



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

# **Mitwirkung des Parlamentes im Bereich von Soft Law**

## **Bericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle zuhanden der Aussenpolitischen Kommissionen von National- und Ständerat**

vom 1. Dezember 2021

---

---

## Schlüsselbegriffe

---



### Soft Law

Im Bereich der Aussenpolitik bezeichnet Soft Law rechtlich nicht verbindliche Instrumente mit einer gewissen normativen Kraft. Sie werden häufig in internationalen Organisationen ausgearbeitet.

### Gesamthandverhältnis

Bei der Aussenpolitik sind die Zuständigkeiten verschränkt. Es liegt ein «Verhältnis zu gesamter Hand» vor: Der Bundesrat ist für die operative Führung verantwortlich; die Bundesversammlung befasst sich mit den Grundsatzfragen und genehmigt die Verträge.



### Mitwirkungsinstrumente des Parlamentes

Neben den allgemeinen Instrumenten verfügt das Parlament in der Aussenpolitik über spezifische Mitwirkungsrechte, die auch den Bereich von Soft Law betreffen. Es handelt sich namentlich um Informations- und Konsultationsrechte.

### Wesentliche Vorhaben

Der Bundesrat muss die parlamentarischen Kommissionen zu den «wesentlichen Vorhaben» der Aussenpolitik konsultieren und diese darüber informieren. Dieser Begriff ist in den verschiedenen Sprachversionen des Parlamentsgesetzes nicht gleichwertig.



### Kriterium der Wesentlichkeit

Das Kriterium der Wesentlichkeit beschreibt die Schwelle, ab welcher der Bundesrat das Parlament in der Aussenpolitik einbeziehen muss. Die Bundesverwaltung muss deshalb die Wesentlichkeit der Vorhaben, Soft Law eingeschlossen, bewerten.

---

## Das Wichtigste in Kürze

***Die Art und Weise der parlamentarischen Mitwirkung im Bereich von Soft Law ist nur teilweise zweckmässig. Die diesbezüglichen Rechte des Schweizer Parlamentes sind im internationalen Vergleich ausgeprägt, jedoch auslegungsbedürftig, und die einschlägige Verordnung schränkt die Mitwirkung faktisch ein. Die Praxis in der Bundesverwaltung ist uneinheitlich, doch gibt es Harmonisierungsbestrebungen. Die Zuständigkeiten der parlamentarischen Kommissionen sind nicht klar.***

*Mit Zustimmung der Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte (GPK) beauftragten die Aussenpolitischen Kommissionen (APK) im Sommer 2020 die Parlamentarische Verwaltungskontrolle (PVK) mit einer Evaluation über die Mitwirkung des Parlamentes im Bereich von Soft Law.*

*An ihrer Sitzung vom 10. November 2020 beschloss die zuständige Subkommission «Mitwirkung des Parlamentes im Bereich von Soft Law» der APK, dass die Evaluation die Praxis der Bundesverwaltung bei der Information und Konsultation des Parlamentes zu Soft Law betrachten und den Rechtsrahmen der Schweiz mit demjenigen anderer Länder vergleichen solle.*

*Die PVK vergab ein externes Mandat für ein Rechtsgutachten, das den Schweizer Rechtsrahmen und den internationalen Rechtsvergleich zum Gegenstand hat. Es stützt sich auf Länderberichte, die vom Schweizerischen Institut für Rechtsvergleichung (SIR) im Auftrag der PVK erstellt wurden. Die PVK überprüfte die Schweizer Praxis anhand von fünf Fallstudien von Soft-Law-Vorhaben, bei denen die Mitwirkung des Parlamentes mittels Dokumentenanalysen sowie Gesprächen untersucht wurde. Zudem führte die PVK Interviews mit Vertreterinnen und Vertretern aller Departemente und der Sekretariate der parlamentarischen Kommissionen und analysierte die bestehenden Vorgaben. Die wichtigsten Ergebnisse der Untersuchung werden im Folgenden dargelegt.*

***Die im internationalen Vergleich weitgehenden Mitwirkungsrechte des Schweizer Parlamentes widerspiegeln die Kompetenzverteilung in der Aussenpolitik (Ziff. 3.1)***

*Gemäss Bundesverfassung besorgt der Bundesrat die auswärtigen Angelegenheiten unter Wahrung der Mitwirkungsrechte der Bundesversammlung. In der Aussenpolitik sind die Zuständigkeiten von Bundesversammlung und Bundesrat somit verschränkt: Es liegt ein «Verhältnis zu gesamter Hand» vor. Dies verleiht der Schweizer Legislative eine starke und im internationalen Vergleich einmalige Position. Diese schlägt sich in Mitwirkungsrechten nieder, die weitergehen als in den meisten anderen Ländern (Ziff. 3.1).*

***Das Gesetz ist auslegungsbedürftig, während die Verordnungsbestimmung mangelhaft ist (Ziff. 3.2 und 3.3)***

*Das Bundesgesetz über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz, ParlG) ist insofern zweckmässig, als es die Instrumente und Verfahren der parlamentarischen Mitwirkung definiert, es ist jedoch auslegungsbedürftig (Ziff. 3.2). Der Artikel der Verordnung, der konkretisiert, zu welchen Geschäften das Parlament konsultiert werden*

---

*muss, ist hingegen in verschiedener Hinsicht unzulänglich. Zum einen wurde die Konkretisierung auf Verordnungs- statt auf Gesetzesebene und vom Bundesrat statt vom Parlament vorgenommen. Zum anderen ist der Artikel unpräzise formuliert und schränkt den Anwendungsbereich des Gesetzes zwar nicht rechtlich, aber in der Praxis ein (Ziff. 3.3).*

***Soft Law betrifft die Verwaltungseinheiten in unterschiedlichem Ausmass und ihre Praxis ist uneinheitlich sowie insgesamt wenig systematisch (Ziff. 4.1)***

*Die PVK hat eine Liste der von der Bundesverwaltung behandelten Soft-Law-Vorhaben erstellt, die zeigt, dass alle Departemente mit Soft Law zu tun haben, allerdings in unterschiedlichem Ausmass. Am stärksten betrifft es Verwaltungseinheiten des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA) sowie das Staatssekretariat für internationale Finanzfragen (SIF) und das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO). Die Evaluation zeigt weiter auf, dass bei der Entscheidung, ob das Parlament bei einem bestimmten Vorhaben konsultiert und informiert werden muss, weder systematisch noch einheitlich vorgegangen wird: Einige Verwaltungseinheiten klären zuerst ab, ob es sich um ein Soft-Law-Vorhaben handelt, bevor sie prüfen, ob es wesentlich ist und das Parlament einbezogen werden muss; andere konzentrieren sich hingegen auf die Frage der Wesentlichkeit, ohne detailliert zu ermitteln, ob es sich um Soft Law handelt (Ziff. 4.1). Der erste Ansatz ist nicht zweckmässig, da sich die parlamentarische Mitwirkung nicht auf Soft Law beschränkt. Dennoch muss ermittelt werden, um welche Art von aussenpolitischer Aktivität es sich handelt, um die relevante Wesentlichkeitsschwelle bestimmen zu können, die über die Mitwirkung des Parlamentes entscheidet (Ziff. 3.2).*

***Da die Prozesse in Bezug auf Soft Law Schwierigkeiten bereiten, wird derzeit als willkommenes Hilfsmittel ein Leitfaden ausgearbeitet (Ziff. 4.2 und 4.3)***

*Soft-Law-Vorhaben und ihre Ausarbeitungsprozesse haben viele unterschiedliche Formen und entwickeln sich laufend weiter. Die Definition von Soft Law im Bericht des Bundesrates sowie die Erläuterungen dazu sind vor diesem Hintergrund in der Praxis zwar hilfreich, aber nicht klar und präzise genug, um Soft Law eindeutig zu identifizieren (Ziff. 4.2). Aufgrund der uneinheitlichen Anwendung der Soft-Law-Verfahren hat das EDA proaktiv eine Arbeitsgruppe «Soft Law» eingesetzt, um die Departemente für das Thema zu sensibilisieren und einen Leitfaden zu Soft Law zu erstellen. Dieser Leitfaden ist ein willkommenes Hilfsmittel für die Praxis, allerdings deckt die aktuelle Fassung nicht den gesamten Anwendungsbereich der parlamentarischen Mitwirkung ab (Ziff. 4.3).*

***Bei der Mitwirkung sind die Zuständigkeiten der parlamentarischen Kommissionen nicht klar (Ziff. 3.4 und 5.2)***

*Bei den «für die Aussenpolitik zuständigen Kommissionen», denen gemäss ParlG bei der Mitwirkung in der Aussenpolitik die Hauptrolle zukommt, handelt es sich um die APK, auch wenn diese im Gesetz nicht ausdrücklich genannt sind (Ziff. 3.4). Die Analyse der Praxis zeigt, dass die Verwaltungseinheiten nicht immer wissen, welche parlamentarische Kommission einzubeziehen ist. Die Bundesverwaltung informiert und konsultiert regelmässig auch andere Kommissionen als die APK, sogar wenn keine spezifische Anfrage vorliegt. In einigen Fällen bringt die vorgeschriebene Information oder Konsultation der APK deshalb nur einen begrenzten Mehrwert. Im Übrigen*

---

geben die APK relevante Informationen aufgrund der grossen Menge sowie der Vorschriften über den Dokumentenzugang nicht systematisch an die anderen zuständigen Kommissionen weiter (Ziff. 5.2).

**Information und Konsultation des Parlamentes ergänzen sich, können aber nicht immer effektiv genutzt werden (Ziff. 5.1 und 5.3)**

Grundsätzlich ergänzen sich die Information als einseitige und die Konsultation als zweiseitige Kommunikation zwischen Exekutive und Legislative. Die Analysen der PVK haben jedoch gezeigt, dass einigen Departementen nicht klar ist, welches Verfahren wann anzuwenden ist. Die Bundesverwaltung verwendet verschiedene Listen, um die parlamentarischen Kommissionen über die wichtigen aussenpolitischen Ereignisse zu informieren. Die Kommissionen können sich so regelmässig einen Überblick verschaffen, auch wenn Inhalt und Form dieser Listen nicht optimal sind. Was die Konsultation angeht, ist festzuhalten, dass die Position des Bundesrates in den Unterlagen nicht immer ausreichend begründet ist, um den Kommissionen eine fundierte Stellungnahme zu ermöglichen (Ziff. 5.1). Das Gesetz sieht zudem einen frühzeitigen Einbezug des Parlamentes vor, doch ist es für die Bundesverwaltung schwierig, den richtigen Zeitpunkt zu finden, da sich Soft Law laufend verändert sowie aufgrund der Terminplanung der parlamentarischen Kommissionen einerseits und der internationalen Organisationen oder multilateralen Organe andererseits. Seit den Debatten zum UNO-Migrationspakt bemüht sich die Bundesverwaltung, Konsultationen zu einem Zeitpunkt durchzuführen, an dem das betreffende Soft-Law-Instrument noch mitgestaltet werden kann (Ziff. 5.3).