

Die schweizerische Bundesversammlung und das Völkerrecht – Spurensuche zwischen Verfassungsrecht und politischer Praxis

Martin Wyss*

Bundesamt für Justiz, Bern, Schweiz

martin.wyss@bj.admin.ch

Abstract	903
Keywords	904
I. Einleitung	904
II. Verfassungsrahmen für Rollen und Prozesse von Bundesversammlung und Bundesrat	905
1. „Verantwortung zur gesamten Hand“ vs. ...	905
2. ... Kampf um Gestaltungsprärogativen	907
a) Kampfzone Soft Law	908
b) Kampfzone Verhältnis zur EU	910
c) Kampfzone Neutralität	911
III. Genehmigung von Staatsverträgen als Dauerkampfzone	913
1. Genehmigungspraxis von Bundesversammlung und Bundesrat	914
2. Wenig Handlungsformen für einen langen Wunschzettel des Parlaments	915
a) Parlamentarisches Plazet für Vorbehalte und Erklärungen	917
b) Ratifikationsermächtigung unter Vorbehalt?	918
3. Genehmigungsbefugnis und Staatsvertragsreferendum	919
IV. Ausblick?	921
Summary: The Swiss Federal Assembly and International Law – Searching for Traces Between Constitutional Law and Political Practice	922
Keywords	923

Abstract

Die verfassungsrechtliche Rolle des Parlaments in der Aussenpolitik im Allgemeinen und bei der Weiterentwicklung des für die Schweiz massgeblichen Völkerrechts lässt sich auf keinen einfachen Nenner bringen. Im Kleinstaat Schweiz pendelt das Rollenverständnis des Parlaments hin und her zwischen Bindungsängsten, Isolationssorgen und dem Wunsch nach aktiver Mitverantwortung. Die Bundesverfassung formuliert nur sehr sparsam, was

* Der Autor ist stellvertretender Leiter des Fachbereichs 2 für Rechtsetzung im Bundesamt für Justiz (Bern), Titularprofessor an der Universität Bern und Lehrbeauftragter Rechtsetzungslehre.

die Bundesversammlung als Parlament auf dem Gebiet der Außenpolitik zu leisten hat. Die politische Praxis hat dem parlamentarischen Selbstverständnis neue Umrisslinien verliehen: Die Frage nach dem richtigen Verhältnis zu Europa, die Stellung und Bedeutung von Soft Law und die Konkretisierung des Neutralitätsrechts standen im Vordergrund. Das Parlament versucht die Instrumente, die die Bundesverfassung und das Parlamentsrecht ihm zur Verfügung halten, aktiv weiterzuentwickeln: Konsultationsrechte werden intensiv beansprucht und bei der Genehmigung von Staatsverträgen manifestiert sich ein Wille zur aktiven Mitgestaltung.

Keywords

Außenpolitik (Schweiz) – Schweizerische Bundesversammlung – Staatsvertragsabschlusskompetenz – Neutralität – soft law

I. Einleitung

Ein institutioneller Blick auf den Tagungsgegenstand muss sich der Frage zuwenden, wer der Freund des Völkerrechts sein könnte, wer dem Völkerrecht die Freundschaft aufkünden oder sie ihm antragen dürfte. In diesem ständigen Annäherungs- und Abgrenzungsprozess, der gerade im Kleinstaat Schweiz geprägt ist von einem Hin und Her zwischen Bindungsängsten, Isolationssorgen und Mitgestaltungsverantwortung, lassen sich verfassungsrechtliche Rolle und politisches Selbstverständnis des Parlaments auf keinen einfachen, historisch kontingenten Nenner bringen. Die Haltung der Schweiz zum Völkerrecht mag auch geprägt sein von den Tatsachen, dass sie mit *Emer de Vattel* einen Begründer des modernen Völkerrechts für sich beanspruchen kann, dass sie sich als „Heimat“ des Genfer Rechts betrachtet und dass sie sich mit ihrer traditionellen Gast- und Sitzstaatenpolitik aktiv um die institutionelle Sicherung des Völkerrechts bemüht.¹ Die Bundesverfassung (BV) formuliert nur sehr sparsame Erwartungen an das, was die „oberste Gewalt

¹ „Die Präsenz der internationalen Organisationen in der Schweiz“, so der Bundesrat in seiner Botschaft zum Gaststaatengesetz, „hat seit dem 19. Jahrhundert zur Ausstrahlung unseres Landes in der Welt beigetragen und gestattet es der Schweiz, einen bedeutsamen Beitrag an die Entwicklung des Völkerrechts und seiner Umsetzung zu leisten. Sie bietet darüber hinaus eine wertvolle Plattform für die Aussenpolitik unseres Landes.“ (BB1 2006 8017, S. 8025 f.)

im Bund“ (Art. 148 Abs. 1 BV), also die von den Kammern National- und Ständerat gebildete Bundesversammlung als Parlament auf dem Gebiet der Außenpolitik zu leisten hat. Es war wohl vor allem die nie abgeschlossene Suche nach einem stimmigen Verhältnis zu Europa, die rechtlich wenig gefestigte Handlungsräume für das Parlament zutage gefördert hat. Entsprechend hat das Parlament selbst in den letzten drei Jahrzehnten sein Profil geschärft. Die vergleichsweise prominente Rolle, die die Verfassung den Stimmberechtigten mit dem Staatsvertragsreferendum und den Kantonen² bei der Gestaltung des Völkerrechts einräumt, haben diese Entwicklung beeinflusst.

Die folgende Darstellung will einige wenige aktuelle Entwicklungen vorstellen, an denen sich die Rolle ablesen lässt, die das schweizerische Parlament bei der „Beziehungspflege“ zum Völkerrecht einnehmen will. Es handelt sich um Schlaglichter auf eine subjektive Auswahl von Themenfeldern, die weder Vollständigkeit anstrebt oder rechtsvergleichende Seitenblicke riskieren mag, noch eine verfassungsrechtliche oder institutionengeschichtliche Vertiefung verspricht.

II. Verfassungsrahmen für Rollen und Prozesse von Bundesversammlung und Bundesrat

1. „Verantwortung zur gesamten Hand“ vs. ...

Die Bundesverfassung steckt die Verantwortungsbereiche von Exekutive und Legislative nur grobmaschig ab: Der Bundesrat, die aus sieben Mitgliedern zusammengesetzte und als Kollegialorgan handelnde Exekutivspitze, „besorgt“ die auswärtigen Angelegenheiten und vertritt die Schweiz „nach aussen“; allerdings hat er die Mitwirkungsrechte der Bundesversammlung zu wahren (Art. 184 Abs. 1 BV). Die Bundesversammlung ihrerseits beteiligt sich an der Gestaltung der Außenpolitik und beaufsichtigt die Pflege der internationalen Beziehungen (Art. 166 Abs. 1 BV). Das grobmaschige normative Muster setzt sich auch in der innerparlamentari-

² Gemäß Art. 55 Abs. 1 BV wirken die Kantone „an der Vorbereitung aussenpolitischer Entscheide mit“, die ihre Zuständigkeiten oder wesentlichen Interessen betreffen. Siehe dazu das Bundesgesetz vom 22.12.1999 über die Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik des Bundes (BGMK, SR 138.1), das in der politischen Praxis allerdings ein Schattendasein fristet. Zur Bedeutung der Verfassungsnorm siehe *Bernhard Waldmann*, in: *Bernhard Waldmann/Eva M. Belser/Astrid Epiney* (Hrsg.), *Schweizerische Bundesverfassung (BV): Basler Kommentar*, Basel: Helbing Lichtenhahn 2015, Art. 55 BV, Rn. 17.

schen Struktur fort: Beide Parlamentskammern, National- und Ständerat, kennen Aussenpolitische Kommissionen (APK), die sich mit Fragen des Völkerrechts befassen³. Wie die beiden Kammern beraten und verhandeln auch sie unabhängig voneinander. Darüber hinaus gibt es keine institutionalisierten Fora für die parlamentarische Behandlung von ausenpolitischen und völkerrechtlichen Fragen. Diese sind indessen nicht exklusiv den APKs zugewiesen, sondern werden gemäß dem jeweiligen Sachbereich von den anderen Legislativkommissionen behandelt und für die Plenarberatungen in den jeweiligen Parlamentskammern vorbereitet. Die Kommissionen können wechselseitig mit „Mitberichten“ Anliegen einbringen oder Forderungen formulieren.⁴

Die Beteiligung der Bundesversammlung⁵ erfolgt zur Hauptsache über das ihr zugewiesene Genehmigungsrecht für Staatsverträge (dazu unten Ziff. III.), über die Informationspflichten des Bundesrates gegenüber den Ratspräsidien und den APKs von National- und Ständerat⁶ und insbesondere über die Konsultationsrechte dieser beiden Kommissionen.⁷ Eigenständige ausenpolitische Handlungsmöglichkeiten stehen der Bundesversammlung kaum zu. Während sogenannte außerparlamentarische Kommissionen und „schweizerische Interessengruppen wie Verbände und Nichtregierungsorganisationen“ in die *Vorbereitungs- und Folgearbeiten zu internationalen Konferenzen und Verhandlungen* einbezogen werden und in die Verhandlungsdelegationen aufgenommen werden können,⁸ fehlen ausdrückliche Vorgaben darüber, ob und wie sich auch parlamen-

³ Weder das ParlG noch die Ratsreglemente von National- und Ständerat (SR 171.13 und SR 171.14) äußern sich zum Aufgabenkreis der APKs; die Reglemente halten lediglich fest, dass es Aussenpolitische Kommissionen gibt. Zu den allgemeinen Aufgaben solcher, in Art. 153 BV verfassungsrechtlich verankerten ständigen Kommissionen siehe Art. 44 ParlG.

⁴ Siehe Art. 49 Abs. 4 ParlG; zur Praxis siehe *Ruth Lüthi*, in: Martin Graf/Cornelia Theler/Moritz von Wyss (Hrsg.), *Kommentar zum Parlamentsgesetz*, Basel: Helbing Lichtenhahn 2014, Art. 49 ParlG, Rn. 16 ff.

⁵ Siehe zum Ganzen auch *Matthias Lanz*, *Bundesversammlung und Aussenpolitik*, St. Gallen: Dike 2020.

⁶ Art. 152 Abs. 2 Bundesgesetz über die Bundesversammlung (ParlG, SR 171.10).

⁷ Art. 152 Abs. 3 ParlG, siehe auch das inhaltlich unbegrenzte „Zugrecht“ nach Art. 152 Abs. 5 ParlG. Die Stellungnahmen der Kommissionen sind – vom Sonderfall der vorläufigen Anwendung von Staatsverträgen und der dringlichen Kündigung von Staatsverträgen abgesehen (siehe Art. 152 Abs. 3ter ParlG) – für den Bundesrat nicht verbindlich, doch gehen Parlament und Bundesrat von der Vorstellung aus, dass der Bundesrat begründungspflichtig ist, wenn er von einer entsprechenden Stellungnahme abweichen will.

⁸ Z. 15 f. der bundesrätlichen Richtlinien v. 9.12.2022 über die Entsendung von Delegationen an internationale Konferenzen, BBl 2022 3078. Zum Einbezug der Kantone in Verhandlungsdelegationen siehe *Thomas Pfisterer*, in: Bernhard Ehrenzeller et al. (Hrsg.), *Die Schweizerische Bundesverfassung: St. Galler Kommentar*, 3. Aufl., Zürich/St. Gallen: Dike 2014, Art. 55 BV, Rn. 76 ff.

tarische Vertretungen an internationalen Verhandlungen beteiligen könnten.⁹ Weil sich im Milizparlament schweizerischer Prägung die Rollen nicht immer trennscharf unterscheiden lassen, kann es in der Praxis durchaus vorkommen, dass Ratsmitglieder als Vertretungen von Interessengruppierungen in Verhandlungsdelegationen aufgenommen werden. Das Parlament bzw. die entsprechenden Delegationen haben bisweilen eine auffällige Eigeninitiative auf dem diplomatischen Parkett entwickelt – zuletzt etwa der erwartungsgemäß medial durchorchestrierte Besuch der Nationalratspräsidentin in der Ukraine, oder die Idee einer SVP-Delegation, Taiwan zu besuchen.

In der jüngeren Vergangenheit ist es wiederholt zu Friktionen zwischen Bundesrat und Bundesversammlung gekommen, die auf ein divergierendes Verständnis der verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsordnung zurückzuführen sind.

2. ... Kampf um Gestaltungsprärogativen

Die Aussenpolitischen Kommissionen haben verschiedentlich *bemängelt, sie seien nicht oder ungenügend informiert und konsultiert* worden. Dieses Unbehagen hat nun in zwei inhaltlich identischen Motionen¹⁰ deutlichen Ausdruck gefunden. Beide APKs fordern darin, dass „in Form eines Erlasses sicherzustellen“ sei, „dass in der Bundesverwaltung departementsübergreifend einheitliche und systematische Verfahren bezüglich der Information und Konsultation der zuständigen parlamentarischen Kommissionen in der Aussenpolitik eingeführt und umgesetzt werden“. In seiner Stellungnahme vom 16. November 2022 hat der Bundesrat darauf hingewiesen, dass er am 30. September 2022 „mehrere zusätzliche Massnahmen“ beschlossen habe, „um die Ausübung der Mitwirkungsrechte des Parlaments im Bereich der Aussenpolitik zu stärken“. Zudem sei er bereit, „via den Erlass von Richtlinien die einheitliche Anwendung der bestehenden Verwaltungsverfahren sicherzustellen“.

Der Forderung nach Abhilfe gegen den von ihnen konstatierten Missstand haben die Räte Ende 2022 mit einer weiteren parlamentarischen Initiative

⁹ Die Richtlinien halten in Z. 13 lediglich fest, dass sich die Zusammenarbeit mit dem Parlament nach Art. 152 ParlG richtet.

¹⁰ Mo APK-N v. 18.10.2022 „Information und Konsultation im Bereich der Aussenpolitik – Einheitliche und systematische Verwaltungsverfahren“ (22.4260) sowie Mo APK-S v. 28.10.2022 „Information und Konsultation im Bereich der Aussenpolitik. Einheitliche und systematische Verwaltungsverfahren“ (22.4264).

zusätzliche Dringlichkeit verliehen.¹¹ Sie fordert verschiedene gesetzliche Anpassungen, mit denen die Wirksamkeit der parlamentarischen Konsultationen optimiert und die Prozesse zweifelsfrei geklärt werden. Diese Forderung scheint aktuell politisch einen genügend großen Rückhalt zu haben;¹² man wird mit Interesse beobachten dürfen, wie die Anliegen legislatorisch konkret umgesetzt werden.

a) Kampfzone Soft Law

Besonders akzentuiert hat sich das divergierende Rollen- und Verantwortungsverständnis auf dem Gebiet des Soft Law, wo trotz umfangreicher – auch gutachterlicher – Arbeiten¹³ und Untersuchungen der parlamentarischen Verwaltungskontrolle¹⁴ noch keine wirklich befriedigenden Lösungen gefunden worden sind.

Entzündet hat sich die nach wie vor schwelende Diskussion über die Mitwirkung des Parlaments bei der Ausgestaltung von völkerrechtlichem Soft Law anlässlich der vom Bundesrat angekündigten *Zustimmung der Schweiz zum UNO-Migrationspakt*.¹⁵ Im Parlament manifestierte sich ein gewisses Unbehagen, weil man befürchtete, dass das völkerrechtlich kaum verbindliche Instrument die Schweiz dereinst dennoch unter politischen Handlungs- und Rechtfertigungsdruck setzen könnte. Die Debatte führte einerseits dazu, dass der Bundesrat die Regierungs- und Verwaltungsver-

¹¹ Pa. Iv. APK-N v. 18.10.2022 „Mitwirkungsrechte des Parlamentes in der Aussenpolitik“ (22.482).

¹² Auch die APK-S unterstützt die Initiative, siehe Medienmitteilung APK-S v. 10.1.2023.

¹³ Ausgelöst wurden diese durch ein Postulat Lombardi v. 12.11.2018 „Konsultation und Mitwirkung des Parlamentes im Bereich von Soft Law“ (18.4104). Der Bericht, den der Bundesrat in Erfüllung des Postulates erstellt und im Juni 2019 veröffentlicht hat, skizziert verschiedene Wege, wie sich das Parlament bei Soft-Law-Vorhaben besser einbringen könne. Aus der Lehre siehe beispielsweise *Francesco Naef*, Soft Law und Gewaltenteilung, AJP 2015, 1109-1121 (1109 ff.).

¹⁴ Siehe dazu Bericht v. 1.12.2022 der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle (PVK) zuhanden der Aussenpolitischen Kommissionen von National- und Ständerat „Mitwirkung des Parlamentes im Bereich von Soft Law“, BBl 2022 365. Für ihre Untersuchung hat die PVK ein umfangreiches Rechtsgutachten von *Anna Petrig/Mareike Sinz* eingeholt, das verschiedene Reformvorschläge formuliert und das auf der Website der PVK unter <https://www.parlament.ch/centers/documents/de/petrig-sinz_rechtsgutachtensoft-law-version-publication.pdf> abrufbar ist. Andere Forderungen wie etwa jene, Soft Law zwingend dem Parlament zu unterbreiten oder dem fakultativen Referendum zu unterstellen, sind politisch chancenlos geblieben (siehe dazu die kurze Debatte zur Motion Reiman v. 18.3.2021 „Soft Law darf nicht die bewährte, demokratische Gewaltenteilung umgehen“, [21.3341]).

¹⁵ Zur Vorgeschichte siehe BBl 2021 38, 15.

ordnung mit einer Bestimmung ergänzt hat, die in solchen Fällen die Verwaltung zwingend zu einer Konsultation der APKs verpflichtet.¹⁶ Andererseits hat sich der Bundesrat den Forderungen im Parlament insofern gebeugt, als er 2022 eine Botschaft zum Migrationspakt der Vereinten Nationen (UNO) vorgelegt hat. Der Bundesrat hat darin seine Auffassung bekräftigt, wonach der UNO-Migrationspakt nicht Teil des Völkergewohnheitsrechts sei und dass die Staaten in den Verhandlungen „wie auch bei ihrer Zustimmung kontinuierlich darauf hingewiesen [hätten], dass der Migrationspakt keine rechtliche Pflicht darstellt“.¹⁷ Die Mitwirkung des Parlaments soll nun über den Weg eines einfachen Bundesbeschlusses erfolgen; solche stehen dem Parlament für Grundsatz- und Planungsentscheidungen zur Verfügung.¹⁸ Im bundesrätlichen Entwurf für diesen Beschluss ist vorgesehen, dass die Bundesversammlung die Leitprinzipien und Ziele des UNO-Migrationspakts „befürwortet“ (Art. 1), und dass sie es „unterstützt [...], dass die Schweiz dem UNO-Migrationspakt zustimmt“ (Art. 2). Beide Kammern haben 2021 beschlossen, die Behandlung des Geschäfts zu sistieren, um die Ergebnisse der Subkommission der APKs zum Thema „Soft Law“ abzuwarten.¹⁹

Im Zug dieser Diskussionen haben *auch andere außenpolitische Themen* Sorgen und Ängste geschürt. So will eine 2022 eingereichte Motion den

¹⁶ Art. 5b Abs. 1 RVOV (SR 172.010.1) verlangt die Konsultation, wenn „infolge der Umsetzung von Empfehlungen oder Beschlüssen internationaler Organisationen oder multilateraler Gremien der Erlass oder eine wesentliche Änderung eines Bundesgesetzes erforderlich ist“ oder 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“. Die Bestimmung vermag inhaltlich und sprachlich kaum zu überzeugen weshalb es auch nicht überrascht, dass sowohl im Gutachten *Petrig/Sinz* (Fn. 14) wie nun auch mit der parlamentarischen Initiative der APK-N v. 18.10.2022 „Mitwirkungsrechte des Parlamentes in der Aussenpolitik“ (22.482) eine Überarbeitung und eine Überführung auf Gesetzesstufe gefordert wird.

¹⁷ BBl 2021 38, 38.

¹⁸ Siehe Art. 28 Abs. 3 ParlG. Es handelt sich nach Auffassung des Bundesrates nicht um einen „Grundsatz- oder Planungsbeschluss von grosser Tragweite“, der dem Referendum zu unterstellen wäre; siehe BBl 2021 38, 37. Planungs- und Grundsatzbeschlüsse sind in der politischen Praxis der Bundesversammlung selten – entsprechend ist die Wahl des Instruments diskutabel; siehe dazu *Martin Graf*, in: Martin Graf/Cornelia Theler/Moritz von Wyss (Hrsg.), Kommentar zum Parlamentsgesetz, Basel: Helbing Lichtenhahn 2014 (Aktualisierung 2021), Art. 28 ParlG, Rn. 17: „Angesichts der offensichtlich grossen politischen Bedeutung des ‚Paktes‘ war ein ‚Grundsatz- und Planungsbeschluss‘ hier das geeignete Instrument, um eine zwar nicht rechtlich, aber politisch bindende Mitwirkung des Parlaments zu ermöglichen.“

¹⁹ Siehe AB S 2021, 521 (Chiesa und Minder).

Bundesrat beauftragen, „ein allfälliges Übereinkommen der Weltgesundheitsorganisation (WHO) oder ein von der WHO ausgearbeitetes Instrument, welches durch Soft Law zu einem späteren Zeitpunkt eine Verbindlichkeit für die Schweiz zur Folge haben könnte, zwingend dem Parlament zu unterbreiten“.²⁰ In seiner Stellungnahme vom 31. August 2022 hat der Bundesrat darauf hingewiesen, dass der „Verhandlungsprozess für ein mögliches WHO-Abkommen, Übereinkommen oder ein anderes internationales Instrument zur globalen Pandemievorbereitung“ erst im Frühjahr 2022 lanciert worden sei und Rechtsnatur und Inhalt dieses Instruments heute noch nicht absehbar wären. „Erst nach Abschluss der Verhandlungen“, so der Bundesrat weiter, „kann geklärt werden, ob die Schweiz dem Resultat zustimmen wird, und ob die Entscheidungskompetenz dazu beim Bundesrat oder beim Parlament liegt“.

b) Kampfzone Verhältnis zur EU

Die Tonalität des Dialogs zwischen Bundesversammlung und Bundesrat verschärft sich fast regelmäßig, wenn es um die Weiterentwicklung des Verhältnisses der Schweiz zur Europäischen Union (EU) geht. Im Fall des im Mai 2021 erklärten *Abbruchs der Verhandlungen über ein sogenanntes Rahmen- oder Institutionelles Abkommen*²¹ mit der EU hat das Parlament dem Bundesrat ein eigenmächtiges Vorgehen vorgeworfen.²² Die Bundesversammlung hat nach dem bundesrätlichen Entscheid fast verzweifelt versucht, das Heft in die eigenen Hände zu nehmen. Die nationalrätliche APK versucht mit einer parlamentarischen Initiative, die „Eckwerte“ über einen strukturierten politischen Dialog mit der EU „sowie die Rolle und den Einbezug des Parlaments und der Kantone [...]

²⁰ Motion der Fraktion der Schweizerischen Volkspartei v. 7.6.2022 „Kein WHO-Abkommen ohne parlamentarische Genehmigung“ (22.3546).

²¹ Siehe dazu etwa *Matthias Oesch*, Schweiz – Europäische Union: Grundlagen, Bilaterale Abkommen, Autonomer Nachvollzug, Zürich: EIZ 2020, Rn. 101 ff. und insbesondere Rn. 117 ff.

²² Der Zürcher Alt-Regierungsrat *Markus Notter* kam in einem Exposé vom 23.5.2021 „Zur Frage der verfassungsmässigen Zuständigkeit des Bundesrates beim Institutionellen Rahmenabkommen“ zu einem geradezu vernichtenden Fazit: „Der definitive Nichtabschluss eines Rahmenabkommens steht nicht in der abschliessenden Zuständigkeit des Bundesrates. Die Bundesversammlung hat ihn zu genehmigen. Aufgrund der Wichtigkeit der ausserpolitischen Grundsatzfrage kann die Bundesversammlung im Sinne eines Grundsatzentscheides den Bundesrat verpflichten, den Vertrag zu unterzeichnen und zur Genehmigung vorzulegen“ Das Dokument ist u. a. hier abrufbar: <https://unser-recht.ch/wp-content/uploads/2021/05/Notter-Markus-Rahmenabkommen_Entscheidkompetenz.pdf>.

in einem Bundesgesetz“ festzulegen²³. Die Vorberatungen in der Kommission haben die Sollbruchstellen in der politischen Bewertung deutlich gemacht:

„Der Mehrheit geht es im Wesentlichen darum, eine europapolitische Leitlinie zur Weiterführung und Erleichterung des bilateralen Weges mit den Mitgliedstaaten der Europäischen Union in ein Gesetz zu giessen. Die Kommissionsminderheit ist hingegen der Auffassung, dass mit einem Gesetz die Handlungsfähigkeit des Bundesrates zu stark einschränkt wird. In ihren Augen wird der Bundesrat in zukünftigen Verhandlungen die diesbezügliche nötige Flexibilität nicht mehr haben, um gute Verhandlungsergebnisse zu erzielen.“²⁴

Es stehen noch *weitere Optionen* zur Diskussion, deren wechselseitige Abstimmung und zeitliche Staffelung eine übersichtliche und strukturierte Debatte über die Rollen der beiden Gewalten wohl kaum erleichtert²⁵. Zudem hat die Außenpolitische Kommission des Nationalrats (APK-N) beschlossen, dass sie zum bundesrätlichen Entscheid bezüglich der Stoßrichtung für ein Verhandlungspaket mit der EU konsultiert werden will; weiter fordert sie vom Bundesrat eine umfassende Information über die bisherigen Resultate und die nächsten Schritte in den Sondierungsgesprächen mit der EU.²⁶

c) Kampfzone Neutralität

Aktuell – und aus außen- und weltpolitisch offensichtlichen Gründen – manifestiert sich ein Interesse des Parlaments schließlich in einer allfälligen Neukonzeption des Neutralitätsstatus der Schweiz. Der militärische Einmarsch in der Ukraine hat die in- und ausländische Öffentlichkeit fragen lassen, ob und wie die Schweiz ihren neutralitätsrechtlichen Pflichten nachkommen will und wie sie ihre Solidarität mit der Ukraine neutralitätspolitisch

²³ Pa.Iv APK-N v. 25.6.2021 „Bundesgesetz über die Weiterführung und Erleichterung der Beziehungen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Union“ (21.480). In der ständerätlichen APK fand der Vorstoß keine Mehrheit; sie hat ihren Entscheid, der Initiative sei keine Folge zu geben, am 10.1.2023 bestätigt. Der Entscheid der nationalrätlichen APK vom März 2022, der Initiative Folge zu geben, muss noch von den Ratsplena bestätigt werden (siehe zum Verfahren Art. 109 Abs. 3 ParlG).

²⁴ Bericht der APK-N v. 22.11.2021, 3.

²⁵ Siehe etwa Motion APK-N v. 23.8.2022 „Einfacher Bundesbeschluss zum Bericht des Bundesrates zu den Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU“ (22.3891). Der Bundesrat hat die Ablehnung der Motion beantragt, das Geschäft ist noch hängig. Anvisiert würde hier ein Bundesbeschluss nach Art. 29 ParlG.

²⁶ Siehe Medienmitteilung APK-N v. 23.8.2023.

einordnen kann. Politisch prallen – in der Nachkriegszeit wohl erstmals in dieser Schärfe – entgegengesetzte Haltungen aufeinander: Während auf der einen Seite eine deutliche Relativierung des Neutralitätsstatus zugunsten einer aktiven und engagierten Solidarität mit den Staaten gefordert wird, welche die Ukraine auch militärisch unterstützen,²⁷ ist 2023 eine *Volksinitiative* lanciert worden, welche ein konservatives Neutralitätsverständnis in der Bundesverfassung festschreiben will.²⁸ Aktuell enthält die Bundesverfassung kein explizites Bekenntnis zur Neutralität; sie sieht lediglich vor, dass Bundesversammlung und Bundesrat Maßnahmen zur „Wahrung der Neutralität der Schweiz“ treffen können (siehe Art. 173 Abs. 1 lit. a und Art. 185 Abs. 1 BV). Traditionellerweise stellt die Neutralität weder ein staats- noch ein außenpolitisches Ziel dar, sondern sie ist eines der Instrumente der schweizerischen Außen- oder Sicherheitspolitik.²⁹

In Erfüllung eines Postulats der Außenpolitische Kommission des Ständerats (APK-S)³⁰ hat der Bundesrat im Oktober 2022 einen fundierten *Bericht* vorgelegt, in dem er zum Schluss kommt, „dass die seit 1993 letztmals festgehaltene und seither weitergeführte Praxis der Neutralität der Schweiz einen genügend großen Handlungsspielraum lässt, um auf die Ereignisse in Europa seit dem Ausbruch des Ukrainekrieges zu reagieren und die Neutralität im heutigen internationalen Kontext als Instrument der Schweizer Sicherheits-

²⁷ So verlangt ein Postulat Molina v. 16.6.2022 „Kooperative Neutralität konkretisieren. Allianz der Neutralen für den Frieden in Europa“ (22.3697) vom Bundesrat einen Bericht, der darstellen soll, „mit welchen Mitteln und in welchen Bereichen die Zusammenarbeit zwischen den neutralen Staaten Europas zum Zweck der Friedensförderung gestärkt und institutionalisiert werden kann, um einen Beitrag zu Sicherheit und Stabilität zu leisten und die internationale Anerkennung der Neutralität zu erhöhen“.

²⁸ Die Initiative (siehe BBl 2022 2694; die Sammelfrist dauert bis zum 8.5.2024) fordert einen neuen Art. 54a BV, der unter anderem erklären würde, dass die Schweiz neutral und ihre Neutralität „immerwährend und bewaffnet“ sei; zudem trete die Schweiz keinem Militär- oder Verteidigungsbündnis bei, wobei „eine Zusammenarbeit mit solchen Bündnissen für den Fall eines direkten militärischen Angriffs auf die Schweiz oder für den Fall von Handlungen zur Vorbereitung eines solchen Angriffs“ vorbehalten wäre. Eine 2011 lancierte Volksinitiative, die ebenfalls, aber in knapper Form eine Verankerung der Neutralität in der Verfassung verlangt hätte, ist 2013 im Sammelstadium gescheitert (siehe BBl 2013 2269).

²⁹ Siehe dazu *Jörg Künzli*, in: Bernhard Waldmann/Eva M. Belser/Astrid Epiney (Hrsg.), Schweizerische Bundesverfassung (BV): Basler Kommentar, Basel: Helbing Lichtenhahn 2015, Art. 185 BV, Rn. 15 ff., der allerdings – und wohl zu Recht – annimmt, dass eine definitive „Abkehr von diesem Rechtsinstitut, nicht aber eine bloss temporäre etwa bei einer schweren Verletzung der Schweizer Neutralität durch einen Drittstaat, einer Verfassungsänderung“ bedürfte (a. a. O. Rn. 17).

³⁰ Das Postulat APK-S v. 11.4.2022 „Klarheit und Orientierung in der Neutralitätspolitik“ (22.3385) verlangte einen „aktuellen departementsübergreifenden Neutralitätsbericht“, der „die Grenzen qua Neutralitätsrecht (z. B. Überflüge, Waffenlieferungen, NATO-Mitgliedschaft oder -Kooperation) und die beabsichtigte Nutzung des Handlungsspielraums der Neutralitätspolitik (Sanktionen: Verhängung und Vollzug)“ behandeln solle.

und Außenpolitik zu nutzen“.³¹ Der Bundesrat will daher seine bestehende Neutralitätspraxis fortführen. Der Bericht ist von den zuständigen Kommissionen grundsätzlich positiv aufgenommen worden.³²

Sollte die erwähnte Volksinitiative zustande kommen, wird sich auch die breite Öffentlichkeit mit dem Thema befassen und es ist zu erwarten, dass die Diskussion um ein zeitgemäßes Neutralitätsverständnis auch in der Bundesversammlung wieder aufgenommen wird. Nicht absehbar ist, ob diese Debatten einen Einfluss auf die *Weiterentwicklung des völkervertraglichen und völkergewohnheitsrechtlichen Neutralitätsrechts* haben werden. Die Praxis der Schweiz als einer der wenigen dauernd neutralen Staaten ist jedenfalls für die Fortschreibung des entsprechenden Haager Rechts auch völkerrechtlich beachtlich.

III. Genehmigung von Staatsverträgen als Dauerkampfzone

Staatsverträge sind von der Bundesversammlung zu genehmigen (Art. 166 Abs. 2 BV); die Genehmigung erfolgt mit Bundesbeschluss, der gegebenenfalls dem Referendum zu unterstellen ist.³³ Im politischen Alltag stellen genehmigungsbedürftige Staatsverträge aber die quantitative Ausnahme dar – den Regelfall stellen Staatsverträge dar, die der Bundesrat (oder Departemente und Ämter) gestützt auf spezialgesetzliche Ermächtigungen selbständig abschließen können; zudem sind Verträge von beschränkter Tragweite pauschal dem Bundesrat zum Abschluss zugewiesen.³⁴ Dem Parlament würde – die in der Praxis unbedeutend gebliebene – Möglichkeit offenstehen, mittels

³¹ Klarheit und Orientierung in der Neutralitätspolitik, Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates 22.3385, Aussenpolitische Kommission SR, 11.4.2022, 25.

³² Siehe Medienmitteilung APK-S v. 18.11.2022 und Medienmitteilung APK-N v. 22.11.2022. Weitergehende Forderungen, die mit anderen Vorstößen erhoben worden sind, und die etwa die Festschreibung der Neutralität der Schweiz auf Gesetzes- oder Verfassungsstufe als dauernd, bewaffnet und umfassend verlangt hätten oder die einen Bundesbeschluss verlangt haben, in dem Grundsätze und Handlungsrichtlinien für die Umsetzung der Neutralität definiert werden, hat die APK-N abgelehnt.

³³ Die Bundesverfassung sieht für verschiedene Kategorien von Staatsverträgen ein fakultatives (Art. 141 Abs. 1 lit. d BV) oder gar obligatorisches (Art. 140 Abs. 1 lit. b BV) Referendum vor. Zum Ganzen ausführlich *Anna Petrig*, Sind die parlamentarische Genehmigung und das Referendum im Aussenbereich auf völkerrechtliche Verträge beschränkt? *ZaöRV* 78 (2018), 93–146, insbesondere 102 f.

³⁴ Der Bundesrat hat jährlich in einem Bericht darzulegen, wie er von diesen Ermächtigungen Gebrauch macht (siehe zuletzt BBl 2022 1535). Der Bericht verzeichnet regelmäßig rund 500 Verträge und 300 Vertragsänderungen, die der Bundesrat auf der Grundlage von gesetzlichen Ermächtigungen selbständig abgeschlossen hat.

Motion die Vorlage eines bereits abgeschlossenen Vertrages zur Genehmigung zu verlangen.

1. Genehmigungspraxis von Bundesversammlung und Bundesrat

Während die Bundesversammlung mit der parlamentarischen Initiative indes häufig Gesetzgebungsprozesse anstößt, wird die *Genehmigung von Staatsverträgen fast ausschließlich vom Bundesrat initiiert* und den Räten unterbreitet. Fälle, in denen die Bundesversammlung entsprechenden Anträgen des Bundesrates nicht folgen will, sind selten.³⁵ Die Genehmigung des Parlaments stellt die – nicht zwingende – Ermächtigung zugunsten des Bundesrates dar, die für die Ratifikation erforderlichen Handlungen vorzunehmen. Dass der Bundesrat von einer solchen Ratifikationsermächtigung nicht Gebrauch macht, stellt eine seltene Ausnahme dar, die damit begründet wird, dass sich die (ausserpolitischen) Umstände seither verändert hätten.³⁶

Aus der allenfalls an die Exekutive delegierten Vertragsabschlusskompetenz wird in der Schweiz nicht auf eine normenhierarchisch abgestufte Stellung solcher Verträge und ihrem Verhältnis zum Gesetzesrecht geschlossen. Man turnt wenig elegant auf dem Hochseil herum, dass das Narrativ des *gemäßigten Monismus* über den Graben zwischen Völkerrecht und Landesrecht spannt, und verweist auf die grundsätzliche Beachtlichkeit des Völkerrechts, wie sie allen Staatsorganen von Art. 5 Abs. 4 BV³⁷ zu respektieren aufgetragen ist. Norm- oder Wertungskonflikte zwischen einem Staatsvertrag, der beispielsweise von einem Departement abgeschlossen worden ist, und formellem Gesetzesrecht versucht man klein zu reden.

³⁵ Ein eher etwas exotisches Beispiel stellt das Übereinkommen Nr. 100 des Europarates über die Erlangung von Auskünften und Beweisen in Verwaltungssachen im Ausland v. 15.3.1978, SEV Nr. 100, dar. Der Bundesrat hatte 2017 dessen Genehmigung beantragt (siehe Botschaft v. 30.8.2017, BBl 2017 5947). Während das gleichzeitig zur Genehmigung unterbreitete Übereinkommen Nr. 94 des Europarates über die Zustellung von Schriftstücken in Verwaltungssachen im Ausland v. 24.11.1977, SEV Nr. 094, auf keinen größeren Widerstand stieß, lehnte die Bundesversammlung die Genehmigung des Übereinkommens Nr. 100 ab. Für sie fehlte es an einem praktischen Nutzen eines späten Beitritts der Schweiz zu einem Übereinkommen, dem nur sehr wenige Staaten des Europarates beigetreten sind.

³⁶ Siehe dazu Direktion für Völkerrecht, Praxisleitfaden Völkerrechtliche Verträge, Ausgabe 2015, Rn. 130 sowie Jörg Künzli, in: Bernhard Waldmann/Eva M. Belser/Astrid Epiney (Hrsg.), Schweizerische Bundesverfassung (BV): Basler Kommentar, Basel: Helbing Lichtenhahn 2015, Art. 184 BV, Rn. 23.

³⁷ Siehe den Beitrag von Oliver Diggelmann, Die „Völkerrechtsfreundlichkeit“ der Bundesverfassung – Zum Zusammenspiel von Erzeugungs- und Aufnahmeebene, ZaöRV 83 (2023) 647–669, in dem er die Norm als „kryptisch“ brandmarkt.

Sonderfragen, um die vor rund zehn Jahren teils heftig gerungen wurde, wie die *vorläufige Anwendung von genehmigungsbedürftigen Staatsverträgen* oder die parlamentarische Kompetenz zur *Kündigung von Staatsverträgen* sind mittlerweile positivrechtlich weitgehend geklärt.³⁸ Geblieben ist aber eine manifeste Zurückhaltung des Parlaments gegenüber neuen oder ausgeweiteten eigenständigen Vertragsabschlusskompetenzen, die dem Bundesrat oder der Bundesversammlung eingeräumt werden sollen.³⁹

2. Wenig Handlungsformen für einen langen Wunschzettel des Parlaments

Für ein eigenständiges außenpolitisches Engagement steht der Bundesversammlung nur ein sehr *bescheidener Numerus Clausus von Handlungsformen* zur Verfügung: Bundesgesetze⁴⁰ und Bundesbeschlüsse. Zu letzteren gehören auch die bereits genannten Genehmigungsbeschlüsse, die zwar begriffsnotwendigerweise nicht Rechtsetzung darstellen,⁴¹ weil sie Handlungsermächtigungen an den Bundesrat darstellen, die aber rechtssatzähnlich wirken, weil sie die innerstaatliche Effektivierung des Völkerrechts und damit die gebe-

³⁸ Zur Kündigungsfrage und zur Neufassung von Art. 7a RVOG siehe den Bericht v. 14.5. 2018 der Staatspolitischen Kommission des Ständerates „Kündigung und Änderung von Staatsverträgen. Verteilung der Zuständigkeiten“, BBl 2018 3471; zur vorläufigen Anwendung siehe Art. 7b RVOG und Art. 152 Abs. 3bis ParlG.

³⁹ Mit der Botschaft v. 2.3.2018 zur Änderung des Bundesgesetzes über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts hatte der Bundesrat identische Änderungen in verschiedenen Gesetzen beantragt, die der Bundesversammlung erlaubt hätten, „internationale Verträge zur Koordination dieses Gesetzes mit der entsprechenden Gesetzgebung eines anderen Staates mit einfachem Bundesbeschluss zu genehmigen“; solche Verträge wären demnach vom fakultativen Referendum ausgeschlossen gewesen (siehe BBl 2018 1607, 1643). Bereits die Kommission des Ständerates forderte eine Streichung dieser Bestimmung (siehe AB S 2018 671 [Bischoff]); diese Haltung überzeugte auch die Plena von National- und Ständerat.

⁴⁰ Sogenannte Parlamentsverordnungen sind (generell-abstrakte) Erlasse der Bundesversammlung, die – anders als Bundesgesetze – keinem Referendum unterstehen; sie spielen im außenpolitischen Bereich keine Rolle und dürfen hier vernachlässigt werden.

⁴¹ Siehe Art. 163 Abs. 2 BV, wobei die französische Fassung („autres actes“) deutlicher als das deutsche „übrige Erlasse“ zum Ausdruck bringt, dass Bundesbeschlüsse in erster Linie als Sammelgefäß für nicht rechtsetzende Akte der Bundesversammlung wie Planungs- und Finanzbeschlüsse oder Verwaltungsakte gedacht sind; siehe dazu *Judith Wyttenbach/Karl-Marc Wyss*, in: Bernhard Waldmann/Eva M. Belser/Astrid Epiney (Hrsg.), Schweizerische Bundesverfassung (BV): Basler Kommentar, Basel: Helbing Lichtenhahn 2015, Art. 163 BV, Rn. 24; *Pierre Tschannen*, in: Bernhard Ehrenzeller et al. (Hrsg.), Die Schweizerische Bundesverfassung: St. Galler Kommentar, Zürich/St. Gallen: Dike 2014, 3. Aufl., Art. 16 BV, Rn. 31.

nenfalls direkte Anwendbarkeit staatsvertraglicher Normen⁴² in der Schweiz erst ermöglichen.⁴³ Gelegentlich und an sich systemwidrig werden Genehmigungsbeschlüsse angereichert mit zusätzlichen Bestimmungen generell-abstrakter Natur; daneben sieht Art. 141a BV die Möglichkeit vor, dass die Genehmigung des Staatsvertrages mit den Gesetzesänderungen, „die der Umsetzung des Vertrages dienen“ in einem Bundesbeschluss gebündelt werden; der Nutzen dieser Möglichkeit besteht darin, dass Vertrag und Umsetzungsgesetzgebung einem einzigen Referendum unterstehen. Diese Instrumente eignen sich nicht ohne weiteres dazu, Mitgestaltungsanliegen des Parlaments bei der Weiterentwicklung des Völkerrechts adäquat und wirksam abzubilden; auch die bereits erwähnten Grundsatz- und Planungsbeschlüsse sind dafür kaum besser geeignet.

Beide Kammern kennen darüber hinaus die Möglichkeit,⁴⁴ gegenüber der Öffentlichkeit auch unabhängig voneinander *Erklärungen* „zu wichtigen Ereignissen oder Problemen“ der Außenpolitik abzugeben.⁴⁵ Solche Erklärungen würden den Räten erlauben, rasch auf Ereignisse zu reagieren und Haltungen zu bekunden, um sie für die Schweiz zu bekräftigen⁴⁶. Der Bundesrat wiederum kann gegenüber dem Rat Erklärungen abgeben.⁴⁷ Diese Instrumente haben keine rechtliche oder spezifische politische Verbindlichkeit und sind im politischen Alltag weitgehend unbedeutend geblieben.⁴⁸

⁴² Die gelegentlich im Parlament erwogene Idee, Genehmigungsbeschlüsse mit expliziten Erklärungen anzureichern, denen zufolge ein Vertrag nicht direkt anwendbar wäre, sind glücklicherweise erfolglos geblieben.

⁴³ Es bestehen hier Ähnlichkeiten zum Zustimmungsgesetz nach Art. 59 Abs. 2 GG; siehe dazu den Beitrag von *Mehrdad Payandeh*, Verfassungsrechtliche Grundlagen der Völkerrechtsfreundlichkeit in Deutschland, ZaöRV 83 (2023), 609-628.

⁴⁴ Im Nationalrat auf Antrag der Mehrheit einer Kommission, im Ständerat auf Antrag eines Mitglieds oder einer Kommission.

⁴⁵ Siehe Art. 32 Abs. 1 Geschäftsreglement Nationalrat (SR 171.13) und Art. 27 Abs. 1 Geschäftsreglement Ständerat (SR 171.14).

⁴⁶ Aus diesem Grund wird ein Entwurf für eine Erklärung auch abgeschrieben, wenn er nicht bis spätestens in der nächsten Session behandelt werden kann (siehe Art. 32 Abs. 3 Geschäftsreglement Nationalrat und Art. 27 Abs. 3 Geschäftsreglement Ständerat).

⁴⁷ Art. 33 Geschäftsreglement Nationalrat und Art. 28 Geschäftsreglement Ständerat. Zuletzt ist dies erfolgt mit der Erklärung des Bundesrates zur Corona-Pandemie, die von beiden Räten am 4.5.2020 zur Kenntnis genommen wurde (20.208).

⁴⁸ Siehe etwa Erklärung des Ständerates „Für einen sofortigen Waffenstillstand in der Ukraine“ (22.024), die mit einer Ergänzung angenommen wurde, oder die parallel dazu eingereichte gleichlautende Erklärung des Nationalrates (22.023), die ohne Ergänzung angenommen worden war (Minderheitsantrag beantragte die Ablehnung der Erklärung). Frühere Beispiele waren die Erklärung des Nationalrates „Stopp der Kriegsverbrechen in Syrien“ (18.033) oder die parallelen Erklärungen zum Steuerstreit der Schweizer Banken mit den Vereinigten Staaten (13.053 und 13.054).

a) Parlamentarisches Plazet für Vorbehalte und Erklärungen

Bei dieser Ausgangslage überrascht es nicht wirklich, dass die Bundesversammlung mit gelegentlich akrobatischen Techniken versucht, eigene Anliegen auf die außenpolitische Agenda zu setzen, um Vertragsverhandlungen und die Ausarbeitung von Staatsverträgen in bestimmte Richtungen zu lenken. Rechtlich gefestigt ist die Praxis, dass die Bundesversammlung in den Bundesbeschlüssen zur Genehmigung von Staatsverträgen ausdrücklich definiert, ob und welche Vorbehalte und Erklärungen der Bundesrat bei der Ratifikation anbringen muss.⁴⁹ Meistens wird auch der Bundesrat vorausschauend ermächtigt, bestehende Vorbehalte für die Schweiz zurückzuziehen, wenn sie dereinst – z.B. aufgrund inzwischen eingetretener Gesetzesänderungen – gegenstandslos werden.⁵⁰ Am Vertragstext kann die Bundesversammlung im Moment der Genehmigung aber keine Änderung vornehmen; eine Neuverhandlung eines vom Bundesrat bereits unterzeichneten Vertrages könnte sie höchstens dadurch provozieren, als sie auf einen vom Bundesrat gestellten Antrag zur Genehmigung nicht eintritt oder das Geschäft ausdrücklich zur Neuverhandlung zurückweist.

Mindestens politisch höchst bedenklich und rechtlich fragwürdig ist es schliesslich, wenn das Parlament seine Genehmigung mit Erklärungen zur Rechtswirkung eines Vertragsbeitritts anreichern will. Zum Antrag des Bundesrates, das Übereinkommen Nr. 190 der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) über die Beseitigung von Gewalt und Belästigung in der Arbeitswelt zu ratifizieren,⁵¹ wurde im Parlament erwogen, den Bundesbeschluss mit einer Bestimmung zu ergänzen, wonach der Beitritt der Schweiz keine Änderungen des schweizerischen Rechts nach sich ziehen würde. Hinweise darauf, dass eine solche Erklärung völkerrechtlich letztlich wirkungslos wäre und als fragwürdiges Signal mangelnder Solidarität wahrgenommen werden könnte, haben nicht gefruchtet. Aktuell sind sich

⁴⁹ Fälle, in denen der Bundesrat diese Aufträge nicht erfüllt hätte, sind dem Autor nicht bekannt. Heikel wäre es, wenn die Bundesversammlung aus eigener Initiative einen Vorbehalt anbringen möchte, obschon der fragliche Vertrag solche gar nicht zulässt, oder wenn ein Vorbehalt Sinn und Zweck des Vertrags zuwiderlaufen würde.

⁵⁰ Zur Frage, ob im Falle von einseitigen Erklärungen sinngemäss vorzugehen wäre, siehe kritisch *Jörg Künzli*, Demokratische Partizipationsrechte bei neuen Formen der Begründung und bei der Auflösung völkerrechtlicher Verpflichtungen, ZSR 128 (2009), 47-75 (47 ff., 56 f.).

⁵¹ Botschaft vom 18. Mai 2022 zur Genehmigung des Übereinkommens Nr. 190 der Internationalen Arbeitsorganisation über die Beseitigung von Gewalt und Belästigung in der Arbeitswelt und Bericht über die Erklärung zum hundertjährigen Bestehen der Internationalen Arbeitsorganisation für die Zukunft der Arbeit, BBl 2022 1379.

die beiden Kammern nicht einig, ob man auf die Vorlage überhaupt eintreten soll.⁵²

b) Ratifikationsermächtigung unter Vorbehalt?

In der Vergangenheit hatten verschiedene politischen Kräfte in der Bundesversammlung – mit rechtlich eher waghalsigen Manövern und letztlich allerdings erfolglos – anlässlich der Genehmigung von Staatsverträgen oder bei Finanzierungsbeschlüssen versucht, außenpolitischen Druck aufzubauen, indem man die *Genehmigung an Bedingungen zu knüpfen* versuchte.

2016 unterbreitete der Bundesrat den Räten einen Entwurf für einen Bundesbeschluss, mit dem das *bestehende Freizügigkeitsabkommen auf Kroatien* ausgedehnt werden sollte.⁵³ In der parlamentarischen Debatte begann ein Kampf – der bei hohem Zeitdruck über mehrere Runden geführt werden musste – um die Frage, wie die Ausdehnung mit den Forderungen der Volksinitiative „Gegen Masseneinwanderung“ vereinbart werden könnte, die zwei Jahre zuvor entgegen den Empfehlungen von Bundesrat und Mehrheit der beiden Kammern von Volk und Ständen angenommen worden war und einen neuen Art. 121a in die Bundesverfassung eingefügt hatte. Schließlich glaubte man die Lösung in einer Bestimmung gefunden zu haben, die den Bundesrat erst dann ermächtigt, das entsprechende Protokoll zu ratifizieren, „wenn mit der Europäischen Union eine mit der schweizerischen Rechtsordnung vereinbare Regelung zur Steuerung der Zuwanderung besteht“.⁵⁴ Mit der Ende 2016 vom Parlament beschlossenen Umsetzung von Art. 121a BV wurde die Bedingung für die Ratifizierung des Protokolls erfüllt, womit es am 1. Januar 2017 in Kraft treten konnte.

Ähnlich abenteuerlich verlief die Beratung über die *zweite Kohäsionszahlung der Schweiz*. Eine Minderheit in der ständerätlichen Kommission hatte 2018 bei der Beratung des Rahmenkredits über gut 1 Mrd. Franken für den zweiten Kohäsionsbeitrag der Schweiz an ausgewählte EU-Mitgliedstaaten

⁵² Zuletzt ist die Rechtskommission des Ständerates am 15.8.2023 zunächst mit 7 zu 5 Stimmen auf den Bundesbeschluss eingetreten und hat mit 11 zu 1 Stimmen beschlossen, ihrem Rat zu beantragen, im Text zu präzisieren, dass die Ratifizierung keinerlei Änderung des Schweizer Rechts nach sich zieht. Allerdings hat sie die Vorlage dann in der Gesamtabstimmung mit 6 zu 5 Stimmen bei 1 Enthaltung abgelehnt, was einem Antrag auf Nicht-eintreten gleichkommt. Siehe Medienmitteilung RK-S vom 16.8.2023.

⁵³ Botschaft v. 4.3.2016 zur Ausdehnung des Freizügigkeitsabkommens auf Kroatien.

⁵⁴ Art. 1 Abs. 2 des Bundesbeschlusses v. 17.6.2016 über die Genehmigung und die Umsetzung des Protokolls zum Freizügigkeitsabkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft sowie ihren Mitgliedstaaten andererseits betreffend die Ausdehnung auf die Republik Kroatien, AS 2016 5233.

verlangt, dass Verpflichtungen auf Grundlage dieses Rahmenkredits erst eingegangen werden dürfen, „wenn sich klar ersichtlich Verbesserungen in den bilateralen Beziehungen zur Europäischen Union abzeichnen und die EU keine diskriminierenden Maßnahmen gegen die Schweiz erlässt“.⁵⁵ In der Beratung im Nationalrat wurden weitere Bedingungen und teils schwerfällige Klauseln durchgespielt. Ende 2019 fand eine Formel Eingang in die beiden entsprechenden Bundesbeschlüsse, die Zahlungen ausschließt, „wenn und solange die EU diskriminierende Maßnahmen gegen die Schweiz erlässt“.⁵⁶ Damit aber nicht genug: Am 30. September 2021 verabschiedeten die Räte den „Bundesbeschluss zur Anpassung der Bundesbeschlüsse über den zweiten Schweizer Beitrag an ausgewählte EU-Mitgliedstaaten (Freigabe der Rahmenkredite Kohäsion und Migration)“⁵⁷ der einzig und allein zum Inhalt hatte, die früheren Bedingungen aus den beiden Finanzierungsbeschlüssen ersatzlos zu streichen.⁵⁸ Für den Meinungsumschwung hatte der Bundesrat gesorgt, für den die Blockade der Kohäsionszahlungen der Schweiz eine schwere Hypothek für das bilaterale Verhältnis zur EU war.⁵⁹

3. Genehmigungsbefugnis und Staatsvertragsreferendum

Es darf nicht vergessen werden, dass die Genehmigungsbefugnis unter dem Damoklesschwert des Staatsvertragsreferendums steht. Dieses wurde in den letzten Jahren beispielsweise durch die Abkehr von der Praxis zu den sogenannten *Standardabkommen* politisch neu justiert. Während Jahrzehnten hatte der Bundesrat bei der Bundesversammlung jeweils beantragt, dass Staatsverträge, die zwar wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthalten würden und daher dem fakultativen Staatsvertragsreferendum zu unterstellen

⁵⁵ Der Antrag wurde zugunsten eines vereinfachten Textes zurückgezogen, siehe AB S 2018, 874.

⁵⁶ Art. 1 Abs. 2 des Bundesbeschlusses v. 3.12.2019 über den zweiten Schweizer Beitrag an ausgewählte EU-Mitgliedstaaten zur Verringerung der wirtschaftlichen und sozialen Ungleichheiten in der erweiterten EU (Rahmenkredit Kohäsion) und Art. 1 Abs. 2 des Bundesbeschlusses v. 3.12.2019 über den zweiten Schweizer Beitrag an ausgewählte EU-Mitgliedstaaten zur Unterstützung von Massnahmen im Bereich der Migration (Rahmenkredit Migration).

⁵⁷ BBl 2021 2517.

⁵⁸ Forderungen, die Zahlungen solange zu verweigern, als „die Schweiz nicht als assoziierte Partnerin an den EU-Forschungsrahmenprogramm Horizon Europe teilnimmt oder die EU die Schweizer Börsen nicht als gleichwertig anerkennt“, blieben chancenlos.

⁵⁹ Der Bundesrat wollte damit „den Anspruch der Schweiz unterstreichen, auch ohne das institutionelle Abkommen eine zuverlässige und engagierte Partnerin der EU zu bleiben“, siehe Botschaft v. 11.8.2021 zur Anpassung der Bundesbeschlüsse über den zweiten Schweizer Beitrag an ausgewählte EU-Mitgliedstaaten (Freigabe der Rahmenkredite Kohäsion und Migration), BBl 2021 1921, 9.

wären, die aber inhaltlich nur marginal von einer größeren Zahl von bereits abgeschlossenen Abkommen abweichen würden – wie dies typischerweise für Freihandelsabkommen, Doppelbesteuerungsabkommen und Abkommen im Sozialversicherungsbereich der Fall ist –, doch nicht dem Referendum unterstellt werden sollten. Die Bundesversammlung ist diesen Anträgen zwar gefolgt, schien sich der Sache aber nicht ganz sicher zu sein.⁶⁰ Der Bundesrat hatte dann selber vorgeschlagen, von dieser Praxis abzurücken,⁶¹ was unter anderem dazu geführt hat, dass alle neuen Freihandelsabkommen der Schweiz dem Referendum unterstehen – das beispielsweise im Falle des Abkommens mit Indonesien ergriffen worden war.⁶²

Ein Sonderfall zum Sonderfall stellt zudem noch die Diskussion um das sogenannte *obligatorische Staatsvertragsreferendum sui generis* dar. Obschon eine Volksinitiative, die einen deutlichen Ausbau des obligatorischen Staatsvertragsreferendums gefordert hatte,⁶³ an der Urne deutlich abgelehnt worden war, bleibt die Frage auf der politischen Agenda, ob Staatsverträge mit verfassungsähnlichen Inhalten – etwa weil sie die Kompetenzverteilung zwischen den föderalen Ebenen neu gestalten oder den Grundrechtsschutz ausweiten (oder eingrenzen) – zwingend Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreitet werden müssten. Ein parlamentarischer Vorstoß⁶⁴ hatte zwar zu einer bundesrätlichen Vorlage für eine Verfassungsänderung geführt,⁶⁵ die

⁶⁰ Bei der Beratung des Freihandelsabkommens mit China wurde – erfolglos – ein Antrag gestellt, dass das Abkommen dem fakultativen Referendum zu unterstellen sei. Der Antrag war unter anderem mit einem Rechtsgutachten von *Oliver Diggelmann* v. 15.2.2014 begründet worden. Das Gutachten ist auf der Website von *humanrights.ch* abrufbar: <<https://www.humanrights.ch/de/ipf/menschenrechte/wirtschaft/fha-schweiz-china-menschenrechtlichen-kompass>>.

⁶¹ Siehe dazu insbesondere Botschaft v. 15.2.2017 zur Genehmigung des Freihandelsabkommens zwischen den EFTA-Staaten und Georgien, BBl 2017 2275, 2317 m. w. H. Der Bundesrat hatte damals noch vorgeschlagen, dass der Genehmigungsbeschluss in Art. 2 die Befugnis zum Abschluss von inhaltlich ähnlichen Freihandelsabkommen an die Bundesversammlung delegieren soll; die Räte haben diese Bestimmung indessen nicht übernommen.

⁶² In der Volksabstimmung wurde das Abkommen mit 51,6 Prozent der Stimmen nur knapp angenommen. Der aktuell letzte Fall eines zustande gekommenen Staatsvertragsreferendums betraf den Bundesbeschluss über die Genehmigung und die Umsetzung des Notenaustausches zwischen der Schweiz und der EU betreffend die Übernahme der VO 2019/1896/EU über die Europäische Grenz- und Küstenwache, ABl. 2019 L 295/1 und zur Aufhebung der VO 1052/2013/EU, ABl. 2013 L 295/11 und VO 2016/1624/EU (Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands), ABl. 2016 L 251/1.

⁶³ Siehe Botschaft vom 1.10.2010 zur Volksinitiative „Für die Stärkung der Volksrechte in der Aussenpolitik (Staatsverträge vors Volk!)“, BBl 2010 6963.

⁶⁴ Motion Caroni v. 15.6.2015 „Obligatorisches Referendum für völkerrechtliche Verträge mit verfassungsmässigem Charakter“ (15.3557).

⁶⁵ Botschaft v. 15.1.2020 zum obligatorischen Referendum für völkerrechtliche Verträge mit Verfassungscharakter (Änderung von Art. 140 der Bundesverfassung), BBl 2020 1243.

allerdings den nötigen Rückhalt in der parlamentarischen Beratung nicht gefunden hat.⁶⁶

IV. Ausblick?

Erstmals in ihrer Geschichte hat die Schweiz dieses Jahr Einsitz genommen im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen. Die vielfältigen Möglichkeiten, die sich damit der Schweiz eröffnen, wird in erster Linie der Bundesrat zu nutzen haben; das federführende Außenministerium hat sich (und sein Personal) jedenfalls solide und verantwortungsbewusst auf die neue Rolle vorbereitet. Aber auch das Parlament und insbesondere die beiden außenpolitischen Kommissionen scheinen den Sicherheitsratssitz als „window of opportunity“ wahrzunehmen und bemühen sich, ihr eigenes Profil zu schärfen und Verantwortung mitzutragen.⁶⁷ Weiter genießen die Instrumente, mit denen der Bundesrat die außenpolitischen Stoßrichtungen definiert und gestaltet, die Aufmerksamkeit des Parlaments.⁶⁸ Ob das allerdings auch Zeichen dafür sind, dass sich das Parlament seiner Möglichkeiten bei der Weiterentwicklung des Völkerrechts einerseits und bei der landesrechtlichen Umsetzung völkerrechtlicher Vorgaben andererseits stets und durchwegs bewusst ist, mag eine andere Frage sein. Man kann sich des Eindrucks nicht erwehren, dass es einzelne Geschäfte sind, die eher zufällig als systematisch zu einer vertiefenden Beschäftigung mit dem Verhältnis zum Völkerrecht Anlass gegeben haben. Besondere und konsistente Aufmerksamkeit der Bundesversammlung wird aber mindestens der Weiterentwicklung der staatsvertraglichen Beziehungen zur EU und ihren Mitgliedstaaten gewiss sein.

Die aussenpolitische Rollenverteilung war in der Schweiz verfassungshistorisch stets exekutivlastig. Der Bundesrat, so die Bundesverfassung von 1848, „wahrt die Interessen der Eidgenossenschaft nach Außen, wie namentlich ihre völkerrechtlichen Beziehungen, und besorgt die auswärtigen Angelegenheiten überhaupt“ (Art. 90 Ziff. 8 BV 1848). Der Bundesversammlung wurde damals eine noch nicht näher umrissene Verantwortung zugewiesen,

⁶⁶ Während der Ständerat für Eintreten votiert hatte, hielt der Nationalrat zweimal an seinem Nichteintreten fest, womit das Geschäft abgeschrieben wurde, siehe AB N 2021, 2380.

⁶⁷ Siehe etwa Medienmitteilung der APK-N v. 28.6.2022; die APK-N hat dem Bundesrat verschiedene Ergänzungen für dessen Schwerpunkte für die zweijährige Mitgliedschaft der Schweiz beantragt.

⁶⁸ Im Vordergrund stehen die außenpolitischen (Jahres-)Berichte des Bundesrates und die mehrjährige außenpolitische Strategie, die die Bundesversammlung zwar nur zur Kenntnis nehmen kann, die aber als Gelegenheit zu Grundsatzdebatten genutzt werden.

als sie sich um „Bündnisse und Verträge mit dem Auslande“ befassen sollte (Art. 74 Ziff. 5 BV 1848). Auf den ersten positivrechtlichen Blick hat sich daran bis heute kaum Grundsätzliches verändert; die Verschiebungen zeigen sich allenfalls in der einfachgesetzlich geregelten Mechanik des Zusammenwirkens der beiden Staatsgewalten. Ob sich verfassungshistorisch belegen liesse, dass die Bundesversammlung mindestens in der Frühzeit der Schweiz, in der der innere Zusammenhalt noch brüchig und die Bundesbefugnisse noch bescheiden waren, der Aussenpolitik wenig Aufmerksamkeit zuteilwerden liess, darf hier dahingestellt bleiben. Wenn nun heute die Innenpolitik durch die Aussenpolitik geprägt wird, wenn gesetzgeberische Entscheidungs- und Gestaltungsräume durch völkervertragliche Rahmen abgesteckt werden, kann das Bemühen der Bundesversammlung um aussenpolitisches Selbstbewusstsein und aktive Mitverantwortung nicht überraschen. Verfassung und Parlamentsrecht stellen allerdings nur wenige und beschränkt effektive Instrumente zur Verfügung, mit denen das Parlament druckvoller auf die Gestaltung der Aussenpolitik einwirken könnte. Ob ein Milizparlament wie die schweizerische Bundesversammlung sich hier tatsächlich neue Handlungsfelder erschliessen solle, mag man unterschiedlich beurteilen. Es scheint mir ratsam, wenn sich die Bundesversammlung im Bereich der Aussenpolitik und insbesondere bei der Weiterentwicklung des Völkerrechts eine gewisse Zurückhaltung auferlegt und die verfassungsrechtlich sehr offen formulierten Handlungsoptionen nicht überstrapaziert. Unter dem Regime der neuen Bundesverfassung von 1999 haben Forderungen aus dem Parlament den Einfluss und die Wirkkraft des Völkerrechts auf die monistische Rechtsordnung der Schweiz eher dämpfen und begrenzen als erweitern wollen.

Summary: The Swiss Federal Assembly and International Law – Searching for Traces Between Constitutional Law and Political Practice

The constitutional role of parliament in foreign policy in general and in the further development of international law relevant to Switzerland cannot be reduced to a simple denominator. In the small state of Switzerland, the parliament's understanding of its role oscillates back and forth between fears of commitment, worries about isolation and the desire for active co-responsibility. The Federal Constitution formulates only very sparingly what the Federal Assembly as parliament has to do in the field of foreign policy. Political practice has given new contours to parliamentary self-understand-

ing: The question of the right relationship with Europe, the position and significance of soft law, and the concretisation of the law of neutrality have been in the foreground. Parliament is trying to actively develop the instruments that the federal constitution and parliamentary law place at its disposal: Extensive use is made of consultation rights, and the approval of treaties demonstrates a willingness to play an active role.

Keywords

soft law

