stehen gem. Art. 152 Abs. 2 und Abs. 3 ParlG den «für die Aussenpolitik zuständigen Kommissionen» zu, die überdies gem. Abs. 5 verlangen können, informiert bzw. konsultiert zu werden. Während das GVG die für die Mitwirkung zuständigen Kommissionen eindeutig bezeichnete (es waren die Aussenpolitische Kommission des Nationalrates und die Aussenpolitische Kommission des Ständerates), wurde im ParlG ein funktionaler, sich an der Zuständigkeit orientierender Ansatz gewählt: Berechtig sind die für die Aussenpolitik zuständigen Kommissionen. Welche dies sind, geht nicht bereits aus dem ParlG hervor, sondern ergibt sich erst aus einer *Zusammenschau* des ParlG, des jeweiligen Geschäftsreglements des National- bzw. des Ständerates (das die verschiedenen Sachbereichskommissionen bezeichnet) und eines Beschlusses der beiden Büros (der die Bereiche auflistet, für welche die verschiedenen Kommissionen zuständig sind).

Nach der im Beschluss der beiden Büros enthaltenen Liste fällt der Sachbereich der «Mitwirkung in der Aussenpolitik» einzig in die Zuständigkeit der Aussenpolitischen Kommission des Nationalrates und der Aussenpolitischen Kommission des Ständerates. Anderen Kommissionen werden hingegen keine Teilbereiche der Aussenpolitik ausdrücklich zugewiesen. Gem. aktuellem Beschluss sind im Bereich der *Mitwirkung in der Aussenpolitik* somit einzig die Aussenpolitische Kommission des Nationalrates sowie die Aussenpolitische Kommission des Ständerates die «für die Aussenpolitik zuständigen Kommissionen» i.S.v. Art. 152 ParlG. Das Spektrum aussenpolitischer Aktivitäten ist sehr breit und umfasst u.a. auch die Völkerrechtsetzung. Gem. aktuellem Beschluss der Büros gehört auch das «Völkerrecht» zu den Sachbereichen, für welche die Aussenpolitischen Kommission des Nationalrates und Aussenpolitischen Kommission des Ständerates zuständig sind. Die aussenpolitische Kommission des Nationalrates und die aussenpolitische Kommission des Ständerates stellen somit für das gesamte Spektrum der Aussenpolitik, einschliesslich Soft Law, «die für die Aussenpolitik zuständigen Kommissionen» dar.

Andere zuständige Kommissionen

Neben den «für die Aussenpolitik zuständigen Kommissionen» bezeichnet Art. 152 ParlG weiter sog. «andere zuständige Kommissionen» als Berechtigte; ihnen kommt u.a. das Informationsbeschaffungs- und das Konsultationseinforderungsrecht gem. Art. 152 Abs. 5 ParlG zu. Wie erwähnt weist der Beschluss der Büros die «Mitwirkung an der Aussenpolitik» aber einzig der Aussenpolitischen Kommission des Nationalrates und der Aussenpolitischen Kommission des Ständerates ausdrücklich zu.

Im Bereich der Mitwirkung in der *Aussenpolitik* (mit Ausnahme des Teilbereichs des Völkerrechts, den wir sogleich ansprechen werden) scheint – jedenfalls gem. der im Beschluss der Büros enthaltenen Liste – *keine* andere Kommission eine *ausdrücklich erwähnte Teilzuständigkeit* zu haben und somit in die Kategorie der «andere[n] zuständige[n] Kommissionen» zu fallen. Es ist allerdings nicht ausgeschlossen, dass einer der zahlreichen gelisteten Bereiche so *ausgelegt* wird, dass er auch eine aussenpolitische Komponente aufweist und damit die Kommission, welcher der entsprechende Sachbereich zugeteilt ist, als «andere zuständige Kommission» gilt. Eine eindeutige Antwort ist gestützt auf die Rechtsgrundlagen und den Beschluss der Büros nicht möglich.

Für das Völkerrecht ist die Sache etwas anders gelagert. Das «Völkerrecht» ist im Beschluss der Büros als Zuständigkeitsbereich der Aussenpolitischen Kommission des Nationalrates und der Aussenpolitischen Kommission des Ständerates gelistet. Allerdings verfügen verschiedene andere Kommissionen gem. Beschluss der Büros über eine *ausdrückliche Teilzuständigkeit im Bereich des Völkerrechts*, so z.B. die Kommission für Wirtschaft und Abgaben. Auch ohne expliziten Verweis in der Liste auf die internationale Dimension weisen verschiedene der gelisteten Sachbereiche, z.B. der Finanzmarkt, eine solche auf. Die Kommissionen, deren Sachbereich (explizit oder aufgrund der Natur des Themas) durch «weiches» oder «hartes» Völkerrecht reguliert wird, gelten zumindest bez. dieses Aspekts der Aussenpolitik als «andere zuständige Kommissionen» i.S.v. Art. 152 ParlG.

Ob diese *Aufgabenteilung* zwischen der Aussenpolitischen Kommission des Nationalrates und der Aussenpolitischen Kommission des Ständerates einerseits und den übrigen Sachbereichs-

kommissionen andererseits im Bereich der Völkerrechtsetzung i.w.S. *sinnvoll* erscheint, ist eine vorwiegend *politische* Frage. Immerhin kann folgende Beobachtung gemacht werden: Im Kontext des Art. 152 Abs. 3^{bis} ParlG, der die Mitwirkung an Völkerrechtsverträgen im Rahmen der vorläufigen Anwendung und dringlichen Kündigung zum Gegenstand hat, sind die «zuständigen Kommissionen» die berechtigten Kommissionen. Die Zuständigkeit richtet sich somit nach dem Sachbereich, in den der Völkerrechtsvertrag fällt, und damit entlang der primären Expertise der Kommissionen. Die zuständigen Sachbereichskommissionen sind in dieser Konstellation die primär und nicht wie bei der Mitwirkung gem. Art. 152 Abs. 2 und Abs. 3 ParlG bloss die sekundär – neben der dort primär zuständigen Aussenpolitischen Kommission des Nationalrates bzw. des Ständerates – Berechtigten. Dies wirft zumindest die Frage auf, ob nicht auch bei der Mitwirkung an «hartem» Völkerrecht und Soft Law im Rahmen von Art. 152 ParlG die Zuweisung entlang der Sachthemen erfolgen sollte; und die primäre Zuständigkeit der Aussenpolitischen Kommission des Nationalrates und der Aussenpolitischen Kommission des Ständerates auf die anderweitigen Aspekte der Aussenpolitik beschränkt werden sollte.

Regulierung mittels Rechtsatzes und Frage der angemessenen Normstufe

Gestützt auf das ParlG (und somit ein Bundesgesetz) lässt sich nicht ermitteln, was mit dem Begriff der «für die Aussenpolitik zuständigen Kommissionen» gemeint ist. Erst durch das jeweilige Geschäftsreglement (eine Verordnung) und einen einschlägigen Beschluss der Büros (der zum Innenrecht des Parlaments gehört und keinen Rechtsatzcharakter aufweist) lässt sich dies feststellen. Gem. Art. 44 Abs. 1 ParlG müssen die Zuständigkeiten bzw. Aufgaben der Kommissionen allerdings *durch Gesetz oder Verordnung zugewiesen* werden. Vorliegend kommt jedoch dem Beschluss der Büros, der diese Anforderungen nicht erfüllt, eine tragende Rolle bei der Bestimmung der Zuständigkeit zu.

Ausserdem wird weiter unten argumentiert werden, dass der Inhalt des Art. 5b RVOV auf Gesetzesstufe gehört. Während es dort um die Definition des materiellen Anwendungsbereichs der Art. 152 ParlG geht (das «Ob» der Mitwirkung), geht es bei der Frage, wer die «für die Aussenpolitik zuständigen Kommissionen» bzw. die «andere[n] zuständige[n] Kommissionen» sind, um den *persönlichen Anwendungsbereich* (das «Wer» im Kontext der Mitwirkung) des Art. 152 ParlG. Im Lichte der Kriterien, die zur Bestimmung wichtiger und somit gesetzspflichtiger Inhalte herangezogen werden, könnte argumentiert werden, dass auch die Frage des persönlichen Anwendungsbereichs auf Gesetzesstufe zu regeln ist. Aufgrund des Flexibilitätsbedürfnisses bei der Festlegung der Zuständigkeiten der jeweiligen Kommissionen, das im vorliegenden Kontext als Grund für die Normierung auf Verordnungstufe bzw. mittels «Innenrechts» des Parlaments wiederholt ins Feld geführt wurde, könnte aber auch die Normstufe der Verordnung vertretbar sein.

K. Ist die Konkretisierung der «wesentlichen Vorhaben» ein gesetzspflichtiger Inhalt?

Ist die Konkretisierung des Begriffs der «wesentlichen Vorhaben» in der Verordnung unter dem Gesichtspunkt der Normenhierarchie auf der richtigen rechtlichen Ebene angesiedelt?
[Frage 4]

Inhalt von Art. 5b RVOV ist gesetzspflichtig

Die Konkretisierung des Begriffs der «wesentlichen Vorhaben», wie er in Art. 152 Abs. 3 ParlG enthalten ist, erfolgte durch Art. 5b RVOV und somit mittels einer Verordnung des Bundesrates. Dies wirft die Frage auf, ob die in Art. 5b RVOV geregelten Inhalte auf der Stufe der Verordnung normiert werden dürfen oder ob es sich um gesetzspflichtige Inhalte i.S.v. Art. 164 Abs. 1 BV handelt. Vorliegend wird festgestellt, dass die Inhalte auf der *Stufe eines Gesetzes* zu regeln wären.

Dreh- und Angelpunkt zwecks Bestimmung jener Inhalte, die zwingend auf der Stufe eines Gesetzes zu regeln sind, ist die *Wichtigkeit*. Gem. Art. 164 Abs. 1 BV sind «[a]lle wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen» in der Form eines Bundesgesetzes zu erlassen; womit die Erlassform der Verordnung bloss für unwichtige rechtsetzende Bestimmungen zur Verfügung steht. Eine Norm ist «insbesondere» dann als wichtig zu qualifizieren, wenn sie «grundlegende[...] Bestimmungen» über die in Art. 164 Abs. 1 Satz 2 BV genannten Sachbereiche enthält. Da Art. 5b RVOV konkretisiert, wann die Kommissionen gem. Art. 152 Abs. 3 ParlG konsultiert werden müssen und damit die Kompetenzverteilung zwischen Legislative und Exekutive im Bereich der Aussenpolitik betrifft, fällt sein Inhalt unter Art. 164 Abs. 1 Satz 2 Bst. g BV, der «*die Organisation und das Verfahren der Bundesbehörden*» nennt. Inwiefern Art. 5b RVOV nunmehr «grundlegende[...] Bestimmungen» zu diesem Bereich enthält, lässt sich allein gestützt auf Art. 164 Abs. 1 BV nicht ermitteln; vielmehr sind die durch Lehre und Rechtsprechung entwickelten, *rechtsstaatlich-demokratisch motivierten Kriterien* heranzuziehen.

Zu diesen zählt zunächst die *Bedeutung* der zu erlassenden Norm für die *Ausgestaltung des politischen Systems* als Indikator für deren «Wichtigkeit». Von einem gesetzspflichtigen Inhalt ist dann auszugehen, wenn dieser für die Definition der Zuständigkeit von Staatsorganen oder für die politische Willensbildung von grosser Bedeutung ist. Der Begriff der «wesentlichen Vorhaben», der den Anwendungsbereich der Konsultationspflicht definiert, berührt beide Aspekte. Die Norm operationalisiert ausserdem in direkter Weise die durch die Verfassung garantierte parlamentarischen Mitwirkung in der Aussenpolitik nach Art. 166 Abs. 1 BV, was ihre «Wichtigkeit» indiziert. Weiter werden die parlamentarischen Mitwirkungsrechte an sich sowie auch deren Zuschnitt und Umfang i.d.R. im ParlG stipuliert, während in den Geschäftsreglementen (und somit auf Verordnungsstufe) einzig Details zur Ausübung der Rechte geregelt sind. Da der Inhalt des Art. 5b Abs. 1 RVOV den materiellen Anwendungsbereich – und somit den Zuschnitt und Umfang – des Konsultationsrechts umschreibt, wäre er danach im ParlG selbst anzusiedeln. Demgegenüber betrifft Art. 5b Abs. 2 RVOV nicht das «Ob» der Mitwirkung, sondern das «Wie»; es geht um Einzelheiten, wie das Recht zu gewähren ist (Konsultation auf Basis eines Mandatsentwurfs des Bundesrates und dgl.). Dieser Inhalt könnte auf Verordnungsstufe geregelt werden. Der Gesetzgeber kann allerdings auch Unwichtiges im Gesetz regeln, da Art. 164 BV im Sinne eines Mindest-

erfordernisses einzig vorschreibt, dass zumindest alles Wichtige auf Gesetzesstufe geregelt wird. Vorliegend spricht v.a. die Informations- und Kommunikationsfunktion der Regelung dafür, den gesamten (auch unwichtigen) Inhalt auf Gesetzesstufe anzusiedeln und gegen eine fragmentierte Regelung.

Die *Umstrittenheit des Regelungsinhalts* ist ein weiteres Kriterium zwecks Bestimmung der «Wichtigkeit». Ist er umstritten, ist er eher einer Regelung auf der Stufe des Gesetzes zuzuführen, da die dadurch erzielte demokratische Legitimation zu seiner Akzeptanz beiträgt bzw. diese widerspiegelt. Liegt hingegen eine lange Übung bzw. gefestigte Praxis vor, ist die Materie eher einer Regelung auf der Stufe einer Verordnung zugänglich. Hinsichtlich des Begriffs der «wesentlichen Vorhaben» fehlt es aber gerade an einer von der Legislative gebilligten Praxis. Spätestens seit den Diskussionen um den Migrationspakt ist klar, dass hinsichtlich des Umfangs des Konsultationsrechts unterschiedliche Auffassungen bestehen. Von einem unumstrittenen Regelungsinhalt ist daher keineswegs auszugehen; vielmehr entzündete sich an dem Begriff der «wesentlichen Vorhaben» ein politischer Diskurs *par excellence*.

Ein weiteres, mit der Akzeptanz verbundenes Kriterium ist die *Neuartigkeit der Norm*. Die Verordnungsstufe ist eher zulässig für die Abbildung einer seit langem bestehenden und gängigen Rechtswirklichkeit, während für bisher unübliche Regelungen eher die Gesetzesstufe angezeigt ist. Mit Art. 5b RVOV wurden die «wesentlichen Vorhaben» erstmals mittels formeller Kriterien, nämlich zweier völkerrechtlicher Handlungsformen (dem Beschluss und den Empfehlungen), näher beschrieben. Dies ist ein neuer Regulierungsansatz, der den in Art. 152 ParlG verfolgten Ansatz (Rückgriff auf materielle Kriterien zwecks Beschreibung des materiellen Anwendungsbereichs des Informations- bzw. Konsultationsrechts) modifiziert. Von der Neuartigkeit der Norm und somit ihrer «Wichtigkeit» i.S.v. Art. 164 Abs. 1 BV ist mithin auszugehen.

Abschliessend erfüllt Art. 5b RVOV auch das *Kriterium der politischen Bedeutsamkeit*, bei dessen Vorliegen eine Norm ebenfalls als «wichtig» taxiert wird. Angesichts der sich um den Umfang des Konsultationsrechts rankenden Debatten im Kontext von Soft Law-Vorhaben der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) und des OECD Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes sowie des Migrationspakts dürfte die Grenze zur politischen Bedeutsamkeit deutlich überschritten sein.

In Anbetracht der genannten Gründe liegt somit mit Art. 5b RVOV eine Regelung vor, die grundlegende Bestimmungen betreffend die Organisation und das Verfahren von Bundesbehörden enthält. Sie birgt somit gem. Art. 164 Abs. 1 Bst. g BV einen *gesetzespflichtigen Inhalt*.

Obwohl nach verfassungsrechtlicher Vorgabe die «Wichtigkeit» Dreh- und Angelpunkt für die Wahl der Normstufe ist, finden in der Praxis auch *praktische Gesichtspunkte* Eingang in die Abwägung; diese dürfen allerdings eine bloss *nachgeordnete Rolle* spielen. Zu den praktischen Überlegungen gehören die Eignung des Organs zur sachgerechten Normierung. Da es sich vorliegend um Parlamentsbelange handelt, würde dies für eine Regelung durch das Parlament und gerade nicht durch den Bundesrat sprechen. Weiter zählen das Flexibilitäts- und Experimentierbedürfnis dazu, dem mit einer einfach abänderbaren Verordnung besser als mit

einer gesetzlichen Regelung Rechnung getragen werden kann. Gerade weil Soft Law sehr facettenreich und regulatorisch nicht einfach einzufangen ist, könnte das Argument der experimentellen Regelung für die Wahl der Verordnungsstufe ins Feld geführt werden; ein solches wurde allerdings im Entstehungsprozess des Art. 5b RVOV nicht vorgebracht.

Vielmehr zeigen die Materialien zu Art. 5b RVOV auf, dass bei der Wahl der Verordnungsstufe ein anderer, in der Lehre *nicht anerkannter praktischer Grund* eine herausragende Rolle spielte, nämlich dass mit einer Verordnungsbestimmung sehr *rasch* – d.h. binnen weniger Monate – eine Lösung herbeigeführt werden konnte. Das Verlangen nach einer «pragmatischen» Lösung dominierte, während die oben dargestellten rechtsstaatlich-demokratisch motivierten Kriterien nur ungenügend Eingang in die Abwägung fanden. Zwar wohnt jedem Entscheid über die «Wichtigkeit» ein gewisses Mass an Wertung inne; allerdings enthält Art. 164 Abs. 1 BV die Pflicht, dass sich die rechtsetzenden Organe mit der adäquaten Normstufe auseinandersetzen und eine *gesamthafte Abwägung* entlang der oben dargestellten Kriterien vornehmen.

Insgesamt kann geschlossen werden, dass der Inhalt von Art. 5b RVOV auf der *Stufe eines Gesetzes* zu regeln wäre.

Parlament als angemessener Verordnungsgeber

Selbst wenn geschlossen werden würde, dass der Inhalt auf Verordnungsstufe geregelt werden könnte, wäre das *Parlament und nicht der Bundesrat der angemessene Verordnungsgeber*. Denn es geht bei der Definition der «wesentlichen Vorhaben» darum, den Umfang eines der zentralsten parlamentarischen Mitwirkungsrechte in der Aussenpolitik festzulegen. Spiegelbildlich gibt dieser Begriff zugleich den Umfang der bundesrätlichen Pflicht, die Kommissionen zu konsultieren vor. Gegenstand der Regelung ist hingegen nicht, *wie* er dieser Pflicht im Einzelnen nachkommt und sie wahrnimmt. Es geht somit nicht um die Regelung der Funktionen des Bundesrats, sondern um Parlamentsbelange bzw. das Parlamentsrecht, dessen Normierung grundsätzlich Sache des Parlaments und nicht des Bundesrates ist.

Allerdings bedarf das Parlament für eine Regelung auf der Stufe der Verordnung einer *Ermächtigung* in der Verfassung oder im Gesetz. An einer solchen fehlt es allerdings. Art. 36 ParlG ermächtigt zwar jeden Rat, sein Geschäftsreglement zu erlassen. Allerdings werden dort grundsätzlich nicht die Mitwirkungsrechte an sich und deren Umfang geregelt (dies geschieht vielmehr auf der Stufe des ParlG), sondern bloss die Details zur Ausübung des jeweiligen Rechts. Ausserdem hat jeder Rat sein eigenes Geschäftsreglement, womit sich zumindest die theoretische Möglichkeit eröffnet, dass die «wesentlichen Vorhaben» dort je anders definiert werden könnten. Insgesamt fehlt es somit an einer eindeutigen Delegationsnorm. Ein Umstand, der zusätzlich dafür spricht, die Regelung auf der Stufe des Gesetzes anzusiedeln.

Für Art. 5b RVOV fehlt es an einer tauglichen Delegationsnorm

Selbst wenn man den Bundesrat für den kompetenten Verordnungsgeber hielte, was vorliegend verneint wird, dürfte die Konkretisierung der «wesentlichen Vorhaben» nicht mittels einer *Verwaltungsverordnung (Weisung)* erfolgen. Denn die Konkretisierung betrifft in keiner Weise eine Frage der Verwaltungshierarchie. Sie hat vielmehr die Beziehungen

zwischen Bundesversammlung und Bundesrat zum Gegenstand, die mittels *Regierungsverordnung* zu regeln sind.

Da es sich innerhalb der *Regierungsverordnungen* um eine Bestimmung *gesetzesvertretender Natur* handelt (mit Art. 5b RVOV wird ein formelles Kriterium eingeführt, das so auf Gesetzesstufe nicht zu finden ist; überdies führt die Norm in faktischer Hinsicht potentiell zu einer Verengung des Anwendungsbereichs von Art. 152 Abs. 3 ParlG), bedarf es einer Ermächtigung zum Erlass derselben in Verfassung oder Gesetz. Von den im Ingress des RVOV genannten Bestimmungen käme höchstens Art. 24 RVOG in Frage, der allerdings keine taugliche Delegationsnorm darstellt. Er erlaubt dem Bundesrat einzig per Verordnung zu regeln, wie er «seine Funktionen im Einzelnen wahrnimmt». Wie wir gesehen haben, geht es allerdings bei der Definition der «wesentlichen Vorhaben» nicht um das «Wie», sondern um das «Ob» der parlamentarischen Mitwirkung, weshalb Art. 24 RVOG keine taugliche Delegationsnorm darstellt.

Fazit

Abschliessend lässt sich festhalten, dass der Inhalt des Art. 5b RVOV auf der Gesetzesstufe zu normieren ist. Sofern er nichtsdestotrotz auf der Stufe einer Verordnung geregelt würde, wäre das Parlament und nicht der Bundesrat der angemessene Ordnungsgeber; wobei es nicht möglich ist, eine eindeutig einschlägige Delegationsnorm zu finden. Sofern entgegen aller obigen Ausführungen doch für eine Regierungsverordnungsbestimmung optiert würde, müsste hierzu zunächst eine taugliche Ermächtigungsnorm geschaffen werden.

II. Zusammenfassung zu Teil 2: Rechtsvergleich

A. Wie ist die Kompetenzverteilung in der Aussenpolitik ausgestaltet?

Wie sind die Kompetenzen allgemein zwischen der Exekutive und der Legislative im Bereich der Aussenpolitik verteilt? [Frage 7]

In den Vergleichsländern liegt im Bereich der *Aussenpolitik* die Kompetenz in den Händen der Exekutive; in der Schweiz wird sie dagegen aufgrund des «Verhältnisses zu gesamter Hand» von Legislative und Exekutive in gemeinsamer, verschränkter Verantwortung ausgeübt. Somit spielen die Schweizer Bundesversammlung bzw. die parlamentarischen Organe eine weit gewichtigere Rolle in der Aussenpolitik als ihre Pendants in den Vergleichsländern.

Hinsichtlich der *Entstehung von «hartem» Völkerrecht* verfügen die Parlamente sowohl in den Vergleichsländern als auch in der Schweiz über eine herausragende Stellung, welche durch ihre Stammfunktion – die Rechtsetzung – zu erklären ist.

B. Existieren parlamentarische Mitwirkungsrechte spezifisch für Soft Law?

Sind spezifische Formen der parlamentarischen Mitwirkung im Bereich des Soft Law vorgesehen? [Frage 8]

Weder in den Vergleichsländern noch in der Schweiz sind *ausschliesslich für Soft Law* geschaffene Formen der parlamentarischen Mitwirkung vorgesehen. In der Schweiz existieren mit Art. 152 ParlG und Art. 5b RVOV aber immerhin Bestimmungen, die *unter anderem für Soft Law* konzipiert wurden. Solche fehlen in den Vergleichsländern.

Um an Soft Law mitzuwirken, müssen die Parlamente bzw. parlamentarischen Organe in den Vergleichsländern daher auf die *wenigen spezifisch für die Aussenpolitik* konzipierten Mitwirkungsinstrumente sowie auf die *allgemeinen* parlamentarischen Mitwirkungsinstrumente rekurren.

C. Erstreckt sich das parlamentarische Genehmigungserfordernis auf Soft Law?

Inwiefern sind allfällige Formen der parlamentarischen Mitwirkung im Bereich der Völkerrechtsverträge auch im Bereich des Soft Law anwendbar? [Frage 9]

Den Vergleichsländern und der Schweiz ist gemein, dass die Bestimmungen über das parlamentarische Genehmigungserfordernis für völkerrechtliche Verträge *in keinem Land auf Soft Law anwendbar sind*. Auch wenn ihre Reichweite in der Verfassungspraxis z.T. (weit) über den Wortlaut der jeweiligen Rechtsbestimmungen hinausgeht, ist klar, dass sich das Genehmigungserfordernis *lediglich auf Rechtsquellen und Handlungsformen, die unmittelbare Rechtswirkungen* erzeugen («hartes» Recht), erstreckt. Soft Law, dem gerade keine unmittelbare Rechtsverbindlichkeit zukommt, fällt nicht hierunter. Die jeweiligen Genehmigungserfordernisse für völkerrechtliche Verträge werden daher weder in der Schweiz noch in den Vergleichsländern auf Soft Law angewendet.

D. Kennt die Schweiz andere Arten der parlamentarischen Mitwirkung an Soft Law?

Sieht der rechtliche Rahmen der Schweiz im Verhältnis zu den Vergleichsländern andere Arten der parlamentarischen Mitwirkung im Bereich von Soft Law vor? [Frage 10]

Allgemeine parlamentarische Mitwirkungsinstrumente

Insgesamt lässt sich im Rahmen der allgemeinen parlamentarischen Mitwirkungsinstrumente feststellen, dass im Bereich des Soft Law die *Informationsbeschaffungsrechte* in Belgien, Frankreich, Finnland, Italien und Norwegen eine nicht unerhebliche Rolle bei der Mitwirkung an Soft Law spielen können. Im Verhältnis zu den Informationsbeschaffungsrechten in der Schweiz bestehen keine wesentlichen Unterschiede. In Deutschland sind jedoch jegliche Informationsbeschaffungsrechte durch den sog. Kernbereich der exekutiven Eigenverantwortung begrenzt; ist er berührt, ist die Bundesregierung nicht verpflichtet, eine Information herauszugeben. Hinsichtlich aktueller Soft Law-Vorhaben, die in die Zuständigkeit der Bundesregierung fallen, kommt er wohl häufig zum Tragen.

Ferner gibt es in Belgien, Frankreich und Deutschland die Möglichkeit für das Parlament, eine *unverbindliche Stellungnahme* zu jeglichen Themenbereichen zu erlassen. Durch diese Stellungnahmen wird die Regierung freilich nicht zu einer Handlung verpflichtet, sie können jedoch erhebliche politische Auswirkungen haben. Diese Mitwirkungsart ist in der Schweiz nicht vorgesehen.

Bis auf Italien findet sich in den Vergleichsländern das parlamentarische Instrument der Motion nicht. Die *Motion* in Italien unterscheidet sich von der Massnahmen-Motion in der Schweiz v.a. hinsichtlich des Verfahrens, da in der Schweiz eine Motion von jeglichen Ratsmitgliedern sowie Fraktionen oder der Mehrheit einer Kommission beantragt werden kann (Italien dagegen: acht Senatoren bzw. Senatorinnen oder Fraktionsvorsitzende) und die Anzahl der Berechtigten damit in der Schweiz grösser ist. Jedoch muss in der Schweiz die Motion beide Räte passieren, was eine relativ grosse Hürde darstellt und v.a. die Langwierigkeit des Verfahrens zur Folge hat. Ferner existiert mit dem *Postulat* in der Schweiz ein Instrument, welches in den Vergleichsländern nicht vorkommt.

Spezifisch für die Aussenpolitik konzipierte Mitwirkungsinstrumente

Im Bereich der spezifisch für die Aussenpolitik konzipierten Mitwirkungsinstrumente sind v.a. die *Informationsrechte* des Ausschusses für auswärtige Angelegenheiten und Verteidigung in Finnland nennenswert. Diese sind teilweise als parlamentarische Holschuld und damit als Informationsbeschaffungsrecht ausgestaltet («auf Anfrage»). Teilweise sind sie aber auch als exekutive Bringschuld («bei Bedarf») und somit als Informationsrecht normiert; d.h., die finnische Regierung hat den Ausschuss «bei Bedarf» über Sachverhalte betreffend die Aussenpolitik zu informieren. Art. 97 Abs. 1 finn. Verf. ähnelt damit zum einen dem Informationsbeschaffungsrecht aus Art. 152 Abs. 5 ParlG und zum anderen dem Informationsrecht aus Art. 152 Abs. 2 ParlG. Ein Unterschied besteht darin, dass dieses allen zuständigen Kommissionen zusteht, in Finnland jedoch nur dem Ausschuss für auswärtige Angelegenheiten und Verteidigung. Im Unterschied zum finnischen Informationsrecht aus Art. 97 Abs. 1 finn. Verf., das als Bringschuld ausgestaltet ist, hat der Bundesrat nach Art. 152 Abs. 2 ParlG

stets über «wichtige aussenpolitische Entwicklungen» von sich aus zu informieren; in Finnland ist die Regierung nur verpflichtet, den Ausschuss für auswärtige Angelegenheiten und Verteidigung von sich aus zu informieren, sofern ein nicht näher konkretisierter Bedarf hierfür existiert. In der Schweiz existiert somit eine Mitwirkungsart für Soft Law, die in Finnland einzig in abgeschwächter Form zu finden ist und in den übrigen Vergleichsländern nicht vorkommt.

Neben dem Informationsrecht ist in der Schweiz v.a. das *Konsultationsrecht* aus Art. 152 Abs. 3 ParlG zu nennen, das – bis auf Norwegen in abgeschwächter Form – in keinem anderen Vergleichsland besteht. In Norwegen existiert zwar für den Erweiterten Ausschuss für auswärtige Angelegenheiten und Verteidigung ebenfalls eine Art der Konsultation, doch hängt diese von mehreren Variablen ab: Zum einen muss zunächst der Ausschuss eingesetzt werden und zum anderen wird der Ausschuss nur vor «wichtigen Entscheidungen» angehört, der sodann «in besonderen Fällen» eine Stellungnahme verabschieden kann. Wann eine solche «wichtige Entscheidung» oder ein «besondere[r] [Fall]» vorliegt, ist nach den Rechtsgrundlagen nicht klar. Auch ist in keinem der Vergleichsländer ein *Konsultations-einfordersrecht* der für die Aussenpolitik zuständigen sowie aller anderen zuständigen Kommissionen, wie es in Art. 152 Abs. 5 ParlG verbrieft ist, zu finden. Die Konsultation, wie sie in Art. 152 Abs. 3 und Abs. 5 ParlG vorgesehen ist, stellt somit eine Mitwirkungsart dar, wie sie einzig in der Schweiz und nicht in den anderen Vergleichsländern zu finden ist.

Als weiteres Mitwirkungsinstrumente hat in Finnland gem. Art. 97 Abs. 3 finn. Verf. der Ausschuss für auswärtige Angelegenheiten die Möglichkeit, Stellungnahmen zu Themen abzugeben, mit denen er im Rahmen seines Informationsrechts befasst war, sofern der Präsident bzw. die Präsidentin des Ausschusses über den Inhalt eine Plenardebatte einberufen hat. Möglich ist demnach auch eine Stellungnahme zu einem Soft Law-Vorhaben. In der Schweiz ist diese Möglichkeit nicht vorgesehen.

E. Kennt die Schweiz andere Mitwirkungsgegenstände bzw. -schwellen?

Wie legt der rechtliche Rahmen der Schweiz im Verhältnis zu den Vergleichsländern die Mitwirkungsgegenstände und -schwellen bei Soft Law fest? [Frage 11]

Allgemeine parlamentarische Mitwirkungsinstrumente

Bez. der allgemeinen parlamentarischen Mitwirkungsinstrumente ist festzustellen, dass in den Vergleichsländern wenig oder keine Einschränkungen hinsichtlich des Mitwirkungsgegenstandes, sowie niedrige oder gar keine Mitwirkungsschwellen bestehen.

Die *Informationsbeschaffungsrechte* in den Vergleichsländern sind allenfalls begrenzt durch Geheimnisschutzbestimmungen (und in Deutschland durch den sog. Kernbereich der exekutiven Eigenverantwortung). In der Schweiz können mittels der Informationsbeschaffungsrechte grundsätzlich jegliche Informationen erbeten werden; ihre Grenzen finden sie jedoch auch in den allgemeinen Geheimhaltungsinteressen. Es bestehen somit im Kontext des Informationsbeschaffungsrechts zwischen der Schweiz und – bis auf Deutschland wegen des sog. Kernbereichs – den Vergleichsländern keine nennenswerten Unterschiede hinsichtlich der Mitwirkungsgegenstände bzw. der Mitwirkungsschwellen.

Das Instrument der parlamentarischen *Resolutionen* kennt zunächst Frankreich. Allerdings dürfen keine Resolutionen verabschiedet werden, die einen Misstrauensantrag enthalten oder der Regierung eine Weisung erteilen. Per Resolution kann also der Regierung nicht auferlegt werden, einem bestimmten Soft Law-Instrument beizutreten. Dagegen können das deutsche und das belgische Parlament zu jeglichem Thema eine Resolution verabschieden, es besteht damit keine Mitwirkungsschwelle. Wie oben erwähnt, existiert in der Schweiz kein Äquivalent zur parlamentarischen Resolution; deshalb lässt sich auch kein Vergleich hinsichtlich des Mitwirkungsgegenstands bzw. der Mitwirkungsschwellen ziehen.

Die *Motion* in Italien ist hinsichtlich ihres Inhalts nicht begrenzt. Sie kann jegliche Sachverhalte betreffen. Dies gilt ebenfalls für die Massnahmen-Motion in der Schweiz; auch sie ist nicht durch eine Schwelle oder auf spezifische Mitwirkungsgegenstände begrenzt. Das parlamentarische Instrument des *Postulats* in der Schweiz findet sich in keinem der Vergleichsländer, weshalb kein Vergleich hinsichtlich des Mitwirkungsgegenstands bzw. der Mitwirkungsschwelle möglich ist.

Spezifisch für die Aussenpolitik konzipierte Mitwirkungsinstrumente

Die *Informationsrechte* in Finnland der Schweiz werden durch die Nennung von Mitwirkungsgegenständen und -schwellen begrenzt. In der Schweiz ist die Informationspflicht des Bundesrates aus Art. 152 Abs. 2 ParlG im Wesentlichen beschränkt auf «wichtige aussenpolitische Entwicklungen»; in Finnland existiert mit Art. 97 Abs. 1 finn. Verf. eine Informationspflicht der Regierung «bei Bedarf». Die beiden unbestimmten Rechtsbegriffe werden in der entsprechenden Norm nicht weiter ausdifferenziert. Dabei lässt das in Finnland massgebliche Konzept des «Bedarfs» der Exekutive einen weiteren Auslegungsspielraum, da er subjektiver ist als der Begriff der «wichtige[n] aussenpolitische[n] Entwicklungen». Dagegen sind die *Informationsbeschaffungsrechte* aus Art. 152 Abs. 5 ParlG in der Schweiz sowie aus Art. 97 Abs. 1 finn. Verf. («auf Anfrage») in Finnland hinsichtlich ihres Mitwirkungsgegenstandes – bis auf den aussenpolitischen Konnex des Informationsbegehrens und der Beachtung des Zuständigkeitsbereiches der jeweiligen Kommission – nicht beschränkt.

Auch die schon zuvor erörterten *Konsultationsrechte* werden durch die Nennung von Mitwirkungsgegenständen bzw. -schwellen begrenzt. Das Schweizer Konsultationsrecht der für die Aussenpolitik zuständigen Kommissionen besteht bei «wesentlichen Vorhaben» und in Bezug auf «Richt- und Leitlinien zum Mandat für bedeutende internationale Verhandlungen». Was «wesentliche[...] Vorhaben» sind, wird durch Art. 5b RVOV weiter ausdifferenziert. Die Konsultation des norwegischen Erweiterten Ausschusses für auswärtige Angelegenheiten und Verteidigung durch die Regierung ist inhaltlich darauf beschränkt, dass «vor wichtigen Entscheidungen» konsultiert werden soll. Es ist fraglich, ob hierunter mehr Soft Law-Vorhaben fallen als unter die Konsultationspflicht der Schweiz. Jedenfalls ist der Anwendungsbereich der Konsultationspflicht von vornherein viel beschränkter, da der norwegische Erweiterte Ausschuss zur Konsultation jeweils neu eingesetzt werden muss (*ad hoc*-Einsetzung) und dies vom Vorliegen gewisser formaler Voraussetzungen abhängt. Die Mitwirkungsschwelle bei der Konsultationspflicht wird sowohl in der Schweiz als auch in Norwegen durch den Begriff der «Wichtigkeit» (bzw. der «Wesentlichkeit» und «Bedeutsamkeit») festgelegt. Der Mitwirkungsgegenstand in Norwegen ist enger gefasst, da nur «Entscheidungen» der Konsultationspflicht

unterliegen, in der Schweiz hingegen «Vorhaben» und «Verhandlungen». Demgegenüber ist das schweizerische Konsultationseinforderungsrecht aus Art. 152 Abs. 5 ParlG, das so nicht in den Vergleichsländern zu finden ist, weder hinsichtlich eines Mitwirkungsgegenstandes – bis auf den ausserpolitischen Konnex und die Beachtung des Zuständigkeitsbereiches der jeweiligen Kommission – noch einer Mitwirkungsschwelle beschränkt; es muss insb. nicht die Schwelle der «Wesentlichkeit» bzw. «Bedeutsamkeit» aus Art. 152 Abs. 3 ParlG erreichen.

F. Wie verpflichtend sind die Mitwirkungsinstrumente für die Exekutive?

Wie verpflichtend für die Exekutive definiert der rechtliche Rahmen der Schweiz die Mitwirkungsinstrumente im Bereich des Soft Law im Verhältnis zu den Vergleichsländern?
[Frage 12]

Allgemeine parlamentarische Mitwirkungsinstrumente

Die *Informationsbeschaffungsrechte* dienen in erster Linie dazu, den Parlamenten Zugang zu Informationen zu ermöglichen, damit sie weitere Massnahmen zur parlamentarischen Mitwirkung ergreifen oder (weitere) parlamentarische Kontrolle ausüben können. Es handelt sich um ein Zugrecht der parlamentarischen Organe und somit um eine Informationsholschuld. Die Exekutive ist – abgesehen von den Geheimnisschutzbereichen und in Deutschland dem Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung – jedoch grundsätzlich verpflichtet, auf Anfrage die Informationen bereitzustellen und Auskunft zu geben. In der Schweiz ist die Regierung ebenfalls grundsätzlich verpflichtet, die fraglichen Informationen bereitzustellen; mittels der Einsichts- und Auskunftsrechte sowie den allgemeinen Rechten auf Information der Kommissionen werden – im Gegensatz zu den Informationsvorstössen – die Informationen nicht öffentlich bereitgestellt. In den anderen Ländern bestehen hinsichtlich der Informationsbeschaffungsrechte – bis auf Deutschland wegen des sog. Kernbereichs – keine wesentlichen Unterschiede.

Die *parlamentarischen Resolutionen* der Parlamente in Belgien, Frankreich und Deutschland beinhalten für die jeweiligen Regierungen keine Rechtspflichten. Ihr Aussagegehalt hat damit keine rechtliche Wirkung. Allerdings können die Stellungnahmen eine hohe politische Wirkung entfalten. In der Schweiz existiert diese Mitwirkungsart für die Bundesversammlung nicht.

Die *Motion* in Italien ist rechtlich unverbindlich und hat somit lediglich politische Wirkung. Die Motion in der Schweiz hat im Gegensatz dazu gerade eine rechtsverbindliche Wirkung, d.h. der Bundesrat ist zur Umsetzung der Motion – ausser in dem Bereich, der seiner ausschliesslichen Zuständigkeit unterliegt – verpflichtet. Die Wirkung einer Massnahmen-Motion, auch wenn sie letztendlich abgeschrieben werden sollte, ist dennoch nicht unerheblich, da sich der Bundesrat mit der Motion befassen und eine eventuelle Abschreibung begründen muss. Bez. eines *Massnahmen-Postulats*, das sich dergestalt in keinem der Vergleichsländer findet, ist deutlich zu machen, dass es den Bundesrat zwar lediglich zur Überprüfung der Massnahme verpflichtet, jedoch hierdurch den Austausch zwischen Bundesrat und Bundesversammlung durchaus fördern kann.

Spezifisch für die Aussenpolitik konzipierte Mitwirkungsinstrumente

Hinsichtlich der *Informationsrechte* spezifisch für die Aussenpolitik, wie sie in Finnland und der Schweiz existieren, kann zum Verpflichtungsgrad folgendes gesagt werden: Für die Schweizer Regierung besteht eine Rechtspflicht, die für die Aussenpolitik zuständigen Kommissionen zu «wichtige[n] ausserpolitische[n] Entwicklungen» informieren. In Finnland besteht ebenso eine Pflicht der Regierung, den Ausschuss für auswärtige Angelegenheiten und Verteidigung zu informieren, sofern die Hürde («bei Bedarf») in Art. 97 Abs. 1 finn. Verf. erfüllt ist. Diese Hürde wird jedoch in der Norm nicht weiter ausdifferenziert. Somit weisen die spezifisch für die Aussenpolitik konzipierten Informationsrechte in Finnland und der Schweiz beide einen hohen Verpflichtungsgrad auf; allerdings greift die Pflicht einzig, wenn die Informationen bestimmte Gegenstände betreffen (Schweiz) oder ein Bedarf (Finnland) existiert. Durch diese unbestimmten Rechtsbegriffe hat die Exekutive einen nicht unerheblichen Auslegungsspielraum bei der Beurteilung, ob die Informationspflicht greift. In Finnland ist dabei der Spielraum grösser.

Die *Konsultation* in der Schweiz und in Norwegen unterscheidet sich hinsichtlich ihres jeweiligen Verpflichtungsgrades stark voneinander. Zum einen ist die Konsultation aus Art. 152 Abs. 3 ParlG in der Schweiz als exekutive Bringschuld ausgestaltet; in Norwegen dagegen unterliegt bereits die Einsetzung des an der Konsultation teilnehmenden Organs, des Erweiterten Ausschusses für auswärtige Angelegenheiten und Verteidigung, gewissen optionalen Voraussetzungen. Ferner ist die Konsultation durch die Regierung als blosser Soll-Vorschrift ausgestaltet. Das Resultat der Kommissionen in der Schweiz im Rahmen einer Konsultation ähnelt jedoch hinsichtlich des Verpflichtungsgrades für die Regierung jenem des norwegischen Erweiterten Ausschusses. Es bindet die Regierung nicht. Dies bedeutet, dass sie sich über die abgegebene Stellungnahme hinwegsetzen kann. Insgesamt weist die schweizerische Konsultationspflicht im Vergleich mit dem norwegischen Äquivalent einen höheren Verpflichtungsgrad auf; hinsichtlich des Verpflichtungsgrades des Konsultationsergebnisses bestehen allerdings keine nennenswerten Unterschiede zwischen den beiden Mitwirkungsinstrumenten.

Die *unverbindlichen Stellungnahmen* des finnischen Ausschusses für auswärtige Angelegenheiten, die auch z.B. hinsichtlich eines Soft Law-Instrumentes abgegeben werden können, haben für die Regierung keine bindende Wirkung; sie können allerdings zur Meinungsbildung beitragen und politischen Druck erzeugen. In der Schweiz existiert diese Mitwirkungsart für die Bundesversammlung nicht.

G. Welchen Organen werden die parlamentarischen Mitwirkungsinstrumente gewährt?

Welcher Art von Organen gewährt der rechtliche Rahmen der Schweiz die parlamentarischen Mitwirkungsinstrumente im Bereich des Soft Law im Verhältnis zu den Vergleichsländern?
[Frage 13]

Die beteiligten parlamentarischen Organe unterscheiden sich v.a. hinsichtlich des jeweiligen Instrumentes; so stehen auch in der Schweiz die verschiedenen Mitwirkungsinstrumente unterschiedlichen parlamentarischen Organen bzw. teilweise einzelnen Ratsmitgliedern zu.

Da überdies in keinem der Vergleichsländer eine mit Art. 152 ParlG vergleichbare Norm besteht, ist eine *vergleichende Aussage* zu den beteiligten Organen nur schwer möglich.

Allgemeine Mitwirkungsinstrumente

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass im Bereich der allgemeinen Mitwirkungsinstrumente einzelne Parlamentsmitglieder, Gruppen von Parlamentariern und Parlamentarierinnen sowie parlamentarische Organe das Recht haben, an Informationen mittels der verschiedenen Informationsbeschaffungsrechte zu kommen. Die unverbindlichen Resolutionen werden in Belgien vom Gesamtparlament, in Deutschland vom Bundestag und in Frankreich vom Senat oder der Abgeordnetenversammlung, jeweils mittels Mehrheitsbeschlusses, verabschiedet.

Spezifisch für die Aussenpolitik konzipierte Mitwirkungsinstrumente

Im Bereich der spezifisch für die Aussenpolitik konzipierten Mitwirkungsinstrumente können die parlamentarischen Kommissionen bzw. Ausschüsse bei Soft Law mitwirken. In Finnland ist dies ein *ständiger* Ausschuss, dessen Geschäftsbereich die Aussenpolitik beinhaltet; in Norwegen dagegen ein *ad hoc* eingesetzter Ausschuss. Unterschiede ergeben sich überdies hinsichtlich der Rechtsgrundlagen für die Einsetzung der verschiedenen Ausschüsse. In Finnland ist der Ausschuss für auswärtige Angelegenheiten und Verteidigung mit Art. 97 finn. Verf. auf Verfassungsebene vorgesehen. In Norwegen dagegen wirkt der Erweiterte Ausschuss für auswärtige Angelegenheiten und Verteidigung mit, dessen Einsetzung mit Art. 16 Geschäftsordnung des norwegischen Parlaments auf Parlamentsverordnungsstufe geregelt ist. In der Schweiz sind die Mitwirkungsberechtigten zum einen wie in Finnland die ständigen Kommissionen, deren Geschäftsbereich die Aussenpolitik beinhaltet sowie die anderen zuständigen Kommissionen. Die Ausdifferenzierung, welche Kommissionen unter diese Begriffe fallen, richtet sich insb. nach den beiden Bestimmungen in den Geschäftsreglementen des Stände- und Nationalrates, wonach das jeweilige Büro die Sachbereiche der Kommissionen festlegt. Die Zuständigkeitsfestlegung der Mitwirkung an der Aussenpolitik wird demnach auf untergesetzlicher Ebene geregelt.

H. Gesamtfazit zu Teil 2

Die parlamentarische Beteiligung an Soft Law ist in den Vergleichsländern weniger ausgereift als in der Schweiz. Es bestehen keine Mitwirkungsnormen, die unter anderem auch für Soft Law konzipiert wurden und somit keine funktionalen Äquivalente zu Art. 152 ParlG. Überdies existieren kaum Bestimmungen, die den Parlamenten Mitwirkungsrechte an der Aussenpolitik geben. Dies hat zur Folge, dass die Parlamente in den Vergleichsländern v.a. auf allgemeine parlamentarische Instrumente zurückgreifen müssen, um sich an der Entstehung von Soft Law beteiligen zu können. Der Unterschied zwischen der Schweiz und den Vergleichsländern lässt sich v.a. durch die unterschiedliche Ausgestaltung der Kompetenzverteilung zwischen Exekutive und Legislative im Bereich der Aussenpolitik erklären: In den Vergleichsländern fällt diese hauptsächlich in den Kompetenzbereich der Exekutive. In der Schweiz hingegen ist sie durch das aus rechtsvergleichender Sicht einmalige «Verhältnis zu gesamter Hand» geprägt. Der Legislative kommt qua Verfassung eine eigene Verantwortung und ein eigener Gestaltungsauftrag zu. Zur Wahrnehmung desselben benötigt sie spezifisch für die Mitwirkung

an der Aussenpolitik konzipierte Mitwirkungsinstrumente, wie sie u.a. in Art. 152 ParlG enthalten sind. Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die Schweizer Rechtsordnung im Verhältnis zu den Vergleichsländern weitergehende parlamentarische Möglichkeiten zur Beteiligung an Soft Law vorsieht.

Teil 1: Rechtsrahmen der Schweiz

I. Einleitung

A. Auftrag und Fragestellung

Im vorliegenden Teil 1 sollen insb. folgende, auf S. 6 im Pflichtenheft der PVK vom 4. Februar 2021 aufgeführte Fragen⁵ beantwortet werden:

- 1.a. Bildet Art. 152 ParlG (und insb. der Begriff der «wesentlichen Vorhaben») die Kompetenzverteilung zwischen Legislative und Exekutive in der Aussenpolitik ab?
- 1.b. Welche Mitwirkungsgegenstände und -schwellen sieht Art. 152 ParlG vor und spiegeln diese die Kompetenzverteilung zwischen Legislative und Exekutive, wie sie in der Verfassung normiert und in Art. 152 ParlG konkretisiert wurde, wider?
2. Sind die Kriterien in Art. 5b RVOV hinreichend präzise, um eindeutig die «wesentlichen Vorhaben» im Allgemeinen und diejenigen wichtigen Soft Law-Projekte im Besonderen zu identifizieren, auf welche sich die Information und/oder die Konsultation beziehen?
3. Sind die Kriterien in Art. 5b RVOV weit genug, um alle «wesentlichen Vorhaben» i.S.v. Art. 152 Abs. 3 ParlG zu erfassen?
4. Ist die Konkretisierung des Begriffs der «wesentlichen Vorhaben» in der Verordnung unter dem Gesichtspunkt der Normenhierarchie auf der richtigen rechtlichen Ebene angesiedelt?
5. Werden die Organe des Parlaments, die informiert und konsultiert werden müssen, mit dem Ausdruck «für die Aussenpolitik zuständigen Kommissionen» aus Art. 152 Abs. 3 ParlG hinreichend präzise bezeichnet? Umfasst der Begriff noch weitere parlamentarische Kommissionen ausser der APK-S/APK-N?
6. Ergeben sich die Unterschiede zwischen Information und Konsultation genügend klar aus den Rechtsgrundlagen?

Im Rahmen des Rechtsvergleich wurde das SIR mit der Erstellung von vier Länderberichten beauftragt, welche die folgenden, auf S. 7 des Pflichtenhefts aufgeführten Fragen abdecken sollen:

7. Wie sind die Kompetenzen allgemein zwischen der Exekutive und der Legislative im Bereich der Aussenpolitik verteilt?
8. Sind spezifische Formen der parlamentarischen Mitwirkung im Bereich des Soft Law vorgesehen?

⁵ Das Pflichtenheft wurde auf Französisch abgefasst; die Fragen wurden von den Autorinnen ins Deutsche übersetzt.

9. Inwiefern sind allfällige Formen der parlamentarischen Mitwirkung im Bereich der Völkerrechtsverträge auch im Bereich des Soft Law anwendbar?

Die Fragen 8 und 9 wurden dabei jeweils mit den beiden folgenden Unterfragen versehen:

- Bei welchen Gegenständen des Soft Law kann das Parlament mitwirken? Erfolgt eine Auswahl der Gegenstände gestützt auf deren Wichtigkeit?
- Welchen Organen des Parlaments kommen die Mitwirkungsinstrumente zu und welchen Einfluss bzw. welchen Verpflichtungsgrad haben sie?

Um den schliesslich angestrebten Vergleich zwischen der Rechtslage in der Schweiz und den untersuchten Ländern vornehmen zu können, umfasst der Auftrag betreffend die Darstellung des Schweizer Rechtsrahmens gem. S. 7 des Pflichtenhefts auch eine *Mitberücksichtigung* der Gegenstände und Inhalte der Fragen 7 bis 9.

Die in Teil 1 enthaltene Analyse folgt nicht der Reihenfolge der Fragen 1 bis 9; vielmehr wurde ein Aufbau gewählt, der es erlaubt, den Stoff aus rechtlicher Perspektive logisch⁶ und umfassend⁷ darzustellen. Die Fragen des Pflichtenhefts werden in den zusammenfassenden Antworten auf die gestellten Fragen⁸ nichtsdestotrotz in gebündelter Form beantwortet; im Teil 1 werden die Fragen in den folgenden Abschnitten beantwortet:

- Frage 1.a. in Abschnitt III.A.
- Frage 1.b. in Abschnitt III.B., V.A., V.B. und V.C.
- Frage 2 in Abschnitt VI.A.
- Frage 3 in Abschnitt VI.B.
- Frage 4 in Abschnitt VI.C.
- Frage 5 in Abschnitt V.D.
- Frage 6 in Abschnitt V.A. und V.B.
- Frage 7 in Abschnitt III.A.
- Frage 8 in Abschnitt IV.B.
- Frage 9 in Abschnitt III.A.

⁶ An der Sitzung vom 16. Juni 2021 zwischen der Auftraggeberin (PVK) und der Auftragnehmerin wurde die Reihenfolge der Fragen 1 bis 6 erörtert. Gem. Auftraggeberin orientiert sich diese in erster Linie an den Praxisabläufen und eigne sich nicht notwendigerweise für die Darstellung aus rechtlicher Perspektive. Die Fragen 7 bis 9 sind zudem von grundsätzlicher Natur und sind somit vor den detaillierteren Fragen 7 bis 9 zu beantworten.

⁷ Die Fragen 1 bis 6 decken z.T. lediglich Teilaspekte der Informations- und Konsultationspflichten, wie sie in Art. 152 ParlG stipuliert und in Art. 5b RVOV konkretisiert werden und im Kontext des Soft Law zum Tragen kommen könnten, ab. So sind z.B. die Fragen 1 bis 3 auf die Konsultation zu «wesentlichen Vorhaben» zugespielt, während die Konsultation zu den «Richt- und Leitlinien zum Mandat für bedeutende internationale Verhandlungen» unberücksichtigt bleibt. Die Frage 4 wiederum ist auf die Normstufe (Gesetz oder Verordnung) begrenzt, und beinhaltet nicht die Frage nach dem allfälligen Ordnungsgeber (Parlament oder Regierung). Die Frage 1 wurde aufgrund ihrer verschiedenen Inhalte in die Teilfragen 1.a. und 1.b. unterteilt.

⁸ Siehe oben vor Teil 1.

B. Vorgehensweise

1. Aufbau

Die Darstellung des Schweizer Rechtsrahmens ist in fünf Abschnitte gegliedert. Zunächst wird der Begriff des «Soft Law» spezifisch für Zwecke der parlamentarischen Mitwirkung definiert (II.). Anschliessend wird die verfassungsrechtlich vorgegebene Kompetenzverteilung zwischen dem Bundesrat und der Bundesversammlung im Bereich der Aussenpolitik dargestellt (III.). Als Nächstes folgt eine Übersicht über die parlamentarischen Mitwirkungsinstrumente, die sich potentiell für eine Partizipation an der Entstehung von Soft Law eignen (IV.). Alsdann erfolgt eine eingehende Analyse des Art. 152 ParlG, die zunächst die beiden Mitwirkungsarten, nämlich die Information und die Konsultation, darstellt; dann die Mitwirkungsschwellen (d.h. die Begriffe «wichtig[...]», «wesentlich[...]» und «bedeutend[...]») beleuchtet; und schliesslich die Mitwirkungsorgane in den Blick nimmt (V.). Schliesslich wird Art. 5b RVOV, der Teile des Art. 152 Abs. 3 ParlG näher ausführt, bez. seiner Präzision und Reichweite untersucht; sowie die Angemessenheit der Normstufe und des Normgebers analysiert (VI.).

2. Quellen

Zur Beantwortung der obgenannten Fragen werden in erster Linie die einschlägigen Rechtsbestimmungen auf Verfassungs-, Gesetzes- und Verordnungsstufe untersucht; gem. Pflichtenheft S. 6 ist auch einschlägigem «Innenrecht» der Verwaltung, wie Weisungen und Richtlinien des Bundesrates bzw. des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA), Rechnung zu tragen. Die Analyse der Rechtsbestimmungen erfolgt unter Berücksichtigung der öffentlich zugänglichen Materialien, welche die Genese derselben dokumentieren. Die PVK hat der Auftragnehmerin ausserdem vertrauliche Dokumente zur Verfügung gestellt. Diese werden ohne Angabe von Personennamen oder eine Person identifizierende Merkmale sowie i.d.R. einzig zur Veranschaulichung einer Idee und ohne Angabe von Details zitiert.⁹ Weiter werden bei der Analyse die Rechtsprechung sowie die einschlägige juristische Doktrin berücksichtigt; allerdings existieren spezifisch zur parlamentarischen Beteiligung an Soft Law bloss vereinzelte Publikationen. Berücksichtigung fanden überdies die noch nicht publizierten bzw. sich in Publikation befindlichen Forschungsergebnisse zum Themenbereich Soft Law und Demokratie der beiden Autorinnen.

3. Methode

Methodisch folgt die Analyse den im öffentlichen Recht anerkannten Auslegungsmethoden, wobei diese – in Einklang mit dem vom Bundesgericht (BGer) geprägten Konzept des pragmatischen Methodenpluralismus¹⁰ – nebeneinander angewandt werden.

Den Ausgangspunkt bildet die grammatikalische Auslegung, d.h. es wird zunächst auf den Wortlaut und -sinn abgestellt, was u.a. einen Vergleich der Bestimmungen in den verschiedenen Landessprachen beinhaltet. Im Zuge der systematischen Auslegung werden die Bestimmungen alsdann in ihrem Normzusammenhang gelesen. Vorliegend bedeutet dies, dass

⁹ Somit werden Art. 47 und Art. 47a ParlG gewahrt.

¹⁰ So z.B. BGE 131 III 314, 315 f., E. 2.2.

Art. 152 ParlG u.a. im Kontext des gesamten Erlasses, anderer sich auf die parlamentarische Mitwirkung bei der (völkerrechtlichen) Rechtsetzung beziehende Erlasse, sowie des übergeordneten Rechts – in erster Linie der verfassungsrechtlichen Vorgaben zur Kompetenzverteilung zwischen Bundesversammlung und Bundesrat im Bereich der Aussenpolitik – gelesen wird. Im Rahmen der teleologischen Auslegung wird der Sinn und Zweck einer Rechtsnorm (die «ratio legis»), hier des Art. 152 ParlG sowie des Art. 5b RVOV, ermittelt. Dabei wird die Norm, wie bei der systematischen Auslegung, in den grösseren, eben angesprochenen Kontext gestellt. Schliesslich wird im Zuge der historischen Auslegung zum einen der subjektive Wille des konkreten historischen Gesetzgebers ermittelt (subjektiv-historische Auslegung), der sich u.a. aus den Materialien erschliessen lässt. Zum anderen wird eruiert, welche Bedeutung eine Norm zum Zeitpunkt ihrer Entstehung objektiv, d.h. nach dem allgemeinen Verständnis, hatte (objektiv-historische Auslegung).¹¹

Die historische Auslegung steht in einem Spannungsverhältnis zur geltungszeitlichen Auslegung, bei der das zum Zeitpunkt der Auslegung bzw. Anwendung vorliegende Verständnis der Norm ermittelt wird. Bei neueren Normen – wie es Art. 152 ParlG (verabschiedet im Jahre 2002) und in erhöhtem Masse Art. 5b RVOV (verabschiedet im Jahre 2016) sind – hat die geltungszeitliche Auslegung i.d.R. hinter der historischen zurückzutreten, damit der gesetzgeberische Wille respektiert wird.¹² Allerdings kann Erstere dennoch zum Tragen kommen, wenn die Bestimmung relativ offen formuliert ist (was vorliegend zutrifft) und sich trotz der geringen Zeitspanne seit Erlass der Norm die Umstände entwickelt oder die Rechtsauffassung gewandelt hat (was hier ebenfalls zutrifft). Soft Law ist zwar kein neues Phänomen; doch seit der Jahrtausendwende hat es quantitativ sehr stark zugenommen und tritt zunehmend an Stelle des «harten» Völkerrechts, insb. des multilateralen Völkerrechtsvertrags.¹³ Obwohl Soft Law bereits bei der Erarbeitung bzw. Verabschiedung des Art. 152 ParlG als Konzept berücksichtigt wurde, konnte die just zu dieser Zeit einsetzende Trendwende und der damit verbundene Bedeutungszuwachs von Soft Law damals noch nicht in Gänze erkannt bzw. antizipiert werden. Die Umstände haben sich somit seit der Verabschiedung des ParlG geändert; dem ist mittels geltungszeitlicher Auslegung der genannten Bestimmungen gebührend Rechnung zu tragen. Dies gilt auch für das

¹¹ Zu den Auslegungsmethoden im Einzelnen siehe HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, S. 24-30.

¹² HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, S. 28.

¹³ PAUWELYN/WESSEL/WOUTERS, *When Structures Become Shackles*, S. 734-744; sie verweisen auf S. 739 u.a. auf mehrere nationale Rechtsvorschriften, die den Trend weg vom «harten» und hin zum «weichen» Völkerrecht sehr eindrücklich aufzeigen, wie beispielsweise § 72 Abs. 1 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (Deutschland): «Vor der Ausarbeitung und dem Abschluss völkerrechtlicher Verträge [...] hat das federführende Bundesministerium stets zu prüfen, ob eine völkervertragliche Regelung unabweisbar ist oder ob der verfolgte Zweck auch mit anderen Mitteln erreicht werden kann, insbesondere auch mit *Absprachen unterhalb der Schwelle eines völkerrechtlichen Vertrags*.» (Hervorhebung durch Autorinnen); ähnlich ebenfalls die kanadische «Policy on Tabling of Treaties in Parliament» in Annex C: «If a matter is of a routine or technical nature, or appears to fall entirely within the existing mandate and responsibility of a department or agency, and if it does not contain substantive matter which should be legally binding in public international law, *it is often preferable to deal with the matter through the use of a non-legally binding instrument*.» (Hervorhebung durch Autorinnen).

übergeordnete Recht, namentlich Art. 166 bzw. Art. 184 BV. So argumentiert LANZ, dass gerade bei der Kompetenzaufteilung im Bereich der Aussenpolitik das aktuelle Verständnis der Norm zu berücksichtigen sei. Denn die verfassungsrechtliche Konzeption verlange von der Bundesversammlung und dem Bundesrat, ihr Zusammenwirken stets neu zu bewerten und ihre Rollen im Lichte aktueller Entwicklungen – wie die der Erstarkung des Soft Law – neu auszutarieren.¹⁴

Abschliessend ist anzumerken, dass die Anwendung der verschiedenen Auslegungsmethoden zum jeweils gleichen Resultat führen kann, womit ein eindeutiges Ergebnis vorliegt. Münden sie allerdings in unterschiedlichen Ergebnissen, ist eine wertende Abwägung vorzunehmen und jenem Resultat den Vorrang zu geben, das am ehesten den wahren Sinn der Norm widerspiegelt.¹⁵

II. Der Begriff des «Soft Law» im Kontext der parlamentarischen Mitwirkung

Das vorliegende Rechtsgutachten behandelt Fragen, welche die parlamentarische Mitwirkung an Soft Law betreffen.¹⁶ Da es sowohl auf völkerrechtlicher als auch auf innerstaatlicher Ebene – und damit insb. auch bez. Art. 152 ParlG i.V.m. Art. 5b RVOV – an einer allgemein akzeptierten Definition von Soft Law fehlt,¹⁷ wird zunächst eine Begriffsumschreibung spezifisch für Zwecke der parlamentarischen Mitwirkung vorgenommen (Teil 1/II.A.). Weiter werden Charakteristika der Verfahren, in denen Soft Law-Instrumente entstehen, dargestellt und einige für die parlamentarische Mitwirkung relevante Unterschiede zur Entstehung von «hartem» Völkerrecht, insb. von Völkerrechtsverträgen und Beschlüssen internationalen Rechts, herausgearbeitet (Teil 1/II.B.). Schliesslich wird dargestellt, inwiefern sich Soft Law hinsichtlich der Bindungswirkung von den Völkerrechtsverträgen unterscheidet, da auch dies für die Partizipation des Parlaments Rückwirkungen zeitigt (Teil 1/II.C.). Schliesslich wird ein Zwischenfazit gezogen (Teil 1/II.D.).

A. Definition von Soft Law mittels vierer Kriterien

Um das facettenreiche Phänomen Soft Law begrifflich einzuhegen, wird nachfolgend eine Definition, die vier kumulative Kriterien umfasst, vorgestellt. Diese Definition wurde spezifisch für Zwecke der demokratischen bzw. parlamentarischen Partizipation erarbeitet, d.h. um den Anknüpfungspunkt für die Gewährung parlamentarischer Mitwirkungsrechte so präzise wie möglich zu umschreiben. Deshalb mag sie sich – obwohl sie an den Bestand der völkerrechtlichen Doktrin anknüpft – von Soft Law-Definitionen, die für andere Zwecke bzw. in anderen Kontexten erarbeitet wurden und dort ihre jeweilige Gültigkeit bzw. Einschlägigkeit haben, unterscheiden.

¹⁴ LANZ, S. 48-50.

¹⁵ HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, S. 31.

¹⁶ Vorliegend geht es einzig um dasjenige Soft Law, das zum Völkerrecht i.w.S. zählt; der Lesbarkeit halber wird allerdings der Begriff «Soft Law» statt «internationales» oder «völkerrechtliches Soft Law» verwendet.

¹⁷ Vgl. Übersicht über Definitionsansätze bei CÁRDENAS CASTAÑEDA, S. 372 ff. Z.T. wird das Konzept an sich in Frage gestellt; siehe z.B. KLABBERS, *passim*; WEIL, *passim*.

Soft Law wird als ein Instrument definiert, das 1) keiner anerkannten Völkerrechtsquelle zugeordnet werden kann und auch selbst keine Völkerrechtsquelle darstellt, 2) einen generell-abstrakten Inhalt aufweist, 3) ein Minimum an normativer Kraft entfaltet und 4) an dessen Entstehung der Staat direkt beteiligt ist bzw. war oder welches er sich nach dessen Entstehung «aneignet».

Während die Kriterien 1 bis 3 den Inhalt des Instruments betreffen, beschreibt Kriterium 4 den Akteur, der an der Ausarbeitung des Instruments direkt beteiligt ist oder sich ein von anderen Akteuren erarbeitetes Instrument zu eigen macht. Das Vorhandensein der Kriterien 1 und 2 kann hinsichtlich eines spezifischen Instruments i.d.R. bejaht oder verneint werden; demgegenüber sind die Kriterien 3 und 4 gradueller Natur und können in unterschiedlich starker Ausprägung vorliegen. Der Begriff «Instrument» macht überdies deutlich, dass Soft Law einzig Normen in Schriftform abdeckt.¹⁸

Ein Instrument gilt dann als Soft Law im Sinne der vorangehenden Definition, wenn es alle vier Kriterien derselben erfüllt. Die Qualifikation eines Instruments als Soft Law bedeutet allerdings noch nicht zwingend, dass das Parlament an dessen Entstehung oder «Aneignung» mitwirken kann. Vielmehr müssen die übrigen, in den jeweiligen Mitwirkungsnormen stipulierten Voraussetzungen erfüllt sein.¹⁹

1. Keiner Völkerrechtsquelle zuordenbar

Ein Soft Law-Instrument weist zunächst das Charakteristikum auf, dass es keiner der anerkannten Völkerrechtsquellen zugeordnet werden kann und auch keine eigene Völkerrechtsquelle darstellt.²⁰ Zu den anerkannten Völkerrechtsquellen gehören gem. Art. 38 Abs. 1 Statut des Internationalen Gerichtshofs²¹ u.a. die völkerrechtlichen Verträge;²² gem. h.L. zählen auch einseitige Rechtsakte sowie unmittelbar rechtsverbindliche einseitige Akte internationaler Organisationen bzw. Organe (im Schweizer Recht als verbindliche Beschlüsse des internationalen Rechts bezeichnet)²³ dazu.²⁴

Normen, die einer Völkerrechtsquelle entspringen, zeichnen sich u.a. dadurch aus, dass sie *unmittelbar* rechtsverbindlich sind; sie stellen «hartes» Völkerrecht dar. Soft Law dagegen weist gerade keine unmittelbare, sondern nur eine *mittelbare* Rechtsverbindlichkeit auf, die

¹⁸ Zum Schriftlichkeitserfordernis: FAJARDO, Oxford Bibliographies: Soft Law; COMBACAU/SUR, S. 87.

¹⁹ Insb. muss das Soft Law-Instrument den in der jeweiligen Norm genannten Mitwirkungsgegenstand betreffen (siehe im Kontext von Art. 152 ParlG unten Teil 1/V.A.2.d, Teil 1/V.A.3.d, Teil 1/V.B.2.c, Teil 1/V.B.3.c.) und die dort definierte Mitwirkungsschwelle erreichen (siehe im Kontext von Art. 152 ParlG unten Teil 1/V.C.); es muss sich beispielsweise um ein «wesentliche[s] Vorhaben» i.S.v. Art. 152 Abs. 3 ParlG handeln.

²⁰ Siehe m.w.N. REILING, S. 319; so auch der BR, Mitwirkungsbericht, S. 5 und S. 7. Zu Bestrebungen, den Kanon der Völkerrechtsquellen auf Soft Law zu erstrecken, vgl. CHARLESWORTH, S. 199.

²¹ Statut des Internationalen Gerichtshofs vom 26.06.1945, SR 0.193.501.

²² Auf die *nichtschriftlichen* Völkerrechtsquellen des Art. 38 Abs. 1 Statut des Internationalen Gerichtshofs (Gewohnheitsrecht und Allgemeine Rechtsgrundsätze) wird im Folgenden nicht eingegangen, da sie im Kontext der innerstaatlichen demokratischen Mitwirkung an der Entstehung von Völkerrecht in praktischer Hinsicht keine Rolle spielen. Bez. der Völkerrechtsverträge wird argumentiert, dass auch mündlich geschlossene der demokratischen Mitwirkung zugänglich seien (so z.B. SCHMID, in: Commentaire Romand, Art. 166, Rdn. 33); es handelt sich in der Praxis allerdings um eine vernachlässigbare Kategorie.

²³ Zum Begriff siehe unten Teil 1/VI.A.5.

²⁴ Zu den Völkerrechtsquellen insgesamt siehe z.B. ROBERTS/SIVAKUMARAN, *passim*; PETERS/PETRIG, S. 123-197.

im sogleich noch näher erörterten Kriterium der «normativen Kraft»²⁵ Ausdruck findet. Soft Law wird deshalb auch als «weiches» Völkerrecht bezeichnet. Da Soft Law in verschiedener Hinsicht «informaler» als «hartes» Völkerrecht ist, wird es teils auch als «informal international law» (d.h. «informales internationales Recht») bezeichnet.²⁶ Bei der Beurteilung, ob ein konkretes Instrument einer Völkerrechtsquelle zugeordnet werden kann, ist nicht auf seine Bezeichnung abzustellen.²⁷ Vielmehr sind sein Inhalt (v.a. dessen unmittelbare Rechtsverbindlichkeit) sowie seine Form und sein Zustandekommen für die Bewertung ausschlaggebend.²⁸

Aus der obigen Definition von Soft Law geht hervor, dass das Verfahren bzw. der Prozess, in dem dieses zustande kommt, nicht explizit als Kriterium aufgeführt wird. Dies rührt daher, dass es keinen *numerus clausus* an Verfahren gibt, in denen Soft Law entsteht; vielmehr sind die Soft Law-Prozesse äusserst divers und auf die jeweiligen Umstände und/oder die beteiligten Akteure und Institutionen zugeschnitten.²⁹ Indirekt ist das Verfahren allerdings im vorliegenden Kriterium – das besagt, dass ein Soft Law-Instrument keiner anerkannten Völkerrechtsquelle zugeordnet werden kann – enthalten. Denn der Begriff «Rechtsquelle» wird definiert als die Form, in der unmittelbar rechtsverbindliche Normen entstehen (Art und Verfahren der Erzeugung von Recht) bzw. Normen als positives Recht in Erscheinung treten (Erscheinungsformen des Rechts).³⁰ Da Soft Law gerade keiner anerkannten Völkerrechtsquelle zugeordnet werden kann, ergibt sich zugleich auch, dass es nicht in der Art und in den Verfahren, in denen «hartes» Völkerrecht zustande kommt, entsteht.³¹

2. Generell-abstrakter Inhalt

a. Soft Law als Instrumente allgemeinen regulatorischen Charakters

Wie das Wort «Law» zum Ausdruck bringt, fallen nur Instrumente generell-abstrakten Inhalts unter den Begriff «Soft Law». Eine Bestimmung erfüllt das Kriterium «generell», wenn sie «auf eine individuell nicht bestimmte Vielzahl von Adressaten Anwendung findet (auf alle nämlich, für die sie nach ihrem Sinn zutrifft)».³² «Abstrakt» ist sie dann, wenn sie «für eine unbestimmte Vielzahl von Lebenssachverhalten ausgelegt ist (für alle nämlich, bei denen sich die

²⁵ Siehe unten Teil 1/II.A.3.

²⁶ So z.B. PAUWELYN, *Framing the Concept*, S. 15 («[informal international law] dispenses with certain formalities traditionally linked to international law. These formalities may have to do with output, process, or the actors involved.») Die Autorinnen bevorzugen den Begriff «informales Recht» bzw. «informale internationale Rechtsetzung» oder «informale Völkerrechtsetzung», da das Adjektiv «soft» den Eindruck erwecken kann, dass die entsprechenden Normen bloss einen schwachen Befolgungsdruck ausüben, was in vielen Konstellationen unzutreffend ist; so auch PAUWELYN/WESSEL/WOUTERS, *Assessment and Template*, S. 534. Da sich in der Schweiz im Kontext der parlamentarischen Mitwirkung allerdings der Begriff des «Soft Law» eingebürgert hat, wird er auch vorliegend verwendet.

²⁷ So werden z.B. Völkerrechtsverträge sehr unterschiedlich bezeichnet (u.a. als Charta, Statut, Übereinkommen, Protokoll, Konvention, Pakt); siehe dazu PETERS/PETRIG, S. 153.

²⁸ Siehe PETERS, S. 2-3, die diese Analyse am Beispiel des Migrationspakts durchführt.

²⁹ Zu den vielfältigen Verfahren bzw. Prozesse siehe unten Teil 1/II.B.

³⁰ LIVER, S. 1.

³¹ Gewisse Verfahren, in denen Soft Law entsteht, ähneln dem Vertragsschlussverfahren allerdings relativ stark; siehe dazu unten Teil 1/II.B.

³² TSCHANNEN, S. 586.

Tatbestandsmerkmale der Regelung verwirklichen)».³³ Das Instrument muss also einen *allgemeinen regulatorischen und somit normativen Charakter* aufweisen, um als Soft Law zu gelten. BOYLE spricht daher von «normatively worded instruments».³⁴

Das Kriterium «generell-abstrakt» *betrifft den Inhalt einer Norm* und *nicht* die Frage, ob der Norm mittelbar oder unmittelbar *Rechtsverbindlichkeit* zukommt. Bei dem aus den zwei Wörtern zusammengesetzten Begriff «Soft Law» betrifft das Kriterium «generell-abstrakt» den Teil «Law», während das später noch erläuterte Kriterium der «normativen Kraft»³⁵ den Teil «Soft» betrifft. Da der Inhalt und nicht die Rechtsverbindlichkeit betroffen ist, eignet sich das Kriterium auch für Normen, denen kein Rechtsatzcharakter zukommt. So weisen beispielsweise auch Verwaltungsverordnungen³⁶ – die nicht unmittelbar rechtsverbindlich sind und somit keine Rechtssätze darstellen – eine generell-abstrakte Struktur auf.³⁷ Selbst Normen, die ihren Geltungsgrund ausserhalb des Rechts haben, wie beispielsweise solche der Ethik oder der Religion, sind generell-abstrakt formuliert (man denke an die Zehn Gebote). Das Kriterium ist somit zweifelsohne auch für Soft Law geeignet.

Eine weitere Frage ist, welche Zielrichtung eine generell-abstrakt formulierte Bestimmung aufweisen kann. Für das innerstaatliche Recht wird diese Frage in der Schweiz mit Art. 22 Abs. 4 ParlG beantwortet, wonach generell-abstrakte Bestimmungen entweder «Pflichten auferlegen, Rechte verleihen oder Zuständigkeiten festlegen». Art. 22 Abs. 4 ParlG ist nicht nur für das innerstaatliche Recht, sondern auch für das Völkerrecht einschlägig.³⁸ Für Soft Law ist die Bestimmung aus dem ParlG selbstredend nicht anwendbar, da sie sich einzig auf Normen mit Rechtsatzcharakter bezieht, der Soft Law gerade nicht zukommt. Ein Blick in verschiedene Soft Law Instrumente offenbart allerdings, dass *auch Soft Law Bestimmungen genau diese drei Zielrichtungen haben können* – wobei es natürlich nicht um «harte», sondern um «weiche» Rechte, Pflichten und Zuständigkeitsübertragungen geht,³⁹ da die Normen ja nicht unmittelbar rechtsverbindlich sind (daher werden die jeweiligen Begriffe im Folgenden in Anführungszeichen gesetzt).

Soft Law-Instrumente enthalten regelmässig Bestimmungen, die «Pflichten» auferlegen;⁴⁰ sie können aber auch Normen enthalten, welche die Anforderungen an das weiche Gegenstück zu «Rechte verleihen» erfüllen. So werden beispielsweise Menschenrechtsnormen, deren

³³ TSCHANNEN, S. 586.

³⁴ BOYLE, S. 121.

³⁵ Siehe unten Teil 1/II.A.3.

³⁶ Zu den Verwaltungsverordnungen siehe unten Teil 1/VI.C.2.b.

³⁷ FEUZ, S. 69.

³⁸ Dies geht u.a. aus Art. 1 Abs. 1 Verordnung über die Sammlungen des Bundesrechts und das Bundesblatt, SR 170.512.1 (PublV) vom 07.10.2015 hervor: «Als rechtsetzend gelten völkerrechtliche Verträge, die Bestimmungen im Sinne von Artikel 22 Absatz 4 des Parlamentsgesetzes vom 13. Dezember 2002 enthalten.»

³⁹ Von «weichen Rechten» bzw. «weichen Pflichten» oder «weichen Zuständigkeitsübertragungen» zu sprechen, scheint *prima facie* widersprüchlich, ergibt aber im Kontext des terminologisch ebenso widersprüchlichen Begriffs des «Soft Law» wiederum Sinn.

⁴⁰ Z.B. regelt das Grundwerk des Kimberley Process Certification Scheme (KPCS), eine Kooperation zwischen Staaten zur Verhinderung des Handels mit sog. «conflict diamonds», in Sektion II, dass beteiligte Staaten ausschliesslich *zertifizierte* Rohdiamanten exportieren sollen. Das Zertifikat bescheinigt, dass die durch das KPCS aufgestellten Minimalstandards eingehalten wurden.

Formulierungen sich durch einen hohen Abstraktionsgrad auszeichnen, regelmässig durch Soft Law ausdifferenziert.⁴¹ Schliesslich sind zahlreiche Soft Law-Bestimmungen auszumachen, die dem weichen Pendant zu «Zuständigkeiten festlegen» entsprechen. Zu denken ist z.B. an Gouvernanz-, Zertifizierungs-, Monitoring- oder Kontrollmechanismen, welche über gewisse Zuständigkeiten verfügen, um die Um- und Durchsetzung von Soft Law Normen zu unterstützen bzw. idealiter zu gewährleisten.⁴² Das vom Bundesrat vorgeschlagene Kriterium der «Verhaltensvorgaben»⁴³ scheint primär die Zielrichtung «Pflichten auferlegen» abzudecken, während es den Umstand, dass Soft Law auch «Rechte» verleihen bzw. ausdifferenzieren oder «Zuständigkeiten übertragen» kann, weniger gut abbildet.

Zusammenfassend muss ein Instrument somit einen generell-abstrakten Inhalt aufweisen, d.h. über einen regulatorischen Charakter verfügen, um als Soft Law zu gelten. Bereits auf der Ebene der Definition zusätzlich auch die möglichen Zielrichtungen generell-abstrakter Bestimmungen näher zu beschreiben, scheint u.E. nicht nötig. Sollte dies trotzdem erfolgen, wäre darauf zu achten, dass die verschiedenen möglichen Zielrichtungen insgesamt abgebildet werden. Das Kriterium «generell-abstrakt» – zusammen mit den später noch erläuterten Kriterien der «normativen Kraft» und der «staatlichen Beteiligung» bzw. «Aneignung durch den Staat» – scheint uns ausserdem geeigneter, um die Abgrenzung von Soft Law «nach unten» vorzunehmen,⁴⁴ als der Ausschluss bestimmter Kategorien von Instrumenten vom Begriff des Soft Law.⁴⁵ Der Bundesrat nimmt eine Abgrenzung «nach unten» mittels einer solchen Kategorienbildung vor und schliesst namentlich «Benchmarkings» und «Best Practices» vom Soft Law-Begriff aus.⁴⁶ Während die vom Bundesrat angeführten Beispiele (PISA-Studie und Länderkorruptionsindex von Transparency International) in der Tat kein Soft Law darstellen, weil sie nicht generell-abstrakt, sondern individuell-konkret sind (siehe dazu sogleich), sind die vorgeschlagenen Kategorien dennoch problematisch, da es keine einheitliche Definition für diese gibt und die Bezeichnung eines Instruments oft wenig aussagekräftig ist. So ist z.B. unklar, was der Unterschied zwischen «Best Practices» und «Good

⁴¹ LAGOUTTE/GAMMELTOFT-HANSEN/CERONE, S. 1-13. Siehe beispielsweise UNO-Menschenrechtsausschuss, General Comment No. 36, Article 6: Right to Life vom 3. September 2019, UN Doc. CCPR/C/GC/36, Rdn. 63, gem. welchem das Recht auf Leben aus Art. 6 Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte vom 16.12.1966, SR 0.103.2, auch das Recht auf Seenotrettung beinhaltet. Dieses Soft Law-Instrument spielte in späteren Mitteilungen des Menschenrechtsausschusses im Bereich der Seenotrettung eine ganz massgebliche Rolle und hat sich mittelbar auf die Rechtspositionen Einzelner ausgewirkt; siehe z.B. UNO-Menschenrechtsausschuss, Views Adopted by the Committee under Article 5 (4) of the Optional Protocol, Concerning Communication No. 3042/2017 vom 28. April 2021, UN Doc. CCPR/C/130/D/3042/2017.

⁴² Z.B. der im Internationalen Verhaltenskodex für private Sicherheitsdienstleister vorgesehene Gouvernanz- und Kontrollmechanismus: <www.eda.admin.ch/eda/de/home/aussenpolitik/voelkerrecht/humanitaeres-voelkerrecht/private-sicherheitsunternehmen/internationaler-verhaltenskodex.html> (zuletzt abgerufen am 29.11.2021).

⁴³ Die Definition der Komponente «law» durch den BR, Mitwirkungsbericht, S. 5 scheint somit zu eng.

⁴⁴ Die Abgrenzung «nach oben» erfolgt über das erste Kriterium – nämlich, dass Soft Law keiner anerkannten Völkerrechtsquelle zuordenbar ist und auch selber keine solche darstellt.

⁴⁵ Die Begriffe der Abgrenzung «nach oben» und «nach unten» stammen vom BR, Mitwirkungsbericht, S. 5-6.

⁴⁶ Siehe BR, Mitwirkungsbericht, S. 6.

Practices» ist; überdies können für beide Kategorien Beispiele gefunden werden, die generell-abstrakten Charakter haben und als Verhaltensvorgaben qualifiziert werden können.⁴⁷

b. Keine individuell-konkrete «weiche» Akte

Soft Law-Instrumente wie vorliegend definiert umfassen einzig solche generell-abstrakten Inhalts. Daneben existieren aber auch «weiche» Instrumente individuell-konkreten Inhalts. Diese befinden sich ausserhalb der hier vorgeschlagenen Soft Law-Definition und werden im Folgenden kurz dargestellt werden, damit die Abgrenzung klarer zu Tage tritt.

«Weiche», d.h. nicht unmittelbar rechtsverbindliche Instrumente, die einen *individuell-konkreten Inhalt* aufweisen, richten sich an einen bestimmten Adressatenkreis («individuell») und beziehen sich auf einen spezifischen Sachverhalt («konkret»). Dazu gehören z.B. jene Akte, die ein Völkerrechtsakteur *unilateral* in Ausübung seiner «*exekutiven*», «*administrativen*» oder «*judikativen*» bzw. «*quasi-judikativen*» Kompetenzen erlässt.⁴⁸ Es kann sich dabei um Akte der *Rechtsanwendung i.w.S.* handeln; also die Anwendung «weichen» oder «harten» Rechts auf einen konkreten Sachverhalt, deren Resultat in einem «weichen» Instrument festgehalten wird. Dazu zählen z.B. die nicht unmittelbar rechtsverbindlichen «Mitteilungen» (Individualbeschwerden) der verschiedenen Ausschüsse, welche die Einhaltung der jeweiligen UNO-Menschenrechtsverträge überwachen (z.B. der UNO-Ausschuss gegen Folter). Auch «schwarze» oder «graue Listen» oder «rankings» sind dazu zu zählen (z.B. enthalten die von der Groupe d'action financière erlassenen Standards zur Bekämpfung von Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung ein solches «Black-List-System»⁴⁹). Schliesslich betreffen zahlreiche nicht unmittelbar rechtsverbindliche Instrumente, die von Völkerrechtsakteuren *unilateral* erlassen werden, *Massnahmen oder Programme* zwecks besserer Implementierung bestehender «weicher» oder «harter» Völkerrechtsnormen; auch sie haben keinen regulatorischen Charakter bzw. generell-abstrakten Inhalt. Neben den *unilateral* durch Völkerrechtsakteure erlassenen gibt es auch *bilaterale «weiche» Instrumente individuell-konkreten Inhalts*. Ein Beispiel ist das Memorandum of Understanding (MoU) zu den Erweiterungsbeiträgen, das die Schweiz mit der Europäischen Union (EU) im Jahre 2006 geschlossen hat.⁵⁰

⁴⁷ So haben z.B. die «Good Practices» des Montreux Document on Pertinent International Legal Obligations and Good Practices for States Related to Operations of Private Military and Security Companies During Armed Conflict, 17 September 2008 (Montreux Dokument) regulatorischen (generell-abstrakten) Charakter; das gleiche gilt für «Best Practices» im Bereich des globalen Finanzmarkts: siehe BRUMMER, S. 121-122.

⁴⁸ Der Völkerrechtsakteur ist somit gerade *nicht* in Ausübung seiner «legislativen» bzw. «normativen» Kompetenzen tätig. Die Unterscheidung zwischen den verschiedenen Typen von Kompetenzen bzw. Funktionen, die Völkerrechtsakteure wahrnehmen, wird in der Doktrin nur selten diskutiert; siehe aber SKUBISZEWSKI, S. 509 und S. 510 (allerdings im Kontext «harter» individuell-konkreter Beschlüsse des internationalen Rechts) und SANDS/KLEIN, S. 267-443, welche die Funktionen der internationalen Organisationen in «legislative» oder «normative», «executive» und «administrative» sowie in «judicial» und «quasi-judicial» einteilen. Die Begriffe sind jeweils in Anführungszeichen gesetzt, da sie nicht mit den innerstaatlichen Begriffspendants gleichgesetzt werden dürfen; sie deuten aber auf ähnliche Funktionen, wie sie innerstaatlich wahrgenommen werden, hin.

⁴⁹ Die schwarzen Listen waren ausschlaggebender Faktor für die Änderung des StGB sowie VStR, vgl. NAEF, S. 1117-1118 sowie GLASER/MÜLLER, S. 35.

⁵⁰ Zu diesem MoU, das die Bundesversammlung «bei der Ausübung ihrer Finanzkompetenzen» stark unter Druck setzte, da sie die entsprechenden Kredite faktisch gutheissen musste, siehe LANZ, S. 209-210.

Zwischen generell-abstrakten und individuell-konkreten «weichen» Instrumenten klar zu unterscheiden ist insofern wichtig, als dass im Kontext der parlamentarischen Mitwirkung an Soft Law teilweise die *Machbarkeit* angezweifelt wird. Nicht selten wird ins Feld geführt, dass die *Fristen*, die es bei der Ausarbeitung von Soft Law-Instrumenten zu beachten gilt, für einen Einbezug parlamentarischer Organe zu knapp seien.⁵¹ Während dies bei individuell-konkreten Akten regelmässig der Fall ist (es geht mithin oft um aktuelle Gegebenheiten, die nach einer zeitnahen Reaktion verlangen), folgen Prozesse, die in generell-abstrakten, d.h. regulatorischen Instrumenten münden, grundsätzlich einem gemächlicheren Tempo und können sich gar über Jahre erstrecken. Natürlich sind in der Praxis einzelne Abweichungen von dieser Faustregel zu verzeichnen.

Schliesslich wird gegen die Mitwirkung an Soft Law nicht selten die *grosse Menge* an Instrumenten als Argument gegen die parlamentarische Mitwirkung verwendet.⁵² Dieses Argument gründet nicht selten auf einem (zu) breiten Verständnis von Soft Law, das neben Instrumenten generell-abstrakter Natur insb. auch «weiche» Akte individuell-konkreten Inhalts umfasst. So wird z.B. nicht selten auf die grosse Anzahl UNO-Resolutionen verwiesen;⁵³ diese sind allerdings bei Weitem nicht alle generell-abstrakten Inhalts.

3. Normative Kraft

Das dritte Kriterium der hier vorgestellten Soft Law-Definition besagt, dass das fragliche Instrument eine gewisse «normative Kraft»⁵⁴ entfalten muss. In Lehre und Rechtsprechung werden zahlreiche Synonyme gehandelt, darunter «legal relevance»,⁵⁵ «normative value»,⁵⁶ «quasi-legal effect»⁵⁷ oder «law-like consequences»⁵⁸. Darunter ist zu verstehen, dass die materiellen Normen eines Instruments das Verhalten der Normadressaten und -adressatinnen kanalisieren⁵⁹ bzw. lenken und so deren Freiheit einschränken oder dass sie sich mittelbar auf deren Rechtsposition auswirken. Das Instrument spiegelt damit einen gewissen «Gestaltungswillen» wider.⁶⁰ Der normative Effekt eines Instruments kann u.a. durch institutionelle bzw. prozedurale Normen – z.B. einen Kontroll- oder Berichterstattungs-mechanismus⁶¹ – verstärkt werden. Instrumenten, die derartig gelagerte Bestimmungen aufweisen, wohnt ein gewisser «Durchsetzungswille»⁶² inne.

Beim Kriterium der «normativen Kraft» handelt es sich, wie erwähnt, um ein graduelles Kriterium. Während manche Instrumente einen bloss schwach ausgeprägten Gestaltungs-

⁵¹ So BR, Mitwirkungsbericht, S. 15.

⁵² BR, Mitwirkungsbericht, S. 15.

⁵³ APK-S, Protokoll vom 18.02.2016, S. 2 (vertrauliches Dokument).

⁵⁴ GAMMELTOFT-HANSEN, S. 607, benutzt den Begriff «normative force».

⁵⁵ THÜRER, Rdn. 8.

⁵⁶ IGH, Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, S. 254, Rdn. 70.

⁵⁷ KIRGIS, Processes, S. 159.

⁵⁸ SHELTON, S. 68.

⁵⁹ KIRGIS, Processes, S. 109, benutzt den Begriff «channel the conduct».

⁶⁰ Vom BR, Mitwirkungsbericht, S. 11-12, vorgeschlagener Begriff.

⁶¹ Zu Soft Law-Bestimmungen, die «Zuständigkeiten festlegen», siehe oben Teil 1/II.A.2.a.

⁶² Vom BR, Mitwirkungsbericht, S. 11-12, vorgeschlagener Begriff.

und/oder Durchsetzungswillen aufweisen,⁶³ können einige Soft Law-Instrumente hinsichtlich ihrer Wirkungen kaum von den Verpflichtungen, die von Völkerrechtsquellen ausgehen, unterschieden werden.⁶⁴

4. Staatliche Beteiligung an der Entstehung oder spätere staatliche «Aneignung»

a. Im Allgemeinen

Das vierte und letzte Kriterium betrifft nicht wie die drei vorangehenden Kriterien den Inhalt, sondern den Akteur hinter einem Instrument und fordert eine staatliche Beteiligung. Der Staat (hier: die Schweiz) kann entweder direkt an der Entstehung bzw. Verabschiedung eines Soft Law-Instruments beteiligt sein. Eine andere Möglichkeit besteht darin, dass er sich ein durch andere staatliche oder nichtstaatliche Akteure ausgearbeitetes, bereits bestehendes Instrument «aneignet». Das Konzept der «Aneignung» wird vorliegend als Sammelbegriff für jene Handlungen des Staates verwendet, durch die er seine Gutheissung oder Zustimmung zu einem Instrument regulatorischen Charakters, das ohne seine Beteiligung erarbeitet wurde, ausdrückt. Die «Aneignung» kann sehr unterschiedliche Formen annehmen; einige Konstellationen werden unten erörtert.

Soft Law-Definitionen fordern bez. der Entstehung der Normen regelmässig ein «public authority involvement», das von Staaten oder internationalen Organisationen ausgehen kann.⁶⁵ Denn generell-abstrakte Regeln, die ohne Beteiligung von Völkerrechtssubjekten ausgearbeitet und von diesen auch nicht in irgendeiner Form «angeeignet» werden, dringen nicht in die «hoheitliche Sphäre» ein.⁶⁶ Infolgedessen bleiben sie ohne Legitimität und geniessen i.d.R. auch keine (grosse) Autorität.

Da es sich vorliegend um eine Soft Law-Definition spezifisch für die Zwecke der parlamentarischen Mitwirkung handelt, wird das Kriterium des «public authority involvement» enger als üblich gefasst: Es wird nicht eine Beteiligung von Völkerrechtssubjekten, sondern spezifischer eine *staatliche* Beteiligung gefordert. Eine direkte staatliche Beteiligung am entsprechenden Soft Law-Prozess ist nötig, damit der Bundesrat einen innerstaatlich – u.a. durch das Parlament – mitgeprägten und mitgeformten Willen überhaupt auf völkerrechtlicher Ebene einbringen kann.⁶⁷ Alternativ kann sich die parlamentarische Mitwirkung auch auf einen staatlichen «Aneignungsakt», der auf völkerrechtlicher oder innerstaatlicher Ebene vorgenommen wird, beziehen. Liegt hingegen weder eine direkte noch indirekte staatliche Beteiligung vor, käme die parlamentarische Mitwirkung einer Farce

⁶³ Siehe BR, Mitwirkungsbericht, S. 11, der erste Faustregeln dazu aufstellt: Je detaillierter die Verhaltensvorgaben, desto grösser der Gestaltungswille; und je rigoroser die Ausgestaltung des Überwachungsmechanismus, desto grösser der Durchsetzungswille.

⁶⁴ Gem. KIRGIS, Shipping, S. 732, weisen gewisse Soft Law-Instrumente eine «normative significance bordering on authoritative command» auf.

⁶⁵ So z.B. PAUWELYN, Framing the Concept, S. 19.

⁶⁶ SINZ, S. 35.

⁶⁷ So LANZ, S. 217, der bez. Beschlüssen internationalen Rechts eine Mitwirkung gem. Art. 152 ParlG dann nicht für opportun hält, wenn die Schweiz aus institutionellen Gründen keine Möglichkeit hat, den Willen im beschlussfassenden internationalen Organ einzubringen.

gleich⁶⁸ und würde jeder Effektivität entbehren⁶⁹. Die staatliche Beteiligung hat somit – neben der legitimitäts- und autoritätsstiftenden Wirkung – auch aus diesem Grund Teil der vorliegenden Soft Law-Definition zu sein.

Das Kriterium der staatlichen Beteiligung an der Entstehung des fraglichen Soft Law-Instruments bzw. dessen späterer «Aneignung» durch den Staat ist einer Ausklammerung von Normsetzung durch sog. «private Akteure» oder «nicht-staatliche Akteure»⁷⁰ vorzuziehen. Zunächst ist die Abgrenzung zwischen «privat» und «öffentlich» im Völkerrecht nicht einfach vorzunehmen. Gerade bei den nach innerstaatlichem Privatrecht verfassten Akteuren, die eine internationale öffentliche Aufgabe⁷¹ wahrnehmen (die nicht selten die Normsetzung umfasst⁷²), fällt eine Grenzziehung schwer. Weiter hat das Element «privat» zu Verwechslungen zwischen dem Normerlasser und dem Normadressaten geführt.⁷³ Das vorliegende Kriterium verdeutlicht, dass für die Qualifikation als Soft Law der Urheber der Norm massgeblich ist; an wen sich die im Instrument enthaltenen Normen richten (Normadressaten und -adressatinnen), ist hingegen unerheblich.

b. Begriff der «Aneignung»

Es ist möglich, dass Staaten am Entstehungsprozess eines bestimmten Soft Law-Instruments nicht beteiligt sind, sich dieses aber später «aneignen». Wie erwähnt kann die «Aneignung» verschiedene Formen annehmen; vorliegend wird ein staatlicher Akt vorausgesetzt, womit die bloss faktische Befolgung keine «Aneignung» darstellt. Wie sogleich aufgezeigt wird, hat die jeweilige Form eine Rückwirkung auf die Frage, ob, wann und wie eine parlamentarische Mitwirkung möglich bzw. sinnvoll ist.

Zunächst kann die «Aneignung» durch den *Beitritt oder die Zustimmung des Staates* zu einem bereits bestehenden Instrument erfolgen, z.B. durch Unterzeichnung desselben, sofern das betreffende Instrument eine solche Möglichkeit vorsieht. So sind an gewissen Soft Law-Entstehungsprozessen bloss ausgewählte Staaten involviert, beispielsweise solche, die bez. der normierten Materie ein besonderes Interesse oder eine besondere Betroffenheit aufweisen. Z.B. waren an der Aushandlung des Montreux Dokuments⁷⁴ nur 17 Staaten beteiligt;⁷⁵ im Anschluss an dessen Verabschiedung wurde jedoch ein Zustimmungsverfahren eingerichtet, das allen Staaten die Möglichkeit eröffnet, das Instrument zu unterstützen.⁷⁶ Die

⁶⁸ So PETRIG, Kompetenztransfers, S. 140, bez. Beschlüssen internationalen Rechts.

⁶⁹ So LANZ, S. 223, bez. Beschlüssen internationalen Rechts.

⁷⁰ BR, Mitwirkungsbericht, S. 6.

⁷¹ Zum Begriff der «internationalen öffentlichen Gewalt», der vorsieht, dass diese stets die Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben umfasst, siehe VON BOGDANDY/DANN/GOLDMANN, S. 32-33.

⁷² So ist z.B. der als Verein nach Schweizer Zivilgesetzbuch verfasste Finanzstabilitätsrat (siehe dazu PETRIG, Kompetenztransfers, S. 100) sowie die als Stiftung nach Schweizer Zivilgesetzbuch verfasste Welt Anti-Doping Agentur (siehe dazu SINZ, S. 40) normsetzend tätig.

⁷³ Siehe Eidgenössisches Department für auswärtige Angelegenheiten, Auftrag 1 – Übersicht über die Auffassungen zum Soft Law, Anhang des Schreibens des Generalsekretariats des EDA vom 11.08.2019, S. 1, in dem die beiden Aspekte vermischt werden.

⁷⁴ Siehe Fn. 47.

⁷⁵ Montreux Dokument, Preface, S. 9.

⁷⁶ <www.montreuxdocument.org/support/how-to-join.html> (zuletzt abgerufen am 29.11.2021); inzwischen sind 58 Staaten beigetreten.

parlamentarische Mitwirkung kann sich in dieser Phase allerdings nicht mehr auf den Inhalt, sondern bloss noch auf die Frage des Beitritts bzw. der Zustimmung beziehen.⁷⁷

Eine weitere Form der «Aneignung» besteht in der *Gutheissung eines Soft Law-Instruments mittels eines anderen Soft Law-Instruments*. Dies erfolgt namentlich dann, wenn Staaten ein durch nichtstaatliche Akteure ausgehandeltes Instrument gutheissen wollen, diesem aber nicht direkt beitreten können, da eine solche Möglichkeit im betreffenden Instrument nicht vorgesehen ist. So wurde der Welt Anti-Doping Code ohne staatliche Beteiligung unter der Federführung der Welt Anti-Doping Agentur (WADA) ausgearbeitet. Da Staaten ihm nicht direkt beitreten können, haben sie die (inzwischen von 193 Staaten unterzeichnete) «Kopenhagener Erklärung zu Anti-Doping im Sport» erlassen, in der sie sich verpflichten, den Code zu unterstützen.⁷⁸ Auch diesfalls kann sich die parlamentarische Mitwirkung nicht auf den Inhalt des Soft Law-Instruments, sondern bloss auf die Frage, ob die Schweiz die entsprechende Unterstützungshandlung (z.B. Unterzeichnung der Erklärung) vornehmen soll, beziehen.

Weiter kann die «Aneignung» durch *Verweis auf ein Soft Law-Instrument in einem innerstaatlich rechtsverbindlichen Erlass* erfolgen. Solche Verweise finden sich zunächst in Völkerrechtsverträgen, welche die Schweiz ratifiziert hat. So verweist z.B. das Internationale Übereinkommen gegen Doping im Sport⁷⁹ mehrmals auf den Welt Anti-Doping Code.⁸⁰ Entsprechende Verweise sind auch im innerstaatlichen Gesetzesrecht zu finden. So verpflichtet Art. 7 Abs. 1 Bundesgesetz über die im Ausland erbrachten privaten Sicherheitsdienstleistungen⁸¹ die betreffenden Unternehmen, dem Internationalen Verhaltenskodex für private Sicherheitsdienstleister in seiner Fassung vom 9.11.2010 beizutreten. Schliesslich enthält auch das Verordnungsrecht Verweise; so z.B. die Verordnung über die anerkannten Standards zur Rechnungslegung,⁸² die in Art. 1 einen dynamischen Verweis auf verschiedene «anerkannte Standards zur Rechnungslegung» enthält, worunter auch durch nichtstaatliche Akteure ausgearbeitete Regelwerke fallen.⁸³ Bei Verweisen erfolgt die parlamentarische Partizipation über die Mitwirkungsmöglichkeiten an «hartem» Recht, welche für Völkerrechtsverträge, Gesetzes- bzw. Verordnungsrecht je unterschiedlich ausgestaltet sind.⁸⁴ Gleichzeitig ist allerdings die Mitwirkung an der Entstehung des Soft Law-Instruments selbst zentral, da dessen Inhalt durch den Verweis im innerstaatlichen Recht Teil

⁷⁷ Dies ist bei bereits angenommenen Völkerrechtsverträgen – ungeachtet ob die Schweiz bei deren Entstehung die Schweiz beteiligt war – allerdings auch nicht anders.

⁷⁸ WADA, «Governments» <www.wada-ama.org/en/who-we-are/anti-doping-community/governments#CopenhagenDeclaration> (zuletzt abgerufen am 29.11.2021).

⁷⁹ Internationales Übereinkommen gegen Doping im Sport vom 19.10.2005, SR 0.812.122.2.

⁸⁰ Vgl. z.B. Art. 2 Internationales Übereinkommen gegen Doping im Sport: «Diese Begriffsbestimmungen sind im Zusammenhang des Welt-Anti-Doping-Codes zu sehen. Bei Widersprüchen sind jedoch die Bestimmungen des Übereinkommens massgebend.»

⁸¹ Bundesgesetz über die im Ausland erbrachten privaten Sicherheitsdienstleistungen vom 27.09.2013, SR 935.41.

⁸² Verordnung über die anerkannten Standards zur Rechnungslegung vom 21.11.2012 (VASR), SR 221.432.

⁸³ Z.B. verweist Art. 1 Abs. 1 Bst. a VASR auf die «International Financial Reporting Standards» (IFRS) des International Accounting Standards Board (IASB).

⁸⁴ Sofern es sich um einen Völkerrechtsvertrag handelt, erfolgt die Mitwirkung u.a. auch wieder gestützt auf Art. 152 ParlG.

des «harten» Rechts wird. Dies gilt in erhöhtem Masse bei der Änderung von Soft Law-Instrumenten, die aufgrund eines dynamischen Verweises im innerstaatlichen Recht durch die Schweiz automatisch «angeeignet» werden.

Schliesslich kann es auch zu einer *bloss inhaltlichen Übernahme eines Soft Law-Instruments ins innerstaatliche Recht* kommen. So ist zu beobachten, dass der Inhalt gewisser (oftmals durch nichtstaatliche Akteure ausgearbeiteter) Instrumente ins innerstaatliche Recht oder in Dienstvorschriften bzw. Weisungen «umgegossen» wird, wobei die Herkunft des Inhalts nicht immer (präzise) kenntlich gemacht wird. Dies erfolgt z.B. im Bereich des Humanitären Völkerrechts, dessen Weiterentwicklung massgeblich mittels «Expertenrecht»⁸⁵ – d.h. durch in privater Eigenschaft tätige Experten und Expertinnen erarbeitete Regeln – vorangetrieben wird.⁸⁶ Auch hier erfolgt die parlamentarische Mitwirkung (sofern es die gewählte Normstufe erlaubt) an der Bildung von «hartem» Recht und nicht von Soft Law. Die antizipierte Inhaltsübernahme würde auch hier für eine frühzeitige parlamentarische Mitwirkung am Soft Law-Instrument selbst sprechen. Allerdings liegen viele dieser Prozesse in der Hand nichtstaatlicher Akteure, weshalb Staaten einen innerstaatlich geformten Willen nicht oder nur sehr bedingt einbringen können.⁸⁷

B. Verfahren bzw. Prozesse

Wie bereits erläutert, ist das Verfahren, in dem Soft Law entsteht, kein eigenes Merkmal der oben vorgestellten Definition. Da Soft Law gem. dem ersten Kriterium keiner anerkannten Völkerrechtsquelle zugeordnet werden kann,⁸⁸ ergibt sich allerdings, dass dieses gerade nicht in den für die Völkerrechtsquellen massgeblichen Verfahren entsteht. Im Folgenden wird auf einige, für die parlamentarische Mitwirkung relevante Unterschiede eingegangen.

Völkerrechtsverträge und Beschlüsse des internationalen Rechts zeichnen sich dadurch aus, dass sie in einem *zuvor (jedenfalls in den Grundzügen) festgelegten und auf eine unbestimmte Anzahl gleichgelagerter Fälle Anwendung findenden Verfahren* entstehen.⁸⁹ Dadurch, dass das Verfahren immer gleich bzw. ähnlich ist, können im innerstaatlichen Recht die Momente der demokratischen Mitwirkung vorab und in Bezug auf eine Vielzahl künftiger Fälle relativ einfach festgelegt werden (z.B. die parlamentarische Genehmigung eines Völkerrechtsvertrags vor dessen Ratifikation). Soft Law entsteht hingegen nur teilweise in Verfahren, die vorab und für eine unbestimmte Zahl vergleichbarer Fälle festgelegt sind.⁹⁰ Oftmals entsteht Soft Law in

⁸⁵ PETROV, *passim*; BOTHE, *passim*.

⁸⁶ Vgl. etwa SINZ, S. 40-41, zur Übernahme der Regeln des San Remo Manual on International Law Applicable to Armed Conflicts at Sea vom 12.06.1994 des International Institute of Humanitarian Law in einer deutschen Dienstvorschrift für das Militär.

⁸⁷ Siehe BOTHE, S. 1407-1408.

⁸⁸ Siehe oben Teil 1/II.A.1.

⁸⁹ Für Verträge ist dieses Verfahren primär im Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge vom 23.05.1969, SR 0.111 (WVRK) geregelt; für Beschlüsse des internationalen Rechts ist primär das Gründungsstatut bzw. Innenrecht der internationalen Organisation oder des internationalen Organs massgebend.

⁹⁰ So sehen z.B. verschiedene Gründungsverträge von internationalen Organisationen die Ausarbeitung von Soft Law vor; die Verträge (teils ergänzt durch das Innenrecht der internationalen Organisation) legen das Verfahren fest.

einem *ad hoc*, nur für die Ausarbeitung eines spezifischen Instruments entworfenen Prozess.⁹¹ Überdies wird in letzterer Konstellation das Verfahren nicht unbedingt bereits zu Beginn in seiner Gänze festgelegt, sondern in Abhängigkeit verschiedener Faktoren (z.B. der vorhandenen Ressourcen oder wie weit der Einigungswille reicht) fortlaufend konkretisiert und weiterentwickelt.⁹² So war z.B. zu Beginn des Montreux Dokument-Prozesses nicht absehbar, dass dieser in einem Instrument münden würde, das allen Staaten zur Unterzeichnung offensteht. *Ad hoc*-Verfahren müssen somit laufend beobachtet werden, um den Moment zu erkennen, in dem der innerstaatliche, durch das Parlament mitgeprägte Wille am effektivsten eingebracht werden kann.

Die Prozesse, in denen Soft Law-Instrumente entstehen, sind teilweise *hochgradig formalisiert* und unterscheiden sich kaum vom Verfahren zur Ausarbeitung eines Völkerrechtsvertrags. So wick das Verfahren, in dem der Migrationspakt⁹³ zustande kam, kaum vom Verfahren auf Abschluss eines Völkerrechtsvertrags ab;⁹⁴ der wesentliche Unterschied bestand darin, dass die Staaten den Pakt am Ende «unterzeichnet» und nicht «ratifiziert» haben. Neben diesen formalisierten Prozessen existieren allerdings auch solche, die sich durch ihren *hohen Grad an Informalität* auszeichnen und nur wenig Gemeinsamkeiten mit dem Verfahren auf Abschluss eines Völkerrechtsvertrags aufweisen. Bei Letzteren ist es ungleich schwerer, jene Momente auszumachen, in denen der innerstaatliche, durch das Parlament mitgeprägte Wille in den Prozess eingebracht werden könnte.

Auch sind die *Grenzen zwischen völkerrechtlichem Vertrag und Soft Law hinsichtlich ihrer Entstehung teilweise fließend*. So manifestieren sich z.B. in gewissen Verfahren die Unterschiede auch erst ganz am Ende, nämlich wenn es um die Annahme des bzw. Zustimmung zum Instrument geht. So weist z.B. das Verfahren der Internationalen Seeschiff-fahrtsorganisation (IMO) zum Erlass generell-abstrakter Regeln grob gesagt fünf Schritte auf; erst beim fünften und letzten Schritt, nämlich der Annahme des Instruments, beginnt sich das Verfahren zweizuteilen. Soll das Instrument als Soft Law-Instrument erlassen werden, wird es von einem Organ der IMO angenommen, soll es als völkerrechtlicher Vertrag verabschiedet werden, ist die Einberufung einer Vertragsstaatenkonferenz notwendig.⁹⁵

Ein weiteres zu beobachtendes und für die parlamentarische Mitwirkung relevantes Phänomen ist, dass zu Beginn eines Regulierungsprozesses zunehmend (*explizit*) *offen-gelassen wird, ob dieser in einem Völkerrechtsvertrag oder einem Soft Law-Instrument münden soll*. Dies bedeutet, dass zum Zeitpunkt der bereits laufenden inhaltlichen Verhandlungen noch offen ist, welcher Natur das Instrument schlussendlich sein soll. Dies trifft beispielsweise auf Bestrebungen des UNO-Menschenrechtsrates zu, ein regulatorisches Instrument betreffend die Einhaltung der Menschenrechte durch private Sicherheits- und Militärfirmen zu schaffen. Das entsprechende Mandat der Arbeitsgruppe enthält einen

⁹¹ So z.B. das Montreux Dokument; der Internationale Verhaltenskodex für private Sicherheitsfirmen.

⁹² PETRIG, Democratic Participation, S. 209: «wait-and-see approach».

⁹³ Globaler Pakt für eine sichere, geordnete und reguläre Migration [Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration], angenommen von der UNO-Generalversammlung am 19.12.2018, UN Doc. A/Res/73/195.

⁹⁴ PETERS, S. 2.

⁹⁵ HENRY, S. 59-61.

expliziten Verweis auf die noch unbestimmte Natur des inhaltlich bereits zu einem gewissen Grad gediehenen Instruments.⁹⁶ Wie wir später sehen werden, ist dies ein gewichtiges Argument, die Informations- bzw. Konsultationspflicht auf alle bedeutenden Verhandlungen zu erstrecken – ungeachtet dessen, ob sie in einen Völkerrechtsvertrag oder ein Soft Law-Instrument münden werden.⁹⁷

Weiter ist bei gewissen Vorhaben unklar, ob Dokumente generell-abstrakten Inhalts bereits den *Endpunkt oder bloss Zwischenschritte* hin zu einem umfangreicheren bzw. detaillierteren Soft Law-Instrument oder gar Völkerrechtsvertrag darstellen. So wurden beispielsweise im Rahmen der Diskussionen, ob und wie autonome Waffen zu regulieren sind, die sog. «11 Guiding Principles» verabschiedet.⁹⁸ Derzeit ist unklar, ob der Einigungswille der Staaten darüber hinausreicht und dieses Instrument somit bloss einen Zwischenschritt auf dem Weg zu einem ausgereifteren («harten» oder «weichen») Instrument darstellt oder ob diesem nichts mehr folgt. Im letzteren Fall würde es – vorausgesetzt es verfügt über ein Mindestmass an normativer Kraft – als Soft Law-Instrument zu werten sein.

Insgesamt ist festzustellen, dass die Komplexität der Prozesse, in denen Normen auf völkerrechtlicher Ebene entstehen, zugenommen hat und dass bez. des Entstehungsprozesses nicht immer eine klare Grenze zwischen völkerrechtlichem Vertrag und Soft Law eingezogen werden kann. Dies ist – wie bereits angedeutet – bei der Diskussion um die parlamentarische Mitwirkung zu berücksichtigen.

C. Bindungswirkung

Soft Law unterscheidet sich vom Völkerrechtsvertrag auch massgeblich hinsichtlich seiner Wirkungsentfaltung, was ebenfalls Rückwirkungen auf die Ausgestaltung der parlamentarischen Mitwirkung hat.

Bei Völkerrechtsverträgen tritt die Bindungswirkung für den jeweiligen Staat, vereinfacht gesagt, mit dessen Ratifikation ein – und zwar vollständig.⁹⁹ Gleichzeitig kann sich ein Staat, verkürzt dargestellt, mittels Kündigung der Vertragsverpflichtungen vollständig entledigen.¹⁰⁰ Bildlich gesprochen lässt sich die rechtliche Bindungswirkung mittels Kippschalter an- und abstellen.

⁹⁶ Siehe UNO-Menschenrechtsrat, Resolution vom 06.10.2020, UN Doc. A/HRC/RES/45/16, Rdn. 1: « *Décide de renouveler, pour une période de trois ans, le mandat du groupe de travail intergouvernemental à composition non limitée, qui continuera d'élaborer le contenu d'un cadre réglementaire international, sans préjuger de la nature de celui-ci*, en vue de protéger les droits de l'homme et de garantir le respect du principe de responsabilité pour les violations et les atteintes liées aux activités des entreprises de services de sécurité et de défense » (zweite Hervorhebung durch Autorinnen).

⁹⁷ Siehe dazu unten Teil 1/V.B.3.c.ii.

⁹⁸ Meeting of the High Contracting Parties to the Convention on Prohibitions or Restrictions on the Use of Certain Conventional Weapons Which May Be Deemed to Be Excessively Injurious or to Have Indiscriminate Effects, Final Report of 13 December 2019, Annex III: Guiding Principles affirmed by the Group of Governmental Experts on Emerging Technologies in the Area of Lethal Autonomous Weapons Systems, UN Doc. CCW/MSP/2019/9.

⁹⁹ Siehe im Einzelnen Art. 11 ff. WVRK.

¹⁰⁰ Siehe im Einzelnen, Art. 54 ff. WVRK.

Bei Soft Law hingegen lässt sich viel schwieriger erklären, ob, warum, wann und zu welchem Grad ein Instrument einen Staat mittelbar bindet, d.h. dieser in den Sog der normativen Kraft des Instruments gerät. Mit Bestimmtheit lässt sich einzig sagen, dass die Faktoren vielfältig sind und der Beitritt, die Zustimmung oder die Unterzeichnung – sofern ein solcher formaler Schritt überhaupt vorgesehen ist – zwar wichtig, aber nicht allein für die normative Kraft des Instruments ursächlich ist. Vielmehr spielen weitere, durch einen einzelnen Staat oft nur bedingt beeinflussbare Faktoren eine Rolle. Dazu zählt beispielsweise, wie viele Staaten oder Akteure das Instrument unterstützen; ob internationale oder innerstaatliche Behörden bzw. Gerichte in ihrer Tätigkeit auf das Instrument verweisen; ob ein zivilgesellschaftlicher Druck betreffend die Einhaltung der entsprechenden Regeln aufgebaut wird; oder ob die Befolgung eine faktische Voraussetzung für die Marktteilnahme ist. Weiter hängt der Befolgungswille bzw. -druck auch von der Ausgestaltung und Effektivität eines allfälligen Kontrollmechanismus oder dgl. ab. Teilweise üben Soft Law-Instrumente sogar auf Staaten, die nicht an deren Ausarbeitung beteiligt waren und sich diese auch nicht «angeeignet» haben, einen Befolgungsdruck aus.¹⁰¹

Insgesamt ist somit der Eintritt der mittelbaren Bindungswirkung bei Soft Law für Staaten ungleich schwerer zu kontrollieren als bei völkerrechtlichen Verträgen, bei denen sie mittels Ratifikation Verpflichtungen eingehen bzw. durch Kündigung sich solcher entledigen können.

D. Zwischenfazit

Das parlamentarische Mitwirkungsobjekt «Soft Law» wird vorliegend für Zwecke der parlamentarischen Mitwirkung mittels vierer Kriterien definiert. Hiernach ist Soft Law ein Instrument, das keiner Völkerrechtsquelle zugeordnet werden kann und auch keine eigene Völkerrechtsquelle darstellt, einen generell-abstrakten Inhalt aufweist, ein Minimum an normativer Kraft entfaltet und an dessen Entstehung der Staat direkt beteiligt ist bzw. war oder welches er sich nach dessen Entstehung «aneignet». Die Prozesse, in denen Soft Law entsteht, sind äusserst vielfältig; sie reichen von *ad hoc* festgelegten bis hin zu hochgradig formalisierten, kaum von der Entstehung «harten» Völkerrechts abweichenden Verfahren. Soft Law unterscheidet sich von den Völkerrechtsquellen auch massgeblich hinsichtlich seiner Wirkungsentfaltung. Während Völkerrechtsquellen unmittelbare und vollständige rechtliche Bindungswirkung zukommt, ist die normative Kraft eines Soft Law-Instruments gradueller Natur und seine mittelbare Verbindlichkeit basiert auf unterschiedlichen, regelmässig nicht von einem Staat allein steuerbaren Faktoren.

III. Kompetenzverteilung im Bereich der Aussenpolitik

Im folgenden Abschnitt wird die Kompetenzverteilung zwischen dem Bundesrat und der Bundesversammlung im Bereich der Aussenpolitik dargestellt. Zunächst wird die verfassungsrechtliche Ebene betrachtet und geschlossen, dass es sich um ein – aus rechtsvergleichender Perspektive betrachtet einmaliges – «Verhältnis zu gesamter Hand» handelt (Teil 1/III.A.). Danach wird beschrieben, wie das in der BV vorgegebene «Verhältnis zu gesamter Hand» im Bereich der Aussenpolitik auf der Gesetzesstufe durch Art. 24 ParlG ausdifferenziert und durch

¹⁰¹ Für Soft Law im Bereich des Finanzmarkts siehe OESCH, S. 141; allgemein siehe BR, Mitwirkungsbericht, S. 8.

Art. 152 ParlG operationalisiert wird (Teil 1/III.B.). Schliesslich wird ein Zwischenfazit gezogen (Teil 1/III.C.).

A. Verfassungsrechtlicher Rahmen

1. Art. 166 Abs. 1 BV: «Verhältnis zu gesamter Hand»

Mit der Totalrevision der BV wurde die Kompetenzverteilung zwischen der Bundesversammlung und dem Bundesrat in Sachen Aussenpolitik explizit in Art. 166 Abs. 1 und Art. 184 Abs. 1 BV verankert. Inwiefern es sich dabei um eine blosser Nachführung der bereits gelebten Verfassungspraxis,¹⁰² eine neue Akzentsetzung bzw. Akzentverschiebung¹⁰³ oder gar einen Paradigmenwechsel¹⁰⁴ handelt, wird in der Lehre kontrovers diskutiert. Einigkeit besteht hingegen dahingehend, dass die BV die Aussenpolitik als Teil der Staatsleitung der Exekutive in Form des Bundesrats und der Legislative in Form der Bundesversammlung «zur gesamten Hand»¹⁰⁵ zuweist.¹⁰⁶ Massgebliche, das «Modell der kooperierenden Gewalten»¹⁰⁷ verkörpernde Normen sind Art. 166 Abs. 1 und Art. 184 Abs. 1 BV, die «spiegelbildlich»¹⁰⁸ zueinanderstehen und sich gegenseitig ergänzen. Art. 184 Abs. 1 BV weist dem Bundesrat die Aufgabe zu, die auswärtigen Angelegenheiten zu besorgen; dies unter der Prämisse, dass er dabei die Mitwirkungsrechte der Bundesversammlung wahrt. Dieses parlamentarische Mitwirkungsrecht und -gebot¹⁰⁹ findet sich als Gegenstück in Art. 166 Abs. 1 BV, wonach sich die Bundesversammlung an der Gestaltung der Aussenpolitik beteiligt.

Der Wortlaut des Art. 166 Abs. 1 BV («beteiligt sich an der Gestaltung der Aussenpolitik») macht deutlich, dass der Bundesversammlung in der Aussenpolitik eine eigene, aktive Rolle zukommt. Gleichzeitig ergibt sich daraus aber auch, dass das Parlament «nicht alleiniger Akteur, sondern mitverantwortlicher Entscheidungsträger» ist.¹¹⁰ Die Formulierung des Art. 184 Abs. 1 BV («besorgt die auswärtigen Angelegenheiten unter Wahrung der Mitwirkungsrechte der Bundesversammlung») zeigt weiter, dass «neben der BVer der BR der entscheidende aussenpolitische Akteur auf Bundesebene»¹¹¹ ist. Ihm kommt jedoch keineswegs eine grundsätzlich alleinige Entscheidungsmacht in Sachen Aussenpolitik zu; vielmehr wird seine Handlungsfähigkeit massgeblich durch die Mitwirkungsrechte der Bundesversammlung definiert.¹¹² Die Aussenpolitik wird demnach von Bundesrat und

¹⁰² So ODERMATT/TOPHINKE, in: Kommentar ParlG, Art. 24, Rdn. 4.

¹⁰³ So EHRENZELLER, Aussenpolitische Handlungsfähigkeit, S. 719; und SÄGESSER, Informations- und Konsultationsrechte, S. 387.

¹⁰⁴ So KÜNZLI, in: BSK BV, Art. 184, Rdn. 7.

¹⁰⁵ FRIESENHAHN, S. 37-38.

¹⁰⁶ Botschaft neue Bundesverfassung, BBl 1997 I 1, 392.

¹⁰⁷ Bericht SPK Expertenkommission Kompetenzverteilung, BBl 1996 II 428, 447.

¹⁰⁸ GLASER/MÜLLER, S. 25.

¹⁰⁹ EHRENZELLER, Bundesversammlung, S. 1710.

¹¹⁰ EHRENZELLER, in: SGK BV, Art. 166, Rdn. 17.

¹¹¹ LANZ, S. 23.

¹¹² KÜNZLI, BSK BV, Art. 184, Rdn. 6-7. Es besteht allerdings weitgehend Einigkeit darüber, dass die Mitwirkung seine Handlungsfähigkeit nicht *beeinträchtigen* darf; so im Kontext der Mitwirkung der Kantone explizit: Art. 1 Abs. 3 Bundesgesetz über die Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik des Bundes vom 22.12.1999 (BGMK), SR 183.1.

Bundesversammlung in gemeinsamer, verschränkter Verantwortung ausgeübt, was aus einer rechtsvergleichenden Perspektive als einzigartig zu werten ist.¹¹³

Innerhalb dieser verschränkten Kompetenzzuteilung an Bundesrat und Bundesversammlung ist eine grobe Aufteilung zwischen beiden Gewalten erkennbar, die sich an der Verfassungsarchitektur bez. der Staatsleitung orientiert. Während der Begriff der Staatsleitung vielfachen Definitionsversuchen¹¹⁴ unterliegt, stellt die Aussenpolitik – nämlich die «Gestaltung der auswärtigen Beziehungen unter primär politischen Gesichtspunkten»¹¹⁵ – nach EHRENZELLER einen Teil der «Staatsleitung par excellence»¹¹⁶ dar. Diese Aufgabe der Staatsleitung wird von Bundesrat und Bundesversammlung gemeinsam wahrgenommen,¹¹⁷ wobei sie – entsprechend ihrer jeweiligen «Funktions- und Organadäquanz»¹¹⁸ – unterschiedliche Rollen innehaben, um die Aufgaben der Politikgestaltung komplementär zu erfüllen.

Der Bundesrat, gem. Art. 174 BV die «oberste leitende und vollziehende Behörde des Bundes», übernimmt folglich auch im Bereich der Aussenpolitik das *operative (Tages-)Geschäft und den Vollzug*.¹¹⁹ So stipuliert Art. 184 Abs. 1 BV, dass der Bundesrat die auswärtigen Angelegenheiten «besorgt». Die «auswärtigen Angelegenheiten» umfassen dabei alle Sachverhalte grenzüberschreitender Natur, inklusive Massnahmen administrativer Natur, wie z.B. konsularische Angelegenheiten; die «Aussenpolitik» ist ein Teilbereich des Begriffs der «auswärtigen Angelegenheiten». ¹²⁰ Gem. Art. 184 Abs. 1 *in fine* BV vertritt er die Schweiz nach aussen.¹²¹

Die Bundesversammlung ihrerseits übt gem. Art. 148 Abs. 1 BV «die oberste Gewalt im Bund aus». Ein allumfassendes Überordnungsverhältnis gegenüber anderen verfassungsrechtlichen Organen wird schon in Anbetracht der weiteren Kompetenzverteilung in der BV nicht statuiert.¹²² Die Bezeichnung als «oberste Gewalt» ist Ausdruck dessen, dass der Bundesversammlung aufgrund ihrer unmittelbaren Wahl die höchste demokratische Legitimation unter den Staatsgewalten zukommt.¹²³ Die Hauptaufgabe der Bundesversammlung ist die Rechtsetzung;¹²⁴ ihre sonstigen staatsleitenden Aufgaben nimmt sie insb. durch planerische Leitentscheidungen wahr.¹²⁵ Innerhalb der Kompetenzverteilung in der Aussenpolitik ist sie für die «*grundsätzlichen Entscheide[...] und Grundsatzfragen zur Ausrichtung der Aussen-*

¹¹³ So EHRENZELLER, Aussenpolitische Handlungsfähigkeit, S. 719; KUNZ/PETERS, S. 2; siehe auch Teil 2/II.A.

¹¹⁴ Vgl. Auflistung bei LANZ, S. 31-32; so ist z.B. nach EHRENZELLER die Staatsleitung die «auf das Staatsganze bezogene, richtungsweisende Führung, Planung, Koordination, Kontrolle, Repräsentierung und Integrierung der Staatstätigkeit», vgl. EHRENZELLER, in: SGK BV, Art. 180, Rdn. 8.

¹¹⁵ BIAGGINI, OFK BV, Art. 54, Rdn. 4.

¹¹⁶ EHRENZELLER, Legislative Gewalt und Aussenpolitik, S. 113.

¹¹⁷ Vgl. BIAGGINI, OFK BV, Art. 148, Rdn. 4; RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX, S. 470.

¹¹⁸ EHRENZELLER, in: SGK BV, Vorbemerkungen zu Art. 174-187, Rdn. 6.

¹¹⁹ EPINEY/KERN, S. 2175.

¹²⁰ LANZ, S. 4.

¹²¹ Siehe Botschaft neue BV, BBl 1997 I 1, 416: «[Der Bundesrat] allein gibt gegenüber anderen Staaten und internationalen Organisationen rechtsverbindliche Erklärungen ab.»

¹²² EHRENZELLER, Bundesversammlung, S. 1701.

¹²³ MASTRONARDI, in: SGK BV, Art. 148, Rdn. 7; BIAGGINI, OFK BV, Art. 148, Rdn. 4.

¹²⁴ RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX, S. 444-445; EHRENZELLER, Bundesversammlung, S. 1710.

¹²⁵ Vgl. Art. 173 Abs. 1 lit g. BV und Art. 28 Abs. 1 Bst. a ParlG; vgl. auch Bericht SPK-N ParlG, BBl 2001 3467, 3489.

politik»¹²⁶ bzw. «Leitentscheidungen und Grundsatzfragen»¹²⁷ zuständig. Dies ergibt sich aus dem Wortlaut des Art. 166 Abs. 1 BV, der keine einzelnen Mitwirkungsinstrumente aufzählt.¹²⁸ Vielmehr gebietet er eine Beteiligung an der «Gestaltung der Aussenpolitik» – was nahelegt, dass die Bundesversammlung grundlegende Entscheidungen der Aussenpolitik treffen soll.¹²⁹

Zwischen den verschiedenen aussenpolitischen Zuständigkeiten von Bundesrat und Bundesversammlung existieren jedoch keine starren Grenzen. Um dem «Verhältnis zu gesamter Hand» gerecht zu werden, sind die beiden Gewalten auf ihre gegenseitige Kooperation und Koordination angewiesen¹³⁰ und müssen die Kompetenzen der jeweils anderen Gewalt respektieren¹³¹.

Art. 166 Abs. 1 BV stipuliert, dass sich die Bundesversammlung an der Gestaltung der «Aussenpolitik» beteiligt. Der Begriff der «Aussenpolitik» lässt sich nicht mittels einer prägnanten Formel beschreiben; er kann aber immerhin «anhand der Adressaten (Völkerrechtssubjekte und weitere Akteure der internationalen Beziehungen), der Ziele (politische Interessenverfolgung) sowie der Handlungsrichtung und -Wirkung [sic!] (Aussenbezug)» begrifflich eingeschränkt werden.¹³² Die Handlungsformen, durch welche aussenpolitische Aktivitäten unternommen werden, sind sehr divers und reichen u.a. von diplomatischen über faktische bis hin zu rechtlichen.¹³³ Dies rührt u.a. daher, dass bez. völkerrechtlichen Handelns kein «*numerus clausus*» existiert.¹³⁴ Dass Aktivitäten im Zusammenhang mit der Entstehung «harten» Völkerrechts aber auch von Soft Law dem Begriff der «Aussenpolitik» unterfallen, scheint unbestritten.¹³⁵

Das Verb «beteiligen» bzw. «mitwirken»¹³⁶ bedeutet, dass das Parlament «in die Willensbildung zu aussenpolitischen Grundsatzfragen und bei wichtigen Entscheiden einzubeziehen ist».¹³⁷ Es beinhaltet insb. «mehr als eine reine Legitimierung» des aussenpolitischen Handelns des Bundesrates.¹³⁸

Art. 166 Abs. 1 BV befasst sich *nicht* mit einzelnen Mitwirkungsinstrumenten, mittels derer sich das Parlament im Rahmen grundlegender, wichtiger Entscheidungen in der Aussenpolitik beteiligen kann.¹³⁹ Die verschiedenen Mitwirkungsinstrumente sind vielmehr in anderen

¹²⁶ EHRENZELLER, Bundesversammlung, S. 1710, Hervorhebung durch Autorinnen.

¹²⁷ LANZ, S. 53, Hervorhebung durch Autorinnen.

¹²⁸ TRIPET, Instrument der parlamentarischen Mitwirkung, S. 15.

¹²⁹ Vgl. LANZ, S. 21 f., der hierbei auch auf den eindeutigeren Wortlaut der französischen («participe à la définition de la politique extérieure») respektive italienischen («partecipa all'elaborazione della politica estera») Sprachfassung der BV verweist.

¹³⁰ HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, S. 487 und S. 488.

¹³¹ LANZ, S. 24.

¹³² LANZ, S. 5-6.

¹³³ LANZ, S. 5.

¹³⁴ LANZ, S. 222.

¹³⁵ Siehe LANZ, S. 50, der Soft Law als Aspekt der Aussenpolitik bezeichnet.

¹³⁶ So in Art. 24 ParlG; siehe dazu unten Teil 1/III.B.1.

¹³⁷ EHRENZELLER, in: SGK BV, Art. 166, Rdn. 18.

¹³⁸ EHRENZELLER, in: SGK BV, Art. 166, Rdn. 18.

¹³⁹ BIAGGINI, OFK BV, Art. 166, Rdn. 5; GLASER/MÜLLER, S. 32.

Bestimmungen auf der Verfassungs- und der Gesetzesstufe und ausnahmsweise sogar auf Verordnungsstufe normiert.¹⁴⁰ Von zentraler Bedeutung sind dabei die spezifisch für die Aussenpolitik konzipierten Mitwirkungsrechte, insb. das weiter unten erörterte Informations- und das ebenfalls unten thematisierte Konsultationsrecht aus Art. 152 Abs. 2 bzw. Abs. 3 ParlG.¹⁴¹

2. Art. 166 Abs. 2 BV: Teilgehalt der parlamentarischen Mitwirkungskompetenz

Art. 166 Abs. 2 BV stipuliert, dass das Parlament völkerrechtliche Verträge genehmigt. Dieses parlamentarische Genehmigungserfordernis stellt bloss einen – wenn auch zentralen – Teilgehalt der breiter konzipierten aussenpolitischen Mitwirkungskompetenz der Bundesversammlung nach Art. 166 Abs. 1 BV dar.¹⁴²

Von der Grundregel, dass die Bundesversammlung völkerrechtliche Verträge genehmigt, sind jene Völkerrechtsverträge ausgenommen, deren Abschluss das Parlament mittels Ermächtigung in einem Bundesgesetz oder in einem von ihm genehmigten Völkerrechtsvertrag an den Bundesrat übertragen hat.¹⁴³ Die Bundesversammlung verfügt somit beim Abschluss und bei der Änderung jener Verträge,¹⁴⁴ die nicht in die selbständige Vertragsschlusskompetenz des Bundesrates fallen, über ein *Vetorecht*. Seit der Änderung des Art. 24 Abs. 2 und Abs. 3 ParlG im Jahr 2019 greift das Vetorecht der Bundesversammlung nunmehr auch bei der Kündigung eines völkerrechtlichen Vertrages. Überdies wurde durch die Änderung von Art. 152 Abs. 3^{bis} ParlG und die Einfügung von Art. 152 Abs. 3^{ter} ParlG den zuständigen Kommissionen ein Vetorecht hinsichtlich der vorläufigen Anwendbarkeit sowie der dringlichen Kündigung eines völkerrechtlichen Vertrages eingeräumt.¹⁴⁵

Wie bereits erwähnt, hat das Parlament gem. Art. 166 Abs. 2 BV als Regel die völkerrechtlichen Verträge zu genehmigen, es sei denn, ein Bundesgesetz oder ein vom Parlament genehmigter Vertrag delegiert die Vertragsschlusskompetenz an den Bundesrat. Es ist mithin das Parlament, das den Umfang der Kompetenz des Bundesrats, selbständig Verträge zu schliessen, bestimmt. Das Kriterium, welche die Delegation an den Bundesrat anleitet, ist – vereinfacht gesagt – ein materielles, nämlich die *Wichtigkeit* des Inhalts des Völkerrechtsvertrags.¹⁴⁶ Oder anders herum formuliert: Dem Bundesrat wurde die selbständige Vertragsschlusskompetenz für jene Verträge übertragen, die «von beschränkter Tragweite» sind.¹⁴⁷

Während das Kriterium der Wichtigkeit allgemein als Richtschnur dient, um die Zuständigkeit zwischen Bundesversammlung und Bundesrat im Bereich der «harten» Völkerrechtsetzung

¹⁴⁰ BIAGGINI, OFK BV, Art. 166, Rdn. 5; EHRENZELLER, in: SGK BV, Art. 166, Rdn. 15; zur Regelung der nationalrätlichen Fragestunde und Erklärungen von National- bzw. Ständerat auf Verordnungsstufe siehe unten Teil 1/IV.B.1.a.iii. und Teil 1/IV.B.2.a.

¹⁴¹ Siehe unten Teil 1/V.

¹⁴² EHRENZELLER, in: SGK BV, Art. 166, Rdn. 14; EHRENZELLER, Handlungsfähigkeit, S. 719; GLASER/MÜLLER, S. 25.

¹⁴³ Art. 166 Abs. 2 BV, Art. 24 Abs. 2 ParlG i.V.m. Art. 7a Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG) vom 21.03.1997, SR 172.010.

¹⁴⁴ Die Änderung der Völkerrechtsverträge wird im Folgenden nicht mehr separat neben deren Abschluss erwähnt, ist aber grundsätzlich mitgemeint.

¹⁴⁵ Es ist umstritten, ob dies mit Art. 153 Abs. 3 BV vereinbar ist; siehe LANZ, S. 191-192.

¹⁴⁶ Siehe unten Teil 1/V.C.2.d.i.

¹⁴⁷ Art. 7a Abs. 2 RVOG; dessen Abs. 3 und Abs. 4 definieren den Begriff.

abzugrenzen, sind Ausnahmen davon zu verzeichnen. So werden zum einen alle Völkerrechtsverträge, die den Beitritt der Schweiz zu einer internationalen Organisation vorsehen – und sei ihre Bedeutung noch so unwesentlich – dem Referendum nach Art. 141 Abs. 1 Bst. d Ziff. 2 BV unterstellt; womit sie zugleich nach Art. 166 Abs. 2 BV genehmigungspflichtig sind.¹⁴⁸ Zum anderen werden alle Völkerrechtsverträge, die zugleich unbefristet und unkündbar sind, dem Referendum gem. Art. 141 Abs. 1 Bst. d Ziff. 1 BV unterstellt. Es handelt sich bei der Befristung und Kündigung um Formalia, die in einem Vertrag ungeachtet seines Inhaltes vorgesehen werden können.¹⁴⁹ Die generelle Unterstellung dieser beiden Kategorien von Verträgen unter das Referendum und unter die parlamentarische Genehmigungspflicht widerspricht der Idee der Wichtigkeit bzw. der «Verwesentlichung der Volksrechte».¹⁵⁰

Der Wortlaut der entsprechenden Verfassungs- und Gesetzesbestimmungen bezieht sich zwar i.d.R. einzig auf Völkerrechtsverträge; das Genehmigungserfordernis wurde allerdings mittels Analogieschlusses auf andere Rechtsquellen und Handlungsformen erstreckt. So hat das Parlament in der Vergangenheit nicht nur Völkerrechtsverträge genehmigt, sondern auch unmittelbar rechtsverbindliche Beschlüsse internationalen Rechts und einseitige Rechtsakte. Darüber hinaus wurden die einschlägigen Bestimmungen sogar auf privatrechtliche und hybride Verträge angewandt.¹⁵¹ Das Genehmigungserfordernis wurde somit mittels Analogieschlusses auf weitere Erscheinungsformen «harten» Rechts, allerdings nicht auf «weiches» Recht und damit *nicht* auf Soft Law-Instrumente erstreckt.¹⁵² Das Mitwirkungsrecht der Genehmigung nach Art. 166 Abs. 2 BV steht somit bez. Soft Law *nicht* zur Verfügung.

Dem Parlament bzw. dessen Organen kommt somit im Bereich der Entstehung «harten» Völkerrechts eine Vetomacht zu, über die es in der übrigen Aussenpolitik klarerweise nicht verfügt.¹⁵³ Diese herausragende Stellung im Bereich der «harten» Völkerrechtsetzung lässt sich allerdings relativ mühelos mit der Stammfunktion des Parlaments – der Rechtsetzung¹⁵⁴ – erklären und begründen.

Während das Parlament zwar bei der Formung des innenpolitischen Willens bez. der Entstehung wichtiger Völkerrechtsverträge (und der entsprechenden Analoga) einen entscheidenden Einfluss hat, bleibt im Aussenverhältnis der Bundesrat zuständig.¹⁵⁵ Gem. Art. 184 Abs. 2 BV unterzeichnet und ratifiziert er die Völkerrechtsverträge. Er ist überdies auch

¹⁴⁸ Im Einzelnen PETRIG, Referendum, S. 359-363.

¹⁴⁹ Siehe dazu: PETRIG, Art. 141, S. 263.

¹⁵⁰ Leitmotiv bei der Auswahl der referendumpflichtigen Verträge war bereits anlässlich der Neuordnung des Staatsvertragsreferendums in den 1970er Jahren «die Konzentration der Mitsprache des Volkes auf das Grundsätzliche unter Ausklammerung alles Unwesentlichen»: Botschaft Neuordnung Staatsvertragsreferendum, BBl 1974 II 1133, 1153-1154; siehe auch PETRIG, Referendum, S. 359.

¹⁵¹ Im Einzelnen PETRIG, Kompetenztransfers, S. 105-122.

¹⁵² Im Einzelnen PETRIG, Kompetenztransfers, S. 124-129.

¹⁵³ Ein Veto im Bereich der Aussenpolitik wurde anlässlich der Revision der BV vorgeschlagen und diskutiert, aber letztlich verworfen; siehe BBl 1997 III 245, 281 (Vorschlag) und BBl 1997 III 1484, 1496 (ablehnende Haltung des Bundesrates), zusammengefasst von SCHMID, in: Commentaire Romand, Art. 166, Rdn. 2. Zum Umstand, dass die Ergebnisse der Konsultation im Rahmen des Art. 152 Abs. 3 bzw. Abs. 5 ParlG den Bundesrat nicht rechtlich binden bzw. verpflichten, siehe Teil 1/V.B.1.b.

¹⁵⁴ TSCHANNEN, S. 421; LANZ, S. 83.

¹⁵⁵ So Art. 184 Abs. 1 *in fine* BV.

für die Vornahme der übrigen Akte auf völkerrechtlicher Ebene, die im Verlaufe eines Vertragsabschlussverfahrens vorzunehmen sind, zuständig – namentlich für die Führung der Verhandlungen.

B. Konkretisierung des «Verhältnisses zu gesamter Hand» durch das ParlG

Die grundsätzliche Aufteilung der Zuständigkeit innerhalb der Aussenpolitik zwischen der Bundesversammlung und dem Bundesrat bzw. das «Verhältnis zu gesamter Hand» findet weiter in Art. 24 ParlG seinen Ausdruck. Überdies werden in Art. 152 ParlG mit dem Informations- und dem Konsultationsrecht zwei spezifisch für die Aussenpolitik konzipierte Mitwirkungsrechte statuiert.

Die Einführung des ParlG im Jahr 2002 löste das bis dahin geltende Geschäftsverkehrsgesetz (GVG)¹⁵⁶ ab. Beim Erlass des ParlG ging es allerdings nicht nur um die Überarbeitung der Systematik und Redaktion des Vorgängererlasses, sondern primär um die Umsetzung und Konkretisierung derjenigen Bestimmungen der BV, die das Parlamentsrecht betreffen. Das ParlG ist somit in Sachen Zusammenwirken der Bundesversammlung und des Bundesrats zentral,¹⁵⁷ gerade auch was die Aussenpolitik betrifft.

Das ParlG enthält zahlreiche Bestimmungen, welche die Zuständigkeiten und Aufgaben der Bundesversammlung in der Aussenpolitik sowie ihr Zusammenwirken mit dem Bundesrat in diesem Bereich regeln. Drei davon nennen die Aussenpolitik explizit, nämlich Art. 24, Art. 148 und Art. 152 ParlG – wobei die zweitgenannte Bestimmung betreffend die bundesrätliche Pflicht, der Bundesversammlung regelmässig einen Bericht über die Aussenpolitik zu unterbreiten, vorliegend nicht weiter thematisiert wird.

1. Art. 24 ParlG

Art. 24 ParlG, der systematisch im Titel «Aufgaben der Bundesversammlung» zu finden ist und die Sachüberschrift «Mitwirkung in der Aussenpolitik» trägt, konkretisiert den in Art. 166 BV angelegten Norminhalt.¹⁵⁸

Dabei bezieht sich Art. 24 Abs. 2 ParlG auf den Abschluss, die Änderung und die Kündigung völkerrechtlicher Verträge und konkretisiert somit Art. 166 Abs. 2 BV.¹⁵⁹ Durch die explizite Nennung der Änderung und der Kündigung – und nicht bloss des Abschlusses – von Völkerrechtsverträgen tritt die herausragende Stellung der Bundesversammlung im Bereich der «harten» Völkerrechtsetzung im ParlG noch deutlicher zu Tage als in der Verfassungsnorm. Da Art. 24 Abs. 2 ParlG einzig auf völkerrechtliche Verträge (bzw. mittels Analogieschlusses auf

¹⁵⁶ Bundesgesetz über den Geschäftsverkehr der Bundesversammlung sowie über die Form, die Bekanntmachung und das Inkrafttreten ihrer Erlasse vom 23.03.1962, SR 171.11 (*ausser Kraft*).

¹⁵⁷ SÄGESSER, Informations- und Konsultationsrechte, S. 382.

¹⁵⁸ Bericht SPK-N ParlG, BBl 2001 3467, 3537.

¹⁵⁹ Art. 24 Abs. 3 ParlG bezieht sich ebenfalls auf völkerrechtliche Verträge; er betrifft allerdings nicht den parlamentarischen Genehmigungsvorbehalt, sondern das Referendum. Art. 24 Abs. 4 ParlG seinerseits betrifft den vorliegend nicht interessierenden Aspekt der Mitwirkung des Parlaments in internationalen parlamentarischen Versammlungen und die Pflege der Beziehungen zu ausländischen Parlamenten.

andere Erscheinungsformen «harten» Rechts) anwendbar ist – nicht aber auf Soft Law – wird er im Folgenden nicht weiter thematisiert.

Vorliegend interessiert vielmehr Art. 24 Abs. 1 ParlG, der das in Art. 166 Abs. 1 BV vorgegebene «Verhältnis zu gesamter Hand» zum Gegenstand hat. Während die Verfassungsnorm einzig stipuliert, dass sich die Bundesversammlung «an der Gestaltung der Aussenpolitik» beteiligt, präzisiert Art. 24 Abs. 1 ParlG dies dahingehend, dass die Mitwirkung sich auf «wichtige» Aspekte der Aussenpolitik zu beziehen hat. Mitgewirkt werden soll gem. Wortlaut «bei der Willensbildung über wichtige aussenpolitische Grundsatzfragen und Entscheide». Somit wird explizit gemacht, was bereits in der Verfassungsnorm implizit angelegt ist, nämlich dass sich das Parlament sich bei wichtigen Fragen und Entscheidungen einbringen kann und soll.¹⁶⁰

Der deutsche und der italienische Wortlaut von Art. 24 Abs. 1 ParlG nennt jeweils zwei Mitwirkungsgegenstände, nämlich die aussenpolitischen «Grundsatzfragen» («questioni fondamentali») sowie die «Entscheide» («decisioni»); beide müssen «wichtig» sein, um die Mitwirkung auszulösen. Dabei lässt sich argumentieren, dass der Begriff der «Grundsatzfragen» eher auf strategisch-planerische Leitentscheide und Weichenstellungen im Bereich der Aussenpolitik passt, während der Begriff «Entscheide» eher auf konkrete aussenpolitische Vorhaben abzielt, wie beispielsweise Normsetzungsprojekte.¹⁶¹ Der französische Normtext¹⁶² weicht hingegen von den anderen beiden Sprachversionen ab und nennt nur einen Mitwirkungsgegenstand, nämlich die «questions importantes».

2. Art. 152 ParlG

Wie erwähnt nennt Art. 166 Abs. 1 BV die spezifischen Instrumente und Verfahren der parlamentarischen Beteiligung im Bereich der Aussenpolitik nicht.¹⁶³ Vielmehr werden die konkreten Mitwirkungsinstrumente in anderen Rechtsbestimmungen normiert; von zentraler Bedeutung ist dabei Art. 152 ParlG.

Art. 152 ParlG trägt die Überschrift «Information und Konsultation im Bereich der Aussenpolitik» und ist im siebten Titel («Verkehr zwischen der Bundesversammlung und dem Bundesrat») und hierunter im zweiten Kapitel («Verkehr der Kommissionen mit dem Bundesrat») zu finden. Sowohl die Sachüberschrift des Art. 152 ParlG als auch die Systematik verdeutlichen, dass die Norm das «Verhältnis zu gesamter Hand» und das «Modell der kooperierenden Gewalten» in der Aussenpolitik konkretisiert und operationalisiert.

Der in Art. 152 Abs. 1 ParlG vorgesehene «gegenseitige[...] Kontakt und Meinungsaustausch» zwischen den für die Aussenpolitik zuständigen Kommissionen und dem Bundesrat verkörpert die verschränkten Wirkbereiche von Legislative und Exekutive in der Aussenpolitik¹⁶⁴ und

¹⁶⁰ Siehe oben Teil 1/III.A.1.

¹⁶¹ Zu den verschiedenen Ebenen, denen aussenpolitische Aktivitäten zugeordnet werden können, siehe unten Teil 1/V.B.3.c.i.

¹⁶² «L'Assemblée fédérale [...] participe au processus de décision relatif aux questions importantes en matière de politique extérieure».

¹⁶³ Siehe oben Teil 1/III.A.1.

¹⁶⁴ TRIPET, Instrument der parlamentarischen Mitwirkung, S. 38.

präzisiert das in der Verfassung angelegte «Verhältnis zu gesamter Hand» ein erstes Mal innerhalb des Art. 152 ParlG. Weiter werden in Art. 152 Abs. 2 und Abs. 3 ParlG das Informations- und das Konsultationsrecht der Kommissionen sowie die korrelierenden Pflichten des Bundesrates geregelt. Der Bundesrat hat danach die für die Aussenpolitik zuständigen Kommissionen über die «wichtige[n] ausserpolitische[n] Entwicklungen» zu informieren und zu den «wesentlichen Vorhaben» und den «Richt- und Leitlinien zum Mandat für bedeutende internationale Verhandlungen» zu konsultieren. Durch die Normierung dieser beiden Mitwirkungsinstrumente, inkl. der Benennung der Mitwirkungsgegenstände, -schwellen, -modalitäten und -organe, operationalisiert die Norm das «Modell der kooperierenden Gewalten»,¹⁶⁵ wie es in Art. 166 Abs. 1 BV vorgesehen ist. Indem die Mitwirkungsgegenstände alle ein qualifizierendes Moment («wichtig[...]», «wesentlich[...]», «bedeutend[...]») aufweisen, wird das Kriterium der Wichtigkeit, das als Voraussetzung für die Mitwirkung der Bundesversammlung auf Verfassungsstufe in Art. 166 Abs. 1 BV implizit und in Art. 24 Abs. 1 ParlG explizit verankert ist, auch hier aufgegriffen.¹⁶⁶ Abs. 2 und Abs. 3 des Art. 152 ParlG fügen sich somit nicht nur nahtlos in das normative Umfeld ein, sondern sind Dreh- und Angelpunkt der parlamentarischen Mitwirkung an der Aussenpolitik: Mithilfe der Informations- und der Konsultationspflicht wird die Teilhabe des Parlaments im Bereich der Aussenpolitik garantiert; es handelt sich um zentrale Instrumente der Beteiligung an der Aussenpolitik.¹⁶⁷

C. Zwischenfazit

Die Kompetenzverteilung in der Aussenpolitik ist in der Schweiz durch das in Art. 166 Abs. 1 BV normierte und in Art. 24 Abs. 1 ParlG weiter konkretisierte «Verhältnis zu gesamter Hand» gekennzeichnet. Es beinhaltet, dass Bundesrat und Bundesversammlung ihre jeweiligen Zuständigkeiten im Bereich der Aussenpolitik in gemeinsamer, verschränkter Verantwortung ausüben. Innerhalb des «Verhältnisses zu gesamter Hand» übernimmt, grob gesagt, der Bundesrat das operative (Tages-)Geschäft und den Vollzug, die Bundesversammlung ist dagegen für Leitentscheidungen sowie für grundsätzliche Entscheide und Fragen zuständig. Art. 166 Abs. 1 BV nennt keine spezifischen Mitwirkungsinstrumente; diese werden vielmehr durch andere Rechtsbestimmungen normiert. Zentral ist dabei Art. 152 ParlG, der ein Informations- und ein Konsultationsrecht statuiert.

Art. 166 Abs. 2 BV, der in Art. 24 Abs. 2 ParlG konkretisiert wird, stipuliert, dass das Parlament völkerrechtliche Verträge genehmigt. Es handelt sich um einen Anwendungsfall bzw. Teilgehalt der generellen parlamentarischen Mitwirkungskompetenz gem. Art. 166 Abs. 1 BV. Der Genehmigungsvorbehalt greift einzig bei der «harten» Völkerrechtsetzung und ist somit *nicht* auf Soft Law anwendbar.

¹⁶⁵ Bericht SPK Expertenkommission Kompetenzverteilung, BBl 1996 II 428, 447.

¹⁶⁶ LANZ, S. 233: «Es [das Kriterium der Wichtigkeit] steht zudem im Einklang mit den verfassungsrechtlichen Grundsätzen der parlamentarischen Mitwirkung in der Aussenpolitik.»

¹⁶⁷ Nach EHRENZELLER erfüllt gerade dieser «ausserpolitische Dialog» [...] eine eigentliche Scharnierfunktion für die mitgestaltende Rolle des Parlaments», EHRENZELLER, in: SGK BV, Art. 166, Rdn. 34.

IV. Parlamentarische Mitwirkungsinstrumente in Bezug auf Soft Law

In diesem Abschnitt erfolgt nach einer kurzen Erläuterung der Begriffe «Mitwirkung», «Parlament» sowie «Mitwirkungsinstrumente und -rechte» (Teil 1/IV.A.) eine Übersicht über jene parlamentarischen Mitwirkungsinstrumente, die sich potentiell für eine Beteiligung an Soft Law eignen. Hierbei wird – wie später auch im Rechtsvergleich – unterschieden zwischen den *allgemeinen* parlamentarischen Mitwirkungsinstrumenten, die nicht auf die Aussenpolitik zugeschnitten sind aber auch in diesem Bereich potentiell greifen können; den *spezifisch für die Aussenpolitik* konzipierten Mitwirkungsinstrumenten; den *spezifisch für die Aussenpolitik und unter anderem für Soft Law* konzipierten Mitwirkungsinstrumenten, zu denen Art. 152 ParlG sowie Art. 5b RVOV zu zählen sind; und den *ausschliesslich für Soft Law* konzipierten Mitwirkungsrechten, die der Schweizer Rechtsrahmen so nicht vorsieht (Teil 1/IV.B.). Schliesslich wird ein Zwischenfazit gezogen (Teil 1/IV.C.).

Teil 1 des Rechtsgutachtens (Fragen 1 bis 6 zum Schweizer Rechtsrahmen) betrifft zwar primär Art. 152 ParlG und den dazugehörigen Art. 5b RVOV. Da es in den Vergleichsländern allerdings an einem Pendant zu Art. 152 ParlG bzw. Art. 5b RVOV – oder genereller gesagt, an Mitwirkungsrechten, die unter anderem oder gar ausschliesslich für Soft Law konzipiert wurden, fehlt, kann dort die Partizipation einzig über Rechte allgemeineren Zuschnitts erfolgen.¹⁶⁸ Um den Vergleich mit der Schweiz ziehen zu können, ist es somit notwendig, auch die neben bzw. parallel zu Art. 152 ParlG existierenden und potentiell auf Soft Law anwendbaren parlamentarischen Mitwirkungsrechte darzustellen. Überdies erlaubt der Überblick zugleich eine Verortung des Art. 152 ParlG und des Art. 5b RVOV im Gesamtkontext der parlamentarischen Mitwirkungsmöglichkeiten bei Soft Law, wodurch deren Zuschnitt und Spezifika deutlicher hervortreten.

A. Zentrale Begriffe

Da es im vorliegenden Rechtsgutachten um die Mitwirkung des Parlaments an Soft Law geht, ist zunächst kurz der Begriff der «Mitwirkung» zu erläutern. Dem Gutachten wird ein breites Begriffsverständnis zugrunde gelegt, das sowohl aktives Tun (z.B. Abgabe einer Stellungnahme im Rahmen einer Konsultation) als auch passives Verhalten (z.B. das Erhalten von Informationen ohne Aktivwerden des Empfängers) umfasst. Ein umfassendes Begriffsverständnis von «Mitwirkung» drängt sich namentlich deshalb auf, weil Art. 152 Abs. 2 und Abs. 3 ParlG verlangen, dass der Bundesrat von sich aus – ohne Zutun der Kommissionen – informiert und konsultiert. Somit liegt dem ParlG selbst ein breites, nicht bloss auf aktives Verhalten begrenztes Verständnis von «Mitwirkung» zu Grunde.¹⁶⁹ Ein umfassendes Begriffsverständnis ist überdies auch deshalb angezeigt, weil die beiden Typen von Mitwirkungsinstrumenten eng miteinander verknüpft sind. So ist z.B. das Erhalten

¹⁶⁸ Ein Informations- bzw. Konsultationsrecht besteht lediglich in Ansätzen in Finnland und Norwegen, das allerdings nicht an die in Art. 152 ParlG garantierten Rechte heranreicht; siehe Teil 2/II.B, Teil 2/III.B.1. und Teil 2/III.B.2.

¹⁶⁹ Dies geht auch aus weiteren Bestimmungen des Erlasses hervor, z.B. aus Art. 28 ParlG; GRAF, in: Kommentar ParlG, Art. 28, Rdn. 10, taxiert dieses breite Verständnis als «gesetzgeberische[...] Fehlüberlegung», weil Mitwirkung ein aktives Verhalten impliziere.

einschlägiger Informationen gem. Art. 152 Abs. 2 ParlG geradezu Vorbedingung für die Abgabe einer Stellungnahme im Rahmen einer Konsultation gem. Art. 152 Abs. 3 ParlG.

Weiter ist von Mitwirkung des «Parlaments» die Rede. Die Mitwirkungsinstrumente aus Art. 152 ParlG stehen den «für die Aussenpolitik zuständigen Kommissionen» bzw. «andere[n] zuständige[n] Kommissionen» zu.¹⁷⁰ Daneben finden sich auch Instrumente, die der Bundesversammlung zur Verfügung stehen und die als «gesamtparlamentarische» Instrumente betitelt werden; sofern ein Recht bloss durch einen einzigen Rat ausgeübt wird, wird dies entsprechend angezeigt. Mitwirkungsinstrumente einzelner Ratsmitglieder werden schliesslich als «individuelle» Mitwirkungsinstrumente bezeichnet.

Die verschiedenen parlamentarischen Beteiligungsmöglichkeiten werden vorliegend unter den allgemeinen Begriff der «Mitwirkungsinstrumente» gefasst. Dabei wird dieser in dem Sinne verwendet, dass hierunter jegliche *Mitwirkungsrechte* (z.B. die Informationsbeschaffungsrechte) wie auch die konkreten *Mitwirkungsinstrumente* fallen, die zur Wahrnehmung eines *Mitwirkungsrechts* gebraucht werden können (so kann z.B. das Instrument der Interpellation der Wahrnehmung des Informationsbeschaffungsrechts dienen).

B. Potentiell auf Soft Law anwendbare Mitwirkungsinstrumente

1. Allgemeine parlamentarische Mitwirkungsinstrumente

Dem Parlament bzw. parlamentarischen Organen oder einzelnen Ratsmitgliedern stehen zunächst die allgemeinen parlamentarischen Mitwirkungsrechte zu. Diese sind zwar nicht auf die Aussenpolitik zugeschnitten, können aber auch in diesem Bereich – und somit grundsätzlich bei Soft Law – potentiell Anwendung finden.

a. Informationsbeschaffungsrechte

Verfassung und Gesetz sehen zunächst diverse *Informationsbeschaffungsrechte* vor, insb. individuelle Einsichts- und Auskunftsrechte, allgemeine Rechte auf Information der Kommissionen sowie sog. Informationsvorstösse in Form der Anfrage, Interpellation und Frage in der nationalrätlichen Fragestunde. Der Begriff der *Informationsbeschaffungsrechte* wurde vorliegend gewählt, um zum Ausdruck zu bringen, dass diese Rechte durch ein Zugrecht des Parlaments geprägt und somit als Informationsholschuld konzipiert sind. Damit ist gemeint, dass es in der Verantwortung bzw. der Initiative des jeweiligen parlamentarischen Organs liegt, die gewünschten Informationen einzufordern. Daneben existieren die weiter unten dargestellten Informationsrechte, die sich durch eine Bringschuld des Bundesrates auszeichnen.

i. Individuelle Auskunfts- und Einsichtsrechte

Art. 7 ParlG regelt – als Ausprägung der verfassungsrechtlich garantierten Oberaufsicht der Bundesversammlung¹⁷¹ – die Einsichts- und Auskunftsrechte einzelner Ratsmitglieder gegenüber dem Bundesrat und der Bundesverwaltung. Dadurch können Parlamentarier und

¹⁷⁰ Siehe hierzu näher unten Teil I/V.D.2.

¹⁷¹ Art. 169 Abs. 1 BV.

Parlamentarierinnen «über jede Angelegenheit des Bundes» Auskunft erhalten und vertrauliche Dokumente einsehen, solange dies «für die Ausübung des parlamentarischen Mandates erforderlich ist»¹⁷² – wozu somit auch Informationen zu Soft Law-Vorhaben zählen können. Die Grenze bilden einzig die in Art. 7 Abs. 2 ParlG benannten Geheimhaltungsinteressen, die allerdings im Kontext des Soft Law und somit der Völkerrechtsetzung i.w.S. wohl nur selten einschlägig sind. Die erlangten Informationen unterliegen dem Amtsgeheimnis¹⁷³ und können daher nicht öffentlichkeitswirksam verwertet werden.¹⁷⁴

ii. Allgemeine Rechte auf Information der Kommissionen

Auch den Kommissionen stehen gem. dem im Zuge der Totalrevision der BV neu eingeführten Art. 153 Abs. 4 BV «Auskunftsrechte, Einsichtsrechte und Untersuchungsbefugnisse» zu.¹⁷⁵ Die Norm begründet ein verfassungsunmittelbares Recht auf Information der Kommissionen, stipuliert aber gleichzeitig, dass der Umfang der Rechte im Sinne der *ratio constitutione* durch das Gesetz bestimmt wird.¹⁷⁶ Diese Konkretisierung erfolgte primär durch Art. 150 bis Art. 154 ParlG. Während Art. 150 ParlG – wie aus der Überschrift hervorgeht – die «Allgemeine[n] Informationsrechte» zum Gegenstand hat und einen für alle Kommissionen und grundsätzlich für alle in ihren Zuständigkeitsbereich fallenden Sachbereiche geltenden Mindestanspruch auf Information normiert, enthalten die darauffolgenden Spezialnormen, worunter Art. 152 ParlG fällt, zwar weitergehende aber jeweils nur gewissen Kommissionen zustehende bzw. für gewisse Sachbereiche zur Verfügung stehende Informationsbeschaffungsrechte bzw. Informationsrechte. Art. 150 ParlG stellt mithin die *lex generalis* und der unten im Detail analysierte Art. 152 ParlG die *lex specialis* dar.¹⁷⁷

Art. 150 Abs. 1 ParlG stipuliert, dass die Kommissionen «zur Erfüllung ihrer Aufgaben» berechtigt sind, den Bundesrat zur Erteilung von Auskünften an Sitzungen einzuladen, von ihm Berichte zu verlangen und von ihm Unterlagen zur Einsicht zu erhalten. Die Rechte auf Information sind somit nicht thematisch, sondern rein funktional, d.h. durch die *Funktion der jeweiligen Kommission* und die ihr *zugewiesenen Aufgaben bzw. Sachbereiche* begrenzt.¹⁷⁸

Fällt ein Soft Law-Vorhaben somit in den Aufgabenbereich einer Kommission, könnte sie gestützt auf Art. 150 Abs. 1 ParlG Informationen dazu verlangen. Wie wir allerdings sogleich sehen werden, existiert für diesen Bereich mit Art. 152 Abs. 5 ParlG ein spezifischeres Informationsbeschaffungsrecht – das letztlich aber keinen weitergehenden Gehalt als Art. 150 Abs. 1 ParlG aufweist.¹⁷⁹ Gem. Art. 150 Abs. 2 ParlG haben die Kommissionen kein Recht auf Zugang zu Informationen aus den Mitberichtsverfahren und den Verhandlungen der Bundesratssitzungen oder zu solchen, die im Interesse des Staatsschutzes oder der Nachrichtendienste als geheim klassifiziert sind bzw. deren Kenntnisnahme durch

¹⁷² Art. 7 Abs. 1 ParlG.

¹⁷³ Art. 8 ParlG.

¹⁷⁴ LANZ, S. 111.

¹⁷⁵ LÜTHI, in: SGK BV, Art. 153, Rdn. 15.

¹⁷⁶ THURNHERR, in: BSK BV, Art. 153, Rdn. 2.

¹⁷⁷ VON WYSS, Kommentar ParlG, Art. 150, Rdn. 11 und Rdn. 21.

¹⁷⁸ Bericht SPK-N, BBl 2001 3467, 3600-3601.

¹⁷⁹ Siehe unten Teil 1/V.A.2.

Unberechtigte den Landesinteressen einen schweren Schaden zufügen kann. Da der Begriff der «Aussenpolitik» sehr facettenreich ist und unterschiedlichste Aktivitäten und Handlungsformen umfasst,¹⁸⁰ sind durchaus Konstellationen denkbar, in denen diese Geheimhaltungsinteressen greifen könnten. Im Kontext der Völkerrechtsetzung i.w.S., welche die Entstehung von Soft Law umfasst, ist es allerdings schwer vorstellbar, dass eine solche Konstellation je eintreten wird. Die von den Kommissionen erlangten Informationen unterliegen dem Geheimnisschutz¹⁸¹ und können somit nicht öffentlichkeitswirksam verwertet werden.¹⁸² Die Bestimmung sieht schliesslich einen Mechanismus für den Fall vor, dass Uneinigkeit über den Umfang der Informationsbeschaffungsrechte nach Abs. 1 besteht oder strittig ist, ob ein Gegenstand den in Abs. 2 definierten Geheimhaltungsinteressen unterfällt.¹⁸³ In der ersten Konstellation kommt die letztendliche Entscheidungshoheit dem Parlament zu; in der zweiten Konstellation verfügt der Bundesrat über mehr Einfluss und kann die Einsichtnahme verhindern, indem er einen Bericht vorlegt.¹⁸⁴

iii. Informationsvorstösse (Interpellation, Anfrage, Frage in der Fragestunde des NR)

Die sog. Informationsvorstösse, die Ausfluss der in Art. 169 Abs. 1 BV verbürgten Oberaufsicht sind und zugleich Aufträge i.S.v. Art. 171 Abs. 1 BV darstellen,¹⁸⁵ sind ein weiteres Mittel, um vom Bundesrat Informationen zu erlangen. So kann die Mehrheit einer Kommission und während der Session eine Fraktion oder ein einzelnes Ratsmitglied vom Bundesrat mittels der *Anfrage* und der (im Rat diskutierten) *Interpellation* Informationen «über Angelegenheiten des Bundes» einholen¹⁸⁶ – wozu die Aussenpolitik und das Soft Law im Besonderen zweifelsohne gehören.

Daneben können einzelne Nationalratsmitglieder dem Bundesrat Fragen zur aktuellen Regierungstätigkeit in der sog. *Fragestunde des Nationalrates* unterbreiten. Das zuständige Bundesratsmitglied beantwortet diese mündlich oder – bei Zeitmangel oder falls Fragen der weiteren Klärung bedürfen – schriftlich.¹⁸⁷ Die Fragestunde dient gem. Art. 31 Abs. 1 GRN¹⁸⁸ der «Behandlung aktueller Fragen» und ist somit bloss durch ein vages und subjektives Kriterium begrenzt; Soft Law-Vorhaben fallen grundsätzlich darunter.

Die Angaben, die aus Informationsvorstössen resultieren sind – im Gegensatz zu jenen, die gestützt auf die Informationsbeschaffungsrechte erlangt werden – öffentlich.¹⁸⁹ Deshalb ist der Anspruch begrenzter; der Bundesrat kann nicht nur Informationen verweigern, die den

¹⁸⁰ Siehe oben Teil 1/III.A.1.

¹⁸¹ Art. 150 Abs. 3 ParlG.

¹⁸² LANZ, S. 111, S. 228.

¹⁸³ Art. 150 Abs. 4 bis 7 ParlG.

¹⁸⁴ THURNHERR, in: BSK BV, Art. 153, Rdn. 35.

¹⁸⁵ LANZ, S. 111.

¹⁸⁶ Art. 6 Abs. 1 bzw. Art. 45 Abs. 1 Bst. a, Art. 118 Abs. 1 Bst. c und Bst. d, Art. 119 Abs. 1, Art. 125 ParlG.

¹⁸⁷ Art. 31 GRN; die nationalrätliche Fragestunde stützt sich ebenfalls auf Art. 125 ParlG, obwohl sie dort nicht erwähnt wird: GRAF, in: Kommentar ParlG, Art. 125, Rdn. 18.

¹⁸⁸ Geschäftsreglement des Nationalrates vom 03.10.2003, SR 171.13.

¹⁸⁹ LANZ, S. 112-113.

Geheimhaltungsinteressen nach Art. 7 Abs. 2 bzw. Art. 150 Abs. 2 ParlG unterfallen, sondern auch solche, die dem Amtsgeheimnis unterliegen.¹⁹⁰

iv. Anwendbarkeit auf und Relevanz für Soft Law

Wie bereits dargelegt, können mittels der oben beschriebenen Informationsbeschaffungsrechte grundsätzlich auch Informationen zu Soft Law-Vorhaben oder -Instrumenten eingeholt werden. Allerdings unterliegen die gestützt auf die individuellen Informationsbeschaffungsrechte sowie die Informationsbeschaffungsrechte der Kommissionen (Art. 7 und Art. 150 ParlG) erlangten Informationen dem Geheimnisschutz und können nicht öffentlichkeitswirksam verwertet werden. Anders ist dies für die mittels Anfrage, Interpellation und Frage im Nationalrat erzielten Informationen, die öffentlich sind und somit u.U. eine gewisse (politische) Tragweite bzw. Bedeutsamkeit erlangen können.¹⁹¹

Weiter zeichnen sich alle Informationsbeschaffungsrechte durch ein parlamentarisches Zugrecht (Holschuld) aus, d.h. dass sie ein *Tätigwerden* seitens eines Ratsmitgliedes oder eines parlamentarischen Organs erfordern. Dies setzt wiederum voraus, dass diese Organe zumindest Grundkenntnisse über den jeweiligen Informationsgegenstand besitzen. Gerade im Bereich von Soft Law-Vorhaben mag diese «Anfangsinformation» allerdings fehlen, nicht zuletzt aufgrund des Umstands, dass die Prozesse sehr diverse Themenbereiche berühren, insgesamt zahlreich sind und in verschiedenen Gremien und Institutionen stattfinden. Den unten erörterten Informationsrechten aus Art. 152 ParlG,¹⁹² die als exekutive Bringschuld ausgestaltet sind, kommt daher für die parlamentarische Mitwirkung eine sehr zentrale Bedeutung zu.

b. Sonstige Aufträge (Motion, Postulat)

Für die Aussenpolitik bzw. Soft Law sind weiter die Aufträge in Form der *Motion* oder des *Postulats*¹⁹³ von Bedeutung, die sowohl als Aufträge i.S.v. Art. 171 Abs. 1 BV als auch als Instrument der Oberaufsicht i.S.v. Art. 169 Abs. 1 BV zu werten sind. Ihre gesetzliche Konkretisierung erfolgte ebenfalls durch das ParlG. Wie die Informationsbeschaffungsrechte zeichnen sich auch die Aufträge durch ein Zugrecht (Holschuld) aus; ihre Ausübung erfordert einen Grundstock an relevanten Informationen zu einem Soft-Law Vorhaben.

Ein Postulat verpflichtet den Bundesrat dazu, zu überprüfen, ob ein Erlass oder eine konkrete Massnahme vorzunehmen ist (Art. 123 ParlG). Die Motion geht darüber hinaus und verpflichtet den Bundesrat dazu, einen Erlass der Bundesversammlung vorzulegen oder eine konkrete Massnahme vorzunehmen (Art. 120 Abs. 1 ParlG). Postulat und Motion sind also im Gegensatz zu den blossen Informationsinstrumenten der Anfrage und der Interpellation durch einen gestaltenden Charakter gekennzeichnet.¹⁹⁴ Antragsberechtigt sind gem. Art. 119 Abs. 1

¹⁹⁰ GRAF, in: Kommentar ParlG, Art. 125, Rdn. 9.

¹⁹¹ LANZ, S. 112-113.

¹⁹² Siehe unten Teil 1/V.A.3.

¹⁹³ Art. 6 Abs. 1 bzw. Art. 45 Abs. 1 Bst. a i.V.m. Art. 118 Abs. 1 Bst. a und Bst. b ParlG.

¹⁹⁴ LANZ, S. 135.

BV einzelne Ratsmitglieder oder parlamentarische Organe, d.h. eine Kommissionsmehrheit oder eine Fraktion.

Beide Instrumente werden im Bereich der Aussenpolitik rege genutzt.¹⁹⁵ Hinsichtlich des Soft Law könnten zum einen die *Massnahmen-Postulate* eine Rolle spielen. Hiernach hat der Bundesrat zu überprüfen, ob er eine bestimmte Massnahme zu treffen hat, wie z.B. zu *überprüfen*, ob einem spezifischen Soft Law-Instrument beizutreten ist. Da ein Postulat den Bundesrat jedoch nur zur *Überprüfung* und nicht zur *Vornahme* der Massnahme verpflichtet und so v.a. den Austausch zwischen Bundesversammlung und Bundesrat fördert,¹⁹⁶ könnten die *Massnahmen-Motionen* von grösserer Bedeutung sein. Mittels einer solchen könnte der Bundesrat z.B. *verpflichtet* werden, ein bestimmtes Soft Law-Vorhaben auf internationaler Ebene anzuregen und zu initiieren oder einem konkreten Soft Law-Instrument beizutreten. Auch Massnahmen-Motionen müssen jedoch die Zuständigkeitsverteilung zwischen Legislative und Exekutive im Bereich der Aussenpolitik achten.¹⁹⁷ Sofern eine konkrete Massnahme des Bundesrates durch eine Motion erreicht werden soll, die in seine Zuständigkeit fällt (z.B. einem Instrument beizutreten), kann er also hierzu grundsätzlich nicht verpflichtet werden. Beschliesst der Bundesrat von der Motion abzuweichen, hat er dies ausreichend zu begründen. Er wird sodann in den Räten regelmässig die Abschreibung beantragen. Sofern diese nicht zustimmen, greift allerdings die gesetzliche Folge des Art. 122 Abs. 5 ParlG, wonach der Bundesrat die Massnahme zu treffen hat.¹⁹⁸ Eine Massnahmen-Motion, die nicht in den alleinigen Zuständigkeitsbereich der Exekutive fällt, kann unproblematisch(er) angewendet werden. So z.B. eine Motion, die zum Inhalt hat, ein Soft Law-Projekt auf internationaler Ebene längerfristig anzustossen und zu planen.

c. Grundsatz- und Planungsbeschlüsse

Die Bundesversammlung wirkt gem. Art. 28 Abs. 1 ParlG an den «wichtigen Planungen» der Staatstätigkeit mit, was sich verfassungsrechtlich auf Art. 173 Abs. 1 Bst. g BV stützt. Die Planung erfolgt namentlich über sog. Grundsatz- und Planungsbeschlüsse gem. Art. 28 Abs. 4 ParlG. Dies sind «Vorentscheidungen, die festlegen, dass bestimmte Ziele anzustreben, Grundsätze und Kriterien zu beachten oder Massnahmen zu planen sind».¹⁹⁹ Angesichts des Erfordernisses einer politischen Planung im Hinblick auf ein strategisches Fernziel eignen sich Grundsatz- und Planungsbeschlüsse somit grundsätzlich nicht für konkrete Soft Law-Vorhaben.²⁰⁰ Vielmehr sind diese gerade Ausfluss einer solchen übergeordneten Planung.

¹⁹⁵ LANZ, S. 118 (Postulat); S. 122 (Motion).

¹⁹⁶ LANZ, 117-118.

¹⁹⁷ Zur Problematik der Massnahmen-Motion siehe ausführlich LANZ, Bundesversammlung und Aussenpolitik, S. 125-135.

¹⁹⁸ LANZ, S. 129.

¹⁹⁹ Art. 28 Abs. 2 ParlG.

²⁰⁰ Ebenfalls kritisch sieht dies LANZ, S. 134. Allerdings unterbreitete der Bundesrat dem Parlament die Vorlage zum Beitritt des Migrationspaktes durch einen Grundsatz- und Planungsbeschlusses in Form eines einfachen Bundesbeschlusses, siehe Botschaft UNO-Migrationspakt, BBl 2021 359, S. 37.

2. Spezifisch für die Aussenpolitik konzipierte Mitwirkungsinstrumente

a. Erklärungen

Der Stände- und der Nationalrat können jeweils Erklärungen zu «wichtigen Ereignissen oder Problemen der Aussen- oder Innenpolitik» abgeben.²⁰¹ Sie haben v.a. eine politische Bedeutung und beinhalten keine verbindliche Anweisung an den Bundesrat.

Der Anwendungsbereich dieser Erklärungen ist relativ begrenzt. Für Soft Law könnten sie einzig dann genutzt werden, wenn ein Vorhaben oder ein Instrument unter die Kategorie des «wichtigen Ereignisse[s]» fallen würde. Dies kann letztlich nur im Einzelfall abschliessend bewertet werden; allerdings wurde das Instrument bislang in der Praxis selten und v.a. dann genutzt, wenn die Öffentlichkeit eine Stellungnahme zu einer akuten aussenpolitischen Situation erwartete. Sie beinhalten demnach eher eine symbolische Meinungsäusserung zu aktuellen aussenpolitischen Themen, die von einer gewissen Tragweite sind, als eine implizite Handlungsanweisung an den Bundesrat zu einem konkreten Gegenstand.²⁰² Im Bereich des Soft Law werden die Erklärungen aus diesem Grund i.d.R. nicht zum Tragen kommen.

b. Genehmigung völkerrechtlicher Verträge

Wie bereits oben dargestellt, erstreckt sich das in Art. 166 Abs. 2 BV verankerte parlamentarische Genehmigungserfordernis gem. Wortlaut einzig auf Völkerrechtsverträge. Mittels Analogieschlusses wurde es auf weitere Völkerrechtsquellen und überdies auf hybride und privatrechtliche Verträge erstreckt. Auf Soft Law findet es hingegen keine Anwendung.²⁰³

Aus diesem Grund ist eine Erörterung der Art. 152 Abs. 3^{bis} und Art. 152 Abs. 3^{ter} ParlG hinfällig, da sich die dort genannte vorläufige Anwendung und die ebenfalls aufgeführte dringliche Kündigung auch nur auf völkerrechtliche Verträge beziehen und nicht analog auf Soft Law anwendbar sind.

3. Spezifisch für die Aussenpolitik und u.a. für Soft Law konzipierte Mitwirkungsinstrumente

Mit Art. 152 ParlG i.V.m. Art. 5b RVOV existieren in der Schweiz Mitwirkungsrechte der Kommissionen, die zwar nicht ausschliesslich aber unter anderem für Soft Law konzipiert wurden. Dabei ist zwischen den folgenden, in Abschnitt V im Detail erörterten Rechten zu unterscheiden: Art. 152 Abs. 5 ParlG sieht zunächst ein Informationsbeschaffungsrecht sowie ein Konsultationseinforderungsrecht vor. Aus dem Wortlaut («können [...] verlangen») geht hervor, dass diese beiden Rechte als Zugrechte und somit als Holschuld der Kommissionen ausgestaltet sind.²⁰⁴ Demgegenüber sind das in Art. 152 Abs. 2 und Abs. 3 ParlG verbriefte Informations- bzw. Konsultationsrecht als Bringschuld des Bundesrates konzipiert.²⁰⁵ Der Bundesrat hat die für die Aussenpolitik zuständigen Kommissionen über «wichtige

²⁰¹ Art. 32 Abs. 1 GRN bzw. Art. 27 Abs. 1 Geschäftsreglement des Ständerates vom 20.06.2003, SR 171.14 (GRS).

²⁰² LANZ, S. 252.

²⁰³ Siehe oben Teil 1/III.A.2.

²⁰⁴ Bericht SPK-N ParlG, BBl 2001 3467, 3604.

²⁰⁵ TRIPET CORDIER, in: Kommentar ParlG, Art. 152, Rdn. 21 und Rdn. 39.

aussenpolitische Entwicklungen» zu informieren und u.a. zu «wesentlichen Vorhaben» sowie zu den «Richt- und Leitlinien zum Mandat für bedeutende internationale Verhandlungen» zu konsultieren. Der Begriff der «wesentlichen Vorhaben» umfasst auch gewisse Soft Law-Vorhaben bzw. -Instrumente; dieser Gehalt von Art. 152 Abs. 3 ParlG wird durch Art. 5b RVOV verdeutlicht.

4. Ausschliesslich für Soft Law konzipierte Mitwirkungsinstrumente

In der Schweiz existieren keine Mitwirkungsrechte, die *ausschliesslich* für Soft Law konzipiert wurden. Die umfassende Erörterung des Art. 152 ParlG i.V.m. Art. 5b RVOV wird sogleich zeigen, dass die Informations- und die Konsultationspflicht zwar eindeutig gewisse Soft Law-Vorhaben bzw. -Instrumente erfasst, sich aber darüber hinaus auf weitere Gegenstände bzw. Völkerrechtsquellen und Handlungsformen erstreckt.

C. Zwischenfazit

In der Schweiz existieren allgemeine, spezifisch für die Aussenpolitik sowie spezifisch für die Aussenpolitik und unter anderem für Soft Law konzipierte Instrumente. Von den *allgemeinen* parlamentarischen Mitwirkungsinstrumenten eignen sich für die Mitwirkung an Soft Law v.a. die Informationsbeschaffungsrechte sowie die sonstigen Aufträge (Motion und Postulat); der Grundsatz- und Planungsbeschluss scheidet hingegen aufgrund seiner planerisch-strategischen Ausrichtung tendenziell für die Mitwirkung an Soft Law aus. Im Bereich der *spezifisch für die Aussenpolitik* konzipierten Mitwirkungsrechte ist der parlamentarische Genehmigungsvorbehalt nur auf Völkerrechtsverträge und bestimmte weitere Erscheinungsformen «harten» Rechts anwendbar – nicht aber auf Soft Law. Auch die Erklärungen des National- oder Ständerats eignen sich kaum für eine Mitwirkung an Soft Law. Aus dem Bereich der *spezifisch für die Aussenpolitik und unter anderem für Soft Law* konzipierten Mitwirkungsinstrumente stehen dem Parlament mit Art. 152 ParlG i.V.m. 5b RVOV aus rechtsvergleichender Perspektive betrachtet einmalige Mitwirkungsmöglichkeiten zur Verfügung. *Ausschliesslich für Soft Law* konzipierte parlamentarische Mitwirkungsinstrumente existieren in der Schweiz nicht. Selbst Art. 152 ParlG i.V.m. Art. 5b RVOV ist, wie sogleich im Detail erörtert wird, nicht auf Soft Law beschränkt.

V. Parlamentarische Mitwirkung nach Art. 152 ParlG

Was folgt ist eine eingehende Analyse des Art. 152 ParlG. In einem ersten Schritt werden die verschiedenen Arten der Mitwirkung, welche die Bestimmung vorsieht – nämlich die Information und die Konsultation – dargestellt. Dabei wird zunächst der Aspekt der Information beleuchtet, wobei eine Unterscheidung zwischen dem als Holschuld der Kommission ausgestalteten Informationsbeschaffungsrecht in Art. 152 Abs. 5 ParlG und dem als Bringschuld des Bundesrates konzipierten Informationsrecht in Art. 152 Abs. 2 und Abs. 3 *in fine* erfolgt (Teil 1/V.A.). Alsdann wird die Konsultation analysiert, wobei zwischen dem Konsultationseinfordersrecht, das als Zugrecht der Kommissionen und somit als Informationsholschuld ausgestaltet und in Art. 152 Abs. 5 ParlG verankert ist, und dem als Bringschuld in Art. 152 Abs. 3 ParlG verbrieften Konsultationsrecht unterschieden wird (Teil 1/V.B.). Bei der Analyse dieser vier Rechte liegt ein besonderes Augenmerk darauf, welches ihr Zweck ist, wie sie ausgestaltet sind, nach welchen Modalitäten sie funktionieren und auf

welche Mitwirkungsgegenstände sie sich beziehen. In einem weiteren Schritt wird auf die verschiedenen Mitwirkungsschwellen eingegangen, die den jeweiligen Mitwirkungsgegenständen der Information bzw. Konsultation zugeordnet sind; d.h. es wird nach der Bedeutung der qualifizierenden Adjektive («wichtig[...]», «wesentlich[...]» und «bedeutend[...]») gefragt (Teil 1/V.C.). Schliesslich wird erörtert, welche die an der Mitwirkung nach Art. 152 ParlG beteiligten Organe sind (Teil 1/V.D.). Daran anschliessend folgt ein Zwischenfazit (Teil 1/V.E.).

A. Information

1. Allgemeines

a. Zweck

Um an aussenpolitischen Fragen effektiv mitzuwirken zu können, sind das Parlament bzw. seine Organe zunächst auf relevante Information angewiesen.²⁰⁶ Im Regelungsbereich von Art. 152 ParlG stellt das Erhalten einschlägiger Informationen die Vorbedingung für die Ausübung des Konsultationsrechts dar. In einem grösseren Kontext gesehen ist das Recht auf Information notwendige Voraussetzung dafür, dass die Bundesversammlung ihrem gestalterischen Auftrag in der Aussenpolitik, der in Art. 166 Abs. 1 BV i.V.m. Art. 24 Abs. 1 ParlG vorgesehen ist, nachkommen kann.²⁰⁷

b. Begriff

Die Information (lat.: *informatio* = Bildung, Belehrung; *informare* = [durch Unterweisung] bilden, unterrichten; eigentlich = eine Gestalt geben, formen, bilden²⁰⁸) beinhaltet die Unterrichtung der Kommissionen über die in Art. 152 Abs. 2 und Abs. 3 *in fine* ParlG benannten Gegenstände bzw. über solche, die in einem von einer Kommission gestützt auf Art. 152 Abs. 5 ParlG dem Bundesrat unterbreiteten Informationsbegehren enthalten sind. Die Information stellt einen blossen Kenntniszuwachs seitens der Kommission dar und die Tätigkeit des Bundesrats verbleibt im «einseitigen» Kommunikationsbereich. Dass das Informieren lediglich der Wissensübertragung dient, ergibt sich daraus, dass Art. 152 ParlG die Konsultation als weitere Mitwirkungsart nennt; letztere zeichnet sich gerade durch ihre «Zweiseitigkeit» aus und dient als Vehikel für den in Art. 152 Abs. 1 ParlG angesprochenen «Meinungsaustausch».²⁰⁹

c. Verfassungsrechtliche Grundlage

Das Recht der Kommissionen, Informationsbegehren zu stellen bzw. Informationen automatisch zu erhalten, ist verfassungsrechtlich vorgesehen. Art. 153 Abs. 4 BV stipuliert, dass den Kommissionen zur Erfüllung ihrer Aufgaben Auskunfts-, Einsichts- und Untersuchungsbefugnisse zustehen. Während die Verfassungsnorm zwar einzig die Informationsbeschaffungsrechte (Holschuld) explizit anspricht, steht es dem Gesetzgeber frei, auch

²⁰⁶ In Art. 3 Abs. 1 BGMK wird explizit stipuliert, dass die Information Grundlage jeder Mitwirkung ist.

²⁰⁷ ODERMATT/TOPHINKE, in: Kommentar ParlG, Art. 24, Rdn. 5.

²⁰⁸ Duden, <www.duden.de/rechtschreibung/Information>; <www.duden.de/rechtschreibung/informieren> (zuletzt abgerufen am 29.11.2021).

²⁰⁹ Siehe unten Teil 1/V.B.1.b.

Informationsrechte (Bringschuld) – die keinen Wissensvorsprung und kein aktives Tun seitens der Kommissionen erfordern – vorzusehen.²¹⁰ Im Rahmen von Art. 152 ParlG hat der Gesetzgeber beide Typen von Rechten geschaffen, die nun nacheinander erläutert werden.

2. Informationsbeschaffungsrecht (Holschuld)

a. Ausgestaltung

Das Informationsbeschaffungsrecht der Kommissionen wird in Art. 152 Abs. 5 ParlG vorgesehen. Dieses gibt den für die Aussenpolitik zuständigen Kommissionen und anderen zuständigen Kommissionen das Recht, vom Bundesrat Informationen zu «verlangen». Aus dem Wortlaut ergibt sich, dass das Informationsbeschaffungsrecht als Zugrecht ausgestaltet und somit als Informationsholschuld konzipiert ist; der Bundesrat muss somit Informationen nur auf ein entsprechendes Begehren der Kommission hin zur Verfügung stellen. Das Einreichen eines Gesuches erfordert allerdings ein Mindestmass an Vorwissen über den fraglichen Gegenstand. Das Informationsbeschaffungsrecht ist diesbez. voraussetzungsvoller gehalten als das Informationsrecht gem. Art. 152 Abs. 2 und Abs. 3 *in fine* ParlG, welches eine automatische Information vorsieht; dafür ist der Kreis der Informationsberechtigten²¹¹ und der Informationsgegenstände²¹² beim Informationsbeschaffungsrecht weiter gefasst als beim Informationsrecht.

b. Zeitpunkt, Modalitäten und Beschaffenheit der Information

Da das Informationsbeschaffungsrecht als Zugrecht ausgestaltet ist, wählen die Kommissionen den Zeitpunkt, in dem sie das Informationsbegehren stellen, selbstredend selber.

Art. 152 Abs. 5 ParlG schweigt sich über die Modalitäten, d.h. in welchen Formen die Kommissionen die Informationen einfordern bzw. wie der Bundesrat diese an die Kommissionen herauszugeben hat, aus. Wie bereits erwähnt, stellt Art. 152 Abs. 5 ParlG im Verhältnis zu Art. 150 ParlG die *lex specialis* dar und geht somit vor.²¹³ Art. 150 ParlG bleibt als *lex generalis* allerdings insofern anwendbar, als er Aspekte regelt, die durch die speziellere Norm nicht abgedeckt sind.²¹⁴ In Art. 150 Abs. 1 ParlG sind immerhin vier Möglichkeiten beschrieben, die der Kommission zur Verfügung stehen, um vom Bundesrat Informationen zu erhalten: Die mündliche Information durch den Bundesrat im Rahmen von Kommissionsitzungen; die Unterbreitung von Berichten; die Einsicht in Unterlagen; und – das Einverständnis des Bundesrates vorausgesetzt – die Befragung von Personen, die im Dienste des Bundes stehen. Da Art. 150 ParlG als Mindestanspruch verstanden wird,²¹⁵ müssen den Kommissionen im Kontext des Art. 152 Abs. 5 ParlG zumindest diese Möglichkeiten bzw. Modalitäten der Informationsbeschaffung zur Verfügung stehen.²¹⁶

²¹⁰ THURNHERR, in: BSK BV, Art. 153, Rdn. 32.

²¹¹ Siehe unten Teil 1/V.D.

²¹² Siehe unten Teil 1/V.A.2.d. und Teil 1/V.A.3.d.

²¹³ Siehe oben Teil 1/IV.B.1.a.ii.

²¹⁴ KRAMER, S. 114.

²¹⁵ VON WYSS, in: Kommentar ParlG, Art. 150 ParlG, Rdn. 11.

²¹⁶ Siehe TRIPET CORDIER, in: Kommentar ParlG, Art. 152, Rdn. 18.

Art. 152 Abs. 5 ParlG besagt auch nichts zur Beschaffenheit der Information, die der Bundesrat auf Verlangen zur Verfügung zu stellen hat; anders als beim Informationsrecht, bei dem die Information gem. Art. 152 Abs. 2 ParlG sowohl in quantitativer als auch qualitativer Hinsicht «umfassend» zu sein hat.²¹⁷ Gem. dem sich aus Art. 150 Abs. 1 ParlG ergebenden Informationszweck, der auch im Kontext von Art. 152 Abs. 5 ParlG seine Geltung hat, dient die Information der Erfüllung der Aufgaben der Kommission. Dies liefert einen, wenn auch relativ abstrakten, Hinweis zur Beschaffenheit der Information. Besteht zwischen Kommission und Bundesrat Uneinigkeit darüber, ob die Information zwecks Erfüllung der Aufgaben notwendig ist, so entscheidet gem. Art. 150 Abs. 3 ParlG – der auch im Kontext des Art. 152 Abs. 5 ParlG zum Tragen kommt – das Präsidium der Kommission endgültig. Somit hat die Legislative die Deutungshoheit über den Umfang der ihr zustehenden Information; es ist somit letztlich die Kommission, die darüber befindet, ob die Information genügend «umfassend» ist.

c. Geheimnisschutz

Art. 150 Abs. 3 ParlG besagt weiter, dass die Kommissionen geeignete Vorkehren zu treffen haben, um den Geheimnisschutz zu wahren. Die einzelnen Kommissionsmitglieder sind überdies gem. Art. 8 ParlG an das Amtsgeheimnis gebunden. Diese allgemeinen Regeln sind auch im Kontext der Spezialnorm von Art. 152 Abs. 5 ParlG zu beachten und haben im Kontext der Aussenpolitik, bzw. des Soft Law als spezifische Facette der Aussenpolitik, sogar eine gesteigerte Bedeutung, da die Preisgabe von Informationen (z.B. betreffend die Schweizer Verhandlungsstrategie) der Schweiz zum Nachteil gereichen könnte.²¹⁸

d. Mitwirkungsgegenstände

Der Wortlaut des Art. 152 Abs. 5 ParlG, der das Informationsbeschaffungsrecht zum Gegenstand hat, präzisiert nicht, zu welchen Gegenständen die Kommissionen Informationen einholen können. Dies im Gegensatz zu Art. 152 Abs. 2 ParlG, der das Informationsrecht der Kommissionen auf «wichtige aussenpolitische Entwicklungen» beschränkt.²¹⁹

Das Informationsbeschaffungsrecht gilt allerdings hinsichtlich der möglichen Informationsgegenstände nicht uneingeschränkt. Vielmehr ergibt sich aus der Systematik, dass die Informationen die Aussenpolitik betreffen müssen. Dies geht zunächst aus der Überschrift von Art. 152 ParlG hervor, die «Information und Konsultation im Bereich der Aussenpolitik» lautet. Weiter begrenzt Art. 150 Abs. 1 ParlG, der auch diesbez. im Kontext des Art. 152 Abs. 5 ParlG gilt,²²⁰ den Umfang des Informationsbeschaffungsrechts funktional, da die Informationen der Erfüllung der Aufgaben der Kommissionen dienen müssen. Die Gegenstände, zu denen Informationen eingeholt werden, müssen somit die der Kommission zugewiesenen Aufgaben bzw. Sachbereiche betreffen. Da die Organe, die Informationen verlangen können, in Art. 152 Abs. 5 ParlG mit «für die Aussenpolitik zuständigen Kommissionen» und «andere[n] zuständige[n] Kommissionen»²²¹ umschrieben sind, ergibt

²¹⁷ Siehe sogleich unter Teil 1/V.A.3.b.

²¹⁸ LANZ, S. 228.

²¹⁹ LANZ, S. 228.

²²⁰ Siehe oben Teil 1/V.A.2.b.

²²¹ Siehe dazu unten Teil 1/D.2.

sich, dass diese gestützt auf die Bestimmung einzig Informationen zu aussenpolitischen Fragen einholen können.²²² Nicht nur eine systematische, sondern auch eine historische Auslegung deutet auf dieses Resultat hin; gem. der Materialien können die Kommissionen Informationen «zu irgendeiner aussenpolitischen Frage» verlangen.²²³ Das Wort «irgendeiner» zeigt denn auch deutlich auf, dass die Frage weder «wesentlich» noch «wichtig» sein muss,²²⁴ d.h. es gibt keine Mitwirkungsschwelle wie bei Art. 152 Abs. 2 und Abs. 3 *in fine* ParlG.²²⁵ Somit fallen alle Soft Law-Vorhaben bzw. -Instrumente unter den Begriff.

Die einzige Ausnahme bilden Informationen, die unter die Geheimhaltung nach Art. 150 Abs. 2 ParlG fallen,²²⁶ der auch diesbez. im Kontext des Art. 152 ParlG Anwendung findet.²²⁷ Dabei dürfte allerdings bloss Bst. a (Informationen aus den Mitberichtsverfahren und den Verhandlungen des Bundesrates) für Soft Law-Vorhaben einschlägig sein. Es ist schwer vorstellbar, dass Bst. b (im Interesse des Staatsschutzes oder der Nachrichtendienste als geheim klassifizierte Informationen; oder solche deren Kenntnisnahme durch Unberechtigte den Landesinteressen einen schweren Schaden zufügen kann) im Kontext von Soft Law-Prozessen je erfüllt sein wird.

3. Informationsrecht (Bringschuld)

a. Ausgestaltung

Das Informationsrecht ist primär in Art. 152 Abs. 2 Satz 1 ParlG verbrieft und beinhaltet das Recht der Ratspräsidien und der für die Aussenpolitik zuständigen Kommissionen, ohne deren Zutun vom Bundesrat «regelmässig, frühzeitig und umfassend über wichtige aussenpolitische Entwicklungen» informiert zu werden. Weiter sieht Art. 152 Abs. 3 *in fine* ParlG vor, dass der Bundesrat die für die Aussenpolitik zuständigen Kommissionen über den Stand der Realisierung wesentlicher Vorhaben sowie über den Fortgang bedeutender internationaler Verhandlungen informiert. Der Wortlaut beider Bestimmungen – «[d]er Bundesrat informiert [...]» bzw. «[e]r informiert [...]» – bringt zum Ausdruck, dass es sich um eine Pflicht des Bundesrates handelt, welcher er ohne Aufforderung bzw. Aktivwerden der Kommissionen nachzukommen hat. Zur Umschreibung dieses Charakteristikums wird regelmässig das Bild der «Bringschuld» verwendet.²²⁸ Die Ausgestaltung als Bringschuld ist zentral für eine effektive Mitwirkung seitens der Kommissionen, da diese zu den genannten Gegenständen nicht notwendigerweise über (grundlegendes) Vorwissen verfügen und das Informationsgefälle zwischen Bundesrat und Kommissionen u.U. nicht unerheblich ist.²²⁹

²²² Wobei auch diese Beschränkung dadurch relativiert wird, dass die Deutungshoheit über den Aufgabenkreis der Kommissionen diesen selbst zukommt; siehe oben Teil 1/V.A.2.b.

²²³ Bericht SPK-N ParlG, BBl 2001 3467, 3604.

²²⁴ So auch SÄGESSER, Informations- und Konsultationsrechte, S. 378; LANZ, S. 228 und S. 234.

²²⁵ Siehe dazu unten Teil 1/V.C.

²²⁶ LANZ, S. 228; zum Vorgehen bei Uneinigkeit, ob eine Information der Geheimhaltung unterliegt, siehe Teil 1/IV.B.1.a.ii.

²²⁷ TRIPET CORDIER, in: Kommentar ParlG, Art. 152, Rdn. 18.

²²⁸ TRIPET CORDIER, in: Kommentar ParlG, Art. 152, Rdn. 21.

²²⁹ EHRENZELLER, Bundesversammlung, S. 1711.

Für den Spezialfall, dass Dringlichkeit besteht, erwähnt Art. 152 Abs. 4 Satz 1 ParlG das Recht der Präsidentinnen bzw. Präsidenten der für die Aussenpolitik zuständigen Kommissionen vom Bundesrat konsultiert zu werden. Die Bestimmung nennt zwar einzig die Konsultation explizit; da das Verfügen über Informationen allerdings die Vorbedingung für deren Durchführung darstellt, kann das Informationsrecht als impliziter Gehalt von Art. 152 Abs. 4 Satz 1 ParlG verstanden werden. Die Präsidentinnen bzw. Präsidenten der für die Aussenpolitik zuständigen Kommissionen wiederum trifft gem. Satz 2 die Pflicht, ihre Kommissionen umgehend zu informieren; es handelt sich auch hier um eine Bringschuld.

b. Zeitpunkt, Modalitäten und Beschaffenheit der Information

Das in Art. 152 Abs. 2 und Abs. 3 *in fine* ParlG verankerte *Informationsrecht* ist, wie erwähnt, als Bringschuld des Bundesrates ausgestaltet. Es ist demnach Sache des Bundesrates, den angemessenen Zeitpunkt und die Modalitäten zu bestimmen. Allerdings schränkt der Wortlaut des Art. 152 ParlG den Spielraum des Bundesrates dahingehend ein, dass er «regelmässig, frühzeitig und umfassend» zu informieren hat.

Die Adverbien «regelmässig» und «frühzeitig» betreffen beide den Zeitpunkt der Informationsgabe. «*Regelmässig*» bedeutet nicht bloss, dass in ungefähr gleich grossen Zeitabständen²³⁰ über die zu diesem Zeitpunkt aktuellen Geschäfte einmalig zu informieren ist. Vielmehr wohnt diesem Begriff auch die Idee der kontinuierlichen Information zu einem bestimmten Gegenstand inne. Dies ergibt sich aus einer systematischen Auslegung, konkret aus Art. 152 Abs. 3 *in fine* ParlG, der stipuliert, dass der Bundesrat «über den Stand der Realisierung dieser [wesentlichen] Vorhaben» und «über den Fortgang der [bedeutenden internationalen] Verhandlungen» zu informieren hat. Die Worte «Stand» und «Fortgang» implizieren, dass fortlaufend zu informieren ist. Dies ist v.a. mit Blick auf regulatorische Vorhaben zentral, da die Aushandlung von Instrumenten oft Jahre in Anspruch nimmt. Im Verlaufe der Zeit können sich nicht nur neue inhaltliche Fragen ergeben. Es wird u.U. auch entschieden, in welcher Form – als «hartes» Völkerrecht oder als Soft Law – ein Instrument erlassen werden soll, da es gegenwärtig vorkommt, dass die endgültige Natur des Instruments zu Beginn eines Prozesses explizit offengelassen wird.²³¹

Weiter muss «*frühzeitig*» informiert werden. Gerade diesem Attribut kommt im Kontext des Soft Law eine erhöhte Bedeutung zu. Wie oben dargelegt, unterscheidet sich Soft Law von den Völkerrechtsquellen hinsichtlich seiner Wirkungsentfaltung in entscheidender Weise. Insgesamt lässt sich der Eintritt der Bindungswirkung bei Soft Law schwerer erklären und durch den Staat auch weniger gut kontrollieren als beim Völkerrechtsvertrag, bei dem er mittels Ratifikation bzw. Kündigung völkerrechtliche Verpflichtungen eingehen bzw. sich ihrer entledigen kann.²³² Daraus folgert der Bundesrat, dass die Schweiz möglichst frühzeitig auf den Inhalt von Soft Law-Instrumenten Einfluss nehmen soll.²³³ Dies wiederum bedeutet, dass auch die parlamentarische Mitwirkung möglichst früh, d.h. zu einem Zeitpunkt, in dem das

²³⁰ TRIPET CORDIER, in: Kommentar ParlG, Art. 152, Rdn. 21.

²³¹ Siehe oben Teil 1/II.B.

²³² Siehe im Einzelnen oben Teil 1/II.C.

²³³ So der Bericht des Bundesrates über die erweiterte Beteiligung des Parlaments im Bereich der Aussenpolitik zuhanden der APK-S, 23.03.2016 (vertrauliches Dokument), S. 1 und S. 4.

entsprechende Instrument noch geprägt werden kann, stattzufinden hat. COTTIER verwendet zur Umschreibung dieser Idee der frühzeitigen Mitwirkung den Begriff des «Front-Loading».²³⁴ Das Wort versinnbildlicht auch trefflich, was mit «frühzeitig» in Art. 152 Abs. 2 ParlG mit Blick auf Soft Law gemeint ist.

Schliesslich muss der Bundesrat «*umfassend*» informieren, was die Beschaffenheit, d.h. die Menge und Qualität der Informationen betrifft. Umfassend ist nicht zwingendermassen immer damit gleichzusetzen, dass den Kommissionen die gesamten Informationen zu einem Gegenstand zu unterbreiten sind. Eine solche «Informationsflut» kann u.U. der effektiven parlamentarischen Mitwirkung sogar abträglich sein. Vielmehr sind die Kommissionen mit Blick auf den erwähnten Informationszweck so zu informieren, dass sie ihre Aufgabe – d.h. ihren gestalterischen Auftrag in der Aussenpolitik – tatsächlich wahrnehmen können. Im Kontext der Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik wird diese Idee in Art. 3 Abs. 3 BGMK explizit gemacht, indem stipuliert wird, dass die Information so zu gestalten ist, «dass sie es den Kantonen erleichtert, ihren Beitrag an die bessere innenpolitische Abstützung der Aussenpolitik des Bundes zu leisten». In der Botschaft dazu wird ausgeführt, dass u.U. ein gestaffeltes Vorgehen zielführend ist; d.h. dass die Kenntnissgabe mehrstufig erfolgt, beispielsweise zunächst in Form eines Inventars oder einer Liste und bei Bedarf mittels detaillierterer Unterlagen.²³⁵ Solche Listen werden den Kommissionen zu gewissen Themen bereits heute unterbreitet; für den Bereich des Soft Law wird solchen Listen ein heute noch nicht vollumfänglich genutztes Informationspotential zugeschrieben.²³⁶ In gewissen Konstellationen kann es der effektiven Aufgabenerfüllung der Kommissionen allerdings auch dienlich sein, wenn sie von Beginn an über relativ detaillierte Information verfügen.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass Art. 152 Abs. 2 ParlG stipuliert, dass die Informationsgabe «regelmässig, frühzeitig und umfassend» zu erfolgen hat. Obwohl die drei Begriffe zunächst relativ offen scheinen, gewinnen sie stark an Kontur, wenn sie im Lichte der Charakteristika des Soft Law und seiner Entstehungsprozesse sowie des Informationszwecks, nämlich der Erfüllung der Aufgaben der Kommissionen (d.h. der effektiven Mitwirkung an der Aussenpolitik) gelesen werden.

c. Geheimnisschutz

In Sachen Geheimnisschutz ist auf das im Kontext des Informationsbeschaffungsrechts Gesagte zu verweisen, das auch im Bereich des Informationsrechts gilt.²³⁷

d. Mitwirkungsgegenstände

Der Bundesrat ist gem. Art. 152 Abs. 2 ParlG gehalten, über «wichtige aussenpolitische Entwicklungen» zu informieren. Die potentiellen Informationsgegenstände sind somit sehr weit gefasst; nichtsdestotrotz ist im Folgenden im Detail zu klären, inwiefern die Prozesse, in denen Soft Law entsteht, darunterfallen.

²³⁴ COTTIER, Strukturwandel S. 220; vgl. auch ders., Front-Loading S. 35 ff.

²³⁵ Botschaft BGMK, BBl 1998 II 1163, 1168.

²³⁶ BR, Mitwirkungsbericht, S. 16, 18, 20.

²³⁷ Siehe oben Teil 1/V.A.2.c.

Der Begriff «Entwicklungen» ist weiter als jener der «Vorhaben» im Kontext des Konsultationsrechts, der eine aktive Rolle der Schweiz hinsichtlich eines konkret in Frage stehenden aussenpolitischen Unterfangens impliziert. Die aussenpolitischen «Entwicklungen» können auch Vorgänge betreffen, hinsichtlich derer die Schweiz eine bloss passive, beobachtende Rolle einnimmt.²³⁸

Dass die Völkerrechtsetzung i.w.S., einschliesslich Soft Law, unter den Begriff der «ausserpolitische[n] Entwicklungen» fällt, erschliesst sich bereits aus der Entstehungsgeschichte der Bestimmung. Die Formulierung der Vorgängernorm, Art. 47^{bis}a Abs. 3 GVG, war detaillierter als Art. 152 Abs. 2 ParlG und verlangte, dass der Bundesrat «über die Entwicklung der aussenpolitischen Lage, über die Vorhaben im Rahmen von internationalen Organisationen und über die Verhandlungen mit auswärtigen Staaten» informiert. Gerade «Vorhaben von internationalen Organisationen» betreffen regelmässig die Normsetzung, seien es im Rahmen einer internationalen Organisation erarbeitete Völkerrechtsverträge oder Soft Law bzw. durch diese unilateral gesetztes «hartes» oder «weiches» Völkerrecht. Den Materialien zu Art. 152 Abs. 2 ParlG ist zu entnehmen, dass mit der Wendung «wichtige aussenpolitische Entwicklungen» die Aufzählung in der Vorgängernorm zusammengefasst wurde,²³⁹ womit belegt ist, dass auch die Völkerrechtsetzung i.w.S. darunter zu subsumieren ist.

Das gleiche Resultat fördert eine systematische Auslegung zu Tage. Der Bundesrat hat nämlich nicht ausschliesslich über den in Art. 152 Abs. 2 ParlG erwähnten Gegenstand zu informieren, sondern gem. Abs. 3 *in fine* auch «über den Stand der Realisierung dieser [wesentlichen] Vorhaben» und «über den Fortgang der [bedeutenden internationalen] Verhandlungen». Wie wir später sehen werden, sind gewisse Soft Law-Vorhaben bzw. -Instrumente als wesentliche Vorhaben und Prozesse, in denen sie entstehen, u.U. als bedeutende internationale Verhandlungen zu werten.²⁴⁰ Daraus ergibt sich, dass dem in Art. 152 Abs. 3 *in fine* ParlG vorgesehenen Informationsrecht auch die «weiche» Völkerrechtsetzung unterfällt. Da Abs. 3 *in fine* sich allerdings bloss auf «follow up»-Informationen und somit auf sich bereits im Gange befindliche Vorhaben bzw. Verhandlungen bezieht, kommt Abs. 2 gerade dann eine Bedeutung zu, wenn die Schweiz erst erwägt, sich an einem Soft Law-Prozess zu beteiligen oder sich ein bereits bestehendes Instrument «anzueignen»²⁴¹.

Dass der Begriff der «wichtige[n] aussenpolitische[n] Entwicklungen» sehr weit zu verstehen ist und namentlich auch die Entstehung von Soft Law umfasst, ergibt sich auch aus dem Sinn und Zweck der Bestimmung. Art. 152 Abs. 3 ParlG gibt den Kommissionen nämlich mit der Konsultation ein konkretes Instrument an die Hand, mittels dessen sie ihrer gestalterischen Rolle in der Aussenpolitik – welche eindeutig auch die Völkerrechtsetzung i.w.S. umfasst – nachkommen und diese ausfüllen können. Die Abgabe von Stellungnahmen und die Erarbeitung von Positionen kann indessen nur erfolgen, wenn die Kommissionen über die entsprechenden völkerrechtlichen Normsetzungsprojekte informiert sind. Auch eine geltungszeitliche Auslegung des Begriffs «ausserpolitische Entwicklungen» legt nahe, dass

²³⁸ Siehe dazu auch unten Teil 1/V.B.3.c.i.

²³⁹ Bericht SPK-N ParlG, BBl 2001 3467, 3603.

²⁴⁰ Siehe unten Teil 1/V.B.3.c.ii.

²⁴¹ Siehe oben Teil 1/II.A.4.b.

Soft Law-Vorhaben dazugehören müssen, da Soft Law eine zunehmend wichtige und die Völkerrechtsquellen zunehmend ablösende Regulierungsform darstellt.²⁴²

Insgesamt umfassen somit die «ausserpolitische[n] Entwicklungen» zweifelsohne auch für die Schweiz potentiell relevante Soft Law-Vorhaben bzw. -Instrumente. Die einzige Einschränkung ergibt sich aus dem Zusatz «wichtig[...]», der die weiter unten analysierte Mitwirkungsschwelle betrifft.²⁴³

Eine Besonderheit besteht bei Dringlichkeit; dann werden gem. Art. 152 Abs. 4 ParlG nicht die Kommissionen, sondern deren Präsidentinnen bzw. Präsidenten konsultiert, die umgehend die Kommissionen informieren. Aus dem Normtext bzw. der Entstehungsgeschichte ergibt sich nicht eindeutig, ob die entsprechende Information einzig den Umstand betrifft, dass die Präsidentinnen bzw. Präsidenten konsultiert worden sind; oder ob sie sich auch auf den Inhalt bezieht, zu dem konsultiert wurde. Sinn und Zweck des Informationsrechts, nämlich als für die Aussenpolitik zuständige Kommission ohne eigenes Zutun umfassend über «wichtige ausserpolitische Entwicklungen» informiert zu werden, spricht für letztere Option.

B. Konsultation

1. Allgemeines

a. Zweck

Art. 152 ParlG sieht neben der Information die Mitwirkungsform der Konsultation vor. Da die Kommissionen im Rahmen der Konsultation ihre Positionen und Standpunkte zu gewissen ausserpolitischen Fragen einbringen können, dient diese zunächst der innenpolitischen Abstützung der Aussenpolitik. Spezifisch im Bereich der Völkerrechtsetzung i.w.S. ist sie ausserdem wesentlich für die Beachtung und Schonung der Stammfunktion des Parlaments.²⁴⁴ Dies trifft im Kontext des Soft Law sogar in erhöhtem Masse zu, da weitergehende Mitwirkungsrechte, die beim «harten» Völkerrecht greifen (v.a. das Genehmigungserfordernis) für Soft Law gerade nicht zur Verfügung stehen.²⁴⁵ Vor diesem Hintergrund bezeichnet TRIPET CORDIER das Konsultationsrecht aus Art. 152 Abs. 3 ParlG zu Recht als «eines der wichtigsten Mitwirkungsrechte des Parlaments»,²⁴⁶ und LANZ erblickt darin «ein die Gewaltenteilung schonendes Instrument».²⁴⁷

b. Begriff

Eine Konsultation (lat.: *consultatio* = Beratschlagung; *consultare* = um Rat fragen, überlegen²⁴⁸) ist weitergehender als die reine Information nach Art. 152 Abs. 2 und Abs. 3 *in fine*

²⁴² Siehe oben Teil 1/I.B.3.

²⁴³ Siehe unten Teil I/V.C.

²⁴⁴ Das ParlG nennt die Zwecke der Mitwirkung nicht; anders Art. 2 BGMK, der den Zweck der Mitwirkung in ähnlicher, allerdings auf die Kantone bezogener Weise umschreibt.

²⁴⁵ Siehe oben Teil 1/III.A.2. und Teil 1/IV.B.2.b.

²⁴⁶ TRIPET CORDIER, in: Kommentar ParlG, Art. 152, Rdn. 30.

²⁴⁷ LANZ, S. 224.

²⁴⁸ Duden, <www.duden.de/rechtschreibung/Konsultation>; <www.duden.de/rechtschreibung/konsultieren> (zuletzt abgerufen am 29.11.2021).

ParlG. Der Bundesrat hat den Kommissionen im Rahmen der Konsultation die Möglichkeit zu geben, zu bestimmten Themenbereichen eine Stellungnahme abzugeben²⁴⁹ und Anträge zu stellen.²⁵⁰ Im Gegensatz zur blossen Information ist die Konsultation damit nicht einseitige Kenntnisvermittlung, sondern vielmehr «zweiseitig», da der Bundesrat eine Antwort erhält, die ihn zur Erörterung zwingt. Das Instrument der Konsultation operationalisiert somit den in Art. 152 Abs. 1 ParlG erwähnten «gegenseitigen Kontakt und Meinungsaustausch».

Die Konsultation lässt somit einen Dialog entstehen, auf den der Bundesrat inhaltlich eintreten muss. Allerdings kommt die Konsultation, wie sie in Art. 152 ParlG und in weiteren Bestimmungen des Erlasses²⁵¹ vorgesehen wird, nicht einem Vetorecht gleich.²⁵² Ein solches wird im Bereich der «harten» Völkerrechtsetzung auch als verfassungsrechtlich problematisch angesehen, da die nur mittelbar demokratisch legitimierten Kommissionen gem. Art. 153 Abs. 3 BV keine rechtsetzenden Beschlüsse fassen dürfen.²⁵³ Vor diesem Hintergrund lehnt LANZ das Vetorecht, das den zuständigen Kommissionen beider Räte im Kontext der vorläufigen Anwendung und der dringlichen Kündigung völkerrechtlicher Verträge gem. Art. 152 Abs. 3^{ter} ParlG zukommt, ab.²⁵⁴ Für vorliegende Zwecke ist interessant, dass diese Norm ausdrücklich statuiert, dass der Bundesrat unter den genannten Voraussetzungen auf die vorläufige Anwendung und die dringliche Kündigung zu verzichten hat; ein solcher Zusatz, der eine imperative Handlungsanleitung enthält, fehlt bei der Konsultation gem. Art. 152 Abs. 3 ParlG allerdings gerade. Auch im Kontext des Art. 151 ParlG, der die Konsultation der Kommissionen beim Erlass von Verordnungen regelt, wird die Konsultation als ein milderer Mittel der Einflussnahme verstanden,²⁵⁵ dem keine rechtliche Bindungswirkung für den Bundesrat zukommt.²⁵⁶ Neben der systematischen führt auch die historische Auslegung zum Ergebnis, dass das Konsultationsergebnis den Bundesrat nicht bindet. Der Begriff der Konsultation wurde bereits im Kontext des Art. 47^{bis}a GVG dahingehend verstanden und die Idee einer obligatorischen Berücksichtigung der Stellungnahme durch den Bundesrat ausdrücklich abgelehnt.²⁵⁷ Insgesamt handelt es sich bei der Konsultation im Kontext von Art. 152 Abs. 3 ParlG somit *nicht* um ein *Weisungs- oder Mitentscheidungsrecht*.²⁵⁸

Während der Bundesrat die Stellungnahme somit nicht zwingend zu berücksichtigen hat,²⁵⁹ stellt sich die Frage, inwiefern die Konsultation den Bundesrat anderweitig verpflichtet. In systematischer Hinsicht ergibt sich aus dem im übergeordneten Recht verankerten Grundsatz von Treu und Glauben,²⁶⁰ der auch zwischen Staatsorganen zum Tragen kommt,²⁶¹ dass sich

²⁴⁹ Bericht SPK-N ParlG, BBl 2001 3467, 3604.

²⁵⁰ TRIPET CORDIER, in: Kommentar ParlG, Art. 152, Rdn. 31.

²⁵¹ Z.B. Art. 22 Abs. 3 und Art. 151 ParlG.

²⁵² GRAF, in: Kommentar ParlG, Art. 151, Rdn. 10.

²⁵³ LANZ, S. 235, Rdn. 468.

²⁵⁴ LANZ, S. 216.

²⁵⁵ THURNHERR, in: BSK BV, Art. 153, Rdn. 16.

²⁵⁶ SÄGESSER, Informations- und Konsultationsrechte, S. 288.

²⁵⁷ TRIPET CORDIER, in: Kommentar ParlG, Art. 152, Rdn. 7.

²⁵⁸ TRIPET CORDIER, in: Kommentar ParlG, Art. 152, Rdn. 31.

²⁵⁹ TRIPET CORDIER, in: Kommentar ParlG, Art. 152, Rdn. 28.

²⁶⁰ Art. 5 Abs. 3 BV.

²⁶¹ BIAGGINI, OFK BV, Art. 5, Rdn. 25.

der Bundesrat mit der Position der Kommission zumindest *ernsthaft auseinandersetzen* muss.²⁶² Auch der zweiseitige Charakter der Konsultation, durch den sie sich von der einseitigen Information unterscheidet, legt dies nahe. Weiter entspricht dies dem Sinn und Zweck des Instruments der Konsultation, der darin liegt, das «Modell der kooperierenden Gewalten»²⁶³ im Konkreten zu verwirklichen: Die Stellungnahmen der Kommissionen ermöglichen es dem Bundesrat nämlich, sein intendiertes Vorgehen einer erneuten Prüfung zu unterziehen und Vorschläge bzw. Empfehlung zu anderweitigem Handeln in Erwägung zu ziehen – oder aber er wird in seinem Vorgehen bestätigt. Nur wenn der Bundesrat die Stellungnahme ernsthaft prüft, kann diese impuls- bzw. zäsurartig oder bestätigend auf den Bundesrat einwirken.

Während sich der Bundesrat mit der Stellungnahme zwar ernsthaft auseinanderzusetzen hat, ist er – wie dargelegt – an diese nicht gebunden. Dies wirft die Frage auf, unter welchen Umständen er von ihr *abweichen* darf. Im Kontext des BGMK argumentierte der Bundesrat, dass er von einer Stellungnahme abweichen könne, «wenn er dies unter Würdigung aller für die Verhandlungsführung und aller für einen aussenpolitischen Entscheid massgebenden aussen- und innenpolitischen Faktoren für *erforderlich* erachtet».²⁶⁴ Der Massstab der «Erforderlichkeit» impliziert, dass diese Schwelle relativ hoch anzusetzen ist.

Um zu einem Ergebnis zu gelangen, ob er der Position der Kommission folgen oder davon abweichen will, hat der Bundesrat eine Abwägung vorzunehmen. Damit stellt sich die Frage nach der *Gewichtung* der Stellungnahme, insb. ob diese je nach Sachbereich unterschiedlich sein soll. Im Kontext des BGMK plädierte der Bundesrat für eine differenzierte Gewichtung und stellte für die – ebenfalls nicht verbindlichen – Stellungnahmen der Kantone zu aussenpolitischen Vorhaben folgende Faustregel auf: «Je stärker die Kantone von einem aussenpolitischen Entscheid betroffen sind oder je grösser deren verfassungsmässige Kompetenzen im betreffenden Bereich sind, desto grösser ist das Gewicht ihrer Stellungnahmen für den Bund.»²⁶⁵ Demnach werden sowohl der Grad der Betroffenheit der Kantone und auch ihr konkretes Interesse an dem Gegenstand berücksichtigt. Auf den vorliegenden Kontext übertragen, könnte dies bedeuten, dass Stellungnahmen der Kommissionen im Bereich der Völkerrechtsetzung i.w.S. (wozu auch die Entstehung von Soft Law zu zählen ist) besonderes Gewicht zukommen sollte, um der Stammfunktion des Parlaments – der Rechtsetzung – angemessen Rechnung zu tragen.

Hält es der Bundesrat in Abwägung aller Umstände für erforderlich, von der Stellungnahme der Kommission abzuweichen, so stellt sich die Frage, ob er dies zu begründen hat. Eine systematische Auslegung von Art. 152 Abs. 3 ParlG legt nahe, eine solche *Begründungspflicht* zu verneinen. Denn im Gegensatz zu anderen, ebenfalls die Mitwirkung betreffenden Bestimmungen, erwähnt Art. 152 Abs. 3 ParlG eine solche gerade nicht. So sieht z.B. Art. 4 Abs. 3 BGMK vor, dass der Bundesrat bei einem Abweichen von den Stellungnahmen der

²⁶² Eine Pflicht auf inhaltliche Auseinandersetzung direkt aus Art. 166 Abs. 1 BV ableitend: EPINEY, in: BSK BV, Art. 166, Rdn. 12.

²⁶³ Bericht SPK Expertenkommission Kompetenzverteilung, BBl 1996 II 428, 447.

²⁶⁴ Botschaft BGMK, BBl 1998 II 1163, 1169 (Hervorhebung durch Autorinnen).

²⁶⁵ Botschaft BGMK, BBl 1998 II 1163, 1169.

Kantone ihnen die «massgeblichen Gründe» mitteilt, um «die für eine gute Zusammenarbeit erforderliche Transparenz»²⁶⁶ sowie «die Basis für eine fundierte Beurteilung der unterschiedlichen Positionen»²⁶⁷ zu schaffen. Auch Art. 28 ParlG erlegt dem Bundesrat eine Begründungspflicht auf, sofern er von Grundsatz- und Planungsbeschlüssen abweicht. GRAF argumentiert hierzu, dass die explizite Statuierung der Begründungspflicht redundant sei, «weil die Oberaufsicht der BVers über den BR und die Bundesverwaltung impliziert, dass der BR für sein Handeln und jenes der Bundesverwaltung gegenüber der BVers allgemein rechenschaftspflichtig ist».²⁶⁸ Er befürwortet die ausdrückliche Erwähnung der Begründungspflicht in Art. 28 ParlG allerdings dennoch aufgrund ihrer Informationsfunktion und der klarstellenden Wirkung.²⁶⁹ Das Argument von GRAF scheint etwas uferlos, weshalb der systematischen Auslegung, nach der der Bundesrat nicht begründungspflichtig wird, Vorrang zu geben ist.

c. Verfassungsrechtliche Grundlage

Anders als das Recht auf Information der Kommissionen kann das Recht auf Konsultation nach Art. 152 ParlG nicht unmittelbar an eine spezifische Verfassungsnorm anknüpfen. In der Konsultation ist aber immerhin ein Anwendungsfall der in Art. 153 Abs. 3 BV vorgesehenen Kompetenzdelegation an Kommissionen zu erblicken.²⁷⁰ Überdies spezifiziert das Konsultationsrecht die parlamentarische Mitwirkung in der Aussenpolitik gem. Art. 166 Abs. 1 ParlG.²⁷¹

2. Konsultationseinforderungsrecht (Holschuld)

a. Ausgestaltung

Das Konsultationseinforderungsrecht ist in Art. 152 Abs. 5 ParlG vorgesehen. Die für die Aussenpolitik zuständigen Kommissionen oder andere zuständige Kommissionen können vom Bundesrat «verlangen», dass er sie konsultiert. Aus dem in der Bestimmung verwendeten Verb wird deutlich, dass Art. 152 Abs. 5 ParlG als Zugrecht der Kommission konzipiert wurde.²⁷² Der hier verwendete Begriff des Konsultationseinforderungsrechts verschafft dem Umstand Ausdruck, dass die Konsultation gem. Art. 152 Abs. 5 ParlG einzig auf Initiative und Verlangen der Kommission hin durchgeführt wird (Holschuld), anders als das automatisch ausgelöste Konsultationsrecht, das in Art. 152 Abs. 3 ParlG verbrieft ist.

b. Zeitpunkt und Modalitäten

Aufgrund der Ausgestaltung der Konsultation in Art. 152 Abs. 5 ParlG als Zugrecht (Holschuld) sind es selbstredend die Kommissionen, die den Zeitpunkt der Konsultation festlegen.

²⁶⁶ Botschaft BGMK, BBl 1998 II 1163, 1170.

²⁶⁷ Botschaft BGMK, BBl 1998 II 1163, 1170.

²⁶⁸ GRAF, in: Kommentar ParlG, Art. 28, Rdn. 23.

²⁶⁹ GRAF, in: Kommentar ParlG, Art. 28, Rdn. 23.

²⁷⁰ LÜTHI, in: Kommentar ParlG, Art. 44 ParlG, Rdn. 14; THURNHERR, in: BSK BV, Art. 153, Rdn. 27.

²⁷¹ EPINEY, in: BSK BV, Art. 166, Rdn. 11 ff., 19; GLASER/MÜLLER, S. 33.

²⁷² TRIPET CORDIER, in: Kommentar ParlG, Art. 152, Rdn. 39; siehe auch oben Teil 1/IV.B.3.

Die Bestimmung macht keine Vorgaben zu den Modalitäten, d.h. wie die Konsultation zu erfolgen hat. Während beim Informationsbeschaffungsrecht gem. Art. 152 Abs. 5 ParlG dem allgemeineren Art. 150 ParlG gewisse Vorgaben entnommen werden können,²⁷³ fehlt es an einer solchen *lex generalis* im Kontext der Konsultation. Wie oben dargelegt, fehlt es überdies an einer Verfassungsnorm, welche die Konsultation unmittelbar und ausdrücklich vorsieht.

Aus den Materialien geht immerhin hervor, dass der Ausdruck «Konsultation» beinhalte, «dass die Kommissionen dem Bundesrat eine mündliche oder schriftliche Stellungnahme abgeben können».²⁷⁴ Es liegt ausserdem im Interesse der Kommissionen, die Stellungnahmen rechtzeitig und in klarer Form abzugeben.²⁷⁵

c. Mitwirkungsgegenstände

In Art. 152 Abs. 5 ParlG werden sowohl das Informationsbeschaffungsrecht als auch das Konsultationseinforderungsrecht geregelt. Hinsichtlich des Mitwirkungsgegenstands gibt es keine Unterschiede und das oben Gesagte trifft auch vorliegend zu: Eine Konsultation kann zu *allen* aussenpolitischen Fragen verlangt werden und zwar ungeachtet ob diese «wichtig», «bedeutsam» oder «wesentlich» sind; es existiert mithin keine Mitwirkungsschwelle.²⁷⁶

3. Konsultationsrecht (Bringschuld)

a. Ausgestaltung

Das Konsultationsrecht ist in Art. 152 Abs. 3 ParlG verankert und besagt, dass der Bundesrat die für die Aussenpolitik zuständigen Kommissionen u.a. zu «wesentlichen Vorhaben» sowie den «Richt- und Leitlinien zum Mandat für bedeutende internationale Verhandlungen» konsultiert. Aus der Wendung «Der Bundesrat konsultiert [...]» geht deutlich hervor, dass es sich um eine Bringschuld des Bundesrates handelt; er hat seiner Konsultationspflicht ohne Aufforderung oder Zutun der Kommissionen nachzukommen.²⁷⁷

Selbst im Falle der Dringlichkeit gilt dies, allerdings mit gewissen Abweichungen. Der Bundesrat hat diesfalls gem. Art. 152 Abs. 4 ParlG die Präsidentinnen oder Präsidenten der für die Aussenpolitik zuständigen Kommissionen – und nicht die ganzen Kommissionen – zu konsultieren. Auch hier handelt es sich also um eine Bringschuld.

b. Zeitpunkt und Modalitäten

Wie oben im Einzelnen dargelegt, hat der Bundesrat die Kommissionen gem. Art. 152 Abs. 2 ParlG «regelmässig» und «frühzeitig» zu informieren.²⁷⁸ Da eine Stellungnahme bzw. Anträge i.d.R. erst bei Vorliegen der entsprechenden Informationen verfasst werden können, sind die zeitlichen Vorgaben des Art. 152 Abs. 2 ParlG auch für das Konsultationsrecht relevant. Wir

²⁷³ Siehe oben Teil 1/V.A.2.b.

²⁷⁴ Bericht SPK-N ParlG, BBl 2001 3467, 3604.

²⁷⁵ EHRENZELLER, Bundesversammlung, S. 1711, argumentiert, dass die Stellungnahmen umso grösseres politisches Gewicht haben je klarer sie formuliert sind.

²⁷⁶ Siehe oben Teil 1/V.A.2.d.; das dort zu den Geheimhaltungsinteressen Gesagte ist vorliegend unbeachtlich, da sich diese einzig auf Ersuchen um Information beziehen.

²⁷⁷ LANZ, S. 229.

²⁷⁸ Siehe oben Teil 1/V.A.3.b.

haben dort gesehen, dass – im Sinne des «Front-Loading» – eine erste Informationsgabe grundsätzlich zu einem Zeitpunkt erfolgen sollten, in dem das entsprechende Soft Law-Instrument noch geprägt werden kann.²⁷⁹ Dies ergibt sich überdies aus Art. 166 Abs. 1 BV, der nicht nur ein Mitwirkungsrecht, sondern auch eine Mitwirkungsobliegenheit der Bundesversammlung beinhaltet; nur wenn die Information rechtzeitig erfolgt, kann die parlamentarische Mitwirkung effektiv sein und die Bundesversammlung ihren Verfassungsauftrag erfüllen. Die Wortwahl in Art. 152 Abs. 3 ParlG gibt dieser Sichtweise zusätzlich Auftrieb: Der Begriff «Vorhaben» impliziert, dass es sich um noch nicht abgeschlossene Vorgänge handelt; ebenso das Wort «geplante[...]» im Zusammenhang mit den Änderungen im Bestand der diplomatischen und konsularischen Vertretungen; und schliesslich auch die Wendung «bevor er dieses festlegt oder abändert» im Kontext der Richt- und Leitlinien zum Mandat für bedeutende internationale Verhandlungen.

Verfügt die Kommission über alle relevanten Informationen, so ist sie schliesslich diejenige, die den zeitlichen Takt durch die Einreichung einer Stellungnahme oder das Stellen von Anträgen vorgibt.

c. Mitwirkungsgegenstände

Im Folgenden werden jene Gegenstände beschrieben, zu denen der Bundesrat die Kommissionen von sich aus zu konsultieren hat (Bringschuld). Das in Art. 152 Abs. 3 ParlG verankerte Konsultationsrecht bezieht sich auf drei Gegenstände: auf «wesentliche[...] Vorhaben», auf die «Richt- und Leitlinien zum Mandat für bedeutende internationale Verhandlungen» sowie auf «geplante[...] Änderungen im Bestand der diplomatischen und konsularischen Vertretungen der Schweiz im Ausland». Während letzterer Gegenstand für Soft Law-Vorhaben bzw. -Instrumente offensichtlich nicht einschlägig ist und deshalb im Folgenden nicht weiter diskutiert wird, sind die beiden anderen in Art. 152 Abs. 3 ParlG erwähnten Mitwirkungsobjekte von grosser Relevanz.

Zwar können die Kommissionen – wie wir gesehen haben – gestützt auf Art. 152 Abs. 5 ParlG vom Bundesrat verlangen, zu *irgendeinem* Soft Law-Vorhaben konsultiert zu werden, d.h. ungeachtet dessen, ob es einem der in Art. 152 Abs. 3 ParlG genannten Gegenstände unterfällt. Allerdings besteht ein grosser qualitativer Unterschied zwischen den beiden Bestimmungen, da Abs. 5 bloss als Holschuld, Abs. 3 hingegen als Bringschuld ausgestaltet ist. Daher ist die Verortung von Soft Law im Kontext von Abs. 3 zentral und somit keineswegs eine bloss «akademische Übung».

i. Wesentliche Vorhaben

Wir beschäftigen uns zunächst mit dem Begriff der «Vorhaben»; der Zusatz «wesentlich[...]» wird später – zusammen mit den Begriffen «wichtig[...]» und «bedeutend[...]», die ebenfalls die Mitwirkungsschwelle betreffen – analysiert.²⁸⁰ Es stellt sich die Frage, ob Prozesse der Entstehung oder «Aneignung» von Soft Law²⁸¹ unter den Begriff der «Vorhaben» gefasst

²⁷⁹ Siehe oben Teil 1/V.A.3.b.

²⁸⁰ Siehe unten Teil 1/V.C.

²⁸¹ Siehe oben Teil 1/II.A.4.

werden können. Es ist somit zu klären, inwiefern der Begriff «Vorhaben» die Völkerrechtsetzung i.w.S. abdeckt.

Grammatikalische und systematische Auslegung

Der Begriff der «Vorhaben» ist weit gefasst. Da der Wortlaut des Art. 152 Abs. 3 ParlG bei isolierter Betrachtung alle «Vorhaben» des Bundesrates erfasst, muss er in seinen normativen Kontext eingebettet gelesen werden. Da Art. 152 ParlG gem. Überschrift die «Information und Konsultation im Bereich der Aussenpolitik» regelt, können demnach nur *aussenpolitische* Vorhaben gemeint sein. Es wurde bereits im Kontext des Art. 166 Abs. 1 BV dargelegt, dass der Begriff «Aussenpolitik» sehr diverse Aktivitäten umfasst und die jeweils einschlägigen Handlungsformen u.a. von diplomatischen über faktische hin zu rechtlichen reichen. Dass die «harte» Völkerrechtsetzung sowie auch die Entstehung von Soft Law dem Begriff der «Aussenpolitik» unterfallen, ist wohl unbestritten.²⁸²

Der Begriff «Vorhaben» impliziert eine *aktive Rolle* der Schweiz dahingehend, dass sie sich an diesen aussenpolitischen Unterfangen beteiligt bzw. zu beteiligen gedenkt. Dies ergibt sich aus einem Vergleich mit dem in Art. 152 Abs. 2 ParlG verwendeten Begriff der «ausserpolitische[n] Entwicklungen», der auch Ereignisse betreffen kann, in denen die Schweiz (noch) keine aktive Rolle innehat.²⁸³ Dies deckt sich auch mit dem Sinn und Zweck der Mitwirkungsinstrumente: So ergibt die Konsultation der Kommissionen nur Sinn, wenn die Schweiz sich auch aktiv an einem Vorhaben beteiligt bzw. zu beteiligen gedenkt; andernfalls könnte sie einen innenpolitisch u.a. durch das Parlament mitgeprägten Willen auf internationaler Ebene gar nicht einbringen.²⁸⁴ Die Information hingegen kann u.U. auch dann sinnvoll sein, wenn die Schweiz (noch) eine eher beobachtende Position innehat. Der Begriff der «Entwicklungen» ist somit weiter als jener der «Vorhaben».

Das deutsche Wort «Vorhaben» deutet weiter auf relativ *konkrete Bestrebungen bzw. ein Projekt* hin.²⁸⁵ Diese Idee wird auch durch die italienische Sprachfassung transportiert; dort wird der Begriff «progetti» verwendet. Der französischsprachige Gesetzestext weicht allerdings von dem deutsch- und italienischsprachigen ab; dort wird der Begriff «orientations» verwendet, der nicht gleichsam mit «Vorhaben» oder «progetti» übersetzt werden kann. Die «orientations» finden u.E. im deutschen Sprachgebrauch vielmehr in dem Begriff der «Leitlinien» oder «Ausrichtungen» ihr Spiegelbild; der französischsprachige Begriff beinhaltet somit eher die Idee des *Richtungsweisenden*.²⁸⁶

Wie eben erwähnt deckt der Terminus der Aussenpolitik eine sehr breite Palette an Aktivitäten ab, die sich u.a. durch unterschiedliche «Flughöhen» bzw. Abstraktionsgrade auszeichnen. Das Spektrum reicht von konzeptionellen, planerischen und strategischen Aktivitäten bis hin zu konkreten, teilweise relativ kleinteiligen Projekten. Zwischen diesen

²⁸² Siehe oben Teil 1/III.A.1. und Fn. 135.

²⁸³ Siehe oben Teil 1/V.A.3.d.

²⁸⁴ Siehe Teil 1/II.A.4.a.

²⁸⁵ Duden, <www.duden.de/synonyme/Vorhaben> (zuletzt abgerufen am 29.11.2021).

²⁸⁶ Dass im Kontext von Normen zur demokratischen bzw. parlamentarischen Mitwirkung die Sprachversionen voneinander abweichen bzw. Begrifflichkeiten beliebig eingesetzt werden, wird auch in der folgenden Diskussion zur Mitwirkungsschwelle deutlich; siehe unten Teil 1/V.C.2.a.

verschiedenen Ebenen besteht nicht selten eine Verbindung. Dies kann u.U. auf Rechtsetzungsprojekte zutreffen, die oftmals einen verhältnismässig konkreten und kleinteiligen Charakter aufweisen, gleichzeitig aber regelmässig «das Resultat eines Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozesses» sind, der «durch Weichenstellungen, Grundsatzbeschlüsse und Vorentscheidungen» gesteuert wird.²⁸⁷ Konkrete, teilweise sehr spezifische Aspekte betreffende Rechtsetzungsprojekte sind somit – ob es nun um innerstaatliches Recht oder um Völkerrecht geht – regelmässig Ausfluss bzw. Resultat einer übergeordneten, grösser gedachten Strategie oder Planung. Wenn wir bei diesen beiden Ebenen aussenpolitischer Aktivitäten bleiben, spricht der Begriff der «orientations» in der französischen Sprachfassung eher konzeptionelle, strategische bzw. planerische aussenpolitische Aktivitäten an, da er dieses richtungsweisende Moment beinhaltet. Demgegenüber bilden die Begriffe «Vorhaben» bzw. «progetti» in der deutschen bzw. italienischen Sprachfassung eher konkrete aussenpolitische Unterfangen, wie beispielsweise spezifische Normsetzungsprojekte, ab. Somit wird klar, dass der *Wortlaut der verschiedenen Sprachfassungen von Art. 152 Abs. 3 ParlG jeweils nur einen Teil der Aktivitäten, die unter den Begriff Aussenpolitik fallen, abbildet*. Wie die historische, teleologische sowie geltungszeitliche Auslegung allerdings noch zeigen wird, sind *grundsätzlich alle Aspekte der Aussenpolitik*, insb. auch Soft Law, von den Begriffen «Vorhaben», «progetti» und «orientations» in Art. 152 Abs. 3 ParlG erfasst.

Historische, teleologische und geltungszeitliche Auslegung

Die Vorgängerregelung des heutigen Art. 152 Abs. 3 ParlG, nämlich Art. 47^{bis a} Abs. 3 GVG, kannte eine Konsultationspflicht bei aussenpolitischen Vorhaben noch nicht. Der Gegenstand der Konsultation war in der besagten Bestimmung viel enger definiert; sie nannte einzig Beschlüsse internationaler Organisationen als Anknüpfungspunkt für das Konsultationsrecht. Dies rührt daher, dass die Norm mit Blick auf den angestrebten Beitritt der Schweiz zum Europäischen Wirtschaftsraum (EWR), der eine internationale Organisation ist, ins GVG Eingang fand.²⁸⁸ Dies erklärt ausserdem, warum die Völkerrechtsverträge in Art. 47^{bis a} Abs. 5 GVG zwar als Anknüpfungspunkt für die Mitwirkung genannt wurden, in Bezug auf diese aber bloss ein Konsultationseinfordernsrecht vorgesehen wurde. Insgesamt erstreckte sich die Konsultation unter dem GVG somit im Wesentlichen auf zwei Typen «harten» Völkerrechts.

Dieser enge Zuschnitt des GVG, der auf eine wichtige (schliesslich aber nicht eingetretene) aussenpolitische Veränderung zurückgeführt werden kann, wurde anlässlich der Schaffung des ParlG zugunsten eines umfassenderen Ansatzes aufgegeben: Es wurden mit Art. 24 Abs. 1 und Art. 152 ParlG Bestimmungen geschaffen, die sich neu auf die «Aussenpolitik», wie sie in Art. 166 Abs. 1 BV genannt wird und die u.a. die «harte» und «weiche» Völkerrechtsetzung umfasst,²⁸⁹ beziehen. Schliesslich wurde mittels dieser Bestimmungen das damals neu in der BV explizit statuierte und erstmals umfassend normierte «Verhältnis zu gesamter Hand» in der Aussenpolitik konkretisiert und operationalisiert.²⁹⁰ Aus den Materialien zu Art. 152 ParlG

²⁸⁷ Bericht SPK-N ParlG, BBl 2001 3467, 3489.

²⁸⁸ Vgl. Bericht der Kommission des Nationalrates zur Parlamentsreform vom 16.05.1991, BBl 1991 III 617, 649–650 und S. 653; PETRIG, Beschlüsse, S. 518-519.

²⁸⁹ Siehe oben Teil 1/III.A.1.

²⁹⁰ Siehe dazu oben Teil 1/III.B.

geht deutlich hervor, dass diese Ausweitung gerade durch den Begriff der «wesentlichen Vorhaben» geschehen sollte.²⁹¹ Weiter wird dort *ausdrücklich auf Soft Law Bezug genommen und unmissverständlich statuiert, dass dieses unter den Begriff der «wesentlichen Vorhaben» fällt* (sofern es wesentlich ist).²⁹² Dies zeigt, dass zum Zeitpunkt der Einführung des ParlG im Jahr 2002 bereits das Bewusstsein bestand, dass neben den völkerrechtlichen Verträgen und weiterem «harten» Völkerrecht auch «weiche» Regulierungsinstrumente existieren.

Während die historische Auslegung das eindeutige Resultat zu Tage fördert, dass die «Vorhaben» auch Soft Law umfassen, wird dies durch eine geltungszeitliche Auslegung bestätigt.²⁹³ Wir haben gesehen, dass mit der Jahrtausendwende das Soft Law nicht nur quantitativ sehr stark zugenommen hat, sondern zunehmend die «harte» Völkerrechtsetzung, insb. den multilateralen Völkerrechtsvertrag, ablöst.²⁹⁴ Während Soft Law bereits bei der Erarbeitung bzw. Verabschiedung des Art. 152 ParlG im Jahre 2002 als Konzept ausdrücklich Berücksichtigung fand, konnte die just zu dieser Zeit einsetzende Trendwende und der damit verbundene Bedeutungszuwachs von Soft Law damals noch nicht gänzlich erkannt und antizipiert werden. Im Lichte dieser Entwicklungen ist Soft Law heute umso eindeutiger unter den Begriff der «Vorhaben» zu subsumieren; andernfalls würde die parlamentarische Mitwirkung im Bereich der Völkerrechtsetzung i.w.S. massiv ausgehöhlt.

Zwischenfazit

Die grammatikalische Auslegung hat ergeben, dass die Begriffe «Vorhaben», «progetti» bzw. «orientations» jeweils nur einen Teil des Spektrums der aussenpolitischen Aktivitäten, wie sie Art. 166 Abs. 1 BV unterfallen, abdecken. Allerdings führen alle anderen Auslegungsmethoden zum eindeutigen Ergebnis, dass die Begriffe «Vorhaben», «progetti» bzw. «orientations» in Art. 152 Abs. 3 ParlG grundsätzlich aussenpolitische Aktivitäten aller Art – insb. auch die Entstehung oder «Aneignung» von Soft Law – erfassen.

ii. Bedeutende Verhandlungen

Neben den «wesentlichen Vorhaben» erstreckt sich die Konsultation gem. Art. 152 Abs. 3 ParlG auch auf die «Richt- und Leitlinien zum Mandat für bedeutende internationale Verhandlungen». Im vorliegenden Kontext stellt sich die Frage, ob mit Verhandlungen einzig solche gemeint sind, die in «hartem» Völkerrecht münden oder auch solche, die in einem Soft Law-Instrument resultieren.

Grammatikalische Auslegung

Der Wortlaut («internationale Verhandlungen») gibt keine ausdrückliche Antwort auf die Frage, ob es sich bei den Verhandlungen einzig um solche handelt, die später zu einem Vertragswerk bzw. einem anderen Instrument des «harten» Völkerrechts führen, oder ob auch Soft Law-Entstehungsprozesse dem Begriff unterfallen. Allerdings fällt auf, dass in

²⁹¹ Bericht SPK-N ParlG, BBl 2001 3467, 3604.

²⁹² Bericht SPK-N ParlG, BBl 2001 3467, 3604: «Darunter kann auch so genanntes <soft law> fallen.»

²⁹³ Hier besteht somit *kein* Spannungsverhältnis zwischen der historischen und der geltungszeitlichen Auslegung (siehe dazu oben Teil 1/I.B.3.); vielmehr führen sie zum gleichen Auslegungsergebnis und stärken dieses somit.

²⁹⁴ Siehe oben Teil 1/I.B.3.

Art. 152 Abs. 3 ParlG einzig das Wort «Verhandlungen» gebraucht wird, während die Vorgängernorm im GVG diese Verhandlungen näher beschrieb und explizit auf Verhandlungen zweier Arten «harten» Völkerrechts, nämlich Beschlüsse und Völkerrechtsverträge, begrenzte.²⁹⁵ Da Art. 152 Abs. 3 ParlG – anders als das GVG – den Begriff der «Verhandlungen» nicht eingrenzt, können Soft Law-Verhandlungen grundsätzlich unter den Wortlaut subsumiert werden.

Historische Auslegung

In der Vorgängerregelung – Art. 47^{bis}a Abs. 3 GVG – erstreckte sich das Konsultationsrecht einzig auf Verhandlungen in internationalen Organisationen, «die zu Beschlüssen führen, durch die in der Schweiz geltendes Recht geschaffen wird oder geschaffen werden muss». In Bezug auf «Verhandlungen mit auswärtigen Staaten oder internationalen Organisationen über völkerrechtliche Verträge» gewährte Art. 47^{bis}a Abs. 5 GVG hingegen einzig ein Konsultationseinforderungsrecht. Demgegenüber erstreckt sich das Konsultationsrecht des Art. 152 Abs. 3 ParlG unbestrittenermassen auf Verhandlungen völkerrechtlicher Verträge.²⁹⁶

Allerdings liefern die Materialien zu Art. 152 ParlG keine umfassenden Erklärungen, was der Begriff «Verhandlungen» insgesamt abdeckt; sie erschöpfen sich in dem Hinweis, dass nicht länger nur solche multilateralen sondern auch diejenigen bilateralen Natur darunterfallen würden.²⁹⁷ Die Stossrichtung ist jedoch klar: Wie oben erläutert, wurde mit Art. 152 ParlG der Gegenstand der Mitwirkung stark erweitert, damit dieser das «Verhältnis zu gesamter Hand» im Bereich der Aussenpolitik und die unterschiedlichen Rollen des Parlaments darin umfassend abbildet.²⁹⁸ Dies spricht dafür, Verhandlungen über jegliche regulatorische Instrumente – ob «hart» oder «weich» – darunter zu fassen.

Systematische Auslegung

Auch die Betrachtung des Begriffs «Verhandlungen» in seinem normativen Kontext führt zu dem Schluss, dass Verhandlungen, die in Soft Law gipfeln, von Art. 152 Abs. 3 ParlG mitgemeint sind. Zunächst einmal umfasst der Terminus «Vorhaben» eindeutig auch Soft Law-Vorhaben. Der Begriff «Vorhaben» ist weiter als «Verhandlungen»; er umfasst auch die Anfangsphase eines Prozesses, in welchem unter Staaten und anderen Akteuren zunächst darüber beraten wird, ob überhaupt ein Regulierungsbedarf besteht, ob eine Normierung auf internationaler Ebene opportun ist und u.U. auch ob ein «hartes» oder «weiches» Instrument anzustreben ist.²⁹⁹ Erst wenn über solche und ähnliche Fragen Einigkeit besteht, werden Verhandlungen geführt. Verhandlungen sind somit Teil eines Vorhabens; und da der Begriff

²⁹⁵ Art. 47^{bis}a Abs. 3 GVG: «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. 5 GVG: «Verhandlungen mit auswärtigen Staaten oder internationalen Organisationen über völkerrechtliche Verträge».

²⁹⁶ Vgl. TRIPET CORDIER, in: Kommentar ParlG, Art. 152, Rdn. 30; LANZ, S. 167 und S. 230.

²⁹⁷ Bericht SPK-N ParlG, BBl 2001 3467, 3604; siehe dazu PETRIG, Beschlüsse, S. 519-520.

²⁹⁸ Siehe oben Teil 1/V.A.3.d. und Teil 1/V.B.3.c.i.

²⁹⁹ Siehe z.B. das mehrere Jahre dauernde «Regulatory Scoping Exercise» der Internationalen Schifffahrtsorganisation, durch welches in Erfahrung gebracht werden soll, ob es bez. autonomer Schiffe Rechtsänderungen auf internationaler Ebene bedarf: IMO, <www.imo.org/en/MediaCentre/HotTopics/Pages/Autonomous-shipping.aspx> (zuletzt abgerufen am 29.11.2021).

«Vorhaben» die Entstehung von Soft Law eindeutig umfasst, bezieht sich auch der Begriff «Verhandlung» auf Prozesse, in denen (potentiell) Soft Law entsteht.

Angesichts der Tatsache, dass die Verhandlungen eine Teilmenge der Vorhaben sind, stellt sich die Frage, ob die explizite Erwähnung der «Verhandlungen» (neben den «Vorhaben») in Art. 152 Abs. 3 ParlG sinnvoll ist. Dies ist zu bejahen. Denn die Festlegung bzw. Änderung des Mandats stellt einen wichtigen Meilenstein dar; es definiert inhaltliche Eckwerte für die Verhandlungen, die – idealerweise – das schliesslich ausgehandelte Instrument prägen.

Die enge Verzahnung der Begriffe «wesentliche[...] Vorhaben» und «Verhandlungen» wird auch in Art. 5b RVOV deutlich. Dieser konkretisiert die «wesentlichen Vorhaben» namentlich bez. Empfehlungen (und somit Soft Law) und schreibt in Abs. 2 vor, dass die Konsultation dazu «auf Basis eines Mandatsentwurfs des Bundesrates» zu erfolgen hat. Dass «hartes» und «weiches» Recht hinsichtlich der Konsultationspflicht über die Richt- und Leitlinien zum Mandat für bedeutende Verhandlungen über einen Kamm geschoren werden, ergibt sich schliesslich auch daraus, dass gem. Bundesrat die Richtlinien über die Entsendung von Delegationen an internationale Konferenzen vom 7. Dezember 2012 auch auf Soft Law-Vorhaben anwendbar sind.³⁰⁰

Insgesamt führt die systematische Auslegung des Begriffs «Verhandlung» zum eindeutigen Resultat, dass auch Soft Law-Entstehungsprozesse unter diesen zu subsumieren sind.

Teleologische und geltungszeitliche Auslegung

Der Einbezug von Soft Law-Verhandlungen in Art. 152 Abs. 3 ParlG ist auch deshalb notwendig, weil gewisse hochgradig *formalisierte Verfahren* betreffend die Erarbeitung von Regulierungsinstrumenten zunächst ein einheitliches Vorgehen befolgen und erst am *Ende*, wenn es um die Annahme des Instruments geht, zwei Prozedere vorsehen – eines für Soft Law und eines für Völkerrechtsverträge.³⁰¹ Auch in *ad hoc*-Verfahren verwischen die Grenzen zwischen Völkerrechtsvertrag und Soft Law im Entstehungsprozess zusehends. So wurde eingangs dargestellt, dass zu Beginn solcher Prozesse zunehmend (explizit) offengelassen wird, ob diese in einem Völkerrechtsvertrag oder einem Soft Law-Instrument münden sollen.³⁰² Somit wird zuerst über den Inhalt verhandelt und erst am *Ende* über die Natur des Instruments entschieden. Die parlamentarische Mitwirkung bez. Richt- und Leitlinien des Mandats sollte sich deshalb auf jede Art von wesentlichem Regulierungsinstrument beziehen – ungeachtet dessen Rechtsnatur. Denn würde in diesen Konstellationen mit der parlamentarischen Mitwirkung zugewartet, wenn feststeht, dass das fragliche Instrument als Völkerrechtsvertrag verabschiedet wird, würde die parlamentarische Mitwirkung – in einem Bereich, der immerhin die Stammfunktion des Parlaments betrifft – stark ausgehöhlt, da der Inhalt zu diesem Zeitpunkt bereits (weitgehend) feststünde und somit nicht mehr geprägt werden könnte.

³⁰⁰ Département fédéral des affaires étrangères, Direction du droit international public, Document de synthèse, S. 2 (vertrauliches Dokument).

³⁰¹ Im Einzelnen siehe oben Teil 1/II.B.

³⁰² Im Einzelnen siehe oben Teil 1/II.B.

Zwischenfazit

Insgesamt führt die Auslegung zu dem Ergebnis, dass sowohl Verhandlungen über «harte» als auch «weiche» Regulierungsinstrumente, d.h. Soft Law-Verfahren, unter den Begriff der «Verhandlungen» i.S.v. Art. 152 Abs. 3 ParlG zu subsumieren sind. Zu diesem Schluss kommt auch EHRENZELLER.³⁰³ Dies ist für jene Soft Law-Instrumente von Bedeutung, an deren *Entstehung die Schweiz unmittelbar beteiligt* ist. Hier ermöglicht das Konsultationsrecht den Kommissionen, deren Inhalt zu prägen.

Wie oben dargelegt, existieren allerdings auch Konstellationen, in denen die Schweiz am Entstehungsprozess eines Soft Law-Instruments nicht beteiligt ist und somit nicht mitverhandelt, sich aber das durch andere Akteure erarbeitete Instrument später «aneignet».³⁰⁴ Die parlamentarische Mitwirkung kann sich dann nur noch auf die Frage, ob die «Aneignung» erfolgen soll, beziehen, da der Inhalt des Soft Law-Instruments bereits fixiert ist. Solche «Aneignungsakte» nehmen verschiedene Gestalt an. Bei Verweisen oder der inhaltlichen Übernahme in innerstaatliches Recht erfolgt die parlamentarische Mitwirkung gem. den Formen, die für den entsprechenden innerstaatlichen Erlass vorgesehen sind.³⁰⁵ Erfolgt sie hingegen auf völkerrechtlicher Ebene, z.B. durch Unterzeichnung des Instruments selber oder einer unterstützenden «weichen» Erklärung,³⁰⁶ liegt ein «Vorhaben» i.S.v. Art. 152 Abs. 3 ParlG vor.

Somit sind für Soft Law sowohl der Mitwirkungsgegenstand der «wesentlichen Vorhaben» als auch der der «Richt- und Leitlinien zum Mandat für bedeutende internationale Verhandlungen» von Bedeutung. Sie kommen je nach Konstellation komplementär oder einzeln zur Anwendung.

C. Mitwirkungsschwelle

1. Allgemeines

a. Mitwirkungsschwelle nur bei den als Bringschuld konzipierten Mitwirkungsrechten

Art. 152 ParlG betrifft die Information und Konsultation im Bereich der Aussenpolitik. Hinsichtlich der Frage, welches der materielle Anwendungsbereich dieser Mitwirkungsinstrumente, d.h. ihr jeweiliger Mitwirkungsgegenstand und die dazugehörige Mitwirkungsschwelle sind, muss nach der Ausgestaltung des jeweiligen Rechts als Hol- oder Bringschuld differenziert werden.³⁰⁷

³⁰³ EHRENZELLER, Bundesversammlung, S. 1711, Fn. 57: «Dazu zählen auch Verhandlungen, die nicht zu einem rechtsverbindlichen Ergebnis führen sollen, also sog. «soft law» betreffen, das jedoch politisch einen hohen Befolgungsdruck erzeugt.»

³⁰⁴ Siehe oben Teil 1/II.A.4.b.

³⁰⁵ Siehe oben Teil 1/II.A.4.b. Diese unterscheiden sich, je nachdem ob der Verweis in einer Verordnung, einem Bundesgesetz oder einem Völkerrechtsvertrag enthalten ist; im letzteren Fall kommt wiederum Art. 152 ParlG ins Spiel.

³⁰⁶ Siehe oben Teil 1/II.A.4.b.

³⁰⁷ Zur Unterscheidung siehe oben Teil 1/IV.B.3.

Bei den als *Holschuld* ausgestalteten Rechten – dem Informationsbeschaffungs- und dem Konsultationseinforderungsrecht – sind die Mitwirkungsgegenstände äusserst weit gefasst. Grundsätzlich können die Kommissionen vom Bundesrat verlangen, zu irgendeiner aussenpolitischen Frage informiert oder konsultiert zu werden; es gibt also *keine Mitwirkungsschwelle*.³⁰⁸

Bei den als *Bringschuld* ausgestalteten Mitwirkungsrechten – dem Informations- und dem Konsultationsrecht – ist die parlamentarische Beteiligung hingegen nur bez. der in Art. 152 Abs. 2 und Abs. 3 ParlG genannten Mitwirkungsgegenstände möglich. Ausserdem sind alle drei für Soft Law relevanten Mitwirkungsgegenstände mit einem qualifizierenden Adjektiv versehen, das die *Mitwirkungsschwellen* beschreibt. So erstreckt sich das Informationsrecht einzig auf «wichtige» aussenpolitische Entwicklungen und das Konsultationsrecht auf «wesentliche[...]» Vorhaben bzw. die «Richt- und Leitlinien»³⁰⁹ zum Mandat für «bedeutende» internationale Verhandlungen.³¹⁰ Im Folgenden wird eruiert, welches der Gehalt der drei unbestimmten Rechtsbegriffe – wichtig, wesentlich und bedeutend – spezifisch im Bereich von Soft Law ist; insb. wird gefragt, ob sich die Begriffe voneinander unterscheiden und welche Mitwirkungsschwellen sie spezifisch für Soft Law festlegen.

b. Inhalt der unbestimmten Rechtsbegriffe durch Auslegung zu ermitteln

In Art. 152 Abs. 2 und Abs. 3 ParlG werden zwecks Beschreibung der Mitwirkungsschwellen drei *unbestimmte Rechtsbegriffe*,³¹¹ nämlich «wichtig[...]», «wesentlich[...]» und «bedeutend[...]» benutzt. Unbestimmte Rechtsbegriffe werden auf der Tatbestandsseite einer Norm eingesetzt, «um den rechtsanwendenden Organen Gelegenheit zu einzelfallgerechten, wirkungsorientierten Entscheidungen zu geben».³¹² Gerade im vorliegenden Fall ist dies notwendig, da die Aussenpolitik (ähnlich wie die Innenpolitik) äusserst diverse Kategorien von Aktivitäten umfasst, die sich überdies im Laufe der Zeit verändern können.³¹³ Eine kasuistische Regelung, d.h. der «Versuch, im Normtext alle denkbaren Situationen tatbestandsmässig zu erfassen»³¹⁴, wäre von vornherein nicht zielführend.³¹⁵ Mittels Rückgriffs auf unbestimmte Rechtsbegriffe («wichtige aussenpolitische Entwicklungen», «wesentliche[...] Vorhaben» und «bedeutende[...] Verhandlungen») kann dem Facettenreichtum der Aussenpolitik hingegen Rechnung getragen werden. Diese Regulierungstechnik bringt allerdings mit sich, dass der Umfang der parlamentarischen Mitwirkungsrechte der Information und der Konsultation

³⁰⁸ Siehe oben Teil 1/V.A.2.d. und Teil 1/V.B.2.c.

³⁰⁹ Auch in diesem Begriff kommt die Idee der «Wichtigkeit» bzw. «Wesentlichkeit» zum Ausdruck: Der Kommission wird nicht das (geheime) Mandat und somit auch keine Verhandlungsdetails vorgelegt, sondern einzig die Richt- und Leitlinien zum Mandat, d.h. die Eckdaten; siehe dazu TRIPET CORDIER, in: Kommentar ParlG, Art. 152, Rdn. 33.

³¹⁰ Art. 152 Abs. 2 und Abs. 3 ParlG.

³¹¹ GLASER/MÜLLER, S. 40 und S. 41 (in Bezug auf den Begriff der «Wesentlichkeit»).

³¹² MÜLLER/UHLMANN, S. 171.

³¹³ Zum Begriff der Aussenpolitik siehe oben Teil 1/III.A.1.

³¹⁴ MÜLLER/UHLMANN, S. 174.

³¹⁵ So auch SCHMID, in: Commentaire Romand, Art. 166, Rdn. 20: «Dresser une liste exhaustive des questions importantes serait contraire à la nature du domaine et à son évolution parfois imprévisible.» Die Aussage betrifft zwar Art. 166 Abs. 1 BV; die zugrundeliegende Konstellation ist aber die gleiche bei Art. 152 ParlG.

«kaum abschliessend beschrieben»³¹⁶ bzw. nicht «generell abstrakt definiert»³¹⁷ werden kann; vielmehr ist «im Einzelfall unter Berücksichtigung aller relevanten Umstände zu prüfen»,³¹⁸ ob die jeweilige Mitwirkungsschwelle erreicht ist. Dabei dürfen gewisse «Schematisierungen und Kategorisierungen, soweit sie sachlich begründbar sind», vorgenommen werden.³¹⁹ Gerade vor dem Hintergrund der vielen verschiedenen Ausprägungen aussenpolitischer Aktivitäten und Handlungsformen kann eine solche Schematisierung und Kategorisierung nicht nur sinnvoll, sondern auch notwendig sein.

Bez. des methodischen Vorgehens ist es wichtig, dass man die unbestimmten Rechtsbegriffe vom Ermessen abgrenzt. Prägnant formuliert betrifft beim Ermessen «die relative Unbestimmtheit der Norm die Rechtsfolgeseite», beim unbestimmten Rechtsbegriff hingegen «die Tatbestandsseite eines Rechtssatzes».³²⁰ Die Begriffe «wichtig[...]», «wesentlich[...]» und «bedeutend[...]» berühren die Tatbestandsseite, da sie zu den jeweiligen Voraussetzungen gehören, die erfüllt sein müssen, damit die Rechtsfolge der Informations- bzw. der Konsultationspflicht eintritt; sie unterfallen somit der Kategorie der unbestimmten Rechtsbegriffe. Die Unterscheidung zwischen Ermessen und unbestimmtem Rechtsbegriff ist insb. für die Frage, welche Spielräume dem Rechtsanwender bzw. der Rechtsanwenderin zustehen, von Relevanz: «Während die Einräumung von Ermessen der Verwaltung Handlungsspielräume verschafft, die sie zwar sachgerecht, aber eben doch mit Rücksicht auf Opportunitätsgesichtspunkte handhaben kann, bildet die Verdeutlichung eines unbestimmten Gesetzesbegriffs nach tradierter Konzeption das Ergebnis eines Auslegungsvorgangs.»³²¹ Der Inhalt unbestimmter Rechtsbegriffe ist somit durch Auslegung zu ermitteln.³²²

Für vorliegende Zwecke folgt daraus, dass die Bedeutung der unbestimmten Rechtsbegriffe des Art. 152 ParlG, welche die Mitwirkungsschwellen beschreiben, *nach den anerkannten juristischen Auslegungsmethoden*³²³ zu ermitteln sind. Es handelt sich, wie gezeigt, *nicht um eine Ausübung rechtlichen – und schon gar nicht politischen – Ermessens*.³²⁴ Der Umstand, dass eine politische Behörde, nämlich der Bundesrat, die Prüfung der Voraussetzungen aus Art. 152 Abs. 3 ParlG im Einzelfall vornimmt, ändert «am Charakter der Auslegungsaufgabe im Grundsatz natürlich nichts».³²⁵

DIGGELMANN beschreibt dieses methodische Vorgehen im Kontext des Begriffs «wichtig[...]», wie er in Art. 141 Abs. 1 Bst. d Ziff. 3 BV³²⁶ verwendet wird. Er erkennt zunächst an, dass der

³¹⁶ EPINEY, in: BSK BV, Art. 166, Rdn. 13 (in Bezug auf Art. 24 und Art. 152 ParlG).

³¹⁷ TRIPET CORDIER, in: Kommentar ParlG, Art. 152, Rdn. 28 (in Bezug auf Art. 152 ParlG).

³¹⁸ EPINEY, in: BSK BV, Art. 166, Rdn. 13 (in Bezug auf Art. 24 und Art. 152 ParlG).

³¹⁹ DIGGELMANN, S. 297.

³²⁰ Siehe TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, S. 222.

³²¹ TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, S. 222.

³²² HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, S. 101.

³²³ Zu den juristischen Auslegungsmethoden siehe oben Teil 1/I.B.3.

³²⁴ So DIGGELMANN, S. 297 (in Bezug auf den unbestimmten Rechtsbegriff «wichtig[...]» in Art. 141 Abs. 1 Bst. d Ziff. 3 BV; siehe dazu auch Fn. 326).

³²⁵ DIGGELMANN, S. 298.

³²⁶ Es handelt sich beim Begriff «wichtig[...]» in Art. 141 Abs. 1 Bst. d Ziff. 3 BV auch um einen unbestimmten Rechtsbegriff, über dessen Vorliegen eine politische Behörde (die Bundesversammlung) zu entscheiden hat. Mit

Begriff dem Rechtsanwender bzw. der Rechtsanwenderin zwar Spielräume verschaffe, um dann allerdings festzustellen: «Eingeräumt werden aber nicht Spielräume für politisches Ermessen. Es geht um Konkretisierungsspielräume bei der Verfassungs*auslegung*. Der Begriff der ‹Wichtigkeit› ist ein Rechtsbegriff, dessen Inhalt mit den wissenschaftlichen Mitteln juristischer Auslegung zu bestimmen ist.»³²⁷

Eine solche Auslegung der Rechtsbegriffe «wichtig[...]», «wesentlich[...]» und «bedeutend[...]» wird im Folgenden vorgenommen.

2. Auslegung der unbestimmten Rechtsbegriffe

a. Grammatikalische Auslegung

Zunächst ist zu klären, ob rein gestützt auf den Wortlaut bereits ein Schluss gezogen werden kann, wo die Mitwirkungsschwellen für das Informations- bzw. das Konsultationsrecht anzusetzen sind und ob sie jeweils gleich hoch oder unterschiedlich hoch sind. Dies ist – um das Resultat vorwegzunehmen – nicht möglich. Zum einen ist dies dem Umstand geschuldet, dass die Begriffe im gewöhnlichen Sprachgebrauch als untereinander austauschbar verstanden werden.³²⁸ Zum anderen dem Umstand, dass – wie gleich im Einzelnen aufgezeigt werden wird – die Adjektive in den verschiedenen Sprachfassungen des Art. 152 ParlG in beliebiger und wenig kohärenter Weise verwendet werden.

So lauten die zwei unterschiedlichen deutschen Begriffe «wichtig[...]» in Art. 152 Abs. 2 ParlG und «bedeutend[...]» in Art. 152 Abs. 3 ParlG im französischen und italienischen Text jeweils gleich und zwar «important» bzw. «importanti».³²⁹ Das Adjektiv «bedeutend[...]», wie es in Art. 152 Abs. 3 ParlG verwendet wird, taucht in anderen, die parlamentarische Mitwirkung betreffenden Normen nicht auf; sein Gebrauch in Art. 152 Abs. 3 ParlG ist singulär. Somit fügen sich die französische und die italienische Sprachfassung, welche den Begriff «important» bzw. «importanti» zur Qualifizierung des Mitwirkungsgegenstands der «Verhandlungen» verwenden, besser in die bestehende Normlandschaft ein als die deutsche Textversion.

Der Begriff «wesentlich[...]» aus Art. 152 Abs. 3 ParlG lautet im Italienischen auf «essenziali», im Französischen hingegen – davon abweichend – auf «principales».³³⁰ Demgegenüber wird

dem vorliegenden Vergleich wird keine Aussage darüber getroffen, ob der Wichtigkeitsbegriff in Art. 141 Abs. 1 Bst. d Ziff. 3 BV jenem in Art. 152 ParlG entspricht; er wird vielmehr rein auf der Ebene des methodischen Vorgehens gezogen.

³²⁷ DIGGELMANN, S. 297 (Hervorhebung im Original).

³²⁸ Vgl. z.B. die Synonyme bei Duden, <www.duden.de/synonyme/wesentlich> (zuletzt abgerufen am 29.11.2021).

³²⁹ Die Informationspflicht aus Art. 152 Abs. 2 ParlG gilt bei allen «*wichtige[n]* aussenpolitische[n] Entwicklungen»; auf Französisch «*événements importants*» und Italienisch «*sviluppi importanti*». Die Konsultationspflicht aus Art. 152 Abs. 3 ParlG erstreckt sich auf «Richt- und Leitlinien zum Mandat für *bedeutende* internationale Verhandlungen»; auf Französisch «*les directives ou lignes directrices concernant un mandat pour des négociations internationales importantes*» und auf Italienisch «*stabilire o modificare le direttive e linee direttrici concernenti il mandato per negoziati internazionali importanti*» (Hervorhebungen durch Autorinnen).

³³⁰ Die Konsultationspflicht aus Art. 152 Abs. 3 ParlG erstreckt sich auf alle «*wesentlichen* Vorhaben» bzw. «*orientations principales*» und «*progetti essenziali*» (Hervorhebungen durch Autorinnen).

der Begriff «wesentlich[...]» aus Art. 55 BV, der die Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik zum Gegenstand hat, im Französischen mit «essentiels» übersetzt. Somit wird der deutsche Begriff («wesentlich») im Französischen in zwei Normen, die beide die demokratische Mitwirkung an der Aussenpolitik betreffen, jeweils anders übersetzt (mit «principales» und «essentiels»).

Weiter präzisiert Art. 1 Abs. 2 BGMK den Begriff der «wesentlichen Interessen» – zumindest in der deutschen sowie der französischen Sprachfassung – durch die Nennung der «wichtige[n] Vollzugsaufgaben» bzw. «d’importantes tâches d’exécution». Dies zeigt, dass der eine Begriff («wichtig») zwecks Definition des anderen Begriffs («wesentlich») herangezogen wird.³³¹

Auch in der Doktrin ist keine hinreichend unterschiedliche Handhabung der Begrifflichkeiten «wichtig», «wesentlich» und «bedeutend» festzustellen. Vielmehr werden in der wissenschaftlichen Auseinandersetzung die Begriffe untereinander vermengt³³² sowie der eine Begriff zwecks Definition des anderen Begriffs herangezogen.³³³

Insgesamt lassen sich gestützt auf die rein grammatikalische Auslegung der Begriffe «wichtig[...]», «wesentlich[...]» und «bedeutend[...]» aus Art. 152 Abs. 2 und Abs. 3 ParlG noch *keine Schlüsse darüber ziehen, wo die jeweiligen Mitwirkungsschwellen genau anzusetzen sind*. Auch kann rein aus der Verwendung des einen oder anderen der drei Begriffe noch *keine Aussage darüber getroffen werden, ob alle Schwellen gleich hoch angesetzt sind bzw. welcher Begriff eine tiefere oder höhere Schwelle beinhaltet*, da die Begriffe in den relevanten Normen beliebig und wenig kohärent verwendet werden. Der Wortlaut der Begriffe «wichtig[...]», «wesentlich[...]» bzw. «bedeutend[...]» indiziert einzig, dass eine Entwicklung, ein Vorhaben bzw. Verhandlungen von einer gewissen Tragweite bzw. Relevanz sein müssen. Wann dies der Fall ist, kann einzig mittels Rückgriffes auf weitere Auslegungsmethoden näher bestimmt werden. Ebenso, ob die drei Begriffe auf je unterschiedliche Schwellenwerte hinweisen.

b. Historische Auslegung

Die Vorgängerregelung von Art. 152 Abs. 2 und Abs. 3 ParlG im GVG enthielt noch keine Mitwirkungsschwelle. Im Rahmen des *Informationsrechts* hatte der Bundesrat die aussenpolitischen Kommissionen über «Entwicklungen der aussenpolitischen Lage, über die Vorhaben im Rahmen von internationalen Organisationen sowie über die Verhandlungen mit auswärtigen Staaten» und über den «Fortgang der Verhandlungen» zu informieren.³³⁴ Wie wir

³³¹ Überdies fällt auf, dass in der italienischsprachigen Fassung ein qualifizierendes Adjektiv gänzlich fehlt; es ist einzig von «*tocca loro competenza*» die Rede.

³³² Z.B. THÜRER/ISLIKER in: SGK BV, Art. 166, Rdn. 50: «Gemäss Art. 24 und Art. 152 ParlG ist der Bundesrat verpflichtet, die APK umfassend und frühzeitig über Verhandlungen mit anderen Staaten zu informieren sowie diese zu konsultieren, bevor er *wichtige* Verfahrensentscheide fällt» (Hervorhebung durch Autorinnen).

³³³ Z.B. GLASER/MÜLLER, S. 33 f.: «Art 152 Abs 3 ParlG erstreckt die Konsultationspflicht des Bundesrats somit auf alle für die Schweiz *wichtigen* internationalen Angelegenheiten»; NAEF, S. 1114 f.: «Von der Konsultationspflicht betroffen sind somit alle Mandate für Verhandlungsdelegationen und Personen, die die Position der Schweiz in *wichtigen* Fragen innerhalb internationalen Foren vertreten; *wichtige* rechtlich verbindliche oder unverbindliche einseitige Erklärungen des Bundesrates gegenüber dem Ausland sowie das Soft Law sind auch vorkonsultationspflichtig.» (Hervorhebungen durch Autorinnen).

³³⁴ Art. 47^{bis} a Abs. 2 und Abs. 3 GVG.

gesehen haben, wurden mit Art. 152 Abs. 2 ParlG die verschiedenen in der GVG-Norm genannten Gegenstände unter das Dach eines einzigen Begriffs gebracht;³³⁵ so ist den Materialien Folgendes zu entnehmen: «Die Aufzählung in Artikel 47^{bis}a Absatz 2 GVG wird hier dahingehend zusammengefasst, dass der Bundesrat über «wichtige aussenpolitische Entwicklungen» zu informieren habe.»³³⁶ Diese Aussage würde den Schluss zulassen, dass alle vormalig in der GVG-Bestimmung erwähnten Gegenstände unter Art. 152 Abs. 2 ParlG per se als wichtig gelten. Dies kann allerdings kaum gemeint gewesen sein; wäre z.B. über *jedes* Vorhaben im Rahmen einer internationalen Organisation zu berichten, würde das Wort «wichtig[...]» in Art. 152 Abs. 2 ParlG bedeutungslos. Allerdings kann gestützt auf die Aussage in den Materialien argumentiert werden, dass die Schwelle nicht allzu hoch anzusetzen ist. Ansonsten würde der «intensive Meinungs-austausch» zwischen dem Bundesrat und den Kommissionen, wie er in den Materialien zu Art. 152 Abs. 2 ParlG referiert wird,³³⁷ erschwert.

Die *Konsultation* im GVG bezog sich einzig auf Beschlüsse «durch die in der Schweiz geltendes Recht geschaffen wird oder geschaffen werden muss» sowie «Verhandlungen [...] über Völkerrechtsverträge»; d.h. auf «hartes» Völkerrecht.³³⁸ Durch Art. 152 Abs. 3 ParlG wurden die Mitwirkungsgegenstände stark ausgeweitet; dies erklärt alsdann auch die Einführung von Mitwirkungsschwellen, da ansonsten *jedes* aussenpolitische Vorhaben von der Norm erfasst wäre. Wie das Relevanzkriterium der Wesentlichkeit zu verstehen sein soll, lässt sich den Materialien zum ParlG allerdings nicht entnehmen.

Insgesamt lässt auch die historische Auslegung nur sehr bedingt Schlüsse darüber zu, wo die Mitwirkungsschwellen anzusetzen sind.

c. Systematische Auslegung

In einem nächsten Schritt werden die Schwellenwerte «wichtig[...]», «wesentlich[...]», «bedeutend[...]» aus Art. 152 Abs. 2 und Abs. 3 ParlG einer systematischen Auslegung unterzogen, d.h. die Begriffe werden in ihrem Regelungszusammenhang gelesen.

i. Begriff «wesentlich[...]»

Im Bereich der Mitwirkung an der Aussenpolitik taucht das Konzept der «Wichtigkeit» zunächst in Art. 24 Abs. 1 ParlG auf. Die Bestimmung stipuliert, dass die Bundesversammlung «bei der Willensbildung über wichtige aussenpolitische Grundsatzfragen und Entscheide» («au processus de décision relatif aux questions importantes»; «alla formazione della volontà in merito alle questioni fondamentali e alle decisioni importanti di politica estera») mitwirkt. Wie in Abschnitt III erwähnt, konkretisiert diese Norm Art. 166 Abs. 1 BV dahingehend, dass sich die Mitwirkung auf *wichtige* Aspekte der Aussenpolitik zu beziehen hat. Sie verdeutlicht somit einen zentralen, in der Verfassungsnorm bloss implizit enthaltenen Aspekt, nämlich die

³³⁵ Siehe oben Teil 1/V.A.3.d.

³³⁶ Bericht SPK-N ParlG, BBl 2001 3467, 3603.

³³⁷ Bericht SPK-N ParlG, BBl 2001 3467, 3603.

³³⁸ Art. 47^{bis}a Abs. 3 und Abs. 4 GVG; siehe oben Teil 1/V.B.3.c.ii.

Mitwirkungsschwelle.³³⁹ Der Wortlaut des Art. 24 Abs. 1 ParlG lässt allerdings ebenso wenig wie Art. 152 ParlG einen Schluss darüber zu, wann diese Schwelle erreicht ist.

Demgegenüber liefert Art. 5b Abs. 1 Bst. a RVOV einen zentralen Hinweis, wie die Präzisierung des Begriffs «wesentlich[...]» in Art. 152 Abs. 3 ParlG erfolgen sollte. Diese Einhegung erfolgt überdies u.a. im Kontext der «Empfehlungen» und somit spezifisch für Soft Law.³⁴⁰ So hat gem. Art. 5b Abs. 1 Bst. a RVOV eine Konsultation zu wesentlichen Vorhaben namentlich dann zu erfolgen, «wenn [...] infolge der Umsetzung von Empfehlungen [...] der Erlass oder eine wesentliche Änderung eines Bundesgesetzes erforderlich ist». Dieses Kriterium ist dem Referendumsrecht, nämlich Art. 141 Abs. 1 Bst. d Ziff. 3 BV, entlehnt.³⁴¹ Obwohl in Art. 141 Abs. 1 Bst. d Ziff. 3 BV einzig der «Erlass» von Bundesgesetzen erwähnt ist, deckt die Bestimmung nach h.L. auch die «Änderung» eines solchen ab.³⁴² Das Kriterium in Art. 5b Abs. 1 Bst. a RVOV ist somit identisch mit dem im Kontext des Referendumsrechts verwendeten, weshalb letzteres in einem nächsten Schritt näher beleuchtet wird.

Art. 141 Abs. 1 Bst. d Ziff. 3 *in fine* BV stipuliert, dass jene Völkerrechtsverträge dem fakultativen Referendum zu unterstellen sind, «deren Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen erfordert». Mit dem Verweis auf die Normstufe des Bundesgesetzes knüpft die Bestimmung direkt an Art. 164 BV an;³⁴³ und somit an jene Verfassungsnorm, die besagt, dass alle wichtigen Bestimmungen in der Form eines Bundesgesetzes – und somit durch die Legislative – erlassen werden müssen. Dreh- und Angelpunkt zur Bestimmung der Materien, die durch die Legislative zu regeln sind, ist somit die Wichtigkeit.³⁴⁴ Wenngleich in Art. 164 BV auf die Gesetzesstufe verwiesen wird, handelt es sich bei dem materiellen Gesetzesvorbehalt – wie der Name schon impliziert – nicht etwa um ein formelles, sondern um ein materielles Kriterium. Denn es werden in Art. 164 BV jene Inhalte beschrieben, die durch die Legislative zu regeln sind.³⁴⁵

Es kann somit festgehalten werden, dass Art. 5b Abs. 1 Bst. a RVOV den Begriff «wesentlich[...]» von Art. 152 Abs. 3 ParlG mittels Rückgriffs auf das in Art. 141 Abs. 1 Bst. d Ziff. 3 BV enthaltene Kriterium der Erforderlichkeit einer Umsetzung auf der Stufe eines

³³⁹ Siehe oben Teil 1/III.B.1.

³⁴⁰ Siehe unten Teil 1/VI.A.4 zum Begriff der «Empfehlungen», der nichts anderes als «Soft Law» bedeutet.

³⁴¹ Es handelt sich dabei selbstredend *nicht* um eine analoge Anwendung des Art. 141 Abs. 1 Bst. d Ziff. 3 BV im Kontext von Empfehlungen (d.h. Soft Law); vielmehr wird ein Kriterium, das den Anwendungsbereich des Referendums definiert, als Kriterium für die Definition des Umfangs des Konsultationsrechts herangezogen.

³⁴² TORNAY SCHALLER, in: Commentaire Romand, Art. 141, Rdn. 65.

³⁴³ BIAGGINI, OFK BV, Art. 141, Rdn. 18: «Verträge, deren Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen erfordert: Massgebend sind wiederum die Kriterien gemäss BV 164.»; TORNAY SCHALLER, in: Commentaire Romand, Art. 141, Rdn. 63; EPINEY/DIEZIG, in: BSK BV, Art. 141, Rdn. 35: «Sodann sind völkerrechtliche Verträge dem fakultativen Referendum zu unterstellen, wenn ihre Umsetzung den Erlass eines Bundesgesetzes erfordert, womit auch diese zweite Kategorie – diesmal jedoch direkt – an Art. 164 Abs. 1 anknüpft».

³⁴⁴ MÜLLER/UHLMANN, S. 151; siehe im Detail zu Art. 164 BV unten Teil 1/VI.C.

³⁴⁵ RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX, S. 514: «Art. 164 Abs.1 BV enthält einen materiellen Gesetzesvorbehalt in dem Sinne, dass alle wichtigen Rechtssätze in Bundesgesetze gekleidet werden müssen. Damit wird das [...] Kriterium der Wichtigkeit zur Abgrenzung [...] der Regelungsbefugnisse zwischen Parlament und Regierung [...] verfassungsrechtlich verankert. Dieser Vorbehalt ist insofern «materiell», als er inhaltlich und substantiell bedeutungsvolle Rechtsetzungsakte anvisiert; diese sollen im parlamentarisch-demokratischen Verfahren ergehen und dem fakultativen Referendum unterstehen.» (Hervorhebungen durch Autorinnen).

Bundesgesetzes präzisiert. Dieses Kriterium wiederum knüpft am Wichtigkeitsbegriff der innerstaatlichen Rechtsetzung (Art. 164 BV) an.

Insgesamt lassen sich aus Art. 5b Abs. 1 Bst. a RVOV, der ein Kriterium aus dem Referendumsrecht entlehnt, drei zentrale Schlüsse ziehen. Erstens, dass die im Kontext der «harten» Völkerrechtsetzung entwickelten Kriterien zur Beschreibung des Anwendungsbereichs eines demokratischen Mitwirkungsrechts im Bereich der «weichen» Völkerrechtsetzung nicht per se ungeeignet sind. Zweitens, dass in Art. 5b Abs. 1 Bst. a RVOV ein und dasselbe Kriterium für die Bestimmung der Wesentlichkeit – nämlich der Wichtigkeitsbegriff der «harten» Rechtsetzung – sowohl für die Entstehung von «hartem» Völkerrecht (Beschlüsse) als auch von «weichem» Völkerrecht (Empfehlungen) herangezogen wird. Drittens, dass mit Art. 5b Abs. 1 Bst. a RVOV der Wichtigkeitsbegriff, wie er zunächst im Kontext der «harten» Völkerrechtsetzung (in Anlehnung an den Wichtigkeitsbegriff der innerstaatlichen Rechtsetzung; Art. 164 BV) entwickelt wurde, Eingang in den Bereich des Soft Law gefunden hat. Die systematische Auslegung ergibt somit, dass der Wichtigkeitsbegriff der «harten» Rechtsetzung grundsätzlich ein geeignetes und taugliches Kriterium, um den Wesentlichkeitsbegriff von Art. 152 Abs. 3 ParlG spezifisch mit Blick auf Soft Law zu konkretisieren. Dieser Befund wird, wie wir als nächstes sehen werden, durch eine teleologisch-geltungszeitliche Auslegung gestützt.

ii. Begriffe «wichtig[...]» und «bedeutend[...]»

Zuvor sei noch angemerkt, dass der Begriff «wichtig[...]» in Art. 152 Abs. 2 ParlG nicht enger verstanden werden darf als der Begriff «wesentlich[...]» in Art. 152 Abs. 3 ParlG. Denn die Information ist, wie oben dargelegt, Vorbedingung zur Ausübung des Konsultationsrechts.³⁴⁶ Der Begriff «bedeutend[...]» schliesslich bezieht sich auf die Verhandlungen; Verhandlungen wiederum sind eine Teilmenge der «wesentlichen Vorhaben» in Form von «harten» oder «weichen» Rechtsetzungsprojekten.³⁴⁷ Aufgrund dessen, dass die «Verhandlungen» einen spezifischen Akt bez. der «Vorhaben» bezeichnen, muss die Mitwirkungsschwelle «bedeutend[...]» gleich wie die Mitwirkungsschwelle «wesentlich[...]» ausgelegt werden.

d. Teleologische und geltungszeitliche Auslegung

Auch die teleologische und geltungszeitliche Auslegung der Mitwirkungsschwellen in Art. 152 Abs. 2 und Abs. 3 ParlG werden ergeben, dass bei Soft Law an den Wichtigkeitsbegriff der «harten» Rechtsetzung anzuknüpfen ist. In einem ersten Schritt wird aufgezeigt, warum sich dieses Kriterium beim «harten» Völkerrecht eignet, um näher zu bestimmen, was ein «wesentliche[s] Vorhaben» i.S.v. Art. 152 Abs. 3 ParlG ist. In einem zweiten Schritt wird alsdann dargelegt, warum auch bei Soft Law auf dieses Kriterium zu rekurrieren ist. Die Argumente ergeben sich dabei zum einen aus einem Vergleich der «weichen» mit der «harten» Völkerrechtsetzung; zum anderen aber auch aus dem Phänomen bzw. der Natur von Soft Law selbst.

³⁴⁶ Siehe oben Teil 1/IV.A. und Teil 1/V.A.1.a.

³⁴⁷ Siehe oben Teil 1/V.B.3.c.ii.

i. Wesentlichkeit im «harten» Völkerrecht

Im Bereich der «harten» Völkerrechtsetzung muss eine Konsultation zumindest zu jenen Völkerrechtsverträgen stattfinden, welche genehmigungspflichtig i.S.v. Art. 166 Abs. 2 BV sind. Der Genehmigungsvorbehalt aus Art. 166 Abs. 2 BV knüpft an Art. 164 BV – und somit an den Wichtigkeitsbegriff der innerstaatlichen Rechtsetzung – an.³⁴⁸ Im Folgenden wird dargelegt, warum sich der Wichtigkeitsbegriff der «harten» Rechtsetzung nicht nur für die Auswahl der genehmigungspflichtigen Verträge, sondern bereits zur Festlegung, welche Verträge «konsultationswürdig» sind, eignet.

Zunächst einmal bedeutet nach EHRENZELLER Mitgestaltung i.S.v. Art. 166 Abs. 1 BV «mehr als eine reine Legitimierung des aussenpolitischen Handelns der Regierung»,³⁴⁹ das Parlament sei vielmehr bereits beim «decision shaping» einzubeziehen.³⁵⁰ Die parlamentarische Mitwirkung ist somit «nicht nur Entscheidungskompetenz, sondern auch Prozess».³⁵¹ Gem. GLASER/MÜLLER besteht der Zweck der parlamentarischen Beteiligung «gerade darin, dass der Bundesrat die Bundesversammlung nicht in eine Entscheidungslage versetzen darf, die nur noch die legitimierende Zustimmung zum Regierungshandeln erlauben würde.»³⁵² Oder um es mit SCHMID pointiert auszudrücken: Es muss verhindert werden, dass das Parlament binäre Entscheidungen im Sinne eines «take it or leave it» treffen muss.³⁵³ Würde man die zuständigen Kommissionen zu den genehmigungspflichtigen Verträgen nicht vorab konsultieren, so würde seine Mitwirkung allerdings auf genau eine solche «take it or leave it»-Entscheidung zurückgestutzt. Eine Konsultation über ebendiese Verträge hingegen ermöglicht «eine gewisse Einflussnahme auf den Vertragsinhalt».³⁵⁴ Daher müssen zumindest die genehmigungspflichtigen Verträge i.S.v. Art. 166 Abs. 2 BV als wesentlich i.S.v. Art. 152 ParlG verstanden werden.

Weiter wird in der Doktrin argumentiert, dass dann konsultiert werden muss, wenn die «legislativen Kernkompetenzen» betroffen sind.³⁵⁵ Die genehmigungsbedürftigen Völkerrechtsverträge fallen in diese «legislative Kernkompetenz», da Art. 166 Abs. 2 BV und die konkretisierenden Gesetzesbestimmungen ja gerade darauf abzielen, jene Verträge zu bezeichnen, die zwingend in die Zuständigkeit der Bundesversammlung fallen. In den Worten von EPINEY «dürfen nur solche Verträge dem Genehmigungserfordernis durch die Bundesversammlung entzogen werden, die nicht von allzu grosser Bedeutung sind», wobei Art. 164

³⁴⁸ EPINEY, in: BSK BV, Art. 166, Rdn. 32; SCHMID, in: Commentaire Romand, Art. 166, Rdn. 42: «Quels sont les traités pour lesquels aucune approbation par l'AF n'est requise? Le critère de base est ici aussi celui de la portée matérielle du traité en jeu pour tenir compte du principe énoncé à l'article 164 Cst. selon lequel les «dispositions importantes» au niveau fédéral doivent être édictées par l'AF et non pas par le CF».

³⁴⁹ EHRENZELLER, in: SGK BV, Art. 166, Rdn. 18.

³⁵⁰ EHRENZELLER, in: SGK BV, Art. 166, Rdn. 18.

³⁵¹ EHRENZELLER, Handlungsfähigkeit, S. 720.

³⁵² GLASER/MÜLLER, S. 33. So bereits EHRENZELLER, in: SGK BV, Art. 166, Rdn. 21.

³⁵³ SCHMID, in: Commentaire Romand, Art. 166, Rdn. 14.

³⁵⁴ LANZ, S. 230.

³⁵⁵ LANZ, S. 233: «Aus den aussenpolitischen Grundsätzen der parlamentarischen Mitwirkung lässt sich ableiten, dass die Kommissionen konsultiert werden müssen, sobald die legislativen Kernkompetenzen oder andere wichtige Kompetenzen der BVers (z.B. Finanzkompetenzen) betroffen sind, oder das Geschäft von langfristiger und strategischer Natur ist.»

BV einen Anhaltspunkt dafür, welches diese Verträge sind, liefere.³⁵⁶ Da genehmigungspflichtige Verträge die legislative Kernkompetenz betreffen, müssen sie somit auch hiernach als «wesentliche[...] Vorhaben» i.S.v. Art. 152 Abs. 3 ParlG qualifiziert und der Konsultation zugeführt werden.

Weiter ist es Sinn und Zweck der Konsultation, das Parlament möglichst früh einzubeziehen, um seine Interessenslage im Vertragsentstehungsprozess tatsächlich berücksichtigen zu können. Denn dies vermag das Risiko, dass die Bundesversammlung die Genehmigung eines Völkerrechtsvertrages schliesslich verweigert, zu begrenzen. So schreibt TRIPET CORDIER, dass der Bundesrat «das Endresultat [...] im Parlament politisch verantworten können» muss; und somit die Konsultation «nicht nur dem Parlament, sondern dem Bundesrat» diene.³⁵⁷ Auch dies spricht dafür, dass zu den konsultationspflichtigen Verträgen mind. die genehmigungspflichtigen zu zählen sind.

Es mag eingewendet werden, dass das der Genehmigung zugrundeliegende Kriterium der Wichtigkeit sich im Kontext der Konsultation nicht eigne, da sich diese inhaltlich und bez. des Zeitpunkts von dem Vetorecht der Genehmigung unterscheide. Dieses Argument kann insofern entkräftet werden, als dass bei der Vernehmlassung – die ebenfalls konsultativen Charakter besitzt – auf ebendieses Kriterium zurückgegriffen wird: Um zu beurteilen, welche Völkerrechtsverträge der Vernehmlassung zu unterbreiten sind, wird in Art. 147 BV nämlich an die Wichtigkeit des Vertrags angeknüpft; das Kriterium wird in Art. 3 VIG u.a. mit Verweis auf die Referendumpflichtigkeit des Vertrags gem. Art. 141 Abs. 1 Bst. d Ziff. 3 BV («völkerrechtliche Verträge, die [...] wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthalten oder deren Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen erfordert») konkretisiert.³⁵⁸ Somit wird für die Auswahl der vernehmlassungswürdigen Verträge auf jene Voraussetzung, die für das Vetorecht (Referendum gem. Art. 141 Abs. 1 Bst. d Ziff. 3 BV) massgeblich ist, abgestellt. Damit ist es nicht unüblich, die Schwelle für ein Konsultationsrecht in gleicher Weise festzulegen wie jene eines Vetorechts.

Insgesamt kann somit festgehalten werden, dass im Bereich des «harten» Völkerrechts eine Konsultation zumindest dann stattzufinden hat, wenn es um Völkerrechtsverträge geht, die genehmigungspflichtig i.S.v. Art. 166 Abs. 2 BV – sprich wichtig i.S.v. Art. 164 BV – sind. Mit anderen Worten ist der Begriff der «wesentlichen Vorhaben» in Art. 152 Abs. 3 ParlG im Bereich der «harten» Völkerrechtsetzung dahingehend auszulegen, dass alle genehmigungspflichtigen und somit wichtigen Völkerrechtsverträge darunterfallen.

ii. Wesentlichkeit bei Soft Law

Folgend wird argumentiert, dass der Begriff «wesentlich[...]» in Art. 152 Abs. 3 ParlG im Kontext des Soft Law gleich ausgelegt werden sollte wie im Kontext der «harten»

³⁵⁶ EPINEY, in: BSK BV, Art. 166, Rdn. 32; so auch SCHMID, in: Commentaire Romand, Art. 166, Rdn. 42.

³⁵⁷ TRIPET CORDIER, in: Kommentar ParlG, Art. 152, Rdn. 30.

³⁵⁸ Art. 3 Abs. 1 Bst. c VIG: «Ein Vernehmlassungsverfahren findet statt bei der Vorbereitung von [...] völkerrechtlichen Verträgen, die nach Artikel 140 Absatz 1 Buchstabe b oder nach Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 3 der Bundesverfassung dem Referendum unterliegen oder wesentliche Interessen der Kantone betreffen».

Völkerrechtsetzung,³⁵⁹ d.h. unter Bezug des Wichtigkeitskriteriums der «harten» Rechtsetzung. Die Argumente ergeben sich dabei zum einen aus einem Vergleich der «weichen» mit der «harten» Völkerrechtsetzung und zum anderen aber auch aus den Charakteristika von Soft Law selbst.

Unter Soft Law – wie es in Abschnitt II definiert wurde – sind Instrumente zu verstehen, die einen generell-abstrakten Inhalt und somit einen regulatorischen Charakter aufweisen; die eine gewisse normative Kraft entfalten, obwohl sie nicht den unmittelbar rechtsverbindlichen Völkerrechtsquellen zuordenbar sind; und an deren Ausarbeitung der Staat beteiligt ist oder die er sich später «aneignet». Beim Erlass von Soft Law – im Englischen auch «informal law»³⁶⁰ genannt – handelt es sich unbestrittenermassen um eine Art der Normsetzung. Im Englischen wird folglich regelmässig der Begriff des «informal international lawmaking»,³⁶¹ also der «informalen internationalen Rechtsetzung» oder der «informalen Völkerrechtsetzung», verwendet. Obwohl zwischen der «harten» und «weichen» Völkerrechtsetzung (ebenso wie zwischen dem «hartem» und dem «weichem» Völkerrecht) zweifelsohne einige Unterschiede bestehen, weisen diese beiden aussenpolitischen Aktivitäten doch eine sehr grosse Ähnlichkeit und Nähe zueinander auf. Dies wird besonders offensichtlich, wenn man sie mit anderen Kategorien aussenpolitischer Aktivitäten vergleicht. Es ist wahrlich schwer, eine aussenpolitische Aktivität zu finden (und es gibt unzählige Kategorien und Ausprägungen davon), die der «harten» Völkerrechtsetzung u.a. in struktureller und funktionaler Hinsicht nähersteht als die «weiche» Völkerrechtsetzung. Vor diesem Hintergrund ist Letztere als eine Form der Völkerrechtsetzung i.w.S. einzuordnen.

Auch zwischen der innerstaatlichen Rechtsetzung und der «harten» Völkerrechtsetzung bestehen Unterschiede.³⁶² Wie oben aufgezeigt werden zwecks Bewertung der Wichtigkeit völkerrechtlicher Verträge nichtsdestotrotz die Kriterien aus der innerstaatlichen Rechtsetzung (nämlich Art. 164 BV) herangezogen. Vorliegend wird argumentiert, dass die Unterschiede zwischen «weicher» und «harter» Völkerrechtsetzung bzw. zwischen «weichem» und «hartem» Völkerrecht nicht dergestalt sind, dass ein Anknüpfen an die Kriterien der «harten» Völkerrechtsetzung zwecks Definition des Begriffs «wesentlich[...]» in Art. 152 Abs. 3 ParlG unververtretbar wäre.³⁶³

In der Doktrin sind folglich auch Argumentationen zu finden, welche die Wesentlichkeit i.S.v. Art. 152 Abs. 3 ParlG von Soft Law-Vorhaben mit genau jenen Kriterien begründen, welche durch Lehre und Rechtsprechung entwickelt wurden, um im Kontext der innerstaatlichen

³⁵⁹ Dies ist in keiner Weise gleichzusetzen mit einer analogen Anwendung von Art. 166 Abs. 2 bzw. Art. 141 Abs. 1 Bst. d Ziff. 3 BV, die – wie bereits in Teil 1/III.A.2. dargelegt – einzig auf «hartes Recht» anwendbar sind.

³⁶⁰ Siehe Fn. 26 zu den Gründen, warum vorliegend dennoch der Begriff «Soft Law» und nicht der von den Autorinnen bevorzugte Begriff des «Informal Law» verwendet wird.

³⁶¹ Siehe statt vieler BERMAN/DUQUET/PAUWELYN/WESSEL/WOUTERS (Hrsg.), *Informal International Lawmaking: Case Studies*, Den Haag 2012; PAUWELYN/WESSEL/WOUTERS (Hrsg.), *Informal International Lawmaking*, Oxford 2012; WOUTERS/HAMID, *Custom and Informal International Lawmaking*, in: Curtis A. Bradley (Hrsg.), *Custom's Future. International Law in a Changing World*, Cambridge 2016, S. 332-359.

³⁶² Siehe z.B. DIGGELMANN, S. 298-303.

³⁶³ Dieser Schluss wurde mit Blick auf Art. 5b Abs. 1 Bst. a RVOV, der ein Kriterium aus dem Referendumsrecht und somit aus der «harten» Völkerrechtsetzung entlehnt, gezogen; siehe oben Teil 1/V.C.2.c.i.

Rechtsetzung zu bewerten, ob ein Inhalt wichtig und somit gesetzspflichtig ist.³⁶⁴ Dazu gehört beispielsweise inwiefern die Regelung akzeptiert oder umstritten ist; ob der Regelungsinhalt üblich, d.h. sich in die Wertungen des geltenden Rechts einfügt, oder neuartig ist und ob es sich um wichtige politische Entscheide handelt.³⁶⁵ Auch dies zeigt, dass ein Rückgriff auf den Begriff der Wichtigkeit, wie er im Rahmen der «harten» Rechtsetzung entwickelt wurde, im Bereich des Soft Law angemessen ist.

Dass für die «harte» und «weiche» Völkerrechtsetzung das gleiche Kriterium Anwendung finden muss, um die Mitwirkungsschwelle ausdifferenzieren, ist auch vor dem Hintergrund angezeigt, dass sich bez. der Entstehung immer schwerer eine klare Grenze zwischen Völkerrechtsverträgen und Soft Law ziehen lässt. Wie oben im Einzelnen dargelegt, ist das Verfahren in gewissen internationalen Organisationen für beide Typen von Instrumenten zu Beginn das gleiche und erst bez. der Annahme des Instruments beginnt es sich zu unterscheiden. Weiter wird in gewissen Regulierungsprozessen zunächst über den Inhalt und erst später über die Frage der Rechtsnatur des Instruments («hart» oder «weich») verhandelt. Schliesslich bleibt z.T. länger unklar, ob ein «weiches» Instrument bloss einen Zwischenschritt zu einem «harten» Rechtsinstrument oder bereits das Endresultat eines Prozesses darstellt.³⁶⁶ Weil zum Zeitpunkt, zu dem der Inhalt eines Instruments noch geprägt werden kann, die Rechtsnatur desselben also oftmals noch gar nicht feststehen wird, sollte für «harte» und «weiche» Völkerrechtsetzungsvorhaben der gleiche Standard zur Festlegung der Wesentlichkeit i.S.v. Art. 152 Abs. 3 ParlG gelten.

Schliesslich gibt es Argumente für den Bezug des Wichtigkeitskriteriums der «harten» Rechtsetzung zur Festlegung der Mitwirkungsschwellen «wesentlich[...]» und «bedeutend[...]» in Art. 152 Abs. 3 ParlG, die sich nicht aus einem Vergleich mit dem Völkerrechtsvertrag, sondern aus dem Phänomen Soft Law bzw. dessen Charakteristika selbst ergeben.

Mit dem Jahrtausendwechsel hat im Bereich der Normsetzung auf internationaler Ebene ein Trend eingesetzt, der bislang ungebrochen ist – nämlich, dass das Soft Law quantitativ sehr stark zugenommen hat und zunehmend das «harte» Völkerrecht ablöst.³⁶⁷ Anders als beim «harten» Völkerrecht verfügt das Parlament bei Soft Law allerdings über keine Vetomöglichkeit – der Genehmigungsvorbehalt von Art. 166 Abs. 2 BV erstreckt sich nicht auf

³⁶⁴ Diese Kriterien werden in Teil 1/VI.C.1.b.ii. umfassend dargestellt.

³⁶⁵ Siehe zu diesen beiden Kriterien Teil 1/VI.C.1.b.ii. So argumentieren z.B. GLASER/MÜLLER, S. 36, dass im Kontext von Gruppenanfragen bei der Steueramtshilfe und dem OECD-Musterabkommen die Wesentlichkeit gegeben gewesen wäre und begründen dies mit der *Umstrittenheit der Regel*: «Eine vorherige Konsultation der parlamentarischen Kommissionen fand nicht statt, obwohl die Frage der Zulässigkeit von Gruppenanfragen im Vernehmlassungsverfahren zum Erlass des neuen Steueramtshilfegesetzes *kontrovers diskutiert* worden war, was darauf hindeutete, dass es sich auch hierbei um ein «wesentliches Vorhaben» handelte.» (Hervorhebungen durch Autorinnen). Auf S. 35 argumentieren sie im Kontext der Standards zur Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung der Groupe d'action financière, dass die Wesentlichkeit gegeben gewesen wäre, da «*durch die Neuregelung in die Grundkonzeption des schweizerischen Geldwäschereitbestands eingegriffen wurde*» (Hervorhebungen durch Autorinnen).

³⁶⁶ Siehe oben Teil 1/II.B.

³⁶⁷ Siehe oben Teil 1/I.B.3.

Soft Law.³⁶⁸ Hingegen unterfällt das Soft Law den in Art. 152 ParlG genannten Mitwirkungsgegenständen des Informations- und des Konsultationsrechts. Gerade dem Konsultationsrecht kommt vor diesem Hintergrund eine herausragende Bedeutung zu. Zunächst einmal ist es das derzeit effektivste Instrument,³⁶⁹ um Soft Law – und damit ein immer weiter ausgreifendes Feld der Regulierung – einer Demokratisierung «von unten» zuzuführen.³⁷⁰ Weiter – und vorliegend von primärem Interesse – vermag dieses Instrument zu verhindern, dass die parlamentarische Mitwirkung an der Entstehung internationaler Normen zusehends durch die Verlagerung der Regulierung ins «weiche» Recht ausgehöhlt wird. Das Konsultationsrecht ist im Bereich des Soft Law gegenwärtig *das* Mitwirkungsinstrument, das es dem Parlament erlaubt, sein Mitwirkungsrecht und -gebot, wie es in Art. 166 Abs. 1 BV verbrieft ist, effektiv wahrzunehmen.³⁷¹ Dies allerdings einzig unter der Prämisse, dass die Mitwirkungsschwellen nicht zu hoch angesetzt werden. Gerade der Rückgriff auf das Wichtigkeitskriterium der «harten» Rechtsetzung erlaubt es, wenigstens die Menge der Instrumente, die der Konsultationspflicht gem. Art. 152 Abs. 3 ParlG unterliegen, trotz der Verschiebung weg vom «harten» und hin zum «weichen» Völkerrecht auf einem mehr oder weniger äquivalenten Niveau zu halten (auch wenn natürlich der Effekt der Mitwirkung nicht der gleiche ist, da es sich bei der Konsultation anders als bei der Genehmigung nicht um ein Vetorecht handelt³⁷²). Mit anderen Worten kann dem Konsultationsrecht vor dem Hintergrund der gegenwärtigen Ausprägung der Normsetzung auf internationaler Ebene eine kompensatorische und die «Gewaltenteilung schonende[...]»³⁷³ Funktion zukommen – allerdings nur, wenn die Mitwirkungsschwellen nicht zu hoch angesetzt werden.

Eine solche Auslegung der Mitwirkungsschwellen ist auch vor dem Hintergrund des Ziels und Zwecks von Art. 166 Abs. 1 BV angezeigt, den EPINEY wie folgt umschreibt: «Ziel der Vorschrift ist es, der wachsenden Bedeutung der Aussenbeziehungen sowie der immer stärker werdenden Verflechtung von Innen- und Aussenpolitik Rechnung zu tragen, indem das Parlament auch in die Aussenbeziehungen auf geeignete und angemessene Weise involviert wird und so dem Demokratieprinzip Rechnung getragen werden kann.»³⁷⁴ Die Worte «geeignet» und «angemessen» deuten darauf hin, dass die Bewertung der Mitwirkungsschwellen in Art. 152 Abs. 2 und Abs. 3 ParlG mit dem Wandel des Völkerrechts – so namentlich mit dem Trend hin zum «weichen» Völkerrecht – Schritt halten muss. Auch LANZ unterstreicht diese dynamische Konzeption von Art. 166 Abs. 1 BV, die verlange, dass die

³⁶⁸ Siehe oben Teil 1/III.A.2., in dem die Anwendung von Art. 166 Abs. 2 BV auf Soft Law explizit ausgeschlossen wird.

³⁶⁹ Siehe zu den übrigen parlamentarischen Mitwirkungsrechten und ihrem Potential im Bereich des Soft Law oben Teil 1/IV.B.

³⁷⁰ PETRIG, *Democratic Participation*, S. 210. Siehe auch KUNZ/PETERS, S. 1-2.

³⁷¹ TRIPET CORDIER, in: *Kommentar ParlG*, Art. 152, Rdn. 30, bezeichnet – sogar losgelöst von der vorliegend beschriebenen Entwicklung – das Konsultationsrecht aus Art. 152 Abs. 3 ParlG als «eines der wichtigsten Mitwirkungsrechte des Parlaments».

³⁷² Siehe dazu oben Teil 1/V.B.1.b.

³⁷³ LANZ, S. 224.

³⁷⁴ EPINEY, in: *BSK BV*, Art. 166, Rdn. 8.

Rollen von Bundesversammlung und Bundesrat im Lichte aktueller Entwicklungen – wie der Erstarkung des Soft Law – jeweils neu auszutarieren seien.³⁷⁵

Bei diesem «Austarieren» ist zu beachten, dass auch die «weiche» Völkerrechtsetzung die Stammfunktion des Parlaments betrifft. So schreibt LANZ folgendes: «Hat das weitere völkerrechtliche Handeln [wozu er das Soft Law zählt³⁷⁶] 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.»³⁷⁷ Er schlägt alsdann einen Bogen zum Wichtigkeitskriterium und setzt seine Ausführungen fort mit: «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.»³⁷⁸

In der Tat knüpft – wie im Rahmen der systematischen Auslegung aufgezeigt wurde³⁷⁹ – Art. 5b Abs. 1 Bst. a RVOV an den Wichtigkeitsbegriff der «harten» Rechtsetzung an. Allein dies zeigt, dass der Wichtigkeitsbegriff aus der «harten» Rechtsetzung ein geeigneter Ansatzpunkt ist, um den Wesentlichkeitsbegriff aus Art. 152 Abs. 3 ParlG freizulegen – ein Resultat, das die teleologische und geltungszeitliche Auslegung untermauert.

Zusammenfassend ergibt die teleologische und geltungszeitliche Auslegung des Begriffs «wesentlich[...]» in Art. 152 Abs. 3 ParlG spezifisch mit Blick auf Soft Law, dass all jene «weichen» Normsetzungsvorhaben, die wichtig im Sinne des Wichtigkeitsbegriffs der «harten» Rechtsetzung sind, darunterfallen. Aufgrund dessen, dass die «Verhandlungen» einen spezifischen Akt bez. der «Vorhaben» bezeichnen, muss das Adjektiv «bedeutend[...]» in gleicher Weise wie «wesentlich[...]» ausgelegt werden. Da die Information die Vorbedingung für die Konsultation ist,³⁸⁰ darf schliesslich der Begriff «wichtig[...]» in Art. 152 Abs. 2 ParlG nicht enger verstanden werden als der Begriff «wesentlich[...]» in Art. 152 Abs. 3 ParlG.

3. Zwischenfazit

Das Informations- und das Konsultationsrecht gem. Art. 152 Abs. 2 und Abs. 3 ParlG wird einzig dann ausgelöst, wenn die Entwicklungen «wichtig[...]», die Vorhaben «wesentlich[...]» und die Verhandlungen «bedeutend[...]» sind. Die vorangehende Auslegung hat bez. dieser Mitwirkungsschwellen das folgende Resultat ergeben: Der Begriff «wesentlich[...]» in Art. 152 Abs. 3 ParlG ist spezifisch mit Blick auf Soft Law so zu verstehen, dass alle «weichen» Normsetzungsvorhaben, die wichtig im Sinne der «harten» Rechtsetzung sind, darunterfallen. Aufgrund dessen, dass die «Verhandlungen» einen Akt aus dem Kreis der «Vorhaben» bezeichnen, muss das Adjektiv «bedeutend[...]» in gleicher Weise wie «wesentlich[...]» ausgelegt werden. Da die Information die Vorbedingung für die Konsultation ist, darf

³⁷⁵ LANZ, S. 48-50.

³⁷⁶ Siehe Titel des Abschnittes, dem die im Folgenden zitierten Passagen entstammen («IV. Weiteres völkerrechtliches Handeln, namentlich «Soft Law», und verfassungsrechtliche Grundsätze»), LANZ, S. 222.

³⁷⁷ LANZ, S. 223.

³⁷⁸ LANZ, S. 223.

³⁷⁹ Siehe oben Teil 1/V.C.2.c.

³⁸⁰ Siehe oben Teil 1/IV.A und Teil 1/V.A.1.a.

schliesslich der Begriff «wichtig[...]» in Art. 152 Abs. 2 ParlG nicht enger ausgelegt werden als der Terminus «wesentlich[...]» in Art. 152 Abs. 3 ParlG.

D. Mitwirkungsorgane

Art. 152 ParlG nennt verschiedene Akteure, die an der Mitwirkung – entweder als Berechtigte oder Verpflichtete – beteiligt sind. Im Folgenden wird analysiert, ob der Normtext diese Akteure mit Eindeutigkeit bezeichnet und welche Herausforderungen sich im Lichte der gegenwärtigen Ausgestaltung der auswärtigen Beziehungen, namentlich der Erarbeitung von Soft Law durch grundsätzlich weisungsunabhängige Behörden ausserhalb der Zentralverwaltung, ergeben. In die Analyse einbezogen werden die Begriffe «Bundesrat», «für die Aussenpolitik zuständigen Kommissionen» und «andere zuständige Kommissionen».

1. Bundesrat

Gem. Art. 152 ParlG ist es der Bundesrat, dem die Pflicht zukommt, die Kommissionen mit Informationen zu versorgen (Abs. 2) bzw. zu konsultieren (Abs. 3). Begehren um Information und Konsultation haben die Kommissionen ebenfalls an den Bundesrat zu richten (Abs. 5). Der Fokus liegt somit auf der Regierung. Dies ist eine schlüssige Lösung vor dem Hintergrund einer traditionellen Souveränitätsvorstellungen entsprechenden Konzeption der aussenpolitischen Beziehungen, in denen ein Staat mit anderen Staaten bzw. internationalen Organisationen stets über ihre Regierungen (bzw. über durch die Regierung Bevollmächtigte) verkehrt.³⁸¹ Dies spiegelt sich in Art. 184 Abs. 1 BV wider, der stipuliert, dass der Bundesrat die Schweiz nach aussen vertritt.³⁸² Somit ist es der Bundesrat, der über die notwendigen aussenpolitischen Informationen verfügt und auf internationaler Bühne einen vom Parlament mitgeprägten Willen vertritt. Infolgedessen ist er in Art. 152 ParlG als zentraler Ansprechpartner der Kommissionen vorgesehen.

Das ursprüngliche Monopol der Regierungen im zwischenstaatlichen bzw. völkerrechtlichen Rechtsverkehr wurde in der Praxis allerdings in jüngerer Vergangenheit verschiedentlich aufgeweicht.³⁸³ Dies ist nicht zuletzt Folge des Trends der Deformalisierung (auch Informalisierung genannt), zu dem das Erstarken des Soft Law zu zählen ist.³⁸⁴ Gerade «weiches» Völkerrecht wird nicht selten durch unabhängige, grundsätzlich nicht der Weisungsgewalt der Regierung unterstehende staatliche Akteure ausgearbeitet; beispielsweise innerhalb sog. «Behördennetzwerke», die nicht «intergouvernemental», sondern «interadministrativ» handeln.³⁸⁵ Die Ausarbeitung internationaler Standards im Bereich der Finanzmarktaufsicht illustriert dies. So ist die – funktionell, institutionell und finanziell unabhängige³⁸⁶ – Schweizerische Nationalbank (SNB) in verschiedenen normgenerierenden Gremien, u.a. im Finanzstabilitätsrat und im Basler Ausschuss für Bankenaufsicht,

³⁸¹ MÖLLERS, Netzwerk, S. 290.

³⁸² Siehe Botschaft neue BV, BBl 1997 I 1, 416: «[Der Bundesrat] allein gibt gegenüber anderen Staaten und internationalen Organisationen rechtsverbindliche Erklärungen ab.»

³⁸³ MÖLLERS, Netzwerk, S. 290.

³⁸⁴ PETRIG, Kompetenztransfers, S. 101.

³⁸⁵ MÖLLERS, Transnationale Behördenkooperation, S. 370-371.

³⁸⁶ ERRASS, S. 2011.

vertreten.³⁸⁷ Auch die – funktionell, institutionell und finanziell unabhängige³⁸⁸ – Eidgenössische Finanzmarktaufsicht (FINMA) beteiligt sich gem. ihrer Eigendarstellung «aktiv an den Tätigkeiten verschiedener internationaler Standardsetzungsgremien und leistet regelmässig Beiträge zu deren Arbeit, mit dem Ziel, die Entwicklungen auf internationaler Ebene im Interesse der Schweiz mitzugestalten».³⁸⁹ In diesen – sich in Zukunft mutmasslich mehrenden – Konstellationen kann der Bundesrat seiner Informations- und Konsultationspflicht gem. Art. 152 Abs. 2 und Abs. 3 ParlG nur dann nachkommen, wenn die jeweilige Behörde für die spezifische Tätigkeit der Ausarbeitung internationaler Regulierung *weisungsgebunden* ist. Als Beispiel für das Treffen entsprechender gesetzgeberischer Vorkehrungen kann Art. 3 der Verordnung zum Finanzmarktaufsichtsgesetz herangezogen werden. Die Bestimmung, deren Überschrift «Internationale Vertretung und Positionierung» lautet, schreibt vor, dass die FINMA die Finanzpolitik des Bundes «berücksichtigt», wenn sie Einsitz in internationale Standardsetzungsgremien nimmt; dass die FINMA die Grundzüge der Positionierung in diesen internationalen Gremien «im Einvernehmen mit dem EFD [Eidgenössischen Finanzdepartement]» festzulegen hat; dass die «Federführung für die internationale Finanzmarktpolitik» dem EFD obliegt; und dass das EFD «die Positionen, die in internationalen Organisationen und Gremien eingebracht werden, gegenüber dem Bundesrat und der Bundesversammlung» vertritt.³⁹⁰

2. Kommissionen

Die Mitwirkung an Soft Law findet primär auf der Ebene der Kommissionen und nicht gesamtparlamentarisch statt.³⁹¹ Während sich der parlamentarische Genehmigungsvorbehalt einzig auf «harte» Völkerrechtsverpflichtungen bezieht,³⁹² decken die in Art. 152 ParlG genannten Mitwirkungsgegenstände eindeutig auch «weiches» Völkerrecht ab.³⁹³ Zur Bezeichnung der Kommissionen, denen alle bzw. gewisse Mitwirkungsrechte aus Art. 152 ParlG zustehen, werden in der Bestimmung zwei Begriffe benutzt: «die für die Aussenpolitik zuständigen Kommissionen» sowie «andere zuständige Kommissionen». Wer damit gemeint ist, wird im Folgenden erläutert.

a. Für die Aussenpolitik zuständige Kommissionen

Das Informations- und das Konsultationsrecht stehen gem. Art. 152 Abs. 2 und Abs. 3 ParlG den «für die Aussenpolitik zuständigen Kommissionen» zu; die Bezeichnung in den anderen

³⁸⁷ SNB, <www.snb.ch/de/i/about/finstab> (zuletzt abgerufen am 29.11.2021).

³⁸⁸ Siehe dazu Botschaft FINMAG, BBl 2006 2829, 2836-2837.

³⁸⁹ FINMA, <www.finma.ch/de/finma/internationale-zusammenarbeit/policy-und-regulierungszusammenarbeit/> (zuletzt abgerufen am 29.11.2021); siehe auch Art. 2 Abs. 1 Verordnung zum Finanzmarktaufsichtsgesetz vom 13.12.2019, SR 956.11, der stipuliert, dass die «internationalen Aufgaben» der FINMA u.a. «die Einsitznahme in internationalen Gremien, die sich mit Fragen der Finanzmarktaufsicht befassen» umfasst. Abs. 2 führt weiter aus: «Im Rahmen der internationalen Aufgaben kann die FINMA rechtlich nicht bindende Vereinbarungen abschliessen.»

³⁹⁰ Art. 3 Verordnung zum Finanzmarktaufsichtsgesetz.

³⁹¹ Eine gesamtparlamentarische Mitwirkung ist höchstens im Kontext gewisser Formen der «Aneignung» von bereits bestehenden Soft Law-Instrumenten möglich. Beispielsweise wenn diese mittels Verweises im innerstaatlichen Recht erfolgt; zu den verschiedenen «Aneignungsformen» siehe oben Teil 1/II.A.4.b.

³⁹² Siehe oben Teil 1/III.A.2.

³⁹³ Siehe oben Teil 1/V.A.2.d, Teil 1/V.A.3.d, Teil 1/V.B.2.c, Teil 1/V.B.3.c.

Sprachfassungen ist mit «[l]es commissions compétentes en matière de politique extérieure» bzw. «le commissioni competenti per la politica estera» inhaltlich identisch. Sie sind es auch, die vom Bundesrat gem. Abs. 5 verlangen können, informiert bzw. konsultiert zu werden. Die «für die Aussenpolitik zuständigen Kommissionen» sind allerdings nicht nur Berechtigte, sondern auch Verpflichtete; in Abs. 2 *in fine* wird stipuliert, dass sie die im Rahmen des Informationsrechts erhaltenen Informationen an andere zuständige Kommissionen weiterleiten.

i. Grammatikalische und historische Auslegung

Der Wortlaut des ParlG – «die für die Aussenpolitik zuständigen Kommissionen» – weicht von dem im GVG gewählten ab; in Art. 47^{bis a} GVG wurden «die aussenpolitischen Kommissionen» als Berechtigte bzw. Verpflichtete erwähnt. Dieser Begriff war identisch mit jenem, der in der Bestimmung des damaligen GRN bzw. GRS verwendet wurde, die die ständigen Kommissionen benannte.³⁹⁴ Das GVG bezeichnete somit jeweils eine *bestimmte* Kommission des National- bzw. Ständerats – die beiden APK – als berechtigt bzw. verpflichtet. Die Frage, wem die Rechte bzw. Pflichten zustanden, war damit in eindeutiger, aber – ohne Gesetzesänderung – auch in unabänderlicher Art und Weise beantwortet.

Im Gegensatz dazu können rein auf das ParlG gestützt die berechtigten bzw. verpflichteten Kommissionen nicht eindeutig ausgemacht werden. Statt eine bestimmte Kommission des National- bzw. Ständerats mit Namen zu nennen, wurde im ParlG ein funktionaler Ansatz gewählt. Dies geht aus dem Wortlaut hervor, der die Berechtigung bzw. Verpflichtung an der Zuständigkeit festmacht: Berechtigt bzw. verpflichtet sind die Kommissionen, welche für den Bereich der Aussenpolitik zuständig sind. Welche dies sind, kann dem ParlG selbst nicht entnommen werden;³⁹⁵ vielmehr erschliesst sich dies erst aus anderen Rechtsquellen, die wir nun im Rahmen der systematischen Auslegung betrachten.

ii. Systematische und teleologische Auslegung

Im Rahmen der Totalrevision der BV erhielten die Kommissionen erstmals eine ausdrücklich Verfassungsregelung.³⁹⁶ Art. 153 Abs. 1 BV sieht vor, dass jeder Rat aus seiner Mitte Kommissionen einsetzt; Art. 42 Abs. 1 ParlG wiederholt dies auf Gesetzesstufe und fügt präzisierend hinzu, dass jeder Rat aus seiner Mitte «die vom Gesetz und den Geschäftsreglementen vorgesehenen ständigen Kommissionen» einsetzt. Auf der Stufe des Gesetzes, d.h. im ParlG, werden allerdings nur einige ständige Kommissionen mit Namen bezeichnet und deren Aufgaben geregelt; dazu gehören u.a. die Gerichtskommission,³⁹⁷ die

³⁹⁴ Art. 15 Abs. 1 Ziff. 3 Geschäftsreglement des Nationalrates vom 22.06.1990, SR 171.13 (Bestimmung mit Änderung vom 04.10.1991 eingefügt, AS 1991 2155, 2158 ff.) (*ausser Kraft*) bzw. Art. 10 Abs. 1 Ziff. 3 Geschäftsreglement des Ständerates vom 24.09.1986, SR 171.14 (*ausser Kraft*).

³⁹⁵ Dies geht implizit auch aus dem Bericht SPK-N ParlG, BBl 2001 3467, 3603, Fn. 27, hervor: «Da die Aussenpolitischen Kommissionen (APK) wie die meisten anderen Kommissionen im 4. Titel «Organisation der Bundesversammlung» nicht aufgeführt werden, wird hier die allgemeine Formulierung «für die Aussenpolitik zuständige Kommissionen» gewählt. Auf Grund der von den Ratsbüros festgelegten Zuständigkeitsbereiche ist klar, dass es sich dabei in der Regel um die APK handeln wird.» Dies ist zugleich auch der einzige in den Materialien enthaltene Hinweis zur vorliegend diskutierten Problematik.

³⁹⁶ Botschaft neue BV, BBl 1997 I 1, 381; SÄGESSER, Bundesbehörden, S. 211.

³⁹⁷ Art. 40a ParlG.

Finanzkommission³⁹⁸ sowie die Redaktionskommission.³⁹⁹ Die Sachbereichskommissionen hingegen werden erst durch das Geschäftsreglement des jeweiligen Rats, d.h. auf Verordnungsstufe bezeichnet.⁴⁰⁰ Art. 10 GRN benennt zwölf und Art. 7 GRS elf ständige Kommissionen. Als Grund, warum die Kommissionen nicht auf Gesetzes- sondern auf Verordnungsstufe bezeichnet werden, wird die dadurch gewonnene Flexibilität genannt; es soll dadurch relativ einfach sein, «neue Kommissionen zu schaffen und bestehende umzubenennen oder aufzuheben».⁴⁰¹ Die Sachbereiche, für welche die ständigen Kommissionen zuständig sind, werden nicht durch die Geschäftsreglemente des jeweiligen Rats festgelegt. Vielmehr besagen Art. 9 Abs. 1 Bst. b GRN und Art. 6 Abs. 1 Bst. b GRS, dass das Büro des National- bzw. Ständerats die Zuständigkeitsbereiche bestimmt. Die aktuell geltende Zuweisung der Sachbereiche an die verschiedenen Kommissionen erfolgte mit Beschluss der Büros des National- und des Ständerates vom 10.9.2019 und 21.9.2019 (im Folgenden: Beschluss der Büros).⁴⁰² Als Grund, warum die Sachbereiche nicht einmal auf Verordnungsstufe (d.h. im GRN oder GRS), sondern bloss durch einen Beschluss der Büros geregelt werden,⁴⁰³ wird wiederum die Flexibilität genannt; so kann z.B. einfach und rasch durch eine Neuzuweisung von Sachbereichen auf die ungleiche Auslastung von Kommissionen reagiert werden.⁴⁰⁴

Gem. dem Beschluss der Büros fallen sowohl der Sachbereich der «Mitwirkung in der Aussenpolitik» als auch der der «Förderung der Menschenrechte und [der] zivile[n] Friedensförderung im Bereich der Aussenpolitik» in die Zuständigkeit der APK-N und der APK-S. Anderen Kommissionen gibt der Beschluss der Büros weder die Mitwirkung an der Aussenpolitik auf noch weist er ihnen Teilbereiche der Aussenpolitik als eigenen Sachbereich zu – zumindest nicht ausdrücklich. Dadurch wird deutlich, dass die APK-N und die APK-S gem. aktuellem Beschluss der Büros⁴⁰⁵ die einzigen Kommissionen sind, die für die *Mitwirkung in der Aussenpolitik* zuständig sind. Es kann somit geschlossen werden, dass gegenwärtig die APK-N und APK-S als «für die Aussenpolitik zuständigen Kommissionen» gelten.

Wir haben gesehen, dass das Spektrum aussenpolitischer Aktivitäten sehr breit ist und u.a. auch die Völkerrechtsetzung umfasst. Gem. aktuellem Beschluss der Büros gehört auch das «Völkerrecht» zu den Sachbereichen, für welche die APK-N und APK-S zuständig sind. Dies

³⁹⁸ Art. 50 ParlG.

³⁹⁹ Art. 56-59 ParlG.

⁴⁰⁰ Siehe Teil 1/VI.C.2.a.ii.

⁴⁰¹ LÜTHI, in: Kommentar ParlG, Art. 42 ParlG, Rdn. 24. In der Praxis erwies sich das System bislang allerdings als sehr beständig: LÜTHI, in: Kommentar ParlG, Art. 42 ParlG, Rdn. 25.

⁴⁰² Beschluss der Büros des National- und des Ständerates vom 10.9.2019 und 12.9.2019, Sachbereiche der Kommissionen, 51. Legislatur, <www.parlament.ch/centers/documents/de/neuzuteilung-sachbereiche-kommissionen-51-legislatur-d.pdf> (zuletzt abgerufen am 29.11.2021).

⁴⁰³ Zur Rechtsnatur des Beschlusses siehe unten Teil 1/V.D.2.c

⁴⁰⁴ LÜTHI, in: Kommentar ParlG, Art. 42 ParlG, Rdn. 25 (wobei grössere Korrekturen zwecks Wahrung der Kontinuität unterbleiben sollten).

⁴⁰⁵ Würde die im Beschluss enthaltene Liste verschiedene Kommissionen mit Teilbereichen der Aussenpolitik betrauen, so gäbe es mehrere «für die Aussenpolitik zuständige[...] Kommissionen» im National- und Ständerat; so auch LÜTHI, in: Kommentar ParlG, Art. 42 ParlG, Rdn. 24.

stützt das Argument, dass die APK-N und die APK-S gegenwärtig auch unter diesem Aspekt als «für die Aussenpolitik zuständigen Kommissionen» gelten.

Die APK-N und APK-S stellen somit für das gesamte Spektrum der Aussenpolitik, einschliesslich Soft Law, «die für die Aussenpolitik zuständigen Kommissionen» dar.

b. Andere zuständige Kommissionen

Neben den «für die Aussenpolitik zuständigen Kommissionen» bezeichnet Art. 152 ParlG weiter sog. «andere zuständige Kommissionen» («autres commissions compétentes» bzw. «altre commissioni interessate»⁴⁰⁶) als Berechtigte. So müssen die «für die Aussenpolitik zuständigen Kommissionen» die unter dem Informationsrecht erhaltenen Informationen an «andere zuständige Kommissionen» weiterleiten. Weiter kommt das Informationsbeschaffungsrecht bzw. das Konsultationseinforderungsrecht gem. Art. 152 Abs. 5 ParlG auch den «andere[n] zuständige[n] Kommissionen» zu. Auch hier stellt sich die Frage, welche Kommissionen damit gemeint sind.

Wie soeben festgestellt, weist der Beschluss der Büros die «Mitwirkung in der Aussenpolitik» bzw. die Mitwirkung in Teilbereichen der Aussenpolitik keiner anderen Kommission als der APK-N bzw. der APK-S ausdrücklich zu. Im Bereich der *Mitwirkung an der Aussenpolitik* (mit Ausnahme des Teilbereichs des Völkerrechts, auf den wir gleich zu sprechen kommen) scheint – jedenfalls gem. der im Beschluss der Büros enthaltenen Liste – keine andere Kommission eine *ausdrücklich erwähnte* Teilzuständigkeit in der Aussenpolitik zu haben und somit in die Kategorie der «andere[n] zuständige[n] Kommissionen» zu fallen. Es ist allerdings nicht ausgeschlossen, dass einer der zahlreichen gelisteten Bereiche so *ausgelegt* wird, dass er auch eine aussenpolitische Komponente aufweist und damit die Kommission, welcher der entsprechende Sachbereich zugeteilt ist, als «andere zuständige Kommission[...] gilt. Eine eindeutige Antwort ist gestützt auf die Rechtsgrundlagen bzw. den Beschluss der Büros nicht möglich.

Für das Völkerrecht ist die Sache etwas anders gelagert. Das «Völkerrecht» ist im Beschluss der Büros, wie erwähnt, als Zuständigkeitsbereich der APK-N und der APK-S gelistet. Der Begriff «Völkerrecht» bezeichnet allerdings keinen thematischen Bereich, sondern eine Rechtsordnung. Das Völkerrecht kann irgendeinen Sachbereich betreffen. Dadurch unterscheidet sich dieser Eintrag in der Liste von anderen Einträgen, die i.d.R. thematische Bereiche bezeichnen. Da viele Sachbereiche, die in der im Beschluss der Büros enthaltenen Liste geführt werden, eine internationale Dimension aufweisen, ist es nicht erstaunlich, dass auch *andere Kommissionen eine Teilzuständigkeit im Bereich des Völkerrechts* haben. Teilweise ist dies der Liste *ausdrücklich* erwähnt. So ist gem. geltender Liste z.B. die Rechtskommission für das internationale Zivil- und Zivilprozessrecht, inkl. des Internationalen

⁴⁰⁶ Während in der deutschen bzw. französischen Sprachfassung durchgehend das Wort «zuständig» bzw. «compétentes» verwendet wird, werden in der italienischen Sprachfassung zwei Adjektive bzw. Begriffe gebraucht, nämlich einmal «commissioni competenti» und einmal «commissioni interessate». Obwohl das Adjektiv «interessate» weiter als «zuständige» scheint, wird vorliegend davon ausgegangen, dass es sich um einen Übersetzungsfehler handelt und der Kreis der potentiell berechtigten Kommissionen nicht ausgeweitet werden sollte.

Privatrechts, sowie für das internationale Straf-, Strafprozess- und Strafvollzugsrecht zuständig. Weiter ist der Kommission für Wirtschaft und Abgaben (WAK) z.B. das internationale Steuerwesen zugeteilt. Teilweise wird die internationale Dimension eines gelisteten Sachbereichs *nicht explizit erwähnt*, weist allerdings einen solchen in der Tat auf, wie z.B. der der WAK zugewiesene Bereich «Finanzmarkt, Banken, Versicherungen». Nicht selten wird in den Bereichen, deren internationale Dimension explizit erwähnt wird oder die trotz fehlender Nennung eine solche aufweisen, nicht nur «hartes», sondern auch «weiches» Völkerrecht geschaffen. Dies trifft beispielsweise auf den der WAK zugewiesenen Bereich des Finanzmarktes zu.⁴⁰⁷ Die Kommissionen, deren Sachbereich (explizit oder aufgrund der Natur des Themas) durch «weiches» oder «hartes» Völkerrecht reguliert wird, gelten zumindest bez. dieses Aspekts der Aussenpolitik als «andere zuständige Kommissionen» i.S.v. Art. 152 ParlG.

Ob diese Aufgabenteilung zwischen der APK-N und der APK-S einerseits und den übrigen Sachbereichskommissionen andererseits im Bereich der Völkerrechtsetzung i.w.S. sinnvoll erscheint, ist eine vorwiegend politische Frage. Immerhin kann folgende Beobachtung gemacht werden: Im Kontext des Art. 152 Abs. 3^{bis} ParlG, der die Mitwirkung am Völkerrechtsvertrag im Rahmen der vorläufigen Anwendung und der dringlichen Kündigung zum Gegenstand hat, sind die «zuständigen Kommissionen» und nicht etwa vorrangig «die für die Aussenpolitik zuständigen Kommissionen» die berechtigten Kommissionen.⁴⁰⁸ In diesem Teilbereich der «harten» Völkerrechtsetzung richtet sich die Zuständigkeit nach dem Sachbereich und somit entlang der primären Expertise der Kommissionen. Im Gegensatz dazu haben im Bereich der Mitwirkung an «hartem» und «weichem» Völkerrecht gem. Art. 152 Abs. 2 und Abs. 3 ParlG die APK-N und die APK-S die primäre Zuständigkeit inne, da der Beschluss der Büros ihnen das «Völkerrecht» und die «Mitwirkung in der Aussenpolitik» zuweist. Ob diese Unterscheidung im Bereich der Völkerrechtsetzung i.w.S.⁴⁰⁹ aufrechterhalten werden soll, ist – wie erwähnt – eine vorwiegend politische Frage. Für eine Zuweisung entlang der Sachthemen, für welche die jeweiligen Kommissionen zuständig sind, spräche die zunehmende Komplexität der Themen,⁴¹⁰ die durch hartes Völkerrecht und Soft Law reguliert werden sowie die ausgeprägte Verschränkung des innerstaatlichen Rechts mit dem «harten» und «weichen» Völkerrecht. Allerdings hätte eine solche Lösung eine gewisse Zersplitterung zur Folge. Sie widerspräche der Idee, dass je einer einzigen Kommission (heute: der APK-N bzw. der APK-S) die Rolle der «plaque tournante» und des Ortes, an dem die Fäden zusammenlaufen, zugeordnet ist, die namentlich in Art. 152 Abs. 2 *in fine* ParlG zum Ausdruck kommt (Weiterleitung der Informationen an andere Kommissionen).

⁴⁰⁷ Siehe oben Teil 1/V.D.1.

⁴⁰⁸ Bericht SPK-S vorläufige Anwendung, BBl 2004 761, 773; TRIPET CORDIER, in: Kommentar ParlG, Art. 152 ParlG, Rdn. 35.

⁴⁰⁹ Die folgenden Ausführungen beziehen sich einzig auf die Völkerrechtsetzung i.w.S. und *nicht* auf die restliche Mitwirkung in der Aussenpolitik.

⁴¹⁰ Gem. LÜTHI, in: Kommentar ParlG, Art. 42 ParlG, Rdn. 15, sprach für die Einführung ständiger Kommissionen in den 1990er Jahren, dass dadurch «eine Förderung des Sachverständs der Kommissionsmitglieder» erzielt werden könne und sich diese «durch eine kontinuierliche Beschäftigung mit demselben Themenbereich ein spezialisiertes Wissen aneignen können».

c. Regulierung mittels Rechtsatzes und Frage der angemessenen Normstufe

Wie oben dargelegt, ergibt sich erst durch das Zusammenspiel des ParlG, des Geschäftsreglements des jeweiligen Rats und des Beschlusses der Büros mit relativer Eindeutigkeit, welche Kommissionen mit den «für die Aussenpolitik zuständigen Kommissionen» und «andere[n] zuständige[n] Kommissionen» gemeint sind. Dabei kommt dem Beschluss der Büros eine tragende Rolle zu. Bei diesem handelt es sich allerdings nicht um eine Gesetzes- oder Verordnungsnorm, d.h. eine Norm mit Rechtsatzcharakter.⁴¹¹ Vielmehr handelt es sich um «Innenrecht» des Parlaments.⁴¹² Die Büros der Räte, welche auch der Kategorie der Kommissionen zuzuordnen sind,⁴¹³ dürften gem. Art. 153 Abs. 3 BV auch gar keine Rechtsätze erlassen.

Art. 44 Abs. 1 ParlG schreibt allerdings vor, dass die Zuständigkeiten bzw. Aufgaben der Kommissionen durch Rechtsatz – Gesetz oder Verordnung – zugewiesen werden müssen; dies geht aus dem Eingangssatz hervor, der wie folgt lautet: «Im Rahmen der ihnen *durch das Gesetz oder durch die Geschäftsreglemente zugewiesenen* Zuständigkeiten haben die Kommissionen folgende Aufgaben».⁴¹⁴ Ein Beispiel dafür gibt Art. 17 Abs. 1 ParlG her, der stipuliert, dass ein Strafverfahren gegen ein Ratsmitglied nur mit Ermächtigung der «zuständigen Kommissionen beider Räte» eingeleitet werden dürfe; welches diese zuständige Kommissionen sind, wird alsdann auf Verordnungsstufe, nämlich in Art. 13a GRN bzw. Art. 28a GRS festgelegt.

Auch im Lichte der nachfolgend noch zu führenden Diskussion, ob der Inhalt des Art. 5b RVOV auf Gesetzesstufe gehört – was angesichts des Umstands, dass er zumindest teilweise als wichtig eingestuft wird, zu bejahen ist⁴¹⁵ – erscheint es problematisch, dass sich die Zuständigkeit im Rahmen des Art. 152 ParlG primär durch einen Beschluss der Büros ergibt, dem nicht einmal Rechtsatzcharakter zukommt. Während für Einzelheiten auf die unten gemachten Ausführungen verwiesen wird,⁴¹⁶ kann hier festgehalten werden, dass der Begriff der «wesentlichen Vorhaben» den materiellen Anwendungsbereich des Art. 152 ParlG (und somit das «Ob» der Mitwirkung) und nicht bloss organisatorische Einzelheiten (das «Wie» der Mitwirkung) betrifft und somit als «wichtig» i.S.v. Art. 164 Abs. 1 BV, d.h. gesetzspflichtig, gilt. Bei der Frage, wer die «für die Aussenpolitik zuständigen Kommissionen» bzw. die «andere[n] zuständige[n] Kommissionen» sind, geht es letztlich um den persönlichen Anwendungsbereich (das «Wer» im Kontext der Mitwirkung) des Art. 152 ParlG. Anders als beim «harten» Völkerrecht erschöpft sich die Mitwirkung an Soft Law auf Kommissionsstufe; die Mitwirkungsinstrumente aus Art. 152 ParlG sind somit besonders zentral für den Bereich des «weichen» Völkerrechts. Im Lichte der unten diskutierten, zur Bewertung der Wichtigkeit

⁴¹¹ TSCHANNEN, S. 586 und S. 611.

⁴¹² Da sie die interne Organisation des Parlaments betreffen, können sie als sog. «organisatorische Verwaltungsverordnung» qualifiziert werden, siehe dazu UHLMANN/BINDER, S. 152. Der Begriff der Verwaltungsverordnung ist allerdings missverständlich, weil es sich gerade nicht um eine Verordnung mit Rechtsatzcharakter handelt: HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, S. 20.

⁴¹³ BIAGGINI, OFK BV, Art. 153, Rdn. 9.

⁴¹⁴ Hervorhebung durch Autorinnen.

⁴¹⁵ Siehe unten Teil 1/VI.C.

⁴¹⁶ Siehe unten Teil 1/VI.C.

heranzuziehenden Kriterien⁴¹⁷ könnte es sich um einen gesetzspflichtigen Inhalt handeln. Da aber – wie wir gesehen haben – bei der Festlegung der Zuständigkeiten der jeweiligen Kommissionen ein grosses Flexibilitätsbedürfnis besteht,⁴¹⁸ wäre auch die Normstufe der Verordnung vertretbar.⁴¹⁹ Die Zuständigkeit der Kommissionen auf höherer Ebene anzusiedeln wäre gerade aus rechtsvergleichender Perspektive allerdings ebenfalls denkbar. Aus dem in diesem Gutachten enthaltenen Rechtsvergleich geht hervor, dass in den Vergleichsländern, in denen vergleichbare Ansätze zu Art. 152 ParlG bestehen, das mitwirkende Organ in einer Parlamentsverordnung (Norwegen) oder gar in der Verfassung (Finnland) festgelegt wird.⁴²⁰

3. Zwischenfazit

Art. 152 ParlG nennt verschiedene Akteure, die an der Mitwirkung – entweder als Berechtigte oder Verpflichtete – beteiligt sind. In Bezug auf den Begriff «Bundesrat» haben wir festgestellt, dass er der zentrale Ansprechpartner der Kommissionen und Hauptverpflichteter in Bezug auf das Informations- und das Konsultationsrecht ist. Im Lichte der «Behördennetzwerke» muss regulatorisch sichergestellt werden, dass grundsätzlich weisungsunabhängige Behörden ausserhalb der Zentralverwaltung, die im Bereich der internationalen Regulierung aktiv sind, für diese Tätigkeit weisungsabhängig sind. Mit Blick auf die Begriffe «für die Aussenpolitik zuständigen Kommissionen» und «andere zuständige Kommissionen» haben wir gesehen, dass sich nicht bereits aus dem ParlG ermitteln lässt, welche dies sind. Vielmehr ergibt sich dies erst aus einer Zusammenschau des ParlG, der Geschäftsreglemente und eines Beschlusses der Ratsbüros, dem keine Rechtsatzqualität zukommt, ermitteln. Die Auslegung hat ergeben, dass gem. der gegenwärtigen Rechtslage die APK-N und APK-S für das gesamte Spektrum der Aussenpolitik, einschliesslich das «harte» Völkerrecht und das Soft Law, «die für die Aussenpolitik zuständigen Kommissionen» darstellen. Allerdings verfügen auch andere Sachbereichskommissionen explizit oder implizit über Teilzuständigkeiten im Bereich der Völkerrechtsetzung i.w.S. und gelten diesbez. als «andere zuständige Kommissionen». Schliesslich wurde festgehalten, dass gem. Art. 44 Abs. 1 ParlG die Festlegung der Zuständigkeiten der Kommissionen durch Gesetz oder Verordnung – und somit durch einen Rechtsatz – zu erfolgen hat. Im Lichte dessen ist es problematisch, dass sich die Zuständigkeiten im Rahmen des Art. 152 ParlG primär durch einen Beschluss der Büros ergeben.

VI. Konkretisierung der «wesentlichen Vorhaben» durch Art. 5b RVOV

Art. 5b RVOV wurde zum 1. August 2016 in Kraft gesetzt.⁴²¹ Die Verordnungsbestimmung geht ursprünglich auf zwei parlamentarische Initiativen aus dem Jahre 2016 zurück, welche den besseren Einbezug des Parlaments bei Soft Law – insb. bei rechtlich nicht unmittelbar

⁴¹⁷ Siehe unten Teil 1/VI.C.1.b.ii.

⁴¹⁸ Siehe oben Teil 1/V.D.2.a.ii.

⁴¹⁹ Siehe unten Teil 1/VI.C.1.d. zu den praktischen Gesichtspunkten, zu denen das Bedürfnis nach Flexibilität zählt und die neben der Wichtigkeit bei der Wahl der Normstufe eine (allerdings bloss untergeordnete) Rolle spielen dürfen.

⁴²⁰ Siehe Teil 2/IV.D.2.

⁴²¹ AS 2016 2641.

verbindlichen Akten der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) bzw. des Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes (OECD Global Forum) – zum Gegenstand hatten.⁴²² Um die parlamentarische Mitwirkung an Soft Law sicherzustellen, wurde als Regulierungsansatz eine Konkretisierung des Begriffs der «wesentlichen Vorhaben» gewählt. Dieser Begriff dient in Art. 152 Abs. 3 ParlG dazu, einen der Mitwirkungsgegenstände des Konsultations- bzw. Informationsrechts sowie die dazugehörige Mitwirkungsschwelle zu umschreiben. Vereinfacht gesagt nennt Art. 5b Abs. 1 RVOV zwei Regelbeispiele, wann eine Konsultation zu «wesentlichen Vorhaben» erforderlich ist: Sie hat zum einen dann zu erfolgen, wenn die Umsetzung von «Empfehlungen oder Beschlüssen internationaler Organisationen oder multilateraler Gremien» eine innerstaatliche Normierung auf der Stufe eines Gesetzes erforderlich macht; und zum anderen dann, wenn deren Nichtumsetzung negative faktische Konsequenzen von einer gewissen Tragweite zeitigen würde. Sinn und Zweck hinter Art. 5b RVOV war somit, einen der in Art. 152 Abs. 3 ParlG genannten Mitwirkungsgegenstände mitsamt seiner Mitwirkungsschwelle – die «wesentlichen Vorhaben» – zu konkretisieren. Vorliegend gilt es, die Norm hinsichtlich zweier Aspekte zu analysieren. Zunächst wird untersucht, ob Art. 5b RVOV hinreichend *präzise* ist, um eindeutig die mitwirkungsbedürftigen «wesentlichen Vorhaben» zu identifizieren (Teil 1/VI.A.). Alsdann stellt sich die Frage, ob die Bestimmung weit genug ist, um alle «wesentlichen Vorhaben» i.S.v. Art. 152 Abs. 3 ParlG zu erfassen (Teil 1/VI.B.). Schliesslich wird die Frage beantwortet, ob die Konkretisierung des Art. 152 Abs. 3 ParlG durch Art. 5b RVOV auf der angemessenen Normstufe bzw. durch den angemessenen Verordnungsgeber erfolgte (Teil 1/VI.C.).

A. Präzision des Art. 5b RVOV

1. Unbestimmte Rechtsbegriffe zwecks Konkretisierung unbestimmter Rechtsbegriffe

Auffallend ist zunächst, dass in Art. 5b RVOV zwecks Konkretisierung des unbestimmten Rechtsbegriffs der «wesentlichen Vorhaben» mit einer Vielzahl weiterer unbestimmter Rechtsbegriffe hantiert wird, wie dem der «schwere[n] wirtschaftliche[n] Nachteile», der «andere[n] gravierende[n] Nachteile» und dem der «wesentliche[n] Änderung». Letzteres Beispiel zeigt ausserdem auf, dass zur Präzisierung des Begriffs der «wesentlichen Vorhaben» wiederum das Wort «wesentlich» benutzt wird. Die Verwendung weiterer unbestimmter Begriffe und die zirkuläre Ausgestaltung sind dem Bestreben, den Begriff der «wesentlichen Vorhaben» einzugrenzen, nicht gerade förderlich. Gleichzeitig verwundert diese Vorgehensweise angesichts der Schwierigkeit, einen wertungsbedürftigen Begriff mittels spezifischer Kriterien zu bestimmen, nicht. Es sei bereits an dieser Stelle vermerkt, dass es schon kraft Natur der Sache ausgeschlossen ist, eine abstrakte Regelung zu finden, die so allgemein bleibt, dass sie jeden Einzelfall zu erfassen und gleichzeitig so konkret gehalten ist, dass sie jeglichen Einzelfall genau zu benennen vermag. Es wird daher kaum möglich sein, einen abstrakten Regelungssatz ohne die Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe zu bilden, da er gerade auf

⁴²² Parlamentarische Initiative 14.433 (Aeschi) vom 20.06.2014, vgl. hier insb. eingereichten Text und Begründung der Initiative; Parlamentarische Initiative 14.474 (Romano) vom 12.12.2014. Zur weiteren Entstehungsgeschichte sowie zu den Gründen, warum die Präzisierung auf der Stufe einer Verordnung und durch den Bundesrat erfolgte, siehe unten Teil 1/VI.C.2.a.

eine Vielzahl von Fällen Anwendung finden soll.⁴²³ Allerdings häufen sich die unbestimmten Rechtsbegriffe in Art. 5b RVOV in übermässiger Weise; überdies sind einige der verwendeten Begriffe – wie wir gleich sehen werden – auch unüblich und fügen sich unzureichend in die bereits bestehende, relativ gefestigte «Terminologielandschaft» ausserpolitischer Erlasse ein.

2. Verwendung unüblicher, nicht *prima vista* verständlicher Begriffe

Bei der Lektüre des Art. 5b RVOV sticht ins Auge, dass eine Reihe unüblicher, nicht auf den ersten Blick verständlicher Begriffe verwendet wird. Dazu gehören die zentralen Termini «Empfehlungen», «Beschlüsse[...]» und «multilaterale[...] Gremien». Sie sind in anderen Bestimmungen, welche die parlamentarische bzw. demokratische Mitwirkung oder – allgemeiner – die Schnittstelle zwischen Völkerrecht und Landesrecht betreffen, nicht zu finden. Auch erschliesst sich ihre Bedeutung nicht durch den Rückgriff auf die Doktrin. Vielmehr bedarf es – wie die Analyse unten zeigen wird – eines nicht unbeachtlichen Auslegungsaufwands, um ihre Bedeutung zu erschliessen.

Dass unübliche, sich nicht nahtlos in die bestehende Terminologie einfügende Begrifflichkeiten gewählt wurden, dient dem Konkretisierungsversuch ebenso wenig wie die Verwendung unbestimmter Begriffe. Ersteres wäre allerdings im Gegensatz zu den unbestimmten Begriffen eher vermeidbar. Da sich der Inhalt verschiedener, für Art. 5b RVOV zentraler Begriffe nicht unmittelbar erschliesst, wird im Folgenden ihr Bedeutungsgehalt eruiert und ihre Aussagekraft bzw. Präzision bewertet.

3. Internationale Organisationen und multilaterale Gremien

Nach Art. 5b Abs. 1 RVOV sind gewisse – später noch genauer zu charakterisierende⁴²⁴ – Empfehlungen oder Beschlüsse, die von «internationale[n] Organisationen» oder «multilaterale[n] Gremien» stammen, als «wesentliche[...] Vorhaben», und somit unter das Konsultationsrecht von Art. 152 Abs. 3 ParlG fallend, zu werten. Es gilt daher zu analysieren, welche Arten von Entitäten damit gemeint sind.

Wir beginnen mit dem eindeutigeren der beiden Begriffe, nämlich mit dem der «internationale[n] Organisationen». Es ist anzunehmen, dass es sich bei dem Begriff um einen Verweis auf das völkerrechtliche Konzept der internationalen Organisation handelt und kein spezifischer innerstaatlicher Rechtsbegriff geschaffen wurde; gleich wie beim identischen Terminus in Art. 141 Abs. 1 Bst. d Ziff. 2 BV.⁴²⁵ Obwohl es im Völkerrecht an einer allgemeingültigen positivrechtlichen Definition der internationalen Organisation mangelt und in der Doktrin zahlreiche Definitionen vorgeschlagen werden,⁴²⁶ besteht dennoch weitgehend

⁴²³ Vgl. hierzu MÜLLER/UHLMANN, S. 166.

⁴²⁴ Siehe unten Teil 1/VI.A.4. und Teil 1/VI.A.5.

⁴²⁵ So die h.L.; statt vieler siehe EPINEY/DIEZIG, in: BSK BV, Art. 141, Rdn. 29. Im Kontext des Referendumsrechts für «eine am Volksrecht ausgerichtete materiale Betrachtungsweise», die nicht unbedingt dem völkerrechtlichen Begriffspendant entspricht, plädierend: HANGARTNER/KLEY, S. 439 und S. 439.

⁴²⁶ Z.B. sind internationale Organisationen nach SCHERMERS/BLOKKER, S. 41: «forms of cooperation (1) founded on an international agreement; (2) having at least one organ with a will of its own; and (3) established under international law»; eine internationale Organisation nach RUFFERT/WALTER, S. 3, ist «ein auf völkerrechtlichem Vertrag beruhender, mitgliederschaftlich strukturierter Zusammenschluss von zwei oder mehreren

Einigkeit über die Hauptcharakteristika einer internationalen Organisation. Es handelt sich um eine auf Dauer angelegte Vereinigung von Staaten und/oder internationalen Organisationen, die auf einem Völkerrechtsvertrag beruht, über mind. ein Organ mit einem eigenen Willen verfügt und Völkerrechtspersönlichkeit besitzt.⁴²⁷ In Botschaften betreffend den Beitritt der Schweiz zu einer internationalen Organisation bzw. zu dem entsprechenden Referendum sind ebenfalls unterschiedliche Definitionen der internationalen Organisation zu finden. Aber auch hier lässt sich eine (mit dem Völkerrecht in Einklang stehende) Kerndefinition herausdestillieren, die verlangt, dass eine internationale Organisation auf einem völkerrechtlichen Vertrag beruht, über eigene Organe verfügt und Völkerrechtspersönlichkeit besitzt. Insgesamt ist der Begriff der internationalen Organisation, wie er in Art. 5b Abs. 1 RVOV verwendet wird, relativ klar und sollte in der Praxis keine allzu grossen Fragen aufwerfen.⁴²⁸ Etwas unglücklich ist einzig, dass im Schweizer Recht zwecks Bezeichnung der internationalen Organisationen auch der (zu enge) Begriff der «zwischenstaatlichen Organisationen» verwendet wird.⁴²⁹

Der Terminus «multilaterale[...] Gremien» hingegen ist weit weniger geläufig und kaum gefestigt. Soweit ersichtlich, wurde er bislang in der Doktrin nicht diskutiert. Auch in innerstaatlichen Erlassen taucht er – ausser in Art. 5b Abs. 1 RVOV – nicht auf. Bezeichnend ist, dass Art. 2 Abs. 1 GSG⁴³⁰, der eine äusserst breite Palette an Völkerrechtsakteuren als institutionell Begünstigte listet, die «multilaterale[n] Gremien» nicht nennt. Allerdings wird in der dazugehörigen Botschaft das Wort «Gremium» als generischer Begriff – i.S.v. «Akteur» oder «Entität» – benutzt;⁴³¹ in der französischsprachigen Botschaft ist dabei von «organisme» die Rede.⁴³² In Art. 5b RVOV hingegen wird der Begriff «multilaterale Gremien» nicht mit «organisme multilatéraux», sondern mit «organes multilatéraux» übersetzt. Wir haben somit im Französischen zwei verschiedene Begriffe für das deutsche Wort «Gremium», nämlich «organisme» und «organe». Letzterer entspricht eher dem deutschsprachigen Begriff «Organ»; wie er z.B. in Art. 2 Abs. 1 Bst. m GSG in der Wendung «anderen internationalen Organen» auftaucht. In dem französischsprachigen Art. 2 Abs. 1 Bst. m GSG wird «Organ» allerdings nicht mit «organe», sondern mit «organisme» («les autres organismes internationaux») übersetzt. Aber dies wiederum nicht immer; der in Art. 2 Abs. 1 Bst. i GSG verwendete Term «durch einen völkerrechtlichen Vertrag eingesetzte[...] Organe[...]» lautet im französischsprachigen Pendant auf «autres organes créés par un traité international». Dies zeigt – einmal mehr –, dass die Terminologie in aussenpolitischen Erlassen keineswegs kohärent verwendet wird und deshalb rein gestützt auf den Wortlaut kaum verlässliche

Völkerrechtssubjekten (zumeist Staaten), der mit eigenen Organen Angelegenheiten von gemeinsamem Interesse besorgt»; eine überaus detaillierte Definition findet sich bei SEIDL-HOHENVELDERN/LOIBL, S. 5.

⁴²⁷ PETERS/PETRIG, S. 249.

⁴²⁸ Im Einzelnen siehe PETRIG, Referendum, S. 342-345.

⁴²⁹ Siehe Art. 2 Abs. 1 Bst. a Bundesgesetz über die von der Schweiz als Gaststaat gewährten Vorrechte, Immunitäten und Erleichterungen sowie finanziellen Beiträge vom 22.06.2007, SR 192.12 (GSG); der Begriff ist deshalb zu eng, weil einer internationalen Organisation auch andere internationale Organisationen und nicht nur Staaten angehören können.

⁴³⁰ Siehe Fn. 429.

⁴³¹ Siehe beispielsweise Botschaft GSG, BBl 2006 8017, 8032, 8036, 8042 und 8050.

⁴³² Message concernant la loi sur l'Etat hôte, FF 2006 7603, 7617.

Aussagen über den Inhalt gewisser Begriffe getroffen werden können.⁴³³ Nach dem Wortlaut lässt sich einzig sagen, dass das Wort «multilateral[...]» darauf schliessen lässt, dass mehrere Akteure im Gremium vertreten sein müssen (lat.: *multus* = viel, zahlreich; *lateralis* = von einer Seite ausgehend⁴³⁴). Insgesamt ist die grammatikalische Auslegung an dieser Stelle wenig zielführend.

In systematischer Hinsicht ist bedeutsam, dass Gremien als Alternative zur internationalen Organisation genannt werden. Da in Rechtsbestimmungen Redundanzen i.d.R. vermieden werden, müssen multilaterale Gremien etwas anderes als internationale Organisationen sein. Eines der Wesensmerkmale, das die internationale Organisation von allen anderen Völkerrechtsakteuren abscheidet, ist ihre Völkerrechtspersönlichkeit. Neben Staaten sind internationale Organisationen nach h.L. die einzigen Entitäten, denen Völkerrechtssubjektivität zukommt; sie sind sog. «gekorene» Völkerrechtssubjekte.⁴³⁵ Somit könnte argumentiert werden, dass es sich bei den «multilaterale[n] Gremien» um all jene Völkerrechtsakteure handelt, die keine internationalen Organisationen sind, weil ihnen die Völkerrechtspersönlichkeit fehlt und/oder weil sie ein anderes Definitionskriterium nicht erfüllen. Das Spektrum dieser Gremien reicht alsdann von sehr formalen Akteuren (wie z.B. Vertragsorganen, die sich von der internationalen Organisation gem. Bundesrat einzig dadurch unterscheiden, dass ihnen keine Völkerrechtspersönlichkeit zukommt)⁴³⁶ bis zu sehr informalen, nicht mittels Rechtsakt errichteten Akteuren (wie z.B. dem Basler Ausschuss für Bankenaufsicht⁴³⁷).⁴³⁸

Eine solche Lesart des Begriffs «multilaterale[...] Gremien» steht auch mit der Entstehungsgeschichte des Art. 5b RVOV in Einklang. Wie erwähnt findet die Verordnungsbestimmung ihren Ursprung in zwei parlamentarischen Initiativen, welche die Sicherstellung der Mitwirkung des Parlaments an Soft Law – und zwar primär an dem durch die OECD bzw. mit ihr verbundenen Entitäten erlassenen – zum Gegenstand hatten.⁴³⁹ Während die OECD selbst eine internationale Organisation ist, hat sie – nicht zuletzt zwecks Erarbeitung von Soft Law – mit dem OECD Global Forum eine weitere Entität geschaffen, die informaler Natur und keine internationale Organisation ist. Die im OECD Global Forum beteiligten Akteure reichen weit über die 37 OECD-Mitglieder hinaus und umfassen über hundert weitere Staaten und 20 Beobachter.⁴⁴⁰ Das OECD Global Forum hat u.a. Standards herausgegeben, die eine engere Zusammenarbeit zwischen nationalen Steuerbehörden vorsehen.⁴⁴¹

⁴³³ Siehe auch die Analyse der Begriffe «wichtig», «wesentlich» und «bedeutend» im Kontext der Wesentlichkeitsschwelle in Teil 1/V.C.2.a.

⁴³⁴ PONS online-Wörterbuch, <<https://de.pons.com/>> (zuletzt abgerufen am 29.11.2021).

⁴³⁵ PETERS/PETRIG, S. 251.

⁴³⁶ Zur Praxis der Bundesbehörden siehe PETRIG, Referendum, S. 351.

⁴³⁷ Der Basler Ausschuss für Bankenaufsicht und institutionell vergleichbare Akteure werden in Art. 3 Abs. 3 Verordnung zum Finanzmarktaufsichtsgesetz vom 13.12.2019, SR 956.11, mit «internationalen Gremien» bezeichnet; dieser zusätzliche Terminus trägt nicht gerade zur Klärung des Begriffs der «multilaterale[n] Gremien» bei.

⁴³⁸ Siehe dazu PETRIG, Kompetenztransfers, S. 127 und S. 128.

⁴³⁹ Siehe oben Teil 1/Einleitung zu VI.

⁴⁴⁰ OECD, <www.oecd.org/tax/transparency> (zuletzt abgerufen am 29.11.2021).

⁴⁴¹ Z.B. Standard for Automatic Exchange of Financial Account Information in Tax Matters.

Die Auslegung, dass «multilaterale[...] Gremien» Völkerrechtsakteure sind, die nicht als internationale Organisationen gelten, ist auch vom Sinn und Zweck der Norm gedeckt. Einer der Hauptgründe für den Erlass des Art. 5b RVOV war, dass die Mitwirkungsrechte des Art. 152 ParlG auch bei gewissen Soft Law-Vorhaben bzw. -Instrumenten greifen sollten.⁴⁴² Soft Law wird nicht nur im Rahmen von internationalen Organisationen, sondern durch Völkerrechtsakteure aller Art – insb. auch informale – geschaffen. Oder, anders herum betrachtet: Jene Akteure, denen keine Völkerrechtspersönlichkeit zukommt, können kein «hartes» Völkerrecht erlassen und sind daher auf die Regulierung mittels «weichen» Völkerrechts beschränkt.⁴⁴³

Somit kann geschlossen werden, dass es sich bei den in Art. 5b Abs. 1 RVOV referierten «internationale[n] Organisationen» um internationale Organisationen im völkerrechtlichen Sinne handelt, während mit «multilaterale[n] Gremien» all jene Völkerrechtsakteure gemeint sind, denen der Status einer internationalen Organisation gerade nicht zukommt. Letztere werden somit negativ definiert, was angesichts der zunehmenden Diversifizierung der Akteure⁴⁴⁴ sinnvoll erscheint.

Art. 5b RVOV besagt nicht, ob die Schweiz in den entsprechenden internationalen Organisationen bzw. Gremien vertreten sein muss. Um an der Entstehung eines Soft Law-Instruments mitzuwirken, ist dies allerdings notwendige Voraussetzung. Wir haben jedoch gesehen, dass Soft Law, an dessen Entstehung die Schweiz nicht direkt beteiligt war, durch einen «Aneignungsakt» in die innerstaatliche Rechtssphäre gelangen kann.⁴⁴⁵ Dies schliesst die parlamentarische Mitwirkung keineswegs aus; vielmehr kann in dieser Konstellation hinsichtlich der Frage mitgewirkt werden, ob der entsprechende «Aneignungsakt» vorgenommen werden soll. Da ein Hinweis auf die Mitgliedschaft der Schweiz in Art. 5b RVOV fehlt, sind beide Konstellationen – Beteiligung an der Erarbeitung und der «Aneignung» – abgedeckt.

Insgesamt kann festgehalten werden, dass sich der Inhalt des Begriffs der «internationale[n] Organisationen» relativ einfach erschliessen lässt und aufgrund des IO-Referendums auch bereits eine Behördenpraxis dazu besteht. Die Bedeutung des Konzepts der «multilaterale[n] Gremien» hingegen lässt sich nur durch einen gewissen Auslegungsaufwand ermitteln. Er ist insofern nicht präzise, als dass sich sein Gehalt nicht *prima vista* erschliessen lässt. Gerade bei einer Norm, deren Funktion in der Schaffung grösserer Klarheit liegt, wäre die Verwendung eines eindeutigeren Begriffes oder einer präzisierenden Umschreibung des bislang wenig gängigen und gefestigten Begriffs der «multilaterale[n] Gremien» hilfreich gewesen.

4. Empfehlungen

In einem nächsten Schritt wenden wir uns den Akten bzw. den Handlungsformen der internationalen Organisationen bzw. der multilateralen Gremien zu. Zunächst betrachten wir den Begriff der «Empfehlungen», der in anderen aussenpolitischen Erlassen so nicht

⁴⁴² Was sie auch ohne Art. 5b RVOV tun; siehe oben Teil 1/V.B.3.c.i. und Teil 1/V.B.3.c.ii.

⁴⁴³ PETRIG, *Democratic Participation*, S. 181 und S. 200.

⁴⁴⁴ Siehe dazu PETRIG, Art. 141, S. 260.

⁴⁴⁵ Zur «Aneignung» siehe oben Teil 1/II.A.4.b.

vorkommt. Aus dem bereits zu den Urhebern Gesagten erschliesst sich, dass es sich dabei um einen *unilateralen* Akt eines Völkerrechtsakteurs handelt. Weiter ergibt sich aus dem allgemeinen Sprachgebrauch, dass «Empfehlungen» i.S.v. Art. 5b Abs. 1 RVOV *keine unmittelbare Rechtsverbindlichkeit* innewohnt. Die Entstehungsgeschichte stützt dieses Ergebnis. Die Bestimmung hat ihren Ursprung in zwei parlamentarischen Vorstössen, die durch die gem. ihren Verfassern nicht weit genug reichende parlamentarische Mitwirkung an der Entstehung von «weichem» Recht des OECD Global Forums ausgelöst wurden.

Aus dem Wortlaut des Art. 5b Abs. 1 RVOV geht nicht hervor, ob nur Empfehlungen *generell-abstrakter Natur* – und somit einzig «Soft Law» wie vorliegend definiert⁴⁴⁶ – oder auch individuell-konkrete Empfehlungen gemeint sind. Internationale Organisationen und weitere Völkerrechtsakteure erlassen i.d.R. Akte beider Arten,⁴⁴⁷ denn sie sind regelmässig nicht nur «legislativ» bzw. «normativ», sondern auch «administrativ», «exekutiv», «judikativ» und/oder «quasi-judikativ» tätig.⁴⁴⁸ Während die «legislativen» bzw. «normativen» Tätigkeiten in generell-abstrakten Akten münden, resultieren die anderen Tätigkeiten in individuell-konkreten Akten (sofern sie nicht rein faktischer Natur sind).

Aus den Umschreibungen der unilateralen Akte in Art. 5b Abs. 1 Bst. a und b RVOV könnte geschlossen werden, dass beide Typen erfasst sind. In dem in Bst. a beschriebenen Regelbeispiel wird auf Akte Bezug genommen, die eine innerstaatliche Normierung auf der Stufe des Bundesgesetzes erforderlich machen. Hierbei wird es sich regelmässig um generell-abstrakte Empfehlungen (also Soft Law wie vorliegend definiert) handeln, da die Umsetzung desselben eine Neuregelung auf der Stufe des Bundesgesetzes oder die Änderung eines bestehenden Gesetzes erfordern kann. Allerdings sind auch Konstellationen denkbar, in denen *individuell-konkrete Empfehlungen* kausal dafür sind, dass innerstaatlich neue Normen erlassen oder bestehende geändert werden. Zu denken ist beispielsweise an eine Gesetzesanpassung infolge einer «Verurteilung» der Schweiz durch einen der Ausschüsse, welche die Einhaltung der verschiedenen UNO-Menschenrechtsverträge überwachen. Die Nichtbeachtung einer solchen nicht unmittelbar rechtsverbindlichen «Mitteilung» (Individualbeschwerden) könnte indessen einen «politischen Reputationschaden[...]» nach sich ziehen und das Vorhaben somit unter das Regelbeispiel des Bst. b fallen. Ein weiteres Beispiel sind Rechtsanpassungen infolge eines «Rankings» – ebenfalls das Resultat einer Rechtsanwendung und individuell-konkreter Natur –, in der die Schweiz einen sehr tiefen Platz erzielt. Würden bei schlechtem Abschneiden die zugrundeliegenden Ursachen nicht beseitigt, könnte dies negative faktische Folgen i.S.v. Bst. b zeitigen.

Während Art. 5b RVOV in mannigfaltiger Weise zu kurz greift,⁴⁴⁹ hat er hier insofern einen überschüssenden Gehalt, als dass der Wortlaut auch individuell-konkrete und nicht nur generell-abstrakte Akte erfasst. Das genannte Beispiel der Mitteilung zeigt, dass die Exekutive bei gewissen individuell-konkreten Akten gar nicht oder nur äusserst bedingt (z.B. durch eine Stellungnahme als Partei in einem Verfahren) auf den fraglichen Völkerrechtsakteur bzw.

⁴⁴⁶ Siehe oben Teil 1/II.A. und insb. Teil 1/II.A.2.

⁴⁴⁷ Zur Unterscheidung der beiden Kategorien siehe SKUBISZEWSKI, S. 509-510.

⁴⁴⁸ Siehe die Darstellung der Funktionen in SANDS/KLEIN, S.267-443, siehe auch Fn. 48.

⁴⁴⁹ Siehe unten Teil 1/VI.B.

Entscheid einwirken kann bzw. darf; eine parlamentarische Mitwirkung wäre hier sinnlos. Das Beispiel des «Rankings» wiederum zeigt, dass bei anderen individuell-konkreten Akten die Exekutive an deren Entstehung zwar beteiligt ist, die Akte aber oftmals das operative (Tages-)Geschäft der Aussenpolitik betreffen und nicht von einer derartigen Wichtigkeit sind, dass sie als «wesentlich[...]» i.S.v. Art. 152 Abs. 3 ParlG gelten. Der Wortlaut des Art. 5b RVOV verlangt allerdings, dass konsultiert wird, sobald die Regelbeispiele in Bst. a und b erfüllt sind – und somit auch bei individuell-konkreten Akten der vorangehend beschriebenen Art, die nicht von Art. 152 Abs. 3 ParlG erfasst sind. Insgesamt ist somit eine *Beschränkung der «Empfehlungen» i.S.v. Art. 5b RVOV auf solche generell-abstrakter Natur* angezeigt. Dieses Resultat, nämlich die Ausklammerung der individuell-konkreten Akte vom Begriff der «Empfehlungen» in Art. 5b RVOV, kann durch eine sog. *teleologische Reduktion*⁴⁵⁰ und somit mittels Auslegung erzielt werden. Dies bewirkt eine Begrenzung des Art. 5b RVOV auf generell-abstrakte und somit regulatorische Akte. Sollte eine Empfehlung individuell-konkreter Natur ausnahmsweise dennoch derart wichtig sein, dass sie ein «wesentliche[s]» Vorhaben darstellt, so könnten die Kommissionen direkt gestützt auf Art. 152 Abs. 3 ParlG konsultiert werden.

Nach unserem Auslegungsergebnis umfasst der Begriff der «Empfehlungen» somit unilaterale Akte von internationalen Organisationen und multilateralen Gremien, die generell-abstrakter Natur und nicht unmittelbar rechtsverbindlich sind. Um in der Praxis zu eruieren, ob ein konkreter Akt diese Anforderungen erfüllt und somit eine «Empfehlung[...]» i.S.v. Art. 5b RVOV darstellt, ist dem Umstand Rechnung zu tragen, dass es sich um einen *generischen Begriff* handelt. Der fragliche Akt trägt – mit grosser Wahrscheinlichkeit – einen anderen Namen. Die jeweiligen Formen, in denen ein Völkerrechtsakteur handeln kann, und deren Bezeichnungen, hängen vom Gründungsstatut bzw. dem «Innenrecht» des jeweiligen Akteurs ab. Oftmals herrscht nicht einmal innerhalb eines Akteurs ein einheitlicher Sprachgebrauch; so tragen z.B. die Empfehlungen der IMO, die im Gründungsvertrag mit dem generischen Titel «recommendations» bezeichnet werden, so diverse Namen wie «guidelines», «guidance», «regulations» oder «codes».⁴⁵¹ Somit kann es nicht auf die völkerrechtliche Bezeichnung des jeweiligen Akts ankommen; vielmehr ist zu entscheiden, ob ein Akt die hier durch Auslegung freigelegten Charakteristika der Empfehlung erfüllt.

Insgesamt ist festzuhalten, dass sich der Gehalt des Begriffs der «Empfehlungen» nicht durch einen schlichten Blick auf den Normtext ergibt. Die Ermittlung seiner Bedeutung erfordert einen nicht unbeachtlichen Auslegungsaufwand und nur mittels teleologischer Reduktion kann ihm eine Bedeutung zugemessen werden, die im Kontext der parlamentarischen Mitwirkung sinnvoll sowie mit Art. 152 ParlG vereinbar ist. Der Präzisionsgrad und die Informationsfunktion des Art. 5b RVOV sind somit auch bez. dieses Begriffes gering. Grössere Klarheit bestünde, wenn die Begrenzung auf generell-abstrakte Empfehlungen, d.h. solche regulatorischen Charakters, im Normtext ausdrücklich genannt würde. Alternativ könnte auch direkt der Begriff «Soft Law» verwendet werden, da die «Empfehlungen» i.S.v. Art. 5b Abs. 1

⁴⁵⁰ Die teleologische Reduktion bewirkt eine «einschränkende[...]» Korrektur des Wortsinns; es wird «contra verba legis» eine Konstellation nicht unter den Wortlaut subsumiert, obwohl diese eigentlich vom Wortlaut abgedeckt ist: KRAMER, S. 146 und S. 183.

⁴⁵¹ PETRIG, Informal Law (im Druck).

RVOV nach der vorangehenden Auslegung das Gleiche umfassen wie Soft Law, wie es eingangs des Gutachtens definiert wurde.⁴⁵²

5. Beschlüsse

Als weiteren Typus eines Aktes bzw. einer Handlungsform nennt Art. 5b Abs. 1 RVOV die «Beschlüsse[...] internationaler Organisationen oder multilateraler Gremien». Der Teilbegriff «Beschlüsse[...] multilateraler Gremien» kommt in anderen aussenpolitischen Erlassen nicht vor. Dasselbe gilt für den Teilbegriff «Beschlüsse[...] internationaler Organisationen». Er findet sich aber immerhin in Erlassen, die den Bereichen Umwelt, Medizin und Forschung zu verorten sind.⁴⁵³ Erlasse, welche die Aussenpolitik bzw. spezifisch die Völkerrechtsetzung betreffen, rekurrieren vielmehr auf den Begriff der «*Beschlüsse des internationalen Rechts*». Er wird z.B. in Art. 3 PubIG⁴⁵⁴ aber auch in der Bestimmung und Kapitelüberschrift des Art. 5c RVOV – und somit in jener Norm, die unmittelbar auf Art. 5b RVOV folgt – verwendet. Aus dem Umstand, dass in zwei Normen des gleichen Erlasses, die sich überdies direkt aneinander anschliessen, zwei verschiedene Begriffe benutzt werden, ist eigentlich auf ihre unterschiedliche Bedeutung zu schliessen. In dem ausser Kraft gesetzten Art. 47^{bis}a GVG wurde der Begriff «Beschlüsse internationaler Organisationen» auch nicht direkt verwendet. Aus dem Wortlaut – «Bei Verhandlungen in internationalen Organisationen, die zu Beschlüssen führen»⁴⁵⁵ – ergibt sich, dass es sich im GVG um Beschlüsse internationaler Organisationen (nicht aber: multilateraler Gremien) handelte. Insgesamt kommt also keiner der Teilbegriffe des Art. 5b Abs. 1 RVOV – weder «Beschlüsse[...] multilateraler Gremien» noch «Beschlüsse[...] internationaler Organisationen» – in anderen aussenpolitischen Erlassen direkt vor. Somit kann nicht unmittelbar an bereits bestehende Begrifflichkeiten angeknüpft werden; vielmehr muss der Inhalt der beiden Teilbegriffe durch weitere Auslegungsschritte eruiert werden.

Es stellt sich daher zunächst die Frage, ob und inwiefern sich die «Beschlüsse[...]» von den «Empfehlungen» unterscheiden. Da der Normgeber i.d.R. Redundanzen vermeidet, ist nicht von Synonymen auszugehen. Während die Akte die Gemeinsamkeit teilen, dass sie unilateral durch einen Völkerrechtsakteur erlassen werden, ist im Folgenden zu untersuchen, ob sie sich hinsichtlich der Rechtsverbindlichkeit unterscheiden. Da Empfehlungen eindeutig nicht unmittelbar rechtsverbindlich sind, liegt der Schluss nahe, dass mit dem Begriff der «Beschlüsse[...]» in Art. 5b Abs. 1 RVOV nur unmittelbar verbindliche, d.h. «harte» Beschlüsse (und somit eine anerkannte Völkerrechtsquelle) gemeint sind.⁴⁵⁶ Allerdings fehlt im Normtext ein Hinweis auf deren Rechtsverbindlichkeit, während in Bestimmungen, die den ähnlichen

⁴⁵² Siehe oben Teil 1/II.A.

⁴⁵³ Es handelt sich um Normen, die den Datenaustausch betreffen und stipulieren, dass eine Weitergabe von Daten erlaubt ist, wenn ein Beschluss internationaler Organisationen dies erfordert; siehe z.B. Art. 46 Abs. 2 Bst. a Bundesgesetz über den Schutz vor gefährlichen Chemikalien und Zubereitungen vom 15.12.2000, SR 813.1 (betreffend Weitergabe vertraulicher Daten an internationale Organisationen); Art. 60 Abs. 2 Bst. 1 Bundesgesetz über die Transplantation von Organen, Geweben und Zellen vom 08.10.2004, SR 810.21; sowie Art. 60 Abs. 1 Bst. a Bundesgesetz über die Forschung am Menschen vom 30.09.2011, SR 810.30.

⁴⁵⁴ Bundesgesetz über die Sammlungen des Bundesrechts und das Bundesblatt vom 18.06.2004, SR 170.512.

⁴⁵⁵ Art. 47^{bis}a Abs. 3 GVG.

⁴⁵⁶ Diese stellen eine Völkerrechtsquelle dar, siehe oben Teil 1/II.A.1.

Begriff der «Beschlüsse des internationalen Rechts» gebrauchen, solche zu finden sind.⁴⁵⁷ Dies würde dafür sprechen, dass Art. 5b Abs. 1 RVOV «weiche» und «harte» Beschlüsse umfasst. Ein gewichtiges Argument dafür, dass auch «weiche» Beschlüsse erfasst sind, ergibt sich aus dem Umstand, dass multilaterale Gremien nicht über Völkerrechtspersönlichkeit verfügen; sie können somit gar kein «hartes» Recht, d.h. unmittelbar verbindliche Beschlüsse erlassen.⁴⁵⁸ Also kann der Teilbegriff «Beschlüsse[...] multilateraler Gremien» einzig «weiche» Beschlüsse meinen, während von internationalen Organisationen (auch) «harte» ergehen können.⁴⁵⁹ In der Folge überlappt der Terminus «Beschlüsse[...]» sich teilweise mit dem Begriff der «Empfehlungen». Mittels teleologischer Reduktion⁴⁶⁰ – d.h. durch das Weglassen der Variante «Beschlüsse[...] multilateraler Gremien», die per se «weich» sind – kann allerdings eine Begrenzung auf bloss «harte» Beschlüsse erreicht werden. Somit ist als Zwischenresultat festzuhalten, dass Art. 5b Abs. 1 RVOV zum einen «weiche» Empfehlungen und zum anderen «harte» Beschlüsse umfasst. Der Begriff der «Beschlüsse[...]» hat somit *keinen anderen Gehalt als der der verbindlichen, rechtsetzenden «Beschlüsse des internationalen Rechts»*.⁴⁶¹

Auch bei dem Begriff der «Beschlüsse[...]» stellt sich die Frage, ob nur generell-abstrakte oder auch individuell-konkrete darunterfallen. Als Paradebeispiel für «harte», individuell-konkrete Beschlüsse können UNO-Sicherheitsratsresolutionen herangezogen werden.⁴⁶² Sie sind gem. Art. 25 Charta der Vereinten Nationen von den Mitgliedstaaten «durchzuführen»;⁴⁶³ d.h. sie sind unmittelbar rechtsverbindlich. Der Verzicht auf die Umsetzung kann verschiedene der in Art. 5b Abs. 1 Bst. b RVOV beschriebenen negativen Konsequenzen nach sich ziehen.⁴⁶⁴ Damit sind sie vom Wortlaut des Art. 5b Abs. 1 Bst. b RVOV grundsätzlich erfasst und die Kommissionen müssten konsultiert werden. Solche individuell-konkreten Beschlüsse betreffen allerdings oftmals relativ kleinteilige Aspekte der Aussenpolitik und sind eher dem aussenpolitischen (Tages-)Geschäft zuzuordnen, für welche der Bundesrat zuständig ist, da sie gem. Art. 152 Abs. 3 ParlG nicht «wesentlich[...]» sind.⁴⁶⁵ Insgesamt ist somit im Kontext «harter» Beschlüsse das gleiche wie bei den «weichen» Empfehlungen zu folgern: Auch der Begriff der «Beschlüsse[...]» sollte mittels teleologischer Reduktion auf generell-abstrakte

⁴⁵⁷ So geht z.B. aus Art. 3 Abs. 1 PublG, der mit den Worten «Soweit [Beschlüsse des internationalen Rechts] für die Schweiz *verbindlich* sind» eingeleitet wird, eindeutig hervor, dass nur «harte» Beschlüsse gemeint sind (Hervorhebung durch Autorinnen).

⁴⁵⁸ Siehe oben Teil 1/VI.A.3.

⁴⁵⁹ Siehe oben Teil 1/VI.A.3.

⁴⁶⁰ Zum Begriff siehe Fn. 450.

⁴⁶¹ Wie z.B. die in Art. 3 Abs. 1 Bst. b PublG referierten «Beschlüsse des internationalen Rechts, die Recht setzen» und die «für die Schweiz verbindlich sind».

⁴⁶² Für weitere Beispiele siehe SKUBISZEWSKI, S. 509 und S. 510.

⁴⁶³ Charta der Vereinten Nationen vom 26.06.1945, SR 0.120.

⁴⁶⁴ Die Schweiz hat selbst UNO-Sicherheitsratsresolutionen umgesetzt, die mit ihren Verpflichtungen aus der EMRK konfliktieren; dies zeigt, wie hoch der Umsetzungsdruck ist. Dies hat zu Verurteilungen durch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) geführt: Urteil des EGMR (Grosse Kammer), *Nada gegen die Schweiz* (Nr. 10593/08) vom 12.09.2012; Urteil des EGMR (Grosse Kammer), *Al-Dulimi and Montana Management Inc. gegen die Schweiz* (Nr. 5809/08) vom 26.11.2013.

⁴⁶⁵ Sollte die Schweiz nichtständiges Mitglied des UNO-Sicherheitsrats für die Periode 2023-24 werden, dann wäre eine parlamentarische Beteiligung an den meisten individuell-konkreten Sicherheitsratsresolutionen somit nicht angezeigt. Allerdings wäre eine parlamentarische Mitwirkung auf strategisch-planerischer Ebene denkbar, z.B. wenn es um die Definition der während der Mitgliedschaft verfolgten Ziele und Schwerpunkte geht.

Akte beschränkt werden. Sollte ein «harter» Beschluss individuell-konkreter Natur ausnahmsweise doch derart wichtig sein, dass er ein «wesentliche[s] Vorhaben» darstellt, können die Kommissionen direkt gestützt auf Art. 152 Abs. 3 ParlG konsultiert werden.

In Sachen Bezeichnung «harter» Beschlüsse einer internationalen Organisation gilt ebenfalls das, was bereits bei den Empfehlungen gesagt wurde, da die Terminologie zur Bezeichnung «harter» unilateraler Akte ebenfalls von internationaler Organisation zu internationaler Organisation – und oftmals sogar innerhalb einer internationalen Organisation – abweicht. Die Bewertung, ob ein Beschluss i.S.v. Art. 5b Abs. 1 RVOV vorliegt, ist somit im Einzelfall und gestützt auf dessen Charakteristika vorzunehmen.

Zusammengefasst fallen unter den Begriff der «Beschlüsse[...] internationaler Organisationen» einzig unmittelbar rechtsverbindliche («harte»), generell-abstrakte Beschlüsse; sog. multilaterale Gremien können solche nicht erlassen, sondern bloss mittels Empfehlungen regulieren. Somit hat der Begriff «Beschlüsse[...]» in Art. 5b RVOV letztlich die *gleiche Bedeutung wie jener der verbindlichen, rechtsetzenden «Beschlüsse des internationalen Rechts»*. Es hätte somit an einen bereits bestehenden Begriff und die ihm zwecks Präzisierung üblicherweise zugeordneten Adjektive angeknüpft werden können. Dadurch hätte Art. 5b RVOV an Klarheit und Präzision gewonnen.

6. Umschreibungen der qualifizierenden Momente

In Art. 5b Abs. 1 Bst. a und b RVOV wird schliesslich umschrieben, zu welchen «harten» Beschlüssen und zu welchen «weichen» Empfehlungen (Soft Law) von internationalen Organisationen oder multilateralen Gremien die für die Aussenpolitik zuständigen Kommissionen konsultiert werden müssen.

a. Innerstaatlicher Normierungsbedarf

In Art. 5b Abs. 1 Bst. a RVOV wird zunächst stipuliert, dass eine Konsultation dann zu erfolgen hat, wenn «infolge der Umsetzung von Empfehlungen oder Beschlüssen internationaler Organisationen oder multilateraler Gremien *der Erlass oder eine wesentliche Änderung eines Bundesgesetzes erforderlich ist*».⁴⁶⁶ Es geht somit um den innerstaatlichen Normierungs- bzw. Regelungsbedarf,⁴⁶⁷ der sich infolge eines «harten» Beschlusses oder einer «weichen» Empfehlung ergibt.

Betrachtet man einzig den Wortlaut des Art. 5b Abs. 1 Bst. a RVOV, so sind nur Konstellationen erfasst, bei denen der Inhalt der Empfehlung oder des Beschlusses bereits feststeht und gestützt darauf mit Sicherheit gesagt werden kann, dass ein innerstaatlicher Normierungsbedarf besteht. Dies ergibt sich v.a. aus der Wendung «infolge der Umsetzung» und den affirmativen Worten «erforderlich ist». Die Mitwirkung würde somit zu einem Zeitpunkt stattfinden, in dem das Instrument bereits existiert. Sie könnte sich höchstens noch darauf beziehen, ob die Schweiz dem Instrument zustimmen soll. Indes ist ein Akt der Zustimmung bei Soft Law gerade nicht immer vorgesehen; und wenn er vorgesehen ist, wirkt

⁴⁶⁶ Hervorhebung durch Autorinnen.

⁴⁶⁷ Beide Begriffe stammen von LANZ, S. 216 und S. 214.

er anders als bei «hartem» Recht (bei «hartem» Recht kann durch Nichtratifikation die Eingehung einer völkerrechtlichen Verpflichtung verhindert werden; bei Soft Law dagegen hat die Ablehnung nicht diese Wirkung⁴⁶⁸).⁴⁶⁹ Eine derart eng konzipierte Mitwirkung wäre nicht mit Art. 152 Abs. 3 ParlG vereinbar, da dieser eine *frühzeitige* Mitwirkung an wesentlichen Vorhaben vorsieht und überdies auch eine Konsultation über Verhandlungen zu Soft Law vorschreibt.⁴⁷⁰ Um eine frühe Mitwirkung zu gewährleisten – gestützt auf eine Prognose, dass sich ein innerstaatlicher Regelungsbedarf mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit ergibt – hätte eine andere Wendung gewählt werden sollen, etwa «erforderlich sein könnte» oder «wenn sich abzeichnet, dass [...] erforderlich sein wird».

Der Wortlaut des Art. 5b Abs. 2 RVOV hingegen deutet auf eine frühzeitige Mitwirkung hin. Er stipuliert, dass auf «Basis eines Mandatsentwurfs» konsultiert wird. Auch das dort angesprochene «Expressverfahren» bei Dringlichkeit lässt schliessen, dass die Kommissionen nicht zu einem bereits bestehenden, sondern zu einem sich in der Entstehung befindlichen Akt konsultiert werden. Dies geht insb. aus den Worten «Positionen [...] welche die Schweiz in Verhandlungen einzunehmen gedenkt» hervor. All dies deutet auf einen sehr frühen Zeitpunkt der Konsultation hin, was mit dem übergeordneten Art. 152 Abs. 3 ParlG in Einklang steht.

Insgesamt ist somit Art. 5b Abs. 1 Bst. a RVOV auch bez. der wichtigen Frage, zu welchem Zeitpunkt und zu welchem Gegenstand konsultiert wird, unpräzise formuliert. Die Bestimmung hat gestützt auf eine systematische und teleologische Auslegung den Inhalt, dass dann konsultiert wird, wenn sich abzeichnet, dass der Erlass oder eine wesentliche Änderung eines Bundesgesetzes erforderlich sein wird – auch wenn die grammatikalische Auslegung ein anderes Resultat zeitigt.

b. Negative faktische Konsequenzen

Art. 5b Abs. 1 Bst. b RVOV schreibt weiter vor, dass die Kommissionen im Rahmen der «wesentlichen Vorhaben» zu konsultieren sind, wenn gewisse faktische Konsequenzen⁴⁷¹ eintreten, nämlich wenn «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».

Auch hier stellt sich die gleiche Frage wie bereits oben, nämlich zu was und wann konsultiert werden muss. Dem Wortlaut nach müssen die «Beschlüsse[...]» bzw. «Empfehlungen» bereits bestehen. Die prospektive Formulierung «zu erwarten sind» ist einzig auf die negativen Folgen gemünzt, die bei einer Nichtumsetzung des bestehenden Aktes ja nicht zwingend eintreten

⁴⁶⁸ Siehe oben Teil 1/II.C.

⁴⁶⁹ Die Wendung «völkerrechtliche Verträge [...] deren Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen erfordert» des Art. 5b Abs. 1 RVOV ist dem Referendumsrecht (Art. 141 Abs. 1 Bst. d Ziff. 3 BV) entlehnt worden; siehe oben Teil 1/V.C.2.c.i. Dort ergeben die Worte durchaus Sinn, da es um die innerstaatliche Genehmigung eines Instruments geht, das auf völkerrechtlicher Ebene bereits verabschiedet wurde und dessen Inhalt feststeht.

⁴⁷⁰ Siehe im Einzelnen oben Teil 1/V.B.3.b und Teil 1/V.B.3.c.ii.

⁴⁷¹ Term von LANZ, S. 214.

müssen. Auch hier ist – aus den gleichen Gründen wie im Kontext des Art. 5b Abs. 1 Bst. a RVOV – gestützt auf eine Prognose über die negativen Folgen eines noch zu erlassenden Aktes zu einem frühen Zeitpunkt zu konsultieren.

Weiter ist unter dem Aspekt der Präzision augenfällig, dass in Bst. b zwecks Konkretisierung eines unbestimmten Begriffs wiederum eine Vielzahl unbestimmter Begriffe verwendet wird,⁴⁷² wie «Risiko schwerer wirtschaftlicher Nachteile», «Isolation», «politische[r] Reputationsschaden[...]», «andere gravierende Nachteile». Deren Bedeutung lässt sich oftmals erst im Kontext eines konkreten Einzelfalles erschliessen. So kann beispielsweise der Begriff der «Isolation» sehr unterschiedliche Bedeutungen annehmen; gemeint ist kaum eine komplette Isolation der Schweiz, sondern dass die Schweiz beispielsweise von einem gewissen Markt abgeschnitten wird. So sind z.B. die vom Basler Ausschuss für Bankenaufsicht herausgegebenen Basler Akkorde⁴⁷³, welche weltweit massgebliche Standards im Bereich der Bankenliquidität enthalten, eine faktische Voraussetzung für die Teilnahme am globalen Finanzmarkt.⁴⁷⁴

Schliesslich handelt es sich bei den unbestimmten Begriffen um Ausdrücke aus der Alltagssprache – bis auf den Rechtsbegriff der «Sanktionen», der allerdings nicht sehr präzise ist. Es könnte sich einerseits um den veralteten Oberbegriff für das, was heute als Gegenmassnahmen bezeichnet wird (sie umfassen die völkerrechtswidrigen Repressalien sowie die unfreundlichen, aber völkerrechtskonformen Retorsionen), handeln. Andererseits könnte der Begriff der «Sanktionen» auch enger – i.S.v. kollektiven Massnahmen einer internationalen Organisation wie Sanktionen der UNO oder der EU – verstanden werden.⁴⁷⁵

Insgesamt ist auch die Präzision des Art. 5b Abs. 1 Bst. b RVOV nicht sehr hoch; dies wird einerseits im Hinblick auf den Zeitpunkt und das Objekt der Mitwirkung (ein bereits erlassener oder sich noch in der Entstehung befindlicher Akt) deutlich. Andererseits wird zwecks Umschreibung der negativen Folgen auf eine Vielzahl unbestimmter Begriffe aus der Alltagssprache rekuriert; der einzige Rechtsbegriff – jener der «Sanktionen» – ist nicht eindeutig.

7. Zwischenfazit

Aus dem Gesagten ergibt sich, dass die Präzision des Art. 5b RVOV insgesamt sehr gering ist. Zwecks Konkretisierung der «wesentlichen Vorhaben» wird auf eine Reihe weiterer unbestimmter Begriffe rekuriert. Zudem werden unübliche, so in anderen aussenpolitischen Erlassen nicht erscheinende Begriffe gebraucht, deren Auslegung allerdings teilweise ergibt, dass sie dann doch anderen, bereits etablierten Begriffen entsprechen. Weiter ist der Gehalt vieler Begriffe erst durch einen gewissen Auslegungsaufwand zu ermitteln; und einigen Termini kann erst mittels teleologischer Reduktion eine sinnvolle Bedeutung zugeordnet

⁴⁷² Siehe dazu oben Teil 1/VI.A.1.

⁴⁷³ International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards (Basel I) vom 15.07.1988; International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards: A Revised Framework (Basel II) vom 10.06.2004; A Global Regulatory Framework for More Resilient Banks and Banking Systems (Basel III) vom 01.06.2011.

⁴⁷⁴ OESCH, S. 141; BR, Mitwirkungsbericht, S. 8.

⁴⁷⁵ PETRIG/PETERS, S. 395-396.

werden. Die Informationsfunktion der Norm ist somit gering und ihr Beitrag zur Klärung des Begriffs der «wesentlichen Vorhaben» bescheiden.

B. Reichweite des Art. 5b RVOV

Nachdem nun der Inhalt des Art. 5b RVOV erschlossen wurde, wenden wir uns der Reichweite der Bestimmung zu. Dabei soll geklärt werden, ob sie genug weit gefasst ist,⁴⁷⁶ um alle «wesentlichen Vorhaben» i.S.v. Art. 152 Abs. 3 ParlG zu erfassen.

1. Regelbeispiele haben faktisch einschränkende Wirkung

Von der Regulierungstechnik her betrachtet, ist Art. 5b RVOV so strukturiert, dass er zwecks Konkretisierung des Begriffs der «wesentlichen Vorhaben» zwei *Regelbeispiele* nennt, nämlich die in Bst. a und Bst. b umschriebenen Konstellationen.⁴⁷⁷ Die beiden Regelbeispiele werden mit der Klausel «namentlich dann, wenn» eingeleitet. Dies indiziert, dass es sich um eine nicht abschliessende Aufzählung handelt und somit auch weitere Sachverhalte potentiell als «wesentliche[...] Vorhaben» und damit als konsultationspflichtig gelten können.

Die Aufzählung von Beispielen zwecks *Verminderung der Unbestimmtheit* einer Norm ist eine Technik, die in der Rechtsetzung verbreitet ist. Die Regelbeispiele zeigen an, welche Fälle der Normgeber erfassen wollte; und sie geben Hinweise darauf, welche Fälle den Regelbeispielen ebenbürtig sein können und somit ebenfalls in den Anwendungsbereich der Norm fallen.⁴⁷⁸ Die Regelbeispiele geben somit dem Rechtsanwender bzw. der Rechtsanwenderin eine Art *Masstab bzw. Kriterien* an die Hand, um nicht explizit erfasste Sachverhalte dahingehend zu beurteilen, ob sie ähnlich gelagert sind und somit ebenfalls von der Norm erfasst werden. Dadurch, dass Entscheidungsträger und -trägerinnen einen Sachverhalt im Lichte der Regelbeispiele betrachten und bewerten müssen, kommt der Regulierungstechnik eine gewisse Rationalisierungs- und Disziplinierungsfunktion zu.

Die in Art. 5b Abs. 1 RVOV enthaltene Aufzählung von Beispielen ist *nicht abschliessend*, womit die Konsultation auch in nicht erwähnten, aber ähnlich gelagerten Fällen möglich bleibt. Ausserdem geht Art. 152 Abs. 3 ParlG als Bundesgesetz der Verordnungsbestimmung ohnehin vor⁴⁷⁹; eine Konsultation kann somit auch direkt gestützt auf Art. 152 ParlG erfolgen. Im Lichte dessen könnte argumentiert werden, dass eine Analyse, ob die Bestimmung alle «wesentlichen Vorhaben» i.S.v. Art. 152 ParlG erfasst, unnötig sei. Aus *rein rechtlicher Sicht* könnte dem zugestimmt werden. Allerdings kann die Normierung durch Regelbeispiele *in der Praxis* eine stark eingrenzende Wirkung entfalten: Sachverhalte, die in den Regelbeispielen nicht auftauchen, haben es ungleich schwerer, dem Anwendungsbereich der Norm zugeordnet zu werden, als Sachverhalte, die den Regelbeispielen entsprechen. Es bedarf zunächst

⁴⁷⁶ Dass der Wortlaut des Art. 5b RVOV z.T. überschüssende Gehalte aufweist, die mittels teleologischer Reduktion aus der Norm ausgeklammert werden sollten (Erfassung individuell-konkreter Akte; «weicher» Beschlüsse, die den Empfehlungen gleichkommen; Unmöglichkeit, dass multilaterale Gremien «harte» Beschlüsse erlassen), wurde bereits in Teil 1/VI.A.3. diskutiert.

⁴⁷⁷ Siehe dazu oben Teil 1/Einleitung zu VI.

⁴⁷⁸ MÜLLER/UHLMANN, S. 172.

⁴⁷⁹ Bundesgesetze stehen unterhalb der Verfassung und Verordnungen wiederum unterhalb von Bundesgesetzen, siehe dazu unten Teil 1/VI.C.1.a.

eines gewissen Argumentationsaufwands, um die Ähnlichkeit zu begründen. Weiter entsteht durch die Aufnahme neuer Sachverhalte eine neue Praxis, deren Begründung u.U. die Befürchtung entgegenstehen könnte, dass der Anwendungsbereich der Norm ausufern könnte.

Dieser *potentiell eingrenzende Effekt der Regelbeispiele in der Praxis* wird von den Bundesbehörden anerkannt; auch im Kontext der Völkerrechtsetzung, ja sogar bei der Bewertung des Kriteriums der «Wichtigkeit». So wurden zwecks Konkretisierung des Begriffs der «beschränkten Tragweite» – und somit indirekt der Wichtigkeit⁴⁸⁰ – in dem damaligen, von 1997 datierenden Art. 7a Abs. 2 RVOG vier Arten von Verträgen genannt, die als solche von beschränkter Tragweite gelten. Obwohl die Liste nicht abschliessend war, hat sie den Rahmen für die Mitwirkung in der Praxis abgesteckt. Anlässlich der Revision der Bestimmung im Jahre 2012 – und somit zu einem Zeitpunkt, als die Norm in der Praxis bereits oft zur Anwendung kam – wurde in der Botschaft folgendes konstatiert: «Trotz des nicht abschliessenden Charakters von Artikel 7a Absatz 2 RVOG führte die Praxis der Bundesbehörden bislang zu *keiner Erweiterung* der oben aufgeführten Kriterien.»⁴⁸¹ Dies zeigt eindrücklich auf, dass Regelbeispiele – auch wenn sie aus rechtlicher Sicht nicht abschliessend sind – in der Praxis einen (stark) begrenzenden Effekt haben können.

Dass die Regelbeispiele des Art. 5b RVOV in der Praxis bereits eine begrenzende Wirkung zeitigten, geht aus dem Bericht des Bundesrates zur «Konsultation und Mitwirkung des Parlaments im Bereich von Soft Law» hervor. Der Bundesrat argumentiert darin, dass es für eine bessere Mitwirkung keiner neuen Rechtsgrundlage bedürfe; und schlägt konkrete Massnahmen vor, wie innerhalb der bestehenden Regelung Verbesserungen erzielt werden könnten. In diesem Zusammenhang schlägt er vor, künftig «ein besonderes Gewicht auf die Beurteilung», wann das Parlament zu informieren bzw. zu konsultieren ist, zu legen; und darauf zu achten, dass eine Konsultation «nicht nur in den in Art. 5b Abs. 1 RVOV ausdrücklich genannten Fällen statt[findet], sondern auch bei Instrumenten mit ähnlicher Tragweite, die für die Schweiz von besonderer politischer Relevanz sind.»⁴⁸²

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass Art. 5b RVOV die Unbestimmtheit des Begriffs der «wesentlichen Vorhaben» durch zwei Regelbeispiele zu vermindern versucht. Solche Regelbeispiele können in der Praxis eine einschränkende Wirkung entfalten. Vorliegend verschärft sich das Problem sogar noch, weil Art. 5b RVOV in mannigfaltiger Hinsicht auch rechtlich enger als Art. 152 Abs. 3 ParlG konzipiert ist (siehe sogleich). Dies hat zur Folge, dass viele Fälle gar nicht erst unter Art. 5b RVOV subsumierbar sind, obwohl sie von Art. 152 Abs. 3 ParlG erfasst sind. Insgesamt kann dadurch das Potential von Art. 152 Abs. 3 ParlG zwar nicht rechtlich, aber faktisch verringert werden.

⁴⁸⁰ Siehe dazu oben Teil 1/III.A.2.

⁴⁸¹ Botschaft zur beschränkten Tragweite, BBl 2012 7465, 7475 (Hervorhebung durch Autorinnen).

⁴⁸² BR, Mitwirkungsbericht, S. 20.

2. Begrenzungen

Wie eben angedeutet, wohnen dem Art. 5b Abs. 1 RVOV im Vergleich mit dem übergeordneten Art. 152 Abs. 3 ParlG verschiedene rechtliche Begrenzungen inne, die im Folgenden aufgezeigt werden.

a. Begrenzung auf ein Mitwirkungsinstrument und einen Mitwirkungsgegenstand

Zunächst fällt auf, dass sich Art. 5b RVOV – gem. Kapitelüberschrift und Wortlaut – einzig auf die Konsultation bezieht. Art. 152 Abs. 3 ParlG sieht bez. der «wesentlichen Vorhaben» allerdings nicht nur ein *Konsultationsrecht*, sondern *in fine* auch ein *Informationsrecht* vor. Der Bundesrat ist gem. Letzterem verpflichtet, über den «Stand der Realisierung dieser Vorhaben» zu informieren. Während argumentiert werden könnte, dass die Konsultation die vorige Information ohnehin bedinge, ist dem entgegenzusetzen, dass Art. 152 ParlG die beiden Mitwirkungsrechte jeweils separat nennt.⁴⁸³ Dies ist insofern wichtig, als dass die Information für eine effektive Mitwirkung zentral ist.⁴⁸⁴

Somit kann festgehalten werden, dass Art. 152 Abs. 3 ParlG bez. der «wesentlichen Vorhaben» sowohl das Konsultations- als auch das Informationsrecht ausdrücklich nennt. Art. 5b RVOV hingegen ist auf eine explizite Nennung nur des Konsultationsrechts begrenzt.

Eine weitere Begrenzung besteht darin, dass sich Art. 5b RVOV einzig auf die «wesentlichen Vorhaben» und somit einen Mitwirkungsgegenstand explizit bezieht, während Art. 152 Abs. 3 ParlG einen weiteren für Soft Law-Vorhaben einschlägigen Mitwirkungsgegenstand nennt, nämlich die «Richt- und Leitlinien zum Mandat für bedeutende internationale Verhandlungen». Obwohl Verhandlungen i.d.R. Teil eines Vorhabens sind, ist ihre explizite Erwähnung in Art. 152 Abs. 3 ParlG für eine effektive Mitwirkung dennoch von Bedeutung: Zunächst werden durch das Mandat inhaltliche Eckpunkte für die Verhandlungen und – *idealiter* – für den Inhalt des auszuhandelnden Instruments festgelegt; die Konsultation zu demselben gewährt eine sehr effektive Möglichkeit, auf die Ausgestaltung eines Instruments einzuwirken. Ausserdem wird durch die Nennung des Mandates ein konkreter Moment definiert, wann die Kommissionen zu konsultieren sind, wodurch das Konsultationsrecht an Konturen gewinnt.⁴⁸⁵

Art. 5b Abs. 1 RVOV spezifiziert im Einleitungssatz einzig, was «wesentliche[...] Vorhaben» sind; auf «bedeutende Verhandlungen» wird dort kein Bezug genommen. Gleichzeitig wird in Abs. 2 allerdings vorgeschrieben, dass die Konsultation nach Abs. 1 auf Basis eines Mandatsentwurfs zu erfolgen hat, womit sich Abs. 1 auch auf «Verhandlungen» zu erstrecken scheint. In Art. 5b RVOV werden somit zwei Mitwirkungsgegenstände in wenig systematischer Weise behandelt und diese nicht wie in Art. 152 Abs. 3 ParlG explizit separat genannt.

⁴⁸³ Eine Ausnahme bildet die dringliche Konsultation (siehe oben Teil 1/V.A.3.a. und Teil 1/V.B.3.a.); dies scheint angesichts der Gesamtstruktur des Art. 152 ParlG ein Versehen zu sein.

⁴⁸⁴ Siehe oben Teil 1/V.A.1.a.

⁴⁸⁵ Siehe oben Teil 1/V.B.3.c.ii.

b. Begrenzung auf Völkerrechtsetzung i.w.S. und zwei spezifische Handlungsformen

Die «wesentlichen Vorhaben» in Art. 152 Abs. 3 ParlG beziehen sich auf das ganze Spektrum aussenpolitischer Tätigkeiten.⁴⁸⁶ Im Vergleich dazu ist Art. 5b RVOV enger konzipiert, da er mit «Empfehlungen» und «Beschlüssen» einzig die «weiche» und «harte» Völkerrechtsetzung umfasst. Rein rechtlich gesehen kann eine Konsultation zu Vorhaben, die nicht die Völkerrechtsetzung i.w.S. betreffen, aber als wesentlich taxiert werden, direkt gestützt auf Art. 152 Abs. 3 ParlG erfolgen. Aber auch hier könnte Art. 5b Abs. 1 RVOV – aus den oben dargelegten Gründen⁴⁸⁷ – in der Praxis eine beschränkende Wirkung zeitigen und die Konsultationspflicht in Bereichen der Aussenpolitik, die nicht zur Völkerrechtsetzung i.w.S. gehören, zu einem gewissen Grad marginalisiert werden.

Überdies bezieht sich die Konkretisierung der «wesentlichen Vorhaben» in Art. 5b RVOV auf bloss zwei Handlungsformen des Völkerrechts, nämlich «Beschlüsse[...]» (und somit eine Form «harten» Völkerrechts) und «Empfehlungen» (und somit Soft Law). Dieser enge Fokus lässt sich mit der Entstehungsgeschichte der Norm erklären. Rechtsbestimmungen sind notwendigerweise ein «Kind ihrer Zeit» und spiegeln die zum Zeitpunkt ihrer Schaffung herrschenden Gegebenheiten wider. Bei gewissen Normen ist dies sehr ausgeprägt und sie reflektieren ihren Entstehungsgrund bzw. -kontext sehr stark, während sie andere, ebenfalls relevante Aspekte nicht mitberücksichtigen. Dies trifft gerade auf die Bestimmungen zur demokratischen Mitwirkung an der Entstehung von Völkerrecht zu; die meisten können direkt auf ein konkretes Ereignis zurückgeführt werden.

So hing bereits die Einführung des Staatsvertragsreferendums in Art. 89 Abs. 3 Bundesverfassung von 1874⁴⁸⁸ im Jahr 1921 unmittelbar mit einem spezifischen Ereignis zusammen; nämlich dem Unmut über den «ewigen» Gotthardvertrag, der den Vertragspartnern auf Dauer Transportvergünstigungen einräumte.⁴⁸⁹ Infolgedessen wurde das (enge) Kriterium der «Unkündbarkeit» herangezogen, um die referendumpflichtigen Verträge zu bezeichnen. Auch die Schaffung der Vorgängerregelung von Art. 152 ParlG, Art. 47^{bis}a GVG, stand in direktem Zusammenhang mit einem antizipierten aussenpolitischen «Grossereignis» (das allerdings nicht eintrat), nämlich dem EWR-Beitritt. Dementsprechend eng war der Fokus: Das Konsultationsrecht bezog sich einzig auf «harte» Beschlüsse von internationalen Organisationen (also: «EWR-Recht»). Völkerrechtliche Verträge, die ansonsten jeweils im Fokus stehende Völkerrechtsquelle, fanden bloss eine Erwähnung am Rande («Die Absätze 3 und 4 gelten sinngemäss [...] für Verhandlungen [...] über völkerrechtliche Verträge.»⁴⁹⁰) und es wurde für sie kein Konsultationsrecht, sondern bloss ein Konsultationseinforderungsrecht vorgesehen. Art. 5b RVOV seinerseits geht auf Soft Law der OECD bzw. des OECD Global Forums zurück, das für die Schweiz weitreichende Konsequenzen hatte.⁴⁹¹ Infolgedessen bezieht sich die Norm einzig auf Empfehlungen (Soft Law) sowie «harte» Beschlüsse, also

⁴⁸⁶ Siehe oben Teil 1/V.B.3.c.i.

⁴⁸⁷ Siehe oben Teil 1/VI.B.1.

⁴⁸⁸ Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29.05.1874, SR 101 (*ausser Kraft*).

⁴⁸⁹ HANGARTNER/KLEY, S. 435.

⁴⁹⁰ Art. 47^{bis}a Abs. 5 GVG.

⁴⁹¹ Siehe Parlamentarische Initiative 14.433 (Aeschi) vom 20.06.2014 und Parlamentarische Initiative 14.474 (Romano) vom 12.12.2014; siehe auch oben Teil 1/Einführung zu VI.

unilaterale Akte wie sie die OECD als internationale Organisation und das OECD Global Forum als multilaterales Gremium erlassen.

Während Art. 5b RVOV die ihm zugrundeliegende Situation gut abdeckt, *vernachlässigt er andere Völkerrechtsquellen*, namentlich die Völkerrechtsverträge und einseitigen Erklärungen.⁴⁹² Die Norm ist damit nicht nur unvollständig und beliebig hinsichtlich der Nennung der Formen, in denen Völkerrecht entsteht, sondern greift auch bloss einen Teilgehalt des Art. 152 Abs. 3 ParlG auf. Denn im Gegensatz zu Art. 5b RVOV, der auf *formelle Kriterien* («Empfehlungen» bzw. «Beschlüsse[...]»), d.h. spezifische Handlungsformen des Völkerrechts) zur Beschreibung seines materiellen Anwendungsbereichs rekurriert, liegen Art. 152 ParlG *materielle Kriterien* (u.a. die «wesentlichen Vorhaben») zugrunde. Es ist mithin unerheblich, auf welche Handlungsformen zur Realisierung dieser Vorhaben zurückgegriffen wird. Denn nur mittels eines materiellen Kriteriums kann Art. 152 ParlG ein Mitwirkungsinstrument für die Aussenpolitik in all ihren Facetten sein und so das «Verhältnis zu gesamter Hand», wie es in der Verfassung vorgegeben ist, umfassend konkretisieren und operationalisieren.⁴⁹³

Es lässt sich somit feststellen, dass Art. 5b RVOV von dem ganzen Spektrum möglicher aussenpolitischer Handlungen einzig die Völkerrechtsetzung i.w.S. erfasst. Ausserdem ist die Norm stark von den ihr zugrundeliegenden Ereignissen geprägt. Infolgedessen nennt sie bloss zwei Handlungsformen («Empfehlungen» und «Beschlüsse[...]») und deckt somit nicht alle völkerrechtlichen Handlungsformen, die Art. 152 Abs. 3 ParlG unterfallen, ab.

c. Begrenzung der «wesentlichen Vorhaben» auf den tatsächlichen Normierungsbedarf

Art. 5b Abs. 1 Bst. a RVOV besagt, dass Empfehlungen oder «harte» Beschlüsse dann als «wesentliche[...] Vorhaben» gelten, wenn infolge ihrer Umsetzung der Erlass oder eine wesentliche Änderung eines Bundesgesetzes erforderlich ist. Massstab ist mithin der *tatsächliche* innerstaatliche Normierungsbedarf.

Die «wesentlichen Vorhaben» des Art. 152 Abs. 3 ParlG, welche die Völkerrechtsetzung i.w.S. betreffen, orientieren sich am Wichtigkeitsbegriff der Rechtsetzung,⁴⁹⁴ und die Bestimmung umfasst alle Völkerrechtsquellen, inkl. der Völkerrechtsverträge und «harten» Beschlüsse. In Bezug auf diese beiden Handlungsformen stehen im Kontext des Referendums zwei Massstäbe zur Verfügung; gem. Art. 141 Abs. 1 Bst. d Ziff. 3 BV unterstehen Völkerrechtsverträge (und per Analogie «harte» Beschlüsse⁴⁹⁵) dem Referendum, die «wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthalten *oder* deren Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen erfordert».⁴⁹⁶ Somit kann der tatsächliche innerstaatliche Normierungsbedarf das Referendum auslösen, aber auch bereits die «*Gesetzeswesentlichkeit*» eines

⁴⁹² Sie werden im Kontext des Referendums als Analogon zum Völkerrechtsvertrag behandelt; nicht selten werden Zuständigkeiten von internationalen Gerichten oder Vertragsorganen durch solche einseitigen Erklärungen anerkannt: siehe PETRIG, Kompetenztransfers, S. 117 bis 122.

⁴⁹³ Im Gegensatz dazu greifen andere Mitwirkungsnormen, die sich *einzig* auf die Völkerrechtsetzung beziehen, auf das formale Kriterium des Völkerrechtsvertrages zurück; so Art. 166 Abs. 2 BV, Art. 24 Abs. 2 ParlG oder Art. 141 Abs. 1 Bst. d BV.

⁴⁹⁴ Siehe oben Teil 1/V.C.2.c. und Teil 1/V.C.2.d.

⁴⁹⁵ PETRIG, Kompetenztransfers, S. 113-117.

⁴⁹⁶ Hervorhebung durch Autorinnen.

Vertrages.⁴⁹⁷ Es reicht der bloße Umstand, dass der Vertrag wichtige Bestimmungen enthält, die – würden sie im innerstaatlichen Recht erlassen – in ein Bundesgesetz gehören würden;⁴⁹⁸ ob ein *innerstaatlicher Regelungsbedarf* besteht, ist bei dieser Variante *unbeachtlich*.⁴⁹⁹

Es wäre widersprüchlich, wenn im Kontext eines Konsultationsrechts ein strengerer Massstab gelten würde als beim weitergehenden Referendum, das ein Vetorecht ist und deshalb nur die wichtigsten der wichtigen Völkerrechtsverträge erfasst. Aber genau diese Verengung bringt Art. 5b RVOV mit sich, da er bei den «harten» Beschlüssen, die eine Völkerrechtsquelle darstellen, an einen tatsächlichen Normierungsbedarf anknüpft und diese nicht bereits dann als «wesentliche[...] Vorhaben» einstuft, wenn sie Inhalte aufweisen, die innerstaatlich auf der Stufe eines Gesetzes zu regeln wären und somit in die Hände der Legislative gehören würden. Auch diesbez. ist Art. 5b RVOV enger als Art. 152 Abs. 3 ParlG konzipiert.

d. Begrenzung auf die wesentlichsten der «wesentlichen Vorhaben»

Für Art. 5b Abs. 1 Bst. b RVOV wurden mit «Sanktionen», «Isolation» und «schwere[n] wirtschaftliche[n] Nachteile[n]» drastische Begriffe gewählt. Auch die Auffangklausel «andere gravierende Nachteile» widerspiegelt, dass es die Intention des Verordnungsgebers war, einzig qualifizierte Folgen zu erfassen. Die Mitwirkungsschwelle ist somit sehr hoch angesetzt.

Dies scheint insofern problematisch als dass es vorliegend um die Mitwirkung an der Völkerrechtsetzung i.w.S. geht. Die Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen Exekutive und Parlament hat sich am Wichtigkeitsbegriff, wie er für die «harte» (Völker)Rechtsetzung entwickelt wurde, zu orientieren.⁵⁰⁰ Dort ist die Schwelle allerdings nicht derart hoch wie in Bst. b angesetzt. Dass die Schwelle in Art. 5b Abs. 1 Bst. b RVOV zu hoch angesetzt ist, ergibt sich auch aus einem Quervergleich mit der Praxis zu den Völkerrechtsverträgen, die «wichtige rechtsetzende Bestimmungen» enthalten und gem. Art. 141 Abs. 1 Bst. d Ziff. 3 BV dem Referendum zu unterstellen sind. Dort ist die Schwelle deutlich niedriger angesetzt, obwohl es sich beim Referendum um ein Vetorecht handelt. Es ist widersprüchlich, beim Konsultationsrecht einen strengeren Massstab anzusetzen als beim Vetorecht.

Vor dem Hintergrund, dass die Regelbeispiele nicht nur konkrete Beispiele benennen, sondern überdies auch einen abstrakten Massstab für die Bewertung nicht genannter Konstellationen vorgeben,⁵⁰¹ scheint die hohe Schwelle des Bst. b besonders problematisch. Sie könnte bei der Beurteilung von Sachverhalten, die den Bst. a und b ausdrücklich nicht unterfallen, als massgeblich herangezogen werden und so den Art. 152 Abs. 3 ParlG mit seiner tieferen, sich an dem Wichtigkeitsbegriff der Gesetzgebung orientierenden Mitwirkungsschwelle einschränken.

⁴⁹⁷ BIAGGINI, OFK BV, nach Art. 141, Rdn. 18.

⁴⁹⁸ Siehe Botschaft Klimaübereinkommen, BBl 2017 317, 339: «Die entscheidende, zu beantwortende Frage ist demnach jeweils, ob Vertragsbestimmungen im Hinblick auf ihren normativen Gehalt als formelles Gesetz erlassen werden müssen, wenn es sich um rein landesrechtliche Regelungen handeln würde.»

⁴⁹⁹ Welche Bestimmungen das sind, wird durch Art. 164 Abs. 1 BV beschrieben; siehe dazu im Einzelnen unten Teil 1/VI.C.1.b.

⁵⁰⁰ Siehe oben Teil 1/V.2.c. und Teil 1/V.2.d.

⁵⁰¹ Siehe oben Teil 1/VI.B.1.

3. Zwischenfazit

Aus der vorangehenden Analyse ergibt sich, dass Art. 5b RVOV in verschiedener Hinsicht enger konzipiert ist als Art. 152 Abs. 3 ParlG. *Rein rechtlich* gesehen schränkt dies den Anwendungsbereich des Art. 152 Abs. 3 ParlG nicht ein, da Art. 152 ParlG als Gesetzesbestimmung dem Art. 5b RVOV als Verordnungsbestimmung vorgeht; ausserdem ist die in Art. 5b RVOV enthaltene Liste von Regelbeispielen nichtabschliessender Natur. Allerdings kann die Normierung durch Regelbeispiele *in der Praxis* eine stark eingrenzende Wirkung entfalten: Fallkonstellationen, die in den Regelbeispielen nicht genannt werden, haben es ungleich schwerer, in den Anwendungsbereich der Norm zu kommen als jene, die den Regelbeispielen entsprechen. Eine solch begrenzende Wirkung von Regelbeispielen wurde im Bereich der Völkerrechtsverträge beobachtet. Deshalb scheinen die Begrenzungen des Art. 5b RVOV nicht unproblematisch und könnten dazu führen, dass Art. 152 Abs. 3 ParlG in der Praxis nicht sein ganzes Potential entfalten kann.

C. Angemessenheit der Normstufe und des Ordnungsgebers

Die Konkretisierung des Begriffs der «wesentlichen Vorhaben», wie er in Art. 152 Abs. 3 ParlG enthalten ist, erfolgte durch Art. 5b RVOV und somit mittels einer Verordnung des Bundesrates. Zu erörtern ist zunächst, ob die in Art. 5b RVOV geregelten Inhalte auf der Stufe einer Verordnung normiert werden dürfen oder ob es sich vielmehr um gesetzspflichtige Inhalte i.S.v. Art. 164 Abs. 1 BV handelt (Frage der Normstufe; C.1). Bez. der Erlassform der Verordnung ist weiter zu analysieren, ob die entsprechende Bestimmung durch die Regierung (Regierungsverordnung) oder durch das Parlament (Parlamentsverordnung) erlassen werden sollte (Frage des Ordnungsgebers). Im Falle der Parlamentsverordnung stellt sich alsdann die Frage, ob eine Ermächtigung zum Erlass einer entsprechenden Verordnungsbestimmung in der Verfassung oder in einem Bundesgesetz existiert (Frage der Delegation). Diese Frage stellt sich bei der Regierungsverordnung einzig dann, wenn diese nicht als Vollzugsverordnung, sondern als gesetzvertretende Verordnung qualifiziert wird (C.2).

1. Handelt es sich um einen gesetzspflichtigen Inhalt?

a. «Wichtigkeit» als Dreh- und Angelpunkt

Die BV sieht unterschiedliche Erlassformen vor und regelt, welches Organ auf welcher Normstufe rechtsetzend tätig werden kann. So kann die Bundesversammlung gem. Art. 163 Abs. 1 BV Gesetze und Verordnungen erlassen. Der Bundesrat kann als Exekutivorgan keine Gesetze verabschieden; ihm steht gem. Art. 182 Abs. 1 BV lediglich die Verordnungsgebung zu, soweit er hierzu durch Verfassung oder Gesetz ermächtigt ist. Innerhalb der Normen-hierarchie stehen Gesetze unterhalb der Verfassung und Verordnungen wiederum unterhalb von Gesetzen.⁵⁰²

Verordnungen enthalten wie Gesetze rechtsetzende Bestimmungen, d.h. unmittelbar rechtsverbindliche und generell-abstrakte Regelungen, die Rechte oder Pflichten Privater

⁵⁰² RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX, S. 506, 508.

begründen oder Zuständigkeiten festlegen.⁵⁰³ Gem. Art. 164 Abs. 1 BV sind «[a]lle wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen» in der Form des Bundesgesetzes zu erlassen; womit die Erlassform der Verordnung bloss für unwichtige rechtsetzende Bestimmungen zur Verfügung steht. Eine Delegation von «wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen» auf den Bundesrat i.S.v. Art. 182 Abs. 1 BV würde daher einen Verstoß gegen Art. 164 Abs. 1 BV darstellen, denn diese Bestimmung stellt einen verfassungsrechtlichen Ausschlussgrund für die Übertragung der Rechtsetzungsbefugnisse seitens der Legislative dar.⁵⁰⁴

Art. 164 Abs. 1 BV dient u.a. dem Schutz der politischen Rechte der Stimmbürger und -bürgerinnen, da gem. Art. 140 Abs. 1 Bst. a BV nur Bundesgesetze, nicht aber Verordnungen, dem fakultativen Referendum unterstehen. Weiter soll im Falle der Delegation von Rechtsetzungskompetenzen von der Legislative an die Exekutive oder die Judikative das Parlament vor sich selbst geschützt werden, nämlich vor der Gefahr der sog. «Selbstentäusserung»^{505, 506}.

Das grundlegende Unterscheidungskriterium zwischen Gesetz und Verordnung ist somit die «Wichtigkeit» einer rechtsetzenden Bestimmung.⁵⁰⁷ Vorliegend gilt es daher zu ermitteln, ob die Konkretisierung der «wesentlichen Vorhaben» eine *wichtige* Materie und somit im Gesetz zu regeln ist oder ob dies auf Verordnungsstufe erfolgen kann.

b. Wichtigkeit gem. Art. 164 Abs. 1 Bst. g BV

i. Normtext bietet geringe Orientierungshilfe

Welche Inhalte als «wichtig» und somit gesetzspflichtig gelten, wird in Art. 164 Abs. 1 BV geregelt. Die Bestimmung besagt allerdings einzig, dass namentlich die «grundlegenden Bestimmungen» der in nicht abschliessender Weise in der Norm in Bst. a – g aufgezählten Sachbereiche⁵⁰⁸ «wichtig» sind. Was sie hingegen nicht enthält, sind abstrakte Kriterien zur Ermittlung, ob ein bestimmter Inhalt als «wichtig» zu gelten hat und ob eine diesen Inhalt verkörpernde, noch zu erlassene Norm «grundlegenden» Charakter aufweist.⁵⁰⁹ Daher ist die Bestimmung insgesamt wenig hilfreich zur Ermittlung der «Wichtigkeit» eines zu normierenden Inhalts. Etwas mehr Orientierungshilfe bieten hingegen die weiter unten diskutierten Kriterien, die durch Rechtsprechung und Lehre entwickelt wurden.⁵¹⁰

Art. 164 Abs. 1 BV nennt die Aussenpolitik nicht im Kanon der Bereiche, deren grundlegende Bestimmungen als gesetzspflichtig gelten. Doch betrifft Art. 152 ParlG – und die dort normierte Konsultationspflicht im Besonderen – letztlich die Kompetenzverteilung in Sachen

⁵⁰³ Siehe Legaldefinition der rechtsetzenden Bestimmungen in Art. 22 Abs. 4 ParlG.

⁵⁰⁴ GÄCHTER, S. 323.

⁵⁰⁵ So WYTTENBACH, in: BSK BV, Art. 164 Rdn. 4.

⁵⁰⁶ BIAGGINI, OFK BV, Art. 164, Rdn. 3.

⁵⁰⁷ MÜLLER/UHLMANN, S. 151.

⁵⁰⁸ Diese überschneiden sich allerdings teilweise siehe statt vieler TSCHANNEN, S. 393: «Rechtsetzungstechnisch ist die Norm verunglückt.»

⁵⁰⁹ FEUZ, S. 108; WYTTENBACH, in: BSK BV, Art. 164, Rdn. 8; MÜLLER/UHLMANN, S. 153.

⁵¹⁰ Siehe unten Teil 1/VI.C.1.b.ii.

Aussenpolitik.⁵¹¹ Damit unterfällt der Norminhalt potentiell Art. 164 Abs. 1 Bst. g BV, der besagt, dass die grundlegenden Bestimmungen betreffend «die Organisation und das Verfahren der Bundesbehörden» auf Stufe Gesetz zu normieren sind. Diese Bestimmung macht deutlich, dass der materielle Gesetzesvorbehalt nicht nur für die Eingriffs- und Leistungsverwaltung, sondern auch für das Organisations- und Verfahrensrecht gilt.⁵¹² Vor dem Hintergrund, dass in dem von Bst. g erfassten Bereich gerade das Verfassungsrecht – und somit die höchste Normstufe – eine zentrale Rolle spielt, erstaunt dies nicht.⁵¹³

Der Begriff der «Bundesbehörde», wie er in Art. 164 Abs. 1 Bst. g BV aufscheint, umfasst zweifelsohne die Legislative und die Exekutive.⁵¹⁴ Unter den Term der «Organisation» fallen im Wesentlichen die Einsetzung, der Aufbau, die Aufgaben und Zuständigkeiten der Behörden sowie Koordinations- und Zusammenarbeitsmechanismen.⁵¹⁵ Demgegenüber erfasst der Begriff «Verfahren» all jene Abläufe, die in unmittelbar rechtsverbindlichen Entscheiden münden, sei es auf dem Gebiet der Gesetzgebung, Rechtsprechung oder Verwaltung.⁵¹⁶ Darunter ist namentlich der Geschäftsverkehr der Bundesversammlung und des Bundesrates zu subsumieren.⁵¹⁷ Die vorliegende Materie – nämlich die Konkretisierung des Begriffs der «wesentlichen Vorhaben» aus Art. 152 Abs. 3 ParlG, der den materiellen Anwendungsbereich (Mitwirkungsgegenstand sowie Mitwirkungsschwelle) des Konsultationsrechts mitbestimmt – betrifft in direkter Weise das *Verfahren* der Bundesversammlung. Schliesslich geht es um einen zentralen Begriff einer Bestimmung des ParlG und somit des Nachfolgeerlasses zum Geschäftsverkehrsgesetz, dessen Bezeichnung noch besser zum Ausdruck brachte, dass wir uns im Bereich des «Verfahren[s] der Bundesbehörden» i.S.v. Bst. g befinden. Indirekt ist aber auch die *Organisation* der Bundesbehörden betroffen, da in Art. 152 ParlG die auf Verfassungsstufe angelegte Zuständigkeitsverteilung im Bereich der Aussenpolitik konkretisiert wird.⁵¹⁸ Die genaue Zuordnung der hier interessierenden Materie zu einem der beiden Begriffe – die sich nicht trennscharf abgrenzen lassen und sich teilweise überschneiden⁵¹⁹ – kann offenbleiben, da wir uns zweifelsohne im Sachbereich des Art. 164 Abs. 1 Bst. g BV befinden.

Weit schwieriger zu beantworten ist, ob es sich um eine «grundlegende» Bestimmung i.S.v. Art. 164 Abs. 1 Satz 2 BV des besagten Themenkomplexes handelt. Nur diesfalls gilt die Norm als «wichtig» i.S.v. Art. 164 Abs. 1 Satz 1 und muss auf Gesetzesstufe geregelt werden.⁵²⁰ Im

⁵¹¹ Denn über die Definition der Mitwirkungsgegenstände und der jeweiligen Mitwirkungsschwelle in Art. 152 Abs. 2 und 3 ParlG wird geregelt, in welchen Fällen das Informations- und Konsultationsrecht ausgelöst wird und das Parlament somit sein Recht und seine Pflicht nach Art. 166 Abs. 1 BV, an der Gestaltung der Aussenpolitik mitzuwirken, wahrnehmen kann.

⁵¹² BIAGGINI, OFK BV, Art. 164, Rdn. 5.

⁵¹³ FEUZ, S. 181.

⁵¹⁴ TSCHANNEN, in: SGK BV, Art. 164, Rdn. 30; WYTTENBACH, in: BSK BV, Art. 164, Rdn. 35. So sind im 5. Titel der BV, der die Überschrift «Bundesbehörden» trägt, sowohl Bestimmungen zur Bundesversammlung als auch zum Bundesrat zu finden.

⁵¹⁵ TSCHANNEN, in: SGK BV, Art. 163, Rdn. 31; WYTTENBACH, in: BSK BV, Art. 164, Rdn. 36.

⁵¹⁶ BGE 104 Ia 226, 232, E. 2c; vgl. auch SÄGESSER, Neuordnung, S. 684.

⁵¹⁷ TSCHANNEN, in: SGK BV, Art. 163, Rdn. 32.

⁵¹⁸ Siehe oben Fn. 511.

⁵¹⁹ WYTTENBACH, in: BSK BV, Art. 164, Rdn. 36; FEUZ, S. 182-183.

⁵²⁰ MÜLLER/UHLMANN, S. 153.

Umkehrschluss dürfen Materien, die unter Bst. g fallen, aber nicht «grundlegend» sind, auf Verordnungsstufe normiert werden.⁵²¹ Art. 164 Abs. 1 Satz 2 BV schweigt sich zum Begriff der «grundlegenden Bestimmungen» allerdings aus.⁵²²

ii. Durch Rechtsprechung und Lehre entwickelte Kriterien

Insgesamt gibt Art. 164 Abs. 1 BV dem Rechtsanwender bzw. der Rechtsanwenderin kaum etwas an die Hand, um im Einzelfall zu bestimmen, ob ein Inhalt «wichtig[...]» und somit gesetzspflichtig ist.⁵²³ Demgegenüber bieten die durch Lehre und Rechtsprechung entwickelten, «rechtsstaatlich motivierten»⁵²⁴ Kriterien, welche die «Wichtigkeit» eines möglichen Norminhalts indizieren, eine gewisse Orientierungshilfe.⁵²⁵

Zu den Kriterien für die Vornahme der Abgrenzung zwischen wichtigen und unwichtigen Inhalten gehören namentlich wie hoch die durch eine Regelung erfasste Zahl der Adressaten und Adressatinnen bzw. geregelten Sachverhalte ist; wie intensiv sie sich für Einzelpersonen (namentlich mit Blick auf deren Grundrechte) auswirkt; welche finanziellen Folgen sie für Staat und Private zeitigt; welches ihre Bedeutung für die Ausgestaltung des politischen Systems ist; inwiefern die Regelung akzeptiert oder umstritten ist; ob der Regelungsinhalt üblich – d.h. sich in die Wertungen geltenden Rechts einfügt – oder neuartig ist; und ob es sich um wichtige politische Entscheide handelt^{526, 527}. Aus dieser Aufzählung wird deutlich, dass die Kriterien primär mit Blick auf die Eingriffs- und die Leistungsverwaltung entwickelt wurden und viele davon nicht auf das Organisations- und Verfahrensrecht, das hier in Frage steht, passen⁵²⁸ – bis auf die vier letztgenannten Kriterien. Diese werden im Folgenden mit Blick auf den Regelungsinhalt von Art. 5b RVOV diskutiert.

Zuvor sei noch angemerkt, dass den genannten Kriterien je nach Themengebiet eine unterschiedliche Tragweite zukommen kann und sich die «Wichtigkeit» u.U. aus ihrer Kombination ergeben kann.⁵²⁹ Es ist somit eine gesamthafte Abwägung vorzunehmen,⁵³⁰ welche die Umstände des Einzelfalles berücksichtigt.⁵³¹ Obwohl diese Abwägung gestützt auf die (spärlichen) Vorgaben von Art. 164 Abs. 1 BV sowie die durch Lehre und Rechtsprechung entwickelten Kriterien erfolgt, bleibt ein erheblicher Spielraum, der wertend ausgefüllt werden muss. Deshalb ist die Frage nach der Normstufe letztlich « – zumindest auch – eine Frage der politischen Wertung».⁵³² Art. 164 Abs. 1 BV beinhaltet aber immerhin die Pflicht für

⁵²¹ WYTTENBACH, in: BSK BV, Art. 164, Rdn. 23.

⁵²² FEUZ, S. 180.

⁵²³ Dem beipflichtend MÜLLER/UHLMANN, S. 153.

⁵²⁴ MÜLLER/UHLMANN, S. 160.

⁵²⁵ TSCHANNEN, in: SGK BV, Art. 163, Rdn. 7.

⁵²⁶ BGE 128 I 113, 122, E. 3c.

⁵²⁷ Vgl. m.w.N. JAAG, S. 646; MÜLLER/UHLMANN, S. 154; FEUZ, S. 102; BIAGGINI, OFK BV, Art. 164, Rdn. 6; vgl. auch BGE 133 II 331, 347, E. 7.2.1.

⁵²⁸ FEUZ, S. 183.

⁵²⁹ WYTTENBACH, in: BSK BV, Art. 164, Rdn. 10.

⁵³⁰ MÜLLER/UHLMANN, S. 155.

⁵³¹ BGE 128 I 113, 122, E. 3c.

⁵³² TSCHANNEN, S. 590.

die rechtsetzenden Organe, sich mit der für einen Regelungsinhalt adäquaten Normstufe auseinandersetzen,⁵³³ wodurch der Bestimmung eine Rationalisierungsfunktion zukommt.⁵³⁴

Kriterium der Ausgestaltung des politischen Systems

Wie erwähnt ist die Bedeutung der zu erlassenden Norm für die Ausgestaltung des politischen Systems ein Indikator für ihre «Wichtigkeit». Damit ist von einem gesetzspflichtigen Inhalt auszugehen, wenn dieser für die Definition der Zuständigkeit von Staatsorganen⁵³⁵ – und somit letztlich die Machtverteilung⁵³⁶ – oder für die politische Willensbildung⁵³⁷ von grosser Bedeutung ist. Dass Normen, welche das Verfahren der Bundesversammlung (Geschäftsverkehr) betreffen, von einer gewissen Tragweite sein können, zeigt sich schon an dem Umstand, dass diese teils in den Grundzügen und teils sogar in Einzelheiten auf Verfassungsstufe geregelt sind.⁵³⁸ Die Definition des Anwendungsbereiches der Konsultationspflicht betrifft beide der o.g. Aspekte – die Zuständigkeiten von Staatsorganen sowie die politische Willensbildung, da sie die Kompetenzen zur Formung des innerstaatlichen Willens im Bereich der Aussenpolitik berührt. Ausserdem indiziert der Umstand, dass die Grundzüge in Art. 166 Abs. 1 und Art. 184 Abs. 1 BV auf Verfassungsstufe geregelt werden, die «Wichtigkeit» des vorliegend in Frage stehenden Inhalts.

Der Geschäftsverkehr der Bundesversammlung wird alsdann umfassend durch das ParlG – und somit auf der Stufe eines Gesetzes – normiert. Allerdings wird das Verfahren der Bundesversammlung nicht insgesamt im ParlG geregelt; vielmehr enthält das ParlG zahlreiche Ermächtigungen, Regelungen auf Verordnungsstufe zu erlassen. Viele davon betreffen technische bzw. untergeordnete Materien, wie beispielsweise die Ton- und Bildübertragungen aus den Ratssälen.⁵³⁹ Augenfällig ist, dass Art. 152 ParlG keine Delegationsklausel enthält. Allerdings besagt Art. 36 ParlG in allgemeiner Weise, dass jeder Rat ein «Geschäftsreglement mit den Ausführungsbestimmungen über [...] sein Verfahren» erlässt. Die gestützt auf diese Delegationsnorm erlassenen Geschäftsreglemente enthalten u.a. auch *ausführende* Bestimmungen zur Ausübung der verschiedenen parlamentarischen Mitwirkungsrechte;⁵⁴⁰ der Zuschnitt und der Umfang derselben werden allerdings im ParlG selbst festgelegt. Eine Ausnahme davon bilden die nationalrätliche Fragestunde und die Erklärungen des Stände- bzw. Nationalrates, die beide nicht direkt im ParlG vorgesehen sind.⁵⁴¹ Da zwei Ausnahmen aber noch keine Regel zu begründen vermögen, kann festgehalten werden, dass die Mitwirkungsrechte des Parlaments an sich sowie ihr Zuschnitt und Umfang grundsätzlich im ParlG selbst normiert werden, während in den

⁵³³ WYTENBACH, in: BSK BV, Art. 164, Rdn. 12.

⁵³⁴ MÜLLER/UHLMANN, S. 156.

⁵³⁵ MÜLLER/UHLMANN, S. 154.

⁵³⁶ FEUZ, S. 183.

⁵³⁷ TSCHANNEN, S. 589.

⁵³⁸ FEUZ, S. 191.

⁵³⁹ Art. 5 Abs. 2 ParlG.

⁵⁴⁰ Siehe GRN, 3. Kapitel «Verfahren», 2. Abschnitt «Beratungsgegenstände und ihre Behandlung»; sowie GRS, 3. Kapitel «Verfahren», 2. Abschnitt «Beratungsgegenstände und ihre Behandlung».

⁵⁴¹ Es ist fraglich, ob diese durch die Delegationsnorm abgedeckt sind – gem. GRAF, in: Kommentar ParlG, Art. 125, Rdn. 18, findet die Fragestunde ihre Grundlage in Art. 125 ParlG, vgl. Teil 1/IV.B.1.a.iii.; eine Delegationsnorm für die Erklärungen findet sich nicht, allerdings setzt Art. 71 Bst. f ParlG ihre Existenz voraus.

Geschäftsreglementen (und somit auf Verordnungsstufe) einzig Details zur Ausübung der Rechte geregelt sind (z.B. zur Einreichung und Begründung parlamentarischer Initiativen und Vorstösse⁵⁴²).

Der Inhalt, der heute in Art. 5b Abs. 1 RVOV verbrieft ist, konkretisiert den stark auslegungsbedürftigen Begriff der «wesentlichen Vorhaben», der den materiellen Anwendungsbereich des Konsultationsrechts umschreibt. Der Zuschnitt und die Grenzen dieses parlamentarischen Mitwirkungsrechts können allein durch den Begriff der «wesentlichen Vorhaben» noch nicht aufgezeigt werden. Dass hierunter Beschlüsse internationalen Rechts sowie bestimmtes Soft Law fallen, ist eine Verdeutlichung, durch welche die Abgrenzung der Kompetenzen zwischen Legislative und Exekutive vorgenommen wird. Betroffen ist somit der Umfang des parlamentarischen Mitwirkungsrechts und nicht bloss die Frage, wie dieses auszuüben ist, was lediglich ein verfahrensrechtliches Detail wäre; auch dies legt nahe, dass der Inhalt auf der Stufe eines Gesetzes anzusiedeln ist.

Was hingegen den Inhalt des Art. 5b RVOV Abs. 2 betrifft, geht es nicht um den materiellen Anwendungsbereich (mithin «ob» Mitwirkung gewährt wird). Vielmehr werden Einzelheiten zur Gewährung des Rechts geregelt, nämlich, dass auf Grundlage eines Mandatsentwurfs des Bundesrates und, bei Dringlichkeit, gestützt auf eine vorläufige Position die Konsultation erfolgt (betroffen ist somit das «Wie» der Konsultation). Dieser Inhalt könnte demnach auf Verordnungsstufe geregelt werden. Auf die Frage, ob eine entsprechende Verordnungsbestimmung vom Parlament oder der Regierung zu erlassen wäre, wird später eingegangen.⁵⁴³

Dass der Inhalt von Abs. 1 für die Ausgestaltung des politischen Systems von Bedeutung und somit «wichtig[...]» i.S.v. Art. 164 Abs. 1 BV ist, lässt sich auch damit begründen, dass Art. 152 Abs. 3 ParlG «eines der wichtigsten Mitwirkungsrechte des Parlaments»⁵⁴⁴ statuiert. Überdies ist die Konsultationspflicht in Art. 152 Abs. 3 ParlG das einzige Instrument, das – zwar nicht *nur* aber eindeutig *auch* – für die Mitwirkung an Soft Law konzipiert wurde. Die Bedeutung der Konsultationspflicht im Kontext von Soft Law, gekoppelt mit dem immensen Bedeutungszuwachs und der gegenwärtigen Stellung von Soft Law im Gefüge völkerrechtlicher Normen, indiziert die «Wichtigkeit» der Konkretisierung des Mitwirkungsgegenstands, die heute in Art. 5b Abs. 1 RVOV erfolgt.

Schliesslich kann auch durch einen Quervergleich – der die «Qualität der Abwägung» im Kontext der Festlegung gesetzspflichtiger Inhalte steigert⁵⁴⁵ – begründet werden, warum (zumindest) der Inhalt von Art. 5b Abs. 1 RVOV auf der Stufe eines Gesetzes anzusiedeln ist. Als die Definition des Begriffs der «beschränkten Tragweite» völkerrechtlicher Verträge konkretisiert werden sollte – der die gleiche Funktion wie der Begriff der «wesentlichen Vorhaben» hat, nämlich die Zuständigkeitsabgrenzung zwischen Legislative und Exekutive im Bereich der Völkerrechtsetzung – hat der Bundesrat in der Botschaft argumentiert, dass es

⁵⁴² Art. 25 und Art. 26 GRN; Art. 21 und Art. 22 GRS.

⁵⁴³ Siehe unten Teil 1/VI.C.2.

⁵⁴⁴ TRIPET CORDIER, in: Kommentar ParlG, Art. 152 ParlG, Rdn. 30.

⁵⁴⁵ FEUZ, S. 103.

sich um einen gesetzspflichtigen Inhalt nach Art. 164 Abs. 1 Bst. g BV handele. Infolgedessen wurde der Begriff auf der Stufe des RVOG (und nicht der RVOV) konkretisiert.⁵⁴⁶ Insgesamt sprechen im Lichte des Kriteriums der Bedeutung des Regelungsinhalts für die Ausgestaltung des politischen Systems verschiedene Gründe dafür, dass zumindest die Konkretisierung des Begriffs der «wesentlichen Vorhaben», d.h. der heute in Art. 5b Abs. 1 RVOV verbrieft Inhalt (u.U. in einer überarbeiteten Fassung⁵⁴⁷), auf die Gesetzesstufe anzuheben ist.

Kriterium der Umstrittenheit eines Regelungsinhalts

Wie oben erwähnt ist die Umstrittenheit eines Regelungsinhalts ein weiteres Kriterium, das im Rahmen der Abwägung, ob ein Inhalt als «wichtig» gilt, herangezogen wird.⁵⁴⁸ Handelt es sich um einen umstrittenen Regelungsinhalt, ist dieser eher einer Regelung auf der Stufe eines Gesetzes zuzuführen, da die dadurch erzielte demokratische Legitimation zu seiner Akzeptanz beiträgt bzw. diese widerspiegelt.⁵⁴⁹ Liegt hingegen eine «lange Übung bzw. gefestigte Praxis» vor, ist die Materie eher einer Regelung auf der Stufe einer Verordnung zugänglich.⁵⁵⁰ Die Frage, wie weit die Konsultationspflicht reicht und ob der Bundesrat die für die Aussenpolitik zuständigen Kommissionen zu allen «wesentlichen Vorhaben» konsultiert hat, war in der Vergangenheit wiederholt Gegenstand von Diskussionen. An einer gefestigten, von der Legislative gutgeheissenen Praxis scheint es somit gerade zu fehlen, was ebenfalls für eine Regelung auf Gesetzesstufe entspricht.

Kriterium der Neuartigkeit einer Norm

Eng verbunden mit der Frage der Akzeptanz ist die Neuartigkeit einer Norm, die ein weiteres Abwägungskriterium darstellt. Wird bloss eine «seit langem bestehende und [...] gängige Rechtswirklichkeit» abgebildet, ist eine Regelung auf Verordnungsstufe eher zulässig, während für «bisher unübliche Regelungen»⁵⁵¹ eher die Gesetzesstufe zu wählen ist. Wie oben dargelegt, ist für Art. 152 ParlG charakteristisch, dass keine spezifischen Völkerrechtsquellen als Anknüpfungspunkte (formales Kriterium) für die Mitwirkung genannt werden; vielmehr definiert sich der Anwendungsbereich des Konsultationsrechts über die Mitwirkungsgegenstände, die je mit einer Mitwirkungsschwelle versehen sind (materielles Kriterium).⁵⁵² Mit der Einführung des Art. 5b RVOV wurde dieser Weg verlassen und es wurden für die Mitwirkung erstmals zwei Handlungsformen des Völkerrechts explizit genannt, nämlich Beschlüsse und Empfehlungen.⁵⁵³ Die erstmalige Nennung von Empfehlungen (d.h. Soft Law) – gekoppelt mit der neuen Rechtswirklichkeit, in der Soft Law massiv an Bedeutung gewonnen hat – kann somit als neues Element im Kontext der Konsultationspflicht taxiert werden. Allerdings wäre es übertrieben, von einem «gewichtigen Abweichen» von bisherigen Regeln

⁵⁴⁶ Botschaft zur beschränkten Tragweite, BBl 2012 7465, 7499.

⁵⁴⁷ Siehe oben Teil 1/VI.A. und Teil 1/VI.B. zur Unzulänglichkeit des Art. 5b RVOV.

⁵⁴⁸ MÜLLER/UHLMANN, S. 154; TSCHANNEN, S. 589.

⁵⁴⁹ WYTTENBACH, in: BSK BV, Art. 164, Rdn. 9.

⁵⁵⁰ WYTTENBACH, in: BSK BV, Art. 164, Rdn. 48.

⁵⁵¹ BGE 128 I 113, 122, E. 3c.

⁵⁵² Siehe oben Teil 1/V.B.3.c.

⁵⁵³ Siehe oben Teil 1/VI.A.4. und Teil 1/VI.A.5.

oder einem «unüblichen» Normierungsansatz auszugehen.⁵⁵⁴ Denn Soft Law ist ja unbestrittenermassen vom Begriff der «wesentlichen Vorhaben» gedeckt (so bereits die Materialien zum Entwurf),⁵⁵⁵ weiter knüpfen auch andere Bestimmungen zur parlamentarischen bzw. demokratischen Mitwirkung an der Entstehung von Völkerrecht an Rechtsquellen an, indem sie den Völkerrechtsvertrag und z.T. den Beschluss internationalen Rechts explizit nennen.⁵⁵⁶ Schliesslich ist auch die Umschreibung des Mitwirkungsgegenstands – v.a. die Anknüpfung an den innerstaatlichen Normierungsbedarf – im Kontext der Mitwirkung an der Entstehung von Völkerrecht nicht neu.⁵⁵⁷ Aus dem Kriterium der Neuartigkeit des Regelungsinhalts lassen sich somit keine weiteren Gründe für eine Regelung auf der Stufe eines Gesetzes ableiten.

Kriterium der politischen Bedeutsamkeit

Schliesslich ist auch die grosse politische Bedeutung einer Regelung ein Indiz für deren «Wichtigkeit» und somit Ansiedlung auf der Stufe eines Gesetzes.⁵⁵⁸ Nach den Diskussionen um den Migrationspakt dürfte die Konkretisierung der Konsultationspflicht des Bundesrates hinsichtlich Soft Law inzwischen auch politisch in einem solchen Masse brisant sein, dass sie die Grenzen zur politischen Bedeutsamkeit überschritten hat und eine Regelung des Konsultationsrechts auf Gesetzesstufe nahelegt. Dies dürfte ausserdem bereits zu dem Zeitpunkt der Fall gewesen sein, als die parlamentarischen Vorstösse, welche schliesslich zur Einführung von Art. 5b RVOV führten, eingereicht wurden; wie oben erläutert, stellten diese primär eine Reaktion auf politisch brisante Soft Law-Vorhaben der OECD und des OECD Global Forum dar.⁵⁵⁹

Als Zwischenfazit kann somit festgehalten werden, dass mehrere üblicherweise für die Ermittlung der «Wichtigkeit» eines Regelungsinhalts herangezogene Kriterien dafür sprechen, die Konkretisierung des Begriffs der «wesentlichen Vorhaben» als «grundlegende[...] Bestimmung[...]» im Bereich der Organisation und des Verfahrens der Bundesbehörden gem. Art. 164 Abs. 1 Bst. g BV zu werten. Dies gilt zumindest für Art. 5b Abs. 1 RVOV, der die Umschreibung des Mitwirkungsgegenstands und der Mitwirkungsschwelle des Konsultationsrechts zum Gegenstand hat und somit die Frage betrifft, ob das wichtigste Mitwirkungsrecht der Kommissionen im Bereich der Aussenpolitik greift. Bei Abs. 2 wäre unter Wichtigkeitsgesichtspunkten vertretbar, die Regelung auf Verordnungsstufe anzusiedeln (wobei wir uns der Frage des Verordnungsgebers später zuwenden). Allerdings kann aus anderen, im nächsten Abschnitt dargelegten Gründen, ebenso gut für eine Regelung «aus einem Guss» auf Gesetzesstufe plädiert werden.

⁵⁵⁴ So MÜLLER/UHLMANN, S. 154.

⁵⁵⁵ Siehe oben Teil 1/V.B.3.c.i.

⁵⁵⁶ Siehe oben Teil 1/VI.B.2.b.

⁵⁵⁷ Siehe Art. 141 Abs. 1 Bst. d Ziff. 3 BV.

⁵⁵⁸ Zur obligatorischen Regelung durch Gesetz aufgrund politischer Bedeutsamkeit vgl. m.w.N. BGE 128 I 113, 122, E. 3c.; vgl. auch m.w.N. Urteil des BGer 2P.369/1998 vom 21.03.2000, E. 2e. Siehe auch FEUZ, S. 102.

⁵⁵⁹ Siehe oben Teil 1/Einleitung zu VI.

c. Gesetzgeber darf auch Unwichtiges im Gesetz regeln

Art. 164 Abs. 1 BV schreibt im Sinne eines Mindestanfordernisses einzig vor, dass mind. alles Wichtige auf Gesetzesstufe geregelt wird. Die Bestimmung untersagt der Bundesversammlung allerdings in keiner Weise «auch weniger Wichtiges, ja selbst ganz und gar Unwichtiges durch Gesetz zu regeln».⁵⁶⁰ Ein Grund auch weniger wichtige Inhalte auf der Stufe eines Gesetzes zu verankern, kann darin liegen, die Informations- und Kommunikationsfunktion der Normierung zu erhöhen. Dies wird u.a. dadurch erreicht, dass eine fragmentierte Regelung vermieden wird.⁵⁶¹ Vorliegend kann aus dieser Überlegung ein Argument dafür gewonnen werden, nicht nur die Beschreibung des Mitwirkungsgegenstands und der Mitwirkungsschwelle und somit den oben als wichtig qualifizierten Inhalt des Art. 5b Abs. 1 RVOV auf die Gesetzesstufe anzuheben, sondern auch dessen Abs. 2, der im Vergleich mit Abs. 1 weniger wichtig ist.

Selbst wenn Art. 5b Abs. 1 RVOV als *unwichtig* taxiert würde, was zu verneinen ist, so könnte im Sinne der «Defragmentierung» und der Systematik dafür argumentiert werden, statt einer Verordnungs- eine Gesetzesbestimmung zu erlassen; d.h. den gesamten Inhalt des gegenwärtigen Art. 5b RVOV in Art. 152 ParlG zu regeln. Denn aktuell wird der Mitwirkungsgegenstand bzw. die Anknüpfungspunkte teilweise auf Gesetzes- und teilweise auf Verordnungsstufe beschrieben, was die Normierung des Konsultationsrechts in gewissem Masse «auseinanderreisst»: Während zwei Anknüpfungspunkte («Beschlüsse[...]» und «Empfehlungen») auf der Stufe der Verordnung genannt werden, sind die anderen Anknüpfungspunkte (vor allen Dingen der Völkerrechtsvertrag) einzig auf Gesetzesstufe (implizit) geregelt. Die Anhebung auf die Gesetzesstufe ist umso eher zu vertreten, als es sich vorliegend mit Art. 5b RVOV bloss um eine einzige Verordnungsbestimmung – und nicht etwa um eine zahlreiche Bestimmungen umfassende Ausführungsverordnung – handelt.

d. Praktikabilitätsgründe

Obwohl nach verfassungsrechtlicher Vorgabe die «Wichtigkeit» Dreh- und Angelpunkt für die Wahl der Normstufe ist, finden in der Praxis auch praktische Überlegungen Eingang in die Abwägung. Dazu gehören namentlich die Eignung des Organs zur sachgerechten Normierung sowie die Möglichkeit, mit einer leicht änderbaren Regelung einem Flexibilitäts- und Experimentierbedürfnis nachzukommen.⁵⁶² Gegenüber dem Wichtigkeitskriterium, das verfassungsrechtlich verankert ist und dem eine grundlegende rechtsstaatliche und demokratische Funktion zukommt, darf Praktikabilitätsgründen bei der Abwägung allerdings eine bloss *nachgeordnete Bedeutung* zukommen.⁵⁶³

⁵⁶⁰ TSCHANNEN, S. 590. So auch MÜLLER/UHLMANN, S. 153-154.

⁵⁶¹ Dazu REIMER, S. 596.

⁵⁶² MÜLLER/UHLMANN, S. 160.

⁵⁶³ WYTTENBACH, in: BSK BV, Art. 164, Rdn. 11.

Funktionale Eignung des Organs

Die funktionale Eignung⁵⁶⁴ des Organs, d.h. seine Fähigkeit, eine sachgerechte Regelung zu erlassen, ist einer der regelmässig genannten praktischen Gründe, welche die Wahl der Normstufe zu beeinflussen vermögen. Die Idee gründet im Modell der kooperierenden Gewalten, in dem «Parlament und Regierung entsprechend ihrer Stärken und Schwächen den bestmöglichen Beitrag» leisten sollen.⁵⁶⁵ In diesem Zusammenhang wird argumentiert, dass die Stärke des Parlaments in der «Beurteilung der politischen Tragbarkeit» einer vorgeschlagenen Normierung liege, während die «gestalterische Detailarbeit» eher der Exekutive zu überlassen sei.⁵⁶⁶ Allerdings wird von dieser Ansicht nicht genügend berücksichtigt, dass auch das Parlament als Verordnungsgeber tätig sein und sich kleinteiligen Einzelfragen widmen kann. Dies ist aber gerade vor dem Hintergrund, dass die Legitimität des Organs im Rahmen der Beurteilung von dessen Eignung zu berücksichtigen ist,⁵⁶⁷ von nennenswertem Belang. Da es bei der Konkretisierung des Konsultationsrechts – eines der zentralsten parlamentarischen Mitwirkungsrechte in der Aussenpolitik – um *Parlamentsbelange* geht, liegt es nahe, dass das Parlament und nicht der Bundesrat Verordnungsgeber ist (angenommen, dass die Regelung auf Verordnungsstufe gehört, was vorliegend verneint wird).⁵⁶⁸

Flexibilitäts- und Experimentierbedürfnis

Weiter beeinflusst auch das Bedürfnis nach Stabilität bzw. Flexibilität die Wahl der Normstufe. Während sich das Gesetz am besten eignet, um eine «stabile, rechtssichere Ordnung»⁵⁶⁹ zu schaffen, bietet sich die Verordnung dort an, wo eine «leichter änderbare Rechtsform»⁵⁷⁰ angezeigt ist. Dies kann beispielsweise in Bereichen nötig sein, die sich rasch wandeln; die Verordnung ermöglicht dann eine rasche Anpassung an geänderte Verhältnisse. Weiter erlaubt die einfachere Änderbarkeit der Verordnung, in einem neu zu regulierenden Rechtsgebiet zu «experimentieren» und gewonnene Erfahrungen leicht in die bestehende Regelung zu integrieren.⁵⁷¹

Während das Völkerrecht sich zwar stets wandelt und die Mitwirkungsrechte – um ihre Funktion zu wahren – an neue Handlungsformen angepasst werden müssen,⁵⁷² sind dies langfristige Veränderungen, auf die auch mittels Gesetze genügend rasch reagiert werden kann. Eher einschlägig wäre vorliegend das Argument der experimentellen Regelung, da Soft Law und die Prozesse, in welchen es entsteht, enorm facettenreich und regulatorisch nicht

⁵⁶⁴ SEILER, S. 304: «funktionale Eignung» (zit. n. Bericht SPK Expertenkommission Kompetenzverteilung, BBl 1996 II 428, 445).

⁵⁶⁵ Bericht SPK Expertenkommission Kompetenzverteilung, BBl 1996 II 428, 447.

⁵⁶⁶ MÜLLER/UHLMANN, S. 160-161.

⁵⁶⁷ MÜLLER/UHLMANN, S. 161.

⁵⁶⁸ Siehe unten Teil 1/VI.C.2.a.i.

⁵⁶⁹ Bericht SPK Expertenkommission Kompetenzverteilung, BBl 1996 II 428, 446.

⁵⁷⁰ Bericht SPK Expertenkommission Kompetenzverteilung, BBl 1996 II 428, 446.

⁵⁷¹ Bericht SPK Expertenkommission Kompetenzverteilung, BBl 1996 II 428, 446; WYTTENBACH, in: BSK BV, Art. 164, Rdn. 11.

⁵⁷² LANZ, S. 54.

einfach einzufangen sind.⁵⁷³ Es könnte sich somit anbieten, eine vorläufige Regelung auf der Stufe der Verordnung zu erlassen. Die gestützt auf diese Verordnungsbestimmung gemachten Erfahrungen könnten alsdann mittels der relativ rasch und einfach zu bewerkstelligen Verordnungsrevision in die Bestimmung integriert werden.

Praktische Gründe im Kontext von Art. 5b RVOV

Die Materialien zu Art. 5b RVOV zeigen auf, dass bei der Wahl der Verordnungsstufe praktische Gründe eine *herausragende Rolle* spielten. Im Vordergrund stand dabei die Überlegung, dass mittels einer Verordnungsbestimmung viel rascher eine Lösung herbeigeführt werden könne, als mittels einer Gesetzesbestimmung. Die oben angesprochene einfachere Änderbarkeit bei einer allfälligen Veränderung der Umstände und das experimentelle Moment wurden hingegen, soweit aus den verfügbaren Dokumenten ersichtlich, nicht erwähnt. Vielmehr ging es darum, rasch, d.h. binnen weniger Monate eine «definitive» Lösung herbeizuführen,⁵⁷⁴ was nur mittels einer «pragmatischen» Vorgehensweise⁵⁷⁵ zu bewerkstelligen sei. Bez. der Organeignung stellte die Ansicht, dass es sich vorliegend um «Parlamentsbelange» handle, die durch das Parlament und nicht den Bundesrat zu regeln seien, eine deutliche Mindermeinung in den beiden APK dar.⁵⁷⁶

Insgesamt dominierten sowohl in der APK-S und in der APK-N als auch seitens des Bundesrats praktische Gründe⁵⁷⁷ – die sich allerdings nicht mit den in der Lehre anerkannten decken. Demgegenüber kamen dogmatische Überlegungen («Wichtigkeit» i.S.v. Art. 164 Abs. 1 BV sowie die zur Verdeutlichung des Begriffs durch Rechtsprechung und Lehre entwickelten, rechtsstaatlich-demokratisch motivierten Kriterien) kaum zum Tragen. Wie erwähnt wohnt jedem Entscheid über die «Wichtigkeit» im Kontext von Art. 164 Abs. 1 BV ein gewisses Mass an Wertung inne. Gleichzeitig enthält die Verfassungsnorm allerdings die Pflicht, dass sich die rechtsetzenden Organe mit der adäquaten Normstufe auseinandersetzen und eine gesamthafte Abwägung vornehmen, bei der primär die rechtsstaatlich-demokratisch motivierten Kriterien und bloss nachgeordnet in der Lehre anerkannte Praktikabilitätsgründe eine Rolle spielen dürfen. Die tatsächliche Vorgehensweise bei der Schaffung von Art. 5b RVOV steht dazu in einem gewissen Spannungsverhältnis.

2. Zuständiger Ordnungsgeber

Wie oben dargelegt, wird vorliegend vertreten, dass zumindest der Inhalt von Art. 5b Abs. 1 RVOV, der den Umfang der Konsultationspflicht betrifft, als «wichtig» und somit gesetzspflichtig einzuordnen ist. Der Inhalt des Abs. 2 sollte, um die Lesbarkeit und Informationsfunktion der Normierung zu erhöhen, ebenfalls auf die Stufe des Gesetzes

⁵⁷³ PETRIG, *Democratic Participation*, S. 205.

⁵⁷⁴ Bericht des Bundesrates über die erweiterte Beteiligung des Parlaments im Bereich der Aussenpolitik zuhanden der APK-S, 23.03.2016 (vertrauliches Dokument), S. 2; APK-S, Protokoll vom 14.04.2016 (vertrauliches Dokument), S. 7 und S. 8; APK-S, Protokoll vom 12.05.2016 (vertrauliches Dokument), S. 3; APK-N, Protokoll vom 27.06.2016 (vertrauliches Dokument), S. 1.

⁵⁷⁵ APK-N, Protokoll vom 27.06.2016 (vertrauliches Dokument), S. 3 und S. 5.

⁵⁷⁶ APK-S, Protokoll vom 14.04.2016 (vertrauliches Dokument), S. 4.

⁵⁷⁷ APK-S, Protokoll vom 14.04.2016 (vertrauliches Dokument), S. 2 und S. 8; APK-N, Protokoll vom 27.06.2016 (vertrauliches Dokument), S. 1.

gehoben werden. Da jedoch nicht ausgeschlossen werden kann, dass eine mögliche künftige Norm zwecks Konkretisierung des Konsultationsrechts aus Art. 152 Abs. 3 ParlG dennoch (teilweise) auf Verordnungsstufe erlassen wird, wird im Folgenden erörtert, wie die Rechtslage bei einer Regelung auf der Stufe einer Verordnung ist, v.a. wer der angemessene Verordnungsgeber ist und ob eine allenfalls notwendige Delegationsnorm existiert.

a. Parlamentsverordnung

Wie erwähnt kann sowohl die Bundesversammlung (Parlamentsverordnung) als auch der Bundesrat (Regierungsverordnung) Verordnungsgeber sein.⁵⁷⁸ Parlamentsverordnungen sind wie Gesetze generell-abstrakte Erlasse, die jedoch nicht das Verfahren der formellen Gesetzgebung durchschreiten und nicht dem Referendum unterstehen.⁵⁷⁹ Die Kompetenz zum Erlass einer Parlamentsverordnung ergibt sich aus Art. 163 Abs. 1 BV.⁵⁸⁰

Vorliegend wurde der Option einer Regierungsverordnung der Vorrang gegeben. Dies ist v.a. durch die Entstehungsgeschichte des Art. 5b RVOV zu erklären. Die Bestimmung geht auf zwei parlamentarische Initiativen aus dem Jahr 2016 zurück, die im Wesentlichen die Sicherstellung der parlamentarischen Mitwirkung an Soft Law, das im Rahmen der OECD und des OECD Global Forum erarbeitet wird, zum Gegenstand hatten.⁵⁸¹ Die APK-S unterbrach die Vorprüfung der beiden Initiativen und erörterte mit dem Bundesrat mögliche in Betracht kommende Lösungen, wobei schliesslich der Bundesrat beauftragt wurde, diesbez. Lösungsvorschläge zu erarbeiten. Dem kam der Bundesrat nach und schlug vor, entsprechende Konkretisierungen der «wesentlichen Vorhaben» im Wege einer Regierungsverordnung vorzunehmen, entweder in Form einer Verwaltungsverordnung (Weisung) oder einer Rechtsverordnung. Die APK-S entschied sich für den vorgeschlagenen Weg der Regierungsverordnung; die Option einer Parlamentsverordnung scheint hingegen nicht eingehend⁵⁸² diskutiert bzw. geprüft worden zu sein.

i. Normierung von Parlamentsbelangen bzw. -recht durch das Parlament

Es geht vorliegend um ein parlamentarisches Mitwirkungsrecht und zwar primär um den Umfang desselben. Spiegelbildlich gibt dieses zugleich vor, in welchem Umfang die bundesrätliche Pflicht besteht, die Kommissionen zu konsultieren; es geht allerdings nicht darum, wie er dieser Pflicht nachkommt bzw. wie er seine Funktion im Einzelnen wahrnimmt. Mit anderen Worten betrifft die Festlegung des materiellen Anwendungsbereichs des Konsultationsrechts *Parlamentsbelange* bzw. das *Parlamentsrecht*. Die Normierung desselben ist grundsätzlich Sache des Parlaments und nicht des Bundesrates.⁵⁸³

Dies tritt u.a. aus Art. 110 Abs. 2 Bst. a ParlG hervor, der beschreibt, wann die Normierung via parlamentarische Initiative als zweckmässig gilt und dies für den Fall bejaht, dass «die

⁵⁷⁸ Siehe oben Teil 1/VI.C.1.a.

⁵⁷⁹ JAAG, S. 635.

⁵⁸⁰ TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, S. 104.

⁵⁸¹ Siehe oben Teil 1/Einleitung zu VI.

⁵⁸² APK-S, Protokoll vom 18.02.2016 (vertrauliches Dokument), S. 6.

⁵⁸³ So auch Bundesrat, vgl. Bericht des Bundesrates über die erweiterte Beteiligung des Parlaments im Bereich der Aussenpolitik zuhanden der APK-S vom 16.03.2016 (vertrauliches Dokument), S. 2.

Initiative einen Erlassentwurf im Bereich des Parlamentsrechts vorschlägt». Die Bestimmung bringt zum Ausdruck, dass für Änderungen des Parlamentsrechts i.d.R. primär parlamentarische Organe zuständig sein sollen.⁵⁸⁴ In der Praxis wird hierunter v.a. das parlamentsinterne Recht, aber auch die Regelung der Beziehungen und die Zuständigkeitsverteilung zwischen Legislative und Exekutive verstanden.⁵⁸⁵ Parlamentsrechtsänderungen gehen seit den Siebzigerjahren durchgängig auf parlamentarischen Initiativen zurück. In diesem Bereich soll das Parlament selbst das parlamentarische Innenrecht regeln und die Einflussnahme des Bundesrates geringhalten, da sich die Interessenlage des Bundesrates meist von derjenigen der Bundesversammlung unterscheiden wird und zudem der Bundesrat nicht über das nötige Fachwissen verfügt.⁵⁸⁶ Das Parlamentsrecht findet sich primär im ParlG, welches durch verschiedene Parlamentsverordnungen weiter ausgeführt wird.⁵⁸⁷

ii. Keine eindeutig einschlägige Delegationsnorm auszumachen

Die Bundesversammlung kann nur dann rechtsetzende Bestimmungen via Verordnung erlassen, wenn sie durch die BV oder ein Gesetz dazu ermächtigt ist; es braucht somit stets eine Delegationsnorm,⁵⁸⁸ wie sie v.a., aber nicht ausschliesslich, im Parlamentsrecht vorkommen.⁵⁸⁹ Das delegierende Gesetz muss nicht jede Detailfrage selbst regeln, doch hat es die wesentlichen Grundentscheidungen selbst zu treffen.⁵⁹⁰ Während das ParlG zahlreiche Ermächtigungen zum Erlass von Parlamentsverordnungen enthält,⁵⁹¹ sind in Art. 152 bzw. Art. 24 ParlG, die beide die Mitwirkung in der Aussenpolitik betreffen, keine Delegationsnormen zu finden. Am ehesten bietet sich insoweit Art. 36 ParlG an, der jeden Rat ermächtigt, «ein Geschäftsreglement mit den Ausführungsbestimmungen über seine Organisation und sein Verfahren» zu erlassen. Sowohl das GRN als auch das GRS enthalten ausführende Bestimmungen zu den parlamentarischen Mitwirkungsrechten; allerdings werden diese Rechte an sich sowie ihr Zuschnitt und ihr Umfang grundsätzlich im ParlG selbst festgelegt.⁵⁹²

Würde entgegen der hier vertretenen Ansicht argumentiert, dass der Inhalt von Art. 5b RVOV ganz oder teilweise auf die Stufe der Verordnung gehöre, wäre die Konkretisierung wohl in diesen beiden Reglementen vorzunehmen. Problematisch scheint allerdings, dass der jeweilige Rat allein für den Erlass seines Reglements zuständig ist, womit – jedenfalls theoretisch – für die nationalrätlichen und die ständerätlichen Kommissionen unter-

⁵⁸⁴ GRAF, in: Kommentar ParlG, Art. 110, Rdn. 7.

⁵⁸⁵ GRAF, in: Kommentar ParlG, Art. 110, Rdn. 7.

⁵⁸⁶ GRAF, in: Kommentar ParlG, Art. 107, Rdn. 28.

⁵⁸⁷ So auch Bundesrat, vgl. Bericht des Bundesrates über die erweiterte Beteiligung des Parlaments im Bereich der Aussenpolitik zuhanden der APK-S vom 16.03.2016 (vertrauliches Dokument), S. 3.

⁵⁸⁸ Art. 164 Abs. 2 BV; Art. 24 Abs. 2 ParlG. TSCHANNEN, S. 597.

⁵⁸⁹ TSCHANNEN, S. 591.

⁵⁹⁰ GÄCHTER, S. 323.

⁵⁹¹ Z.B. Art. 4, Art. 5, Art. 47a, Art. 59, Art. 60, Art. 64c^{bis}, Art. 66 und Art. 70 ParlG.

⁵⁹² Zu den beiden Ausnahmen, die allerdings noch keine Regel zu begründen vermögen, siehe Teil 1/VI.C.1.b.ii., insb. Fn. 542.

schiedliche Regelungen getroffen werden könnten und somit kein einheitlicher Begriff der «wesentlichen Vorhaben» mehr bestünde.⁵⁹³

Der Bundesrat hat erwähnt, dass die Konkretisierung in der Parlamentsverwaltungsverordnung⁵⁹⁴ vorgenommen werden könnte.⁵⁹⁵ Doch diese beruht auf Delegationsnormen im ParlG, die von ihrer Stossrichtung her nicht zu der vorliegenden Materie passen.⁵⁹⁶

Insgesamt ist es vorliegend nicht möglich, eine eindeutig einschlägige Delegationsnorm zu finden. Aus diesem sowie – vorwiegend – aus den oben dargelegten Gründen ist die Gesetzesstufe für die Konkretisierung der «wesentlichen Vorhaben» vorzuziehen.

b. Regierungsverordnungen

Wie im Kontext des Art. 5b RVOV geschehen, kann neben der Bundesversammlung auch der Bundesrat Verordnungen erlassen. Solche Regierungsverordnungen sind wie Parlamentsverordnungen oder Gesetze generell-abstrakte Erlasse, die indes nicht von der Legislative, sondern durch die Exekutivbehörden, regelmässig durch die Regierung als Spitze der Verwaltung, erlassen werden.⁵⁹⁷ Regierungsverordnungen können unterschieden werden in Verwaltungsverordnungen (auch verwaltungsinterne Weisung oder Dienstanweisung genannt⁵⁹⁸) sowie Rechtsverordnungen. Innerhalb der Rechtsverordnungen wird sodann zwischen Vollziehungsverordnungen und gesetzesvertretenden Verordnungen differenziert.⁵⁹⁹

i. Konkretisierung via Verwaltungsverordnung (Weisung) ist kein gangbarer Weg

Die Unterscheidung in Verwaltungsverordnungen und Rechtsverordnungen betrifft die Frage des Adressatenkreises der Verordnung. Verwaltungsverordnungen zeichnen sich dadurch aus, dass sie zum «Innenrecht» der Verwaltung gehören.⁶⁰⁰ Sie sichern die hierarchische Behördenstruktur, indem sie generelle Dienstanweisungen einer übergeordneten an eine untergeordnete Behörde enthalten.⁶⁰¹

Im vorliegenden Fall wurde vom Bundesrat zunächst vorgeschlagen, die Konkretisierung der «wesentlichen Vorhaben» mittels einer Verwaltungsverordnung (Weisung) vorzunehmen.⁶⁰² Gegen diese Art der Normierung spricht, dass die Konkretisierung der «wesentlichen

⁵⁹³ BURRI, in: Kommentar ParlG, Art. 36, Rdn. 10.

⁵⁹⁴ Verordnung der Bundesversammlung zum Parlamentsgesetz und über die Parlamentsverwaltung vom 03.10.2003, SR 171.115.

⁵⁹⁵ Bericht des Bundesrates über die erweiterte Beteiligung des Parlaments im Bereich der Aussenpolitik zuhanden der APK-S vom 16.03.2016 (vertrauliches Dokument), S. 3.

⁵⁹⁶ Sie beruht auf folgenden Bestimmungen des ParlG: Art. 4 Abs. 1 (betreffend Veröffentlichungen), Art. 5 Abs. 2 (betreffend die Verwendung von Ton- und Bildaufnahmen) und Art. 70 Abs. 1 (betreffend die Parlamentsverwaltung).

⁵⁹⁷ TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, S. 104.

⁵⁹⁸ JAAG, S. 634, mit Verweis auf weitere in der Praxis übliche Bezeichnungen.

⁵⁹⁹ TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, S. 105.

⁶⁰⁰ TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, S. 105.

⁶⁰¹ HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, S. 19.

⁶⁰² Siehe Bericht des Bundesrates über die erweiterte Beteiligung des Parlaments im Bereich der Aussenpolitik zuhanden der APK-S vom 16.03.2016 (vertrauliches Dokument), S. 3.

Vorhaben» in keiner Weise eine Frage der Verwaltungshierarchie darstellt. Vielmehr sind die Beziehungen zwischen Bundesversammlung und Bundesrat – und letztlich die Zuständigkeitsverteilung in der Aussenpolitik und somit das Verhältnis zwischen den Gewalten – betroffen.⁶⁰³

ii. Einschlägige Delegationsnorm fehlt für Normierung via Rechtsverordnung

Rechtsverordnungen enthalten Regelungen, die Einzelnen Rechte gewähren oder Pflichten auferlegen oder die Organisation und das Verfahren der Behörden regeln.⁶⁰⁴ Im Unterschied zu Verwaltungsverordnungen, die auf das «Innenrecht» der Verwaltung beschränkt sind, kommt den Rechtsverordnungen Aussenwirkung zu.⁶⁰⁵ Daher eignen sie sich grundsätzlich zur Regelung der Beziehungen zwischen Bundesrat und Bundesversammlung. Allerdings haben wir gesehen, dass es bei dem Inhalt des Art. 5b RVOV um Parlamentsbelange geht und somit nicht die Regierung, sondern das Parlament der angemessene Verordnungsgeber wäre – sofern eine Regelung auf der Stufe der Verordnung überhaupt angemessen wäre, was vorliegend verneint wird. Abgesehen davon, würde es vorliegend an einer einschlägigen Delegationsnorm fehlen; eine solche ist notwendig, da es sich – wie gleich aufgezeigt wird – um eine Rechtsverordnungsbestimmung gesetzesvertretender Natur handelt.

Bei Rechtsverordnungen ist zwischen gesetzesvertretenden Verordnungen⁶⁰⁶ gem. Art. 182 Abs. 1 BV und Vollzugsverordnungen⁶⁰⁷ gem. Art. 182 Abs. 2 BV zu differenzieren. Die Unterscheidung lässt sich nicht immer eindeutig treffen, ist jedoch zumindest dort unabdingbar, wo keine Delegationsnorm besteht, da eine gesetzesvertretende Verordnung im Gegensatz zur Vollzugsverordnung stets einer solchen bedarf.⁶⁰⁸ Die Unterscheidung orientiert sich am inhaltlichen Verhältnis, in dem die Verordnungsregelung zu dem ihr zugrundeliegenden Gesetz steht.⁶⁰⁹

Wie die Bezeichnung «Vollzugsverordnung» erahnen lässt, enthält sie Bestimmungen, die den blossen Vollzug der gesetzlichen Regeln weiter ausdifferenzieren.⁶¹⁰ Sie müssen sich in dem vom Gesetz abgesteckten Rahmen bewegen und dürfen nicht darüber hinausgehen.⁶¹¹ Freilich soll eine Vollzugsverordnung den Gesetzeswortlaut nicht übernehmen, da sie sonst redundant wäre und ihr kein eigener Bedeutungsgehalt zukäme.⁶¹² Vollzugsverordnungen sollen die im Gesetz vorgezeichneten Rechte und Pflichten ausfüllen, jedoch keine neuen begründen oder bestehende beseitigen.⁶¹³ Vollzugsverordnungen beinhalten daher stets nur sog. «sekundäre»

⁶⁰³ Vgl. die Systematik des Art. 152 ParlG, der im 7. Titel: «Verkehr zwischen der Bundesversammlung und dem Bundesrat» sowie darin im 2. Kapitel «Verkehr der Kommission mit dem Bundesrat» verortet ist.

⁶⁰⁴ HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, S. 19.

⁶⁰⁵ TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, S. 106.

⁶⁰⁶ Auch «gesetzesergänzende Verordnungen», vgl. JAAG, S. 642.

⁶⁰⁷ Auch «Vollziehungsverordnungen», vgl. UHLMANN/HOFSTETTER, S. 457.

⁶⁰⁸ JAAG, S. 642.

⁶⁰⁹ HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, S. 22.

⁶¹⁰ MALINVERNI/HOTTELLIER/HERTIG RANDALL/FLÜCKIGER, S. 591.

⁶¹¹ TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, S. 106

⁶¹² TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, S. 108.

⁶¹³ TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, S. 108; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, S. 23.

Rechtsnormen.⁶¹⁴ Der Bundesrat ist zum Erlass von Vollzugsverordnungen qua Verfassung ermächtigt und es bedarf keiner Delegationsbestimmung im zu vollziehenden Gesetz.⁶¹⁵

Gesetzesvertretende Verordnungen dagegen gehen über den blossen Vollzug eines Gesetzes hinaus und werden anstelle eines solchen erlassen.⁶¹⁶ Sie bedürfen gem. Art. 182 Abs. 1 BV stets der Ermächtigung durch Gesetz oder Verfassung. Gesetzesvertretende Normen enthalten sog. «Primärrecht», also Rechtsnormen, die so im Gesetz nicht direkt angelegt sind. Es handelt sich um eine Ordnungsbestimmung «dont on ne trouve aucune trace dans la loi de base» und «qui étend ou restreint le champ d'application» der ihr zugrundeliegenden gesetzlichen Bestimmung.⁶¹⁷ Wie bereits erwähnt, wurde mit Art. 5b RVOV ein neuartiges Kriterium zwecks Definition des Anwendungsbereichs des Konsultationsrechts eingeführt: Nämlich ein formelles, das an Rechtsquellen bzw. Handlungsformen des Völkerrechts anknüpft. Demgegenüber wird der Anwendungsbereich des Art. 152 Abs. 3 ParlG gerade mittels eines materiellen Kriteriums definiert – und zwar nicht nur bei den «wesentlichen Vorhaben», sondern auch bei den «bedeutende[n] Verhandlungen». Von einem formellen Kriterium fehlt hingegen – um das vorige Zitat aufzugreifen – «jede Spur». Ausserdem haben wir gesehen, dass die Regelung von Art. 5b RVOV den Effekt haben kann, dass der Anwendungsbereich des Konsultationsrechts zwar nicht rechtlich, wohl aber faktisch eingengt wird, da sich die Behörden primär an seinen Regelbeispielen orientieren werden.⁶¹⁸ Auch dadurch, dass das Kriterium des «wesentlichen Vorhaben[s]» eine politische Diskussion auszulösen vermochte, deutet darauf hin, dass sich dessen Gehalt nicht schon eindeutig aus Art. 152 Abs. 3 ParlG ergibt. Somit handelt es sich bei Art. 5b RVOV um eine gesetzesvertretende Ordnungsbestimmung.

Gesetzesvertretende Verordnungen bedürfen stets einer Delegation auf Gesetzes- oder Verfassungsebene, wobei die sich aus der Gewaltenteilung ergebenden Delegationsvoraussetzungen⁶¹⁹ berücksichtigt werden müssen. Von denen im Ingress der RVOV genannten Bestimmungen käme dafür höchstens Art. 24 RVOG in Frage.

Art. 24 RVOG ermächtigt den Bundesrat qua Verordnung zu regeln, «wie er seine Funktionen im Einzelnen wahrnimmt». Diese Bestimmung gibt die Grundlage dafür, um die Wahrnehmung der dem Bundesrat obliegenden Aufgaben im Einzelnen zu regeln.⁶²⁰ Bei der Konkretisierung der «wesentlichen Vorhaben» durch Art. 5b RVOV geht es allerdings nicht primär um das «Wie», d.h. wie der Bundesrat der Wahrnehmung seiner Konsultationspflicht verwaltungstechnisch nachkommt, sondern in welchen Fällen er die Kommissionen konsultieren muss und somit um das «Ob» der Konsultation. Art. 24 RVOG stellt demnach keine taugliche Delegationsnorm dar.

⁶¹⁴ MALINVERNI/HOTTELIER/HERTIG RANDALL/FLÜCKIGER, S. 594-595.

⁶¹⁵ TSCHANNEN, in: SGK BV, Art. 182, Rdn. 12.

⁶¹⁶ TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, S. 109.

⁶¹⁷ MALINVERNI/HOTTELIER/HERTIG RANDALL/FLÜCKIGER, S. 595.

⁶¹⁸ Siehe oben Teil 1/VI.B.1.

⁶¹⁹ TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, S. 109.

⁶²⁰ Botschaft RVOG, BBl 1993 III 997, 1075.

Insgesamt kann somit festgehalten werden, dass aufgrund des Regelungsinhalts – es geht um den Umfang und den Zuschnitt eines parlamentarischen Mitwirkungsinstruments und somit um Parlamentsbelange bzw. -recht – der Bundesrat nicht der angemessene Verordnungsgeber ist. Vielmehr ist das Parlament für die Normierung zuständig. Selbst wenn der Bundesrat der angemessene Verordnungsgeber wäre, was vorliegend verneint wird, würde es an einer gesetzlichen Delegationsnorm fehlen, die aber aufgrund der gesetzvertretenden Natur der in Art. 5b RVOV geregelten Inhalte notwendig wäre.

3. Zwischenfazit

Insgesamt lässt sich festhalten, dass der Inhalt des Art. 5b RVOV auf der Stufe des Gesetzes zu normieren wäre. Sofern auf Verordnungsstufe geregelt würde, wäre das Parlament und nicht der Bundesrat der angemessene Verordnungsgeber; wobei allerdings unklar ist, ob Art. 36 ParlG eine angemessene Delegationsnorm darstellt. Würde entgegen obiger Ausführungen doch für eine Regierungsverordnungsbestimmung optiert werden, müsste hierzu zunächst eine taugliche Ermächtigung geschaffen werden.

Teil 2: Rechtsvergleich

I. Einleitung

A. Auftrag und Fragestellung

Das Mandat der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle beinhaltet die Darstellung und Bewertung des Rechtsrahmens der Schweiz hinsichtlich der parlamentarischen Mitwirkungsmöglichkeiten bei Soft Law im Verhältnis zu anderen ausgewählten Rechtsordnungen. Hierzu werden die parlamentarischen Mitwirkungsmöglichkeiten in anderen Ländern aus rechtlicher Perspektive beleuchtet und mit den schweizerischen Regelungen in Beziehung gesetzt. Der Rechtsvergleich soll analysieren, ob die Mitwirkung des Schweizer Parlaments im Bereich des Soft Law auf rechtlicher Ebene im internationalen Vergleich weitreichend ist. Konkret werden folgende auf S. 8 des Pflichtenhefts der PVK vom 4. Februar 2021 aufgeführten Fragen beantwortet:

10. Sieht der rechtliche Rahmen der Schweiz im Verhältnis zu den Vergleichsländern andere Arten der parlamentarischen Mitwirkung im Bereich von Soft Law vor?
11. Wie legt der rechtliche Rahmen der Schweiz im Verhältnis zu den Vergleichsländern die Mitwirkungsgegenstände und -schwellen bei Soft Law fest?
12. Wie verpflichtend für die Exekutive definiert der rechtliche Rahmen der Schweiz die Mitwirkungsinstrumente im Bereich des Soft Law im Verhältnis zu den Vergleichsländern?
13. Welcher Art von Organen gewährt der rechtliche Rahmen der Schweiz die parlamentarischen Mitwirkungsinstrumente im Bereich des Soft Law im Verhältnis zu den Vergleichsländern?

B. Auswahl der Länder

Die Auswahl der mit der Schweiz zu vergleichenden Ländern wurde durch die parlamentarische Verwaltungskontrolle getroffen und sieht vor, die parlamentarischen Mitwirkungsmöglichkeiten in der Schweiz mit jenen in Belgien, Deutschland, Finnland, Frankreich, Italien und Norwegen zu vergleichen.

Für Belgien, Finnland, Italien und Norwegen wurden durch das Schweizer Institut für Rechtsvergleichung (SIR) Länderberichte⁶²¹ erstellt, welche sich an den im Pflichtenheft auf S. 7 aufgeführten Fragen orientieren; es handelt sich um die in Teil 1 aufgeführten und dort für die Schweiz beantworteten Fragen 7 bis 9.⁶²² Im bilateralen Austausch mit den Autoren bzw. Autorinnen des SIR-Berichts wurden weitere Detailfragen geklärt. Ergänzend zum italienischen Länderbericht wurde durch NICOLA LUPO eine Stellungnahme⁶²³ zum parlamen-

⁶²¹ KLECZEWSKI/PRETELLI/WESTERMARK, Participation du Parlement dans le domaine du droit souple – rapports juridiques nationaux, E-Avis SIR 2021-03 (im Folgenden: SIR-Bericht).

⁶²² Siehe oben Teil 1/I.A.

⁶²³ LUPO, Stellungnahme vom 15.07.2021, den Autorinnen vorliegend.

tarischen Instrument der *Motion* und eine Stellungnahme⁶²⁴ zur parlamentarischen *Resolution* sowie zur parlamentarischen *Anweisung* im Auftrag des SIR verfasst. Nachdem der vorliegende Rechtsvergleich verfasst wurde, bestätigte das SIR dessen inhaltliche Richtigkeit mit Schreiben vom 29.07.2021.

Für Deutschland und Frankreich bildet die Grundlage für den Rechtsvergleich eine Masterarbeit, die durch die Co-Autorin des vorliegenden Gutachtens verfasst wurde.⁶²⁵ Die Masterarbeit deckt dabei dieselben Themenfelder und Fragen wie die Länderberichte des SIR ab.

Die genannten Dokumente bilden die Grundlage für den vorliegenden Rechtsvergleich. Teilweise liessen diese noch Fragen offen, welche sodann mittels eigener Recherchen geklärt wurden.

C. Vorgehensweise

1. Aufbau

Der Rechtsvergleich ist in vier Abschnitte gegliedert. Vorab werden die Ausgangslage und der Kontext des Rechtsvergleichs erörtert und damit gleichzeitig die Fragen 7 bis 9 beantwortet (II.). Sodann folgt eine umfassende Darstellung der bestehenden parlamentarischen Mitwirkungsrechte und -formen in den Vergleichsländern, wobei diese jeweils mit dem Schweizer Pendant (sofern existent) in Beziehung gesetzt werden (III.). Bei dieser Darstellung werden jene Aspekte besonders berücksichtigt, auf die sich die Fragen 10 bis 13 beziehen, die im nächsten Abschnitt beantwortet werden (IV.). Zuletzt wird in einem Fazit eine Gesamtwürdigung der parlamentarischen Mitwirkung des Schweizer Parlaments an Soft Law im internationalen Vergleich vorgenommen (V.).

Der Aufbau des Rechtsvergleichs folgt somit im Wesentlichen der Reihenfolge der Fragen 7 bis 13; diese werden – ungeachtet dessen, dass sie in den zusammenfassenden Antworten auf die gestellten Fragen⁶²⁶ in gebündelter Form beantwortet werden – in folgenden Abschnitten des Teil 2 beantwortet:

- Frage 7 in Abschnitt II.A.
- Frage 8 in Abschnitt II.B.
- Frage 9 in Abschnitt II.C.
- Frage 10 in Abschnitt IV.A.
- Frage 11 in Abschnitt IV.B.
- Frage 12 in Abschnitt IV.C.
- Frage 13 in Abschnitt IV.D.

Der Rechtsvergleich, insb. die umfassende Darstellung der parlamentarischen Mitwirkungsinstrumente an Soft Law aus rechtsvergleichender Perspektive (III.), orientiert

⁶²⁴ LUPO, Stellungnahme vom 23.07.2021, den Autorinnen vorliegend.

⁶²⁵ SINZ, Internationales Soft Law und Fragen nach parlamentarischer Zustimmung. Eine Betrachtung im Rahmen eines deutsch-französisch-schweizerischen Rechtsvergleichs, Zürich 2022 (im Druck).

⁶²⁶ Siehe oben vor Teil 1.

sich an der Tabelle im Anhang I.⁶²⁷ Diese systematisiert die verschiedenen, potentiell für Soft Law relevanten parlamentarischen Mitwirkungsinstrumente der Schweiz und der Vergleichsländer nach unterschiedlichen, unten im Einzelnen erläuterten Gesichtspunkten. Diese Gegenüberstellung schafft die Grundlage für den hier vorgenommenen Rechtsvergleich.

2. Methode

Methodisch orientiert sich der Rechtsvergleich an den Grundsätzen *funktionaler*⁶²⁸ und *kontextueller*⁶²⁹ Rechtsvergleichung. Hierzu werden die einzelnen massgeblichen Rechtsfiguren zur parlamentarischen Beteiligung unter Berücksichtigung ihrer Funktionen herausgegriffen und unter Zugrundelegung der verschiedenen innerstaatlichen Rechtsvorschriften mit Blick auf die zu beantwortenden Fragen analysiert. Dabei werden die parlamentarischen Mitwirkungsinstrumente der Vergleichsländer nicht isoliert, sondern vor dem Hintergrund und im Zusammenhang mit der Rechtsordnung des jeweiligen Staates betrachtet. Auch ist bei der Frage, ob sich die in den ausländischen Rechtsordnungen verfolgten Ansätze und Lösungen auf die Schweizer Rechtsordnung übertragen lassen, der jeweilige innerstaatliche Kontext miteinzubeziehen.⁶³⁰

Mithilfe der Tabelle im Anhang I können die einzelnen parlamentarischen Mitwirkungsinstrumente systematisiert und ihre jeweilige Funktion beschrieben werden. Dies legt das Fundament für den Vergleich zwischen den Beteiligungsinstrumenten der Schweiz und ihren funktionalen Äquivalenten in den Vergleichsländern. Die Tabelle ist wie folgt aufgebaut: Spalte 1 der Tabelle listet zunächst die Länder auf. Spalte 2 unterteilt alsdann pro Land die bestehenden parlamentarischen Mitwirkungsinstrumente in vier Kategorien, nämlich in

- *allgemeine* parlamentarische Mitwirkungsinstrumente, die sich potentiell für Soft Law eignen;
- *spezifisch für die Aussenpolitik* konzipierte und sich potentiell für Soft Law eignende parlamentarische Mitwirkungsinstrumente;
- *spezifisch für die Aussenpolitik und unter anderem für Soft Law* konzipierte Mitwirkungsinstrumente; und
- *ausschliesslich für Soft Law* konzipierte Mitwirkungsinstrumente (eine Kategorie, die in keinem Land, auch nicht in der Schweiz, vorkommt).⁶³¹

In Spalte 3 finden sich sodann die konkrete Bezeichnung der jeweiligen parlamentarischen Mitwirkungsinstrumente sowie eine kurze Beschreibung deren Inhalte. Spalte 4 nennt alsdann die Rechtsgrundlage, sofern eine solche besteht, und Spalte 5 stellt dar, auf welcher Normstufe das jeweilige Instrument verankert ist. In Spalte 6 sind die an der Ausübung des Mitwirkungsinstruments beteiligten parlamentarischen Organe genannt. Spalte 7 charakterisiert die «Wirkung» des betreffenden Mitwirkungsinstrumentes. Hierbei wird v.a. der

⁶²⁷ Systematische Darstellung der potentiell auf Soft Law anwendbaren parlamentarischen Mitwirkungsinstrumente der Schweiz und der Vergleichsländer.

⁶²⁸ ZWEIGERT/KÖTZ, S. 31 ff.

⁶²⁹ KISCHEL, S. 164 ff.

⁶³⁰ So auch Pflichtenheft, S. 8; im Kontext der Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik überdies Botschaft BGMK, BBl 1998 II 1163, 1166.

⁶³¹ Siehe im Einzelnen dazu oben Teil 1/IV.

Verpflichtungsgrad eines Instruments für die Exekutive erörtert, d.h. inwiefern die Exekutive z.B. die rechtliche Pflicht trifft, das Parlament in Sachen Aussenpolitik zu unterrichten oder welche rechtliche Bindungswirkung eine parlamentarische Stellungnahme entfaltet. Hierbei wird die *rechtliche* Wirkung des Instruments bewertet, nämlich inwiefern die Exekutive verpflichtet wird; und nicht inwieweit das betreffende Instrument *politischen* Druck zu erzeugen vermag. Die Frage nach der politischen «Durchschlagkraft» eines Instruments (z.B. inwiefern die Regierung von einem unverbindlichen Parlamentsbeschluss *politisch* «verpflichtet» wird) könnte einzig durch eine empirische Untersuchung eruiert werden. Spalte 8 zeigt schliesslich, ob das betreffende Instrument (potentiell) auf Soft Law anwendbar ist.

Die vergleichende Darstellung, die in Abschnitt III. enthalten ist, führt die systematischen Erkenntnisse aus der Tabelle alsdann weiter aus und setzt die parlamentarischen Mitwirkungsmöglichkeiten der Vergleichsländer in Beziehung zu denjenigen der Schweiz. Hierbei werden die verschiedenen funktionalen Aspekte erläutert, sodass in Abschnitt IV. sodann Antworten auf die im Pflichtenheft aufgeführten Fragen 7 bis 13 gegeben werden können.

II. Kontext der parlamentarischen Mitwirkung

Bevor in Abschnitt III. im Detail auf die einzelnen parlamentarischen Mitwirkungsinstrumente in den Vergleichsländern eingegangen wird, werden vorab die Fragen 7 bis 9, an denen sich das SIR bei der Erstellung der Länderberichte orientierte, aus rechtsvergleichender Perspektive beantwortet. Die Antworten auf diese den Kontext betreffenden Fragen sind für das Verständnis der Darstellung der einzelnen Mitwirkungsinstrumente unter Abschnitt III. von wesentlicher Bedeutung.

A. Kompetenzverteilung im Bereich der Aussenpolitik (Antwort auf Frage 7)

Im Folgenden wird die grundsätzliche Kompetenzverteilung im Bereich der Aussenpolitik kurz dargestellt. Dies erlaubt eine Antwort auf Frage 7, nämlich wie die Zuständigkeiten zwischen der Exekutive und der Legislative im Bereich der Aussenpolitik in den Vergleichsländern verteilt sind und welche hauptsächlichen Unterschiede zur Schweiz bestehen.

1. Überwiegende Zuständigkeit der Exekutive in den Vergleichsländern

In allen zu vergleichenden Ländern bildet die Exekutive das Schwergewicht im Bereich der *Aussenpolitik*.⁶³² Ein ausgeprägtes «Verhältnis zu gesamter Hand», wie es in der Schweiz vorliegt und insb. auch ausgiebig normiert wurde,⁶³³ ist in keinem der Vergleichsländer zu finden.⁶³⁴ Vielmehr verfügt in diesen die Exekutive über die tatsächliche und hauptsächliche Einwirkungs- und Gestaltungsmöglichkeit in der Aussenpolitik.

⁶³² Belgien: SIR-Bericht S. 6-7; Deutschland: SINZ, S. 66-69, Finnland: SIR-Bericht, S. 13; Frankreich: SINZ, S. 69-70; Italien: SIR-Bericht, S. 18-19; Norwegen: SIR-Bericht, S. 23.

⁶³³ Siehe oben Teil 1/III.A.1 und Teil 1/III.B.

⁶³⁴ So wird z.B. in Deutschland inzwischen ebenfalls eine zögerliche Kompetenzverschränkung zwischen Legislative und Exekutive im Bereich der auswärtigen Gewalt angenommen, doch wird dieses Verhältnis v.a. durch die Rspr. des deutschen Bundesverfassungsgerichts mit Blick auf den Genehmigungsvorbehalt bei

Bez. der Mitwirkung an der *Entstehung von «hartem» Völkerrecht* besteht in allen Vergleichsländern ein parlamentarisches Genehmigungserfordernis bei völkerrechtlichen Verträgen, ähnlich dem Schweizer Pendant der parlamentarischen Genehmigung gem. Art. 166 Abs. 2 BV.⁶³⁵ Dieses Genehmigungserfordernis der völkerrechtlichen Rechtsetzung⁶³⁶ «durchbricht» in gewissem Masse die allgemeine Kompetenzverteilung in den Vergleichsländern; die Parlamente verfügen in diesem Bereich in allen Vergleichsländern sowie der Schweiz über eine herausragende Stellung. Ferner existieren in den Vergleichsländern v.a. im Bereich der Rechtsetzung der EU spezielle Mitwirkungsinstrumente, um auch hier die Stammfunktion der Legislative zu wahren und zu schonen. Die Rechtsetzung verbleibt somit in allen Vergleichsländern und in der Schweiz auch im Aussenbereich, d.h. bei der Entstehung von Völkerrecht, bei der Legislative. Wie wir später noch sehen werden, erstreckt sich dieser Genehmigungsvorbehalt allerdings in keinem der Länder auf Soft Law.⁶³⁷

2. Zwischenfazit und Antwort auf Frage 7 aus rechtsvergleichender Perspektive

Frage 7: Wie sind die Kompetenzen allgemein zwischen der Exekutive und der Legislative im Bereich der Aussenpolitik verteilt?

In den Vergleichsländern liegt im Bereich der *Aussenpolitik* die Kompetenz in den Händen der Exekutive; in der Schweiz wird sie dagegen aufgrund des «Verhältnisses zu gesamter Hand» von Legislative und Exekutive in gemeinsamer, verschränkter Verantwortung ausgeübt. Somit spielen die Schweizer Bundesversammlung bzw. die parlamentarischen Organe eine weit gewichtigere Rolle in der Aussenpolitik als ihre Pendants in den Vergleichsländern.

Hinsichtlich der *Entstehung von «hartem» Völkerrecht* verfügen die Parlamente sowohl in den Vergleichsländern als auch in der Schweiz über eine herausragende Stellung, welche durch ihre Stammfunktion – die Rechtsetzung – zu erklären ist.

B. Parlamentarische Mitwirkungsinstrumente im Bereich Soft Law (Antwort auf Frage 8)

Der nächste Abschnitt geht der Frage nach, ob in den Vergleichsländern spezifisch für Soft Law konzipierte parlamentarische Mitwirkungsinstrumente bestehen. Dabei wird den vier oben eingeführten und erläuterten Kategorien von Mitwirkungsinstrumenten gefolgt.⁶³⁸

1. Keine für Soft Law konzipierten Mitwirkungsrechte in den Vergleichsländern

In den Vergleichsländern bestehen keine *ausschliesslich für Soft Law* konzipierten Mitwirkungsinstrumente. Klarstellend sei darauf verwiesen, dass dies auch für die Schweiz gilt, da Art. 152 Abs. 3 ParlG und die hiermit verbundene Konkretisierung der «wesentlichen Vorhaben» in Art. 5b RVOV keine *lediglich* für Soft Law massgeschneiderte Regelung vorgibt,

völkerrechtlichen Verträgen geprägt und nicht durch die gesetzliche Konkretisierung einzelner spezieller parlamentarischer Mitwirkungsrechte im Bereich der Aussenpolitik, vgl. SINZ, S. 66-69.

⁶³⁵ Belgien: Art. 167 §2, §3 belg. Verf.; Deutschland: Art. 59 Abs. 2 dt. Verf., Finnland: § 94 Abs. 1 finn. Verf.; Frankreich: Art. 53 Abs. 1 franz. Verf.; Italien: Art. 80 Abs. 1 ital. Verf.; Norwegen: Art. 26 Abs. 2 norw. Verf.

⁶³⁶ Siehe unten Teil 2/II.C.

⁶³⁷ Siehe unten Teil 2/II.C.2.

⁶³⁸ Siehe oben Teil 2/I.C.2.

sondern diese *auch* auf rechtlich unmittelbar verbindliche, d.h. «harte» Beschlüsse Anwendung findet.⁶³⁹

Allerdings existieren mit Art. 152 ParlG und Art. 5b RVOV Bestimmungen, die *unter anderem für Soft Law* konzipiert wurden. In Art. 152 ParlG geschieht dies *implizit* mit der Nennung der «wichtige[n] aussenpolitische[n] Entwicklungen» (Abs. 2) bzw. «wesentlichen Vorhaben» und «bedeutende[n] internationale[n] Verhandlungen» (Abs. 3). Art. 5b RVOV konkretisiert darüber hinaus die «wesentlichen Vorhaben» u.a. mit «Empfehlungen» – ein Begriff, der mit Soft Law – wie es vorliegend definiert wurde – gleichzusetzen ist.⁶⁴⁰ Solche unter anderem für Soft Law konzipierten Mitwirkungsinstrumente bestehen in den Vergleichsländern nicht; und es besteht insb. auch kein funktionales Äquivalent zu Art. 152 ParlG. Im Ansatz gleicht immerhin das sogleich erörterte⁶⁴¹ Informationsrecht des Ausschusses für auswärtige Angelegenheiten in *Finnland* dem Informationsrecht aus Art. 152 Abs. 2 ParlG. Auch geht die sogleich dargestellte⁶⁴² Konsultation des Erweiterten Ausschusses für auswärtige Angelegenheiten und Verteidigung in *Norwegen* in die Richtung des Art. 152 Abs. 3 ParlG. Jedoch unterscheiden sich das finnische Informationsrecht sowie auch die norwegische Konsultation sehr stark von den in Art. 152 Abs. 2 und Abs. 3 ParlG garantierten Mitwirkungsarten. Es fehlt in den Vergleichsländern nicht nur an Bestimmungen, die unter anderem für Soft Law konzipiert wurden; vielmehr finden sich im Vergleich zur Schweiz überhaupt sehr wenige Mitwirkungsinstrumente, die *spezifisch für die Aussenpolitik* geschaffen sind. Dies führt dazu, dass im Bereich der Mitwirkung an Soft Law v.a. auf die *allgemeinen* parlamentarischen Mitwirkungsinstrumente zurückgegriffen werden muss, um Einfluss auf Soft Law nehmen zu können.

2. Zwischenfazit und Antwort auf Frage 8

Frage 8: Sind spezifische Formen der parlamentarischen Mitwirkung im Bereich des Soft Law vorgesehen?

Weder in den Vergleichsländern noch in der Schweiz sind *ausschliesslich für Soft Law* geschaffene Formen der parlamentarischen Mitwirkung vorgesehen. In der Schweiz existieren mit Art. 152 ParlG und Art. 5b RVOV aber immerhin Bestimmungen, die *unter anderem für Soft Law* konzipiert wurden. Solche fehlen in den Vergleichsländern.

Um an Soft Law mitzuwirken, müssen die Parlamente bzw. parlamentarischen Organe in den Vergleichsländern daher auf die wenigen *spezifisch für die Aussenpolitik* konzipierten Mitwirkungsinstrumente sowie auf die *allgemeinen* parlamentarischen Mitwirkungsinstrumente rekurren.

Dieser Befund – wenige spezifisch für die Aussenpolitik und keine auch unter anderem für Soft Law konzipierten Mitwirkungsinstrumente in den Vergleichsländern – verwundert angesichts der Kompetenzaufteilung zwischen Legislative und Exekutive nicht. In den Vergleichsländern

⁶³⁹ Siehe im Einzelnen oben Teil 1/VI.A.5.

⁶⁴⁰ Siehe im Einzelnen oben Teil 1/VI.A.4.

⁶⁴¹ Siehe unten Teil 2/III.B.1.

⁶⁴² Siehe unten Teil 2/III.B.2.

liegt die Hauptverantwortung in den Händen der Exekutive und die Legislative verfügt von vorneherein über ein relativ geringes Mitspracherecht im Bereich der Aussenpolitik.⁶⁴³ In der Schweiz hingegen ist die Zuständigkeitsverteilung durch das «Verhältnis zu gesamter Hand» geprägt. Dies spiegelt sich darin wider, dass mit Art. 152 ParlG i.V.m. Art. 5b RVOV ein im Vergleich weitreichendes, spezifisch für die Aussenpolitik und sich unter anderem auf Soft Law beziehendes Mitwirkungsinstrument besteht, welches sich nicht nur nahtlos in das kooperative Modell im Bereich der Aussenpolitik einfügt, sondern dieses verfeinert und operationalisiert.

C. Kein parlamentarisches Genehmigungserfordernis bei Soft Law (Antwort auf Frage 9)

In allen Vergleichsländern besteht ein Genehmigungserfordernis bei völkerrechtlichen Verträgen, das die ansonsten primäre Kompetenz der Exekutive in der Aussenpolitik durchbricht. Im Folgenden wird zunächst die Reichweite der jeweiligen Genehmigungserfordernisse erläutert und in Bezug zur Schweiz gesetzt. In einem weiteren Schritt wird die Frage 9 beantwortet, nämlich ob die jeweiligen Genehmigungsvorbehalte auch auf Soft Law Anwendung finden.

1. Das parlamentarische Genehmigungserfordernis in den Vergleichsländern

Im Folgenden wird der Anwendungsbereich des parlamentarischen Genehmigungserfordernisses in den jeweiligen Vergleichsländern dargestellt und mit demjenigen der Schweiz verglichen. Dabei wird analysiert, welche völkerrechtlichen Verträge der Genehmigung bedürfen, ob sich die parlamentarische Zustimmung bloss auf den Abschluss oder auch die Kündigung bezieht, und schliesslich, ob sich das jeweilige Genehmigungserfordernis auf andere Völkerrechtsquellen als den Völkerrechtsvertrag erstreckt.

a. Genehmigungspflichtige Völkerrechtsverträge

In allen Vergleichsländern – ausser in Belgien – sehen die entsprechenden Verfassungsbestimmungen vor, dass das parlamentarische Genehmigungserfordernis sich *nicht* auf *alle* völkerrechtlichen Verträge erstreckt. Vielmehr ist die Genehmigung auf spezifische Verträge beschränkt, die entweder einen bestimmten Inhalt haben oder von einer gewissen Wichtigkeit sind.

So muss in *Italien* nach Art. 80 Abs. 1 ital. Verf. das Parlament den völkerrechtlichen Verträgen zustimmen, «die politischer Natur sind oder die Schiedsverfahren oder Vorschriften über die Rechtspflege vorsehen oder die Gebietsveränderungen oder finanzielle Belastungen oder Abänderungen von Gesetzen zur Folge haben».⁶⁴⁴ In *Frankreich* beinhaltet Art. 53-1 franz. Verf. ebenfalls einen Katalog an inhaltlichen Themen.⁶⁴⁵ Ebenso unterliegen in *Deutschland* nur solche völkerrechtlichen Verträge dem Genehmigungserfordernis aus Art. 59 Abs. 2 dt. Verf., die politisch oder gesetzesändernd sind.⁶⁴⁶ In *Finnland* und *Norwegen* bestimmt sich das parlamentarische Genehmigungserfordernis v.a. nach der «Wichtigkeit» eines völker-

⁶⁴³ Siehe oben Teil 2/II.A.

⁶⁴⁴ Ausführlich hierzu siehe SIR-Bericht, S. 18-20.

⁶⁴⁵ SINZ, S. 84, insb. Fn. 441.

⁶⁴⁶ SINZ, S. 76.

rechtlichen Vertrages: Für Norwegen regelt Art. 26 Abs. 2 norw. Verf. die Genehmigungspflicht des Parlaments bei Verträgen über Angelegenheiten «von besonderer Wichtigkeit» oder solchen, die ein Gesetz oder einen Beschluss des Parlaments erforderlich machen.⁶⁴⁷ Die finnische Verfassung normiert in Art. 94, dass das Parlament den völkerrechtlichen Vertrag oder eine andere internationale Verpflichtung billigen muss, sofern die völkerrechtliche Bestimmung in den gesetzgeberischen Bereich fällt, «von erheblicher Bedeutung» ist oder sich sonst aus der Verfassung ein parlamentarischer Genehmigungsvorbehalt ergibt. Wann nach der norwegischen Verfassung eine Angelegenheit «von besonderer Wichtigkeit» respektive nach der finnischen Verfassung eine völkerrechtliche Verpflichtung «von erheblicher Bedeutung» ist, wird – zumindest in den Verfassungsbestimmungen – nicht näher ausdifferenziert.⁶⁴⁸

Anders dagegen ist dies in *Belgien* geregelt: Nach Art. 167 § 2 und § 3 belg. Verf. muss die Abgeordnetenkammer (föderale Ebene) respektive die jeweiligen Parlamente (glied- und regionalstaatliche Ebene) einem völkerrechtlichen Vertrag zustimmen, bevor ihn der König (föderale Ebene) bzw. die entsprechenden Regierungen (glied- und regionalstaatliche Ebene) ratifiziert. Dies bedeutet, dass die jeweiligen Parlamente *allen* völkerrechtlichen Verträgen zustimmen muss, bevor der entsprechende völkerrechtliche Vertrag durch die Exekutive ratifiziert werden darf.

Aus rechtsvergleichender Perspektive ist das Genehmigungsobjekt in den Vergleichsländern – bis auf Belgien – inhaltlich und hinsichtlich seiner Wichtigkeit beschränkt. Die belgische Regelung hat eine gewisse Ähnlichkeit zur *Schweiz*: Art. 166 Abs. 2 BV beinhaltet den Grundsatz, dass die Bundesversammlung *alle* völkerrechtlichen Verträge genehmigen muss. Von diesem Grundsatz kann nur abgewichen werden, wenn der Bundesrat gesetzlich oder durch einen vom Parlament genehmigten völkerrechtlichen Vertrag zum selbständigen Vertragsschluss ermächtigt wird. Diese Regelung ist im Verhältnis zu den Vergleichsländern einmalig, da Art. 166 Abs. 2 die Regel festschreibt, dass das Parlament stets alle völkerrechtlichen Verträge genehmigt, wobei die Ausnahmen dieses Grundsatzes wiederum vom Parlament selbst festgelegt werden. Die grösste – parlamentarisch festgelegte – Ausnahme bilden v.a. die durch Art. 7a RVOG dem Bundesrat zum selbständigen Abschluss unterstellten *Verträge von beschränkter Tragweite*. Im Ergebnis führt dies – vereinfacht gesagt – dazu, dass nur *wichtige* Verträge vom Parlament genehmigt werden.⁶⁴⁹ Somit ähnelt die *verfassungsrechtliche* Bestimmung der Schweiz stark der belgischen Regelung; die Ausgestaltung des schweizerischen Genehmigungserfordernisses auf *Gesetzesstufe* allerdings den Bestimmungen der Vergleichsländer, in denen ebenfalls nur bestimmte Arten von Verträgen vom Genehmigungserfordernis umfasst sind. V.a. hat die rechtliche Ausgestaltung der Schweiz mit den verfassungsrechtlichen Bestimmungen von Norwegen und Finnland Ähnlichkeit, da auch hier das entscheidende Abgrenzungsmerkmal die *Wichtigkeit* ist.

⁶⁴⁷ SIR-Bericht, S. 23-25.

⁶⁴⁸ In Norwegen hat lediglich das Aussenministerium Richtlinien aufgestellt, wann ein völkerrechtlicher Vertrag «von besonderer Wichtigkeit» ist; vgl. hierzu näher SIR-Bericht, S. 25.

⁶⁴⁹ Im Einzelnen siehe oben Teil 1/III.A.2.

b. Regelmässig kein Genehmigungserfordernis für Kündigung

In allen Vergleichsländern – mit Ausnahme von Finnland – ist die Genehmigung des Parlaments einzig beim *Abschluss* des jeweiligen völkerrechtlichen Vertrags einzuholen.

In *Finnland* ist die parlamentarische Genehmigung gem. § 94 Abs. 1 Satz 2 finn. Verf. auch bei der *Kündigung* völkerrechtlicher Verträge notwendig, sofern deren Abschluss unter das Genehmigungserfordernis fielen.⁶⁵⁰ Ebenso ist dies – zwar nicht explizit in der Verfassung, jedoch in der die parlamentarische Genehmigung konkretisierenden Gesetzesbestimmung (Art. 24 Abs. 2 ParlG) – in der Schweiz geregelt. Hiernach bedarf es bei der Kündigung eines völkerrechtlichen Vertrages ebenfalls der parlamentarischen Genehmigung.⁶⁵¹ Aus vergleichender Perspektive ist der Anwendungsbereich des Genehmigungsvorbehalts in der Schweiz (sowie in Finnland) weitreichender als in den Vergleichsländern, da er sich nicht nur auf den Abschluss, sondern auch auf die Kündigung völkerrechtlicher Verträge erstreckt.

c. Regelmässig keine Erstreckung auf weitere Völkerrechtsquellen

Die Reichweite des Genehmigungserfordernisses unterscheidet sich auch hinsichtlich der Rechtsquellen bzw. -handlungsformen, auf die es sich erstreckt.

In *Deutschland*, *Frankreich* und *Italien* findet das parlamentarische Genehmigungserfordernis *nur auf völkerrechtliche Verträge* Anwendung.

In *Finnland* sieht die Verfassung in Art. 94 hingegen vor, die Genehmigung des Parlaments auch bei «anderen internationalen Verpflichtungen» einzuholen. Damit ist gemeint, dass das Parlament jenen völkerrechtlichen Rechtsakten zustimmen soll, die unmittelbar rechtsverbindliche Wirkungen entfalten.⁶⁵² In *Norwegen* werden zwar in der Verfassung nur völkerrechtliche Verträge als Genehmigungsobjekt genannt, doch wird die Vorschrift analog auf weitere Völkerrechtsquellen angewendet, die unmittelbar rechtsverbindlich sind.⁶⁵³

Aus rechtsvergleichender Perspektive ist der Anwendungsbereich des Genehmigungserfordernisses in der Schweiz, in Finnland und in Norwegen breiter als in den übrigen verglichenen Ländern, da die parlamentarische Zustimmung nicht nur für gewisse Völkerrechtsverträge, sondern auch für weitere Völkerrechtsquellen erforderlich ist. Die Schweiz geht in der analogen Anwendung des Genehmigungsvorbehalts sogar noch einen Schritt weiter, indem sie diesen auf weitere formale Handlungsformen (hybride oder gar privatrechtliche Verträge) erstreckt.⁶⁵⁴

⁶⁵⁰ SIR-Bericht, S. 14.

⁶⁵¹ Siehe oben Teil 1/III.A.2. und Teil 1/III.B.1.

⁶⁵² SIR-Bericht, S. 24.

⁶⁵³ SIR-Bericht, S. 14.

⁶⁵⁴ Siehe oben Teil 1/III.A.2.

2. Zwischenfazit und Antwort auf Frage 9

Frage 9: Inwiefern sind allfällige Formen der parlamentarischen Mitwirkung im Bereich der Völkerrechtsverträge auch im Bereich des Soft Law anwendbar?

Insgesamt lässt sich feststellen, dass der Anwendungsbereich des Genehmigungserfordernisses in den Vergleichsländern unterschiedlich weit und in der Schweiz im Vergleich dazu am weitesten ausgestaltet ist.

So ist der Anwendungsbereich hinsichtlich des Genehmigungsobjekt in der Schweiz und Belgien am weitesten gefasst, da «alle» Verträge unter das parlamentarische Zustimmungserfordernis fallen; in der Schweiz so jedenfalls die Regel, von der es – durch das Parlament definiert und somit kontrollierte – Ausnahmen gibt. In den übrigen Vergleichsländern fallen von vorneherein nur solche völkerrechtlichen Verträge unter das parlamentarische Genehmigungserfordernis, sofern sie einen bestimmten Inhalt aufweisen oder eine bestimmte Wichtigkeitsschwelle überschreiten.

Die Kündigung fällt in den meisten Vergleichsländern nicht unter das parlamentarische Genehmigungserfordernis. Einzig die Parlamente in Finnland und der Schweiz haben die Kündigung eines völkerrechtlichen Vertrages zu genehmigen; in den weiteren Vergleichsländern fällt dagegen nur der Abschluss eines völkerrechtlichen Vertrags unter das parlamentarische Genehmigungserfordernis.

Auch werden in Finnland, Norwegen und der Schweiz – direkt oder analog – neben den Völkerrechtsverträgen weitere anerkannte Völkerrechtsquellen in das Genehmigungserfordernis einbezogen; in den anderen Vergleichsländern erstreckt sich das Genehmigungserfordernis dagegen einzig auf völkerrechtliche Verträge. Wobei die Schweiz durch den Einbezug hybrider und privatrechtlicher Verträge einen Schritt weiter geht.

Den Vergleichsländern und der Schweiz ist gemein, dass die Bestimmungen über das parlamentarische Genehmigungserfordernis für völkerrechtliche *Verträge in keinem Land auf Soft Law* anwendbar sind. Auch wenn ihre Reichweite in der Verfassungspraxis z.T. (weit) über den Wortlaut der jeweiligen Rechtsbestimmungen hinausgeht, ist klar, dass sich das Genehmigungserfordernis *lediglich auf Rechtsquellen und Handlungsformen, die unmittelbare Rechtswirkungen* erzeugen («hartes» Völkerrecht und «hartes» Recht), erstreckt. Soft Law, dem diese Voraussetzung gerade fehlt und dessen rechtliche Wirkung sich nicht in der unmittelbaren Verbindlichkeit äussert, fällt nicht hierunter. Die jeweiligen Genehmigungserfordernisse für völkerrechtliche Verträge werden daher weder in der Schweiz noch in den Vergleichsländern auf Soft Law angewendet.

III. Mitwirkung bei Soft Law aus rechtsvergleichender Sicht

Im Folgenden werden die Mitwirkungsinstrumente im Bereich des Soft Law, wie sie in den Vergleichsländern existieren, in Bezug zu denen der Schweiz gesetzt. Wie die Tabelle im Anhang I überblicksartig erkennen lässt, kann die Legislative sowohl in der Schweiz als auch in den Vergleichsländern in unterschiedlicher Weise an Soft Law mitwirken.

Allerdings existieren in keinem der Vergleichsländer spezifisch für die Aussenpolitik und unter anderem für Soft Law oder ausschliesslich für Soft Law konzipierte Mitwirkungsinstrumente. Die parlamentarische Beteiligung an Soft Law erfolgt vielmehr über die wenigen spezifisch für die Aussenpolitik konzipierten und/oder über die allgemeinen Mitwirkungsinstrumente.⁶⁵⁵ Vorab ist festzustellen, dass ein Vergleich dieser Mitwirkungsmöglichkeiten mit Art. 152 ParlG i.V.m. Art. 5b RVOV folgendes Bild ergibt: In Belgien, Deutschland, Frankreich und Italien existieren *keine* und in Finnland und Norwegen nur *abgeschwächte* Äquivalente zu Art. 152 ParlG i.V.m. Art. 5b RVOV.⁶⁵⁶

Aufgrund des Gesagten werden die Mitwirkungsinstrumente im Folgenden in *allgemeine* und in *spezifisch für die Aussenpolitik* konzipierte Mitwirkungsinstrumente unterteilt. Dabei werden diese jeweils einem Oberbegriff zugeführt (z.B. werden jegliche parlamentarische Fragerechte zur Informationsbeschaffung unter dem Punkt «Informationsbeschaffungsrechte» abgehandelt). Pro Oberbegriff werden sodann die einzelnen Mitwirkungsinstrumente der Vergleichsländer dargestellt und schliesslich dem jeweiligen Schweizer funktionalen Äquivalent – sofern existent – gegenübergestellt (sei dies Art. 152 ParlG oder ein anderes Mitwirkungsinstrument). Der Fokus liegt dabei auf den für die Beantwortung der Fragen 10 bis 13 relevanten Aspekte.

A. Allgemeine parlamentarische Mitwirkungsinstrumente

Zunächst werden die allgemeinen parlamentarischen Mitwirkungsinstrumente, wie sie in den Vergleichsländern zur Verfügung stehen, kurz dargestellt und sodann der Vergleich zur Schweiz gezogen. Die Instrumente werden unterteilt in Informationsbeschaffungsrechte, parlamentarische Resolutionen, Stellungnahmen einzelner parlamentarischer Organe sowie Aufträge und Weisungen.

1. Informationsbeschaffungsrechte

In allen Vergleichsländern hat das Parlament (respektive einzelne Abgeordnete, Kommissionen, Ausschüsse oder Fraktionen) die Möglichkeit, die Regierung nach Informationen zu ersuchen, was die Grundlage der parlamentarischen Kontrollfunktion bildet. Die Informationen können dabei alle möglichen Felder und somit auch die Aussenpolitik betreffen. Diese durch die Holschuld des Parlaments bzw. der parlamentarischen Organe geprägten Instrumente werden unter dem Begriff der *Informationsbeschaffungsrechte* zusammengefasst.

So kann in *Belgien* das Parlament mittels Fragen oder Anfragen gem. Art. 100 Abs. 2 i.V.m. Art. 101 Abs. 1 belg. Verf., Art. 122, Art. 123 bzw. Art. 133 Abs. 2 Geschäftsordnung der belgischen Abgeordnetenversammlung erreichen, dass einzelne Parlamentarier und Parlamentarierinnen von Mitgliedern der Regierung auf schriftlichem oder mündlichem Weg Auskünfte erlangen können.⁶⁵⁷

⁶⁵⁵ Siehe oben Teil 2/II.B.

⁶⁵⁶ Siehe oben Teil 2/II.B.

⁶⁵⁷ SIR-Bericht, S. 11 f.

Ähnlich ist dies in *Deutschland* geregelt.⁶⁵⁸ Hier sind die Fragerechte aufgeteilt in Kleine bzw. Große Anfragen, Einzelfragen zur schriftlichen Beantwortung sowie die Fragerechte in der sog. Aktuellen Stunde der Bundesregierung. Die verfassungsrechtliche Grundlage für diese allgemeinen Fragerechte ergeben sich unmittelbar aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 dt. Verf. und werden in den §§ 100 ff. Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (GOBT) ausdifferenziert. Sog. Kleine und Große Anfragen, deren Unterschied darin besteht, dass Große Anfragen auf Antrag von fünf Prozent der Abgeordneten im Plenum diskutiert werden müssen, können von einer Fraktion oder fünf Prozent aller Abgeordneten gestellt werden. Die einzelnen Abgeordneten haben gem. Art. 38 Abs. 1 Satz 2 dt. Verf. i.V.m. § 105 GOBT i.V.m. Anlage 4 GOBT das Recht, einzelne Fragen an Mitglieder der Bundesregierung im Rahmen der Aktuellen Stunde, einer einmal pro Woche stattfindenden Fragestunde, zu richten. Weiter haben sie viermal pro Monat die Möglichkeit, den einzelnen Mitgliedern der Bundesregierung schriftliche Fragen zur Beantwortung zukommen zu lassen. Ferner besteht in Deutschland nach Art. 43 Abs. 1 dt. Verf. das sog. Zitierrecht, nach dem das Parlament oder seine Ausschüsse die Anwesenheit eines Mitglieds der Bundesregierung in seinen Sitzungen verlangen kann, das auch das Recht beinhaltet, dem anwesenden Mitglied Fragen zu stellen. Die Grenze des verfassungsrechtlich verankerten Informationsrechtes bildet in Deutschland stets der vom deutschen Bundesverfassungsgericht geprägte sog. *Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung*, der einen «nicht ausforschbaren Initiativ-, Beratungs- und Handlungsbereich»⁶⁵⁹ beinhaltet, über den die Regierung keine Auskunft geben muss (aber durchaus kann). Insb. erstreckt sich der Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung auf die Willensbildung der Regierung, d.h. die Kontrollkompetenz des Parlaments berechtigt nicht dazu, in gubernative Entscheidungsvorbereitungen einzugreifen und bezieht sich daher grundsätzlich auf alle noch nicht abgeschlossenen Vorgänge. Grund für die Beschränkung ist, dass mit Ausübung des Informationsrechtes die Tätigkeit der Regierung in einem ausschliesslich ihr zustehenden Kompetenzbereich nicht von anderen übernommen werden soll. Die Frage, ob eine Information in diesem Kernbereich anzusiedeln ist, ist stets eine Frage des Einzelfalls. Angesichts dessen werden Informationen hinsichtlich aktueller Soft Law-Vorhaben als originäre Aufgabe der Bundesregierung regelmässig zu versagen sein.

Ebenso finden sich in *Finnland* parlamentarische Informationsbeschaffungsrechte. Gem. Art. 45 finn. Verf. können einzelne Abgeordnete den Mitgliedern der Regierung zu ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich Fragen stellen. Weiter können nach Art. 43 finn. Verf. Interpellationen an die Regierung oder einzelne Minister bzw. Ministerinnen gerichtet werden. Dies setzt voraus, dass deren Beantwortung mind. 20 Abgeordnete wünschen. Die Fragen müssen in einer Plenarsitzung nach spätestens 15 Tagen beantwortet werden.

In *Frankreich* wird durch Art. 48 Abs. 6 franz. Verf. das allgemeine mündliche und schriftliche Fragerecht einzelner Parlamentarier und Parlamentarierinnen an die Regierung garantiert. Weiter steht einzelnen Abgeordneten die – nicht rechtlich verankerte, aber durch Praxis manifestierte – Möglichkeit zu, der Regierung im Rahmen der sog. «Questions au

⁶⁵⁸ SINZ, S. 81-82.

⁶⁵⁹ Vgl. deutsches Bundesverfassungsgericht, BVerfGE 67, 100 (139); jüngst vertiefend: BVerfGE 137, 185 (234).

Gouvernement» (Nationalversammlung: zweimal pro Woche; Senat: einmal pro Woche) Fragen zur allgemeinen Regierungstätigkeit zu stellen.⁶⁶⁰

In *Italien* haben beide Kammern des Parlaments (Senat und Abgeordnetenversammlung) jeweils die Möglichkeit, sich mittels Fragen oder Interpellationen Informationen durch die Regierung zu beschaffen. Die Rechtsgrundlagen finden sich in den Art. 128 ff. Geschäftsordnung der italienischen Abgeordnetenversammlung bzw. in den Art. 145 ff. Geschäftsordnung des italienischen Senates. Mittels der Fragen können Informationen bez. spezifischer Tatsachen in Erfahrung gebracht werden oder auch bez. dessen, ob die Regierung eine bestimmte Massnahme ergriffen hat oder ergreifen wird. Interpellationen dagegen zielen darauf ab, die Beweggründe, die für eine Entscheidung der Regierung massgeblich waren, zu erfahren.

In *Norwegen* haben die Mitglieder des Parlaments ebenfalls die Möglichkeit, Fragen an die Regierung zu richten. Rechtsgrundlage hierfür bilden die §§ 68 ff. Geschäftsordnung des norwegischen Parlaments.⁶⁶¹ Einzelne Abgeordnete haben das Recht, Mitgliedern der Regierung sowie auch anderen Abgeordneten, Fragen zu stellen. Eine weitere Möglichkeit für das norwegische Parlament, Informationen betreffend die Aussenpolitik zu erhalten, besteht darin, dass der Ausschuss für auswärtige Angelegenheiten – wie alle anderen Ausschüsse des norwegischen Parlaments – von seinem Recht gem. § 27 Geschäftsordnung des norwegischen Parlaments Gebrauch machen kann, im Rahmen einer Anhörung von einer Person Informationen bekommen. Der Ausschuss kann auf Antrag von einem Drittel seiner Mitglieder eine Person, d.h. auch ein Regierungsmitglied, zur Anhörung laden. Das Anhörungsrecht hat daher Ähnlichkeit mit obgenanntem Zitierrecht in Deutschland. Der Unterschied besteht allerdings darin, dass in Norwegen die geladene Person keine Rechtspflicht trifft, sich der Anhörung im Ausschuss zu unterziehen, sondern ihrer eigenen Entscheidung obliegt.

In der *Schweiz* finden sich die *Informationsbeschaffungsrechte* insb. im Bereich der individuellen Einsichts- und Auskunftsrechte, der allgemeinen Rechte auf Information der Kommissionen sowie im Bereich der «Informationsvorstösse» in Form der Anfrage und Interpellation.⁶⁶² Aus rechtsvergleichender Perspektive lässt sich feststellen, dass sich – bis auf Deutschland – die parlamentarischen Informationsbeschaffungsrechte in der Schweiz von jenen der Vergleichsländer (bzw. unter den Vergleichsländern) nur unwesentlich, v.a. hinsichtlich formeller Aspekte, unterscheiden. Dies überrascht hinsichtlich der Hauptfunktion der allgemeinen Informationsbeschaffungsrechte nicht. Sie dienen als Grundlage, damit die Parlamente eine ihrer Hauptfunktionen überhaupt ausüben können, nämlich die Kontrolle der Regierungstätigkeit. Im Bereich des Soft Law spielen diese Informationsbeschaffungsrechte insofern eine nicht unerhebliche Rolle, da das Parlament mittels dieser Rechte Informationen z.B. zu aktuellen Soft Law-Vorhaben der Regierung erlangen kann. Die in Deutschland für die Informationsbeschaffungsrechte existierende Grenze durch den sog. *Kernbereich der exekutiven Eigenverantwortung* erlaubt es dagegen der Bundesregierung, solche Informationsbegehren abzulehnen, die den Innenbereich der Regierungstätigkeit berühren,

⁶⁶⁰ SINZ, S. 86.

⁶⁶¹ SIR-Bericht, S. 28.

⁶⁶² Siehe oben Teil 1/IV.B.1.a.

worunter aktuelle Soft Law-Vorhaben oftmals fallen werden. Der Anwendungsbereich in Deutschland ist daher begrenzter als in der Schweiz und den Vergleichsländern.

2. Parlamentarische Resolutionen

In Belgien, Deutschland und Frankreich haben die Parlamente die Möglichkeit, unverbindliche Resolutionen zu erlassen, die neben anderen Gegenständen auch die Aussenpolitik betreffen können.

In *Belgien* kann das Parlament eine unverbindliche Resolution zu jedwedem Thema – und somit auch zur Aussenpolitik – verabschieden. Dieses Recht ist nicht normiert, sondern ergibt sich aus der ungeschriebenen Parlamentskompetenz. Neben der parlamentarischen Eigenentscheidung, eine Resolution zu erlassen, kann zudem die Regierung das Parlament darum bitten, eine Resolution zu einer bestimmten Thematik zu verfassen. Die Regierung wird eine solche v.a. zwecks politischer Unterstützung ihres Handelns erbeten.⁶⁶³

In *Deutschland* kann das Parlament ebenfalls unverbindliche Resolutionen erlassen. Diese Möglichkeit ist rechtlich nicht explizit verankert; das Instrument der unverbindlichen Resolution fusst vielmehr auf dem sog. «Selbstbefassungsrecht» des Bundestags. Dieses sieht vor, dass der Bundestag jegliche – auch aussenpolitische – Themen debattieren und hierüber eine Resolution in Form des «schlichten Parlamentsbeschlusses» fassen kann.⁶⁶⁴

In *Frankreich* haben Senat und Abgeordnetenversammlung seit der Verfassungsrevision im Jahr 2008 durch die Einfügung von Art. 34-1 franz. Verf. ebenfalls die Möglichkeit, unverbindliche Resolutionen erlassen. Eine Resolution kann hiernach zu allen – und somit auch aussenpolitischen – Themen abgegeben werden; es sei denn, der Regierung wird mittels der Resolution das Misstrauen ausgesprochen oder sie enthält Weisungen an die Regierung.⁶⁶⁵ Sofern eine Resolution also den Inhalt hat, dass die Regierung einem bestimmten Soft Law-Instrument beitreten soll, wäre dies unzulässig, da dies als Weisung an die Regierung zu qualifizieren sein würde. Sofern mittels der Resolution hingegen inhaltlich Position zu einem bestimmten Soft Law-Instrument bezogen werden, wäre dies mit Art. 34-1 franz. Verf. vereinbar.

Die Resolutionen in Belgien, Deutschland und Frankreich sind parlamentarische Stellungnahmen, die mittels Mehrheitsbeschlusses getroffen werden. Sie entfalten jedoch keinerlei verbindliche Wirkung für die Regierung. Dies bedeutet, dass die jeweilige Regierung in den betreffenden Ländern nicht an den Inhalt der jeweiligen Resolution gebunden ist und diese demnach bei ihrer Entscheidungsfindung rechtlich nicht beachten muss. Es existiert mithin keine *rechtliche* Verpflichtung, die Resolution zu befolgen bzw. die parlamentarische Forderung zu erfüllen. Allerdings kann einer solchen Resolution eine immens hohe *politische* Sprengkraft innewohnen. So ist zum einen die Regierung innerstaatlich einem hohen Rechtfertigungsdruck und politischen Spannungen ausgesetzt. Zum anderen vermag eine solche Resolution der Wirkung eines Soft Law-Instrument stets Aufwind zu geben, da ihr in diesem Sinne grössere

⁶⁶³ SIR-Bericht, S. 9.

⁶⁶⁴ SINZ, S. 81.

⁶⁶⁵ SINZ, S. 85-86, insb. Fn. 448.

innerstaatliche Legitimität verliehen wird. Freilich wirkt dies auch *vice versa*: Sollte einem Instrument mittels unverbindlicher Resolution die parlamentarische Unterstützung versagt werden, verringert sich auch die normative Kraft des betreffenden Soft Law-Instruments.

In der *Schweiz* existiert kein solches *allgemeines* parlamentarisches unverbindliches Resolutionsrecht. Die – als spezifisch für die Mitwirkung an der Aussenpolitik konzipierten und daher erst unten erörterten⁶⁶⁶ – *Erklärungen* des National- und Ständerates gem. Art. 32 Abs. 1 GRN bzw. Art. 27 Abs. 1 GRS, weisen mit den parlamentarischen Resolutionen gewisse Ähnlichkeiten auf. Allerdings unterscheiden sie sich von den oben dargestellten Resolutionen in Belgien, Deutschland und Frankreich dadurch, dass sie nur von einem Rat – und nicht von der gesamten Bundesversammlung – erlassen werden. Weiter scheint ihr Zuschnitt andere aussenpolitische Sachverhalte als konkrete Soft Law-Vorhaben zu betreffen.⁶⁶⁷

Die Resolutionen sind auch nicht mit dem Schweizer *Grundsatz- und Planungsbeschluss* nach Art. 28 ParlG vergleichbar. Denn dieser weist über eine verbindliche Natur auf; der Bundesrat hat sich grundsätzlich an diesen zu halten.⁶⁶⁸ Weiter ist der Anwendungsbereich eines Grundsatz- und Planungsbeschlusses begrenzter, da er langfristige Strategien zum Gegenstand hat und angesichts dessen keine konkreten Vorhaben, wie den Beitritt eines Soft Law-Instruments, zum Inhalt haben kann. Im Vergleich dazu unterliegen die Resolutionen im belgischen, deutschen oder französischen System hinsichtlich ihrer inhaltlichen Reichweite keiner Beschränkung – bis auf das obgenannte Weisungsverbot an die Regierung in Frankreich – und können auf Soft Law Anwendung finden.

3. Aufträge und Weisungen

Ein weiteres parlamentarisches Mitwirkungsinstrument, das im Bereich des Soft Law eine Rolle spielen kann, sind Motionen. Ausser in Italien ist dieses Instrument in den Vergleichsländern nicht vorgesehen.

In *Italien* kann der Senat (Art. 157 Geschäftsordnung des italienischen Senates) bzw. die Abgeordnetenkammer (Art. 110 Geschäftsordnung der italienischen Abgeordnetenkammer) durch die Bestätigung einer beantragten Motion die Regierung zu einer bestimmten Handlung oder Unterlassung verpflichten. Eine Motion erfordert im Senat einen Antrag von mind. acht Senatoren bzw. Senatorinnen; in der Abgeordnetenkammer muss der Antrag von einem bzw. einer Fraktionsvorsitzenden gestellt werden. Die Bestätigung der Motion erfolgt jeweils durch Mehrheitsbeschluss. Die durch Senat oder Abgeordnetenkammer bestätigte Motion verpflichtet die Regierung im *rechtlichen* Sinne *nicht* zur Umsetzung des gewünschten Verhaltens. Jedoch erzeugt eine bestätigte Motion hohen *politischen* Druck. Die Motion kann als Mittel zur Einwirkung auf Soft Law-Vorhaben der Regierung genutzt werden, um ihr z.B. den Beitritt zu einem spezifischen Soft Law-Instrument zu versagen. Ob die Regierung diesem Wunsch letztendlich nachkommt, unterliegt ihrer eigenen Abwägung.

⁶⁶⁶ Siehe unten Teil 2/III.B.3.

⁶⁶⁷ Siehe unten Teil 2/III.B.3 mit Verweis auf oben Teil 1/IV.B.2.a.

⁶⁶⁸ Siehe oben Teil 1/IV.B.1.c.

Daneben spielt in Italien im Rahmen der Motion die Möglichkeit für Senat oder Abgeordnetenkammer der Abgabe einer *Anweisung* eine Rolle. Nach Art. 95 Geschäftsordnung des italienischen Senates bzw. Art. 88 Geschäftsordnung der italienischen Abgeordnetenkammer kann eine solche Anweisung einer Motion beigelegt werden, sodass der Sinn der Motion korrekt erfasst werden kann. Die Anweisung ist jedoch ebenfalls nicht rechtlich verpflichtend für die Regierung.

Die Motion des italienischen Senats bzw. der italienischen Abgeordnetenkammer hat gewisse Ähnlichkeit zur Massnahmen-Motion in der *Schweiz*.⁶⁶⁹ Auch diese kann die Regierung im Grundsatz zu einer bestimmten Handlung verpflichten. Bei näherer Betrachtung lassen sich einzelne Unterschiede ersehen. So kann in der Schweiz eine Massnahmen-Motion von den einzelnen Ratsmitgliedern, einer Fraktion oder einer Kommissionmehrheit beantragt werden; in Italien kann eine Motion im Senat nur durch *mehrere* Mitglieder und in der Abgeordnetenkammer nur durch die jeweiligen Fraktionsvorsitzenden beantragt werden. Der Anwendungsbereich ist in der Schweiz, v.a. angesichts der Tatsache, dass *jedliches* Ratsmitglied eine Motion einbringen kann, grösser. Allerdings benötigt die italienische Motion «nur» einen bestätigenden Mehrheitsbeschluss des Senates respektive der Abgeordnetenkammer; in der Schweiz muss die Motion durch Stände- *sowie* Nationalrat angenommen werden. Das Verfahren ist demnach in der Schweiz aufwendiger und zeitintensiver. Ferner unterscheidet sich die italienische von der schweizerischen Motion hinsichtlich ihres Verpflichtungsgrads: Die Motion in Italien wirkt rechtlich unverbindlich; die Motion in der Schweiz hat dagegen rechtsverbindliche Wirkung. Der Bundesrat ist demnach grundsätzlich an die Motion gehalten, kann jedoch bei entsprechender Begründung die Abschreibung beantragen. Die Pflicht zur Umsetzung einer in die ausschliessliche Zuständigkeit des Bundesrates fallenden Massnahmen-Motion⁶⁷⁰ wird angesichts des Grundsatzes der Gewaltenteilung zu verneinen sein, jedoch kann durchaus auch die Folge des Art. 122 Abs. 3 ParlG eintreten, der den Bundesrat zur Umsetzung *verpflichtet*, wenn beide Räte der Abschreibung nicht zustimmen. Es lässt sich daher festhalten, dass im Gegensatz zur italienischen Motion den Bundesrat zur Umsetzung einer Motion grundsätzlich eine Rechtspflicht trifft, sofern sie nicht in seine ausschliessliche Kompetenz fällt.

Die Möglichkeit in der Schweiz, im Rahmen eines Massnahmen-Postulats den Bundesrat zur Überprüfung, ob eine Massnahme angezeigt sei, zu verpflichten, findet sich in keinem der Vergleichsländer.

B. Spezifisch für die Aussenpolitik konzipierte parlamentarische Mitwirkungsinstrumente

Neben den allgemeinen parlamentarischen Mitwirkungsinstrumenten existieren in den Vergleichsländern und der Schweiz spezifisch für die Aussenpolitik konzipierte Mitwirkungsinstrumente. In den Vergleichsländern bestehen solche aufgrund der eingangs kurz dargestellten unterschiedlichen Kompetenzverteilung in der Aussenpolitik – in den Vergleichsländern ist die Exekutive für die Aussenpolitik massgeblich zuständig⁶⁷¹ – kaum.

⁶⁶⁹ Siehe oben Teil 1/IV.B.1.b.

⁶⁷⁰ Siehe oben Teil 1/IV.B.1.b.

⁶⁷¹ Siehe oben Teil 2/II.A.

Eine Ausnahme stellen die bereits dargestellte und verglichene parlamentarische Genehmigungspflicht bei völkerrechtlichen Verträgen⁶⁷² und Mitwirkungsinstrumente hinsichtlich der EU dar.

1. Informationsrechte und exekutive Informationspflichten

Zunächst wenden wir uns den Informationsrechten zu, die im Gegensatz zu den Informationsbeschaffungsrechten⁶⁷³ als exekutive Informationspflicht und somit als Bringschuld der Exekutive ausgestaltet sind. Ein Informationsrecht des Parlaments, das spezifisch für die Aussenpolitik ausgerichtet ist, findet sich – bis auf Finnland – in den Vergleichsländern nicht. Informationsrechte, welche die Angelegenheiten der EU im Besonderen betreffen und in einigen Vergleichsländern existieren, werden später betrachtet.⁶⁷⁴

Finnland stellt, wie erwähnt, bez. der Existenz eines Informationsrechts eine Ausnahme dar. In der Verfassung wird explizit ein Informationsrecht einer Kommission betreffend die Aussenpolitik garantiert: Art. 97 Abs. 1 finn. Verf. statuiert, dass der Ausschuss für auswärtige Angelegenheiten «auf Anfrage» und «bei Bedarf» von der Regierung über aussen- und sicherheitspolitische Angelegenheiten aufgeklärt werden muss. Die Regierung hat also zum einen dem Ausschuss Informationen bereitzustellen, sofern er danach verlangt («auf Anfrage»). Zum anderen hat die Regierung den Ausschuss stets dann aus eigenem Antrieb zu informieren, wenn es erforderlich erscheint («bei Bedarf»)⁶⁷⁵. Das Informationsrecht des finnischen Ausschusses für auswärtige Angelegenheiten ist demnach teilweise als Informationsbeschaffungsrecht («auf Anfrage») und teilweise als exekutive Bringschuld («bei Bedarf») ausgestaltet. Das Informationsbeschaffungsrecht aus Art. 97 finn. Verf. könnte hinsichtlich von Soft Law-Vorhaben insofern eine Rolle spielen, als z.B. zu bestimmten Soft Law-Vorhaben der Regierung Einzelheiten in Erfahrung gebracht werden. Ob von der exekutiven Bringschuld Informationen zu Soft Law-Vorhaben tatsächlich erfasst werden, kann nicht abschliessend geklärt werden, da eine weitergehende Konkretisierung des unbestimmten Rechtsbegriffs («Bedarf») weder in den Rechtsgrundlagen noch in der Doktrin bislang erfolgte. Wann eine aussen- oder sicherheitspolitische Angelegenheit vorliegt, welche die Hürde dieser «Erforderlichkeit» überschreitet, bleibt damit offen.

In der *Schweiz* findet sich in Art. 152 Abs. 2 ParlG das Informationsrecht der Kommissionen, das als *exekutive Bringschuld* verbrieft ist. Das finnische Informationsrecht hat insoweit mit demjenigen der Schweiz eine gewisse Ähnlichkeit, als dass beide der exekutiven Bringschuld unterliegen, zumindest sofern es in Finnland um aussen- und sicherheitspolitische Angelegenheiten geht, die eine Information *erforderlich* machen («bei Bedarf»). In der Schweiz ist das Informationsrecht ebenfalls wie in Finnland durch einen unbestimmten Rechtsbegriff beschränkt: Eine Informationspflicht des Bundesrates besteht lediglich bei «wichtige[n] aussenpolitische[n] Entwicklungen». Diese können durchaus Soft Law

⁶⁷² Siehe oben Teil 2/II.C.

⁶⁷³ Siehe oben Teil 2/III.A.1.

⁶⁷⁴ Siehe unten Teil 2/III.B.4.

⁶⁷⁵ SIR-Bericht, S. 15-16.

betreffen.⁶⁷⁶ Ob nun ein Plus an Angelegenheiten, die Soft Law betreffen, unter die finnische oder die schweizerische exekutive Informationspflicht fallen, kann aufgrund mangelnder Ausdifferenzierung des unbestimmten Rechtsbegriffs «bei Bedarf» nicht ausgemacht werden. Das Informationsbeschaffungsrecht aus Art. 152 Abs. 5 ParlG, das als *lex specialis* der allgemeinen Rechte auf Information der Kommissionen aus Art. 150 ParlG ausgestaltet ist,⁶⁷⁷ besitzt allerdings eine grosse Ähnlichkeit mit dem finnischen Informationsbeschaffungsrecht aus Art. 97 Abs. 1 finn. Verf. («auf Anfrage»). Der Unterschied zwischen diesen besteht v.a. darin, dass das Informationsbeschaffungsrecht in der Schweiz nicht nur von den für Aussenpolitik zuständigen Kommissionen (was nach heutiger Lage die APK-N und APK-S sind), sondern auch von anderen zuständigen Kommissionen geltend gemacht werden kann,⁶⁷⁸ in Finnland dagegen nur vom Ausschuss für auswärtige Angelegenheiten und Verteidigung.

2. Konsultationsrecht

Das Recht parlamentarischer Organe, von der Regierung zu Sachverhalten, welche die Aussenpolitik betreffen, konsultiert zu werden, existiert – bis auf Norwegen – nicht in den Vergleichsländern.

In *Norwegen* besteht für den Erweiterten Ausschusses für auswärtige Angelegenheiten und Verteidigung ein Konsultationsrecht.⁶⁷⁹ Nach § 16 Abs. 4 der Geschäftsordnung des norwegischen Parlamentes kann dieser Erweiterte Ausschuss einberufen werden, wenn der Parlamentspräsident oder die Parlamentspräsidentin es für *notwendig* erachtet oder auf Antrag des Premier- oder Aussenministers bzw. der Premier- oder Aussenministerin, oder auf Antrag von 1/3 der Mitglieder des Ausschusses für auswärtige Angelegenheiten. Der Erweiterte Ausschuss besteht aus den Mitgliedern des Ausschusses für auswärtige Angelegenheiten und Verteidigung sowie dem Parlamentspräsidenten bzw. der Parlamentspräsidentin und den Fraktionsvorsitzenden. Gem. § 16 Abs. 2 Geschäftsordnung des norwegischen Parlamentes beschäftigt sich der Erweiterte Ausschuss mit Fragen über die Aussen-, Handels- und nationale Sicherheitspolitik sowie Fragen der Notfallvorsorge, einschliesslich der Terrorismusprävention. In diesen Bereichen soll die Regierung vor «wichtigen Entscheidungen» in direkten Austausch mit dem Erweiterten Ausschuss treten. Sodann kann der Erweiterte Ausschuss «in besonderen Fällen» eine Stellungnahme an das Parlament abgeben. Wann eine *wichtige Entscheidung* bzw. *besondere Fälle* vorliegen, wird in der Geschäftsordnung nicht weiter ausdifferenziert. Darüber hinaus ist umstritten, inwiefern der Erweiterte Ausschuss in seinem Zuständigkeitsbereich Einfluss besitzt, da sie teilweise nur als Werkzeug der Regierung gesehen wird.⁶⁸⁰

In der *Schweiz* existiert mit dem Konsultationsrecht aus Art. 152 Abs. 3 ParlG ein spezifisch auf die Aussenpolitik zugeschnittenes Konsultationsrecht.⁶⁸¹ Wie in Norwegen besteht dieses Konsultationsrecht nicht für das Gesamtparlament, sondern für einzelne parlamentarische

⁶⁷⁶ Siehe oben Teil 1/V.A.3.d.

⁶⁷⁷ Siehe oben Teil 1/IV.B.1.a.ii. und Teil 1/V.A.2.

⁶⁷⁸ Siehe oben Teil 1/V.D.2.b.

⁶⁷⁹ SIR-Bericht, S. 27.

⁶⁸⁰ SIR-Bericht, S. 27.

⁶⁸¹ Siehe oben Teil 1/IV.B.3. und im Einzelnen hierzu Teil 1/V.B.3.

Organe, nämlich für die Kommissionen. Allerdings wird in Norwegen das parlamentarische Organ *ad hoc* eingesetzt und besteht, anders als die für Aussenpolitik zuständigen Kommissionen, nicht als ständiger Ausschuss. Ein weiterer Unterschied besteht hinsichtlich des Verpflichtungsgrades. Wie in Teil 1 aufgezeigt, ist Art.152 Abs. 3 ParlG gekennzeichnet durch die *exekutive Bringschuld*. Dies bedeutet, dass es nicht im Ermessen des Bundesrats liegt, ob er die Kommissionen konsultiert; vielmehr wird eine originäre Pflicht des Bundesrates zur Konsultation statuiert. In Norwegen dagegen handelt es sich um eine Soll-Vorschrift, d.h. die Regierung hat i.d.R. zu konsultieren, doch kann sie hiervon abweichen. Daneben haben die beiden Vorschriften gemeinsam, dass sie unbestimmte Rechtsbegriffe (Schweiz: «wesentlichen Vorhaben», «bedeutende internationale Verhandlungen»; Norwegen: «wichtigen Entscheidungen», «besondere Fälle») beinhalten, die ausgefüllt werden müssen. Hinsichtlich des Mitwirkungsgegenstandes sind die «Entscheidungen» aus § 16 Abs. 2 Geschäftsordnung des norwegischen Parlaments dem Wortlaut nach deutlich enger als die «Vorhaben» aus Art. 152 Abs. 3 ParlG. Eine Ausdifferenzierung, was «wesentliche[...] Vorhaben» sind, erfolgte in der Schweiz teilweise mit Art. 5b RVOV; in Norwegen ist dagegen keine Konkretisierung des unbestimmten Rechtsbegriffs vorgenommen worden, sodass nicht klar ersichtlich ist, wann die Regierung den Erweiterten Ausschuss für auswärtige Angelegenheiten und Verteidigung konsultieren muss. Die Konsultationspflicht aus Art. 152 Abs. 3 ParlG ist grundsätzlich auch auf Soft Law anwendbar, sofern das betreffende Soft Law-Instrument unter die in der Bestimmung genannten Mitwirkungsgegenstände fällt, u.a. unter das Kriterium der «Wesentlichkeit». Ob ein bestimmtes Soft Law-Vorhaben das Kriterium der in der Geschäftsordnung des norwegischen Parlaments genannten «Wichtigkeit» erfüllt, ist dagegen eine Frage des Einzelfalls.

Überdies kann ein weiterer Unterschied zwischen der schweizerischen und der norwegischen Konsultation ausgemacht werden: Die Kommissionen in der Schweiz können im Rahmen der Konsultation eine Stellungnahme an den Bundesrat abgeben, die dem Kommissionsgeheimnis unterliegt. In Norwegen kann der Erweiterte Ausschuss für auswärtige Angelegenheiten und Verteidigung – über die blossen Gespräche mit der Regierung hinaus – «in besonderen Fällen» eine *öffentliche* Stellungnahme an das *Parlament* abgeben. Dieses beratende, öffentliche Element des Erweiterten Ausschusses richtet sich also an eine völlig andere Adressatin: die Legislative. Diese Stellungnahme hat eine vollständig andere Funktion als in der Schweiz, wo der Bundesrat zwar nicht an die Stellungnahme der Kommissionen gebunden wird, sich allerdings damit auseinandersetzen muss. Die Stellungnahmen des Erweiterten Ausschusses in besonderen Fällen sind dagegen eher als Informationsweitergabe an das Parlament zu betrachten und nicht als Handlungsempfehlung bzw. Meinungskundgabe an die Regierung.

Das neben Art. 152 Abs. 3 ParlG bestehende Konsultationseinforderungsrecht aus Art. 152 Abs. 5 ParlG, das von einer parlamentarischen Holschuld gekennzeichnet ist und von allen zuständigen Kommissionen geltend gemacht werden kann, hat dagegen überhaupt kein Äquivalent in den Rechtsordnungen der Vergleichsländer.

3. Unverbindliche Erklärungen

In gewissen Vergleichsländern können sich Parlamente bzw. parlamentarische Organe in einer Stellungnahme unverbindlich zu Sachverhalten äussern, die die Aussenpolitik betreffen.

In *Finnland* hat gem. Art. 97 Abs. 3 finn. Verf. der Ausschuss für auswärtige Angelegenheiten die Möglichkeit, Stellungnahmen zu Themen abzugeben, die in seinem Geschäftsbereich liegen. Diese steht in direktem Zusammenhang mit seinem oben erörterten Informationsrecht in aussen- und sicherheitspolitischen Angelegenheiten.⁶⁸² Nachdem der Ausschuss die Informationen hinsichtlich eines Themas, das in seinem Geschäftsbereich liegt, erhalten hat, kann die Abgabe einer Stellungnahme an die Regierung oder den Aussenminister bzw. die Aussenministerin erfolgen. Dies allerdings kann er nur in einer im Nachgang an die Information durch den Präsidenten bzw. die Präsidentin des Ausschusses einberufenen Plenardebatte. Die Stellungnahme erzeugt keine bindende Wirkung für die Regierung, sondern hat allenfalls politische Bedeutung. Inhaltlich kann die Stellungnahme zu jeglichen Themen, zu denen Informationen nach Art. 97 Abs. 1 finn. Verf. eingeholt wurden, abgegeben werden und damit auch hinsichtlich Soft Law relevant werden, indem z.B. der Ausschuss für auswärtige Angelegenheiten sich zum Beitritt eines Soft Law-Instrumentes äussert.⁶⁸³

Ähnlich besteht in der *Schweiz* die Möglichkeit für den National- und Ständerat, jeweils Erklärungen zu wichtigen Ereignissen oder Problemen betreffend die Innen- oder Aussenpolitik abzugeben, die ebenfalls keine verbindliche Wirkung entfalten (Art. 32 Abs. 1 GRN bzw. Art. 27 Abs. 1 GRS).⁶⁸⁴ Gemeinsam haben die Erklärungen mit denjenigen des finnischen Ausschusses für auswärtige Angelegenheiten und Verteidigung, dass sie auf der Eigeninitiative des jeweiligen Rates bzw. des Ausschusses beruhen und damit dem parlamentarischen Zugrecht (Holschuld) unterliegt. Der Unterschied zu den Stellungnahmen des finnischen Ausschusses für auswärtige Angelegenheiten und Verteidigung liegt zum einen darin, dass in der Schweiz die Erklärungen von einem Rat und nicht einer Kommission (das Organ, das einem Ausschuss des finnischen Parlaments am nächsten kommt) abgegeben werden. Zum anderen besteht ein Unterschied darin, dass Erklärungen des National- bzw. Ständerats zu «wichtigen Ereignissen oder Problemen betreffend die Innen- oder Aussenpolitik» abgegeben werden können und damit einer nicht unerheblichen inhaltlichen Beschränkung unterliegen. Für Soft Law spielten die Erklärungen bisher keine Rolle und werden es auch kaum in der Zukunft tun.⁶⁸⁵ In *Finnland* dagegen hat der Ausschuss für auswärtige Angelegenheiten und Verteidigung die Möglichkeit, zu jedem Thema, zu dem er seitens der Regierung Informationen erhalten hat, eine Stellungnahme abzugeben. Doch ist die Abgabe einer Stellungnahme davon abhängig, ob der Präsident bzw. die Präsidentin eine Plenardebatte im Ausschuss einberuft. Somit könnte – sofern eine solche hinsichtlich eines Soft Law-Vorhabens einberufen wurde – eine Stellungnahme auch zu Soft Law erfolgen.

4. Mitwirkungsinstrumente im Bereich der EU

In den Vergleichsländern bestehen besondere Mitwirkungsinstrumente in Bezug auf Angelegenheiten der EU, v.a. hinsichtlich Rechtsetzungsprojekte bzw. -akte. Für *Norwegen*,

⁶⁸² Siehe oben Teil 2/III.B.1.

⁶⁸³ SIR-Bericht, S. 16.

⁶⁸⁴ Siehe oben Teil 1/IV.B.2.a.

⁶⁸⁵ Siehe oben Teil 1/IV.B.2.a.

das kein EU-Mitglied ist, existieren spezielle Mitwirkungsrechte in Bezug auf Akte des EWR bzw. für Verträge mit der EU.

So z.B. hat das Parlament in *Belgien* nach Art. 168 belg. Verf. ein Informationsrecht gegenüber der Regierung, sofern es um die Abänderung der Gründungsverträge der EU geht.⁶⁸⁶

Auch in *Finnland* ist ein solches Informationsrecht geregelt. Der sog. Grosse Ausschuss hat nach Art. 97 Abs. 1 finn. Verf. das Recht, diejenigen Informationen *bei Bedarf* und *auf Anfrage* zu erhalten, welche die Angelegenheiten der EU betreffen.

In *Deutschland* hat das Parlament gem. Art. 23 Abs. 2 dt. Verf. umfassende Beteiligungsmöglichkeiten im Rahmen der verfassungsgerichtlich geprägten sog. «Integrationsverantwortung», welche insb. in §§ 3 EUZBBG⁶⁸⁷, 1 ff. IntVG⁶⁸⁸ näher ausdifferenziert werden.⁶⁸⁹ So hat die Bundesregierung beispielsweise gem. Art. 23 Abs. 2 Satz 2 dt. Verf. das deutsche Parlament betreffend Angelegenheiten der EU umfassend und frühestmöglich zu unterrichten; ferner hat die Bundesregierung nach Art. 23 Abs. 3 dt. Verf. dem Bundestag vor Gesetzgebungsakten der EU Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben, die sodann von der Bundesregierung den Verhandlungen berücksichtigt werden müssen.

In *Frankreich* haben beide Kammern des französischen Parlaments gem. Art. 88-4 Abs. 2 franz. Verf. die Möglichkeit, hinsichtlich Gesetzesvorhaben der EU Stellung zu nehmen, die allerdings die Regierung rechtlich nicht verpflichten.⁶⁹⁰

In *Italien* bestehen ebenfalls parlamentarische Mitwirkungsmöglichkeiten im Bereich der EU. Z.B. können die einzelnen zuständigen Kommissionen nach Art. 144 Geschäftsordnung des italienischen Senates bzw. Art. 126 Geschäftsordnung der italienischen Abgeordnetenkammer Stellungnahmen zu EU-Gesetzesvorhaben abgeben. Auch können sie gem. Art. 144-ter Geschäftsordnung des italienischen Senates bzw. Art. 127-bis Geschäftsordnung der italienischen Abgeordnetenkammer unverbindliche Stellungnahmen an die Regierung zur Übereinstimmung von italienischem Recht mit Urteilen des Gerichtshofs der EU (EuGH) abgeben.

In *Norwegen* wird der Ausschuss für die Europäische Union seitens der Regierung konsultiert, sofern es um Angelegenheiten betreffend den EWR oder um Verträge mit der EU geht. Der Ausschuss kann in diesem Rahmen nach mündlicher oder schriftlicher Kommunikation eine empfehlende Stellungnahme an die Regierung abgeben, an welche die Regierung jedoch nicht gebunden ist.⁶⁹¹

⁶⁸⁶ SIR-Bericht, S. 10.

⁶⁸⁷ Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union.

⁶⁸⁸ Gesetz über die Wahrnehmung der Integrationsverantwortung des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union.

⁶⁸⁹ SINZ, S. 68.

⁶⁹⁰ SINZ, S. 85.

⁶⁹¹ SIR-Bericht, S. 27.

In der *Schweiz* dagegen existieren keine speziellen Mitwirkungsinstrumente im Bereich ihrer Beziehungen zur EU.

Die genannten parlamentarischen Mitwirkungsinstrumente haben für Soft Law keine Bedeutung. Denn in den meisten Vergleichsländer sind die parlamentarischen Mitwirkungsrechte, die v.a. in Informationsrechten sowie dem Recht zur unverbindlichen Stellungnahme bestehen, auf rechtlich bindende Gesetzgebungsakte oder die völkerrechtlichen Verträge der EU beschränkt.

IV. Rechtsvergleichende Erkenntnisse im Überblick

Nachfolgend werden die Fragen nach Art der parlamentarischen Beteiligung (Frage 10), nach den Mitwirkungsgegenständen und den Mitwirkungsschwellen (Frage 11), nach dem Verpflichtungsgrad (Frage 12) sowie nach den Organen (Frage 13) beantwortet. Diese Fragen verlangen nach einem jeweiligen Vergleich zwischen den untersuchten Ländern und der Schweiz. Da sich die Fragen 10 bis 13 allesamt auf die parlamentarische Beteiligung an Soft Law beziehen, werden im Folgenden einzig diejenigen der oben dargestellten parlamentarischen Mitwirkungsinstrumente berücksichtigt, die auch tatsächlich für eine Beteiligung an Soft Law zur Verfügung stehen.

Wie erwähnt, existiert in den Vergleichsländern – bis auf das Informationsrecht in Finnland und das Konsultationsrecht in Norwegen in Ansätzen – kein funktionales Äquivalent zu Art. 152 ParlG. Daher wäre ein Vergleich mit lediglich dieser schweizerischen Bestimmung nicht sehr ergebnis- bzw. aufschlussreich. Es werden daher auch Vergleiche zu anderen in der Schweiz existierenden parlamentarischen Mitwirkungsinstrumenten gezogen.

A. Arten der parlamentarischen Beteiligungsmöglichkeiten an Soft Law

Frage 10: Sieht der rechtliche Rahmen der Schweiz im Verhältnis zu den Vergleichsländern andere Arten der parlamentarischen Mitwirkung im Bereich von Soft Law vor?

In den Vergleichsländern bestehen verschiedene Arten der parlamentarischen Mitwirkung an Soft Law; diese werden im Folgenden mit jenen der Schweiz verglichen. Dabei werden zunächst die parlamentarischen Beteiligungsmöglichkeiten in Form der allgemeinen Mitwirkungsinstrumente und sodann die spezifisch für die Aussenpolitik konzipierten Mitwirkungsinstrumente rechtsvergleichend in den Blick genommen.

1. Allgemeine Mitwirkungsinstrumente

a. Informationsbeschaffungsrechte

Insgesamt lässt sich feststellen, dass im Bereich des Soft Law die *Informationsbeschaffungsrechte* in Belgien, Frankreich, Finnland, Italien und Norwegen eine nicht unerhebliche Rolle bei der Mitwirkung an Soft Law spielen können. Das Parlament bzw. einzelne Teile des Parlaments in Form von Fraktionen, einzelnen Parlamentsmitgliedern oder Kommissionen, haben durch die Informationsbeschaffungsrechte die Möglichkeit, von der Regierung Informationen zu erlangen. Hierdurch kann sich das Parlament z.B. zu gegenwärtigen Soft Law-Vorhaben informieren. Wie oben dargestellt, sind die Informationsbeschaffungsrechte durch eine Holschuld der Parlamente gekennzeichnet; dies

bedeutet, die Parlamente müssen überhaupt anderweitig Kenntnisse hinsichtlich einzelner Soft Law-Vorhaben erlangt haben, um adäquat und sinnvoll ihre Informationsbeschaffungsrechte ausüben zu können. In Deutschland sind jegliche Informationsbeschaffungsrechte durch den sog. *Kernbereich der exekutiven Eigenverantwortung* begrenzt, der hinsichtlich aktueller Soft Law-Vorhaben, die in der Zuständigkeit der Bundesregierung liegen, wohl oftmals zum Tragen kommt und so eine Auskunft der Bundesregierung verweigert werden kann. *In der Schweiz finden sich mit den Einsichts- und Auskunftsrechten, den Informationsvorstößen in Form der Anfrage, Interpellation, der Möglichkeit, in der nationalrätlichen Fragestunde die Regierung zu befragen, sowie mit den allgemeinen Rechten auf Information der Kommissionen Äquivalente, mittels derer ebenfalls Informationen zu Soft Law-Instrumenten erlangt werden können. Hinsichtlich der Mitwirkungsart der Informationsbeschaffung bestehen somit – bis auf Deutschland, wo eine Informationsbeschaffung hinsichtlich Soft Law begrenzt sein kann – keine nennenswerten Unterschiede zwischen der Schweiz und den Vergleichsländern.*

b. Parlamentarische Resolutionen

Ferner gibt es in Belgien, Frankreich und Deutschland die Möglichkeit für das Parlament, unverbindliche Stellungnahmen zu jeglichen Themenbereichen zu erlassen. Durch diese Stellungnahmen wird die Regierung freilich nicht zu einer Handlung verpflichtet, sie können jedoch erheblich politische Auswirkungen haben. *Diese Mitwirkungsart ist in der Schweiz nicht vorgesehen.*

c. Aufträge und Weisungen

Bis auf Italien findet sich in den Vergleichsländern das parlamentarische Instrument der Motion nicht. In Italien kann durch eine Motion des Senates oder der Abgeordnetenkammer die Regierung zu einem bestimmten Verhalten veranlasst werden. Hinsichtlich von Soft Law kann die Motion genutzt werden, indem die Regierung zum Beitritt eines spezifischen Soft Law-Instruments angeregt wird. *Die Massnahmen-Motion in der Schweiz hat grosse Ähnlichkeit zur Motion in Italien. Hinsichtlich des Verfahrens bestehen Unterschiede, indem in der Schweiz eine Motion von jeglichen Ratsmitgliedern sowie Fraktionen oder der Mehrheit einer Kommission beantragt werden kann (Italien dagegen: acht Senatoren bzw. Senatorinnen oder Fraktionsvorsitzende) und die Anzahl der Berechtigten damit in der Schweiz grösser ist. Jedoch muss in der Schweiz die Motion beide Räte passieren, was eine relativ grosse Hürde darstellt und v.a. die Langwierigkeit des Verfahrens zur Folge hat. Ferner existiert mit dem Postulat in der Schweiz ein Instrument, welches nicht in den Vergleichsländern vorkommt.*

2. Spezifisch für die Aussenpolitik konzipierte Mitwirkungsinstrumente

a. Informationsrechte und exekutive Informationspflichten

Im Bereich der spezifisch für die Aussenpolitik konzipierten Mitwirkungsinstrumente sind v.a. die *Informationsrechte* des Ausschusses für auswärtige Angelegenheiten und Verteidigung in Finnland nennenswert. Diese sind teilweise als parlamentarische Holschuld (und damit als Informationsbeschaffungsrecht) ausgestaltet («auf Anfrage»). Teilweise sind sie aber auch als exekutive Bringschuld («bei Bedarf») und somit als Informationsrecht normiert; d.h., die

finnische Regierung hat den Ausschuss «bei Bedarf» über Sachverhalte betreffend die Aussenpolitik zu informieren. *In der Schweiz normiert Art. 152 Abs. 5 ParlG das Informationsbeschaffungsrecht der Kommissionen in der Aussenpolitik, das dem Informationsbeschaffungsrecht in Finnland aus Art. 97 Abs. 1 finn. Verf. ähnelt. Ein Unterschied besteht darin, dass das Informationsbeschaffungsrecht aus Art. 152 Abs. 5 ParlG allen zuständigen Kommissionen zusteht, in Finnland jedoch nur dem Ausschuss für auswärtige Angelegenheiten und Verteidigung. Art. 152 Abs. 2 ParlG normiert das Informationsrecht der Kommissionen bzw. die Informationspflicht des Bundesrates. Im Unterschied zum finnischen Informationsrecht aus Art. 97 Abs. 1 finn. Verf., das als Bringschuld ausgestaltet ist, hat der Bundesrat stets über «wichtige aussenpolitische Entwicklungen» von sich aus zu informieren; in Finnland ist die Regierung nur verpflichtet, den Ausschuss für auswärtige Angelegenheiten und Verteidigung von sich aus zu informieren, sofern ein nicht näher konkretisierter Bedarf hierfür existiert. In der Schweiz existiert somit eine Mitwirkungsart an Soft Law, die in den übrigen Vergleichsländern nicht vorkommt und in Finnland einzig in abgeschwächter Form zu finden ist.*

b. Konsultationsrecht

Neben dem Informationsrecht ist in der Schweiz v.a. das *Konsultationsrecht* aus Art. 152 Abs. 3 ParlG zu nennen, das– bis auf Norwegen in abgeschwächter Form – in keinem anderen Land einen ähnlich grossen Anwendungsbereich hat. In Norwegen existiert zwar für den Erweiterten Ausschuss für auswärtige Angelegenheiten und Verteidigung ebenfalls eine Art der Konsultation, doch hängt diese von mehreren Variablen ab: Zum einen muss zunächst der Ausschuss eingesetzt werden und zum anderen wird der Ausschuss nur vor «wichtigen Entscheidungen» angehört, der sodann «in besonderen Fällen» eine Stellungnahme verabschieden kann. Wann eine solche «wichtige Entscheidung» oder ein «besondere[r] [Fall]» vorliegt, ist nach den Rechtsgrundlagen nicht klar. Auch ist in keinem der Vergleichsländer ein Konsultationseinforderungsrecht der für die Aussenpolitik zuständigen sowie aller anderen zuständigen Kommissionen, wie es in Art. 152 Abs. 5 ParlG verbrieft ist, zu finden. *Die Konsultation, wie sie in Art. 152 Abs. 3 und Abs. 5 ParlG vorgesehen ist, stellt somit eine Mitwirkungsart dar, wie sie einzig in der Schweiz und nicht in den anderen Vergleichsländern zu finden ist.*

c. Unverbindliche Erklärungen

Als weiteres Mitwirkungsinstrument hat in Finnland gem. Art. 97 Abs. 3 finn. Verf. der Ausschuss für auswärtige Angelegenheiten die Möglichkeit, Stellungnahmen zu Themen abzugeben, mit denen er im Rahmen seines Informationsrechts befasst war, sofern der Präsident bzw. die Präsidentin des Ausschusses über den Inhalt eine Plenardebatte einberufen hat. Möglich ist demnach auch eine Stellungnahme zu einem Soft Law-Vorhaben. *In der Schweiz ist diese Möglichkeit nicht vorgesehen.*

B. Mitwirkungsgegenstände und -schwellen betreffend Soft Law

Frage 11: Wie legt der rechtliche Rahmen der Schweiz im Verhältnis zu den Vergleichsländern die Mitwirkungsgegenstände und -schwellen bei Soft Law fest?

1. Allgemeine Mitwirkungsinstrumente

Bez. der *allgemeinen parlamentarischen Mitwirkungsinstrumenten* ist festzustellen, dass in den Vergleichsländern wenig oder keine Einschränkungen hinsichtlich des Mitwirkungsgegenstandes, sowie niedrige oder gar keine Mitwirkungsschwellen bestehen.

Die *Informationsbeschaffungsrechte* in den Vergleichsländern sind allenfalls begrenzt durch Geheimnisschutzbestimmungen (und in Deutschland durch den sog. *Kernbereich der exekutiven Eigenverantwortung*). *In der Schweiz können mittels der Informationsbeschaffungsrechte grundsätzlich jegliche Informationen erbeten werden; ihre Grenzen finden sie jedoch auch in den allgemeinen Geheimhaltungsinteressen. Es bestehen somit im Kontext des Informationsbeschaffungsrechts zwischen der Schweiz und – bis auf Deutschland wegen des sog. Kernbereichs der exekutiven Eigenverantwortung– den Vergleichsländern keine nennenswerten Unterschiede hinsichtlich der Mitwirkungsgegenstände bzw. -schwellen.*

Das Instrument der parlamentarischen *Resolutionen* kennt zunächst Frankreich. Allerdings dürfen keine Resolutionen verabschiedet werden, die einen Misstrauensantrag enthalten oder der Regierung eine Weisung erteilen. Per Resolution kann also der Regierung nicht auferlegt werden, einem bestimmten Soft Law-Instrument beizutreten. Dagegen können das deutsche und das belgische Parlament zu jeglichem Thema eine Resolution verabschieden und beinhalten damit keine Mitwirkungsschwelle. *Wie oben erwähnt, existiert in der Schweiz kein Äquivalent zur parlamentarischen Resolution; deshalb lässt sich auch kein Vergleich hinsichtlich des Mitwirkungsgegenstands bzw. -schwelle ziehen.*

Die *Motion* in Italien ist hinsichtlich ihres Inhalts nicht begrenzt. Sie kann jegliche Sachverhalte betreffen. *Ebenfalls gilt dies für die Massnahmen-Motion in der Schweiz; auch sie ist nicht durch eine Schwelle oder hinsichtlich des Mitwirkungsgegenstandes begrenzt. Das parlamentarische Instrument des Postulats in der Schweiz findet sich in keinem der Vergleichsländer, weshalb kein Vergleich hinsichtlich des Mitwirkungsgegenstands bzw. der Mitwirkungsschwelle möglich ist.*

2. Spezifisch für die Aussenpolitik konzipierte Mitwirkungsinstrumente

Die *Informationsrechte* in Finnland der Schweiz werden durch die Nennung von Mitwirkungsgegenständen und -schwellen begrenzt. In der Schweiz ist die Informationspflicht des Bundesrates im Wesentlichen beschränkt auf «wichtige aussenpolitische Entwicklungen»; in Finnland existiert eine Informationspflicht der Regierung «bei Bedarf». Die beiden unbestimmten Rechtsbegriffe werden jeweils nicht weiter ausdifferenziert. *Dabei lässt das in Finnland massgebliche Konzept des «Bedarfs» der Exekutive einen weiteren Auslegungsspielraum, da er subjektiver ist als der Begriff der «wichtige[n] aussenpolitische[n] Entwicklungen». Dagegen sind die Informationsbeschaffungsrechte aus Art. 152 Abs. 5 ParlG in der Schweiz sowie in Finnland aus Art. 97 Abs. 1 finn. Verf. («auf Anfrage») hinsichtlich ihres Mitwirkungsgegenstandes – bis auf den aussenpolitischen Konnex des Informationsbegehrens und der Beachtung des Zuständigkeitsbereiches der jeweiligen Kommission – nicht beschränkt.*

Auch die schon zuvor erörterten *Konsultationsrechte* werden durch die Nennung von Mitwirkungsgegenständen bzw. -schwellen begrenzt. Das Schweizer Konsultationsrecht der

für die Aussenpolitik zuständigen Kommissionen besteht bei «wesentlichen Vorhaben» und in Bezug auf «Richt- und Leitlinien zum Mandat für bedeutende internationale Verhandlungen». Was «wesentliche[...] Vorhaben» sind, wird durch Art. 5b RVOV weiter ausdifferenziert. Die Konsultation des norwegischen Erweiterten Ausschusses für auswärtige Angelegenheiten und Verteidigung durch die Regierung ist inhaltlich darauf beschränkt, dass «vor wichtigen Entscheidungen» konsultiert werden soll. Es ist fraglich, ob hierunter mehr Soft Law-Vorhaben fallen können als unter die Konsultationspflicht der Schweiz. Jedenfalls ist der Anwendungsbereich der Konsultationspflicht von vorneherein viel beschränkter, da der Erweiterte Ausschuss zur Konsultation jeweils erneut eingesetzt werden muss (*ad hoc*-Einsetzung) und dies vom Vorliegen gewisser formaler Voraussetzungen⁶⁹² abhängt. *Die Mitwirkungsschwelle bei der Konsultationspflicht wird sowohl der Schweiz als auch in Norwegen durch den Begriff der «Wichtigkeit» (bzw. «Wesentlichkeit» und «Bedeutsamkeit») festgelegt. Der Mitwirkungsgegenstand in Norwegen ist enger gefasst, da nur «Entscheidungen» der Konsultationspflicht unterliegen, in der Schweiz hingegen «Vorhaben» und «Verhandlungen». Demgegenüber ist das Konsultationseinforderungsrecht aus Art. 152 Abs. 5 ParlG, das so nicht in den Vergleichsländern zu finden ist, weder hinsichtlich eines Mitwirkungsgegenstandes – bis auf den aussenpolitischen Konnex und der Beachtung des Zuständigkeitsbereiches der jeweiligen Kommission – noch einer Mitwirkungsschwelle beschränkt; es muss insb. nicht die Schwelle der «Wesentlichkeit» bzw. «Bedeutsamkeit» aus Art. 152 Abs. 3 ParlG erreichen.*

C. Verpflichtungsgrad der parlamentarischen Beteiligungsmöglichkeiten an Soft Law

Frage 12: Wie verpflichtend für die Exekutive definiert der rechtliche Rahmen der Schweiz die Mitwirkungsinstrumente im Bereich des Soft Law im Verhältnis zu den Vergleichsländern?

1. Allgemeine Mitwirkungsinstrumente

Die *Informationsbeschaffungsrechte* dienen in erster Linie dazu, den Parlamenten Zugang zu Informationen zu ermöglichen, damit sie weitere Massnahmen zur parlamentarischen Mitwirkung ergreifen oder (weitere) parlamentarische Kontrolle ausüben können. Es handelt sich um ein Zugrecht der parlamentarischen Organe und somit um eine Informationsholschuld. Die Exekutive ist – abgesehen von den Geheimnisschutzbereichen und in Deutschland dem Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung – jedoch grundsätzlich verpflichtet, *auf Anfrage* die Informationen bereitzustellen und Auskunft zu geben. *In der Schweiz ist die Regierung ebenfalls grundsätzlich verpflichtet, die Informationen bereitzustellen; mittels der Einsichts- und Auskunftsrechte sowie den allgemeinen Rechten auf Information der Kommissionen werden – im Gegensatz zu den Informationsvorstössen – die Informationen nicht öffentlich bereitgestellt. In den anderen Ländern bestehen hinsichtlich der Informationsbeschaffungsrechte – bis auf Deutschland wegen des sog. Kernbereichs der exekutiven Eigenverantwortung – keine wesentlichen Unterschiede.*

⁶⁹² Der Parlamentspräsident/die Parlamentspräsidentin hält die Einsetzung für notwendig, Aussenminister /Aussenministerin beantragt dies oder Beschluss durch 1/3 der Mitglieder des Ausschusses für auswärtige Angelegenheiten und Verteidigung, siehe oben Teil 2/III.B.2.

Die *parlamentarischen Resolutionen* der Parlamente in Belgien, Frankreich und Deutschland beinhalten für die jeweiligen Regierungen keine Rechtspflicht. Ihr Aussagegehalt hat damit keine rechtliche Wirkung. Allerdings können die Stellungnahmen eine hohe politische Wirkung entfalten. *In der Schweiz existiert diese Mitwirkungsart für die Bundesversammlung nicht.*

Die *Motion* in Italien hat nur politische Wirkung, d.h. sie ist lediglich rechtlich unverbindlich. *Die Motion in der Schweiz hat im Gegensatz dazu gerade eine rechtsverbindliche Wirkung, d.h. der Bundesrat ist zur Umsetzung der Motion – ausser im Bereich, der seiner ausschliesslichen Zuständigkeit unterliegt – verpflichtet. Die Wirkung einer Massnahmen-Motion, auch wenn sie letztendlich abgeschrieben werden sollte, ist dennoch nicht unerheblich, da sich der Bundesrat mit der Motion befassen muss und eine eventuelle Abschreibung begründen muss. Bez. eines Massnahmen-Postulats, das sich dergestalt in keinem der Vergleichsländer findet, ist deutlich zu machen, dass es den Bundesrat zwar lediglich zur Überprüfung der Massnahme verpflichtet, jedoch hierdurch den Austausch zwischen Bundesrat und Bundesversammlung durchaus fördern kann.*

2. Spezifisch für die Aussenpolitik konzipierte Mitwirkungsinstrumente

Hinsichtlich der *Informationsrechte spezifisch für die Aussenpolitik*, wie sie in Finnland und der Schweiz existieren, kann zum Verpflichtungsgrad folgendes gesagt werden: Für die Schweizer Regierung besteht eine Rechtspflicht, die für die Aussenpolitik zuständigen Kommissionen zu «wichtige[n] ausserpolitische[n] Entwicklungen» informieren. In Finnland besteht ebenso eine Pflicht der Regierung, den Ausschuss für auswärtige Angelegenheiten und Verteidigung zu informieren, sofern die Hürde («bei Bedarf») in Art. 97 Abs. 1 finn. Verf. erfüllt ist. Diese Hürde wird jedoch in der Norm nicht weiter ausdifferenziert. *Somit weisen die spezifisch für die Aussenpolitik konzipierten Informationsrechte in Finnland und der Schweiz beide einen hohen Verpflichtungsgrad auf; allerdings greift die Pflicht einzig, wenn die Informationen bestimmte Gegenstände betreffen (Schweiz) oder ein Bedarf (Finnland) existiert; durch diese unbestimmten Rechtsbegriffe hat die Exekutive einen nicht unerheblichen Auslegungsspielraum bei der Beurteilung, ob die Informationspflicht greift. In Finnland ist dabei, wie oben gesehen, dieser Spielraum grösser.*

Die *Konsultation* in der Schweiz und in Norwegen unterscheidet sich hinsichtlich ihres Verpflichtungsgrades stark voneinander. Zum einen ist die Konsultation aus Art. 152 Abs. 3 ParlG in der Schweiz als exekutive Bringschuld ausgestaltet; in Norwegen dagegen unterliegt bereits die Einsetzung des an der Konsultation teilnehmenden Organs, des Erweiterten Ausschusses für auswärtige Angelegenheiten und Verteidigung, gewissen optionalen Voraussetzungen. Ferner ist die Konsultation durch die Regierung als blosser Soll-Vorschrift ausgestaltet. Das Resultat der Kommissionen in der Schweiz im Rahmen einer Konsultation ähnelt jedoch hinsichtlich des Verpflichtungsgrades für die Regierung jenem des norwegischen Erweiterten Ausschusses. Es bindet die Regierung nicht. Dies bedeutet, dass sie sich über die abgegebene Stellungnahme hinwegsetzen kann. *Insgesamt weist die schweizerische Konsultationspflicht im Vergleich mit dem norwegischen Äquivalent einen höheren Verpflichtungsgrad auf; hinsichtlich des Verpflichtungsgrades des Konsultationsergebnisses bestehen allerdings keine nennenswerten Unterschiede zwischen den beiden Mitwirkungsinstrumenten.*

Die *unverbindlichen Stellungnahmen* des finnischen Ausschusses für auswärtige Angelegenheiten, die auch hinsichtlich Soft Law abgegeben werden können, haben für die Regierung keine bindende Wirkung; sie können allerdings zur Meinungsbildung beitragen und politischen Druck erzeugen. *In der Schweiz existiert diese Mitwirkungsart für die Bundesversammlung nicht.*

D. An der Mitwirkung an Soft Law beteiligte parlamentarische Organe

Frage 13: Welcher Art von Organen gewährt der rechtliche Rahmen der Schweiz die parlamentarischen Mitwirkungsinstrumente im Bereich des Soft Law im Verhältnis zu den Vergleichsländern?

Die beteiligten parlamentarischen Organe unterscheiden sich v.a. hinsichtlich des jeweiligen Instrumentes; so stehen auch in der Schweiz die verschiedenen Mitwirkungsinstrumente unterschiedlichen parlamentarischen Organen bzw. teilweise einzelnen Ratsmitglieder zu. Da überdies in keinem der Vergleichsländer eine mit Art. 152 ParlG vergleichbare Norm besteht, ist eine *vergleichende Aussage* zu den beteiligten Organen nur schwer möglich.

1. Allgemeine Mitwirkungsinstrumente

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass im Bereich der allgemeinen Mitwirkungsinstrumente einzelne Parlamentsmitglieder, Gruppen von Parlamentarier und Parlamentarierinnen sowie parlamentarische Organe das Recht haben, an Informationen mittels der Informationsbeschaffungsrechte zu kommen. Die unverbindlichen Resolutionen werden in Belgien vom Gesamtparlament, in Deutschland vom Bundestag und in Frankreich vom Senat oder der Abgeordnetenversammlung, jeweils mittels Mehrheitsbeschlusses, verabschiedet.

2. Spezifisch für die Aussenpolitik konzipierte Mitwirkungsinstrumente

Im Bereich der spezifisch für die Aussenpolitik konzipierten Mitwirkungsinstrumente können die parlamentarischen Kommissionen bzw. Ausschüsse bei Soft Law mitwirken. In Finnland ist dies ein *ständiger* Ausschuss, dessen Geschäftsbereich die Aussenpolitik beinhaltet; in Norwegen dagegen ein *ad hoc* eingesetzter Ausschuss. Unterschiede ergeben sich überdies hinsichtlich der Rechtsgrundlagen für die Einsetzung der verschiedenen Ausschüsse. In Finnland ist der Ausschuss für auswärtige Angelegenheiten und Verteidigung mit Art. 97 finn. Verf. auf Verfassungsebene vorgesehen. In Norwegen dagegen wirkt der Erweiterte Ausschuss für auswärtige Angelegenheiten und Verteidigung mit, dessen Einsetzung mit Art. 16 Geschäftsordnung des norwegischen Parlaments auf Parlamentsverordnungsstufe vorgenommen wird. *In der Schweiz sind die Mitwirkungsberechtigten zum einen wie in Finnland die ständigen Kommissionen, deren Geschäftsbereich die Aussenpolitik beinhaltet sowie weiter die anderen zuständigen Kommissionen. Die Ausdifferenzierung, welche Kommissionen unter diese Begriffe fallen, richtet sich insb. nach den beiden Bestimmungen in den Geschäftsreglementen des Stände- und Nationalrates, wonach das jeweilige Büro die Sachbereiche der Kommissionen festlegt. Die Zuständigkeitsfestlegung der Mitwirkung an der Aussenpolitik wird demnach auf untergesetzlicher Stufe geregelt.*

V. Zusammenfassung und Fazit

Die parlamentarische Beteiligung an Soft Law ist in den Vergleichsländern weniger ausgereift als in der Schweiz. Für das Parlament oder einzelne parlamentarische Mitglieder und Organe gibt es kaum Möglichkeiten, sich an Soft Law zu beteiligen. Spezifisch und einzig für Soft Law konzipierte Mitwirkungsinstrumente existieren in den Vergleichsländern – ebenso wie in der Schweiz – nicht. Dagegen finden sich mit Art. 152 ParlG und Art. 5b RVOV Bestimmungen, die nicht ausschliesslich auf Soft Law anwendbar sind, jedoch unter anderem für Soft Law konzipiert wurden und dieses teilweise erfassen. In den Vergleichsländern existieren solche Normen, die – zumindest auch – für Soft Law konzipiert wurden, nicht.

Die Schweiz ist daher unter den in den Rechtsvergleich einbezogenen Ländern das einzige Land, das die parlamentarische Mitwirkung an Soft Law explizit normiert.

In den Vergleichsländern kann vereinzelt im Rahmen spezifisch für die Aussenpolitik ausgerichteter Mitwirkungsinstrumente bei Soft Law Einfluss genommen werden. Insb. besteht aber in keinem der Vergleichsländer eine solch ausgeprägte und ausdifferenzierte Informations- oder Konsultationspflicht, wie sie in Art. 152 ParlG vorzufinden ist. Vielmehr müssen die Parlamente in den Vergleichsländern auf die allgemeinen Mitwirkungsinstrumente zurückgreifen; in diesem Bereich ist die Einflussmöglichkeit jedoch insgesamt gering.

Angesichts der Tatsache, dass in den Vergleichsländern vorrangig die Exekutive für die Aussenpolitik zuständig ist, überrascht dies nicht. Die Besonderheit des «Verhältnisses zu gesamter Hand» in der Schweiz hat zur Folge, dass der Legislative eigene Verantwortung und ein eigener Gestaltungsauftrag in der Aussenpolitik zukommt. Die innerstaatliche Formung und Ausprägung des Willens bez. eines Soft Law-Vorhabens oder -Instrumentes fällt – als Teil des Völkerrechts und damit als ausserpolitischer Sachverhalt – freilich auch in den Zuständigkeitsbereich der Bundesversammlung. In den Vergleichsländern ist dies nicht so: Die grundsätzliche Kompetenzverteilung sieht vor, dass die Exekutive die überwiegende Verantwortung in der Aussenpolitik trägt und der Legislative nur ausnahmsweise bei ausserpolitischen Sachverhalten eine Mitwirkungsmöglichkeit zukommt, v.a. im Bereich, den die (verbindliche) Rechtsetzung, und somit die legislative Stammfunktion betrifft. Das Genehmigungserfordernis bei völkerrechtlichen Verträgen ist daher als Ausnahmenvorschrift zu charakterisieren. Eine über diese Genehmigungspflicht bei völkerrechtlichen Verträgen hinausgehende eigene Entscheidungskompetenz des Parlaments in der Aussenpolitik liegt in den Vergleichsländern nicht vor.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die Schweizer Rechtsordnung im Verhältnis zu den Vergleichsländern weitergehende parlamentarische Möglichkeiten zur Beteiligung an Soft Law vorsieht.

Anhang 1

Systematische Darstellung der potentiell auf Soft Law anwendbaren parlamentarischen Mitwirkungsinstrumente der Schweiz und der Vergleichsländer

(1) Land	(2) Spezifität des Mitwirkungsinstrument	(3) Konkretes Mitwirkungsinstrument	(4) Rechtsgrundlage	(5) Normstufe der Rechtsgrundlage	(6) Mitwirkungsorgan(e)	(7) Wirkung (insb. Verpflichtungsgrad für die Exekutive)	(8) Potentielle Anwendbarkeit auf Soft Law
Schweiz	<i>Allgemeine</i> parlamentarische Mitwirkungsinstrumente	<u>Individuelle Auskunfts- und Einsichtsrechte:</u> Einzelnen Ratsmitglieder steht das Recht zu, vom Bundesrat (vertrauliche) Informationen zu verlangen und in (vertrauliche) Unterlagen Einsicht zu nehmen.	Art. 169 Abs. 1 BV i.V.m. Art. 7 ParlG	Verfassung/ Gesetz	Ratsmitglieder	Informationen können erbeten werden (Holschuld); diese dürfen nicht allgemein zugänglich gemacht werden, sondern verbleiben im nicht-öffentlichen Raum. Bundesrat ist grundsätzlich zur Herausgabe der Informationen verpflichtet; Grenze bilden die in Art. 7 Abs. 2 ParlG benannten Gegenstände.	Ja, z.B. indem vertrauliche Unterlagen zu Soft Law-Vorhaben verlangt werden können.
		<u>Allgemeine Rechte auf Information der Kommissionen:</u> Die Kommissionen können im Rahmen ihres allgemeinen Informationsbeschaffungsrchts seitens des	Art. 153 Abs. 4 BV i.V.m. Art. 150 ParlG	Verfassung/ Gesetz	Alle Kommissionen (speziell den für Aussenpolitik zuständigen Kommissionen steht ein Informationsbeschaffungsrcht aus Art. 152 Abs. 5 ParlG zu)	Informationen können erbeten werden (Zugrecht); diese dürfen nicht allgemein zugänglich gemacht werden, sondern verbleiben im nicht-öffentlichen Raum. Bundesrat ist	Ja, z.B. indem in vertrauliche Unterlagen zu Soft Law-Vorhaben Einsicht genommen werden kann.

		Bundesrates Informationen verlangen.				grundsätzlich zur Herausgabe der Informationen verpflichtet; die Grenze bilden die in Art. 150 Abs. 2 ParlG benannten Gegenstände.	
		<u>Informationsvorstösse (Interpellation, Anfrage, Fragestunde des Nationalrates):</u> Das Parlament kann Auskünfte zur Regierungstätigkeit erlangen; Unterschied zwischen Anfrage und Interpellation: Anfrage wird nicht mehr im Rat behandelt, sondern ist mit Beantwortung durch Bundesrat erledigt. Daneben können Nationalratsmitglieder den zuständigen Bundesratsmitgliedern aktuelle Fragen in nationalrätlicher Fragestunde stellen.	Art. 169 Abs. 1, 171 Satz 1 BV i.V.m. Art. 6 Abs. 1 bzw. Art. 45 Abs. 1 Bst. a i.V.m. Art. 118 Abs. 1 Bst. c und d ParlG (Interpellation und Anfrage); Art. 169 Abs. 1 BV i.V.m. Art. 31 GRN (Fragestunde des Nationalrates)	Verfassung/ Gesetz (bez. Frage in nationalrätlicher Fragestunde: auch Verordnung)	Organe der Bundesversammlung (Fraktion oder Mehrheit einer Kommission) oder einzelne Ratsmitglieder, vgl. Art. 119 Abs. 1 ParlG (Interpellation und Anfrage); einzelne Nationalratsmitglieder (Fragestunde des Nationalrates)	Informationen können erbeten werden (Holschuld); diese werden öffentlich beantwortet. Die Grenze bildet das über Art. 7 Abs. 2 bzw. Art. 150 Abs. 2 hinausgehende Amtsgeheimnis.	Ja, z.B. indem Informationen zu einzelnen Soft Law-Vorhaben erbeten werden können.
		<u>Sonstige Aufträge (Motion, Postulat):</u> Dem Bundesrat kann ein konkreter Einzelauftrag erteilt werden, z.B. kann er mittels einer Motion zu einer bestimmten	Art. 171 Satz 1, 169 Abs. 1 BV i.V.m. Art. 6 Abs. 1 bzw. Art. 45 Abs. 1 Bst. a i.V.m.	Verfassung/ Gesetz	Organe d. Bundesversammlung (Fraktion oder Mehrheit einer Kommission) oder einzelne Ratsmitglieder, vgl. Art. 119 Abs. 1 ParlG	Nach Annahme durch die beiden Räte grundsätzlich rechtsverbindlich; Bundesrat kann Postulat nach Art. 124 Abs. 5 ParlG. mit	Ja, z.B. indem durch eine Motion der Bundesrat dazu verpflichtet wird, auf internationaler Ebene einen Prozess zu einem

		Massnahme verpflichtet werden (sog. Massnahmen-Motion).	Art. 118 Abs. 1 Bst. a und b ParlG			entspr. Begründung abschreiben; die Abschreibung einer Motion kann gem. Art. 122 Abs. 3 ParlG beantragt werden. Falls die Abschreibung durch beide Räte abgelehnt wird, <i>muss</i> der Bundesrat nach Art. 122 Abs. 5 ParlG die Motion erfüllen.	Soft Law-Instrument anzustossen.
		<u>Grundsatz- und Planungsbeschluss:</u> Vorentscheidungen, die festlegen, dass bestimmte Ziele anzustreben, Grundsätze und Kriterien zu beachten oder Massnahmen zu planen sind; sie werden im Rahmen eines (einfachen) Bundesbeschlusses (Art. 163 Abs. 2 BV) getroffen.	Art. 28 Abs. 1 ^{bis} Bst. c, Abs. 2 und Abs. 3 ParlG	Gesetz	Bundesversammlung	Bewegt sich zwischen rechtlich und politischer Natur; grundsätzlich rechtlich verbindlich, aber Bundesrat kann von ihnen abweichen, wenn er dies entsprechend begründet (Art. 28 Abs. 4 ParlG).	Nein, da Grundsatz- und Planungsbeschlüsse eher langfristige, übergeordnete Ziele zum Inhalt haben und es sich bei Soft Law eher um konkrete Projekte handelt.
	Spezifisch für die Aussenpolitik konzipierte parlamentarische Mitwirkungsinstrumente	<u>Erklärungen des Ständerates:</u> Zu wichtigen Ereignissen oder Problemen der Innen- oder Aussenpolitik kann der Ständerat auf schriftlichen Antrag eines einzelnen Ratsmitglieds oder einer Kommission eine Erklärung abgeben.	Art. 27 Abs. 1 GRS	Verordnung	Ständerat (auf schriftlichen Antrag eines einzelnen Ratsmitglieds oder einer Kommission)	Rechtlich unverbindliche Stellungnahme	Nein, da wohl ein konkretes Soft Law-Instrument oder Vorhaben nicht als «wichtige[s] [Ereignis]» im Sinne der Norm zu qualifizieren sein wird.

		<u>Erklärungen des Nationalrates:</u> Zu wichtigen Ereignissen oder Problemen der Innen- oder Aussenpolitik kann der Nationalrat auf Antrag der Mehrheit einer Kommission eine Erklärung abgeben.	Art. 32 Abs. 1 GRN	Verordnung	Ständerat (auf Antrag der Mehrheit einer Kommission)	Rechtlich unverbindliche Stellungnahme	Nein, da wohl ein konkretes Soft Law-Instrument oder Vorhaben nicht als «wichtige[s] [Ereignis]» im Sinne der Norm zu qualifizieren sein wird.
		<u>Genehmigung völkerrechtlicher Verträge:</u> Parlament genehmigt Abschluss, Änderung und Kündigung aller völkerrechtlichen Verträge (und per Analogieschluss: weitere anerkannte Völkerrechtsquellen wie Beschlüsse des internationalen Rechts und einseitige Rechtsakte sowie weitere formale, rechtsverbindliche Handlungsformen), es sei denn, der Bundesrat ist zum selbständigen Abschluss, Änderung oder Kündigung ermächtigt.	Art. 166 Abs. 2 BV und Art. 24 Abs. 2 ParlG, Art. 7a RVOG	Verfassung/ Gesetz (bez. Kündigung: nur Gesetz)	Bundesversammlung	Zustimmung zum Vertrag gilt als Ermächtigung des Bundesrates zur Ratifikation; Ablehnung des Vertrags ist für Bundesrat verpflichtend, d.h. er darf Vertrag nicht ratifizieren.	Nein, nur auf anerkannte Völkerrechtsquellen und weitere formale, rechtsverbindliche Handlungsformen anwendbar (insb. völkerrechtliche Verträge).
	Spezifisch für die Aussenpolitik und unter anderem für Soft Law konzipierte parlamentarische Mitwirkungsinstrumente	<u>Informationsbeschaffungsr echt der Kommissionen:</u> Die für die Aussenpolitik zuständigen Kommissionen oder andere zuständige Kommissionen können vom Bundesrat verlangen, zu irgendeinem	Art. 153 Abs. 4 BV i.V.m. Art. 152 Abs. 5 ParlG (<i>lex specialis</i>) i.V.m. Art. 150 ParlG	Verfassung/ Gesetz	Die für die Aussenpolitik zuständigen Kommissionen oder andere zuständige Kommissionen (derzeit APK-S, APK-N sowie alle weiteren Kommissionen, in deren	Informationen können erbeten werden (Holschuld); diese dürfen nicht allgemein zugänglich gemacht werden, sondern verbleiben im nicht-öffentlichen Raum.	Ja, grundsätzlich auch auf Soft Law anwendbar, da zu jeglichem ausserpolitischen Thema Informationen beschafft werden können; keine

	aussenpolitischen Thema informiert zu werden.	(<i>lex generalis</i>)		Geschäftsbereich das entsprechende aussenpolitische Informationsbegehren fällt)	Bundesrat ist grundsätzlich zur Herausgabe der Informationen verpflichtet; Grenze bilden die in Art. 150 Abs. 2 ParlG benannten Gegenstände.	Begrenzung auf wichtige Soft Law-Vorhaben oder Instrumente; setzt allerdings Vorwissen voraus.
	<u>Informationsrecht der Kommissionen:</u> Der Bundesrat informiert die für die Aussenpolitik zuständigen Kommissionen über «wichtige aussenpolitische Entwicklungen» (sowie über Weiterentwicklung konsultationspflichtiger Inhalte)	Art. 152 Abs. 2 ParlG (sowie Art. 152 Abs. 3 <i>in fine</i> ParlG)	Gesetz	Die Ratspräsidien und die für die Aussenpolitik zuständigen Kommissionen (derzeit APK-S und APK-N); die für die Aussenpolitik zuständigen Kommissionen leiten Informationen an andere zuständige Kommissionen weiter.	Der Bundesrat ist verpflichtet, die für die Aussenpolitik zuständigen Kommissionen zu den in Art. 152 Abs. 2 ParlG genannten Gegenstände von sich aus zu informieren (Bringschuld). Die Informationsweitergabe von Bundesrat an die Kommissionen ist jedoch nicht öffentlich, sondern unterliegt dem Geheimnisschutz. Die Grenze bilden die in Art. 150 Abs. 2 ParlG benannten Gegenstände.	Ja, z.B. indem die Kommission darüber informiert wird, dass die Schweiz beabsichtigt, ein wichtiges Soft Law-Vorhaben anzustossen bzw. daran teilzunehmen; über den groben Inhalt des Mandats zu wichtigen Soft Law Verhandlungen; über die Absicht, wichtigen Soft Law-Instrument beizutreten bzw. zuzustimmen oder sich diese «anzueignen».
	<u>Konsultationseinforderungsrecht der Kommissionen:</u> Die für die Aussenpolitik zuständigen Kommissionen sowie alle zuständigen Kommissionen können	Art. 152 Abs. 5 ParlG	Gesetz	Die für die Aussenpolitik zuständigen Kommissionen oder andere zuständige Kommissionen (derzeit APK-S, APK-N sowie alle weiteren Kommissionen,	Konsultation kann erbeten werden (Holschuld); Bundesrat hat die Pflicht, die verlangende Kommission zu konsultieren;	Ja, z.B. indem die Kommission darüber konsultiert wird, ob die Schweiz ein (unwichtiges oder wichtiges) Soft Law-Vorhaben anstossen

		verlangen, vom Bundesrat konsultiert zu werden.			in deren Geschäftsbereich das entsprechende aussenpolitische Konsultationsbegehren fällt)	Stellungnahme (Ausfluss der Konsultation) ist ohne verbindliche Wirkung; allerdings hat der Bundesrat die Pflicht, sich hiermit auseinandersetzen; der Austausch zwischen Bundesrat und den Kommissionen ist nicht öffentlich, sondern unterliegt dem Kommissionsgeheimnis	bzw. daran teilnehmen soll; zum groben Inhalt des Mandats zu wichtigen Soft Law-Verhandlungen; ob einem wichtigen Soft Law-Instrument beigetreten bzw. zugestimmt wird oder sich dieses die Schweiz «aneignet».
		<u>Konsultationsrecht der Kommissionen:</u> Der Bundesrat konsultiert die für die Aussenpolitik zuständigen Kommissionen zu «wesentlichen Vorhaben» im Bereich der Aussenpolitik sowie zu den «Richt- und Leitlinien zum Mandat für bedeutende internationale Verhandlungen», d.h. die Kommissionen können eine Stellungnahme zu den entsprechenden Konsultationsgegenständen abgeben	Art. 152 Abs. 3 ParlG i.V.m. Art. 5b RVOV	Gesetz/Verordnung	Die für die Aussenpolitik zuständigen Kommissionen (derzeit APK-S und APK-N)	Stellungnahme (Ausfluss der Konsultation) ist ohne verbindliche Wirkung; allerdings hat der Bundesrat die Pflicht, sich hiermit auseinandersetzen; der Austausch zwischen Bundesrat und den Kommissionen ist nicht öffentlich, sondern unterliegt dem Kommissionsgeheimnis	Ja, z.B. indem die Kommission darüber konsultiert wird, ob die Schweiz ein wichtiges Soft Law-Vorhaben anstossen bzw. daran teilnehmen soll; zum groben Inhalt des Mandats zu wichtigen Soft Law-Verhandlungen; ob einem wichtigen Soft Law-Instrument beigetreten bzw. zugestimmt wird oder sich dieses die Schweiz «aneignet».
	Ausschliesslich für Soft Law konzipierte Mitwirkungsinstrumente	Nicht vorhanden	-	-	-	-	-
Belgien		<u>Fragen:</u>	Art. 100 Abs. 2 i.V.m.	Verfassung/Verordnung	Mitglieder der Abgeordnetenversammlung	Informationen können erbeten werden	Ja, z.B. indem Informationen zu

		Schriftlich oder mündlich (Antwort dann entsprechend auch schriftlich oder mündlich) können Fragen an Minister/in gestellt werden	Art. 101 Abs. 1 belg. Verf., Art. 122, Art. 123 Geschäftsordnung der belg. Abgeordnete nkammer			(Holschuld); Informationsgewinnung als Voraussetzung für effektives parlamentarisches Handeln, jedoch verbleibt Information stets im «einseitigen Bereich».	einzelnen Soft Law-Vorhaben erbeten werden können.
	Allgemeine parlamentarische Mitwirkungsinstrumente	<u>Anfragen:</u> Grundsätzlich ähnlich zu blossen «Fragen»; Unterschied zu diesen ist, dass Anfragen keine Antwort, sondern einen Antrag (einfacher Antrag, Misstrauensantrag, Empfehlungsantrag) an die Regierung nach sich ziehen können	Art. 100 Abs. 2 i.V.m. Art. 101 Abs. 1 belg. Verf., Art. 133 Abs. 2 Geschäftsordnung der belg. Abgeordnete nkammer	Verfassung/ Verordnung	Mitglieder der Abgeordneten-kammer	Insb. für Soft Law relevante Empfehlungsanträge (<i>motion de recommandation</i>), die mit einer Anfrage verbunden sind: nicht verbindlich, aber politisch bedeutsam.	Ja, z.B. indem Informationen zu einzelnen Soft Law-Vorhaben erbeten werden können.
		<u>Resolution:</u> Parlament kann Resolution zu jedwedem Thema abgeben, das nicht in seiner Kompetenz liegt. Parlament kann auch durch Regierung aufgefordert werden, eine solche Empfehlung abzugeben	Nicht geregelt	-	Parlament	Resolution hat bloss empfehlenden Charakter: Unverbindliche Stellungnahme zu einem bestimmten Thema, aber: kann erhebliche politische Wirkung beinhalten.	Ja, z.B. indem durch Resolution parlamentarische Meinung zu bestimmtem Soft Law-Instrument kundgetan wird.
	Spezifisch für die Aussenpolitik konzipierte parlamentarische Mitwirkungsinstrumente	<u>Informationsrecht:</u> Informationsrecht der Abgeordneten-kammer hinsichtlich der EU und im	Art. 168 belg. Verf.	Verfassung	Parlament	Informationsgewinnung als Voraussetzung für effektives parlamentarisches Handeln, jedoch	Nein, da nur auf völkerrechtliche Verträge anwendbar.

		Spezifischen nur bei völkerrechtlichen Verträgen				verbleibt Information stets im «einseitigen Bereich».	
		<u>Zustimmung bei völkerrechtlichen Verträgen:</u> Grundsätzlich erfolgt der Abschluss der völkerrechtlichen Verträge auf föderaler wie gliedstaatlicher Ebene durch die Exekutive (König oder Regierungen); zuvor muss die Zustimmung der Abgeordnetenkommer bzw. des entsprechenden Parlamentes eingeholt werden	Art. 167 § 2, § 3 belg. Verf.	Verfassung	Abgeordnetenkommer auf föderaler Ebene bzw. jeweiliges Parlament auf gliedstaatlicher Ebene (Gemeinschaften/Regionen)	Parlamentarische Zustimmung zur völkerrechtlichen Verbindlichkeit massgebend.	Nein, da nur auf völkerrechtliche Verträge anwendbar.
	Spezifisch für die Aussenpolitik und unter anderem für Soft Law konzipierte parlamentarische Mitwirkungsinstrumente	Nicht vorhanden	-	-	-	-	-
	Ausschliesslich für Soft Law konzipierte Mitwirkungsinstrumente	Nicht vorhanden	-	-	-	-	-
Deutschland	Allgemeine parlamentarische Mitwirkungsinstrumente	<u>Aktuelle Stunde der Bundesregierung, Einzelfragen zur schriftlichen Beantwortung:</u> Abgeordnete können einmal pro Woche mündliche Fragen zur direkten Beantwortung	Art. 38 Abs. 1 Satz 2 dt. Verf. i.V.m. § 105 GOBT, Anlage 4 GOBT	Verfassung/GOBT nach h.M. autonome Satzung (unterhalb von	Jede/r einzelne/r Abgeordnete/r	Informationen können erbeten werden (Holschuld); Informationsgewinnung als Voraussetzung für effektives parlamentarisches Handeln, jedoch	Ja, z.B. indem Informationen zu einzelnen Soft Law-Vorhaben erbeten werden können.

	unmittelbar an Mitglieder der Bundesregierung richten. Grenze: sog. <i>Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung</i>		Verfassung und Gesetz)		verbleibt Information stets im «einseitigen Bereich».	
	<u>Zitierrecht:</u> Bundestag und seine Ausschüsse haben das Recht, die Anwesenheit eines oder mehrerer Mitglieder der Bundesregierung zu verlangen; das Mitglied der Bundesregierung hat Rede und Antwort zu stehen. Grenze: sog. <i>Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung</i>	Art. 43 Abs. 1 dt. Verf. (speziell für Ausschüsse konkretisiert und §§ 68 ff. GOBT)	Verfassung, konkretisiert für Ausschüsse: GOBT nach h.M. autonome Satzung (unterhalb von Verfassung und Gesetz)	Bundestag (einfache Mehrheit gem. Art. 42 Abs. 2 dt. Verf.), Mehrheit eines Ausschusses	Informationen können erbeten werden (Holschuld); Informationsgewinnung als Voraussetzung für effektives parlamentarisches Handeln, jedoch verbleibt Information stets im «einseitigen Bereich».	Ja, z.B. indem Informationen zu einzelnen Soft Law-Vorhaben erbeten werden können.
	<u>Kleine und Große Anfragen</u> Abgeordnete sowie Fraktionen haben das Recht, durch Kleine oder Große Anfrage von der Bundesregierung Informationen zu erhalten. Unterschied zwischen den beiden Arten ist, dass die Großen Anfragen im Plenum debattiert werden müssen, sofern dies fünf Prozent der Abgeordneten verlangen. Grenze: sog. <i>Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung</i>	Art. 38 Abs. 1 Satz 2 dt. Verf. i.V.m. §§ 100-104 GOBT	Verfassung/GOBT: nach h.M. autonome Satzung (unterhalb von Verfassung und Gesetz)	Mind. fünf Prozent der Abgeordneten oder mind. eine Fraktion	Informationen können erbeten werden (Holschuld); Informationsgewinnung als Voraussetzung für effektives parlamentarisches Handeln, jedoch verbleibt Information stets im «einseitigen Bereich».	Ja, z.B. indem Informationen zu einzelnen Soft Law-Vorhaben erbeten werden können.
	<u>Resolution:</u>	Nicht geregelt	-	Bundestag kann Resolution durch einen	Nach h.M. und der Rspr. des	Ja, z.B. indem durch Resolution Meinung zu

		Der Bundestag hat die Möglichkeit, jegliche Themen zu diskutieren und einen Beschluss darüber zu fassen.			sog. schlichten Parlamentsbeschluss herbeiführen (einfache Mehrheit gem. Art. 42 Abs. 2 dt. Verf.).	Bundesverfassungsgerichts: schlichte Parlamentsbeschlüsse sind rechtlich unverbindlich (politisch jedoch bedeutsam).	bestimmtem Soft Law-Instrument kundgetan wird.
Spezifisch für die Aussenpolitik konzipierte parlamentarische Mitwirkungsinstrumente	<u>Mitwirkung im Bereich der EU:</u> Im Rahmen der sog. <i>Integrationsverantwortung</i> haben Bundestag und Bundesrat umfassende Mitwirkungsrechte, so z.B. Informationsrechte, Beschlussfassungsrechte über Änderungen der Verträge, Recht zur Stellungnahme über Vorhaben der Bundesregierung	Art. 23 Abs. 2 Satz 1 dt. Verf. i.V.m. § 3 EUZBBG, §§ 1 ff. IntVG	Verfassung/ Gesetz	Bundestag, z.T. auch Bundesrat	Von jeweiligem Mitwirkungsinstrument abhängig; z.B. Informationsgewinnung als Voraussetzung für effektives parlamentarisches Handeln; Bundesregierung hat Stellungnahmen zu Rechtssetzungsakten berücksichtigen (jedoch bleibt es ihr nicht verwehrt, sich letzten Endes anders zu entscheiden).	Nein, da v.a. auf Rechtssetzungsakte der EU ausgerichtet.	
	<u>Zustimmung zu völkerrechtlichen Verträgen:</u> Die gesetzgebenden Körperschaften müssen vor der völkerrechtlichen Ratifikation durch die Exekutive Verträgen, welche die politischen Beziehungen des Bundes regeln oder sich auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung	Art. 59 Abs. 2 dt. Verf.	Verfassung	Die «für die Bundesgesetzgebung zuständigen Körperschaften» gem. Art. 76 ff. dt. Verfassung (insb. Bundestag, z.T. Bundesrat hinzukommend).	Parlamentarische Zustimmung zur völkerrechtlichen Verbindlichkeit massgebend.	Nein, da nur auf völkerrechtliche Verträge anwendbar.	

		beziehen, zustimmen, indem sie ein sog. «Vertragsgesetz» verabschieden.					
	Spezifisch für die Aussenpolitik und unter anderem für Soft Law konzipierte parlamentarische Mitwirkungsinstrumente	Nicht vorhanden	-	-	-	-	-
	Ausschliesslich für Soft Law konzipierte Mitwirkungsinstrumente	Nicht vorhanden	-	-	-	-	-
Finnland	Allgemeine parlamentarische Mitwirkungsinstrumente	<u>Fragen:</u> Einzelne Abgeordnete haben das Recht, Mitglieder der Regierung zu jedwedem Thema ihres Zuständigkeitsbereichs zu befragen.	Art. 45 finn. Verf.	Verfassung	Einzelne Abgeordnete	Informationen können erbeten werden (Holschuld); Informationsgewinnung als Voraussetzung für effektives parlamentarisches Handeln, jedoch verbleibt Information stets im «einseitigen Bereich».	Ja, z.B. indem Informationen zu einzelnen Soft Law-Vorhaben erbeten werden können.
		<u>Interpellationen:</u> Gruppe von Abgeordneten kann eine Anfrage an die Regierung oder einzelne Minister/innen stellen, die spätestens 15 Tage später in einer Plenarsitzung beantwortet werden muss.	Art. 43 finn. Verf.	Verfassung	Mind. 20 Abgeordnete	Informationen können erbeten werden (Holschuld); Informationsgewinnung als Voraussetzung für effektives parlamentarisches Handeln, jedoch verbleibt Information stets im «einseitigen Bereich».	Ja, z.B. indem Informationen zu einzelnen Soft Law-Vorhaben erbeten werden können.

Spezifisch für die Aussenpolitik konzipierte parlamentarische Mitwirkungsinstrumente	<u>Informations(beschaffungs) recht:</u> Informationsrecht des Ausschusses für auswärtige Angelegenheiten über aussen- und sicherheitspolitische Angelegenheiten. Dieser bekommt Information <i>auf Anfrage</i> und <i>bei Bedarf</i> . Der Grosse Ausschuss hat dieses Recht für Angelegenheiten der EU.	Art. 97 Abs. 1 finn. Verf.	Verfassung	Ausschuss für auswärtige Angelegenheiten bzw. Grosser Ausschuss	«auf Anfrage»: Holschuld des entsprechenden Ausschusses; «bei Bedarf»: Bringschuld der Regierung; Informationsgewinnung als Voraussetzung für effektives parlamentarisches Handeln, jedoch verbleibt Information stets im «einseitigen Bereich».	Ja, z.B. indem Informationen zu einzelnen Soft Law-Vorhaben erbeten werden können.
	<u>Stellungnahme des Ausschusses für auswärtige Angelegenheiten:</u> Der/die Präsident/in des Ausschusses für auswärtige Angelegenheiten kann nach Erhalt einer Information der Regierung nach o.g. Weg (Informationsrecht) eine Plenardebatte im Ausschuss für auswärtige Angelegenheiten erreichen; danach kann der Ausschuss für auswärtige Angelegenheiten eine Stellungnahme an Regierung oder Minister/in abgeben.	Art. 97 Abs. 3 finn. Verf.	Verfassung	Ausschuss für auswärtige Angelegenheiten	Rechtlich unverbindlich, politisch bedeutsam	Ja, z.B. indem durch Stellungnahme des Ausschusses für auswärtige Angelegenheiten Meinung zu bestimmtem Soft Law-Instrument kundgetan wird.
	<u>Billigung der völkerrechtlichen Verträge und andere internationale Verpflichtungen:</u>	Art. 94 finn. Verf.	Verfassung	Parlament	Parlamentarische Zustimmung zur völkerrechtlichen	Nein, da nur auf völkerrechtliche Verträge und andere internationale

		Parlament muss völkerrechtliche Verträge und andere internationale Verpflichtungen billigen, wenn sie in den gesetzgeberischen Bereich fallen, von erheblicher Bedeutung sind oder sich sonst aus der Verfassung ergibt, dass das Parlament sie billigen muss. Dies gilt ebenso für die Kündigung solcher Verträge.				Verbindlichkeit massgebend.	Verpflichtungen und damit unmittelbar völkerrechtlich bindende Instrumente anwendbar.
	Spezifisch für die Aussenpolitik und unter anderem für Soft Law konzipierte parlamentarische Mitwirkungsinstrumente	Nicht vorhanden [<i>Auch nicht das obgenannte Informationsrecht des Ausschusses für auswärtige Angelegenheiten über aussen- und sicherheitspolitische Angelegenheiten, da dieses nicht unter anderem für Soft Law konzipiert wurde</i>]	-	-	-	-	-
	Ausschliesslich für Soft Law konzipierte Mitwirkungsinstrumente	Nicht vorhanden	-	-	-	-	-
Frankreich	Allgemeine parlamentarische Mitwirkungsinstrumente	<u>Anfragen an generelle Regierungstätigkeit und Fragen an die Regierung:</u> Einzelne Abgeordnete können generell Auskunft hinsichtlich der Regierungstätigkeit erlangen.	Art. 48 Abs. 6 franz. Verf. sowie allg. Praxis	Verfassung	Einzelne Abgeordnete	Informationen können erbeten werden (Holschuld); Informationsgewinnung als Voraussetzung für effektives parlamentarisches Handeln, jedoch verbleibt Information	Ja, z.B. indem Informationen zu einzelnen Soft Law-Vorhaben erbeten werden können.

						stets im «einseitigen Bereich».	
		<u>Resolutionen:</u> Der Senat bzw. die Abgeordnetenversammlung kann eine Resolution abgeben, es sei denn, sie enthält einen Misstrauensantrag oder eine Weisung an die Regierung. In diesem Fall ist die Resolution von vorneherein unzulässig und wird von der Regierung nicht auf die parlamentarische Tagesordnung zur Abstimmung gesetzt.	Art. 34-1 Abs. 1 und Abs. 2 franz. Verf. i.V.m. Art. 1-6 Organgesetz Nr. 2009-403 vom 15.04.2009	Verfassung/ Gesetz	Senat und Abgeordnetenversammlung	Rechtlich unverbindlich, aber politisch bedeutsam.	Ja, z.B. indem durch Resolution parlamentarische Meinung zu bestimmtem Soft Law-Instrument kundgetan wird.
	<i>Spezifisch für die Aussenpolitik</i> konzipierte parlamentarische Mitwirkungsinstrumente	<u>Konsultation bei Gesetzgebungsakten der EU:</u> Regierung überbringt Senat und Nationalversammlung Gesetzesvorhaben der EU. Das Parlament kann hierzu eine Stellungnahme abgeben.	Art. 88-4 Abs. 2 franz. Verf.	Verfassung	Senat/Nationalversammlung	Rechtlich unverbindlich, aber politisch bedeutsam.	Nein, da nur auf Gesetzgebungsakte – und damit bindende Akte – der EU anwendbar
<u>Zustimmung bei völkerrechtlichen Verträgen:</u> Zum Abschluss oder zur Ratifikation eines Friedens-, oder Handelsvertrages, eines Vertrags über eine internationale Organisation, Verträge, die		Art. 53 Abs. 1 franz. Verf.	Verfassung	Parlament	Parlamentarische Zustimmung zur völkerrechtlichen Verbindlichkeit massgebend.	Nein, da nur auf völkerrechtliche Verträge anwendbar	

		Verpflichtungen für die Staatsfinanzen nach sich ziehen, Bestimmungen gesetzlicher Art ändern, den Personenstand betreffen oder die Abtretung, den Tausch oder Erwerb von Staatsgebieten beinhalten, muss ein Gesetz verabschiedet werden.					
	Spezifisch für die Aussenpolitik und unter anderem für Soft Law konzipierte parlamentarische Mitwirkungsinstrumente	Nicht vorhanden	-	-	-	-	-
	Ausschliesslich für Soft Law konzipierte Mitwirkungsinstrumente	Nicht vorhanden	-	-	-	-	-
Italien	Allgemeine parlamentarische Mitwirkungsinstrumente	<u>Fragen und Interpellationen:</u> Einzelne Parlamentarier/innen können schriftliche Fragen zu spezifischen Themen an einzelne Minister/innen stellen. Unterschied zwischen Frage und Interpellation: Interpellation fragt nach der einer Entscheidung zugrundeliegenden Intention der Regierung; Fragen dagegen zielen darauf ab, herauszufinden,	Art. 128 ff. Geschäftsordnung der ital. Abgeordnete ntkammer; Art. 145 ff. Geschäftsordnung des ital. Senates	Verordnung	Einzelne Parlamentarier/innen der Abgeordneten-kammer bzw. des Senats	Informationen können erbeten werden (Holschuld); Informationsgewinnung als Voraussetzung für effektives parlamentarisches Handeln, jedoch verbleibt Information stets im «einseitigen Bereich».	Ja, z.B. indem Informationen zu einzelnen Soft Law-Vorhaben erbeten werden können

		ob eine bestimmte Tatsache wahr ist oder ob die Regierung eine bestimmte Massnahme ergriffen hat oder ergreifen wird.					
		<u>Motionen des Senats/der Abgeordneten-kammer:</u> Eine durch Senat oder Abgeordneten-kammer bestätigte Motion hat zum Inhalt, dass eine bestimmte Massnahme/ein bestimmtes Verhalten der Regierung erfolgen soll. Sie kann durch einzelne Senator/-innen bzw. Abgeordnete an Senat bzw. Abgeordneten-kammer beantragt werden, die hierüber per Mehrheitsbeschluss entscheiden.	Art. 157 Geschäftsordnung des ital. Senates; Art. 110 Geschäftsordnung der ital. Abgeordnete n-kammer	Verordnung	Senat: Antrag: Mindestes 8 Senator/innen, Annahme: Mehrheitsbeschluss Abgeordneten-kammer: Antrag: Ein Fraktionsvorsitzender oder 10 Abgeordnete Annahme: Mehrheitsbeschluss	Keine rechtliche Verpflichtung für die Regierung, die beantragte Massnahme durchzuführen, allerdings erheblicher politischer Druck.	Ja, z.B. indem die Regierung dazu aufgefordert wird, ein bestimmtes Soft Law-Instrument nicht zu unterzeichnen
	Spezifisch für die Aussenpolitik konzipierte parlamentarische Mitwirkungsinstrumente	<u>Mitwirkung bei Angelegenheiten der EU:</u> Die einzelnen Kommissionen haben die Möglichkeit hinsichtlich Angelegenheiten der EU mitzuwirken, z.B. können sie Stellungnahmen abgeben hinsichtlich EU-Gesetzesvorhaben oder der Umsetzung von Urteilen des EuGH abgeben.	Art. 144, 144-ter Geschäftsordnung des ital. Senats; Art. 126, 127-bis, Geschäftsordnung der ital. Abgeordnete n-kammer	Verordnung	Zuständige Kommissionen sowie Kommission für die EU	Keine rechtliche Verbindlichkeit für die Regierung, jedoch erheblicher politischer Druck.	Nein, da v.a. im Bereich der EU-Rechtsetzung und Überprüfung von nationalem Recht anwendbar.

		<u>Zustimmung bei völkerrechtlichen Verträgen:</u> Zum Abschluss oder zur Ratifikation eines Vertrags, der politischer Natur ist oder der Schiedsverfahren oder Vorschriften über die Rechtspflege vorsieht oder der Gebietsveränderungen, finanzielle Belastungen oder Abänderungen von Gesetzen zur Folge hat, muss ein Gesetz verabschiedet werden.	Art. 80 Abs. 1 ital. Verf.	Verfassung	Senat und Abgeordnetenkammer	Parlamentarische Zustimmung zur völkerrechtlichen Verbindlichkeit massgebend.	Nein, da nur auf völkerrechtliche Verträge anwendbar.
	Spezifisch für die Aussenpolitik und unter anderem für Soft Law konzipierte parlamentarische Mitwirkungsinstrumente	Nicht vorhanden	-	-	-	-	-
	Ausschliesslich für Soft Law konzipierte Mitwirkungsinstrumente	Nicht vorhanden	-	-	-	-	-
Norwegen	Allgemeine parlamentarische Mitwirkungsinstrumente	<u>Anfragen und Fragen:</u> Einzelne Abgeordnete können der Regierung oder einzelnen Minister/innen schriftlich oder mündlich Anfragen stellen, um an Informationen zu kommen; Fragen können darüber hinaus von einzelnen Abgeordneten an andere Abgeordnete gestellt werden.	§§ 68 ff. Geschäftsordnung des norw. Parlaments	Parlamentsverordnung	Einzelne Abgeordnete	Informationen können erbeten werden (Holschuld); Informationsgewinnung als Voraussetzung für effektives parlamentarisches Handeln, jedoch verbleibt Information stets im «einseitigen Bereich».	Ja, z.B. indem Informationen zu einzelnen Soft Law-Vorhaben erbeten werden können.

		<p><u>Anhörungen des Ausschusses für auswärtige Angelegenheiten und Verteidigung:</u> Der Ausschuss für auswärtige Angelegenheiten und Verteidigung kann Personen laden und diese zu einem bestimmten Thema befragen oder Informationen erbeten.</p>	<p>§ 27 Geschäftsordnung des norw. Parlaments</p>	<p>Parlamentsverordnung</p>	<p>Auf Antrag von 1/3 der Mitglieder des Ausschusses für auswärtige Angelegenheiten und Verteidigung</p>	<p>Informationen können erbeten werden (Holschuld); Informationsgewinnung als Voraussetzung für effektives parlamentarisches Handeln, jedoch verbleibt Information stets im «einseitigen Bereich»; jedoch: Die angefragten Personen haben keine Rechtspflicht, vor dem Ausschuss zu erscheinen und sich befragen zu lassen bzw. die Kommission zu informieren.</p>	<p>Ja, z.B. indem Informationen zu einzelnen Soft Law-Vorhaben erbeten werden können.</p>
	<p>Spezifisch für die Aussenpolitik konzipierte parlamentarische Mitwirkungsinstrumente</p>	<p><u>Konsultation des Erweiterten Ausschusses für auswärtige Angelegenheiten und Verteidigung:</u> Die Regierung soll den Erweiterten Ausschuss für auswärtige Angelegenheiten und Verteidigung anhören und mit ihm diskutieren, bevor <i>wichtige Entscheidungen</i> getroffen werden. <i>In besonderen Fällen</i> kann sodann der genannte Ausschuss dem Parlament</p>	<p>§ 16 Abs. 2 Geschäftsordnung des norw. Parlaments</p>	<p>Parlamentsverordnung</p>	<p>Erweiterter Ausschuss für auswärtige Angelegenheiten und Verteidigung (dieser Ausschuss wird nur einberufen, wenn der/die Parlamentspräsident/in es für notwendig erachtet, oder auf Antrag des Premier- oder Aussenministers/in, oder auf Antrag von 1/3 der Mitglieder des Ausschusses für auswärtige Angelegenheiten, vgl.</p>	<p>Stellungnahmen durch den Erweiterten Ausschuss für auswärtige Angelegenheiten und Verteidigung an das Parlament sind unverbindlich. Inwiefern der Erweiterte Ausschuss Einfluss hat, ist umstritten, z.T. wird er nur als Werkzeug der Regierung gesehen.</p>	<p>Ja, z.B. indem durch Stellungnahme des Erweiterten Ausschusses für auswärtige Angelegenheiten und Verteidigung Meinung zu bestimmtem Soft Law-Instrument kundgetan wird.</p>

	eine Empfehlung unterbreiten.			§ 16 Abs. 4 Geschäftsordnung des norw. Parlaments)		
	<u>Konsultation des Ausschusses für die Europäische Union:</u> Regierung muss bei Angelegenheiten betreffend den EWR und zu Verträgen zwischen Norwegen und der EU den Ausschuss für die Europäische Union konsultieren, dies bedeutet, nach schriftlicher oder mündlicher Kommunikation kann der Ausschuss eine Stellungnahme dazu abgeben, wie sich die Regierung sich bez. eines bestimmten Aspekts verhalten soll; auch kann eine solche Stellungnahme strategische Ratschläge beinhalten.	§ 17 Abs. 1 Geschäftsordnung des norw. Parlaments	Parlamentsverordnung	Ausschuss für die Europäische Union	Rechtlich unverbindlich, aber politisch bedeutsam.	Nein, da vorrangig auf allgemeine völkerrechtliche Verträge hinsichtlich EU sowie EWR ausgerichtet.
	<u>Zustimmung bei völkerrechtlichen Verträgen:</u> Das Parlament muss vor der Ratifikation eines völkerrechtlichen Vertrages, der Angelegenheiten von besonderer Wichtigkeit regelt sowie eines	Art. 26 Abs. 2 norw. Verf.	Verfassung	Parlament	Parlamentarische Zustimmung zur völkerrechtlichen Verbindlichkeit massgebend.	Nein, da nur auf völkerrechtliche Verträge und analog auf weiter unmittelbar rechtsverbindliche Völkerrechtsquellen anwendbar.

		Vertrages, dessen Inkrafttreten ein neues Gesetz oder einen Beschluss des Parlaments erfordert, zustimmen. Entsprechend wird das parlamentarische Zustimmungserfordernis auf weitere unmittelbar rechtsverbindliche Völkerrechtsquellen angewendet.					
	Spezifisch für die Aussenpolitik und unter anderem für Soft Law konzipierte parlamentarische Mitwirkungsinstrumente	Nicht vorhanden [<i>Auch nicht das obgenannte Konsultationsrecht des Erweiterten Ausschusses für auswärtige Angelegenheiten und Verteidigung, da dieses nicht unter anderem für Soft Law konzipiert wurde</i>]	-	-	-	-	-
	Ausschliesslich für Soft Law konzipierte Mitwirkungsinstrumente	Nicht vorhanden	-	-	-	-	-

Literaturverzeichnis

Die nachstehenden Publikationen werden mit dem bzw. den Namen der Autoren- bzw. Autorinnen sowie bei mehreren Publikationen eines Autors oder einer Autorin zusätzlich mit dem kursiv gesetzten Stichwort zitiert; Abweichungen davon werden in dieser Liste angegeben.

BERMAN, AYELET/DUQUET, SANDERIJN/PAUWELYN, JOOST/WESSEL, RAMES A./WOUTERS, JAN (Hrsg.), *Informal International Lawmaking: Case Studies*, Den Haag 2012.

BIAGGINI, GIOVANNI, *Orell Füssli Kommentar (OFK), BV Kommentar. Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft*, 2. Aufl., Zürich u.a. 2017 (zit.: BIAGGINI, OFK BV, nach Art. und Rdn.)

BOTHE, MICHAEL, *Private Normunternehmer im Völkerrecht: Gedanken zur Fortentwicklung des Völkerrechts durch nicht-staatliche Institutionen*, in: Holger Hestermeyer/Doris König/Nele Matz-Lück/Volker Röben/Anja Seibert-Fohr/Peter-Tobias Stoll/Silja Vöneky (Hrsg.), *Coexistence, cooperation and solidarity: Liber amicorum Rüdiger Wolfrum*, Band II, Leiden 2011, S. 1399-1412.

BOYLE, ALAN, *Soft Law in International Law-Making*, in: Malcolm Evans (Hrsg.), *International Law*, 5. Aufl., Oxford 2018, S. 119-137.

BRUMMER, CHRIS, *Soft Law and the Global Financial System. Rule Making in the 21st Century*, New York 2012.

CÁRDENAS CASTAÑEDA, FABIÁN AUGUSTO, *A Call for Rethinking the Sources of International Law: Soft Law and the Other Side of the Coin*, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional* 13 (2013), S. 355-403.

CHARLESWORTH, HILARY, *Law-Making and Sources*, in: James Crawford/Martti Koskeniemi (Hrsg.), *The Cambridge Companion to International Law*, Cambridge 2012, S. 187-202.

COMBACAU, JEAN/SUR, SERGE, *Droit international public*, 12. Aufl., Issy-les-Moulineaux 2016.

COTTIER, THOMAS, *Der Strukturwandel des Aussenwirtschaftsrechts*, *Swiss Revue of International and European Law/Schweizerische Zeitschrift für internationales und europäisches Recht/Revue suisse de droit international et européen* 29 (2019), S. 203-229.

COTTIER, THOMAS, *Front-Loading Trade Policy-Making in the European Union: Towards a Trade Act*, *European Yearbook of International Economic Law* 2017, S. 35-59.

DIGGELMANN, OLIVER, *Verletzt die «Standardabkommen-Praxis» der Bundesversammlung die Bundesverfassung?* *Schweizerisches Zentralblatt* 115 (2014), S. 219-322.

EHRENZELLER, BERNHARD, *Aussenpolitische Handlungsfähigkeit und Verfassung: Eine Betrachtung aus der Sicht der neuen schweizerischen Bundesverfassung*, in: Hans-Joachim Cremer/Thomas Giegerich/Dagmar Richter/Andreas Zimmermann (Hrsg.), *Tradition und Weltoffenheit des Rechts: Festschrift für Helmut Steinberger*, Berlin 2002, S. 703-731.

EHRENZELLER, BERNHARD, *Bundesversammlung*, in: Oliver Diggelmann/Maya Hertig Randall/Benjamin Schindler (Hrsg.), *Verfassungsrecht der Schweiz. Droit constitutionnel suisse*, Band III: Verfassungsorgane, Verfahren, Bereichsverfassungen, Zürich u.a. 2020, S. 1699-1721.

EHRENZELLER, BERNHARD, *Legislative Gewalt und Aussenpolitik: eine rechtsvergleichende Studie zu den parlamentarischen Entscheidungskompetenzen des deutschen Bundestages, des amerikanischen Kongresses und der schweizerischen Bundesversammlung im auswärtigen Bereich*, Basel 1993.

EHRENZELLER, BERNHARD/SCHINDLER, BENJAMIN/SCHWEIZER, RAINER J./VALLENDAR, KLAUS A. (Hrsg.), *Die Schweizerische Bundesverfassung. St. Galler Kommentar*, 3. Aufl., Zürich 2014 (zit.: AUTOR/IN, in: SGK BV, nach Art. und Rdn.).

EPINEY, ASTRID/KERN, MARKUS, *Aussenverfassung*, in: Oliver Diggelmann/Maya Hertig Randall/Benjamin Schindler (Hrsg.), *Verfassungsrecht der Schweiz. Droit constitutionnel suisse*, Band III: Verfassungsorgane, Verfahren, Bereichsverfassungen, Zürich u.a. 2020, S. 2151-2182.

ERRASS, CHRISTOPH, *Verfahren zwischen Verfassungsorganen im Bund*, in: Oliver Diggelmann/Maya Hertig Randall/Benjamin Schindler (Hrsg.), *Verfassungsrecht der Schweiz. Droit constitutionnel suisse*, Band III: Verfassungsorgane, Verfahren, Bereichsverfassungen, Zürich u.a. 2020, S. 2007-2024.

FAJARDO TERESA, *Oxford Bibliographies: Soft Law*, Stand: 02.11.2017, abrufbar unter <www.oxfordbibliographies.com/view/document/obo-9780199796953/obo-9780199796953-0040.xml> (zuletzt abgerufen am 29.11.2021).

FEUZ, ROLAND, *Materielle Gesetzesbegriffe. Inhalt und Tragweite. Dargestellt insbesondere anhand von Art. 164 Abs. 1 der neuen Bundesverfassung*, Bern 2002.

FRIESENHAHN, ERNST, *Erster Beratungsgegenstand: Parlament und Regierung im modernen Staat*, Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer 1958, S. 9-65.

GÄCHTER, THOMAS, 5. Teil: Demokratisch-rechtsstaatliche Prozesse, Überblick, in: Giovanni Biaggini/Thomas Gächter/Regina Kiener (Hrsg.), *Staatsrecht*, 3. Aufl., Zürich/St. Gallen 2021, S. 299-307.

GAMMELTOFT-HANSEN, THOMAS, *The Normative Impact of the Global Compact on Refugees*, *International Journal of Refugee Law* 30 (2018), S. 605-610.

GLASER ANDREAS/MÜLLER CARLA, *Die Mitwirkung der Bundesversammlung beim Abschluss völkerrechtlicher Verträge*, in: Andreas Müller/Werner Schroeder (Hrsg.), *Demokratische Kontrolle völkerrechtlicher Verträge: Perspektiven aus Österreich und der Schweiz*, Wien 2017, S. 25-42.

GRAF, MARTIN/THELER, CORNELIA/VON WYSS, MORITZ (Hrsg.), *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis der Schweizerischen Bundesversammlung, Kommentar zum*

Parlamentsgesetz (ParlG) vom 13. Dezember 2002, Basel 2014 (zit.: AUTOR/IN, in: Kommentar ParlG, nach Art. und Rdn.).

HÄFELIN, ULRICH/HALLER, WALTER/KELLER, HELEN/THURNHERR, DANIELA, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 10. Aufl., Zürich u.a. 2020.

HÄFELIN, ULRICH/MÜLLER, GEORG/UHLMANN, FELIX, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Aufl., Zürich/St. Gallen, 2020.

HANGARTNER, YVO/KLEY, ANDREAS, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich 2000.

HENRY, CLEOPATRA E., The Carriage of Dangerous Goods by Sea: The Role of the International Maritime Organization in International Legislation, New York 1985.

JAAG, TOBIAS, Die Verordnung im schweizerischen Recht, Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht 112 (2011), S. 629-659.

KIRGIS, FREDERIC L., *Shipping*, in: Oscar Schachter/Christopher C. Joyner (Hrsg.), United Nations Legal Order, Band 2, New York 1995, S. 732-752.

KIRGIS, FREDERIC L., *Specialized Law-Making Processes*, in: Oscar Schachter/Christopher C. Joyner (Hrsg.), United Nations Legal Order, Band 1, New York 1995, S. 109-168.

KISCHEL, UWE, Rechtsvergleichung, München 2015.

KLABBERS JAN, The Redundancy of Soft Law, Nordic Journal of International Law 65 (1996), S. 167-182.

KLECZEWSKI, ANNE-GRACE/PRETELLI, ILARIA/WESTERMARK, HENRIK, Participation du Parlement dans le domaine du droit souple – rapports juridiques nationaux, E-Avis SIR 2021-03 (zit.: SIR-Bericht).

KRAMER, ERNST, Juristische Methodenlehre, 4. Aufl., Bern 2013.

KUNZ, RAFFAELA/PETERS, ANNE, Voting Down International Law? Lessons from Switzerland for Compensatory Constitutionalism, Blogbeitrag vom 03.12.2018, <<https://voelkerrechtsblog.org/de/voting-down-international-law/>> (zuletzt abgerufen am 29.11.2021).

LAGOUTTE, STEPHANIE/GAMMELTOFT-HANSEN, THOMAS/CERONE, JOHN, Introduction: Tracing the Roles of Soft Law in Human Rights, in: Stephanie Lagoutte/Thomas Gammeltoft-Hansen/John Cerone (Hrsg.), Tracing the Roles of Soft Law in Human Rights, Oxford 2016, S. 1-13.

LANZ, MATTHIAS, Bundesversammlung und Aussenpolitik. Möglichkeiten und Grenzen parlamentarischer Mitwirkung, Zürich/St. Gallen 2020.

LIVER, PETER, Der Begriff der Rechtsquelle, in: Rechtsquellenprobleme im schweizerischen Recht, in: Festgabe der Rechts- und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät für den schweizerischen Juristenverein, Zeitschrift des Bernischen Juristenvereins 91bis (1955), S. 1-55.

MALINVERNI, GIORGIO/HOTTELIER, MICHEL/HERTIG RANDALL, MAYA/FLÜCKIGER, ALEXANDRE, *Droit Constitutionnel*, Volume I: L'Etat, 4. Aufl., Bern 2021.

MARTENET, VINCENT/DUBEY, JACQUES (Hrsg.), *Commentaire Romand, Constitution fédérale*, Basel 2021 (zit.: AUTOR/IN, in: *Commentaire Romand*, nach Art. und Rdn.).

MÖLLERS, CHRISTOPH, *Transnationale Behördenkooperation*. Verfassungs- und völkerrechtliche Probleme transnationaler administrativer Standardsetzung, *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* 65 (2005), S. 351-389.

MÖLLERS, CHRISTOPH, *Netzwerk* als Kategorie des Organisationsrechts – Zur juristischen Beschreibung dezentraler Steuerung, in: Janbernd Oebbecke (Hrsg.), *Nicht-normative Steuerung in dezentralen Systemen*, Stuttgart 2005, S. 285-302.

MÜLLER, GEORG/UHLMANN, FELIX, *Elemente einer Rechtsetzungslehre*, 3. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2013.

NAEF, FRANCESCO, *Soft Law und Gewaltenteilung*, *Aktuelle Juristische Praxis/Pratique Juridique Actuelle* 2015, S. 1109-1121.

OESCH, *Verfassungswandel durch Globalisierung und Europäisierung*, in: Oliver Diggelmann/Maya Hertig Randall/Benjamin Schindler (Hrsg.), *Verfassungsrecht der Schweiz. Droit constitutionnel suisse*, Band I: Grundlagen, Demokratie, Föderalismus, Zürich u.a. 2020, S. 137-160.

PAUWELYN, JOOST, *Informal International Lawmaking: Framing the Concept and Research Questions*, in: Joost Pauwelyn/Ramses A. Wessel/Jan Wouters (Hrsg.), *Informal International Lawmaking*, Oxford 2012, S. 13-34.

PAUWELYN, JOOST/WESSEL, RAMSES A. /WOUTERS, JAN (Hrsg.), *Informal International Lawmaking*, Oxford 2012.

PAUWELYN, JOOST/WESSEL, RAMSES A./WOUTERS, JAN, *Informal International Lawmaking: An Assessment and Template to Keep It Both Effective and Accountable*, in: Joost Pauwelyn/Ramses A. Wessel/Jan Wouters (Hrsg.), *Informal International Lawmaking*, Oxford 2012, S. 500-537.

PAUWELYN, JOOST/WESSEL, RAMSES A./WOUTERS, JAN, *When Structures Become Shackles: Stagnation and Dynamics in International Lawmaking*, *European Journal of International Law* 25 (2014), S. 733-763.

PETERS, ANNE, *The Global Compact for Migration: To Sign or Not to Sign?* EJIL:Talk!, Blogbeitrag vom 21.11.2018, abrufbar unter <www.ejiltalk.org/the-global-compact-for-migration-to-sign-or-not-to-sign/> (zuletzt abgerufen am 29.11.2021).

PETERS, ANNE/PETRIG, ANNA, *Völkerrecht: Allgemeiner Teil*, Zürich/Basel/Genf 2020.

PETRIG, ANNA, *Art. 141 – Fakultatives Referendum*, in: Anne Benoît/Alexandre Flückiger/Christine Guy-Ecabert/Colette Rossat-Favre/Sophie Weerts (Hrsg.), *Révision*

imaginaire de la Constitution fédérale. Mélanges en hommage au Prof. Luzius Mader, Basel 2018, S. 260-265.

PETRIG, ANNA, Das *Referendum* zum Beitritt zu internationalen Organisationen: Nach 40 Jahren Bestand ein (überflüssiges) Relikt? Zeitschrift für Schweizerisches Recht 136/I (2017), S. 339-366.

PETRIG, ANNA, *Democratic Participation* in International Lawmaking in Switzerland after the 'Age of Treaties', in: Helmut P. Aust/Thomas Kleinlein (Hrsg.), *Encounters between Foreign Relations Law and International Law: Bridges and Boundaries*, 2021, S. 180-212.

PETRIG, ANNA, Die demokratische Mitwirkung an der Entstehung und Umsetzung rechtsetzender *Beschlüsse* internationalen Rechts, *Swiss Revue of International and European Law/Schweizerische Zeitschrift für internationales und europäisches Recht/Revue suisse de droit international et européen* 25 (2015), S. 507-537.

PETRIG, ANNA, Sind die parlamentarische Genehmigung und das Referendum im Aussenbereich auf völkerrechtliche Verträge beschränkt? Eine Untersuchung anhand von *Kompetenztransfers* an Völkerrechtsakteure, *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* 78 (2018), S. 93-146.

PETRIG, ANNA, Unconventional Law for Unconventional Ships? The Role of *Informal Law* in the International Maritime Organization's Quest to Regulate Maritime Autonomous Surface Ships, in: Natalie Klein (Hrsg.), *Unconventional Lawmaking in the Law of the Sea*, Oxford 2021 (im Druck).

PETROV, ANTON O., *Expert Laws of War. Restating and Making Law in Expert Processes*, Cheltenham 2020.

REILING, KATHARINA, Anwendung des Grundsatzes der Völkerrechtsfreundlichkeit auf rechtsunverbindliche internationale Standards, *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* 78 (2018), S. 311-338.

REIMER, FRANZ, Das Parlamentsgesetz als Steuerungsmittel und Kontrollmaßstab, in: Wolfgang Hoffmann-Riem/Eberhard Schmidt-Aßmann/Andreas Voßkuhle (Hrsg.), *Grundlagen des Verwaltungsrechts, Band 1: Methoden. Maßstäbe. Aufgaben. Organisation*, 2012, S. 585-675.

RHINOW, RENÉ/SCHEFER, MARKUS/UEBERSAX, PETER, *Schweizerisches Verfassungsrecht*, 3. Aufl., Basel 2016.

ROBERTS, ANTHEA/SIVAKUMARAN, SANDESH, The Theory and Reality of the Sources of International Law, in: Malcolm D. Evans (Hrsg.), *International Law*, 5. Aufl., Oxford 2018, S. 89-118.

RUFFERT, MATTHIAS/WALTER, CHRISTIAN, *Institutionalisiertes Völkerrecht. Das Recht der Internationalen Organisationen und seine wichtigsten Anwendungsfelder. Ein Studienbuch*, 2. Aufl., München 2015.

SÄGESSER, THOMAS, *Neuordnung* der Erlassformen der Bundesversammlung, *Aktuelle Juristische Praxis/Pratique Juridique Actuelle* 1998, S. 677-686.

SÄGESSER, THOMAS, *Parlamentarische Informations- und Konsultationsrechte*, Aktuelle Juristische Praxis/Pratique Juridique Actuelle 2002, S. 382-388.

SÄGESSER, THOMAS, Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG) vom 21. März 1997, Bern 2007 (zit.: SÄGESSER, RVOG, nach Art. und Rdn.).

SÄGESSER, THOMAS, Teil II: Kommentar, in: Thomas Sägeser (Hrsg.), *Die Bundesbehörden. Bundesversammlung – Bundesrat – Bundesgericht. Kommentar, Beiträge und Materialien zum 5. Titel der schweizerischen Bundesverfassung*, Bern 2000.

SANDS, PHILIPPE/KLEIN, PIERRE, *Bowett's Law of International Institutions*, 6. Aufl., London 2009.

SCHERMERS, HENRY G./BLOKKER, NIELS M., *International Institutional Law. Unity within Diversity*, 6. Aufl., Leiden/Boston 2018.

SEIDL-HOHENVELDERN, IGNAZ/LOIBL, GERHARD, *Das Recht der Internationalen Organisationen einschließlich der Supranationalen Gemeinschaften*, 7. Aufl., Köln u.a. 2000.

SEILER, HANSJÖRG, *Gewaltenteilung. Allgemeine Grundlagen und schweizerische Ausgestaltung*, Bern 1994.

SHELTON, DINAH, *Soft Law*, in: David Armstrong (Hrsg.), *Routledge Handbook of International Law*, New York 2009, S. 68-80.

SINZ, MAREIKE, *Internationales Soft Law und Fragen nach parlamentarischer Zustimmung. Eine Betrachtung im Rahmen eines deutsch-französisch-schweizerischen Rechtsvergleichs*, Zürich 2022 (im Druck).

SKUBISZEWSKI, KRZYSZTOF, *A New Source of the Law of Nations: Resolutions of International Organisations*, in: Pierre Lalive/Jacques Freymond (Hrsg.), *Receuil d'études de droit international en hommage à Paul Guggenheim*, Genève 1968, S. 508-520.

THÜRER, DANIEL, *Soft Law*, *The Max Planck Encyclopedias of International Law* (online-Ausgabe), März 2009, abrufbar unter <<https://opil.ouplaw.com>> (zuletzt abgerufen am 29.11.2021) (zit. nach Rdn.).

TRIPET, FLORIAN, *Ein Instrument der parlamentarischen Mitwirkung im Bereich der schweizerischen Aussenpolitik: Die Information und Konsultation gemäss Art. 152 Parlamentsgesetz*, *Cahier de l'Institut de hautes études en administration publique* 270/2012, Chavannes-Lausanne 2012.

TSCHANNEN, PIERRE, *Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft*, 5. Aufl., Bern 2021.

TSCHANNEN, PIERRE/ZIMMERLI, ULRICH/MÜLLER, MARKUS, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 4. Aufl., Bern 2014.

UHLMANN, FELIX/BINDER, IRIS, *Verwaltungsverordnungen in der Rechtsetzung: Gedanken über Pechmarie*, *LeGes* 20 (2009), S. 151-174.

UHLMANN, FELIX/HOFSTETTER, DAVID, Die Verordnung aus dem Blickwinkel der Rechtsetzungslehre, Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht 113 (2012), S. 453-479.

VON BOGDANDY, ARMIN/DANN, PHILIPP/GOLDMANN, MATTHIAS, Völkerrecht als öffentliches Recht: Konturen eines rechtlichen Rahmens für Global Governance, Der Staat 49 (2010), S. 23-50.

WALDMANN, BERNHARD/BELSER, EVA M./EPINEY, ASTRID (Hrsg.), Basler Kommentar. Schweizerische Bundesverfassung (BV), Basel 2015 (zit.: AUTOR/IN, in: BSK BV, nach Art. und Rdn.).

WEIL, PROSPER, Towards Relative Normativity in International Law? The American Journal of International Law 77 (1983), S. 413-442.

WOUTERS, JAN/HAMID, LINDA, Custom and Informal International Lawmaking, in: Curtis A. Bradley (Hrsg.), Custom's Future. International Law in a Changing World, Cambridge 2016, S. 332-359.

ZWEIGERT, KONRAD/KÖTZ, HEIN, Einführung in die Rechtsvergleichung, 3. Aufl., Tübingen 1996.

Materialienverzeichnis

Schweiz (chronologisch geordnet)

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Neuordnung des Staatsvertragsreferendums vom 23.10.1974, BBl 1974 II 1133 (zit.: Botschaft Neuordnung Staatsvertragsreferendum).

Bericht der Kommission des Nationalrates zur Parlamentsreform vom 16.05.1991, BBl 1991 III 617.

Botschaft zum Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG) vom 20.10.1993, BBl 1993 III 997 (zit.: Botschaft RVOG).

Bericht der von den Staatspolitischen Kommissionen der eidgenössischen Räte eingesetzten Expertenkommission zur Kompetenzverteilung zwischen Bundesversammlung und Bundesrat vom 15.12.1995, BBl 1996 II 428 (zit.: Bericht SPK Expertenkommission Kompetenzverteilung).

Botschaft über eine neue Bundesverfassung vom 20.11.1996, BBl 1997 I 1 (zit.: Botschaft neue BV)

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

Bundesversammlung. Organisation, Verfahren, Verhältnis zum Bundesrat. Zusatzbericht der Staatspolitischen Kommissionen der eidgenössischen Räte zur Verfassungsreform. Stellungnahme des Bundesrates vom 9. Juni 1997, BBl 1997 III 1484.

Botschaft zum Bundesgesetz über die Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik des Bundes vom 15.12.1997, BBl 1998 II 1163 (zit.: Botschaft BGMK).

Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates zum Parlamentsgesetz vom 01.03.2001, BBl 2001 3467 (zit.: Bericht SPK-N ParlG).

Bericht der Staatspolitischen Kommission des Ständerats zur vorläufigen Anwendung von völkerrechtlichen Verträgen vom 18.11.2003, BBl 2004 761 (zit.: Bericht SPK-S vorläufige Anwendung).

Botschaft zum Bundesgesetz über die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht vom 01.02.2006, BBl 2006 2829 (zit.: Botschaft FINMAG).

Botschaft zum Bundesgesetz über die von der Schweiz als Gaststaat gewährten Vorrechte, Immunitäten und Erleichterungen sowie finanziellen Beiträge vom 13.09.2006, BBl 2006 8017 (zit.: Botschaft GSG).

Message relatif à la loi fédérale sur les privilèges, les immunités et les facilités, ainsi que sur les aides financières accordés par la Suisse en tant qu'Etat hôte du 13 septembre 2006, FF 2006 7603 (zit.: Message concernant la loi sur l'Etat hôte).

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 04.07.2012, BBl 2012 7465 (zit.: Botschaft zur beschränkten Tragweite).

Parlamentarische Initiative 14.433, Empfehlungen und Beschlüsse der OECD und ihrer Sonderorganisationen. Pflicht zur Information und Konsultation der zuständigen Legislativkommissionen, eingereicht von Thomas Aeschi vom 20.06.2014 (zit.: Parlamentarische Initiative 14.433 (Aeschi) vom 20.06.2014).

Parlamentarische Initiative 14.474, Zuständigkeiten des Parlamentes im Bereich der Aussenpolitik und der innerstaatlichen Gesetzgebung beibehalten, eingereicht von Marco Romano am 12.12.2014, (zit.: Parlamentarische Initiative 14.474 (Romano) vom 12.12.2014).

Botschaft zur Genehmigung des Klimaübereinkommens von Paris vom 21.12.2016, BBl 2017 317 (zit.: Botschaft Klimaübereinkommen).

Bericht des Bundesrats vom 26. Juni 2019, Konsultation und Mitwirkung des Parlaments im Bereich von Soft Law in Erfüllung des Postulates 18.4104 (zit.: BR, Mitwirkungsbericht).

Vertrauliche Dokumente (chronologisch geordnet)

Département fédéral des affaires étrangères, Direction du droit international public, Document de synthèse.

Aussenpolitische Kommission des Ständerates, Protokoll vom 18.02.2016

Bericht des Bundesrates über die erweiterte Beteiligung des Parlaments im Bereich der Aussenpolitik zuhanden der APK-S vom 23.03.2016.

Aussenpolitische Kommission des Ständerates, Protokoll vom 14.04.2016.

Aussenpolitische Kommission des Ständerates, Protokoll vom 12.05.2016.

Aussenpolitische Kommission des Nationalrates, Protokoll vom 27.06.2016.

Eidgenössisches Department für auswärtige Angelegenheiten, Auftrag 1 – Übersicht über die Auffassungen zum Soft Law, Anhang des Schreibens des Generalsekretariats des EDA vom 11.08.2019.

Botschaft zum UNO-Migrationspakt vom 03.02.2021, BBl 2021 359 (zit.: Botschaft UNO-Migrationspakt).

International (alphabetisch geordnet)

Basler Ausschuss für Bankenaufsicht, Basel I: International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards vom 15.07.1988.

Basler Ausschuss für Bankenaufsicht, Basel II: International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards: A Revised Framework vom 10.06.2004.

Basler Ausschuss für Bankenaufsicht, Basel III: A Global Regulatory Framework for More Resilient Banks and Banking Systems vom 01.06.2011.

Globaler Pakt für eine sichere, geordnete und reguläre Migration [Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration], angenommen von der UNO-Generalversammlung am 19.12.2018, UN Doc. A/Res/73/195 (zit.: Migrationspakt).

Internationaler Gerichtshof, Gutachten vom 08.07.1996, Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, ICJ Reports 1996, S. 226-267 (zit.: IGH, Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, nach S. und Rdn.).

Meeting of the High Contracting Parties to the Convention on Prohibitions or Restrictions on the Use of Certain Conventional Weapons Which May Be Deemed to Be Excessively Injurious or to Have Indiscriminate Effects, Final Report of 13 December 2019, Annex III: Guiding Principles affirmed by the Group of Governmental Experts on Emerging Technologies in the Area of Lethal Autonomous Weapons System, UN Doc. CCW/MSP/2019/9.

Montreux Document on Pertinent International Legal Obligations and Good Practices for States Related to Operations of Private Military and Security Companies During Armed Conflict, 17 September 2008 (zit.: Montreux Dokument).

San Remo Manual on International Law Applicable to Armed Conflicts at Sea, 2 June 1994.

Standard for Automatic Exchange of Financial Account Information in Tax Matters, 15 July 2014, Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes (zit.: Standard for Automatic Exchange of Financial Account Information in Tax Matters).

UNO-Menschenrechtsausschuss, General Comment No. 36, Article 6: Right to Life vom 3. September 2019, UN Doc. CCPR/C/GC/36.

UNO-Menschenrechtsausschuss, Views Adopted By the Committee Under Article 5 (4) of the Optional Protocol, Concerning Communication No. 3042/2017 vom 28. April 2021, UN Doc. CCPR/C/130/D/3042/2017.

UNO-Menschenrechtsrat, Resolution vom 06.10.2020, Mandat du groupe de travail intergouvernemental à composition non limitée chargé d'élaborer le contenu d'un cadre réglementaire international relatif à la réglementation, à la supervision et au contrôle des activités des entreprises de services de sécurité et de défense, UN Doc. A/HRC/RES/45/16.

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
allg.	allgemein
APK	Aussenpolitische Kommissionen des National- und Ständerats
APK-N	Aussenpolitische Kommission des Nationalrats
APK-S	Aussenpolitische Kommission des Ständerats
Art.	Artikel
AS	Amtliche Sammlung des Bundesrechts
Aufl.	Auflage
BBI	Bundesblatt
belg.	belgisch
bez.	bezüglich
BGE	Entscheidungen des Bundesgerichts, Amtliche Sammlung
BGer	Schweizerisches Bundesgericht
BGMK	Bundesgesetz über die Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik des Bundes vom 22. Dezember 1999 (SR 138.1)
BR	Bundesrat
BSK BV	Basler Kommentar zur Schweizerischen Bundesverfassung
Bst.	Buchstabe
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101)
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (Deutschland)
BVers	Bundesversammlung
bzw.	beziehungsweise
d.h.	das heisst
ders.	derselbe
dgl.	dergleichen
diesbez.	diesbezüglich
dt.	deutsch
E.	Erwägung
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten

EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EU	Europäische Union
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Union
EUZBGG	Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union (Deutschland)
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
f./ff.	folgende
FF	Feuille fédérale
FINMA	Schweizerische Finanzmarktaufsicht
finn.	finnisch
Fn.	Fussnote
franz.	französisch
gem.	gemäss
GOBT	Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (Deutschland)
GRN	Geschäftsreglement des Nationalrates vom 3. Oktober 2003 (SR 171.13)
GRS	Geschäftsreglement des Ständerates vom 20. Juni 2003 (SR 171.14)
GSG	Bundesgesetz über die von der Schweiz als Gaststaat gewährten Vorrechte, Immunitäten und Erleichterungen sowie finanziellen Beiträge vom 22. Juni 2007 (SR 192.12)
GVG	Bundesgesetz vom 23. März 1962 über den Geschäftsverkehr der Bundesversammlung sowie über die Form, die Bekanntmachung und das Inkrafttreten ihrer Erlasse vom 1. Dezember 1962 (SR 171.11)
h.L.	herrschende Lehre
h.M.	herrschende Meinung
Hrsg.	Herausgeber/innen
i.d.R.	in der Regel
i.S.v.	im Sinne von

i.V.m.	in Verbindung mit
i.w.S.	im weiten Sinne
IASB	International Accounting Standards Board
IFRS	International Financial Reporting Standards
IGH/ICJ	Internationaler Gerichtshof
IMO	International Maritime Organization (Internationale Seeschiffahrtsorganisation)
inkl.	inklusive
insb.	insbesondere
IntVG	Gesetz über die Wahrnehmung der Integrationsverantwortung des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union (Deutschland)
ital.	italienisch
KPCS	Kimberley Process Certification Scheme
lat.	lateinisch
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
mind.	mindestens
MoU	Memorandum of Understanding
NATO	Nordatlantische Vertragsorganisation
norw.	norwegisch
Nr./No.	Nummer
o.g.	oben genannt
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)
OFK BV	Orell Füssli Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
ParIG	Bundesgesetz über die Bundesversammlung vom 13. Dezember 2002 (SR 171.10)
PISA	Programme for International Student Assessment

PublG	Bundesgesetz über die Sammlungen des Bundesrechts und das Bundesblatt vom 18. Juni 2004 (SR 170.512)
PublV	Verordnung über die Sammlungen des Bundesrechts und das Bundesblatt vom 7. Oktober 2015 (SR 170.512.1)
PVK	Parlamentarische Verwaltungskontrolle
Rdn.	Randnummer
Rspr.	Rechtsprechung
RVOG	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997 (SR 172.010)
RVOV	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25. November 1998 (SR 172.010.1)
S.	Seite
SGK-BV	St. Galler Kommentar zur Schweizerischen Bundesverfassung
SIR	Schweizerische Institut für Rechtsvergleichung
SNB	Schweizerische Nationalbank
sog.	sogenannte
SPK	Staatspolitische Kommissionen des National- und Ständerats
SPK-N	Staatspolitische Kommission des Nationalrats
SPK-S	Staatspolitische Kommission des Ständerats
SR	Systematische Rechtssammlung
StGB	Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937 (SR 311.0)
u.a.	unter anderem
u.E.	unseres Erachtens
u.U.	unter Umständen
UN Doc.	Dokument der Vereinten Nationen
UN/UNO	United Nations Organisation (Vereinte Nationen)
usw.	und so weiter
v.	vom
v.a.	vor allem

VASR	Verordnung über die anerkannten Standards zur Rechnungslegung vom 21. November 2012 (SR 221.432)
Verf.	Verfassung
vgl.	vergleiche
VStR	Bundesgesetz über das Verwaltungsstrafrecht vom 22. März 1974 (SR 313.0)
WADA	Welt Anti-Doping Agentur
WVRK	Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge vom 23. Mai 1969 (SR 0.111)
z.B.	zum Beispiel
z.T.	zum Teil
Ziff.	Ziffer
zit. n.	zitiert nach