



Bern, 26. Juni 2019

---

# **Konsultation und Mitwirkung des Parlaments im Bereich von Soft Law**

Bericht des Bundesrates  
in Erfüllung des Postulates 18.4104,  
Aussenpolitische Kommission SR,  
12. November 2018

---



## Inhaltsverzeichnis

1	Das Postulat der APK-S .....	3
2	Ausgangslage: Soft Law als Chance und Herausforderung für die Schweiz .....	3
3	Was ist Soft Law? .....	4
4	Soft Law in der Völkerrechtsordnung .....	7
4.1	Die heutige Völkerrechtsordnung .....	7
4.2	Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen Soft Law und Völkerrecht .....	7
5	Entstehung von Soft Law im Kontext von völkerrechtlichen Verträgen .....	9
6	Bedeutungszunahme von Soft Law als eigenes Gestaltungsinstrument der internationalen Beziehungen .....	10
7	Orientierungshilfe zu den verschiedenen aktuellen Soft Law-Formen .....	11
8	Das Verhältnis zwischen Exekutive und Legislative in der Aussenpolitik .....	12
8.1	Die verfassungsrechtliche Kompetenzordnung .....	12
8.2	Ausgestaltung der Mitwirkungsrechte .....	14
9	Vorschlag für das weitere Vorgehen .....	16
Anhang 1 Für die Schweiz relevante Soft Law-Instrumente – illustrative Beispiele .....		I
Anhang 2 Rechtsnormen zur Kompetenzordnung der Schweizer Aussenpolitik .....		V
Anhang 3 Parlamentarische Vorstösse zum Verhältnis von Bundesrat und Parlament in der Aussenpolitik .....		VIII

# 1 Das Postulat der APK-S

Am 12. November 2018 hat die Aussenpolitische Kommission des Ständerats (APK-S) das Postulat 18.4104, Konsultation und Mitwirkung des Parlaments im Bereich von Soft Law, eingereicht. Damit hat sie den Bundesrat ersucht, in einem Bericht die zunehmende Bedeutung von Soft Law und dessen Folgen für die Schweiz aufzuzeigen und einen allfälligen Reformbedarf im Hinblick auf den Einbezug des Parlaments in diesem Bereich zu erörtern:

*«Der Bundesrat wird beauftragt, innert sechs Monaten Bericht zu erstatten über die wachsende Rolle des sogenannten Soft Law in den internationalen Beziehungen sowie über die weiteren internationalen Entwicklungen infolge der globalen Verknüpfungen und die daraus resultierende schleichende Schwächung der demokratischen Rechte der Parlamente, in solchen Fragen rechtzeitig mitzuwirken, bevor sie zu einem im Grundsatz nicht beschlossenen gesetzgeberischen Verfahren führen. Insbesondere soll der Bericht die Folgen dieser Entwicklung für die Schweiz durchleuchten und allfälligen Reformbedarf von Artikel 152 des Parlamentsgesetzes erörtern.»*

Am 21. November 2018 hat der Bundesrat die Annahme des Kommissionspostulats beantragt. Am 29. November 2018 hat der Ständerat das Postulat angenommen.

Der vorliegende Postulatsbericht geht insbesondere auf die Chancen und Herausforderungen ein, die mit der Zunahme von Soft Law als Instrument der internationalen Beziehungen einhergehen, und zeigt Wege auf, wie das Parlament unter Wahrung der verfassungsmässigen Kompetenzordnung und der Handlungsfähigkeit des Bundesrates gezielter mitwirken kann.

## 2 Ausgangslage: Soft Law als Chance und Herausforderung für die Schweiz

Soft Law ist kein neues Phänomen. Es hat sich in der Völkerrechtsordnung nach dem Zweiten Weltkrieg als internationales Gestaltungsinstrument entwickelt. Die Menge an Soft Law-Instrumenten hat in den vergangenen Jahren jedoch stark zugenommen. Das hängt damit zusammen, dass Soft Law-Vereinbarungen rascher und unkomplizierter beschlossen werden können als völkerrechtliche Verträge, die oftmals lange Verhandlungen und Ratifikationsprozesse bis zum Inkrafttreten benötigen. Die Attraktivität von Soft Law beruht aber auch darauf, dass in einer von zunehmenden Spannungen geprägten internationalen Ordnung, bei der die multilateralen Mechanismen immer mehr unter Druck kommen, Soft Law-Instrumente meist die einzige Möglichkeit bieten, auf internationaler Ebene zu einer auf Konsens basierenden Einigung zu kommen. Gleichzeitig nimmt der internationale Austausch in wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Hinsicht – unter anderem getrieben durch die fortschreitende digitale Transformation – und somit der Bedarf an internationaler Problemlösung weiterhin zu. Als Konsequenz hat Soft Law in qualitativer und quantitativer Hinsicht als Gestaltungsinstrument der internationalen Beziehungen an Bedeutung gewonnen. Soft Law trägt somit dazu bei, dass die internationale Ordnung trotz Schwächung des multilateralen Systems konsensbasiert weiterentwickelt werden kann. Dies ist in der Regel im Interesse von Staaten wie der Schweiz, da anstelle von Soft Law oft reine Machtpolitik treten würde, die den Stärkeren zu Lasten des Schwächeren bevorteilt. Soft Law stellt deshalb eine **Chance für die Schweiz** dar.

**Gleichzeitig stellt Soft Law aus Sicht der Schweiz auch eine Herausforderung dar.** Zwar entsteht Soft Law in internationalen Gremien zu grossen Teilen im Konsens, aber es kann stärker den Interessen von Grossmächten ausgesetzt sein, als dies in formalisierten Verfahren im Hinblick auf den Abschluss eines völkerrechtlichen Vertrages der Fall wäre. Auch können Staaten Soft Law stärker entlang ihrer eigenen Vorstellungen umsetzen, was bei der Implementierung zu grösseren Verzerrungen als bei völkerrechtlichen Verträgen führen kann. Schliesslich – und für den vorliegenden Bericht wohl am wichtigsten – ist die innenpolitische Herausforderung zu erwähnen: Bei der Entstehung von Soft Law wird der politische Meinungsbildungsprozess teilweise nicht voll ausgeschöpft, womit die sonst bei der Gesetzgebung und der Genehmigung von völkerrechtlichen Verträgen bestehende Möglichkeit von ausführlichen politischen Debatten in geringerem Ausmass zur Anwendung gelangt. Das führt zur Frage, wie der gemäss Bundesverfassung und Gesetzesrecht garantierten Mitwirkung des Parlaments in der Aussenpolitik auch in Bezug auf Soft Law-Instrumente am besten Rechnung getragen werden kann (vgl. Art. 166 Abs. 1 und Art. 184 Abs. 1 der Bundesverfassung [BV]<sup>1</sup>, Art. 24 und Art. 152 des Parlamentsgesetzes [ParlG]<sup>2</sup>, Art. 5b der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung [RVOV])<sup>3</sup>.

Bei der Umsetzung dieser Mitwirkungsrechte ist es in der Vergangenheit mit Bezug auf Soft Law teilweise zu unbefriedigenden Situationen gekommen. Der Bundesrat erachtet es deshalb als wichtig, mit dem vorliegenden Bericht dazu beizutragen, dass das Parlament Soft Law-Instrumente besser antizipieren bzw. einordnen und gestützt darauf seine Mitwirkungsrechte besser wahrnehmen kann.

### 3 Was ist Soft Law?

Die Völkerrechtsdoktrin<sup>4</sup> spricht heute von einer hohen Varianz der Erscheinungsformen von Soft Law-Instrumenten. Soft Law wird in der Lehre und von Staaten in ihren jeweiligen Rechtsordnungen unterschiedlich gehandhabt, so insbesondere auch im angelsächsischen Raum. Auch zwischen einzelnen Rechtsbereichen können teilweise Unterschiede bestehen beim Verständnis von Soft Law. Es gibt daher keine klare völkerrechtliche Definition von Soft Law. Entsprechend ist nur eine **negative Umschreibung** von Soft Law möglich: Es handelt sich um diejenigen Vereinbarungen und Bestimmungen, die nicht zum Völkerrecht gehören. Beispiele sind das Montreux-Dokument für private Sicherheitsfirmen, die Vorgaben der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) zur Steueramtshilfe und zur Unternehmensbesteuerung oder Empfehlungen der Financial Action Task Force (FATF) zur Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung.<sup>5</sup>

Den verschiedenen Erscheinungsformen von Soft Law ist gemeinsam, dass es sich um normative Bestimmungen handelt, die völkerrechtlich nicht verbindlich sind. Soft Law hat deshalb gemeinhin zwei konstitutive Elemente:

---

<sup>1</sup> SR 101.

<sup>2</sup> SR 171.10.

<sup>3</sup> SR 172.010.1.

<sup>4</sup> Einen aktuellen Überblick über die Völkerrechtsdoktrin zu Soft Law gibt TERESA FAJARDO, «Soft Law», in: *Oxford Bibliographies of International Law*, Oxford 2018, S. 1-43. Vgl. ferner aus der Schweizer Literatur: FRANCESCO NAEF, «Soft Law und Gewaltenteilung», in: *AJP* 8/2015, S. 1109-1121 sowie DANIEL THÜRER, «Soft Law - eine neue Form von Völkerrecht?», in: *ZSR* 1985, S. 429-453.

Spezifische Beiträge von zentraler Bedeutung sind: ALAN BOYLE, «Soft Law in International Law-Making», in: *International Law* (Malcolm Evans, Hrsg.), Oxford 2018, S. 118-136; JOOST PAUWELYN, *Informal International Lawmaking*, Oxford 2012; JEAN D'ASPERMONT (Hrsg.), «Symposium on Soft Law», in: *Leiden Journal of International Law* 2012; ANNE PETERS, «Soft Law as a New Mode of Governance», in: *The Dynamics of Change in EU Governance* (Udo Diedrichs, Wulf Reiners, Wolfgang Wessels, Hrsg.), Cheltenham/Northampton 2011, S. 21-51; DANIEL THÜRER, «Soft Law», in: *Max Planck Encyclopedia of International Law*, Oxford 2009; DINAH SHELTON, *Commitment and Compliance: The Role of Non-binding Norms in the International Legal System*, Oxford 2000.

<sup>5</sup> Eine ausführlichere Liste an Beispielen findet sich in Anhang 1.

- Es handelt sich um **Verhaltensvorgaben**, die über reine Absichtserklärungen zur Zusammenarbeit hinausgehen, d.h. es gibt einen Grad an normativem Charakter («law»).
- Diese Vorgaben sind **rechtlich nicht verbindlich**, d.h. sie stellen keine Rechtsquelle des Völkerrechts dar und es besteht keine Völkerrechtspflicht zur Umsetzung («soft»).

Diese beiden Elemente können auch von nationalen Instrumenten erfüllt werden. So weisen beispielsweise die kantonalen Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) einen normativen Charakter auf und sind rechtlich nicht verbindlich, sondern bedürfen erst noch einer Umsetzung ins Recht auf kantonaler und kommunaler Ebene. Der vorliegende Bericht fokussiert jedoch auf internationale und dabei auf multilaterale Instrumente. Es ist zwar nicht ausgeschlossen, dass auch ein bilaterales Instrument einen Soft Law-Charakter aufweisen kann. Diesen fehlt aber oft das Element des normativen Charakters, da in der Regel nur politische Absichten formuliert und keine eigentlichen Verhaltensvorgaben geschaffen werden.

Soft Law ist deshalb sowohl «nach oben» (Völkerrecht) wie «nach unten» (reine politische Absichtserklärungen, Benchmarking und Best Practices) als eigenes Instrumentarium zur Gestaltung der internationalen Beziehungen abzugrenzen.

**Abbildung 1: Instrumente zur Gestaltung der internationalen Beziehungen**

<b>Instrumente zur Gestaltung der internationalen Beziehungen</b>	Gemeinsamer Willensausdruck (in der Regel schriftlich)	Völkerrecht, inkl. Gewohnheitsrecht
		<b>Soft Law</b>
	Kein gemeinsamer Wille	Reine politische Absichtserklärungen, Benchmarking und Best Practices
		Unilaterale Handlungen / Machtpolitik

Bei diesen Abgrenzungen ist auf folgende Besonderheiten hinzuweisen:

- Bei der **Abgrenzung «nach oben»:**

Soft Law kann über den üblichen Prozess der Schaffung von Völkergewohnheitsrecht Teil des Völkerrechts werden. Eine solche Überführung kann aber auch mit allen anderen internationalen Praktiken erfolgen, die nicht in einem Soft Law-Dokument enthalten sind. In all diesen Fällen gilt, dass Völkergewohnheitsrecht nur entsteht, wenn eine einheitliche Staatenpraxis und eine Rechtsüberzeugung vorliegen.<sup>6</sup> Die Entwicklung hin zu Gewohnheitsrecht stellt einen schwierigen und langwierigen Prozess dar. Neues **Völkergewohnheitsrecht entsteht nur selten**. Aus den vergangenen Jahren ist keine Soft Law-Bestimmung bekannt, aus der Völkergewohnheitsrecht wurde. Die Relevanz von Soft Law ergibt sich deshalb nicht dadurch, dass es einfach zu Gewohnheitsrecht wird, sondern vielmehr durch die **ihm eigenen Charakteristika**.

Im Weiteren kann der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen (UNO-Sicherheitsrat), wenn er völkerrechtlich verbindliche Resolutionen erlässt, Soft Law-Entwicklungen berücksichtigen (z.B. wurden solche Bestimmungen bei der Terrorismusbekämpfung

<sup>6</sup> Das erste Erfordernis der einheitlichen Staatenpraxis bedeutet, dass Völkergewohnheitsrecht nur entsteht, wenn eine grosse und repräsentative Anzahl von Staaten eine weitgehend einheitliche Verhaltensweise annehmen. Das zweite Erfordernis der Rechtsüberzeugung heisst, dass die Staaten zum Ausdruck bringen (z.B. in öffentlichen Erklärungen), dass sie mit ihrem Verhalten einer rechtsverbindlichen Regel nachkommen.

in Resolutionen des UNO-Sicherheitsrates aufgenommen). Er muss dafür aber in jedem Fall einen formalen Beschluss fassen.

- Bei der **Abgrenzung «nach unten»:**

Es gibt eine Anzahl von internationalen Instrumenten, die von staatlichen und auch nicht-staatlichen Akteuren entwickelt werden, die ähnlich sind wie Soft Law, aber nicht dazu gezählt werden können. Typische Instrumente dafür sind **Benchmarking und Best Practices**. Die Studie des Programme for International Student Assessment (PISA-Studie) der OECD, welche die Bildungssysteme weltweit untersucht und vergleicht, und der Länderkorruptionsindex von Transparency International sind eine Illustration für Instrumente, die Best Practices festschreiben und neben einem internationalen Vergleich auch ein Benchmarking zulassen. Das ursprüngliche Ziel derartiger Instrumente ist nicht, internationale Verhaltensvorgaben zu schaffen. Durch die kontinuierliche Weiterentwicklung und Verbesserung dieser Instrumente sowie durch die **Beachtung in der internationalen Öffentlichkeit** können diese aber zu einem internationalen Benchmark führen. Dieser weist eine Nähe zu Soft Law auf, aber er hat keinen normativen Charakter.

Ein anderer Bereich, der eine Nähe zu Soft Law aufweist, ohne darunter zu fallen, ist die Aktivität der **Normensetzung**, welche meist durch nicht-staatliche Akteure erfolgt. International sind die Normen der Internationalen Organisation für Normung (**ISO-Normen**) am bekanntesten, während im nationalen Kontext etwa an **Branchenkodizes** (z.B. Verhaltenskodex der pharmazeutischen Industrie in der Schweiz bzw. medizin-ethische Richtlinien der Zentralen Ethikkommission der Schweizerischen Akademie der Medizinischen Wissenschaften) oder fachlich abgestützte Normen (z.B. die Normen des Schweizerischen Verbands der Strassen- und Verkehrsfachleute [VSS-Normen] oder des Schweizerischen Ingenieur- und Architektenvereins [SIA-Normen]) zu denken ist. Solche Normen sind zwar rechtlich unverbindlich, legen aber für die entsprechende Branche richtungsweisende Vorgaben fest. Es kommt auch vor, dass sie in das staatliche Recht übernommen werden, womit sie dann rechtlich verbindlich werden.

Die vorgenannten Normsetzungsinstrumente können auch rechtlich relevant werden, indem sie **Gerichten oder anderen rechtsanwendenden Behörden** im Einzelfall als Entscheidungshilfe dienen. Dasselbe gilt für Soft Law, welches in der Rechtsprechung zur Interpretation und Konkretisierung von völkerrechtlichen Normen herangezogen werden kann. So stellte beispielsweise das Bundesgericht zur Präzisierung der für die Haftbedingungen im Gefängnis relevanten Grund- und Menschenrechte bereits mehrfach auf die Europaratsempfehlung über Europäische Strafvollzugsgrundsätze sowie auf den einschlägigen Kommentar des Europäischen Komitees zur Verhütung von Folter ab.<sup>7</sup> Im Weiteren erachtete es namentlich den Kommentar zum OECD-Musterabkommen als wichtiges Hilfsmittel bei der Auslegung von Doppelbesteuerungsabkommen.<sup>8</sup> Die rechtsprechenden Behörden können den Soft Law-Vorgaben aber auch bewusst nicht folgen. So wich beispielsweise der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) bei der Frage der legitimen Haft von Personen mit einer Behinderung von den einschlägigen Soft Law-Bestimmungen ab.<sup>9</sup>

<sup>7</sup> Vgl. BGE 140 I 125 E. 3.2 S. 131 f.

<sup>8</sup> Vgl. BGE 142 II 161 E. 2.1 S. 164 f. Für weitere Beispiele siehe BGE 144 II 130 E. 8.2.2 S. 140; BGE 143 II 162 E. 3.2.6 S. 173 f.

<sup>9</sup> Urteil der Grossen Kammer vom 31. Januar 2019, Rooman gegen Belgien, Nr. 18052/11, § 203; vgl. ferner EGMR-Urteil der Grossen Kammer vom 20. Oktober 2016, Muršić gegen Kroatien, Nr. 7334/13, § 75 ff., betr. die Frage, wie viele Quadratmeter einem Häftling zustehen müssen in einer überfüllten Zelle, damit es keine unmenschliche oder grausame Behandlung darstellt. Zur bundesgerichtlichen Praxis vgl. BGE 136 IV 97 E. 6.2.2 S. 112 f. betr. rechtliche Bedeutung der Richtlinien der Akademie der medizinischen Wissenschaften i.S. Zwangsernährung.

## 4 Soft Law in der Völkerrechtsordnung

Soft Law hat sich im Laufe der Entwicklung des Völkerrechts als eigenständiges Gestaltungsinstrument herauskristallisiert. Um Soft Law genauer einzuordnen, ist es deshalb primär in Bezug zum Völkerrecht zu setzen.

### 4.1 Die heutige Völkerrechtsordnung

Die geltende Völkerrechtsordnung ist nach der Zäsur des Zweiten Weltkrieges entstanden. Sie zeichnet sich durch fünf Kernelemente aus:

1. **Sie definiert klar, was die primären Quellen des Völkerrechts sind.** Es sind dies:
  - Bilaterale und multilaterale Verträge;
  - Gewohnheitsrecht; und
  - Allgemeine Rechtsprinzipien, die in den meisten nationalen Rechtsordnungen enthalten sind (z.B. Vertrauensschutz oder Verhältnismässigkeit).<sup>10</sup>
2. Bei Verträgen gibt es eine **Willenseinigung** zwischen den beteiligten Staaten, wie ein bestimmter Sachbereich geregelt werden soll.
3. Es gibt einen **formalisierten Verhandlungsprozess** für den Abschluss von Verträgen.
4. Nur diejenigen Staaten sind in der Regel an den völkerrechtlichen Vertrag gebunden, die ihn **unterzeichnet und ratifiziert** haben oder ihm **beigetreten** sind. Demgegenüber setzen Gewohnheitsrecht und die allgemeinen Rechtsprinzipien für ihre Gültigkeit keine Unterzeichnung oder Ratifikation voraus.
5. Sie enthält klare **Vorgaben, was die Konsequenzen sind, wenn ein Staat eine völkerrechtliche Pflicht nicht einhält:**
  - Die Parteien können gegen den fehlbaren Staat **Ausgleichsmassnahmen** ergreifen (siehe nachfolgende Abbildung 2).
  - Sofern die Parteien der Zuständigkeit eines internationalen (Schieds-)gerichtes zugestimmt haben, kann ein **gerichtliches Verfahren** gegen den fehlbaren Staat eingeleitet werden.

### 4.2 Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen Soft Law und Völkerrecht

Ausgehend von den fünf aufgeführten Kernelementen der Völkerrechtsordnung können folgende **Gemeinsamkeiten** zwischen Völkerrecht – namentlich völkerrechtlichen Verträgen – und Soft Law festgehalten werden:

1. Es besteht ein von den beteiligten Staaten vereinbarter gemeinsamer Text.
2. Es gibt einen bis zu einem gewissen Grad **formalisierten Verhandlungsprozess**.

Die **Unterschiede** zwischen Völkerrecht und Soft Law bestehen in den folgenden drei Punkten:

1. Soft Law **ist keine Völkerrechtsquelle gemäss Art. 38 IGH-Statut**.<sup>11</sup> Mangels Bindungswillen der beteiligten Staaten begründet Soft Law keinerlei völkerrechtliche Pflichten für die Adressaten der Verhaltensvorgaben. Entsprechend macht sich ein

<sup>10</sup> Diese klare Regelung der Rechtsquellen findet sich in Art. 38 des Statuts des Internationalen Gerichtshofes (IGH-Statut). Dieser Bestimmung kommt allgemeine Bedeutung im Völkerrecht zu, die über die Zuständigkeit des IGH hinausreicht.

<sup>11</sup> Soft Law fehlt entsprechend in der Aufzählung der Völkerrechtsquellen gemäss Art. 38 IGH-Statut. Es wird auch vom Begriff des Völkerrechts gemäss Art. 5 Abs. 4 BV nicht erfasst (siehe auch Botschaft des Bundesrates zur Selbstbestimmungsinitiative vom 5. Juli 2017, BBl 2017 5355, S. 5381).

Staat, wenn er Soft Law nicht einhält, auch nicht völkerrechtlich verantwortlich, d.h. er wird nicht haftbar.

- Die Verletzung von Soft Law kann nicht mit Ausgleichsmassnahmen im Sinne von Repressalien oder gerichtlich von anderen Staaten geltend gemacht werden. Es besteht nur die Möglichkeit, mit **sogenannten Retorsionen auf dem politischen Weg** vorzugehen. Das ist der Kern der Unterscheidung zwischen rechtlich verbindlichen und unverbindlichen Instrumenten. Das heisst nicht, dass politische Retorsionen in ihren tatsächlichen Auswirkungen in jedem Fall für den betroffenen Staat weniger einschneidend sind als völkerrechtliche Repressalien oder Gerichtsverfahren; politische Retorsionen können unter Umständen sogar schwerwiegendere Nachteile mit sich bringen. Dazu können auch Sanktionen oder deren Androhung gehören bspw. als Folge der Aufnahme eines Staates auf eine (schwarze) Liste.

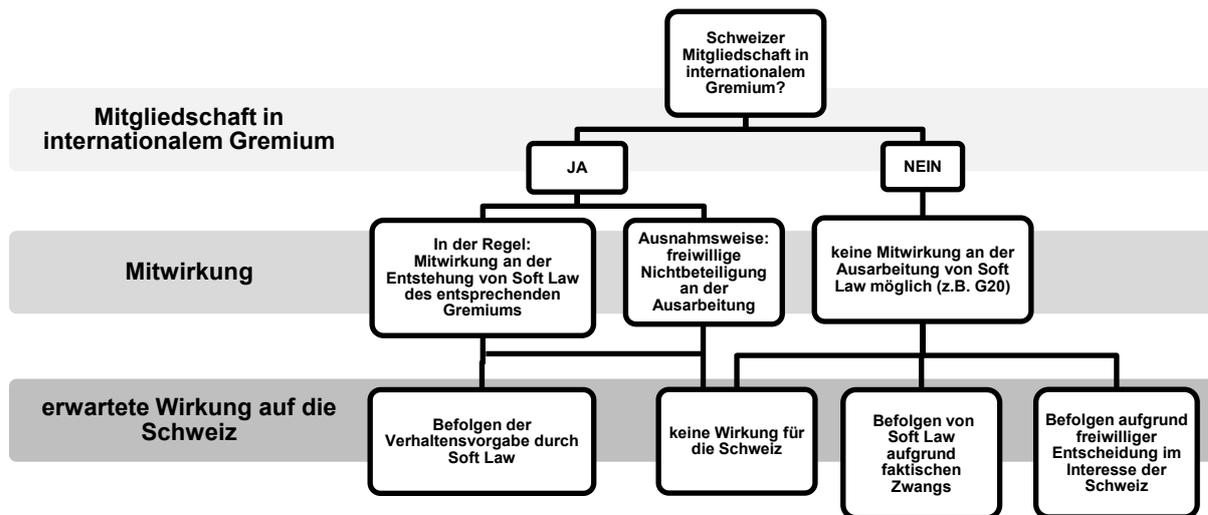
**Abbildung 2: Ausgleichsmassnahmen in den internationalen Beziehungen<sup>12</sup>**

	<b>Repressalien</b>	<b>Retorsionen</b>
<b>Definition</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Massnahme gegen einen Staat, der Völkerrecht verletzt hat</li> <li>- Massnahme stellt selbst eine Verletzung völkerrechtlicher Pflichten dar</li> <li>- Völkerrechtsverletzung ist ausnahmsweise gerechtfertigt, wenn sie verhältnismässig ist</li> <li>- Möglichkeit, die Zulässigkeit der Massnahmen von einem internationalen Gericht oder Schiedsgericht überprüfen zu lassen (sofern eine Gerichtsinstanz vorgesehen ist)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Massnahme gegen einen Staat, obwohl keine Völkerrechtsverletzung vorliegt</li> <li>- Massnahme stellt keine Verletzung von völkerrechtlichen Pflichten dar</li> <li>- Nicht nur Verletzung von Völkerrecht, sondern auch von Soft Law und reinen politischen Absichtserklärungen wird sanktioniert</li> <li>- Grundsätzlich keine gerichtliche Überprüfung der Massnahme möglich (ausser im Hinblick auf die Frage, ob eine Verletzung des Rechtsgrundsatzes von Treu und Glauben vorliegt)</li> </ul>
<b>Beispiele</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Keine Landeerlaubnisse für Flugzeuge des fehlbaren Staates trotz vertraglicher Vereinbarung</li> <li>- Rücktritt von einem Vertrag bzw. dessen Suspension, obwohl dies im Vertrag selbst nicht vorgesehen ist</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Verweigerung des Zugangs zum US-Dollarmarkt für Finanzinstitute des betroffenen Staates</li> <li>- Verstärkte Überwachung bestimmter Transaktionen mit Ursprung im betroffenen Staat</li> <li>- Anwendung von Hinzurechnungsbesteuerung gegenüber Tochtergesellschaften des betroffenen Staates</li> <li>- Beendigung von freiwillig erbrachten Entwicklungshilfeleistungen</li> <li>- Handels- und Investitionsbeschränkungen</li> <li>- Keine Verlängerung eines befristeten Vertrages</li> </ul>

- In manchen Fällen** können Soft Law-Instrumente im Unterschied zu völkerrechtlichen Verträgen auch auf Staaten Auswirkungen haben, die an deren Entstehung nicht mitgewirkt haben. Haben sich bspw. die Staaten der G20 auf eine bestimmte Verhaltensvorgabe geeinigt und sind gewillt, diese global durchzusetzen (in der Regel via entsprechende Gremien wie z.B. das Financial Stability Board [FSB] oder die FATF), so wird diese Verhaltensvorgabe aufgrund des politischen Gewichts der G20 auch für Nicht-G20-Länder relevant. Ein Nichtbefolgen der Vorgabe kann **politische oder wirtschaftliche Nachteile** mit sich bringen, welche die Schweiz in jedem Einzelfall abzuwägen hat. Es gibt aber auch Fälle, bei denen die Schweiz eine **freiwillige Befolgung** sinnvoll findet und Soft Law unabhängig von politischem oder wirtschaftlichem Druck befolgt. Aus eigenem Interesse kann die Schweiz insbesondere dann einem Soft Law-Instrument folgen, wenn die Einhaltung der Soft Law-Vorgabe zum Beispiel grenzüberschreitende Geschäfte erleichtert oder die positive Wirkung eines Gütesiegels hat (vgl. dazu die Basel III-Eigenkapital- und Liquiditätsvorschriften des Basler Ausschusses für Bankenaufsicht [BCBS], welche das Vertrauen in Schweizer Banken und den Finanzplatz Schweiz stärken).

<sup>12</sup> Die Begriffe Ausgleichsmassnahmen, Gegenmassnahmen und Sanktionen werden in der Völkerrechtslehre in der Regel als Synonyme verwendet. Als Ausgleichsmassnahmen können sämtliche einseitigen Massnahmen eines Staates gegen einen anderen Staat bezeichnet werden, die als Reaktion auf ein politisches, moralisches oder rechtliches Fehlverhalten erfolgen. Dazu gehören sowohl Retorsionen wie auch Repressalien.

Abbildung 3: Erwartete Wirkung von Soft Law auf die Schweiz



## 5 Entstehung von Soft Law im Kontext von völkerrechtlichen Verträgen

Innerhalb der heutigen Völkerrechtsordnung wurden internationale Organisationen gegründet (z.B. UNO, Welthandelsorganisation [WTO], OECD, Internationale Atomenergie-Organisation [IAEA]), die auf einem **völkerrechtlichen Vertrag** beruhen. In diesem Vertrag wurden bestimmte **Organe eingesetzt** (z.B. UNO-Generalversammlung oder Rat der OECD), denen gewisse **Kompetenzen verliehen** wurden. In diesem Kontext entstand Soft Law:

- Die Mitgliedstaaten wollten einerseits, dass die Organisation in bestimmten Themenbereichen tätig sein kann; dafür mussten Mehrheitsentscheide in den Organen zumindest teilweise möglich sein, um **Handlungsfähigkeit** zu ermöglichen.
- Andererseits wollten die **Staaten nicht, dass sie dadurch in Fällen, in denen sie in der Minderheit waren, völkerrechtliche Pflichten durch die Mehrheit auferlegt erhalten**. Das hätte eine zu hohe Souveränitätseinbusse bedeutet.
- Aufgrund dieser Überlegungen wurde in bestimmten internationalen Organisationen ein Mechanismus eingeführt, in welchem gewisse Organe (z.B. die UNO-Generalversammlung) zu Sachthemen zwar Resolutionen mit Mehrheitsentscheidung der Mitglieder erlassen können, diese **Resolutionen aber keine Rechtspflichten für die Mitgliedstaaten begründen**. Derartige unverbindliche Resolutionen wurden als Soft Law bezeichnet.

In diesem Kontext waren Soft Law-Instrumente somit immer **eng an eigentliche völkerrechtliche Grundlagen gebunden**: Das entsprechende Organ der internationalen Organisation war auf einer vertraglichen Grundlage zur Schaffung von Soft Law ermächtigt und die eigentliche Resolution verwies in der Regel auf bereits bestehende völkerrechtliche Grundlagen und wendete diese auf einen Sachbereich an (z.B. Friendly Relations Declaration der UNO-Generalversammlung von 1974). Soft Law **präzisierte deshalb die bestehenden völkerrechtlichen Grundlagen**.

**Abbildung 4: Beispiele für Soft Law, welche bestehendes Völkerrecht präzisieren**

**Beispiel 1: Die Friendly Relations Declaration der UNO-Generalversammlung von 1970**

Die Friendly Relations Declaration interpretiert die UNO-Charta und umschreibt beispielsweise das Prinzip des Gewaltverbots, das Prinzip der Nichteinmischung in innerstaatliche Angelegenheiten oder den Grundsatz der Gleichberechtigung und der Selbstbestimmung der Völker.

**Beispiel 2: Das Montreux-Dokument für private Sicherheitsfirmen**

Das Montreux-Dokument gibt einen Überblick über die völkerrechtlichen Verpflichtungen von privaten Militär- und Sicherheitsunternehmen, die in bewaffneten Konflikten im Einsatz stehen. Es enthält auch eine Reihe von Empfehlungen, die den Staaten helfen sollen, geeignete Massnahmen zu ergreifen, damit sie ihren völkerrechtlichen Verpflichtungen nachkommen können.

## **6 Bedeutungszunahme von Soft Law als eigenes Gestaltungsinstrument der internationalen Beziehungen**

Soft Law hat sich in den vergangenen Jahren mehr und mehr zu einem eigenen Gestaltungsinstrument der internationalen Beziehungen entwickelt. Vor dem Hintergrund zunehmender Spannungen im multilateralen System sowie globalen Entwicklungen wie der Digitalisierung oder Finanz- und Gesundheitskrisen, hat sich Soft Law als ein Instrument herauskristallisiert, welches die Bedürfnisse und Interessen der Staaten aufnehmen kann. Dies primär aus folgenden Gründen:

- Soft Law ermöglicht eine **raschere Reaktion** auf neue globale Herausforderungen, als dies bei multilateralen völkerrechtlichen Verträgen der Fall ist, deren Verhandlung oft mehrere Jahre in Anspruch nimmt. Dies hat mit der teilweise informellen Gouvernanz der Gremien zu tun, die Soft Law entwickeln. Gleichzeitig ist der Abschluss eines Soft Law-Instruments und somit eine internationale Einigung auch **eher möglich**, weil ein Konsens rechtlich nicht bindet. Zudem gilt auch nicht immer das Prinzip der Einstimmigkeit, sondern es gibt auch Entscheide mit Konsens minus 1 oder sogar Mehrheitsentscheide. Folglich ist ein Soft Law-Instrument im Vergleich zu völkerrechtlichen Verträgen anpassungsfähiger und die Prozesse können eine höhere Geschwindigkeit aufweisen.
- Soft Law ermöglicht den **Einbezug von nicht-staatlichen Akteuren** in internationale Prozesse (dies ist bei klassischen völkerrechtlichen Instrumenten weniger der Fall, obwohl es auch dort nicht ausgeschlossen ist). Wer diese nicht-staatlichen Akteure sind, hängt vom konkreten Thema und somit von der Branche ab, auf welche das Soft Law-Instrument Auswirkungen zeitigt. Derartige Akteure können verstärkt in die Problemlösung einbezogen werden, wobei ihre konkrete Rolle abhängig vom einzelnen Prozess unterschiedlich sein kann. Teilweise können sie formell eine Rolle einnehmen: So führen bspw. Gremien wie der BCBS, der aus Vertretern der Zentralbanken und der Finanzaufsichtsbehörden von 28 Staaten besteht und Soft Law im Bereich der Bankenaufsicht kreiert, formelle Konsultationsverfahren für zukünftige Regulierungsvorgaben durch. Im Rahmen solcher Konsultationen können sich private Bankinstitute oder deren Verbände in den Prozess einbringen. In anderen Soft Law-Prozessen gibt es keine derart formelle Rolle und nicht-staatliche Akteure machen ihren Einfluss entsprechend informell via Lobbying gegenüber den Staaten oder internationalen Organisationen geltend. Es obliegt aber grundsätzlich den Staaten und

den internationalen Organisationen, die konkrete Rolle von nicht-staatlichen Akteuren in diesen Prozessen festzulegen.

- Soft Law ermöglicht auch **Verhaltensvorgaben** zu setzen, wenn noch zu wenig gesicherte Erkenntnisse für eine endgültige und rechtsverbindliche Regulierung vorliegen. Sollten sich diese Vorgaben nicht bewähren, können sie auch rasch wieder abgeändert werden.

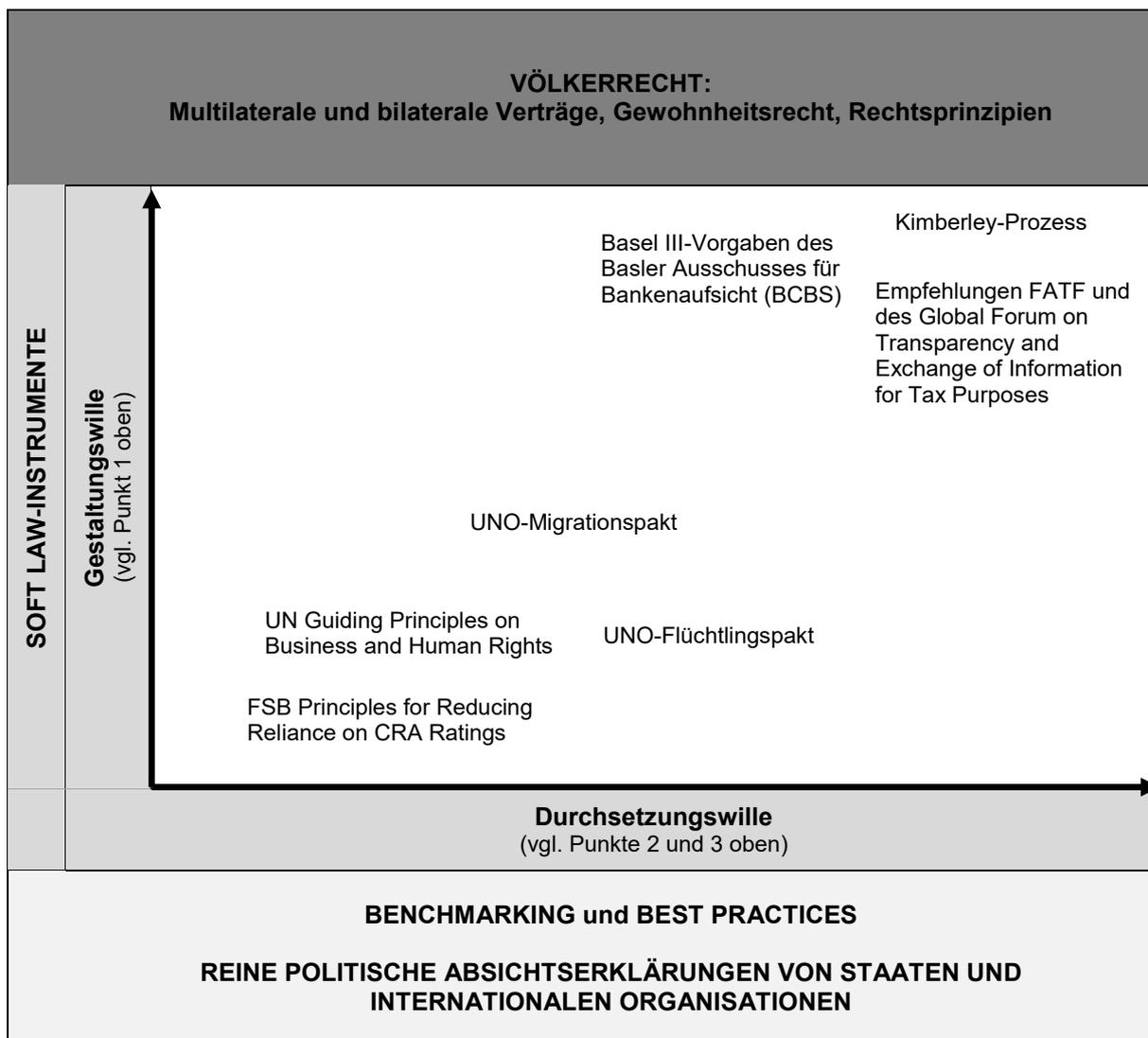
Soft Law-Instrumente kommen somit immer häufiger dort zum Einsatz, wo eine rechtsverbindliche Regulierung aus einem oder mehreren der genannten Gründe nicht möglich, nicht wünschbar oder zu aufwändig ist. Gleichzeitig gibt es einen **Bedarf an internationalen Verhaltensvorgaben**, die konkreter sind als reine Absichtserklärungen. Soft Law wird dann **als eigenes Gestaltungsinstrument der internationalen Beziehungen verwendet** und ist nicht mehr eng an bestehende völkerrechtliche Grundlagen und Institutionen gebunden. Diese Funktion von Soft Law findet sich nicht nur innerhalb der etablierten internationalen Organisationen, sondern auch ausserhalb, wie bspw. in den von der G20 politisch koordinierten Gremien. Soft Law-Instrumente werden dann bezüglich Entstehung und Durchsetzung teilweise aus der bestehenden völkerrechtlichen Ordnung und internationalen Organisationen herausgenommen.

## 7 Orientierungshilfe zu den verschiedenen aktuellen Soft Law-Formen

Es gibt unzählig viele Formen von Soft Law. Eine klare Abgrenzung und Einteilung der verschiedenen Erscheinungsformen ist deshalb nicht möglich. Um dennoch eine Orientierung zu bieten, kann die nachfolgende Übersicht dienlich sein. Darin werden die Soft Law-Instrumente anhand des internationalen Gestaltungs- und Durchsetzungswillens eingestuft. Dieser kann dabei aus drei Merkmalen abgeleitet werden:

1. **Umfang und Detaillierungsgrad der Verhaltensvorgaben:** Werden in einem Soft Law-Instrument detaillierte Verhaltensvorgaben vorgesehen, so besteht ein starker Gestaltungswille. Werden allgemeine Prinzipien vorgegeben, ist der Gestaltungswille geringer. Dieser ist in der Regel auch tiefer, wenn lediglich auf bereits bestehende völkerrechtliche Pflichten verwiesen wird.
2. **Existenz und Ausgestaltung von Follow-up Mechanismen:** Je rigoroser die Überwachung zur Einhaltung der Verhaltensvorgaben ausgestaltet ist, desto stärker ist der Durchsetzungswille. Dabei reicht die Spannbreite von detaillierten Assessments durch internationale Gremien (starker Durchsetzungswille) bis hin zu Prozessen zur Selbstevaluation und zum Selbstreporting (eher geringer Durchsetzungswille). Derartige Mechanismen können sowohl im Rahmen einer internationalen Organisation bestehen sowie ad-hoc für das spezifische Instrument vorgesehen werden.
3. **Vorgesehene Retorsionsmassnahmen:** Sieht das Instrument konkrete Retorsionsmassnahmen im Fall der Nichteinhaltung der Verhaltensvorgaben vor, so deutet dies zusätzlich auf einen starken Durchsetzungswillen hin. Sind keine Retorsionsmassnahmen vorgesehen – und ergeben sich diese auch nicht aus bereits bestehenden Grundlagen oder der institutionellen Anbindung des Instruments –, so weist dies auf einen eher schwachen Durchsetzungswillen hin.

Abbildung 5: Ausprägungen von Soft Law als Orientierungshilfe



Diese Übersicht nimmt eine Einordnung aus internationaler Sicht vor. Eine **Beurteilung über die politische Relevanz** eines bestimmten Soft Law-Instruments für die Schweiz lässt sich daraus **nicht abschliessend ableiten** (siehe dazu Kapitel 8.2 unten zum Kriterium der Wesentlichkeit).

## 8 Das Verhältnis zwischen Exekutive und Legislative in der Aussenpolitik

### 8.1 Die verfassungsrechtliche Kompetenzordnung

Die Mitwirkung des Parlaments im Bereich von Soft Law ist im **grösseren Kontext der Gewaltenteilung in der Aussenpolitik** einzuordnen. Historisch kommt dem Bundesrat seit der Gründung des Bundesstaates 1848 eine starke Stellung bei der Wahrung der Interessen gegen aussen zu. Die Verfassungen von 1848 und 1874 enthielten kein ausdrückliches allgemeines Beteiligungsrecht des Parlaments an der Aussenpolitik. Die Bundesversammlung hatte jedoch gewisse Zuständigkeiten, namentlich im Bereich der Bündnisse und Verträge mit

dem Ausland, der äusseren Sicherheit oder der Kriegserklärungen und Friedensschlüsse (vgl. Art. 85 Ziff. 5 und 6 aBV<sup>13</sup>).

Im 20. Jahrhundert wurden die **Mitwirkungsrechte der Bundesversammlung in der Aussenpolitik ausgebaut**. So erhielten in den 1940er-Jahren die APKs im National- und Ständerat den Status von vollwertigen Kommissionen<sup>14</sup> und in den 1960er-Jahren wurde eine parlamentarische Europaratsdelegation gegründet<sup>15</sup>. Durch solche Entwicklungen bildete sich ein stärkeres Kooperationsverständnis zwischen dem Bundesrat und dem Parlament in ausserpolitischen Angelegenheiten aus.

Neben den Mitwirkungsrechten des Parlaments wurden die **Aussen- und Innenpolitik im Laufe des 20. Jahrhunderts enger verzahnt**. Dazu trug namentlich die Einführung des Staatsvertragsreferendums 1921<sup>16</sup> und die damit einhergehenden innenpolitischen Diskussionen zu völkerrechtlichen Verträgen bei. Auch die Kantone beteiligten sich im Laufe der Zeit stärker an ausserpolitischen Fragen.

Diese Entwicklungen wurden **in der totalrevidierten BV von 1999 abgebildet**. Dabei wurde die **Beteiligung des Parlaments** an der Gestaltung der Aussenpolitik ausdrücklich in der Verfassung verankert (Art. 166 Abs. 1 BV). Daneben ist die **operative Führung der Aussenpolitik Sache des Bundesrats**. Er «**besorgt**» die auswärtigen Angelegenheiten unter Wahrung der Mitwirkungsrechte der Bundesversammlung und vertritt die Schweiz nach aussen (Art. 184 Abs. 1 BV). Insofern überlagern sich die Zuständigkeiten der beiden Gewalten in der Aussenpolitik; es liegt ein «**Verhältnis zu gesamter Hand**» vor.<sup>17</sup> Dieses Zusammenwirken bedeutet aber nicht, dass beide Gewalten dasselbe tun sollen. Das **Parlament** ist aufgrund seines Rangs in der Verfassungsarchitektur, seiner legitimationsgebenden Funktion und seiner Arbeitsweise dazu geeignet, **an der Willensbildung zu ausserpolitischen Grundsatzfragen und bei wichtigen Entscheiden mitzuwirken** (vgl. Art. 24 Abs. 1 ParlG). Abgesehen von der Genehmigung von völkerrechtlichen Verträgen (Art. 166 Abs. 2 und Art. 184 Abs. 2 Satz 2 BV) schliesst dies jedoch grundsätzlich kein Mitentscheidungs- bzw. Weisungsrecht mit ein. Für ein **effizientes Zusammenwirken** der beiden Gewalten ist es somit entscheidend, dass der Bundesrat und das Parlament gegenseitig ihre jeweiligen Zuständigkeiten und Rollen respektieren und sich bei der Aufgabenerfüllung gegenseitig ergänzen. Eine klare Kompetenz- und Aufgabenteilung zwischen den Gewalten ist dabei auch geboten, um Doppelspurigkeiten und Leerläufe zu vermeiden.

Zur Rolle der **Kantone** gibt die Verfassung vor, dass die auswärtigen Angelegenheiten Sache des Bundes sind, dieser aber auf die Zuständigkeiten der Kantone Rücksicht nehmen und ihre Interessen wahren muss (Art. 54 Abs. 1 und 3 BV). Die Kantone haben ihrerseits das Recht, an ausserpolitischen Entscheiden mitzuwirken (Art. 55 BV). Gemäss dem ausführenden Bundesgesetz über die Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik des Bundes (BGMK)<sup>18</sup> sollen unter anderem die Interessen der Kantone bei der Vorbereitung und Umsetzung ausserpolitischer Entscheide des Bundes berücksichtigt und die Aussenpolitik des Bundes innenpolitisch abgestützt werden. Zudem verbleibt den Kantonen ein Bereich, in dem sie ihre Aussenbeziehungen eigenständig gestalten können (sogenannte «kleine Aussenpolitik»; vgl. Art. 56 BV).

<sup>13</sup> AS 1 1.

<sup>14</sup> Geschäftsreglement des Nationalrates vom 19. Juni 1945: Kommission für auswärtige Angelegenheiten, Amtliches Bulletin der Bundesversammlung 1945, Bd. II, S. 233 ff.; Protokoll des Ständerates vom 20. September 1945: Ständige Kommission für auswärtige Angelegenheiten, Protokolle der Bundesversammlung 1945, Bd. 32, S. 52 ff.

<sup>15</sup> Vgl. z.B. Protokolle der Bundesversammlung vom 6. Oktober 1960, Bd. 36, S. 122.

<sup>16</sup> Vgl. mit einer umfassenden Darstellung der Vorgeschichte und der damaligen Regelung des Staatsvertragsreferendums die Botschaft vom 23. Oktober 1974 über die Neuordnung des Staatsvertragsreferendums, BBl 1974 II 1133, Ziff. 2.

<sup>17</sup> Botschaft zur Totalrevision der Bundesverfassung vom 20. November 1996, BBl 1997 I 1, S. 392.

<sup>18</sup> SR 138.1.

**Abbildung 6: Entwicklung der Mitwirkung in der Aussenpolitik**

	<b>BV 1848/1874</b>	<b>BV 1999</b>
<b>Verhältnis zwischen Bundesrat und Bundesversammlung in der Aussenpolitik</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Trennung zwischen der Exekutive und Legislative in der Aussenpolitik</li> <li>- Führende Stellung des Bundesrats</li> <li>- Keine explizite allgemeine Zuständigkeit des Parlaments zur Mitwirkung in der Aussenpolitik</li> <li>- Punktuelle Kompetenzen der Bundesversammlung (z.B. im Bereich der Bündnisse und Verträge mit dem Ausland)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Kooperationsverhältnis zwischen Exekutive und Legislative in der Aussenpolitik</li> <li>- Führende Position des Bundesrats</li> <li>- Generelles Mitwirkungsrecht des Parlaments bei der Gestaltung der Aussenpolitik</li> <li>- Parlament wirkt bei wichtigen Grundsatzentscheiden und an der ausserpolitischen Meinungsbildung mit</li> </ul>
<b>Verhältnis zwischen Bund und Kantone in der Aussenpolitik</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Keine allgemeine Regelung zur Mitwirkung der Kantone an ausserpolitischen Entscheiden</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mitwirkungsrecht der Kantone an ausserpolitischen Entscheiden</li> <li>- Pflicht zur Rücksichtnahme auf die Zuständigkeiten der Kantone und ihre Interessen</li> </ul>

Grundidee dieser Entwicklung ist, die Aussenpolitik sowohl in demokratischer wie in föderalistischer Hinsicht besser abzustützen und Innen- und Aussenpolitik somit besser zu verzahnen. Gleichzeitig ist sicherzustellen, dass der Bundesrat operationell und strategisch handlungsfähig ist, um die Interessen der Schweiz in einem dynamischen internationalen Umfeld wahren zu können. Insofern ist ein **Gleichgewicht herzustellen zwischen den Mitwirkungsmöglichkeiten der Gewalten an der Aussenpolitik und der Wahrung der Handlungsfähigkeit der Schweiz nach aussen**. Diese Grundidee der geltenden Verfassungsordnung ist für den Bundesrat eine zentrale Richtschnur in allen ausserpolitischen Fragen.

## 8.2 Ausgestaltung der Mitwirkungsrechte

Das Grundprinzip, wonach sowohl die demokratischen und föderalistischen Mitwirkungsinteressen als auch die ausserpolitische Handlungsfähigkeit der Schweiz gewährleistet werden sollen, ist nicht neu.

Mit der im Jahr 1992 erfolgten Einführung von Art. 47<sup>bis</sup>a des Geschäftsverkehrsgesetzes<sup>19</sup> (GVG; per 1. Dezember 2003 mit Inkrafttreten des Parlamentsgesetzes aufgehoben) war der Bundesrat gehalten, die ausserpolitischen Kommissionen bei allen Verhandlungen in internationalen Organisationen zu konsultieren, die zu Beschlüssen führten, durch die in der Schweiz geltendes Recht geschaffen wurde oder geschaffen werden musste. Mit der Gesetzesänderung sollte den Kommissionen die Möglichkeit gegeben werden, auf den Lauf der Verhandlungen in den internationalen Organisationen Einfluss nehmen zu können. Die Zuständigkeit des Bundesrates zur Verhandlungsführung wurde indessen nicht in Frage gestellt. Vielmehr stand ihm frei, von den Empfehlungen der Kommissionen abzuweichen.<sup>20</sup> Die Konsultationspflicht nach Art. 47<sup>bis</sup>a GVG knüpfte folglich an das **formelle Kriterium** an, dass Beschlüsse in internationalen Verhandlungen zu einer Änderung des innerstaatlichen Rechts führen würden. Demgegenüber stellt das heute geltende Parlamentsgesetz (ParlG) für die Konsultation auf das **Kriterium der Wesentlichkeit** ab (vgl. Art. 152 Abs. 3 ParlG). Danach konsultiert der Bundesrat die für die Aussenpolitik zuständigen Kommissionen insbesondere zu wesentlichen Vorhaben sowie zu den Richt- und Leitlinien zum Mandat für bedeutende internationale Verhandlungen, bevor er dieses festlegt oder abändert. Er informiert sie über den Stand der Realisierung dieser Vorhaben bzw. über den Fortgang der Verhandlungen. Aus den zugehörigen Materialien geht dabei hervor, dass unter dem Begriff «wesentliche Vorhaben» auch Soft Law verstanden wird, «mit welchem der Schweiz keine rechtlichen

<sup>19</sup> AS 1962 773.

<sup>20</sup> Bericht der Kommission-NR vom 16. Mai 1991 zur parlamentarischen Initiative Parlamentsreform, BBl 1991 III 617, 650 ff.

Verpflichtungen auferlegt werden, die aber für die internationale Stellung der Schweiz dennoch von wesentlicher Bedeutung sein können».<sup>21</sup>

Als Reaktion auf die parlamentarischen Initiativen Aeschi 14.433 und Romano 14.474, welche einen besseren Einbezug der Legislative im Bereich von Soft Law forderten, hat der Bundesrat eine Verordnungsanpassung vorgenommen. Neu wurde Art. 5b der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung (RVOV) eingefügt. Die Anpassung trat am 1. August 2016 in Kraft.<sup>22</sup> Artikel 5b RVOV konkretisiert den Begriff der «wesentlichen Vorhaben». Danach erfolgt eine Konsultation der für die Aussenpolitik zuständigen Kommissionen namentlich dann, wenn die Umsetzung von Empfehlungen oder Beschlüssen internationaler Organisationen und Gremien den Erlass oder eine wesentliche Änderung eines Bundesgesetzes erfordern (Bst. a); oder der Verzicht darauf das Risiko schwerer wirtschaftlicher oder anderer gravierender Nachteile, von Sanktionen, einer Isolation der Schweiz oder eines politischen Reputationsschadens in sich birgt (Bst. b) (vgl. zum gesamten Wortlaut dieser Bestimmung Anhang 2). Dabei handelt es sich nicht um eine abschliessende Umschreibung des Kriteriums der Wesentlichkeit. Vielmehr können darunter auch andere Instrumente subsumiert werden, die für die Schweiz von vergleichbarer Relevanz und politischer Tragweite sind. Der Bundesrat ist somit dem Anliegen des Parlaments nachgekommen, auch bei Soft Law-Vorhaben das Parlament stärker miteinzubeziehen.

#### Abbildung 7: Beispiele für parlamentarische Vorstösse im Bereich Soft Law

##### 14.433 Parlamentarische Initiative Aeschi

Diese verlangte die Schaffung der Rechtsgrundlagen für eine vorgängige Informations- und Konsultationspflicht des Bundesrats zu Empfehlungen und Beschlüssen der OECD und ihrer Sonderorganisationen.

##### 14.474 Parlamentarische Initiative Romano

Das Parlament soll auch im Bereich von Soft Law in den Entscheidungsprozess und in das Genehmigungsverfahren einbezogen werden, falls eine Genehmigung des Soft Law-Instruments eine Anpassung des innerstaatlichen Rechts erfordert.

Im Bereich der Mitwirkung des Parlaments an der Aussenpolitik sind in den vergangenen Jahren weitere Vorstösse eingebracht worden, die in Anhang 3 ausführlich dargestellt sind.

Mit Blick auf den Einbezug des Parlaments bei Soft Law-Vorhaben dürfte insgesamt das **Kriterium der Wesentlichkeit** weiterhin zentral sein. Eine umfassende Mitwirkung der Legislative ist angesichts der ausserordentlich umfangreichen Menge an Soft Law-Instrumenten und der oft kurzen Fristen für eine Stellungnahme zu neuen Vorschlägen nicht praktikabel und würde die aussenpolitische Handlungsfähigkeit der Schweiz gefährden. Das Kriterium der Wesentlichkeit weist in seiner praktischen Anwendung jedoch auch Schwierigkeiten auf:

1. Mangels einer klaren völkerrechtlichen Definition von Soft Law kann weder eine eindeutige Einordnung, was alles unter Soft Law fällt, noch eine Kategorisierung vorgenommen werden. Die Einordnung von Soft Law-Instrumenten in Bezug auf den internationalen Gestaltungs- und Durchsetzungswillen bietet deshalb nur eine Orientierungshilfe, erlaubt aber nicht, die Kriterien der Wesentlichkeit eindeutig bestimmen zu können.

<sup>21</sup> Bericht der Staatspolitischen Kommission-NR vom 1. März 2001, BBl 2001 3464, 3604.

<sup>22</sup> AS 2016 2641.

2. Die aussen- und innenpolitische Beurteilung der Wesentlichkeit können divergieren: Es ist immer möglich, dass innenpolitisch ein Soft Law-Vorhaben als wichtig und somit wesentlich erachtet wird, obwohl es aussenpolitisch keine neuen normativen Vorgaben schafft.
3. Unterscheidung in Form und Inhalt: Auslöser der Diskussionen rund um den UNO-Migrationspakt war wohl eher der Inhalt – das politisch bedeutsame Thema der Migration – und weniger die Form eines Soft Law-Instruments. Hätte es sich um einen UNO-Pakt zur erhöhten Sicherheit in der zivilen Luftfahrt gehandelt, hätte er womöglich zu weniger Diskussionen Anlass gegeben und das Kriterium der Wesentlichkeit wäre möglicherweise anders beurteilt worden. Im Allgemeinen erweist es sich als schwierig, abschliessend zu definieren, unter welchen Umständen ein Thema innenpolitisch relevant ist.
4. Ob ein Vorhaben das Kriterium der Wesentlichkeit erfüllt, kann sich im Laufe der Zeit ändern und manchmal ist es auch erst im Nachhinein bestimmbar. Ein Beispiel hierfür ist die Rolle der Empfehlungen der FATF im Bereich der Terrorismusfinanzierung, die nach deren ursprünglichen Erarbeitung im Jahr 1989 mit den Anschlägen vom 11. September 2001 inhaltlich erweitert und international viel bedeutender wurden. Namentlich für die USA stellten diese Vorgaben ab diesem Zeitpunkt ein zentrales Instrument in ihrer Finanzaussenpolitik dar und sie engagierten sich politisch viel stärker für deren Durchsetzung. Aus den technischen Vorgaben war damit ein politisches Instrument geworden. Diese Entwicklung war aber bei der Entstehung nicht voraussehbar.

## 9 Vorschlag für das weitere Vorgehen

Trotz der Ausdehnung der Konsultationspflicht des Bundesrates auf alle «wesentlichen Vorhaben» und der erfolgten Konkretisierung der «Wesentlichkeit» in Art. 5b RVOV im Jahre 2016 ist es in der Vergangenheit vereinzelt zu unbefriedigenden Situationen gekommen, in denen die zuständigen Kommissionen nicht bzw. ungenügend konsultiert wurden. Daraus sollte aber nicht voreilig der Schluss gezogen werden, dass die heutigen Rechtsgrundlagen zur Konsultation der für die Aussenpolitik zuständigen Kommissionen im Bereich Soft Law nicht funktionieren und ungenügend sind. Vielmehr ist Art. 152 ParlG relativ offen formuliert und Art. 5b RVOV erfasst neben den ausdrücklich genannten Kriterien auch andere für die Schweiz wesentliche Vorhaben. Daher sollten in erster Linie die geltenden Bestimmungen korrekt angewendet und künftig noch konsequenter umgesetzt und gelebt werden.

Gewisse Instrumente wurden dafür bereits geschaffen wie bspw. die vierteljährlichen Listen, welche die aussenpolitischen Kommissionen über die europa- und aussenpolitischen oder die Kommission für Wirtschaft und Abgaben (WAK) über die finanz- und fiskalaussenpolitischen Vorhaben informieren. In der Praxis haben sich diese Instrumente bewährt. Sie geben nicht nur einen Überblick über die laufenden und bevorstehenden Geschäfte, sondern schaffen auch Transparenz und sind dadurch vertrauensfördernd. Andere Beispiele sind regelmässige mündliche Informationen bspw. der WAK oder ausführliche schriftliche Darstellungen der Dossiers, um auch Parlamentarier über laufende Geschäfte, insbesondere zu Soft Law-Vorhaben, zu informieren.

Soft Law-Instrumente betreffen nicht nur das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA), sondern sämtliche Departemente. Bei einem verstärkten Einbezug des Parlaments bei Soft Law-Vorhaben müssen somit Optionen geprüft werden, welche die

verschiedenen Departemente und parlamentarischen Kommissionen betreffen und nicht auf das EDA und die APKs beschränkt sind.

Grundsätzlich gibt es zwei unterschiedliche Ebenen, wie sich das Parlament bei Soft Law-Vorhaben besser einbringen kann:

- Die Schweiz kann sich **auf internationaler Ebene** stärker bei der Ausarbeitung von Soft Law engagieren. Dabei kann auch das Parlament eine aktivere Rolle spielen. Bereits heute gibt es verschiedene internationale Organisationen, die Konsultationsmechanismen zu Soft Law-Vorhaben eingeführt haben (z.B. die OECD und die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa [OSZE]). Auch zu prüfen wäre die Schaffung von spezifischen parlamentarischen Delegationen, die sich verstärkt mit der Ausarbeitung von Soft Law in den relevanten Organisationen auseinandersetzen. Bereits jetzt besitzen Organisationen wie Europarat und OSZE eine parlamentarische Versammlung und die OECD pflegt ein parlamentarisches Netzwerk. Diese Mitgestaltungsmöglichkeiten könnten ein Modell für andere Foren darstellen. Die Umsetzung hängt jedoch stark vom jeweiligen internationalen Gremium und den anderen Mitgliedsstaaten ab. Denn die Schaffung solcher Mitwirkungsmöglichkeiten nationaler Parlamente in internationalen Organisationen erfordert regelmässig eine Änderung des Gründungsvertrages und damit die Zustimmung der Mitgliedsstaaten.
- Die **innerstaatlichen Prozesse** im Verhältnis Bundesrat – Parlament können optimiert und gegebenenfalls angepasst werden, um eine verstärkte Mitwirkung des Parlaments anzustreben. Hierzu bestehen **namentlich die im Folgenden tabellarisch dargestellten Optionen mit Vor- und Nachteilen**. Bei sämtlichen Optionen wird insbesondere zu beachten sein, wie die Mitwirkung des Parlaments verstärkt werden kann, ohne die Handlungsfähigkeit des Bundesrates – vor allem wenn ein rasches Handeln gefordert wird – einzuschränken. Ebenso ist die Ressourcensituation einzu- beziehen. Diese Optionen schliessen sich nicht gegenseitig aus, sondern können vielmehr kumuliert werden. Ziel der dargestellten Optionen ist die bessere Anwendung der geltenden und nicht primär der Erlass neuer Rechtsgrundlagen.

Abbildung 8: Optionen für den besseren Einbezug des Parlaments bei Soft Law

Option	Vorteil	Nachteil
<p><b>1</b></p> <p><b>Verstärkte Konsultation der zuständigen Kommissionen in Anwendung der Kriterien der Wesentlichkeit gemäss Art. 5b RVOV sowie Konsultation der Präsidien der parlamentarischen Kommissionen in dringenden Fällen gemäss Art. 152 Abs. 4 ParlG</b></p>	<p>Die zuständigen Kommissionen werden immer dann konsultiert, wenn ein Soft Law-Instrument die materiellen Kriterien der Wesentlichkeit erfüllt (Erlass bzw. Anpassung von Bundesgesetzen, Wahrscheinlichkeit von Retorsionen gegen die Schweiz oder andere für die Schweiz wesentliche Vorhaben). Zudem können in dringenden Fällen die Präsidien der parl. Kommissionen konsultiert werden.</p>	<p>Das Kriterium der Wesentlichkeit kann Anlass zu einer unterschiedlichen Beurteilung zwischen Bundesrat und Parlament geben (siehe Kap. 8.2, Ausgestaltung der Mitwirkungsrechte).</p>
<p><b>2</b></p> <p><b>Verbesserte Informationsunterlagen für die parlamentarischen Kommissionen</b></p>	<p>Lesbarkeit und Verständnis der Informationsunterlagen wie die vierteljährliche Liste über die aussenpolitischen Aktivitäten oder weitere Listen werden in Bezug auf Soft Law-Vorhaben (bspw. durch Berücksichtigung der in Kap. 7 beschriebene Orientierungshilfe) verbessert. Auf dieser Grundlage können zudem die APKs oder andere zuständige Kommissionen gestützt auf Art. 152 Abs. 5 ParlG vom Bundesrat verlangen, dass er sie zusätzlich informiert und konsultiert.</p>	<p>Die Bewertung der Soft Law-Vorhaben durch Bundesrat und Parlament kann divergieren (siehe Kap. 8.2, Ausgestaltung der Mitwirkungsrechte).</p>
<p><b>3</b></p> <p><b>Die Berichterstattung an das Parlament (Aussenpolitischer Bericht, Aussenwirtschaftsbericht, etc.) wird durch einen Teil zu Soft Law-Entwicklungen ergänzt.</b></p>	<p>Die zuständigen Kommissionen und das Plenum werden frühzeitig und in allen relevanten Themenfeldern über Soft Law-Entwicklungen informiert. Soft Law-Vorhaben können inhaltlich beschrieben und kontextualisiert werden.</p>	<p>Ordentliche Berichterstattung greift nicht bei dringenden Fällen.</p>
<p><b>4</b></p> <p><b>Stärkerer Einbezug von Mitgliedern des Parlaments bei der Entstehung von Soft Law (bspw. Europaratsdelegation)</b></p>	<p>Der Einbezug des Parlaments erfolgt via Delegationen (bspw. Europarat) frühzeitig und unmittelbar im zuständigen internationalen Gremium.</p>	<p>Die Umsetzung hängt auch vom jeweiligen internationalen Gremium und damit den anderen Mitgliedstaaten ab. In vielen Gremien müsste ein Einbezug zunächst geschaffen werden, was regelmässig eine Änderung des Gründungsvertrages erfordern würde. Die Abstützung beschränkt sich auch dann auf wenige Mitglieder des Parlaments.</p>
<p><b>5</b></p> <p><b>Änderung von Art. 5b Abs. 1 RVOV: Eine Konsultation der für die Aussenpolitik zuständigen Kommissionen zu wesentlichen Vorhaben im Sinne von Art. 152 Abs. 3 und 4 ParlG erfolgt namentlich dann, wenn:</b></p>	<p>Klarstellung, dass unter dem Begriff «wesentliche Vorhaben» nicht nur nationale Gesetzesänderungen oder allfällige Sanktionen bei eine abweichenden Schweizer Haltung zu verstehen sind.</p>	<p>Eine unterschiedliche Beurteilung dieses Kriteriums durch Bundesrat und Parlament ist möglich.</p>

	<b>b. wichtige politische Fragen betroffen sind (die bisherige Bst. b wird zu Bst. c)</b>		
<b>6</b>	<b>Überführung von Art. 5b RVOV ins Parlamentsgesetz</b>	Die bestehenden Kriterien für eine Konsultation werden formell-gesetzlich verankert. Dies würde infolge eines entsprechenden Beschlusses der Bundesversammlung die demokratische Legitimation der Kriterien erhöhen. Ebenso würde es besser ins Gesamtsystem passen, wenn auch diese parlamentsrechtlichen Fragen direkt im ParlG und nicht in einer Bundesratsverordnung geregelt würden.	Aufwand einer Gesetzesanpassung ohne materielle Änderung. Der praktische Nutzen ist entsprechend sehr begrenzt.

Bei all diesen Optionen ist zu unterstreichen, dass der **möglichst frühe Austausch** mit dem Parlament am zielführendsten ist, da zu Beginn von Soft Law-Vorhaben die Einflussmöglichkeiten der Schweiz am grössten sind. Dies bedeutet aber auch, dass zu Beginn eines Soft Law-Vorhabens noch viele Fragen und Unsicherheiten bestehen und kaum Aussagen gemacht werden können, ob und wenn ja was für einen Einfluss so ein künftiges Instrument auf der nationalen Ebene haben könnte.

Der Bundesrat kommt aufgrund einer Abwägung der heutigen Situation und der dargestellten Optionen zum Schluss, dass es keiner neuen rechtlichen Grundlagen bedarf. Das vom Bundesrat geteilte Anliegen eines stärkeren parlamentarischen Einbezugs kann im Rahmen des bestehenden Instrumentariums, namentlich von Art. 152 ParlG und Art. 5b RVOV, mit konkreten Massnahmen verwirklicht werden. Der Bundesrat ist bereit, zu diesem Zweck das Parlament betreffend Soft Law-Instrumenten eingehender zu informieren und einzubeziehen. Um diese Verantwortung besser wahrzunehmen, schlägt der Bundesrat die **Umsetzung der Optionen 1-3 vor, damit der Einbezug des Parlaments bei Soft Law im Rahmen der geltenden Rechtsgrundlagen besser gewährleistet ist:**

- **Verstärkte Konsultation der zuständigen Kommissionen bei Soft Law-Vorhaben in Anwendung der Kriterien der Wesentlichkeit gemäss den bestehenden Rechtsgrundlagen:** Der Bundesrat legt bei Bundesratsgeschäften mit Soft Law-Vorhaben ein besonderes Gewicht auf die Beurteilung, wann das Parlament informiert werden soll (Art. 152 Abs. 2 ParlG) und wann es zu konsultieren ist (Art. 152 Abs. 3 ParlG in Verbindung mit Art. 5b RVOV). Eine Konsultation findet dabei nicht nur in den in Art. 5b Abs. 1 RVOV ausdrücklich genannten Fällen statt, sondern auch bei Instrumenten mit ähnlicher Tragweite, die für die Schweiz von besonderer politischer Relevanz sind.
- **Die Listen über die europa- und aussenpolitischen Aktivitäten und die Listen für weitere parlamentarische Kommissionen enthalten weiterhin auch für die Schweiz relevante Soft Law-Geschäfte bei gleichzeitiger Verbesserung der Gewichtung und Lesbarkeit.** Die Orientierungshilfe in Kapitel 7 kann dafür eine Hilfestellung leisten. Damit soll die Einordnung angesichts der grossen Anzahl an Soft Law-Instrumenten für das Parlament erleichtert werden, ohne dass damit eine abschliessende Aussage zur politischen Bedeutung eines bestimmten Vorhabens gemacht wird.
- **Regelmässige Information und Berichterstattung über Soft Law:** Jedes Departement stellt mindestens einmal pro Jahr in den für sie bestimmenden Kommissionen einen Ausblick über relevante Soft Law-Vorhaben (Vorbereitungen und laufende Arbeiten) vor. Darüber hinaus werden die Jahresberichte der verschiedenen Departemente und Ämter wie bspw. das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO), das Staatssekretariat für Migration (SEM) sowie das EDA neu explizit über Entwicklungen im Bereich Soft Law informieren. Die Informationen und die Berichte werden in den jeweils zuständigen Kommissionen traktandiert. Damit wird nicht nur frühzeitig informiert und bestimmte Soft Law-Vorhaben kontextualisiert, sondern dem Parlament auch die Möglichkeit gegeben, bei der Ausarbeitung von Soft Law Einfluss zu nehmen.

Mit diesen **drei pragmatischen und rasch realisierbaren Massnahmen** kann nach Ansicht des Bundesrates mehr erreicht werden, als wenn neue formelle Rechtsgrundlagen mit zusätzlichen Verfahren geschaffen würden. Primär wird über diese drei Massnahmen die **Transparenz** gegenüber dem Parlament erhöht, **welche Soft Law-Vorhaben international diskutiert werden und wie diese grundsätzlich eingeordnet werden können**. Gestützt darauf kann der gegenseitige Austausch zwischen Exekutive und Legislative zu diesen Soft Law-Instrumenten gestärkt werden. Eine formelle Konsultation erfolgt dabei weiterhin gemäss Art. 5b RVOV; in anderen Fällen können die zuständigen Kommissionen die Konsultation nach

Art. 152 Abs. 5 ParlG verlangen, sofern sie ein bestimmtes Soft Law-Vorhaben auf der Grundlage der jährlichen Berichterstattung und der strukturierten Listen als wichtig einschätzen. Damit kann auch in derartigen Fällen ein vertiefter Austausch über ein Soft Law-Instrument stattfinden.

Die Rolle des Parlaments beschränkt sich dabei nicht nur auf die Mitwirkung bei der Entstehung von Soft Law. Vielmehr kommt ihm eine **zentrale Rolle in der Umsetzung von Soft Law-Instrumenten** zu. Diese erlangen – im Unterschied zu völkerrechtlichen Verträgen – im Schweizer Recht nicht automatisch Geltung, sondern müssen vielmehr transformiert werden. Bedarf es für die Umsetzung eines Soft Law-Instruments einer Gesetzesanpassung, kommt das ordentliche Rechtsetzungsverfahren zur Anwendung. Dann obliegt es jedenfalls dem Parlament darüber zu entscheiden, ob und inwiefern es Soft Law-Verhaltensvorgaben umsetzen will.

Die **Bedeutungszunahme von Soft Law als Gestaltungsinstrument der internationalen Beziehungen ist ein wichtiger internationaler Prozess**, der – soweit heute absehbar – auch in der näheren Zukunft anhalten dürfte. Entsprechend sind **alle aussenpolitischen Akteure in der Schweiz im Rahmen ihrer jeweiligen Kompetenzen davon betroffen**. Eine erhöhte Transparenz und Orientierung sowie ein verstärkter Austausch zu Soft Law ist deshalb im Interesse aller. Der Bundesrat ist gewillt, mit den genannten Massnahmen eine bessere Umsetzung der Mitwirkungsrechte des Parlaments in der Aussenpolitik auch im Bereich von Soft Law zu garantieren. Damit soll schliesslich auch das Vertrauen zwischen Exekutive und Legislative im Bereich der Aussenbeziehungen generell gestärkt werden.

## ANHANG 1

### Für die Schweiz relevante Soft Law-Instrumente – illustrative Beispiele

Bereich	Beispiele von Soft Law-Instrumenten	Links/Bemerkungen
<b>Agrar- und Ernährungswirtschaft</b>	Diverse Soft Law-Instrumente des Committee on World Food Security (CFS), z.B.:	Voluntary Guidelines to support the progressive realization of the right to adequate food in the context of the national food security: <a href="http://www.fao.org/3/a-y7937e.pdf">http://www.fao.org/3/a-y7937e.pdf</a> Ziel der freiwilligen Richtlinien ist es, den Staaten praktische Leitlinien für die Umsetzung der schrittweisen Verwirklichung des Rechts auf angemessene Ernährung im Rahmen der nationalen Ernährungssicherheit zu geben, um die Ziele des Aktionsplans des Welternährungsgipfels zu erreichen.
	a) Voluntary Guidelines to support the progressive realization of the right to adequate food in the context of the national food security	
	b) Principles for Responsible Investment in Agriculture and Food Systems	Principles for Responsible Investment in Agriculture and Food Systems: <a href="http://www.fao.org/3/a-au866e.pdf">http://www.fao.org/3/a-au866e.pdf</a> Diese Prinzipien sollen verantwortungsvolle Investitionen fördern, die die Ernährungssicherheit verbessern und dazu beitragen, dass das Recht auf eine angemessene Ernährung im Kontext der nationalen Ernährungssicherheit vermehrt anerkannt wird. Die Schweiz hat den Prozess zur Erarbeitung der Prinzipien präsiert und setzt sich seit deren Verabschiedung (2014) in verschiedenen Projekten für deren Umsetzung ein.
	International Code of Conduct for the Use and Management of Fertilizers	<a href="http://www.fao.org/3/mz476en/mz476en.pdf">http://www.fao.org/3/mz476en/mz476en.pdf</a> Der International Code of Conduct for the Use and Management of Fertilizers soll Ländern und Interessengruppen der Industrie dabei helfen, die vielfältigen und komplexen Fragen in Zusammenhang mit der verantwortungsvollen Verwendung von Düngemitteln auf der Ebene von landwirtschaftlichen Betrieben sowie auf nationaler Ebene anzugehen.
	OECD-FAO Guidance for Responsible Agriculture Supply Chains	OECD-FAO Guidance for Responsible Agriculture Supply Chains: <a href="https://mneguidelines.oecd.org/rbc-agriculture-supply-chains.htm">https://mneguidelines.oecd.org/rbc-agriculture-supply-chains.htm</a> Der Leitfaden unterstützt Unternehmen dabei, ihre Sorgfaltsprüfung wahrzunehmen und damit zur nachhaltigen Entwicklung beizutragen sowie möglichen negativen Auswirkungen ihrer Tätigkeit vorzubeugen. Die Schweiz hat sich aktiv in die Entwicklung des Leitfadens eingebracht und unterstützt die Pilotphase zur Implementierung finanziell.
<b>Arbeit</b>	Empfehlungen der Internationalen Arbeitsorganisation (AIO), z.B. - Promotional Framework for Occupational Safety and Health Recommendation, 2006 (No. 197) - Employment Relationship Recommendation, 2006 (No. 198)	Empfehlungen der AIO ergänzen die durch die Internationale Arbeitskonferenz verabschiedeten Übereinkommen und dienen als Interpretationshilfe.  Promotional Framework for Occupational Safety and Health Recommendation, 2006 (No. 197): <a href="https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312534:NO">https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312534:NO</a> Die Empfehlungen konkretisieren und ergänzen die Occupational Safety and Health Convention (1981, No. 155) im Bereich der Sicherheit und Gesundheit von Arbeitnehmenden.  Employment Relationship Recommendation, 2006 (No. 198): <a href="https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312535:NO">https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312535:NO</a> Die sehr allgemein formulierten Empfehlungen betreffen den Schutz von Arbeitnehmenden.
<b>Bildung und Forschung</b>	Bologna-Declaration von 1999 und Bologna-Prozess	<a href="http://ehea.info/Upload/document/ministerial_declarations/1999_Bologna_Declaration_English_553028.pdf">http://ehea.info/Upload/document/ministerial_declarations/1999_Bologna_Declaration_English_553028.pdf</a> Mit dem 1999 gestarteten Bologna-Prozess wurde der europäische Hochschulraum gestartet. Ziel der Reform ist die Förderung der Mobilität und die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit des Bildungsstandorts Europa. Die 48 Teilnehmerstaaten treffen sich in regelmässigen Abständen.

<b>Finanzen und Geldwäscherei</b>	Basel II und III-Vorgaben des Basler Ausschusses für Bankenaufsicht (BCBS) - Basel II: Internationale Konvergenz der Eigenkapitalmessung und Eigenkapitalanforderungen - Basel III: Ein globaler Regulierungsrahmen für widerstandsfähigere Banken und Bankensysteme	Basel II: <a href="https://www.bis.org/publ/bcbs128ger.pdf">https://www.bis.org/publ/bcbs128ger.pdf</a> Unter Basel II versteht man die im Jahr 2004 vom Basler Ausschuss für Bankenaufsicht (BCBS) verabschiedete Eigenkapitalvereinbarung mit dem Ziel einer vollständigeren und differenzierteren Erfassung der Risiken im Bankbetrieb.  Basel III: <a href="https://www.bis.org/publ/bcbs189_de.pdf">https://www.bis.org/publ/bcbs189_de.pdf</a> Im Anschluss an die Finanzkrise sollen mit dem Reformpaket Basel III die Eigenkapital- und Liquiditätsvorschriften weiter gestärkt werden.
	Insurance Core Principles der International Association of Insurance Supervisors (IAIS)	<a href="http://www.iaisweb.org">www.iaisweb.org</a> Die IAIS umfasst über 150 Mitglieder von Versicherungsaufsichtsbehörden und zum Teil von Finanzministerien. Die Schweiz ist in der IAIS durch die FINMA vertreten. <a href="https://www.finma.ch/de/finma/internationale-zusammenarbeit/policy-und-regulierungszusammenarbeit/iais/">https://www.finma.ch/de/finma/internationale-zusammenarbeit/policy-und-regulierungszusammenarbeit/iais/</a>
	Multilateral Memorandum of Understanding Concerning Consultation and Cooperation and the Exchange of Information (MMoU) der International Organization of Securities Commissions (IOSCO)	<a href="https://www.iosco.org/library/pubdocs/pdf/IOSCOPD386.pdf">https://www.iosco.org/library/pubdocs/pdf/IOSCOPD386.pdf</a> Das MMoU legt Vorgaben in der Konsultation, Kooperation und im Austausch von Informationen zwischen den Wertpapieraufsichtsbehörden der Mitgliedsstaaten fest.
	Empfehlungen der Financial Action Task Force (FATF)	<a href="http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF%20Recommendations%202012.pdf">http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF%20Recommendations%202012.pdf</a> Die insgesamt 40 von der Financial Action Task Force (FATF) erlassenen Empfehlungen gelten als international anerkannte Vorgaben zur Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung.
	Empfehlungen des Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes (OECD)	<a href="https://www.oecd.org/tax/transparency">https://www.oecd.org/tax/transparency</a> Das «Global Forum» soll die Umsetzung international vereinbarter Transparenz- und Informationsaustausch-Standards im Steuerbereich sicherstellen.
	Principles for Reducing Reliance on Credit Rating Agency-Ratings (CRA ratings) des Financial Stability Board (FSB)	<a href="https://www.fsb.org/wp-content/uploads/r_101027.pdf">https://www.fsb.org/wp-content/uploads/r_101027.pdf</a> Ziel der Prinzipien ist die Verringerung der Abhängigkeit von Kreditratingagenturen (CRAs), da eine übermässige Abstützung auf Ratings die Finanzstabilität gefährdet.
	Recommandation du Conseil relative au Modèle de convention fiscale concernant le revenu et la fortune (OECD)	<a href="https://legalinstruments.oecd.org/fr/instruments/OECD-LEGAL-0292">https://legalinstruments.oecd.org/fr/instruments/OECD-LEGAL-0292</a> Namentlich wird den Mitgliedsstaaten der OECD empfohlen, Doppelbesteuerungsabkommen nach dem OECD-Musterabkommen abzuschliessen.
<b>Gesundheit</b>	Global Health Security Agenda (GHS): Action Packages	<a href="https://www.cdc.gov/globalhealth/security/pdf/ghsa-action-packages_24-september-2014.pdf">https://www.cdc.gov/globalhealth/security/pdf/ghsa-action-packages_24-september-2014.pdf</a> Die GHS soll die Umsetzung der völkerrechtlich bindenden Internationalen Gesundheitsvorschriften (IGV) der WHO unterstützen. Elf «Action Packages» decken Themen der globalen Gesundheitssicherheit wie Antibiotikaresistenz, Impfung oder Ausbildung des Gesundheitspersonals ab.
<b>Korruption sowie Business and Human Rights</b>	Empfehlungen des Ministerkomitees des Europarats «On codes of conduct for public officials» (Recommendation No. R(2000)10)	<a href="https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806cc1ec">https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806cc1ec</a> Die Empfehlungen des Ministerkomitees des Europarates bezwecken die Schaffung von Verhaltens- und Integritätsvorgaben für Beamte. Davon ausgenommen sind öffentlich gewählte Repräsentanten, Regierungsmitglieder sowie Justizbeamte.
	UN Guiding Principles on Business and Human Rights	<a href="https://www.ohchr.org/documents/publications/GuidingprinciplesBusinesshr_eN.pdf">https://www.ohchr.org/documents/publications/GuidingprinciplesBusinesshr_eN.pdf</a> Die UNO-Leitprinzipien definieren den internationalen politischen Rahmen in Bezug auf die staatlichen Schutzpflichten und die Verantwortung der Unternehmen zur Achtung der Menschenrechte sowie betreffend den Zugang zur Wiedergutmachung.
	Kimberley-Prozess betreffend Handel mit Konfliktdiamanten	<a href="https://www.kimberleyprocess.com/en/what-kp">https://www.kimberleyprocess.com/en/what-kp</a> Der im Jahr 2000 lancierte Kimberley-Prozess führte zu einem internationalen Zertifizierungssystem für legal geförderte und verkaufte Rohdiamanten. Ziel ist insbesondere die Verhinderung der Finanzierung von Rebellen und zivilen Konflikten.
<b>Menschenrechte</b>	Declaration on the Rights of Peasants and Other People Working in Rural Areas	<a href="http://undocs.org/en/A/C.3/73/L.30">http://undocs.org/en/A/C.3/73/L.30</a> Die Erklärung enthält Vorgaben für den Umgang mit der Landbevölkerung und deren natürlichen Ressourcen.

	Declaration on the Rights of Indigenous People	<a href="http://www.un-documents.net/a61r295.htm">http://www.un-documents.net/a61r295.htm</a> Die Erklärung unterstreicht die Rechte von indigenen Völkern gegenüber den staatlichen Behörden.
	Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities	<a href="https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/minorities.aspx">https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/minorities.aspx</a> Mit der Erklärung werden die Rechte von kulturellen und sprachlichen Minderheiten gegenüber den staatlichen Behörden konkretisiert.
<b>Migration</b>	Valletta Aktionsplan des Khartum-Prozesses	<a href="https://www.consilium.europa.eu/media/21839/action_plan_en.pdf">https://www.consilium.europa.eu/media/21839/action_plan_en.pdf</a> Der Valletta-Aktionsplan wurde an einem Gipfeltreffen zwischen europäischen und afrikanischen Staats- und Regierungschefs verabschiedet. Er besteht aus fünf Schwerpunkten: Bekämpfung der Ursachen irregulärer Migration, Schutz und Asyl, legale Migration, Kampf gegen Menschenhandel und -schmuggel, Rückkehr und Reintegration.
	UNO-Migrationspakt (Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration)	<a href="http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/73/195">http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/73/195</a> Der von den UNO-Mitgliedsstaaten ausgehandelte Migrationspakt bezweckt einen praktisch anwendbaren Handlungsrahmen für eine sichere und geregelte Migration.
<b>Sicherheit</b>	Guidelines Australiengruppe	<a href="https://australiagroup.net/de/guidelines.html">https://australiagroup.net/de/guidelines.html</a> Die Australiengruppe ist ein Zusammenschluss gleichgesinnter Staaten sowie der EU mit dem Ziel, durch international abgestimmte Exportkontrollen die Weiterverbreitung von chemischen und biologischen Waffen zu verhindern.
	Basic Documents der Vereinbarung von Wassenaar	<a href="https://www.wassenaar.org/app/uploads/2015/06/WA-DOC-17-PUB-001-Public-Docs-Vol-I-Founding-Documents.pdf">https://www.wassenaar.org/app/uploads/2015/06/WA-DOC-17-PUB-001-Public-Docs-Vol-I-Founding-Documents.pdf</a> Die Vereinbarung von Wassenaar ist ein internationales Exportkontrollregime, welches zum Ziel hat, eine destabilisierende Anhäufung von konventionellen Waffen sowie von Gütern mit zivilem und militärischem Verwendungszweck (sog. Dual Use-Güter) zu verhindern. Die «Basic Documents» enthalten die politischen Absprachen der Teilnehmerstaaten durch Best Practices, inklusive Listen von betroffenen Gütern im Anhang.
	Montreux-Dokument für private Sicherheitsfirmen	<a href="https://www.eda.admin.ch/dam/eda/en/documents/aussenpolitik/voelkerrecht/Montreux-Broschuere_en.pdf">https://www.eda.admin.ch/dam/eda/en/documents/aussenpolitik/voelkerrecht/Montreux-Broschuere_en.pdf</a> Das Montreux-Dokument gibt einen Überblick über die völkerrechtlichen Verpflichtungen von privaten Militär- und Sicherheitsunternehmen, die in bewaffneten Konflikten im Einsatz stehen. Es enthält auch eine Reihe von Best Practices, die den Staaten helfen sollen, geeignete Massnahmen zu ergreifen, damit sie ihren völkerrechtlichen Verpflichtungen nachkommen können.
	Sendai Rahmenwerk zur Katastrophenrisikoreduktion (Sendai Framework for Disaster Risk Reduction)	<a href="https://www.unisdr.org/we/inform/publications/43291">https://www.unisdr.org/we/inform/publications/43291</a> Kernstück des von den UNO-Mitgliedsstaaten im März 2015 in Sendai (Japan) ausgehandelten Rahmenwerkes sind sieben Hauptziele und vier Handlungsprioritäten zur Verhinderung neuer und Reduktion bestehender Katastrophenrisiken. Das Rahmenwerk strebt eine substantielle Reduktion des Verlustes und der Beeinträchtigung von Menschenleben, Lebensgrundlagen und Gesundheit sowie von wirtschaftlichem, physischem, sozialem, kulturellem und natürlichem Kapital von Personen, Unternehmen, Gemeinden und Ländern in den nächsten 15 Jahren (2015-2030) an.
<b>Umwelt und Energie</b>	Johannesburg Erklärung von 2002 des Weltgipfels für Nachhaltige Entwicklung	Johannesburg Declaration on Sustainable Development: <a href="http://www.un-documents.net/jburgdec.htm">http://www.un-documents.net/jburgdec.htm</a>  Johannesburg Plan of Implementation: <a href="http://www.un-documents.net/jburgpln.htm">http://www.un-documents.net/jburgpln.htm</a>  Die Johannesburg Declaration ist eine politische Erklärung der Staats- und Regierungschefs mit Verpflichtungen und Umsetzungsvorschlägen zur Nachhaltigen Entwicklung. Der Johannesburg Plan of Implementation soll die Regierungsaktivitäten bei der Implementation leiten.
	2030 Agenda für Nachhaltige Entwicklung	<a href="http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&amp;Lang=E">http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&amp;Lang=E</a> Kernstück der von den UNO-Mitgliedsstaaten ausgehandelten Agenda 2030 sind 17 Haupt- und 169 Unterziele für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals, SDG). Sie führen Armutsbekämpfung und nachhaltige Entwicklung in einer Agenda zusammen.

	<p>Diverse Soft Law Instrumente des UN Environment Programmes (UNEP), z.B. :</p> <p>a) Cairo Guidelines and Principles for the Environmentally Sound Management of Hazardous Wastes</p> <p>b) London Guidelines for the Exchange of Information on Chemicals in International Trade</p>	<p>Cairo Guidelines and Principles for the Environmentally Sound Management of Hazardous Wastes: <a href="https://www.informea.org/sites/default/files/imported-documents/UNEP-CHW-COMP-GUID-CairoESMofHazardousWaste1987.English.pdf">https://www.informea.org/sites/default/files/imported-documents/UNEP-CHW-COMP-GUID-CairoESMofHazardousWaste1987.English.pdf</a> Die Cairo Guidelines stellen allgemeine Prinzipien auf für einen ordnungsgemässen und umweltfreundlichen Umgang mit gesundheitsschädlichem Abfall.</p> <p>London Guidelines for the Exchange of Information on Chemicals in International Trade: <a href="https://www.jus.uio.no/lm/unep.chemicals.information.exchange.trade.london.guidelines.1989/portrait.pdf">https://www.jus.uio.no/lm/unep.chemicals.information.exchange.trade.london.guidelines.1989/portrait.pdf</a> Die London Guidelines bezwecken einen ordnungsgemässen und sicheren Umgang mit Chemikalien, insbesondere durch besseren wissenschaftlichen, technischen, wirtschaftlichen und rechtlichen Informationsaustausch.</p>
--	---	--

## ANHANG 2

### Rechtsnormen zur Kompetenzordnung der Schweizer Aussenpolitik

#### I. Kernbestimmungen in Zusammenhang mit Soft Law

<b>Artikel 54 BV</b>	Auswärtige Angelegenheiten sind Sache des Bundes. Der Bund nimmt Rücksicht auf die Zuständigkeit der Kantone.
<b>Artikel 55 BV</b>	Mitwirkung der Kantone an aussenpolitischen Entscheiden
<b>Artikel 166 BV</b>	Stellung der Bundesversammlung in der Aussenpolitik; sie beteiligt sich an der Gestaltung der Aussenpolitik und beaufsichtigt die Pflege der Beziehungen zum Ausland. Genehmigung völkerrechtlicher Verträge
<b>Artikel 184 BV</b>	Zuständigkeit des Bundesrats zur Besorgung der auswärtigen Angelegenheiten unter Wahrung der Mitwirkungsrechte der Bundesversammlung; Zuständigkeit zur Unterzeichnung und Ratifizierung völkerrechtlicher Verträge; Genehmigung durch die Bundesversammlung
<b>Artikel 24 ParlG</b>	Mitwirkung der Bundesversammlung in der Aussenpolitik: Mitwirkung der Bundesversammlung bei der Willensbildung über wichtige aussenpolitische Grundsatzfragen und Entscheide; Genehmigung völkerrechtlicher Verträge
<b>Artikel 60 ParlG</b>	Vertretung der Bundesversammlung in internationalen Organisationen und in der Pflege zwischenstaatlicher Beziehungen
<b>Artikel 150 ParlG</b>	Allgemeine Informationsrechte der parlamentarischen Kommissionen
<b>Artikel 152 ParlG</b>	Information und Konsultation der Bundesversammlung im Bereich der Aussenpolitik: Information über wichtige aussenpolitische Entwicklungen; Konsultation u.a. zu <b>wesentlichen Vorhaben</b> und zu den Richt- und Leitlinien zum Mandat für bedeutende internationale Verhandlungen
<b>Artikel 5b RVOV</b>	Konsultation der für die Aussenpolitik zuständigen parlamentarischen Kommissionen zu <b>wesentlichen Vorhaben</b> i.S.v. Artikel 152 Abs. 3 und 4 ParlG. Darunter können Empfehlungen und Beschlüsse internationaler Organisationen fallen.

#### II. Wortlaut relevanter Bestimmungen

##### 1. Bundesverfassung

Artikel	Behörde/ Zuständigkeits- abgrenzung	Wortlaut
Artikel 54 BV	Bund/Kantone	<b>Auswärtige Angelegenheiten</b> 1 Die auswärtigen Angelegenheiten sind Sache des Bundes. 2 Der Bund setzt sich ein für die Wahrung der Unabhängigkeit der Schweiz und für ihre Wohlfahrt; er trägt namentlich bei zur Linderung von Not und Armut in der Welt, zur Achtung der Menschenrechte und zur Förderung der Demokratie, zu einem friedlichen Zusammenleben der Völker sowie zur Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen. 3 Er nimmt Rücksicht auf die Zuständigkeiten der Kantone und wahrt ihre Interessen.
Artikel 55	Bund/Kantone	<b>Mitwirkung der Kantone an aussenpolitischen Entscheiden</b> 1 Die Kantone wirken an der Vorbereitung aussenpolitischer Entscheide mit, die ihre Zuständigkeiten oder ihre wesentlichen Interessen betreffen. 2 Der Bund informiert die Kantone rechtzeitig und umfassend und holt ihre Stellungnahmen ein. 3 Den Stellungnahmen der Kantone kommt besonderes Gewicht zu, wenn sie in ihren Zuständigkeiten betroffen sind. In diesen Fällen wirken die Kantone in geeigneter Weise an internationalen Verhandlungen mit.
Artikel 166 BV	Bundes- versammlung/ Bundesrat	<b>Beziehung zum Ausland und völkerrechtliche Verträge</b> 1 Die Bundesversammlung beteiligt sich an der Gestaltung der Aussenpolitik und beaufsichtigt die Pflege der Beziehungen zum Ausland. 2 Sie genehmigt die völkerrechtlichen Verträge; ausgenommen sind die Verträge, für deren Abschluss auf Grund von Gesetz oder völkerrechtlichem Vertrag der Bundesrat zuständig ist.

Artikel 184 BV	Bundesrat/ Bundesversammlung	<p><b>Beziehung zum Ausland</b></p> <p>1 Der Bundesrat besorgt die auswärtigen Angelegenheiten unter Wahrung der Mitwirkungsrechte der Bundesversammlung; er vertritt die Schweiz nach aussen.</p> <p>2 Er unterzeichnet die Verträge und ratifiziert sie. Er unterbreitet sie der Bundesversammlung zur Genehmigung.</p> <p>3 Wenn die Wahrung der Interessen des Landes es erfordert, kann der Bundesrat Verordnungen und Verfügungen erlassen. Verordnungen sind zu befristen.</p>
----------------	------------------------------	---

## 2. Parlamentsgesetz (ParlG)

Artikel	Behörde/ Zuständigkeit	Wortlaut
Artikel 24 ParlG	Aufgaben der Bundesversammlung	<p><b>Mitwirkung in der Aussenpolitik</b></p> <p>1 Die Bundesversammlung verfolgt die internationale Entwicklung und wirkt bei der Willensbildung über wichtige ausserpolitische Grundsatzfragen und Entscheide mit.</p> <p>2 Sie genehmigt die völkerrechtlichen Verträge, soweit nicht der Bundesrat durch Bundesgesetz oder von der Bundesversammlung genehmigten völkerrechtlichen Vertrag zum selbstständigen Vertragsabschluss ermächtigt ist.</p> <p>3 Sie genehmigt völkerrechtliche Verträge, die dem Referendum unterliegen, in der Form eines Bundesbeschlusses. Andere völkerrechtliche Verträge genehmigt sie in der Form eines einfachen Bundesbeschlusses.</p> <p>4 Sie wirkt in internationalen parlamentarischen Versammlungen mit und pflegt die Beziehungen zu ausländischen Parlamenten.</p>
Artikel 60 ParlG i.V.m. VPiB	Delegation in intern. Versammlungen	<p><b>Delegationen in internationalen Versammlungen und für die Pflege von zwischenstaatlichen Beziehungen</b></p> <p>Organisation, Aufgaben und Verfahren von Delegationen, welche die Bundesversammlung in internationalen parlamentarischen Versammlungen oder im bilateralen Verkehr mit Parlamenten von Drittstaaten vertreten, werden in einer Verordnung der Bundesversammlung geregelt.</p> <p>S. Verordnung der Bundesversammlung über die Pflege der internationalen Beziehungen des Parlaments (VPiB) vom 28. September 2012<sup>23</sup></p>
Artikel 150 ParlG	Informationsrechte Kommissionen	<p><b>Allgemeine Informationsrechte</b></p> <p>Die Kommissionen und die von ihnen eingesetzten Subkommissionen sind zur Erfüllung ihrer Aufgaben berechtigt:</p> <p>a. den Bundesrat zur Erteilung von Auskünften an Sitzungen einzuladen und von ihm Berichte zu verlangen;</p> <p>b. vom Bundesrat Unterlagen zur Einsicht zu erhalten;</p> <p>c. im Einverständnis mit dem Bundesrat Personen im Dienste des Bundes zu befragen.</p> <p>2 Sie haben keinen Anspruch auf Informationen:</p> <p>a. [...]</p> <p>3 [...]</p> <p>4 Besteht zwischen einer Kommission und dem Bundesrat Uneinigkeit über den Umfang der Informationsrechte, so kann die Kommission das Präsidium desjenigen Rates anrufen, dem sie angehört. Das Präsidium vermittelt zwischen Kommission und Bundesrat.</p> <p>5 Das Präsidium entscheidet endgültig, wenn zwischen der Kommission und dem Bundesrat strittig ist, ob die Informationen der Aufgabenerfüllung der Kommissionen nach Absatz 1 dienen.</p> <p>6 Der Bundesrat kann der Kommission, anstatt Einsicht in die Unterlagen zu gewähren, einen Bericht vorlegen, wenn zwischen ihm und der Kommission strittig ist, ob die Kommission nach Absatz 2 Anspruch auf die Informationen hat, und wenn die Vermittlung des Ratspräsidiums erfolglos bleibt.</p>

<sup>23</sup> SR 171.117.

		7 Das Ratspräsidium kann zur Vorbereitung der Vermittlung ohne Einschränkungen Einsicht in die Unterlagen des Bundesrates und der Bundesverwaltung nehmen.
Artikel 152 ParlG	Informationen und Konsultation im Bereich der Aussenpolitik	<p><b>Information und Konsultation im Bereich der Aussenpolitik</b></p> <p>1 Die für die Aussenpolitik zuständigen Kommissionen und der Bundesrat pflegen den gegenseitigen Kontakt und Meinungs austausch.</p> <p>2 Der Bundesrat informiert die Ratspräsidien und die für die Aussenpolitik zuständigen Kommissionen regelmässig, frühzeitig und umfassend über wichtige aussenpolitische Entwicklungen. Die für die Aussenpolitik zuständigen Kommissionen leiten diese Informationen an andere zuständige Kommissionen weiter.</p> <p>3 Der Bundesrat konsultiert die für die Aussenpolitik zuständigen Kommissionen zu <b>wesentlichen Vorhaben</b>, zu geplanten Änderungen im Bestand der diplomatischen und konsularischen Vertretungen der Schweiz im Ausland sowie zu den Richt- und Leitlinien zum Mandat für bedeutende internationale Verhandlungen, bevor er dieses festlegt oder abändert. Er informiert diese Kommissionen über den Stand der Realisierung dieser Vorhaben und über den Fortgang der Verhandlungen.</p> <p>3bis Der Bundesrat konsultiert die zuständigen Kommissionen, bevor er einen völkerrechtlichen Vertrag, für dessen Genehmigung die Bundesversammlung zuständig ist, vorläufig anwendet. Sprechen sich die zuständigen Kommissionen beider Räte dagegen aus, so verzichtet er auf die vorläufige Anwendung.</p> <p>4 Der Bundesrat konsultiert in dringlichen Fällen die Präsidentinnen oder die Präsidenten der für die Aussenpolitik zuständigen Kommissionen. Diese informieren umgehend ihre Kommissionen.</p> <p>5 Die für die Aussenpolitik zuständigen Kommissionen oder andere zuständige Kommissionen können vom Bundesrat verlangen, dass er sie informiert oder konsultiert.</p>

### 3. Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung (RVOV)

Artikel	Behörde/ Zuständigkeit	Wortlaut
Artikel 5b RVOV	Bundesrat: Konsultation der für die Aussenpolitik zuständigen Kommissionen	<p><b>Konsultation der für die Aussenpolitik zuständigen parlamentarischen Kommissionen</b></p> <p>1 Eine Konsultation der für die Aussenpolitik zuständigen Kommissionen zu <b>wesentlichen Vorhaben</b> im Sinne von Artikel 152 Absätze 3 und 4 ParlG erfolgt namentlich dann, wenn:</p> <p>a. infolge der Umsetzung von Empfehlungen oder Beschlüssen internationaler Organisationen oder multilateraler Gremien der Erlass oder eine wesentliche Änderung eines Bundesgesetzes erforderlich ist; oder</p> <p>b. der Verzicht auf die Umsetzung von solchen Empfehlungen oder Beschlüssen das Risiko schwerer wirtschaftlicher Nachteile, von Sanktionen, einer Isolation der Schweiz aufgrund der abweichenden schweizerischen Haltung oder eines politischen Reputationschadens in sich birgt oder wenn andere gravierende Nachteile für die Schweiz zu erwarten sind.</p> <p>2 Eine Konsultation nach Absatz 1 erfolgt auf Basis eines Mandatsentwurfs des Bundesrates. Im Fall dringlicher Konsultationen nach Artikel 152 Absatz 4 ParlG kann die Konsultation zu vorläufigen Positionen erfolgen, welche die Schweiz in Verhandlungen einzunehmen gedenkt.</p>

### **ANHANG 3**

#### **Parlamentarische Vorstösse zum Verhältnis von Bundesrat und Parlament in der Aussenpolitik**

##### **18.4388 Interpellation Béglé vom 14.12.2018: «Soft Law» dynamisch auslegen**

###### Inhalt

Mit der Interpellation wird die Frage aufgeworfen, was der BR unter dem Begriff «Soft Law» versteht.

###### Stellungnahme des BR

Der BR erachtete es aufgrund der damals noch laufenden Ausarbeitung des Berichts zum Postulat der APK-S 18.4104, in welchem vertieft auf die Definition von Soft Law eingegangen wird, als verfrüht, bereits zum Zeitpunkt der Beantwortung der Interpellation eine abschliessende Haltung zur Definition und zu möglichen Weiterentwicklungen von Soft Law einzunehmen.

###### Parlament

Die Beratung in den Räten steht noch aus.

##### **18.4113 Motion Romano vom 29.11.2018: Für eine gemeinsame Aussenpolitik: Soft Law muss in Absprache mit dem Parlament erarbeitet werden.**

###### Inhalt

Die Motion beauftragt den BR, in Art. 152 ParlG festzulegen, dass der BR im Fall von Soft Law oder internationalen Empfehlungen grundsätzlich das Parlament in den Entscheid- und Genehmigungsprozess miteinbeziehen muss, bevor sich die Vertretung des BR in internationalen Gremien dazu äussert.

###### Antrag des BR

Der BR beantragte mit Verweis auf die damals noch laufende Ausarbeitung des Berichts zum Postulat der APK-S 18.4104 am 27.02.2019 die Ablehnung der Motion.

###### Parlament

Die Beratung in den Räten steht noch aus.

##### **18.4130 Motion Minder vom 29.11.2018: Innerstaatliche demokratische Legitimation von wichtigen Uno-Vereinbarungen**

###### Inhalt

Die Motion beauftragt den BR, dem Parlament einen Entwurf zu einer Änderung der BV und des ParlG zu unterbreiten, damit wichtige politische Vereinbarungen der Uno (wie Deklarationen, Resolutionen, Chartas, Pakte usw.) vor deren Unterzeichnung durch die Schweiz innerstaatlich demokratisch legitimiert werden. Hierzu seien solche Uno-Vereinbarungen von erheblicher politischer Tragweite durch die zuständigen parlamentarischen Kommissionen oder die Bundesversammlung zu genehmigen.

###### Antrag des BR

Der BR beantragte mit Verweis auf die damals noch laufende Ausarbeitung des Berichts zum Postulat der APK-S 18.4104 am 27.02.2019 die Ablehnung der Motion.

#### Parlament

Die Beratung in den Räten steht noch aus.

### **18.4112 Interpellation CVP-Fraktion vom 28.11.2018: Mitwirkungsrechte des Parlaments bei Soft Law: Wo bleibt die klare Linie des Bundesrates?**

#### Inhalt

Die Interpellation wirft verschiedene Fragen zur Konsultation und Mitwirkung des Parlaments im Bereich von Soft Law auf, die im Zusammenhang mit dem UNO-Migrationspakt stehen.

#### Stellungnahme des BR

In seiner Antwort vom 27.02.2019 führte der Bundesrat namentlich aus, dass er das Parlament im Verlauf der Verhandlungen zum UNO-Migrationspakt mehrfach darüber informiert sowie dazu konsultiert habe, dass er die Informations- und Konsultationsrechte der zuständigen parlamentarischen Kommissionen nicht eingeschränkt habe und dass die Rolle des Parlaments im Bereich von Soft Law im Rahmen des Berichts zum Postulat der APK-S 18.4104 erörtern werde.

#### Parlament

Die Beratung in den Räten steht noch aus.

### **18.3378 Motion APK-N vom 19.03.2018: Länderberichte von internationalen Organisationen über die Schweiz. Einbezug des Parlamentes ins Konsultationsverfahren.**

#### Inhalt

Mit der Motion beauftragte die APK-N den BR, das Parlament gemäss Art. 152 ParlG angemessen in die internen Konsultationsverfahren zu Länderberichten von internationalen Organisationen einzubeziehen.

#### Antrag BR

Der BR beantragte am 09.05.2018 die Ablehnung der Motion.

#### Parlament

Der NR nahm die Motion am 05.06.2018 an. Die APK-S teilte die Sichtweise des BR und lehnte die Motion ab. Sie stellte jedoch auch fest, dass die Mitwirkung der APK im Bereich der Aussenpolitik in der aktuellen globalen Welt eine grosse Herausforderung darstelle, und wird den Entwurf für ein Postulat diskutieren, das den Bundesrat mit der Erstellung eines Berichts beauftragt. Auf dieser Grundlage soll sich dann das Parlament eingehend mit der Mitwirkung an der Aussenpolitik befassen.

### **14.433 Parl. Initiative Aeschi vom 20.06.2014: Empfehlungen und Beschlüsse der OECD und ihrer Sonderorganisationen. Pflicht zur Information und Konsultation der zuständigen Legislativkommissionen.**

#### Inhalt

Die Initiative verlangte, die Voraussetzungen zu schaffen, um analog zu Art. 152 Abs. 3 ParlG auch bei Empfehlungen und Beschlüssen der OECD und ihrer Sonderorganisationen vorab die zuständigen Kommissionen zu informieren und zu konsultieren.

#### Reaktion BR

Der BR hat als Reaktion auf die Initiativen Aeschi und Romano eine Verordnungsanpassung (Art. 5b RVOV) vorgenommen: der BR konkretisierte den in Art. 152 Abs. 3 ParlG enthaltenen Ausdruck

«wesentliche Vorhaben» und verbesserte somit die Umsetzung des Artikels. Die Verordnungsänderung trat am 01.08.2016 in Kraft.

#### Parlament

Der NR nahm die Initiative am 21.09.2016 an, der SR lehnte sie am 09.03.2017 gemäss Empfehlung der APK-S ab. Die Anpassung der Verordnung durch den BR genügte der Mehrheit der APK-S und des SR.

### **14.474 Parl. Initiative Romano vom 12.12.2014: Zuständigkeiten des Parlamentes im Bereich der Aussenpolitik und der innerstaatlichen Gesetzgebung beibehalten**

#### Inhalt

Die Initiative verlangte, Art. 152 ParlG mit einem Absatz zu ergänzen, der festlegt, dass der BR im Zusammenhang mit Soft Law und internationalen Empfehlungen vor einer Stellungnahme in internationalen Gremien das Parlament in den Entscheidungsprozess und in das Genehmigungsverfahren einbeziehen muss, falls die Umsetzung innerstaatliche Rechtsanpassungen erfordert.

#### Reaktion BR

Vgl. Parl. Initiative Aeschi oben.

#### Parlament

Die APK-N gab der Initiative am 02.07.2015 Folge, der NR nahm sie am 21.09.2016 an. Die APK-S lehnte die Initiative am 14.04.2016 ab, die Ablehnung durch den SR folgte am 09.03.2017.

### **16.456 Parl. Initiative SPK-S vom 25.08.2016: Kündigung und Änderung von Staatsverträgen. Verteilung der Zuständigkeiten**

#### Inhalt

Die Initiative hatte die Ausarbeitung einer Regelung zum Ziel, die die Zuständigkeiten für die Kündigung von Staatsverträgen festlegt. Die Regelung sollte den Grundsatz des Parallelismus der Zuständigkeiten für einen Beschluss und für die Aufhebung des Beschlusses festschreiben: Wenn die Bundesversammlung oder das Volk für die Genehmigung des Abschlusses eines Staatsvertrages zuständig sind, so sollen die Bundesversammlung oder das Volk auch für die Genehmigung der Kündigung zuständig sein.

#### Stellungnahme BR

In seiner Antwort vom am 15.08.2018 begrüsst der Bundesrat eine neue Zuständigkeitsregelung für die Kündigung von völkerrechtlichen Verträgen nach dem Grundsatz des «materiellen Parallelismus». Er war der Ansicht, dass für die Umsetzung der Initiative zusätzlich eine Verfassungsgrundlage erforderlich war. Er stellte Antrag auf BV-Änderungen und Änderungen des ParlG und des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes zur Umsetzung des Anliegens der Initiative auf Verfassungsebene und auf Gesetzesstufe.

#### Parlament

Am 11.09.2018 beschloss der SR, einen vom BR-Entwurf abweichenden Entwurf zum BG über die Zuständigkeiten für den Abschluss, die Änderung und die Kündigung völkerrechtlicher Verträge. Dieser abweichende Entwurf sieht keine Verankerung in der Bundesverfassung vor. Auf den Entwurf des BR zum Bundesbeschluss über die Zuständigkeiten für die Kündigung völkerrechtlicher Verträge trat der SR am 11.09.2018 nicht ein.

### **10.3366 Motion WAK-N vom 02.06.2010: Rechtsgrundlage für den Abschluss völkerrechtlicher Verträge durch den Bundesrat**

#### Inhalt

Die Motion beauftragte den BR, die gesetzlichen Grundlagen so anzupassen, dass er völkerrechtliche Verträge nur selbstständig abschliessen kann, soweit er durch ein Bundesgesetz oder einen von der Bundesversammlung genehmigten völkerrechtlichen Vertrag dazu ermächtigt ist. Für Verträge mit beschränkter Bedeutung, die der Bundesrat weiterhin in eigener Kompetenz genehmigen soll, habe er im Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz Anpassungen vorzuschlagen wie z. B. eine Liste der betroffenen Bereiche. Ziel: Verhinderung einer Wiederholung der Situation UBS-USA (Amtshilfeabkommen), wo das Parlament einen vom BR abgeschlossenen Vertrag im Nachhinein genehmigen musste.

#### Antrag BR

Der BR beantragte die Annahme der Motion und zeigte sich bereit zu einer Anpassung von Art. 152 Abs. 3 ParlG, wonach BR-Entscheide über die vorläufige Anwendung der Zustimmung der zuständigen parlamentarischen Kommissionen bedürfen.

#### Parlament

NR und SR nahmen die Motion am 07.06.2010 bzw. am 16.12.2010 an. Das Geschäft wurde im NR am 16.04.2013 und im SR am 02.12.2013 abgeschrieben im Zusammenhang mit der Beratung des Geschäfts 12.069 (Geschäft des BR: Kompetenz zum Abschluss völkerrechtlicher Verträge. Vorläufige Anwendung und Verträge von beschränkter Tragweite). Die beantragten rechtlichen Anpassungen wurden mit dem Bundesgesetz über die Kompetenz zum Abschluss völkerrechtlicher Verträge von beschränkter Tragweite und über die vorläufige Anwendung völkerrechtlicher Verträge vom 26.09.2014 (Änderung des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes [RVOG] und des ParlG)<sup>24</sup> vorgenommen.

### **09.3361 Motion APK-N vom 6.04.2009: Doppelbesteuerungsabkommen. Konsultation der Aus-senpolitischen Kommissionen**

#### Inhalt

Die Motion beauftragte den BR, die APK zu konsultieren, bevor er Verhandlungen über die Änderung der Doppelbesteuerungsabkommen aufnimmt (Bankkundengeheimnis).

#### Antrag BR

Der BR beantragte am 13.05.2009 die Ablehnung der Motion aus formalen Gründen, da die Motion auf die Umsetzung einer bestehenden Gesetzesbestimmung ziele.

#### Parlament

Der NR nahm die Motion am 23.09.2009 an, der SR folgte am 17.03.2010. Im Zusammenhang mit der Beratung des Geschäfts 16.006 (BR-Bericht: Motionen und Postulate der gesetzgebenden Räte im Jahr 2015) wurde die Motion am 22.09.2016 im SR abgeschrieben.

### **08.3677 Motion Fehr vom 03.10.2008 und 08.3637 Motion Maury Pasquier vom 03.10.2008: Rolle der Schweiz bei den internationalen Finanzorganisationen. Konsultation des Parlamentes**

#### Inhalt, Antrag BR und Reaktion Parlament

Die Motionen Fehr und Maury Pasquier verlangten, das Parlament über die BR-Positionen in den internationalen Finanzorganisationen wie IWF, BIZ oder G10 zu konsultieren. Der BR beantragte die

---

<sup>24</sup> AS 2015 969.

Bericht in Erfüllung des Postulates 18.4104 der APK-S

Ablehnung. Die Motion Fehr wurde am 08.12.2008 vom NR abgelehnt, die Motion Maury Pasquier wurde am 09.12.2008 vom SR abgelehnt.