

Stefan Kalberer

Legislative gegen Exekutive? – Die Kompetenzfrage in der ausserpolitischen Debatte

**Untersuchung der Herausforderungen der ausserpolitischen
Kompetenzaufteilung durch die Internationalisierung der
Politik am Beispiel der EWR-Debatte in der Schweiz**

Legislature Versus Executive Authority

– A Question of Power in the Swiss Foreign Policy Debate

Abstract: This article addresses the question of how the Swiss parliament reacts to the internationalization of politics and the subsequent increase in the importance of foreign policy. In its first part, the article analyzes the division of power between the legislature and the executive in the field of foreign policy. The second part focuses on the practical relevance of these findings in a parliamentary debate. The study indicates that the power of both authorities is not clearly defined – neither in the constitution nor in the respective laws. Rather, the legal documents provide evidence of cooperative powers. The analysis of the parliamentary debate on whether or not to join the European Economic Area (EEA) reveals that parliament strives to gain more influence. However, even though various concerns about a power shift due to accession were raised, it was not a key argument against joining the EEA.

Key words: Legislature, Executive, separation of power, Swiss foreign policy, European Economic Area

Stefan Kalberer studied at the Institute for European Global Studies and obtained his MA in European Global Studies in the summer of 2020. After his studies, he worked at the Swiss parliamentarian service for different parliamentary commissions. He is engaged in several positions at foraus – Forum on Swiss foreign policy and is currently president of Democracy without Borders Switzerland.

Einleitung

Die Frage um die innerstaatliche Kompetenzaufteilung im Bereich der Aussenpolitik ist in der Schweiz umstritten und gerade heutzutage wieder ein aktuelles Thema. So befasst sich das Parlament vermehrt mit Fragen der Staatsleitung. Verschiedene Postulate wurden eingereicht, welche die parlamentarische Einbeziehung in verschiedenen aussenpolitischen Bereichen, wie der Europapolitik¹, der UNO-Politik² oder im Bereich von Soft Law³ thematisierten. Diese aktuellen Beispiele belegen, dass auch in der Schweiz die zunehmende Internationalisierung der Politik, bedingt etwa durch den Multilateralismus oder die Europäische Integration, die klassische Staatsleitung vor neue Herausforderungen stellt.

Dieser Artikel, der aus einer am Europainstitut verfassten Masterarbeit hervorgeht, widmet sich diesen Entwicklungen und fragt, wie die Legislative in der Schweiz diesen aussenpolitischen Herausforderungen begegnet. Das Zusammenwirken von Regierung und Parlament im aussenpolitischen Bereich als staatsleitende Aufgabe⁴ wird durch das veränderte internationale Umfeld herausgefordert und ist einem steten Wandel unterworfen. Der Artikel untersucht, wie die Legislative auf diese Veränderungen reagiert und inwiefern diese Problematik auch in sachbezogenen politischen Debatten Widerhall findet. So beleuchtet er in einem ersten Teil die Kompetenzen der Legislative und der Exekutive im Bereich der Aussenpolitik. In einem zweiten Teil wird die Frage analysiert, welche Bedeutung dieser Kompetenzfrage in der politischen Debatte zukommt. Basierend auf dieser Forschungsfrage lässt sich die Hypothese aufstellen, dass Kompetenzregelungen auch in konkreten aussenpolitischen Fragen relevant sind und diskutiert werden. Die Untersuchung fokussiert auf die frühen 1990er Jahre und die parlamentarische Debatte um einen Beitritt der Schweiz zum Europäischen Wirtschaftsraum (EWR), welche eine der bedeutendsten und richtungsweisendsten aussenpolitischen Debatten der vergangenen Jahre war. Nachdem die Ausgangslage mit Blick auf die Aussenpolitik der Schweiz, die Internationalisierung der Politik, sowie einem Diskurs über die Gewaltenteilung erörtert wurde, gilt die Aufmerksamkeit der Kompetenzverteilung im Bereich der Aussenpolitik. Zunächst wird die Kompetenzaufteilung zu Beginn der 1990er Jahre analysiert, bevor diese für die Zeit nach 1992 und somit nach der EWR-Debatte beleuchtet wird. Somit können Kontinuitäten und Brüche

1 Postulat Nussbaumer Eric (18.3059): Zukünftige parlamentarische Mitwirkung in Angelegenheiten Schweiz/EU. Zuletzt geprüft am 19. April 2021, <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20183059>.

2 Postulat Aussenpolitische Kommission-Ständerat (19.3967): Schweizer Sitz im Uno-Sicherheitsrat. Einbezug des Parlamentes. Zuletzt geprüft am 19. April 2021, <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20193967>.

3 Postulat Aussenpolitische Kommission-Ständerat (18.4104): Konsultation und Mitwirkung des Parlamentes im Bereich von Soft Law. Zuletzt geprüft am 19. April 2021, <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20184104>.

4 Denise Brühl-Moser, *Die schweizerische Staatsleitung: im Spannungsfeld von nationaler Konsensfindung, Europäisierung und Internationalisierung: mit Bezügen zu Belgien, Deutschland, Frankreich, Grossbritannien und Österreich* (Bern: Stämpfli, 2007), 173.

in Bezug auf die Kompetenzen offengelegt werden. Anschliessend folgt die Analyse der parlamentarischen Debatte um den EWR, die mit Blick auf das Forschungsinteresse untersucht wurde. In einem synthetisierenden Fazit wird deutlich, dass das Schweizer System auf Kooperation und gegenseitigem Vertrauen der verschiedenen Staatsgewalten beruht. Obwohl das Parlament bemüht war, angemessen auf die Internationalisierung zu reagieren und neue Instrumente in der Aussenpolitik forderte, zeigt sich das Bild kooperierender Gewalten auch in der parlamentarischen Debatte über den EWR-Beitritt.

Ausgangslage

Zunächst soll ein Überblick über die Ausgangslage gegeben werden. Dabei steht die schweizerische Aussenpolitik, die Internationalisierung der Politik wie auch die Gewaltenteilung im Fokus.

Aussenpolitik der Schweiz

Die Schweiz verfolgte in den ersten Jahren nach der Bundesstaatsgründung von 1848 eine zurückhaltende Aussenpolitik. Die Beziehungen zum Ausland wurden in dieser Zeit vornehmlich durch Sachgeschäfte gepflegt, während man sich in politischen Geschäften zurückhielt.⁵ Die Devise der ‚Neutralität und Solidarität‘ führte nach dem zweiten Weltkrieg dazu, dass sich die Schweiz aus Neutralitätsgründen vorerst aus politischen und militärischen Organisationen fernhielt, in Organisationen wirtschaftlicher, humanitärer und technologischer Natur allerdings mit internationalen Partnern kooperierte. Auch das Prinzip der Universalität, wonach die Schweiz diplomatische Beziehungen zu prinzipiell allen Ländern unterhält und dabei nicht Regierungen, sondern Staaten anerkennt, trug seinen Teil dazu bei, dass nach dem zweiten Weltkrieg von einer vorsichtigen aussenpolitischen Öffnung gesprochen werden kann.⁶ Der Wandel hin zu einem offenen Neutralitätsverständnis in den 1960er Jahren zeigt sich insbesondere an den Beitritten der Schweiz zur Europäischen Freihandelsassoziation (1960), zum Europarat (1963) und zum Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen (1966).⁷ Diese Tendenz hin zu einer aktiveren Aussenpolitik setzte sich in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts fort, wobei die schweizerische Aussenpolitik immer noch von Pragmatismus geprägt war.⁸

5 Georg Kreis, „Geschichte der schweizerischen Aussenpolitik 1848-1991: Von der Gründung des Bundesstaates bis zum Ersten Weltkrieg.“ In *Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik: Nouveau manuel de la politique extérieure suisse*, hrsg. v. Alois Riklin, Hans Haug und Raymond Probst, [Völlige Neubearb.], Schriftenreihe der Schweizerischen Gesellschaft für Aussenpolitik (Bern [etc.]: Paul Haupt, 1992), 27–37.

6 Urs Altermatt, „Geschichte der schweizerischen Aussenpolitik 1848-1991: Vom Ende des Zweiten Weltkrieges bis zur Gegenwart (1945-1991).“ In Riklin; Haug; Probst, *Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik* (s. Anm. 3), 63.

7 Ebd., 67–8.

8 Ebd., 70.

Bezüglich der verschiedenen Akteure der schweizerischen Aussenpolitik zeigt der Artikel auf, dass der Bundesrat gegen Ende des 20. Jahrhunderts klar der zentrale Akteur der Aussenpolitik war. Der Einfluss der Exekutive und ihrer Verwaltung auf die Aussenpolitik war deutlich stärker als jener anderer Akteure, wie beispielsweise der Legislative, der Judikative oder der Kantone,⁹ obwohl auch die Legislative auf Grundlage von Art. 24 des Parlamentsgesetzes (ParlG) eine eigenständige Aussenpolitik betreiben kann. So unterhält die Bundesversammlung ständige Kontakte mit den Parlamenten der Nachbarländer und stellt Delegationen in verschiedenen internationalen Organisationen. Mit solchen Versammlungen reagieren nationale Parlamente auf die Machtkonzentration und die intergouvernementalen Beziehungen zwischen den Regierungen und sie erfahren in diesen Gremien eine Stärkung ihrer Macht gegenüber den eigenen Regierungen.¹⁰

Internationalisierung der Politik

Durch die zunehmende Verschmelzung der Innen- und Aussenpolitik in einer immer stärker globalisierten Welt wächst die Bedeutung der Aussenpolitik.¹¹ Die Untersuchung konzentriert sich dabei nicht etwa auf die politischen Auswirkungen der ökonomischen Globalisierung,¹² sondern auf die Verlagerung politischer Entscheide von der nationalen auf die internationale Ebene.¹³ Da die Politik in den auswärtigen Beziehungen stärker durch Grundsatzbeschlüsse ohne Rechtsetzungscharakter gestaltet wird,¹⁴ gewinnt die Exekutive im Vergleich zur Legislative mit diesem Bedeutungszuwachs der Aussenpolitik an Gewicht.¹⁵ Mit Blick auf die Schweiz bevorzugt die materielle Komplexität der politischen Geschäfte in einem internationalen Umfeld die Exekutive mit ihrer stark spezialisierten Verwaltung gegenüber dem Milizparlament zusätzlich.¹⁶ Somit führt die Internationalisierung der Politik letztlich zu einem Kompetenzen- und

9 Ulrich Klöti et al., *Verkannte Aussenpolitik: Entscheidungsprozesse in der Schweiz*, Analyse des politiques publiques = Politikanalyse 4 (Zürich: Rüegger, 2005), 261–67.

10 Arthur Benz, „Föderale Demokratie und das Problem der Gewaltenbalance.“ *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 26, S1 (2016): 44, doi:10.1007/s41358-015-0004-1.

11 Bernhard Ehrenzeller, *Legislative Gewalt und Aussenpolitik: Eine rechtsvergleichende Studie zu den parlamentarischen Entscheidungskompetenzen des deutschen Bundestages, des amerikanischen Kongresses und der schweizerischen Bundesversammlung im auswärtigen Bereich*, Schriftenreihe des Instituts für internationales Recht und internationale Beziehungen (Basel [etc.]: Helbing und Lichtenhahn, 1993), 6.

12 Alex Fischer, *Die Auswirkungen der Internationalisierung und Europäisierung auf Schweizer Entscheidungsprozesse: Institutionen, Kräfteverhältnisse und Akteursstrategien in Bewegung*, Analyse des politiques publiques = Politikanalyse (Zürich: Rüegger, 2005), 22.

13 Ebd., 23.

14 Martin Graf, „Mitwirkung der Bundesversammlung an der staatsleitenden Politikgestaltung, insbesondere durch Grundsatz- und Planungsbeschlüsse.“ In *Die Bundesbehörden: Bundesversammlung, Bundesrat, Bundesgericht: Kommentar, Beiträge und Materialien zum 5. Titel der schweizerischen Bundesverfassung*, hrsg. v. Thomas Sägger (Bern: Stämpfli, 2000), 112.

15 Wolf Linder und Sean Müller, *Schweizerische Demokratie: Institutionen - Prozesse - Perspektiven*, 4. Aufl. (Bern: Haupt Verlag, 2017), 462.

16 Brühl-Moser, *Die schweizerische Staatsleitung*, 41–42.

Verfassungswandel, der sich nicht im Verfassungstext wiedergibt.¹⁷ Durch den starken *take it or leave it*-Charakter internationaler Verträge und Abmachungen ist nicht nur die Macht des Parlaments eingeschränkt worden, sondern auch jene des Stimmvolkes.¹⁸ Da in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts keine effektiven Mittel zur parlamentarischen Mitsprache in der Aussenpolitik vorhanden waren,¹⁹ forderte bereits 1978 eine parlamentarische Studienkommission eine verstärkte Information und Konsultation des Parlaments in aussenpolitischen Belangen.²⁰

Gewaltenteilung

Die im Artikel beleuchtete Frage nach der Kompetenzverteilung und den Anteilen der Exekutive und Legislative an der Staatsleitung ist eine Frage der Gewaltenteilung.²¹ Ziel des Gewaltenteilungsprinzips, das nicht explizit in der schweizerischen Bundesverfassung festgeschrieben ist, ihr aber dennoch zugrunde liegt,²² ist die Machthemmung einzelner Akteure.²³ Es sind dabei zwei verschiedene Verständnisse von Gewaltenteilung zu unterscheiden. Gemäss der Funktionentrennung werden die einzelnen Staatsfunktionen klar voneinander abgetrennt und jeweils einzelnen Staatsorganen zugeteilt. Diesem Verständnis nach wird als ‚Gewalt‘ folglich eine Funktion verstanden.²⁴ Dem zweiten Verständnis nach werden nicht die Funktionen eines Staates getrennt, sondern die höchste Macht im Staat – die Souveränität und Gesetzgebungshoheit – wird auf verschiedene Organe aufgeteilt. Diesem Verständnis einer Mischverfassung nach werden unter ‚Gewalten‘ folglich politische und soziale Kräfte verstanden.²⁵

Mit Blick auf die Schweiz kann festgehalten werden, dass nicht nur die Machthemmung einzelner Organe, sondern auch deren Kooperation und Koordination sichergestellt werden

17 Matthias Oesch, „Verfassungswandel durch Globalisierung und Europäisierung.“ In *Verfassungsrecht der Schweiz: Droit constitutionnel suisse*, hrsg. v. Oliver Diggelmann et al. (Zürich: Schulthess, 2020), 138.

18 Linder und Müller, *Schweizerische Demokratie*, 462.

19 Ruth Lüthi, „Die Schweizerische Bundesversammlung: Mit kleinen Reformschritten zu einer starken Institution?“ In *Müssen Parlamentsreformen scheitern?*, hrsg. v. Julia von Blumenthal und Stephan Bröchler, Springer eBooks : Humanities, Social Science (German Language) (Springer-11776) (GWV) (Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften / GWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden, 2010), https://doi.org/10.1007/978-3-531-91498-5_8, 178.

20 Studienkommission der eidgenössischen Räte, „Schlussbericht der Studienkommission der eidgenössischen Räte „Zukunft des Parlaments.““ In *Bundesblatt II 1978*, hrsg. v. Bundeskanzlei; vom 29. Juni 1978, zuletzt geprüft am 11. Mai 2020, <https://www.amtsdruckschriften.bar.admin.ch/viewOrigDoc.do?id=10047516>, 1018.

21 Ehrenzeller, *Legislative Gewalt und Aussenpolitik*, 25.

22 Ebd., 64; Brühl-Moser, *Die schweizerische Staatsleitung*, 26.

23 Benz, „Föderale Demokratie und das Problem der Gewaltenbalance“, 38; Expertenkommission „Kompetenzverteilung zwischen Bundesversammlung und Bundesrat“, „Kompetenzverteilung zwischen Bundesversammlung und Bundesrat: Bericht der von den Staatpolitischen Kommissionen der eidgenössischen Räte eingesetzten Expertenkommission.“ *Bundesblatt*, Nr. 17 (1996): 437; vom 15. Dezember 1995; Ehrenzeller, *Legislative Gewalt und Aussenpolitik*, 67; Alois Riklin, *Machtteilung: Geschichte der Mischverfassung* (Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft, 2006), 357.

24 Hansjörg Seiler, *Gewaltenteilung: Allgemeine Grundlagen und schweizerische Ausgestaltung* (Bern: Stämpfli, 1994), 23–25.

25 Ebd., 13–15.

muss.²⁶ Es ist somit auch keine strikte Trennung zwischen rechtssetzender und rechanwendender Behörde möglich.²⁷ Auch ist keine hierarchische Abstufung der Gewalten möglich, da der Bundesverfassung vielmehr ein Prinzip der Machtteilung und Kooperation zugrunde liegt, als eines der Gewaltenhemmung.²⁸

Kompetenzverteilung im Bereich der Aussenpolitik

Seit der Bundesstaatsgründung 1848 hat sich die Kompetenzverteilung zwischen der Legislative und der Exekutive im Bereich der Aussenpolitik laufend verändert. Da in der Bundesverfassung nie eine klare Kompetenzaufteilung zwischen den Bundesorganen festgeschrieben wurde, konnten sich die Kompetenzen im Laufe der Zeit ändern, ohne dass die Verfassung hätte revidiert werden müssen.²⁹ Bereits die Bundesverfassung von 1848 gestand der Legislative aussenpolitische Mitwirkungsmöglichkeiten zu.³⁰ Die Idee, Aussenpolitik sei primär Sache des Bundesrates, findet auch in der Verfassung von 1874 (aBV) keine Grundlage.³¹ Erst gegen Ende des 19. Jahrhunderts und zu Beginn des 20. Jahrhunderts übernahm der Bundesrat immer mehr die Führung der Aussenpolitik.³² Nach dem Zweiten Weltkrieg gelang es durch die Gründung von aussenpolitischen Kommissionen in beiden Parlamentskammern das Verhältnis der beiden Staatsgewalten neu zu justieren und kooperativ auszurichten.³³ Die zunehmende Beteiligung der Schweiz an internationalen Organisationen seit den 1960er Jahren führte wiederum zu einer intensiveren Auseinandersetzung mit der Frage der Kompetenzaufteilung.³⁴ Auch das Parlament forderte nun vermehrt einen stärkeren Einbezug in die Aussenpolitik.³⁵

26 Ehrenzeller, *Legislative Gewalt und Aussenpolitik*, 67; Expertenkommission für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung, „Bericht der Expertenkommission für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung“ (1977), Bericht Furgler, 130.

27 Seiler, *Gewaltenteilung*, 125–27; Seiler, *Gewaltenteilung*, 97; Brühl-Moser, *Die schweizerische Staatsleitung*, 39.

28 Brühl-Moser, *Die schweizerische Staatsleitung*, 41.

29 Baumann, *Der Einfluss des Völkerrechts auf die Gewaltenteilung*, 368.

30 Seiler, *Gewaltenteilung*, 434–35.

31 Ebd., 663–65.

32 Ebd., 465.

33 Ebd., 62–63.

34 Ebd., 63–64.

35 Studienkommission der eidgenössischen Räte, „Schlussbericht der Studienkommission der eidgenössischen Räte „Zukunft des Parlaments“.“ In *Bundesblatt II 1978*, 1097; Pascal Sciarini, „Le rôle et la position de l'Assemblée fédérale dans les relations avec la Communauté européenne depuis 1972.“ In *Das Parlament*, «Oberste Gewalt des Bundes»? *Festschrift der Bundesversammlung zur 700-Jahr-Feier der Eidgenossenschaft = Le parlement*, «Autorité suprême de la Confédération»? : *mélanges sur l'Assemblée fédérale à l'occasion du 700e anniversaire de la Confédération = Il parlamento*, «Potere supremo della Confederazione»? : *miscellanea sull'Assemblea federale in occasione del 700esimo anniversario della Confederazione*, hrsg. v. Madeleine Bovey Lechner, Martin Graf und Annemarie Huber-Hotz (Bern: Paul Haupt, 1991), 413.

Kompetenzaufteilung zu Beginn der 1990er Jahre

In der Bundesverfassung von 1874, welche noch bis zur Totalrevision 1999/2000 in Kraft war, sprechen drei Artikel das Verhältnis von Bundesversammlung zur Regierung an und sind für den ausserpolitischen Bereich relevant.³⁶ Zunächst ist Art. 71 aBV, welcher in leicht abgeänderter Form Art. 148 der neuen Bundesverfassung (BV) von 1999/2000 entspricht, zu erwähnen. Dieser Artikel regelt die allgemeine Stellung der Legislative und bezeichnet diese, unter Vorbehalt der Rechte von Volk und Kantonen, als „oberste Gewalt“. Daraus kann jedoch keine hierarchische Gewaltenteilung abgeleitet werden, da in der Verfassung vielmehr ein System der Gewaltenkooperation festgeschrieben ist. Weiter werden in Art. 85 aBV die Kompetenzen der Bundesversammlung dargelegt und in Art. 102 aBV die Kompetenzen des Bundesrates. Für den Bereich der Aussenpolitik sind insbesondere Ziff. 5 und 6 von Art. 85 aBV sowie die Ziff. 8 und 9 von Art. 102 aBV bedeutsam. Wie eine genauere Analyse dieser beiden Artikel zeigt, ist die Auslegung der Verfassungsbestimmungen und deren Abgrenzung zueinander keineswegs klar und eindeutig. Es kann aber festgehalten werden, dass in der Konzeption der Bundesverfassung die Aussenpolitik nicht alleinige Domäne der Exekutive war.³⁷ Ein eigentlicher Gestaltungsspielraum der Bundesversammlung im Bereich der Aussenpolitik bleibt in der Verfassung von 1874 aber umstritten. Die sich überschneidenden Kompetenzzuschreibungen der beiden Artikel 85 und 102 aBV erlaubten es, dass sich in der Praxis eine fallorientierte und sachbezogene Gewohnheit etablierte.³⁸ Auch zeigt sich dabei, dass die Verfassungsgeber auf die Kooperation und Koordination zwischen der Legislative und Exekutive vertrauten.³⁹

Auf Gesetzesstufe regelte das Geschäftsverkehrsgesetz von 1962 (GVG) die Zusammenarbeit zwischen der Bundesversammlung und dem Bundesrat.⁴⁰ Anfangs der 1990er Jahre wurde das Geschäftsverkehrsgesetz im Rahmen einer Parlamentsreform mit dem Ziel revidiert, der wachsenden Bedeutung der Aussenpolitik gerecht zu werden und das Parlament stärker in deren Gestaltung miteinzubeziehen.⁴¹ Im Rahmen dieser Revision wurde auch ein neuer Artikel 47^{bis}a eingeführt, der einige neue Konsultations- und Informationsmöglichkeiten für das Parlament schuf. Die Bundesversammlung erhielt mit der neuen Bestimmung die Möglichkeit, bereits in frühen

³⁶ Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV1874) vom 29. Mai 1874 (SR 101) [ausser Kraft].

³⁷ Jacqueline Béatrice Moeri, *Die Kompetenzen der schweizerischen Bundesversammlung in den auswärtigen Angelegenheiten*, St. Galler Beiträge zum öffentlichen Recht (St. Gallen, 1990), 27.

³⁸ Luzius Wildhaber, „Aussenpolitische Kompetenzordnung im schweizerischen Bundesstaat.“ In Riklin; Haug; Probst, *Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik* (s. Anm. 3), 135.

³⁹ Moeri, *Die Kompetenzen der schweizerischen Bundesversammlung in den auswärtigen Angelegenheiten*, 24.

⁴⁰ Bundesgesetz über den Geschäftsverkehr der Bundesversammlung sowie über die Form, die Bekanntmachung und das Inkrafttreten ihrer Erlasse (Geschäftsverkehrsgesetz, GVG) vom 23. März 1962 (SR 171.11) [ausser Kraft].

⁴¹ Bundeskanzlei, *Erläuterungen des Bundesrates: Volksabstimmung vom 27. September 1992* (Bern, 1992), Abstimmungsbüchlein, 11.

Phasen aussenpolitischer Entscheidungsprozesse Einfluss auf die Position der Schweiz zu nehmen.⁴² Durch das ebenfalls im Rahmen der Parlamentsreform umgestaltete Kommissionssystem wurde die Stellung des Parlaments gegenüber der Regierung zu Beginn der 1990er Jahre gestärkt,⁴³ ohne jedoch die Kompetenzen zwischen den Gewalten zu verschieben.⁴⁴ Sowohl in der Bundesverfassung als auch in den entsprechenden Gesetzen zeigt sich das Bild einer Legislative, die zwar Einfluss auf die Aussenpolitik nehmen kann, der allerdings auch verbindliche Mittel gegenüber der Exekutive fehlen. Die Parlamentsreform der frühen 1990er Jahre zeigt, dass die Bundesversammlung vermehrt in die Aussenpolitik einbezogen werden wollte, die Exekutive aber darauf bedacht war, keine substanziellen Kompetenzen abzugeben. Das Resultat waren vermehrte Informations- und Konsultationsrechte für das Parlament sowie die Stärkung der Aussenpolitischen Kommissionen. Die Exekutive verblieb somit die klar stärkste Akteurin in der Aussenpolitik, allen Bemühungen der Legislative zum Trotz.⁴⁵

Kompetenzaufteilung nach 1992

Mit der Totalrevision der Bundesverfassung von 1999/2000 und der Totalrevision des Geschäftsverkehrsgesetzes zum neuen Parlamentsgesetz zu Beginn des neuen Jahrhunderts wurde nochmals intensiv über die aussenpolitische Kompetenzverteilung diskutiert. Obwohl die Staatspolitischen Kommissionen beider Räte im Vorfeld der Verfassungsrevision explizit eine „Akzentverschiebung“ im Bereich der aussenpolitischen Kompetenzen forderten, nach der die Bundesversammlung die grundlegenden Ziele der Aussenpolitik verbindlich für den Bundesrat festlegen und dieser innerhalb dieses Rahmens die operative Führung der Aussenpolitik wahrnehmen könnte,⁴⁶ wurde schliesslich die Formulierung, wie sie heute in Art. 166 Abs. 1 BV steht, angenommen.⁴⁷ Diese Verfassungsbestimmungen sichern der Bundesversammlung die Beteiligung an der Gestaltung der Aussenpolitik zu. Die Analyse der relevanten Verfassungsbestimmungen der neuen Bundesverfassung zeigt denn auch, dass das Parlament seine Stellung innerhalb der Staatsleitung stärken konnte. Die „Gestaltung der Aussenpolitik“, wie sie in Art. 166 Abs. 1 BV stipuliert wird, eröffnet der Bundesversammlung verschiedene Beteiligungsmöglichkeiten auf einer strategischen Ebene der Aussenpolitik.

42 Oliver Diggelmann, *Der liberale Verfassungsstaat und die Internationalisierung der Politik: Veränderungen von Staat und Demokratie in der Schweiz* (Bern: Stämpfli Verlag AG, 2005), 10.

43 Ruth Lüthi, „Die Wirkung von institutionellen Reformen dargestellt am Beispiel der Reform des Kommissionensystems der Schweizerischen Bundesversammlung von 1991.“ *Swiss Political Science Review* 2, Nr. 2 (1996): 30, doi:10.1002/j.1662-6370.1996.tb00176.x.

44 Martin Graf, „Parlamentsreform und Gesetzgebungsverfahren.“ In *LeGes* 2, Nr. 3 (1991), 38.

45 Klöti et al., *Verkannte Aussenpolitik*, 17.

46 Staatspolitische Kommissionen der eidgenössischen Räte, „Bundesversammlung. Organisation, Verfahren, Verhältnis zum Bundesrat: Zusatzbericht der Staatspolitischen Kommissionen der eidgenössischen Räte zur Verfassungsreform.“ In *Bundesblatt* 1997 III, III, hrsg. v. Bundeskanzlei; vom 6. März 1997, III:281.

47 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101).

Inwieweit das Parlament aber von diesen verfassungsmässigen Rechten zur Mitgestaltung der Aussenpolitik Gebrauch macht, hängt vom Willen der Bundesversammlung ab.⁴⁸ Es ist festzustellen, dass die Bundesversammlung gegenüber dem Bundesrat zwar keine Weisungs-, wohl aber Richtlinienbefugnis hat.⁴⁹ Zudem erlaubt es die neue Verfassung in Art. 173 Abs. 1 lit. g dem Parlament, an wichtigen Planungen der Staatstätigkeit mitzuwirken. Diese Bestimmung wurde auf Vorschlag der Staatspolitischen Kommissionen⁵⁰ neu in die Verfassung eingefügt und findet keine Entsprechung in der alten Verfassung von 1874. Art. 166 steht Art. 184 BV gegenüber, der die Zuständigkeiten des Bundesrates in den Beziehungen zum Ausland stipuliert. Mittels des Zusatzes „unter Wahrung der Mitwirkungsrechte der Bundesversammlung“ in Abs. 1 von Art. 184 BV, welcher in der Parlamentsdebatte als Kompromiss eingefügt wurde,⁵¹ wird die Kooperation der beiden Staatsgewalten im aussenpolitischen Bereich betont.⁵² Auch die neue Bundesverfassung kennt somit keine starre Kompetenzaufteilung im Bereich der Aussenpolitik.⁵³ Vielmehr liegt der Verfassung ein Gewaltenteilungsmodell kooperierender und sich kontrollierender Gewalten zu Grunde.⁵⁴ Somit widerspiegelt sich in den Verfassungsbestimmungen auch die Tatsache, dass die Aussenpolitik im schweizerischen Staatssystem grundsätzlich eine Angelegenheit aller ist. Folglich sind neben dem Bundesrat auch die Bundesversammlung sowie das Volk und die Stände miteinzubeziehen.⁵⁵

Nach der Totalrevision der Bundesverfassung wurden auch Gesetzesanpassungen notwendig. So kam es zur Totalrevision des Geschäftsverkehrsgesetzes, das im Jahre 2002 durch das neuen Parlamentsgesetz (ParlG) ersetzt wurde.⁵⁶ Von speziellem Interesse sind hier zwei Artikel. Zum einen stipuliert Art. 24 ParlG die Mitwirkung der Bundesversammlung an der Aussenpolitik. Diese kann in verschiedenen Formen vonstattengehen. Einerseits stehen der Bundesversammlung nach Art. 152 ParlG verschiedene Informations- und Konsultationsrechte zu, andererseits kann sie nach Art. 28 ParlG auch über Grundsatz- und Planungsbeschlüsse oder über die weiteren

48 Bernhard Ehrenzeller et al., Hrsg., *Die schweizerische Bundesverfassung: St. Galler Kommentar*, 2. Auflage (2008), Art. 166, Rz. 21.

49 Thomas Säggerer, Hrsg., *Die Bundesbehörden: Bundesversammlung, Bundesrat, Bundesgericht: Kommentar, Beiträge und Materialien zum 5. Titel der schweizerischen Bundesverfassung* (Bern: Stämpfli, 2000), Art. 171, Rz. 666.

50 Staatspolitische Kommissionen der eidgenössischen Räte, „Bundesversammlung. Organisation, Verfahren, Verhältnis zum Bundesrat.“ In *Bundesblatt* 1997 III, III:288–9.

51 Ehrenzeller et al., *Die schweizerische Bundesverfassung*, Art. 184, Rz. 1.

52 Ebd., Art. 184, Rz. 5.

53 René Rhinow, *Die Bundesverfassung 2000: Eine Einführung*, mit der Unterstützung von Urs Thönen, Ruth Lüthi und Raimund Renggli (Basel, Genf, München: Helbling & Lichtenhahn, 2000), 373.

54 Rhinow, *Die Bundesverfassung 2000*, 261–62.

55 Ehrenzeller et al., *Die schweizerische Bundesverfassung*, Art. 184, Rz. 7.

56 Bundesgesetz über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz, ParlG) vom 13. Dezember 2002 (SR 171.10).

parlamentarischen Instrumente wie Motionen oder Postulate an der Aussenpolitik mitwirken.⁵⁷ Art. 24 Abs. 2 ParlG schreibt der Bundesversammlung zudem die Kompetenz zu, völkerrechtliche Verträge zu genehmigen, sofern der Bundesrat nicht durch Bundesgesetze oder bestehende Verträge zum eigenständigen Abschluss befähigt ist. Eine auf der Verfassung basierende eigenständige Genehmigungskompetenz des Bundesrates wurde in der Debatte zur Totalrevision der Verfassung abgelehnt. Zum anderen war die Übernahme von Art. 47^{bis}a GVG ins neue Parlamentsgesetz als Art. 152 ParlG von grosser Bedeutung. Obwohl in Abs. 2 und 3 von Art. 152 grundsätzlich eine Bringschuld des Bundesrates festgeschrieben ist, hat sich in der Praxis eine Holschuld der Kommission etabliert.⁵⁸ Der neue Artikel 152 enthält zwei Änderungen im Vergleich zu Art. 47^{bis}a GVG. Erstens gilt die Konsultationspflicht neu auch für bilaterale Verhandlungen, während die Bestimmung im Geschäftsverkehrsgesetz bloss auf multilaterale Verhandlungen anwendbar war. Zweitens kann auch Soft-Law unter die Konsultationspflicht fallen.⁵⁹ Ein bedeutendes Instrument ist dabei insbesondere die Konsultation zu Leit- und Richtlinien bei internationalen Verhandlungen. Damit werden die Kommissionen bereits sehr früh in den Prozess eingebunden und können zum Verhandlungsmandat Stellung beziehen. Trotz dieser vielfältigen Einfluss- und Mitwirkungsmöglichkeiten ist festzuhalten, dass die Kommissionen so gut wie keine rechtlich bindenden Instrumente in der Aussenpolitik zur Verfügung haben. Obwohl ein verfassungsrechtlich verankerter Anspruch der Bundesversammlung zur Mitgestaltung der Aussenpolitik besteht, gestärkt durch die neue Bundesverfassung sowie das neue Parlamentsgesetz, klafft ein Graben zwischen diesem rechtlichen Anspruch und der politischen Realität.⁶⁰

Die Debatte um den EWR

Die parlamentarische Debatte über einen Beitritt der Schweiz zum EWR und die damit einhergehende Internationalisierung der Politik macht die Relevanz der Kompetenzfrage innerhalb der Legislative deutlich. Sie zeigt, dass Fragen der Kompetenzaufteilung in vielfacher Weise vorgebracht wurden und dabei nicht nur über die Stellung des Parlaments gegenüber der Exekutive debattiert wurde, sondern auch gegenüber der Judikative, den Kantonen oder internationalen Akteuren. Es sind dabei auch Spezifika in den verschiedenen Debatten im National- respektive Ständerat und in den vorberatenden Kommissionen auszumachen.

⁵⁷ Martin Graf, Cornelia Theler und Moritz von Wyss, *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis der Schweizerischen Bundesversammlung: Kommentar zum Parlamentsgesetz (ParlG) vom 13. Dezember 2002* (Basel: Helbing Lichtenhahn, 2014), Art. 24, Rz. 5.

⁵⁸ Graf, Theler und Wyss, *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis der Schweizerischen Bundesversammlung*, Art. 152, Rz. 24 und 29.

⁵⁹ Staatspolitische Kommission des Nationalrates, „Parlamentarische Initiative Parlamentsgesetz: Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates.“ In *Bundesblatt 2001*, hrsg. v. Bundeskanzlei; 01.401, 3604; Graf, Theler und Wyss, *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis der Schweizerischen Bundesversammlung*, Art. 152, Rz. 27.

⁶⁰ Rhinow und Schefer, *Schweizerisches Verfassungsrecht*, 733–34.

Die Kommissionen, die eine langwierige Entwicklungsgeschichte hinter sich haben und zu Beginn der 1990er Jahre eine nochmalige Reform durchmachten, spielen bei der Ausübung der parlamentarischen Kompetenzen eine wichtige Rolle. Die Spezialisierung der Kommissionen und insbesondere deren Kommissionsmitgliedern erlaubt es ihnen, die Aussenpolitik laufend und kritisch zu verfolgen. Zudem werden viele parlamentarische Mitwirkungsrechte von Kommissionen wahrgenommen. Diese ausserordentliche rechtliche Stellung spiegelt sich auch in der aussenpolitischen Debatte wider. Die Fragen zur Kompetenzaufteilung in einem durch die Internationalisierung der Politik geprägten Umfeld wurden denn auch in den entsprechenden Kommissionen intensiv erörtert. Insbesondere die Stellung der Kantone und deren Verhältnis zur Legislative wurde intensiv diskutiert. Dabei können auch unter den verschiedenen Kommissionen Unterschiede festgestellt werden. So thematisierten die ständerätlichen Kommissionen die Kompetenzfragen intensiver als ihre nationalrätlichen Schwesterkommissionen.

Auch im Nationalrat wurden Fragen zur Kompetenzaufteilung in der Aussenpolitik vielfältig thematisiert und angesprochen. Insbesondere wurde das Verhältnis der Legislative zur Exekutive wie auch zu internationalen Akteuren debattiert. Speziell die Gegner und Gegnerinnen des Abkommens wiesen im Nationalrat auf Kompetenzverschiebungen und eine Schwächung des Parlaments hin, welche mit einem Beitritt zum EWR einherginge. Doch auch Befürworter und Befürworterinnen des gemeinsamen Wirtschaftsraumes äusserten sich zu diesen Fragestellungen, wobei sie grösstenteils keine Kompetenzeinbussen der Legislative befürchteten. Dies bestätigt die Relevanz solcher Themen innerhalb der EWR-Debatte.

Im Gegensatz zum Nationalrat war man sich im Ständerat in der Sache einiger. Nur zwei Ständeräte und Ständerätinnen votierten gegen den EWR-Vertrag. Dennoch wurde auch im Ständerat die Stellung des Parlaments und die aussenpolitischen Kompetenzen der Legislative intensiv diskutiert. Es zeigt sich also, dass im Ständerat Kompetenzfragen auch von Befürwortern und Befürworterinnen der EWR-Vorlage als wichtiger Diskussionspunkt empfunden wurden. Die Ständeräte und Ständerätinnen debattierten dabei insbesondere die Stellung der Legislative gegenüber der Exekutive, respektive gegenüber der Judikative. Auch gab es im Ständerat mehrere Voten, die durch den EWR-Vertrag explizit keine Kompetenzverschiebungen befürchteten.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass in der gesamten parlamentarischen Debatte, sprich in den vorberatenden Kommissionen, im Nationalrat wie auch im Ständerat, Fragen zur Kompetenzaufteilung erörtert wurden. Es ist dabei auffallend, dass die Diskussion im Ständerat intensiver geführt worden ist als im Nationalrat. Während im Nationalrat Bemerkungen zur Kompetenzverteilung zwischen der Legislative und anderen Akteuren vornehmlich als Argument der Gegner und Gegnerinnen des Bundesbeschlusses aufkamen, erwogen im Ständerat auch Befürworter und Befürworterinnen Bedenken in dieser Hinsicht. Dieser Unterschied zwischen National- und Ständerat spiegelt sich nicht bloss in den Plenardebatten wider, sondern ist auch in den Kommissionen zu beobachten. Es hat sich in der Debatte in den Räten aber auch gezeigt, dass eine klare Mehrheit der Parlamentarier und Parlamentarierinnen die Europapolitik des Bundesrates mittrugen und unterstützten. Dieses Vertrauen des Parlaments in die Regierung zeigt sich daran, dass in den Ratsdebatten vielfach von „wir“ die Rede war. Die Parlamentarier und Parlamentarierinnen betonten damit, implizit oder explizit, dass es nur eine Schweizer Aussenpolitik geben kann und folglich Parlament und Regierung einheitlich auftreten sollten. Die Parlamentsreform und die Einführung der in Art. 47^{bis}a GVG festgeschriebenen Informations- und Konsultationsrechte fiel demnach in eine Zeit gegenseitigen Vertrauens und der Kooperation. Auch hat sich gezeigt, dass die Sensibilität für die veränderte Ausgangslage bei den Parlamentariern und Parlamentarierinnen vorhanden war. So wurde das Streben der Exekutive nach intergouvernementaler Zusammenarbeit in der Debatte zum EWR-Beitritt angesprochen und auch im Bericht zur Parlamentsreform kam die nationalrätliche Kommission darauf zu sprechen. Es wurde befürchtet, dass durch international geschaffenes Recht auch das Schweizer Recht beeinflusst werde und das Parlament, wenn es denn nicht über die geeigneten Mitwirkungsinstrumente verfüge, an Gesetzgebungskompetenzen einbüsse.⁶¹ Grundsätzlich lässt sich festhalten, dass die Legislative als Ganzes in der Debatte über den EWR-Beitritt bestrebt war, die Konsequenzen, die ein Beitritt der Schweiz für das Gleichgewicht Legislative-Exekutive im Bereich der Aussenpolitik gehabt hätte, aufzuzeigen.

⁶¹ Kommission des Nationalrates, „Parlamentarische Initiative Parlamentsreform: Bericht der Kommission des Nationalrates.“ In *Bundesblatt 1991*, III, hrsg. v. Bundeskanzlei; vom 16. Mai 1991, zuletzt geprüft am 09. Juni 2020, <https://www.amtsdruckschriften.bar.admin.ch/viewOrigDoc.do?id=10051910, III:625>.

Fazit

Seit der Gründung des Bundesstaates 1848 führte die Frage nach der Kompetenzaufteilung zwischen Legislative und Exekutive in der Aussenpolitik immer wieder zu Diskussionen. Insbesondere im Zeitraum der frühen 1990er Jahre forderten die globalen und europäischen Entwicklungen auch die Schweiz und ihre Aussenpolitik heraus. Es ist daher nicht erstaunlich, dass zu jener Zeit die Diskussion um ausserpolitische Kompetenzen wieder verstärkt geführt wurde. Es galt die Weichen für die schweizerische Aussenpolitik neu zu stellen und sich auch institutionell auf die veränderte Ausgangslage vorzubereiten. Das Parlament versuchte durch Revisionen des Geschäftsverkehrsgesetzes, dessen Totalrevision zum Parlamentsgesetz sowie durch die Totalrevision der Bundesverfassung von 1999/2000 auf diese Veränderungen im ausserpolitischen Umfeld zu reagieren und dadurch vermehrt Einfluss auf die Aussenpolitik auszuüben. Es hat sich allerdings gezeigt, dass insbesondere der Bundesrat darauf bedacht war, die grundsätzliche Kompetenzordnung nicht zu verschieben. Obwohl die Bundesverfassung keine starre Kompetenzaufteilung zwischen den beiden Gewalten im Bereich der Aussenpolitik kennt, hielt der Bundesrat an seinen Vorrechten fest. Vorstössen, die der Bundesversammlung effektive Mittel zur Gestaltung der Aussenpolitik in die Hände gegeben hätten, stand der Bundesrat kritisch gegenüber. Dies führte dazu, dass lediglich Konsultations- und Informationsrechte geschaffen wurden. Inwiefern diese aber tatsächlich ein geeignetes Mittel parlamentarischer Mitwirkung in der Aussenpolitik darstellen, hängt stark vom Vertrauensverhältnis zwischen Regierung und Parlament ab.⁶²

Mit der initiierten Parlamentsreform und den damit verbundenen Gesetzesänderungen sowie durch die Totalrevision der Bundesverfassung sollten neue Möglichkeiten der Mitwirkung geschaffen und eine Akzentverschiebung in der Kompetenzverteilung herbeigeführt werden. Das Parlament wollte dabei jedoch nie fundamental an der Kompetenzordnung rütteln, sondern war vielmehr an einer guten und engen Kooperation zwischen den eidgenössischen Räten, deren Kommissionen und der Regierung interessiert.

Während insbesondere rechtliche Bemühungen des Parlaments festgestellt werden konnten, die eigenen Mitwirkungsinstrumente in der Aussenpolitik im Allgemeinen auszubauen, konnte in der Debatte im Rahmen eines möglichen EWR-Beitritts ein differenziertes Bild gewonnen werden. In der parlamentarischen Debatte wurden die Kompetenzen vielfach in Relation zu den Kompetenzen anderer Akteure diskutiert. Bei den Revisionen der entsprechenden Gesetze und Verfassungsbestimmungen war das Parlament hingegen vorwiegend darauf bedacht, die eigene

⁶² Tripet, *Ein Instrument der parlamentarischen Mitwirkung im Bereich der schweizerischen Aussenpolitik*, 67.

Stellung zu stärken und Mitwirkungsinstrumente zu schaffen. Es ist an dieser Stelle allerdings anzumerken, dass der Vorstellung der Kompetenzaufteilung als ein Nullsummenspiel, bei dem die Kompetenzausweitung eines Akteurs zwingend die Kompetenzeinbussen der anderen Akteure bedeutet, kritisch zu begegnen ist. Die Kompetenzerweiterung eines Akteurs muss nicht zwingend die Einschränkung der Kompetenzen eines anderen Akteurs bedeuten.⁶³

Mit Blick auf die Forschungsfrage lässt sich resümieren, dass sich das Parlament den Herausforderungen durch die Internationalisierung bewusst war. Die Legislative versuchte durch die angestossene Staatsleitungsreform auf die neue Ausgangslage zu reagieren und sich dem neuen Umfeld anzupassen. Es zeigt sich dabei weniger eine Auseinandersetzung um Kompetenzen mit der Exekutive als vielmehr mit den Kantonen oder in gewissen Teilen mit der Judikative. Die Forschungshypothese, wonach Kompetenzfragen auch innerhalb von aussenpolitischen Debatten an Bedeutung gewonnen und eine gewisse Relevanz haben, muss relativiert werden. Kompetenzfragen wurden zwar im Rahmen der EWR-Debatte in den eidgenössischen Räten und deren Kommissionen diskutiert, doch nahmen gerade die Fragen um Kompetenzen zwischen Legislative und Exekutive nur wenig Raum ein. Die Herausforderungen für die Staatsorganisation durch die Internationalisierung werden auch in den kommenden Jahren aktuell bleiben und es wird sich zeigen, wie das Parlament darauf reagiert. Durch die zu Beginn erwähnten Vorstösse zur parlamentarischen Einbindung in die Europa- und UNO-Politik respektive im Bereich von Soft Law wird das Thema jedenfalls wieder vermehrt diskutiert werden.

63 Sabine Kropp, Aron Buzogány und Jonas Buche, „Von den Schwierigkeiten, Zusammengehöriges zu vereinen – Nationale Parlamente und Exekutiven als Gegenstand der Europäisierungsforschung.“ *Politische Vierteljahresschrift* 53, Nr. 1 (2012): 110–11, doi:10.5771/0032-3470-2012-1-109.

Bibliografie

Rechtliche Quellen

Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101).

Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV1874) vom 29. Mai 1874 (SR 101) [ausser Kraft].

Bundesgesetz über den Geschäftsverkehr der Bundesversammlung sowie über die Form, die Bekanntmachung und das Inkrafttreten ihrer Erlasse (Geschäftsverkehrsgesetz, GVG) vom 23. März 1962 (SR 171.11) [ausser Kraft].

Bundesgesetz über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz, ParlG) vom 13. Dezember 2002 (SR 171.10).

Materialien

Expertenkommission „Kompetenzverteilung zwischen Bundesversammlung und Bundesrat“. „Kompetenzverteilung zwischen Bundesversammlung und Bundesrat: Bericht der von den Staatspolitischen Kommissionen der eidgenössischen Räte eingesetzten Expertenkommission.“ *Bundesblatt*, Nr. 17 (1996): 428–534; vom 15. Dezember 1995.

Expertenkommission für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung. „Bericht der Expertenkommission für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung.“ Unveröffentlichtes Manuskript. Bericht Furgler, 1977.

Kommission des Nationalrates. „Parlamentarische Initiative Parlamentsreform: Bericht der Kommission des Nationalrates.“ In *Bundesblatt* 1991. III. Hrsg. von Bundeskanzlei, 617–811; vom 16. Mai 1991. Zuletzt geprüft am 09.06.2020. <https://www.amtsdruckschriften.bar.admin.ch/viewOrigDoc.do?id=10051910>.

Postulat Aussenpolitische Kommission-Ständerat (18.4104): Konsultation und Mitwirkung des Parlamentes im Bereich von Soft Law. Zuletzt geprüft am 19. April 2021, <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20184104>.

Postulat Aussenpolitische Kommission-Ständerat (19.3967): Schweizer Sitz im Uno-Sicherheitsrat. Einbezug des Parlamentes. Zuletzt geprüft am 19. April 2021, <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20193967>.

Postulat Nussbaumer Eric (18.3059): Zukünftige parlamentarische Mitwirkung in Angelegenheiten Schweiz/EU. Zuletzt geprüft am 19. April 2021, <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20183059>.

Staatspolitische Kommission des Nationalrates. „Parlamentarische Initiative Parlamentsgesetz: Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates.“ In *Bundesblatt* 2001, herausgegeben von Bundeskanzlei, 3467–620; 01.401.

Staatspolitische Kommissionen der eidgenössischen Räte. „Bundesversammlung. Organisation, Verfahren, Verhältnis zum Bundesrat: Zusatzbericht der Staatspolitischen Kommissionen der eidgenössischen Räte zur Verfassungsreform.“ In *Bundesblatt 1997 III*. III, herausgegeben von Bundeskanzlei, 245–319; vom 6. März 1997.

Studienkommission der eidgenössischen Räte. „Schlussbericht der Studienkommission der eidgenössischen Räte „Zukunft des Parlaments“.“ In *Bundesblatt II 1978*. Hrsg. von Bundeskanzlei, 996–1216; vom 29. Juni 1978. Zuletzt geprüft am 11.05.2020. <https://www.amtsdruckschriften.bar.admin.ch/viewOrigDoc.do?id=10047516>.

Literatur

Altermatt, Urs. „Geschichte der schweizerischen Aussenpolitik 1848-1991: Vom Ende des Zweiten Weltkrieges bis zur Gegenwart (1945-1991).“ In *Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik*, herausgegeben von Alois Riklin, Hans Haug, Raymond Probst, 61–78. Bern, Stuttgart, Wien: Verlag Paul Haupt, 1992.

Baumann, Robert. *Der Einfluss des Völkerrechts auf die Gewaltenteilung: am Beispiel Deutschlands, Frankreichs, des Vereinigten Königreichs, der Vereinigten Staaten von Amerika, Schwedens und der Schweiz*. Zürcher Studien zum öffentlichen Recht. Zürich: Schulthess, 2002.

Benz, Arthur. „Föderale Demokratie und das Problem der Gewaltenbalance.“ *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 26, S1 (2016): 37–51. doi:10.1007/s41358-015-0004-1.

Brühl-Moser, Denise. *Die schweizerische Staatsleitung: im Spannungsfeld von nationaler Konsensfindung, Europäisierung und Internationalisierung: mit Bezügen zu Belgien, Deutschland, Frankreich, Grossbritannien und Österreich*. Bern: Stämpfli, 2007.

Bundeskanzlei. *Erläuterungen des Bundesrates: Volksabstimmung vom 27. September 1992*. Bern, 1992. Abstimmungsbüchlein.

Diggelmann, Oliver. *Der liberale Verfassungsstaat und die Internationalisierung der Politik: Veränderungen von Staat und Demokratie in der Schweiz*. Bern: Stämpfli Verlag AG, 2005.

Ehrenzeller, Bernhard. *Legislative Gewalt und Aussenpolitik: Eine rechtsvergleichende Studie zu den parlamentarischen Entscheidungskompetenzen des deutschen Bundestages, des amerikanischen Kongresses und der schweizerischen Bundesversammlung im auswärtigen Bereich*. Schriftenreihe des Instituts für internationales Recht und internationale Beziehungen. Basel [etc.]: Helbing und Lichtenhahn, 1993.

Ehrenzeller, Bernhard, Philippe Mastronardi, Rainer J. Schweizer und Klaus A. Vallender, Hrsg. *Die schweizerische Bundesverfassung: St. Galler Kommentar*. 2. Auflage., 2008.

- Fischer, Alex. *Die Auswirkungen der Internationalisierung und Europäisierung auf Schweizer Entscheidungsprozesse: Institutionen, Kräfteverhältnisse und Akteursstrategien in Bewegung. Analyse des politiques publiques = Politikanalyse*. Zürich: Rüegger, 2005.
- Graf, Martin. „Parlamentsreform und Gesetzgebungsverfahren.“ In *LeGes 2*, Nr. 3 (1991): 11-40.
- „Mitwirkung der Bundesversammlung an der staatsleitenden Politikgestaltung, insbesondere durch Grundsatz- und Planungsbeschlüsse.“ In *Die Bundesbehörden: Bundesversammlung, Bundesrat, Bundesgericht: Kommentar, Beiträge und Materialien zum 5. Titel der schweizerischen Bundesverfassung*, herausgegeben von Thomas Sägger, 111–33. Bern: Stämpfli, 2000.
- Graf, Martin, Cornelia Theler und Moritz von Wyss. *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis der Schweizerischen Bundesversammlung: Kommentar zum Parlamentsgesetz (ParlG) vom 13. Dezember 2002*. Basel: Helbing Lichtenhahn, 2014.
- Klöti, Ulrich, Christian Hirschi, Serdült Uwe und Widmer Thomas. *Verkannte Aussenpolitik: Entscheidungsprozesse in der Schweiz. Analyse des politiques publiques = Politikanalyse 4*. Zürich: Rüegger, 2005.
- Kreis, Georg. „Geschichte der schweizerischen Aussenpolitik 1848-1991: Von der Gründung des Bundesstaates bis zum Ersten Weltkrieg.“ In *Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik*, herausgegeben von Alois Riklin, Hans Haug, Raymond Probst, 27–40. Bern, Stuttgart, Wien: Verlag Paul Haupt, 1992.
- Kropp, Sabine, Aron Buzogány und Jonas Buche. „Von den Schwierigkeiten, Zusammengehöriges zu vereinen – Nationale Parlamente und Exekutiven als Gegenstand der Europäisierungsforschung.“ *Politische Vierteljahresschrift* 53, Nr. 1 (2012): 109–134. doi:10.5771/0032-3470-2012-1-109.
- Linder, Wolf und Sean Müller. *Schweizerische Demokratie: Institutionen - Prozesse - Perspektiven*. 4. Aufl. Bern: Haupt Verlag, 2017.
- Lüthi, Ruth. „Die Wirkung von institutionellen Reformen dargestellt am Beispiel der Reform des Kommissionensystems der Schweizerischen Bundesversammlung von 1991.“ *Swiss Political Science Review* 2, Nr. 2 (1996): 1–32. doi:10.1002/j.1662-6370.1996.tb00176.x.
- „Die Schweizerische Bundesversammlung: Mit kleinen Reformschritten zu einer starken Institution?“ In *Müssen Parlamentsreformen scheitern?*, herausgegeben von Julia von Blumenthal und Stephan Bröchler, 171–99. Springer eBooks: Humanities, Social Science (German Language) (Springer-11776) (GWV). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften / GWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden, 2010. doi:10.1007/978-3-531-91498-5_8.
- Moeri, Jacqueline Béatrice. *Die Kompetenzen der schweizerischen Bundesversammlung in den auswärtigen Angelegenheiten*. St. Galler Beiträge zum öffentlichen Recht. St. Gallen, 1990.

- Oesch, Matthias. „Verfassungswandel durch Globalisierung und Europäisierung.“ In *Verfassungsrecht der Schweiz: Droit constitutionnel suisse*, herausgegeben von Oliver Diggelmann et al., 137–60. Zürich: Schulthess, 2020.
- Rhinow, René. *Die Bundesverfassung 2000: Eine Einführung*. Unter Mitarbeit von Urs Thönen, Ruth Lüthi und Raimund Renggli. Basel, Genf, München: Helbing & Lichtenhahn, 2000.
- Rhinow, René und Markus Schefer. *Schweizerisches Verfassungsrecht*. 2. Aufl. Basel: Helbing Lichtenhahn, 2009.
- Riklin, Alois. *Machtteilung: Geschichte der Mischverfassung*. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft, 2006.
- Sciarini, Pascal. „Le rôle et la position de l'Assemblée fédérale dans les relations avec la Communauté européenne depuis 1972.“ In *Das Parlament, «Oberste Gewalt des Bundes»? Festschrift der Bundesversammlung zur 700-Jahr-Feier der Eidgenossenschaft = Le parlement, «Autorité suprême de la Confédération»? : mélanges sur l'Assemblée fédérale à l'occasion du 700e anniversaire de la Confédération = Il parlamento, «Potere supremo della Confederazione»? : miscellanea sull'Assemblea federale in occasione del 700esimo anniversario della Confederazione*, herausgegeben von Madeleine Bovey Lechner, Martin Graf und Annemarie Huber-Hotz, 403–23. Bern: Paul Haupt, 1991.
- Seiler, Hansjörg. *Gewaltenteilung: Allgemeine Grundlagen und schweizerische Ausgestaltung*. Bern: Stämpfli, 1994.
- Tripet, Florent M. *Ein Instrument der parlamentarischen Mitwirkung im Bereich der schweizerischen Aussenpolitik: die Information und Konsultation gemäss Art. 152 Parlamentsgesetz*. Cahiers de l'IDHEAP: recherches et analyse. Chavannes-Lausanne: IDHEAP, 2012. https://www.eda.admin.ch/dam/eda/de/documents/aktuell/dossiers/avis28-bericht-190619_DE.pdf.
- Wildhaber, Luzius. *Aussenpolitische Kompetenzordnung im schweizerischen Bundesstaat*. In Riklin; Haug; Probst, *Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik*, 121–49.