

Leonard Flach

## **Mitsprache oder Mitbestimmung?**

# Die Rolle der Bundesversammlung in der schweizerischen Aussenpolitik am Beispiel der Aushandlung des institutionellen Rahmenabkommens mit der Europäischen Union

### **Decision-Shaping or Decision-Making?**

The Role of the Federal Assembly in Swiss Foreign Policy  
Using the Example of the Negotiation of the Institutional  
Framework Agreement with the European Union

**Abstract:** This article addresses the questions of the foreign policy competencies of the Federal Assembly and how it made use of them in the negotiation of the institutional framework agreement with the EU. After a historical classification and a discussion of the relevant legal basis, the author undertakes a computer-aided content analysis of the parliamentary debates on the agreement in the Official Bulletin of the Federal Assembly. The results are then analyzed with recourse to previous insights. In doing so, he shows that there is an interplay between the expansion of parliamentary powers and diminishing opportunities for shaping them and that the Federal Assembly strives to fulfill its partial responsibility for foreign policy. In his conclusions, the author states that the increasing internationalization challenges the cooperation between the Federal Assembly and the Federal Council and that the rights to information and consultation play a key role in this debate.

**Key Words:** Legislature, Federal Assembly, Swiss Foreign Policy, Institutional Framework Agreement, European Union

**Leonard Flach** holds a BA in International Relations from the University of Geneva, the last semester of which he spent at Sophia University in Tokyo. During his MA in European Global Studies, he participated at the European Law Moot Court 2020/2021 and completed an internship at the Mission of Switzerland to the EU in Brussels. After completing his MA in 2022, Leonard Flach started working as a journalist for Swiss Radio and Television in Zurich.

# Einleitung

Dem Bundesrat (BR) steht grundsätzlich die Führung in der schweizerischen Aussenpolitik zu, doch auch die Bundesversammlung (BVers) wirkt dabei mit. Eine starre Kompetenzaufteilung existiert nicht.<sup>1</sup> Besonders relevant wurde dieser Umstand im Fall der Aushandlung des institutionellen Rahmenabkommens (InstA) mit der Europäischen Union (EU). Nach Jahren der Diskussion brach der BR am 26. Mai 2021 die entsprechenden Verhandlungen ab. Den Mitgliedern der BVers wurde hierbei keine Mitbestimmungsmöglichkeit gewährt. Es entbrannte eine Diskussion um die Kompetenzordnung und namentlich die Rolle der BVers in der schweizerischen Aussenpolitik. Bundeskanzler Walter Thurnherr sieht die Spannungen zwischen den Institutionen in Zusammenhang mit einer unklaren Ausgangslage unter dem geltenden Recht:

„Es heisst zwar klar in der Bundesverfassung: ‚Der Bundesrat besorgt die auswärtigen Angelegenheiten‘ (BV Art. 184 Abs. 1). Aber dann geht es gleich weiter mit den Worten: ‚unter Wahrung der Mitwirkungsrechte der Bundesversammlung‘. Was ‚Mitwirkung‘ in diesem Zusammenhang genau bedeutet, ist nicht ohne Weiteres verständlich, aber dass die Bundesversammlung bei der ‚Willensbildung über wichtige aussenpolitische Grundsatzfragen und Entscheide mitwirkt‘, steht dann wieder schwarz auf weiss im Parlamentsgesetz (ParlG Art. 24 Abs. 1).“

Bundeskanzler Walter Thurnherr, Zürich am 30.01.2020<sup>2</sup>

Insbesondere die Verlagerung politischer Entscheidungen von der nationalen auf die internationale Ebene scheint einen Einfluss auf das Zusammenwirken von BR und BVers im Bereich der Aussenpolitik zu haben.<sup>3</sup> Der nachfolgenden Untersuchung liegt die Hypothese zugrunde, dass durch eine zunehmende Internationalisierung<sup>4</sup> die parlamentarischen Gestaltungsmöglichkeiten verringert werden, weshalb die BVers versucht, ihre Stellung im Bereich der Aussenpolitik zu verbessern. Darauf aufbauend fragt der Autor: Über welche aussenpolitischen Kompetenzen verfügt die BVers und inwiefern machte sie davon anlässlich der Aushandlung des InstA mit der EU Gebrauch?

---

1 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* (Basel: Helbing Lichtenhahn, 1993), 133–35.

2 Bundeskanzlei, *Referat von Bundeskanzler Walter Thurnherr*.

3 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 Verlag, 2007), 173–74.

4 In der Literatur wird der Begriff meist mit einer Zunahme von internationalen Verflechtungen, die eine Verwischung der Grenzen zwischen Innen- und Aussenpolitik und einen Bedeutungszuwachs des Völkerrechts bewirkt, in Verbindung gesetzt.

# Methodologie

Hierfür werden in einem ersten Schritt die geschichtlichen Entwicklungen und die aktuell relevanten Gegebenheiten dargestellt. Im Anschluss daran befasst sich eine juristische Analyse mit den staatsrechtlichen Grundlagen und der Einordnung der parlamentarischen Kompetenzen im Bereich der Aussenpolitik. Einerseits wird dafür der ausschlaggebende Verfassungsgrundsatz der parlamentarischen Mitwirkung an der Aussenpolitik juristisch ausgelegt. Andererseits werden weitere relevante Bestimmungen der Bundesverfassung (BV) und des Parlamentsgesetzes (ParlG) hinsichtlich der Forschungsfrage nach einer Systematik von Lanz respektive Moeri<sup>5</sup> untersucht. Basierend auf diesen Erkenntnissen wird eine Inhaltsanalyse nach Mayring respektive Kuckartz<sup>6</sup> durchgeführt. Diese befasst sich mit quantitativen und qualitativen Daten aus den Aufzeichnungen von Debatten und Geschäften im amtlichen Bulletin der BVers, die die Aushandlung des InstA betreffen. Letzterer Schritt baut auf den vorangehenden Erkenntnissen auf und wird mittels computergestützter Inhaltsanalyse von forschungsrelevanten Geschäften ab der Erteilung des Verhandlungsmandats 2013 bis zur Sondersession im Mai 2022 durchgeführt. Die verschiedenen Forschungsmethoden und Ergebnisse werden in einer abschliessenden Diskussion interpretiert.

# Geschichte

Die Rolle der BVers in der Aussenpolitik hat sich seit der Gründung des schweizerischen Bundesstaates mehrfach gewandelt. So stand die Frage nach den entsprechenden parlamentarischen Kompetenzen immer wieder zur Diskussion. Bis zum Zweiten Weltkrieg kann eine verhaltene Aussenpolitik beobachtet werden. Die internationalen Beziehungen waren von einer starken Zurückhaltung und einigen wenigen Sachgeschäften geprägt.<sup>7</sup> Trotzdem sprach die BV sowohl dem BR wie auch der BVers aussenpolitische Kompetenzen zu. Eine trennscharfe Kompetenzzuschreibung bestand nicht.<sup>8</sup> Gegen Ende des 19. und zu Beginn des 20. Jahrhunderts eignete sich der BR jedoch eine stärkere Führungsposition an. Die Aussenpolitik wurde vermehrt als eine Verwaltungsaufgabe betrachtet. Die Gesetzgebung spielte dabei eine untergeordnete Rolle.<sup>9</sup> So beobachtet auch Kreis, dass der parlamentarische Einfluss in der Aussenpolitik Anfang

---

5 Matthias Lanz, *Bundesversammlung und Aussenpolitik: Möglichkeiten und Grenzen parlamentarischer Mitwirkung* (Zürich: Dike Verlag, 2020), Rz. 159 respektive Jacqueline Béatrice Moeri, *Die Kompetenzen der schweizerischen Bundesversammlung in den auswärtigen Angelegenheiten* (Diss. St. Gallen, 1990), 31.

6 Philipp Mayring, *Qualitative Inhaltsanalyse: Grundlagen und Techniken* (Basel: Beltz, 2010); Udo Kuckartz, *Qualitative Inhaltsanalyse: Methoden, Praxis, Computerunterstützung* (Weinheim, Basel: Beltz Juventa, 2018), 13–28.

7 Georg Kreis, „Geschichte der schweizerischen Aussenpolitik 1848–1991: Von der Gründung des Bundesstaates bis zum Ersten Weltkrieg“, in: Alois Riklin, Hans Haug, Raymond Probst (Hrsg.), *Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik: Nouveau manuel de la politique extérieure suisse* (Bern: Haupt, 1992), 27–37.

8 Hansjörg Seiler, *Gewaltenteilung: Allgemeine Grundlagen und schweizerische Ausgestaltung* (Bern: Stämpfli Verlag, 1994), 434–35.

9 Ebd., 465.

des 20. Jahrhunderts weniger stark ausgeprägt war als zuvor.<sup>10</sup> Gründe für die erstarkte Position der Exekutive sieht Seiler bei einer Überlastung der BVers aufgrund der zunehmenden Anzahl von Bundesaufgaben sowie im damaligen internationalen Kontext, der zu einem wachsenden Bedürfnis nach einer starken Regierung führte.<sup>11</sup> Mit dem Ende des Zweiten Weltkrieges schien die Schweiz sich aus der aussenpolitischen Isolation zu lösen und sich von der bisher verhaltenen Aussenpolitik zu verabschieden. Ab den 1960er-Jahren engagierte sich die Schweiz vermehrt im Rahmen eines multilateralen Systems, das international immer mehr an Bedeutung gewann.<sup>12</sup> Diese vorsichtige Öffnung war von einer aussenpolitischen „Monopolstellung“ des BR geprägt.<sup>13</sup> Gleichzeitig ermöglichte die Abwesenheit einer in Stein gemeisselten Kompetenzordnung verschiedene Reformschübe, die als Reaktion auf die Verlagerung politischer Entscheidungen von der nationalen auf die internationale Ebene zu verstehen sind.<sup>14</sup> Dadurch konnte die parlamentarische Beteiligung im Bereich der Aussenpolitik über Jahrzehnte zunehmen. Neben einer gesteigerten demokratischen Legitimation führte dies in Verbindung mit einer Neuausrichtung der Schweizer Aussenpolitik um die Jahrtausendwende zum „ausserpolitischen Erwachen“ der BVers.<sup>15</sup> Im Rahmen der Totalrevision der BV sowie des ParlG erlangte die BVers zusätzliche Kompetenzen, insbesondere in Form von Informations- und Konsultationsrechten, womit das Parlament dem Bedeutungszuwachs der Aussenpolitik gerechter werden und auch aussenpolitische Expertise aufbauen konnte. Die Monopolstellung des BR im Bereich der Aussenpolitik wich somit einer ausgebauten Kooperation zwischen der Legislative und der Exekutive.

## Unter geltendem Recht

Nachfolgend wird die rechtliche Ausgestaltung der aussenpolitischen Beteiligung der BVers untersucht. Nach einer Erläuterung des verfassungsmässigen Grundsatzes der parlamentarischen Mitwirkung an der Aussenpolitik wird eine Auflistung der Interventionsmöglichkeiten vorgelegt, die allgemeine und spezielle Kompetenzen umfasst.

<sup>10</sup> Georg Kreis, „Konkurrenz oder Kooperation? Zur Entwicklung der parlamentarischen Zuständigkeit in der Aussenpolitik (1920–1992),“ *Traverse*, 25, no. 3 (2018): 60.

<sup>11</sup> Seiler, *Gewaltenteilung*, 443–44.

<sup>12</sup> EFTA (1960), Europarat (1963), GATT (1966), FHA mit EWG (1972), EMRK (1974), KSZE/OSZE (1975).

<sup>13</sup> Zaccaria Giacometti, Fritz Fleiner, *Schweizerisches Bundesstaatsrecht* (Zürich: Schulthess, 1949), 526; vgl. auch Bernhard Ehrenzeller, Benjamin Schindler, Rainer J. Schweizer, Klaus A. Vallender, (Hrsg.), *Die Schweizerische Bundesverfassung: St. Galler Kommentar*, 3. Auflage, (Dike: Zürich/St. Gallen/Basel/Genf: 2014), Art.166, Rz. 6.

<sup>14</sup> Kreis, Konkurrenz oder Kooperation?, 61–72; Kreis identifiziert bis zur Jahrtausendwende verschiedene Reformschübe. Damit einhergehend betont er unter anderem die Schaffung der aussenpolitischen Kommissionen sowie die Abschaffung der zuvor bestehenden Amtszeitbeschränkung der BVers. Somit gewann die Legislative an aussenpolitischer Expertise und entwickelte sich zur relevanten Ansprechpartnerin für die Exekutive.

<sup>15</sup> Robert Baumann, *Der Einfluss des Völkerrechts auf die Gewaltenteilung: am Beispiel Deutschlands, Frankreichs, des Vereinigten Königreichs, der Vereinigten Staaten von Amerika, Schwedens und der Schweiz* (Zürich: Schulthess, 2002), 369.

Art. 166 Abs. 1 BV lautet wie folgt: „Die Bundesversammlung beteiligt sich an der Gestaltung der Aussenpolitik [...]“. Um den konkreten Sinn dieser Norm zu ermitteln, muss sie ausgelegt werden.<sup>16</sup> Die Auslegung des ersten Halbsatzes von Art. 166 Abs. 1 BV führt zum Ergebnis, dass die Verantwortung für die Aussenpolitik von BR und BVers gemeinsam getragen werden sollte. Dabei ist ein kooperatives Zusammenwirken zu betonen. Der Sinn und Zweck der Bestimmung besteht aus einer rechtzeitigen, aufrichtigen und sinnvollen Mitwirkung der BVers. Die BVers hat sogar die Pflicht, sich einzubringen und die Aussenpolitik mitzugestalten, soweit dies sachgerecht und verfassungsrechtlich, namentlich zur demokratischen Abstützung von Entscheiden, geboten ist. Dies steht auch vor dem Hintergrund der zunehmenden Internationalisierung, die bei Willensbildung zu Grundsatzfragen eine erhöhte demokratische Legitimation respektive ein Mitwirken der BVers verlangt. So steht Art. 166 Abs. 1 im Rahmen der Totalrevision auch für eine gewisse Akzentverschiebung hin zu einer stärkeren Stellung des Parlaments. Dies geschah jedoch ohne Absicht des Verfassungsgebers, eine fundamentale Gewichtsverlagerung anzustossen.<sup>17</sup> Die Grenzen der parlamentarischen Mitwirkungsmöglichkeiten finden sich dort, wo die funktionale Eignung der BVers endet. Für die Mitwirkung an der Aussenpolitik soll die BVers die ihr zur Verfügung stehenden Instrumente nutzen.

*Rechtsetzung* bedeutet den Erlass von Bestimmungen, die in generell-abstrakter Weise verbindliche Pflichten und Rechte sowie Zuständigkeiten festsetzen (vgl. Art. 22 Abs. 4 ParlG). Die Rechtsetzung ist die Stammfunktion der BVers.<sup>18</sup> In Anbetracht des erhöhten aussenpolitischen Einflusses des BR kommt der Rechtsetzung eine „Legitimations- und Integrationsfunktion in der Aussenpolitik“ zu.<sup>19</sup> Volksinitiativen und das Letztentscheidungsrecht von Stimmvolk und Ständen machen insbesondere die Verfassungsgebung allerdings nicht zum geeigneten Mitwirkungsmittel der BVers zur Gestaltung der Aussenpolitik.<sup>20</sup> Die *Oberaufsicht* (Art. 169 Abs. 1 BV) ist ein weiteres Instrument, das der BVers zur Mitwirkung im Bereich der Aussenpolitik zur Verfügung steht. Sie soll die politische Verantwortlichkeit des BR garantieren.<sup>21</sup> Sie verlangt nach einem Informationsfluss vom BR hin zur BVers, umfasst Empfehlungen und stösst teilweise

---

16 Ulrich Häfelin, Walter Haller, Helen Keller, Daniela Thurnherr, *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, (Zürich: Schulthess, 2020), Rz. 80; die Bestimmungen wurden nach dem Wortlaut (grammatikalisch), nach der Gesetzssystematik (systematisch), der Entstehungsgeschichte (historisch), der Norm respektive ihrem Sinn (geltungszeitlich) und dem Zweck (teleologisch) ausgelegt.

17 Ehrenzeller et al., *SG Komm. BV*, Art. 166, Rz. 19.

18 René Rhinow, Markus Schefer, Peter Uebersax, *Schweizerisches Verfassungsrecht* (Basel: Helbing Lichtenhahn, 2016), Rz. 2340; Pierre Tschannen, *Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft* (Bern: Stämpfli, 2016), § 33, Rz. 4.

19 Lanz, *Bundesversammlung und Aussenpolitik*, Rz. 161.

20 Ebd., Rz. 171.

21 Giovanni Biaggini, *BV Kommentar: Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft*, 2. Auflage, (Zürich: Orell Füssli, 2017), Art. 169, Rz. 2.

Massnahmen an. Ein zentrales Element im Rahmen der Oberaufsicht sind die verschiedenen Berichte, die der BVer vonseiten des BR zu unterbreiten sind. Als spontane Instrumente der Oberaufsicht kommen die individuellen Auskunftsrechte der Mitglieder der BVer und die Informationsvorstösse hinzu. Letztere bestehen aus Anfrage, Interpellation sowie Frage und werden allesamt in der Fragestunde des Rates wahrgenommen.<sup>22</sup> Sie stellen hinsichtlich der Kooperation und Koordination von BR und BVer in der Aussenpolitik sowie einer Artikulations- und Kommunikationsfunktion ein wichtiges Mitwirkungsmittel dar.<sup>23</sup> Auf Art. 171 Abs. 1 BV basierende Postulate und Motionen, auch *Aufträge* genannt, sind weitere Instrumente der parlamentarischen Mitwirkung. Sie haben gegenüber der Oberaufsicht eine weitreichendere Wirkung. Interessanterweise hat sich der Anteil der aussenpolitischen Postulate an allen eingereichten Postulaten im untersuchten Zeitraum mehrheitlich vergrössert.<sup>24</sup> Im Vergleich dazu weist die aussenpolitische Motion ein gewisses Konfliktpotential auf: Da Motionen dem BR Massnahmen mit engem Spielraum auftragen können, kann insbesondere im Bereich der Aussenpolitik ein Spannungsverhältnis mit der gewollt kooperativen Beziehung entstehen.<sup>25</sup> Dies ist insbesondere bei sogenannten Massnahmen-Motionen der Fall.<sup>26</sup> Bei der *politischen Planung* geht es wiederum darum, politische Vorentscheide zu fällen und damit die mittel- und langfristige Orientierung der Staatstätigkeit im Grundsatz festzulegen.<sup>27</sup> Das Gewicht der parlamentarischen Beteiligung ist hier allerdings fraglich. Denn die aussenpolitische Strategie wird höchstens in den aussenpolitischen Kommissionen (APK) behandelt und ansonsten, ähnlich wie nicht-periodische Berichte zur Europapolitik, lediglich zur Kenntnis genommen.<sup>28</sup> Die Konsultation der APK fällt schliesslich auch unter die Mitwirkung an der politischen Planung.<sup>29</sup> Zudem stellen die *Finanzkompetenzen* der BVer ein starkes Instrument dar. Erwähnenswert sind die Vorgaben bei der Kreditbewilligung. Auf diese Weise konnte die BVer beispielsweise bei der Festlegung der Bedingungen für die zweite sogenannte Kohäsionsmilliarde Einfluss nehmen.<sup>30</sup>

22 Postulat und Motion haben Überschneidungen zur Oberaufsicht, stützen sich aber auf das Auftragsrecht nach Art. 171 Abs. 1 BV.

23 Martin Graf, Cornelia Theler, Moritz von Wyss, (Hrsg.), *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis der Schweizerischen Bundesversammlung: Kommentar zum Parlamentsgesetz (ParlG) vom 13. Dezember 2002* (Basel: Helbing Lichtenhahn, 2014), Art. 28, Rz. 35; Lanz, *Bundesversammlung und Aussenpolitik*, Rz. 234.

24 Lanz, *Bundesversammlung und Aussenpolitik*, Rz. 242.

25 Ebd., Rz. 269.

26 Graf, Komm. ParlG, Art. 120, Rz. 1 ff.; Philippe Mastronardi, Benjamin Märkli, SG Komm. BV, Art. 171, Rz. 14; Moeri, *Kompetenzen*, 116, 259.

27 Adrian Mattle, *Mitwirkung des Parlaments an der politischen Planung* (Diss. Zürich, 2011), 2–3.

28 Lanz, *Bundesversammlung und Aussenpolitik*, Rz. 273.

29 Graf, Komm. ParlG, Art. 28, Rz. 12.

30 Lanz spricht diesbezüglich von einem „ausserpolitischen Pfand gegenüber der EU – entgegen dem Willen des BR“ und der parlamentarischen „power of the purse in der Aussenpolitik“. Vgl. Lanz, *Bundesversammlung und Aussenpolitik*, Rz. 304.

Unter die Mittel, die der BVers speziell im Bereich der Aussenpolitik zur Verfügung stehen, fallen die nach Art. 24 Abs. 2 ParlG statuierten Kompetenzen, den Abschluss, die Änderung oder die Kündigung von *völkerrechtlichen Verträgen* zu genehmigen, sofern nicht der BR zum selbstständigen Abschluss befugt ist. Dennoch liegt der Entscheid über die Aufnahme von Verhandlungen sowie die Erteilung des Verhandlungsmandats im Zuständigkeitsbereich des BR.<sup>31</sup> Die BVers muss aufgrund ihrer *Informations- und Konsultationsrechte* indes frühzeitig involviert werden. So müssen nach Art. 152 ParlG die APK konsultiert und „über den Fortgang der Verhandlungen“ informiert sowie zu „wesentlichen Vorhaben“ und „Richt- und Leitlinien zum Mandat für bedeutende internationale Verhandlungen“ konsultiert werden.<sup>32</sup> Der BR muss allerdings nicht das eigentliche Verhandlungsmandat vorlegen, es genügt eine Zusammenfassung. Es besteht kein Mitentscheidungs- oder Weisungsrecht. Der BR hat sich aber ernsthaft mit entsprechenden Stellungnahmen auseinanderzusetzen. Petrig und Sinz bekräftigen, dass diese grundlegenden Informations- und Konsultationsrechte einen Dreh- und Angelpunkt der parlamentarischen Mitwirkung an der Aussenpolitik darstellen, da die parlamentarische Teilhabe so gesichert werde.<sup>33</sup> Schliesslich kann sich völkerrechtliches Handeln auch ausserhalb klassischer Verträge namentlich durch „Soft Law“, internationale Beziehungen oder Erklärungen der BVers abspielen.<sup>34</sup>

## Parlamentarische Geschäfte

Um den zweiten Teil der Forschungsfrage in Bezug auf das InstA zu beantworten, wird eine Inhaltsanalyse mit Codierung der parlamentarischen Debatten aus dem amtlichen Bulletin durchgeführt. Ziel ist es, herauszufinden, welche der ihr zur Verfügung stehenden Mittel die BVers anlässlich der Aushandlung mit der EU eingesetzt hat. Dies geschieht auch hinsichtlich der aufgestellten Hypothese, wonach die BVers versucht, ihre Stellung im Bereich der Aussenpolitik zu verbessern, weil aufgrund einer zunehmenden Internationalisierung die parlamentarischen Gestaltungsmöglichkeiten verringert werden. Zur Bearbeitung des Materials im Sinne der Forschungsfrage wird eine qualitative Inhaltsanalyse nach Mayring<sup>35</sup> angewendet. Sie kombiniert quantitative und qualitative Elemente.<sup>36</sup> Hierzu werden Weiterentwicklungen nach Kuckartz verwendet, die sich über Mayrings Ansatz hinaus besonders für eine fallorientierte

31 Künzli, BS Komm. BV, Art. 184, Rz. 18; Schwendimann et al., SG Komm. BV, Art. 184, Rz. 16.

32 Die „wesentlichen Vorhaben“ sind unter Art. 5b RVOV erfasst. Ausserdem steckt Art. 24 Abs. 1 ParlG die Mitwirkung auf „wichtige“ Aspekte der Aussenpolitik und „bei der Willensbildung über wichtige aussenpolitische Grundsatzfragen und Entscheide“ ab.

33 Petrig und Sinz, *Rechtsgutachten*, 13, 22–3

34 Lanz, *Bundesversammlung und Aussenpolitik*, Rz. 408.

35 Mayring, *Qualitative Inhaltsanalyse*.

36 Ebd., 22.

Perspektive eignen.<sup>37</sup> Dies lässt sich optimal computergestützt mit der Software MAXQDA 2022 umsetzen.<sup>38</sup> Die *deduktive Kategorienbildung*<sup>39</sup> stützt sich in der vorliegenden Arbeit auf die Auflistung der Interventionsmöglichkeiten gemäss der juristischen Untersuchung. In einem zweiten Schritt werden die Daten mittels induktiver Kategorienbildung<sup>40</sup> eingeteilt. Basierend auf der Forschungsfrage lassen sich die Kategorien dabei direkt aus dem Material in einem Verallgemeinerungsprozess ableiten.<sup>41</sup>

Ab dem Zeitpunkt konkreter Diskussionen zur Verabschiedung des offiziellen Verhandlungsmandats wurden vom Autor insgesamt 243 parlamentarische Geschäfte identifiziert, die in einem eindeutigen Zusammenhang mit der Aushandlung eines InstA stehen. Davon liessen sich 86 Geschäfte teilweise oder vollständig dem induktiv erstellten Kategoriensystem zuordnen. Ausserdem zeigt die quantitative Analyse auf, welche Instrumente bei welchen thematischen Schwerpunkten eingesetzt wurden.

Es wird ersichtlich, dass die meisten Stellen in den untersuchten Dokumenten, nämlich 27,1 Prozent, dem „*Verlangen nach Einsicht*“ zugeordnet werden können. Inhaltlich bezogen sich diese Verlangen in erster Linie auf den Fortschritt und Inhalt der Verhandlungen beziehungsweise das Verhandlungsmandat.<sup>42</sup> Neben einzelnen Treffen wurde in zahlreichen Fällen die Einsicht in die mittel- bis langfristige Planung des BR thematisiert. In mehreren Fällen wurde dies auch mit den Informations- und Konsultationsrechten der BVers beziehungsweise der APK in Zusammenhang gestellt.<sup>43</sup> Die „*Thematisierung der Legitimation*“ tauchte in den Geschäften und Debatten mit 23,6 Prozent als zweithäufigster Schwerpunkt auf. Mehrere Vorstösse fragten nach der Entscheidungshoheit sowie insbesondere danach, ob der BR von einem obligatorischen Referendum ausgehe.<sup>44</sup> In diesem Zusammenhang wurde auch eine stärkere Legitimierung von völkerrechtlichen Verträgen mit verfassungsmässigem Charakter angesprochen.<sup>45</sup> Die

---

37 Kuckartz, *Qualitative Inhaltsanalyse*, 6.

38 Ebd., 174–200.

39 Mayring, *Qualitative Inhaltsanalyse*, 83.

40 Ebd., 83.

41 Bei der Sichtung der Daten entstand folgende Einteilung in thematische Schwerpunkte: „Verlangen nach Einsicht“, „Versuch der Einflussnahme“, „Aufruf zu bestimmtem Vorgehen“, „Auswirkungen auf Kompetenzordnung“ und „Thematisierung der Legitimation“. Die Kriterien dieser Kategorien sind im Anhang der Arbeit mit den jeweiligen Definitionen und entsprechenden Beispielen aufgeführt.

42 Vgl. beispielsweise Frage, Estermann 13.5462; Interpellation, Glättli, 18.3522 wie auch Frage, Riklin, 15.5574; Frage, Köppel, 16.5509; Frage, Chiesa, 16.5247; Interpellation, Hess, 18.4347.

43 Vgl. beispielsweise Interpellation, FDP-Liberal Fraktion, 18.3743; Motion, Minder, 21.4184.

44 Interpellation, Fraktion der Schweizerischen Volkspartei, 13.3676; Frage, Imark, 16.5225; Debatte, 20.9011.

45 Motion, Caroni, 15.3557; Geschäft des Bundesrats, 20.016.

BVers stand hinter bestimmten Vorstössen betreffend die Zuständigkeiten,<sup>46</sup> so etwa bei einer Motion der Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Ständerats (WAK-S), die den BR beauftragte, mit der EU Zusatzverhandlungen zu führen.<sup>47</sup> Besonders im Nachgang zum offiziellen Verhandlungsabbruch fällt eine wachsende „Thematisierung der Legitimation“ in den Debatten auf: Einige Fraktionen sprachen vom Übergehen demokratischer Institutionen und Rechtsgrundlagen.<sup>48</sup> Textsegmente zu potentiellen „Auswirkungen auf [die] Kompetenzordnung“ wurden im untersuchten Material mit 21,2 Prozent am dritthäufigsten codiert. Dabei fielen insbesondere Befürchtungen, eine institutionelle Lösung bringe eine automatische Rechtsübernahme mit sich, ins Gewicht. So wurde der BR mehrfach nach den Auswirkungen auf die demokratischen Institutionen und Prozesse gefragt.<sup>49</sup> Um dabei das Mitspracherecht, insbesondere der BVers, zu gewährleisten, wurde der BR anhand mehrerer Motionen verpflichtet, im Falle eines Vertragsabschlusses<sup>50</sup> eine gesetzliche Grundlage zu prüfen beziehungsweise auszuarbeiten.<sup>51</sup> Parlamentarische „Aufruf[e] zu bestimmte[n] Vorgehen“ sind in der Literatur zwar umstritten,<sup>52</sup> doch stellten sie im untersuchten Zeitraum mit 18,7 Prozent keine Seltenheit dar. Schon vor und auch nach Verabschiedung des offiziellen Verhandlungsmandats riefen verschiedene Motionen zu einem Moratorium beziehungsweise einem Unterlassen von Verhandlungen über institutionelle Fragen auf.<sup>53</sup> In einzelnen Fällen wurde der BR meist erfolglos dazu aufgerufen, anstelle oder neben dem InstA auch weitere Freihandelsabkommen, den Beitritt zum Europäischen Wirtschaftsraum oder gar Beitrittsverhandlungen mit der EU anzustreben.<sup>54</sup> Unterstützung fanden hingegen zwei Motionen der WAK beider Räte, die den BR beauftragten, mit der EU Zusatzverhandlungen zu führen beziehungsweise andere geeignete Massnahmen zu ergreifen.<sup>55</sup> Ähnliche Forderungen liessen sich mit einem Anteil von 9,4 Prozent des untersuchten Materials auch unter dem thematischen Schwerpunkt „Versuch der Einflussnahme“ sammeln. Ein konkretes Beispiel stellte die Subkommission für die Umsetzung des InstA dar. Sie wurde durch die APK-N eingesetzt und sollte im Hinblick auf den allfälligen Vertragsabschluss die parlamentarischen Mitsprache- und

46 Motion, Minder, 18.4165; Postulat, Nussbaumer, 18.3059.

47 Motion, WAK-S, 19.3416.

48 Motion, Lombardi, 19.3170; Frage, Nussbaumer, 21.7453; Frage, Friedl, 21.7454; Debatte, 21.9007.

49 Geschäft des Bundesrats, 16.016; Parlamentarische Initiative, Fraktion der Schweizerischen Volkspartei, 16.465; Frage, Imark, 16.5225; Motion, Föhn, 19.3746; Motion, Molina, 21.3811.

50 Teilweise gingen die Aufträge auch über den Abschluss des Rahmenabkommens hinaus und antizipierten die Sicherung des demokratischen Prozesses „auch bei kommenden Verträgen dieser Art“. Vgl. Motion, Lombardi, 19.3170; Motion, WAK-S, 19.3416.

51 Postulat, Nussbaumer, 18.3059; Motion, Die Mitte-Fraktion, 19.3167; Motion, Lombardi, 19.3170; Motion, WAK-S, 19.3416.

52 Vgl. Graf, Komm. ParlG, Art. 120, Rz. 1 ff.; Philippe Mastronardi, Benjamin Märkli, SG Komm. BV, Art. 171, Rz. 14.

53 Motion, Fraktion der Schweizerischen Volkspartei, 12.3531; Motion, Fraktion der Schweizerischen Volkspartei, 19.3717; Motion, Föhn, 19.3746.

54 Geschäft des Bundesrats, 19.078; Debatte, 21.9007; Motion, Molina, 21.3811.

55 Motion, WAK-N, 19.3420; Motion, WAK-S, 19.3416.

Entscheidungsrechte sicherstellen. Zusätzlich sprach sich die Mehrheit der Abgeordneten dafür aus, dass die BVers „frühzeitig mitwirken [kann], bevor die Schweiz in den Verhandlungen über gewisse Geschäfte eine verbindliche Stellungnahme abgibt“.<sup>56</sup>

## Bewertung der Mitwirkung

Die Analyse der historischen Entwicklungen und die Untersuchung der geltenden ausserpolitischen Kompetenzen der BVers haben den Rahmen der parlamentarischen Mitwirkung im Bereich der Aussenpolitik abgesteckt. Namentlich wurde gezeigt, dass die BVers eine ausserpolitische Teilverantwortung im Sinne des „Verhältnisses zu gesamter Hand“ und dem „Modell der kooperierenden Gewalten“ innehat. Die Inhaltsanalyse hat demonstriert, dass sie diese über ihre demokratische Vertreterrolle gegenüber dem BR und in der Regel mit Bedacht auf die „gestufte Organkompetenz“ ausübt.

Die Instrumente der *Oberaufsicht* wurden von der BVers in Bezug auf die Aushandlung des InstA am häufigsten angewendet: Über die Hälfte der qualitativ untersuchten Geschäfte liessen sich als Informationsvorstösse einordnen. Diese Erkenntnis deckt sich auch mit Erkenntnissen aus der Literatur, die in den vergangenen Jahren insbesondere betreffend Anfragen, Fragen und Interpellationen einen Anstieg feststellen. Der Autor interpretiert dies als aktives Engagement der BVers im Bereich der Aussenpolitik beziehungsweise in der Aushandlung des InstA mitzuwirken. Aktiv zeigte sich die BVers auch in der Nutzung von *Aufträgen*. Postulate beispielsweise wurden oft genutzt und schienen eine geeignete Möglichkeit der Beteiligung darzustellen. Sie stehen grundsätzlich im Einklang mit der Gewaltenteilung. Denn das Postulat ermöglicht neben einem Informationsfluss auch Anregungen, ohne bestimmte Aktionen zu fordern. So zeigte sich auch, dass Postulate in den untersuchten Fällen am häufigsten als „Verlangen nach Einsicht“ verwendet wurden, also in einer Weise, die nur eine geringe Gefahr einer Kompetenzüberschreitung birgt. Im Unterschied dazu präsentieren sich die Grenzen der parlamentarischen Beteiligung bei Motionen anders: Die juristische Analyse zeigte auf, dass Motionen die funktionale Organeignung der BVers übersteigen können.<sup>57</sup> Folglich sollten Motionen kritisch beurteilt werden, wenn beispielsweise operativ in die Aussenpolitik, insbesondere in Verhandlungen, eingegriffen wird. Die Inhaltsanalyse verdeutlichte, dass diese Diskussion in Bezug auf sogenannte Massnahmen-Motionen auch in der BVers stattfand. Allerdings fand eine Motion eine Mehrheit, die 2019 vom BR Zusatzverhandlungen mit der EU forderte. Eine andere

<sup>56</sup> Motion, Lombardi, 19.3170 und ähnlich auch Parlamentarische Initiative, APK-N, 21.480.

<sup>57</sup> Vgl. hierfür auch Lanz, *Bundesversammlung und Aussenpolitik*, Rz. 233.

Möglichkeit der Einflussnahme im Bereich der Aussenpolitik besteht für die BVers im Rahmen der *politischen Planung*. Die Auslegung in der juristischen Analyse zeigte, dass die BVers in die Willensbildung zu Grundsatzfragen und bei wichtigen Entscheiden einzubeziehen ist beziehungsweise für die BVers eine Pflicht zur Mitwirkung besteht. Allerdings konnte die Grenze dieser Beteiligung nicht abschliessend geklärt werden. Es spricht wohl einiges dafür, dass die erwähnte Forderung der parlamentarischen Initiative der APK-N zu einem strukturierten politischen Dialog mit der EU über die Weiterführung der Beziehungen hierunter fallen würde. Die BVers übt zudem über die *Genehmigung von völkerrechtlichen Verträgen* Einfluss auf die Aussenpolitik aus. Die Grenzen dieser Kompetenz wurden kürzlich mit den Änderungen von Art. 24 Abs. 2 ParlG neu gezogen und scheinen in den Diskussionen um das InstA einige Unklarheiten hervorgerufen zu haben. So wurde der BR in den untersuchten Dokumenten des amtlichen Bulletins mehrfach nach der Entscheidungshoheit gefragt. Daraus lässt sich möglicherweise schliessen, dass die Kompetenzordnung von einigen Mitgliedern der BVers nicht als eindeutig empfunden wird. Eine weitere äusserst wichtige Möglichkeit der parlamentarischen Beteiligung im Bereich der Aussenpolitik sind die *Informations- und Konsultationsrechte*, beispielsweise zu Mandaten für bedeutende internationale Verhandlungen. Es liegt nahe, dass ihr Nutzen stark mit dem Vertrauen zwischen BVers und BR zusammenhängt. Genau ein solches Vertrauensverhältnis scheint dem Autor in Bezug auf die Aushandlung des InstA allerdings nicht immer gegeben gewesen zu sein: Die Inhaltsanalyse legte offen, dass in mehreren Fällen unter ausdrücklichem „Verlangen nach Einsicht“ Kritik betreffend Einbezug der parlamentarischen Ansichten geäussert wurde. Diese ist nach Ansicht des Autors ein Indikator dafür, dass die in der BV und im ParlG vorgesehene Möglichkeit beziehungsweise Pflicht zur aussenpolitischen Beteiligung allenfalls nicht deckungsgleich mit den realpolitischen Ansprüchen ist.<sup>58</sup> Hier besteht somit auch weiterer Forschungsbedarf.

Die laufende Akzentverschiebung zugunsten der parlamentarischen Zuständigkeiten über die Zeit hat die aussenpolitische Kompetenzordnung in der Vergangenheit zwar nicht komplett verändert, aber an ihr gerüttelt. Der Anteil der BVers an der Staatsleitung im aussenpolitischen Bereich konnte so auch aufgrund kleinerer Kompetenzerweiterungen in den letzten Jahrzehnten stetig zunehmen. Die „Parlamentarisierung des auswärtigen Bereichs“<sup>59</sup> wurde von einer immer wieder aufflammenden Debatte über die Kompetenzordnung und die parlamentarischen

<sup>58</sup> In diesem Sinne äusserte sich die Aussenpolitische Kommission des Ständerats im Frühjahr 2023. Sie will „vom Bundesrat konsultiert werden, bevor Entscheide über allfällige Verhandlungen mit der EU getroffen werden.“ Diese Haltung resultiere daraus, dass man sich in der Vergangenheit zu wenig einbezogen fühlte. Vgl. SRF, Ständeratskommission will im EU-Dossier mitreden.

<sup>59</sup> Ehrenzeller et al., *SG Komm. BV*, Art. 166, Rz. 7.

Gestaltungsmöglichkeiten begleitet. Der vorliegende Beitrag deutet darauf hin, dass im aussenpolitischen Kontext die Anerkennung der sich verändernden Rolle der BVers angezeigt ist. Um der Verschiebung von Politikräumen und Veränderung der Politikgestaltung Rechnung zu tragen, werden nach Ansicht des Autors die parlamentarischen Mitwirkungsrechte weiterentwickelt und diese Weiterentwicklung sollte vorangetrieben werden. In dieser Hinsicht lassen sich beispielsweise die eingeführte dringliche Kündigung völkerrechtlicher Verträge, bei der eine Zusage beider APK eine Kündigung durch den BR auch bei wichtigen Abkommen ermöglicht, oder Art. 152 Abs. 3 bis Satz 2 ParlG, welcher der BVers ein Vetorecht bei der vorläufigen Anwendung von Verträgen einräumt, erwähnen. Der Autor teilt die Ansicht von Lanz, dass die BVers teilweise nicht in ihrer traditionellen Rolle verbleiben kann, da sie ansonsten ihrer demokratischen Mitwirkungspflicht nicht mehr gerecht würde.<sup>60</sup> Hierbei ist ein passendes Gleichgewicht zwischen der durch die BVers vorgesehenen Legitimation völkerrechtlichen Handelns und der internationalen Handlungsfähigkeit des BR anzustreben. Die Inhaltsanalyse konnte veranschaulichen, dass die BVers ihre Beteiligung in erster Linie mit „Verlangen nach Einsicht“ gestaltet. Es liegt nahe, dass so die Kompetenzordnung eingehalten wird. Allerdings weist die Untersuchung darauf hin, dass daraus bestimmte Forderungen erwachsen, die auf einen Eingriff in die Kompetenzordnung abzielten. Ausserdem wurde der BR anhand mehrerer Motionen dazu verpflichtet, im Falle eines Abschlusses des InstA eine gesetzliche Grundlage zum Mitspracherecht der BVers zu prüfen beziehungsweise auszuarbeiten. Der Autor ist der Ansicht, dass derartige Beispiele darauf hindeuten, dass eine Tendenz zur Inanspruchnahme von Handlungsfähigkeit beziehungsweise Kompetenzen in der Aussenpolitik durch die BVers zu erkennen ist. Die untersuchten Geschäfte und Debatten liefern Anzeichen dafür, dass diese Tendenz mit einer begrenzt wachsenden Unzufriedenheit seitens BVers betreffend die Europapolitik des BR zusammenhängt, zumindest im Hinblick auf die Entwicklungen rund um das InstA. In diesem Sinne veranschaulicht die Annahme einer Motion, die vom BR Zusatzverhandlungen mit der EU verlangt, den Willen der BVers, den BR zu kontrollieren beziehungsweise ihre Mitwirkungsbefugnisse relativ weit auszulegen.

Wie in der Arbeit aufgezeigt, stiess der einseitige Abbruch der Verhandlungen im Mai 2021 auch ausserhalb der BVers auf Kritik: So bezichtigt Cottier den BR, seine Kompetenzen überschritten zu haben, und er kritisiert die fehlende Zustimmung der BVers bei einer staatsleitenden

---

60 Vgl. Lanz, *Bundesversammlung und Aussenpolitik*, Rz. 100; 326.

Entscheidung mit grosser Tragweite.<sup>61</sup> Cottier sieht in dieser Situation die Symptome eines Strukturwandels in der „Aussenwirtschaftspolitik“, dem heutige parlamentarische Kompetenzen nicht genügend entsprechen. So befürwortet er eine frühere Einbindung in die Bestimmung von Zielen und Leitentscheidungen.<sup>62</sup> Entsprechend stellt die Lehre bei der parlamentarischen Beteiligung vermehrt auf die Wichtigkeit der Geschäfte ab.<sup>63</sup> Es bleibt vorerst jedoch offen, was die auch eingangs dieser Arbeit von Bundeskanzler Walter Thurnherr zitierten «wichtige[n] ausserpolitische[n] Grundsatzfragen» miteinschliessen.

## Fazit

Aus Sicht des Autors zeigt sich hinsichtlich des Einflusses der Internationalisierung insgesamt ein Wechselspiel zwischen dem Ausbau parlamentarischer Kompetenzen und abnehmenden Gestaltungsmöglichkeiten der BVers. Anhand der Untersuchung der parlamentarischen Geschäfte und Debatten wurde jedoch ersichtlich, dass sich die BVers eines potenziellen Bedeutungsverlustes ihrerseits durch die Internationalisierung bewusst ist und Versuche unternommen werden, diese Entwicklungen zu adressieren. Die aussenpolitischen Kompetenzen der BVers sollten im Sinne eines zukunftsorientierten Ansatzes bei fortlaufender Internationalisierung weiterentwickelt werden, um die parlamentarische Mitwirkung sicherzustellen.

---

61 Thomas Cottier, „Rahmenabkommen Schweiz–EU: Der Bundesrat hat am 26. Mai 2021 seine Kompetenzen überschritten“, *Jusletter* vom 28. Juni 2021, 1. Cottier plädiert sogar für die Reorganisierung der gesetzlichen Grundlagen im Bereich des Aussenwirtschaftsrechts, um das Vorgehen des BR künftig unterbinden zu können. Vgl. hierzu Ebd., 17.

62 Thomas Cottier, „Der Strukturwandel des Aussenwirtschaftsrechts“, *Swiss Review of International and European Law* 29 (2019): 223–24.

63 Thürer und Isliker, SG Komm. BV, Art. 166, Rz. 60; Epiney, BS Komm. BV, Art. 166, Rz. 13.

# Bibliografie

## Materialien

Bundeskanzlei, Über Trump und unser Verhältnis zur Aussenpolitik, Referat am Tagesanzeiger-Meeting 2020 von Bundeskanzler Walter Thurnherr, 30. Januar 2020, <[https://www.bk.admin.ch/bk/de/home/dokumentation/reden/verhaeltnis\\_zur\\_aussenpolitik.html](https://www.bk.admin.ch/bk/de/home/dokumentation/reden/verhaeltnis_zur_aussenpolitik.html)> [21. Juni 2022] (zitiert: Bundeskanzlei, Referat von Bundeskanzler Walter Thurnherr).

Debatte, Ausserordentliche Session. Rahmenabkommen mit der EU, 20.9011, 16.12.2020 (zitiert: Debatte, 20.9011).

Debatte, Aktuelle Debatte. Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU, 21.9007, 15.06.2021 (zitiert: Debatte, 21.9007).

Frage, Präzisierungen der APK-NR zum Verhandlungsmandat über die institutionellen Fragen Schweiz-EU, Estermann, Yvette, 13.5462, 25.11.2013 (zitiert: Frage, Estermann 13.5462).

Frage, Stand der Verhandlungen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union, Riklin, Kathy, 15.5574, 07.12.2015 (zitiert: Frage, Riklin, 15.5574).

Frage, Institutionelles Rahmenabkommen mit der EU, Imark, Christian, 16.5225, 06.06.2016 (zitiert: Frage, Imark, 16.5225).

Frage, Institutionelles Abkommen mit der EU. Zeitplan, Inhalt, Geltungsbereich und Auswirkungen auf Schweizer Gesetze, Chiesa, Marco, 16.5247, 13.06.2016 (zitiert: Frage, Chiesa, 16.5247).

Frage, Institutionelles Rahmenabkommen mit der EU. Stand der Dinge, Köppel, Roger, 16.5509, 05.12.2016 (zitiert: Frage, Köppel, 16.5509).

Frage, Abbruch der InstA-Verhandlungen: Welchen Wert hat ein einfacher Bundesbeschluss?, Nussbaumer, Eric, 21.7453, 07.06.2021 (zitiert: Frage, Nussbaumer, 21.7453).

Frage, Verfassungsmässige Ordnung und Aussenpolitik: Hatte der Bundesrat das Recht, die Verhandlungen zum Rahmenabkommen abubrechen?, Friedl, Claudia, 21.7454, 07.06.2021 (zitiert: Frage, Friedl, 21.7454).

Geschäft des Bundesrats, Legislaturplanung 2015–2019, 16.016, 25.04.2016 (zitiert: Geschäft des Bundesrats, 16.016).

Geschäft des Bundesrats, Legislaturplanung 2019–2023, 19.078, 14.09.2020 (zitiert: Geschäft des Bundesrats, 19.078).

Geschäft des Bundesrats, Obligatorisches Referendum für völkerrechtliche Verträge mit Verfassungscharakter. Änderung von Artikel 140 der Bundesverfassung, 20.016, 08.09.2020 (zitiert: Geschäft des Bundesrats, 20.016).

Interpellation, Fragwürdiges Verhandlungsmandat über ein institutionelles Rahmenabkommen mit der EU, Fraktion der Schweizerischen Volkspartei, 13.3676, 13.12.2013 (zitiert: Interpellation, Fraktion der Schweizerischen Volkspartei, 13.3676).

Interpellation, Verhandlungen zum Rahmenabkommen mit der EU. Agiert Aussenminister Cassis im Einvernehmen mit dem Bundesrat oder als freies Radikal?, Glättli, Balthasar, 18.3522, 28.09.2018 (zitiert: Interpellation, Glättli, 18.3522).

Interpellation, Wie weiter mit dem institutionellen Marktzugangsabkommen mit der EU?, FDP-Liberal Fraktion, 18.3743, 27.09.2018 (zitiert: Interpellation, FDP-Liberal Fraktion, 18.3743).

Interpellation, EU-Anbindungsvertrag. Automatische Rechtsübernahme ohne Garantien und allmächtiger EU-Gerichtshof, Hess, Erich, 18.4347, 22.03.2019 (zitiert: Interpellation, Hess, 18.4347).

Motion, Moratorium für Verhandlungen über institutionelle Fragen mit der EU, Fraktion der Schweizerischen Volkspartei, 12.3531, 19.09.2013 (zitiert: Motion, Fraktion der Schweizerischen Volkspartei, 12.3531).

Motion, Obligatorisches Referendum für völkerrechtliche Verträge mit verfassungsmässigem Charakter, Caroni, Andrea, 15.3557, 29.02.2016 (zitiert: Motion, Caroni, 15.3557).

Motion, Institutionelles Abkommen zwischen der Schweiz und der EU. Keine Unterzeichnung durch den Bundesrat, Minder, Thomas, 18.4165, 13.03.2019 (zitiert: Motion, Minder, 18.4165).

Motion, Die Schweizerische Eidgenossenschaft schützt die Freiheit und die Rechte des Volkes, wahrt die Unabhängigkeit und die Sicherheit des Landes. Rückweisung des institutionellen Rahmenabkommens an die EU, Fraktion der Schweizerischen Volkspartei, 19.3717, 09.03.2021 (zitiert: Motion, Fraktion der Schweizerischen Volkspartei, 19.3717).

Motion, Gesetzliche Grundlage zur Wahrung des Mitsprach- und Entscheidungsrechts von Parlament, Volk und Kantonen bei der Umsetzung des Rahmenabkommens, Die Mitte-Fraktion, 19.3167, 18.09.2019 (zitiert: Motion, Die Mitte-Fraktion, 19.3167).

Motion, Gesetzliche Grundlage zur Wahrung des Mitsprache- und Entscheidungsrechts von Parlament, Volk und Kantonen bei der Umsetzung des Rahmenabkommens, Lombardi, Filippo, 19.3170 10.06.2021 (zitiert: Motion, Lombardi, 19.3170).

Motion, Zusatzverhandlungen zum institutionellen Abkommen mit der EU, WAK-S, 19.3416, 12.06.2019 (zitiert: Motion, WAK-S, 19.3416).

Motion, Zusatzverhandlungen zum institutionellen Abkommen mit der EU, WAK-N, 19.3420, 20.06.2019 (zitiert: Motion, WAK-N, 19.3420).

Motion, Die Schweizerische Eidgenossenschaft schützt die Freiheit und die Rechte des Volkes, wahrt die Unabhängigkeit und die Sicherheit des Landes. Rückweisung des institutionellen Rahmenabkommens an die EU, Föhn, Peter, 19.3746, 17.09.2019 (zitiert: Motion, Föhn, 19.3746).

Motion, Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit der Europäischen Union, Molina, Fabian, 21.3811, 10.03.2022 (zitiert: Motion, Molina, 21.3811).

Motion, Eine nachhaltige Strategie für die Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU erarbeiten, Minder, Thomas, 21.4184, 08.12.2021 (zitiert: Motion, Minder, 21.4184).

Parlamentarische Initiative, Verbot von Rahmenabkommen und institutionellen Bindungen mit überstaatlichen Rechtsgemeinschaften und Drittstaaten, Fraktion der Schweizerischen Volkspartei, 16.465, 15.06.2017 (zitiert: Parlamentarische Initiative, Fraktion der Schweizerischen Volkspartei, 16.465).

Parlamentarische Initiative, Bundesgesetz über die Weiterführung und Erleichterung der Beziehungen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Union, APK-N, 21.480, 15.03.2022 (zitiert: Parlamentarische Initiative, APK-N, 21.480).

Petrig, Anna und Mareike Sinz, Rechtsgutachten zum Thema „Mitwirkung des Parlaments im Bereich von Soft Law“ vom 29.11.2021 im Auftrag der PVK, Basel 2021 (zitiert: Petrig und Sinz, Rechtsgutachten).

Postulat, Zukünftige parlamentarische Mitwirkung in Angelegenheiten Schweiz/EU, Nussbaumer, Eric, 18.3059, 12.03.2020 (zitiert: Postulat, Nussbaumer, 18.3059).

### **Literatur**

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*. Zürich: Schulthess, 2002.

Biaggini, Giovanni. *BV Kommentar: Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft*, 2. Auflage. Zürich: Orell Füssli, 2017.

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 Verlag, 2007.

Cottier, Thomas. „Der Strukturwandel des Aussenwirtschaftsrechts.“, *Swiss Review of International and European Law* 29 (2019): 203–29.

Cottier, Thomas. „Rahmenabkommen Schweiz–EU: Der Bundesrat hat am 26. Mai 2021 seine Kompetenzen überschritten.“ *Jusletter* vom 28. Juni 2021, <[https://jusletter.weblaw.ch/juslisses/2021/1072/rahmenabkommen-kompe\\_3fcdb9f8dd.html\\_\\_ONCE&login=false](https://jusletter.weblaw.ch/juslisses/2021/1072/rahmenabkommen-kompe_3fcdb9f8dd.html__ONCE&login=false)> [21. Juni 2022].

Ehrenzeller, Bernhard. *Legislative Gewalt und Aussenpolitik: Eine rechtsvergleichende Studie zu den parlamentarischen Entscheidungskompetenzen des deutschen Bundestages, des amerikanischen Kongresses und der schweizerischen Bundesversammlung im auswärtigen Bereich*. Basel: Helbing Lichtenhahn, 1993.

- Ehrenzeller, Bernhard, Benjamin Schindler, Rainer J. Schweizer, Klaus A. Vallender, Hrsg. *Die Schweizerische Bundesverfassung: St. Galler Kommentar*, 3. Auflage. Zürich/St. Gallen/Basel/Genf: Dike Verlag, 2014.
- Giacometti, Zaccaria, Fritz Fleiner. *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*. Zürich: Schulthess.
- Graf, Martin, Cornelia Theler, Moritz von Wyss, Hrsg. *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis der Schweizerischen Bundesversammlung: Kommentar zum Parlamentsgesetz (ParlG) vom 13. Dezember 2002*. Basel: Helbing Lichtenhahn, 2014.
- Häfelin, Ulrich, Walter Haller, Helen Keller, Daniela Thurnherr. *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*. Zürich: Schulthess, 2020.
- Kreis, Georg. „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*, herausgegeben von Alois Riklin, Hans Haug, Raymond Probst, 27–40. Bern: Haupt, 1992.
- Kreis, Georg. „Konkurrenz oder Kooperation? Zur Entwicklung der parlamentarischen Zuständigkeit in der Aussenpolitik (1920–1992).“ *Traverse* 25 (2018): 60–72.
- Kuckartz, Udo. *Qualitative Inhaltsanalyse: Methoden, Praxis, Computerunterstützung*. Weinheim, Basel: Beltz Juventa, 2018.
- Lanz, Matthias. *Bundesversammlung und Aussenpolitik: Möglichkeiten und Grenzen parlamentarischer Mitwirkung*. Zürich: Dike Verlag, 2020.
- Mattle, Adrian. *Mitwirkung des Parlaments an der politischen Planung*. Diss. Zürich 2011.
- Mayring, Philipp. *Qualitative Inhaltsanalyse: Grundlagen und Techniken*. Basel: Beltz 2010.
- Moeri, Jacqueline Béatrice. *Die Kompetenzen der schweizerischen Bundesversammlung in den auswärtigen Angelegenheiten*. Diss. St. Gallen 1990.

Rhinow, René, Markus Schefer, Peter Uebersax. *Schweizerisches Verfassungsrecht*, 3. Auflage. Basel: Helbing Lichtenhahn, 2016.

Seiler, Hansjörg. *Gewaltenteilung: Allgemeine Grundlagen und schweizerische Ausgestaltung*. Bern: Stämpfli Verlag, 1994.

SRF, Ständeratskommission will im EU-Dossier mitreden, 03. Februar 2023, <<https://www.srf.ch/news/schweiz/verhandlungen-mit-bruessel-staenderatskommission-will-im-eu-dossier-mitreden>> [29. März 2023].

Tschannen, Pierre. *Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft*. Bern: Stämpfli Verlag, 2016.

Waldmann, Bernhard, Eva Maria Belser, Astrid Epiney, Hrsg. *Bundesverfassung: Basler Kommentar*. Basel: Helbing Lichtenhahn, 2015.