

DEPARTEMENT POLITIQUE  
FEDERAL

Berne, le 31 janvier 1972

a.123.211-SI/cm

CONFIDENTIEL

Sous-commission de la Commission  
des affaires étrangères du Conseil  
national  
(règlement interne)

---

Compte-rendu de la séance du 25  
janvier 1972 à Berne, Parlement,  
Salle VI

---

- Président: M. le Conseiller national Carruzzo
- Présents: MM. les Conseillers nationaux Baechtold-  
Lausanne, Breitenmoser, Dürrenmatt, Schaller,  
Vontobel  
M. l'Ambassadeur Diez, DPF; M. le Professeur  
Eichenberger, Bâle; M. le Secrétaire général  
Pfister, Assemblée fédérale; MM. Simonin et  
Hoffmann, DPF; M. Friedli, Secrétaire de la  
Commission des affaires étrangères du Conseil  
national
- Excusé: M. le Conseiller national Degen
- Procès-verbal: MM. Simonin et Hoffmann
- Ordre du jour: 1) Discussion générale sur les tâches de la  
Commission  
2) Examen de l'avant-projet (I) de règlement  
interne
- Début de la séance: 09.30 heures

\* \* \*  
\* \*  
\*

- 2 -

M. Carruzzo

après avoir salué les membres de la sous-commission, rappelle les objectifs fixés:

- a) Etude des compétences respectives du Parlement et du Conseil fédéral en matière de politique extérieure;
- b) Moyens d'élargir et de renforcer les tâches de la Commission des AE;
- c) Elaboration d'un règlement interne.

Il existe un règlement, qui, depuis son approbation en 1951, a complètement disparu de la circulation. Pour le retrouver, il a fallu recourir à un ancien membre de la Commission des AE qui l'avait soigneusement conservé. Ce document est trop sommaire; aussi M. Friedli, collaborateur de M. Pfister, a-t-il été chargé d'élaborer un avant-projet - qui vous a été remis - pouvant servir de base à nos études.

Je propose de procéder en deux temps:

- a) une discussion générale sur les compétences Parlement/Gouvernement qui sera introduite par un exposé de l'Ambassadeur Diez;
- b) une première lecture de l'avant-projet I de règlement interne.

Le temps presse. La politique extérieure est devenue une matière de plus en plus complexe. Le moment est donc venu de nous doter d'un instrument de travail (règlement) adapté aux circonstances.

La sous-commission accepte la procédure proposée par le Président.

1. Discussion généraleM. Diez:1. Die einschlägigen Bestimmungen der Bundesverfassung

## 11. Die Kompetenzen der Bundesversammlung

111. Gemäss BV Artikel 71 wird die oberste Gewalt des Bundes unter Vorbehalt der Rechte des Volkes und der Kantone durch die Bundesversammlung ausgeübt.
112. BV Artikel 85 umschreibt die Gegenstände, welche in den Geschäftskreis der beiden Räte fallen. Für das Gebiet der Aussenpolitik sind folgende Kompetenzen von besonderer Bedeutung:
- Ziff. 2: Die allgemeine Gesetzgebungskompetenz.
- Ziff. 3: Die Errichtung bleibender Beamtungen und Bestimmung ihrer Gehalte.
- Ziff. 5: Die Genehmigung von Staatsverträgen (die nach BV Artikel 113, Abs. 3 für das Bundesgericht verbindlich sind).
- Ziff. 6: Massregeln für die äussere Sicherheit, für Behauptung der Unabhängigkeit und Neutralität der Schweiz, Kriegserklärungen und Friedensschlüsse.
- Ziff. 10: Budgetrecht (Hilfsorgane: Die Finanzkommissionen)
- Ziff. 11: Oberaufsicht (Hilfsorgane: Die Geschäftsprüfungskommissionen)

## 12. Die Kompetenzen des Bundesrates

121. Nach BV Artikel 95 ist der Bundesrat die oberste vollziehende und leitende Behörde der Eidgenossenschaft.
122. BV Artikel 102 überträgt dem Bundesrat "innert den Schranken der gegenwärtigen Verfassung" unter anderem folgende Befugnisse und Obliegenheiten:
- Ziff. 8: Der Bundesrat wahrt die Interessen der Eidgenossenschaft nach aussen wie namentlich ihre völkerrechtlichen Beziehungen und besorgt die auswärtigen Angelegenheiten überhaupt.
- Ziff. 9: Er wacht für die äussere Sicherheit, für die Behauptung der Unabhängigkeit und Neutralität der Schweiz.

2. Unbestritten können bezüglich der Kompetenzausscheidung zwischen Bundesrat und Bundesversammlung folgende Punkte betrachtet werden:

---

21. In Bezug auf die Bundesversammlung:

- Die allgemeine Gesetzgebungskompetenz (zum Beispiel Erlass eines Gesetzes über die Entwicklungshilfe).
- Das Budgetrecht (zum Beispiel Errichtung neuer Botschaften; der Kauf von Gebäuden im Ausland; Rahmenkredit für Entwicklungs- und humanitäre Hilfe usw.).
- Das Obergerichtsrecht (namentlich anhand des Geschäftsberichtes des Bundesrates; zur. Beispiel auch durch die Ausführung von Inspektionen).
- Genehmigung der vom Bundesrat ausgehandelten und unter Ratifikationsvorbehalt unterzeichneten internationalen Abkommen (mit gewissen Ausnahmen, beispielsweise bei Verträgen ohne Eingehung neuer völkerrechtlicher Verpflichtungen usw.).

22. In Bezug auf den Bundesrat:

- Vertretung der Eidgenossenschaft nach aussen (dies entspricht auch den allgemeinen Regeln des Völkerrechts).
- Führung von Staatsvertragsverhandlungen, in der Regel unter Vorbehalt der Genehmigung der Bundesversammlung, die den Bundesrat zur Ratifikation ermächtigt.
- Leitung des diplomatischen Dienstes.
- Erledigung "aller laufenden Geschäfte" auf dem Gebiete der Aussenpolitik.

3. Umstritten ist die Kompetenzausscheidung vor allem in folgenden Belangen:

---

31. Extreme Auffassung zugunsten der Bundesversammlung. Die Bundesversammlung hat als oberste Behörde des Bundes auch die Aussenpolitik festzulegen; der Bundesrat ist auch hier vor allem

Vollzugsorgan. Er repräsentiert zwar die Schweiz nach aussen; im Innern aber ist die Festlegung der Aussenpolitik Sache der Bundesversammlung. Sie kann deshalb dem Bundesrat auch verbindliche Weisungen für die Führung der Geschäfte erteilen.

32. Extreme Auffassung zugunsten des Bundesrates. Der Bundesrat ist allein zuständig auf dem Gebiet der Aussenpolitik. Einzige Schranken dieser Befugnisse sind die Kompetenzen der Bundesversammlung auf dem Gebiet der Gesetzgebung (sie spielen aber bei der Aussenpolitik praktisch keine Rolle), dem Budgetrecht und der Oberaufsicht (beide unbestritten). In Bezug auf die konkreten Geschäfte beschränkt sich die Mitwirkung der Bundesversammlung ausschliesslich auf die Genehmigung der Staatsverträge. Insbesondere besteht keinerlei Weisungsrecht der Bundesversammlung an den Bundesrat für konkrete Geschäfte oder bestimmte aussenpolitische Akte.

#### 4. Skizze einer möglichen Lösung

41. Weder die eine (31) noch die andere (32) extreme Lösung sind richtig. Die Bundesverfassung legt das Schwergewicht der Leitung der Aussenpolitik eindeutig in die Hände des Bundesrates; da er die Schweiz nach aussen vertritt, drängt sich diese Lösung auch vom Völkerrecht her auf. Der Bundesrat muss für die Führung der Aussenpolitik über die nötige Bewegungsfreiheit verfügen, vor allem auch im taktischen Bereich, z.B. Form und Zeitpunkt einer diplomatischen Demarche oder hinsichtlich der Festlegung der Instruktionen für zwischenstaatliche Verhandlungen.
42. Der Bundesrat darf aber keine "Aussenpolitik im luftleeren Raum führen". Auch die Aussenpolitik ist Teil der gesamten Staatspolitik und sie ist in diese zu integrieren; vor allem bei wichtigen Grundsatzentscheidungen ist eine rechtzeitige gegenseitige Abstimmung zwischen Bundesrat und Bundesversammlung unerlässlich. Dies ergibt sich zwangsläufig aus Wesen und Aufbau unseres Bundesstaates. Die Festlegung der grossen Linien unserer Aussenpolitik setzt deshalb ein enges Zusammenwirken zwischen Regierung

und Parlament voraus. Ein Weisungsrecht der Bundesversammlung in konkreten Geschäften ist aber abzulehnen, da es die gerade auf aussenpolitischem Gebiet wichtige Leitungsfunktion des Bundesrates (und damit auch die Glaubwürdigkeit und Zuverlässigkeit unserer Aussenpolitik) in Frage stellen würde. Auch in Bezug auf die einzelnen Geschäfte steht aber, wie schon erwähnt, der Bundesversammlung das allgemeine Aufsichtsrecht zu.

43. Die Bundesversammlung muss vor allem auch in Notzeiten - sofern sie dem Bundesrat nicht schon vorgängig entsprechende Vollmachten erteilt hat - in der Lage sein, auch auf aussenpolitischem Gebiet ausserordentliche Massnahmen im Sinne von BV Artikel 85 Ziff. 6 zu treffen, vor allem dann, wenn die Existenz des Staates selbst unmittelbar bedroht ist.
44. Für die oben (42) skizzierte Zusammenarbeit zwischen Bundesrat und Bundesversammlung stellen die aussenpolitischen Kommissionen ein wertvolles Bindeglied dar. Neben der Vorbereitung konkreter Geschäfte, zum Beispiel Genehmigung von Staatsverträgen und anderen Sachvorlagen, eignen sich die Kommissionen vor allem für die laufende Information durch den Bundesrat über wichtige aussenpolitische Massnahmen, selbst solche vertraulicher Natur. Daraus sollte sich ein kontinuierliches Gespräch als Voraussetzung einer vertrauensvollen Zusammenarbeit zwischen Bundesrat und Bundesversammlung ergeben.
45. Neben dem Staatsvertragsreferendum, das auf Grund der Motionen Hummler und Luder bereits zur Diskussion steht, wird auf dem Gebiet der Aussenpolitik im Hinblick auf eine allfällige Totalrevision der Bundesverfassung die Kompetenzaufteilung zwischen Bundesrat und Bundesversammlung neu zu überprüfen sein. Dabei wird es weniger um eine vollständige Neuverteilung der Kompetenzen als vielmehr um ihre zeitgemässere und auch klarere Umschreibung in entsprechend neu gefassten Bestimmungen gehen.

M. Carruzzo

remercie l'Ambassadeur Diez. Nous sommes en présence de deux conceptions extrêmes: celle qui ne voit dans le Conseil fédéral qu'un organe d'exécution et celle qui veut que l'Exécutif soit le seul organe compétent pour définir et appliquer la politique étrangère. Ce sont ces deux tendances qu'il convient de concilier.

M. Baechtold

Je remercie notre Président de m'accorder la parole au début d'une séance consacrée à l'étude d'un postulat qui m'est cher.

1. Rappel. C'est le 28 décembre 1970 que j'ai demandé pour la première fois dans une lettre au Président de notre commission qu'on mette à l'ordre du jour l'étude des compétences et méthodes de travail de notre commission. Le 28 décembre 1970, c'est-à-dire plusieurs mois avant que, de son côté, le Département politique prenne l'initiative de former un groupe d'études des affaires étrangères, dont il a été souvent parlé depuis. Je pense utile de relever cette chronologie. Ma proposition et son acceptation n'étaient pas une contre-offensive ou une réplique aux initiatives futures du Département politique, dont nous ignorions tout le 28 décembre 1970. Aujourd'hui, je me félicite que ces premières idées aient retenu votre attention car je pense que l'étude que nous allons faire, l'expérience qui en résultera peut-être, pourra servir à d'autres commissions permanentes à un moment où, plus que jamais, l'intérêt politique se porte sur le renforcement du Législatif, c'est-à-dire de la démocratie.

2. L'analyse que M. l'Ambassadeur Diez vient de faire de l'art. 95 de notre Constitution pourra intéresser toutes les commissions du Conseil national. Je pense qu'entre les deux positions extrêmes - celle qui voudrait que le Conseil fédéral soit un simple organe d'exécution ou au contraire qu'il soit le seul organe compétent pour définir une politique - il y a place pour mille positions. En ce qui me concerne, je me bornerai à rappeler que l'art. 85, al. 5 et 6 attribue aux Chambres les alliances et traités avec les

- 8 -

Etats étrangers et les mesures pour la sûreté ainsi que pour le maintien de l'indépendance et de la neutralité de la Suisse, tandis que l'art. 102 confie au Conseil fédéral dans des termes à peu près identiques les mêmes compétences. M. l'Ambassadeur Diez n'a pas parlé de l'art. 89 de notre Constitution qui pose le principe du référendum populaire en matière de traités internationaux. Article décisif. C'est souvent à la veille de décision pouvant être entérinée finalement par le peuple qu'on se souvient de notre importance. Quoi qu'il en soit, je ne vise pas à faire modifier les textes de la Constitution, car ils assurent à mon avis toutes compétences aussi bien à l'Exécutif qu'au Législatif en la matière. Notre commission a toutes compétences en vertu de l'art. 85 pour étudier les problèmes de politique extérieure qui pourraient l'intéresser, même si l'on veut restreindre au maximum ses droits. Il ne m'est jamais venu à l'idée d'ailleurs de demander à l'Exécutif de confier des pouvoirs de négociation à notre commission. Le seul point visé par mon postulat et concernant nos compétences est le suivant: j'aurais désiré avec d'autres collègues que, lorsque le gouvernement prend des décisions importantes en matière de politique étrangère, il nous consulte si possible avant, plutôt qu'après. Dans le même ordre d'idée, faisant allusion à la déclaration de nos représentants à Bruxelles, lorsqu'ils se sont adressés aux membres des communautés européennes, j'ai regretté que nous n'en ayons pas eu sous les yeux le texte intégral avant le déplacement de nos diplomates.

3. La révision de nos méthodes de travail. C'est l'objet principal de mes interventions passées. Je rappelais que notre commission manque de contacts avec les institutions internationales, qu'elle n'a jamais été, je crois, à Bruxelles assister à une séance d'une autorité du Marché commun, ni à Strasbourg voir travailler le Conseil de l'Europe (pour lequel nous avons pourtant consacré une journée entière de discussion). De même, disais-je, aucun de nous n'a été, je crois, en qualité de membre de notre commission voir sur place une réalisation de notre coopération technique (dont pourtant nous discutons périodiquement les volumineux rapports). J'insistais sur le fait que les frais de pareils déplacements ne devraient pas nous



effrayer puisque la Confédération paie à certains journalistes des voyages à l'étranger pour visiter telle réalisation de notre coopération technique dans le but de renseigner l'opinion.

Plusieurs mois plus tard, un bi-mensuel romand reprenait ces critiques, disant notamment:

"Jusqu'à présent les missions à l'étranger de nos parlementaires ont été de trois ordres. Une représentation suisse au Conseil de l'Europe; une délégation à l'Union interparlementaire; des visites de terrains pour bâtiments d'ambassade. La première activité a un caractère semi-officiel, la seconde est au contraire essentiellement privée, la troisième est un aimable prétexte. Mon tout est regrettable!"

Sur cette lancée j'aimerais développer cette idée de l'extension de nos méthodes de travail.

4. Nécessité d'avoir notre propre source d'information. Jusqu'à présent, nous n'avons tiré nos informations de politique étrangère que de l'Exécutif. Or, pour être en mesure de faire valoir des vues propres, pour avoir une utilité de contrôle et de contre-preuve face à l'optique du gouvernement, notre commission devrait selon moi s'assurer d'une information propre. L'article que j'ai déjà cité disait à ce sujet:

"Les Commissions des affaires étrangères ne seront plus efficaces que le jour où elles prendront la peine de se doter de leurs propres sources d'information. On en revient toujours au système des contre-poids."

"A une source d'information (celle de l'administration et du gouvernement), doit en correspondre une autre. Ce devrait être celle du Parlement. De petits groupes spécialisés devraient se répartir les tâches et travailler indépendamment de l'ordre du jour des sessions, en ayant pour objectif de suivre en permanence les problèmes internationaux et de pouvoir intervenir, le cas échéant, à temps et en connaissance."

5. Hearings. Notre commission devrait pouvoir d'elle-même faire comparaître des spécialistes suisses ou étrangers, professeurs, journalistes ou hommes politiques. Elle pourrait entendre les représentants des groupements d'intérêts qui peuvent exister sur des sujets de politique extérieure (comité Suisse-URSS, comité Suisse-USA, comité anti-apartheid, groupe d'études sur le Moyen-Orient, etc.). Elle pourrait multiplier les contacts avec le corps diplomatique à Berne (réceptions organisées par elle, etc.). Nous avons déjà entendu

des personnalités. Mais c'était sur la suggestion du Département. Ce que je propose, ce sont des initiatives propres à notre commission. Sur ce plan-là, je n'exclus pas que nous devions contacter le gouvernement pour nous autoriser par exemple à entendre un ambassadeur suisse, nous représentant dans un pays particulièrement intéressant. Par exemple, l'ambassadeur suisse auprès des Communautés européennes, que nous pourrions faire venir à Berne.

6. Déplacements. Je crois que c'est en 1970 que le Chef du Département politique a invité - dans un discours - les Conseillers nationaux de retour d'un voyage, de faire profiter le pays de leurs remarques. La source diplomatique d'information n'est donc pas la seule. Le Président de la commission ou une délégation de membres devraient pouvoir se rendre en voyage d'information à l'étranger, pour se renseigner sur tel problème politique (et non pas pour visiter l'emplacement d'une future ambassade de Suisse!). Ils devraient pouvoir à cette occasion rencontrer les membres d'autres commissions des affaires étrangères, rendre visite même aux membres d'un gouvernement étranger, à des représentants de l'opposition ou de l'administration du pays, bref établir des liens avec les autorités de tel pays voisin, les pays neutres, les super-grands, les pays du Tiers-Monde ou même des pays à points chauds (Irlande, Dacca, Bruxelles). Je pense que des visites de courtoisie sont souvent des visites excellentes du point de vue de l'information.

7. Centre de documentation propre. Le secrétariat de notre commission devrait - maintenant qu'il est indépendant - pouvoir monter éventuellement un centre de documentation autonome, en utilisant par exemple les renseignements d'instituts spécialisés en Suisse, voir à l'étranger (je signale par souci de précision quelques noms: l'"Institut für Auslandsforschung" de l'Université de Zurich, Institut de l'Amérique latine de la Haute-Ecole de St. Gall, l'Institut des hautes études internationales de Genève, le Centre d'études européennes à Lausanne, à l'étranger l'Institut international d'études stratégiques de Londres).

- 11 -

Notre secrétariat pourrait commander des études à ces instituts sur tel point particulier que nous lui demanderions. Il pourrait dépouiller la presse internationale, établir éventuellement des fiches sur tel sujet susceptible d'affecter ou affectant notre politique extérieure ou notre perception de l'évolution de cette politique. On pourrait même concevoir avec le temps un bulletin consacré à l'étude d'un grand problème d'actualité internationale. On peut d'ailleurs déjà retenir certains sujets qui nous intéressent nécessairement: la sécurité européenne, les communautés européennes, les crises en Asie, la stratégie et l'évolution de politique étrangère des super-grands. D'autres thèmes peuvent apparaître au gré des circonstances. On pourrait enfin songer à une liste de journaux et revues auxquels serait abonné ce centre d'information. J'ai ici quelques suggestions à faire dont je vous fais présentement grâce.

8. Un intérêt plus grand. Rassurez-vous, je n'ai pas perdu de vue nos possibilités. Je ne suis pas un mégalomane. Dans mon esprit, le service de documentation que je préconise et qui serait peut-être en liaison avec le centre de documentation de notre assemblée - ne devrait se développer que dans la mesure où tel problème particulier nous intéresse. Je signale cependant que si aujourd'hui, le gouvernement nous mettait en présence d'une décision concernant notre entrée dans l'ONU ou un accord avec le Marché commun, nous aurions peine à nous faire une opinion sur la base d'une étude originale et particulière à notre commission.

9. Faire vite. Dans une récente déclaration, le Chef du Département insistait sur ces échéances (accord avec le Marché commun, entrée dans l'ONU) en précisant que selon lui, la prochaine législature sera la plus importante de notre diplomatie. C'est dire que notre commission peut s'attendre à devoir résoudre des problèmes difficiles. Je pense, dans de telles conditions, que la commission des affaires étrangères devrait être renseignée le plus rapidement possible sur les idées de notre sous-commission.

Comme premières mesures pratiques, on pourrait déjà prévoir:

- 12 -

- a) Que l'activité de notre sous-commission continuera, même après le dépôt d'un projet de règlement, avec des réunions fixes pour suivre les étapes du développement de nos méthodes de travail.
- b) Qu'entre autre travail, notre sous-commission - ou tel membre qui en aurait la possibilité - puisse étudier le fonctionnement des commissions des affaires étrangères d'autres pays voisins (parmi les pays aux parlements dits avancés, je signale l'Allemagne fédérale et la Suède).
- c) La commission des affaires étrangères comme telle pourrait également se réunir parfois sans toujours attendre un signe du Département politique et sans un programme précis. Tout simplement pour enregistrer les points politiques qui peuvent paraître importants à l'un ou l'autre de ses membres. On pourrait nous demander de préciser chacun les sujets de politique étrangère ou les pays auxquels nous nous intéressons plus spécialement, éventuellement constituer des équipes de travail selon les goûts de chacun.

On pourrait ainsi, sans perdre de temps, ni hâter nos conclusions, réveiller l'intérêt des commissaires aux affaires étrangères et - qui sait? - en même temps l'intérêt des groupes et des partis pour ces questions de politique extérieure.

#### Collaborateurs de notre sous-commission.

Nous avons la chance de bénéficier aujourd'hui de la collaboration de M. le Professeur Eichenberger, de M. l'Ambassadeur Diez et de MM. Simonin et Hoffmann. Je m'en félicite. Je pense cependant que nous devrions pouvoir ne pas les déranger à chaque séance de notre sous-commission. Je propose qu'elle vole le plus rapidement possible de ses propres ailes. Bien sûr, avec le concours de notre nouveau secrétaire M. Friedli.

H. Schaller:

Die Rolle der parlamentarischen Kommissionen ist durch die geplanten Studiengruppen für Aussenpolitik und Information ziemlich heftig tangiert worden. Dennoch, eine Eigenart unseres parlamentarischen Betriebes soll nicht ausser acht gelassen werden: Als Kommission sind wir gar nicht etwa wehrlos, wir haben das Recht der Interpellation, und wenn eine aussenpolitische Kommission im Sinne einer Kritik am Bundesrat interpelliert, so kommt einem solchen Vorgehen durchaus präventive Wirkung zu.

Die Darlegungen von Herrn Botschafter Diez haben aber einen gangbaren Mittelweg aufgezeigt. Wir müssen uns auch bescheiden können und den Wagen der Forderungen nach Rechten und Mitbestimmung nicht überladen. Was hingegen gefordert werden muss, das ist das Recht, bei auftauchenden Gefahren und Komplikationen aussenpolitischer Natur in präventivem Sinn orientiert zu werden, so dass uns die Beratung des Bundesrates rechtzeitig und nicht erst post festum möglich wird. Dies ist ein Prinzip, welches im neuen Reglement festgehalten werden muss.

Ferner möchte ich noch einen weiteren Wunsch anführen, den ich mit Herrn Baechtold teile: Bundesrätliche Botschaften mit wesentlich aussenpolitischem Inhalt sollten durch uns vorberaten werden können, bevor sie den übrigen Parlamentariern zugestellt werden. Unsererseits sollten wir uns aber auch verpflichten, die Beratung des Bundesrates zu organisieren.

Schliesslich möchte ich bemerken, dass der Ständerat sich an unsern Aktivierungsbemühungen beteiligen sollte. Ferner müssen in diesem Zusammenhang die Rechte des Sekretariats der Bundesversammlung erörtert werden.

Meiner Meinung nach sollte noch vor Ablauf des ersten Jahres dieser Legislaturperiode klar sein, was wir wollen und was wir dem Bundesrat zu konzederen bereit sind.

- 14 -

H. Dürrenmatt:

Ich möchte für das Referat von Herrn Botschafter Diez danken. Ich glaube, dass er den richtigen Weg gewiesen hat. Das Bedürfnis, die Arbeit der Kommission neu zu umschreiben, entspricht der Entwicklung, die aussenpolitische Landschaft hat sich verändert und eine Phase bedeutender Entscheide auf diesem Gebiet steht bevor.

Ferner ist die Doppelrolle der Kommission in Betracht zu ziehen: einerseits ein Gremium aussenpolitisch interessierter Parlamentarier, andererseits Verbindungsglied zwischen Bundesrat und Parlament, beziehungsweise Volk.

Mit Herrn Bächtold bin ich insofern nicht einverstanden, wenn er verlangt, dass die Kommission auf aussenpolitischem Gebiet selbständige Aktionen sollte unternehmen können. Ich halte ein derartiges Postulat weder mit der jetzigen Rechtslage für vereinbar noch für wünschbar. Die heutige Ordnung hat den Vorteil der Einheitlichkeit in den grossen Zügen für sich, so bsp. in der Integrationspolitik. Schliesslich dürfen wir den Milizcharakter unseres Parlaments nicht vergessen, wir können uns nicht bloss mit aussenpolitischen Problemen beschäftigen.

Der Entwurf scheint mir im übrigen die Vorstellungen von Herrn Schaller weitgehend zu berücksichtigen.

H. Vontobel:

Auch ich möchte den Bericht von Herrn Botschafter Diez bestens verdanken. Zwar haben wir uns an die verfassungsmässige Grundlage zu halten, dennoch kann die Frage aufgeworfen werden, ob unsere Arbeit noch zu berriedigen vermag. Ich muss sie mit einem Nein beantworten. Es sollte einfach nicht mehr vorkommen, dass wir erst durch die Presse orientiert werden.

M. Carruzzo:

Il s'agit de savoir si nous sommes d'accord sur le principe. Un problème de principe intéressant a été soulevé précisément par M. Schaller, celui de la consultation préalable.

H. Breitenmoser:

Angesichts der Frage nach intensiverer Gestaltung unseres Mitspracherechts glaube ich, dass zuviel Aufhebungs gemacht worden ist. Den Reglementsentwurf betrachte ich als eine brauchbare Grundlage (Art. 2 Abs. 1 und 2), er bringt eine weitgehende Verbesserung. Ich würde hier nicht zu weit gehen: mehr Rechte ziehen unweigerlich auch mehr Pflichten nach sich.

Bis jetzt sind die Meinungen zwischen den Kommissionen des Stände- und des Nationalrates auch so stark auseinandergegangen, dass wir zurückkriechen mussten. Der Ständerat, scheinbar nur halb so viel an aussenpolitischen Belangen interessiert wie wir, legt scheinbar nicht allzu grossen Wert auf ein Mitspracherecht. Im übrigen möchte ich meine Warnung mit dem Hinweis auf die Mehrsprachigkeit als eines Elementes der Schwerfälligkeit unterstreichen.

M. Carruzzo

précise que la Commission des AE du Conseil des Etats a été informée des travaux de la sous-commission; elle en attend les résultats pour se prononcer.

H. Eichenberger:

Vier Problemgruppen müssen auseinandergehalten werden:

Ein erster Punkt betrifft, im Anschluss an die Ausführungen von Herrn Diez, denen ich beipflichte, die Problematik der Kompetenzausscheidung zwischen Bundesversammlung und Bundesrat. Auf aussenpolitischem Gebiet gibt es keine Trennung, sondern ein Miteinander behördlichen Handelns. Offen bleibt nur, was zu geschehen hat, wenn

- 16 -

sich Parlament und Bundesrat nicht zu einigen vermögen. Es ist nicht klar, ob in einem derartigen Fall der Grundsatz der obersten Gewalt oder derjenige des leitenden Organes für die Lösung der Kompetenzfrage massgebend sein soll.

Eine zweite Problemgruppe bezieht sich auf die Unterscheidung Alltagsgeschäft und wichtiges Geschäft. Beispielsweise kann die Anerkennung eines Staates, ansonst eher Alltagsgeschäften zuzurechnen, plötzlich zu einer sehr bedeutsamen Angelegenheit werden. Eine gewisse Flexibilität muss hier also vorausgesetzt werden, was weniger eine Sache der Reglementierung als eines gewissen bon sens sein wird. In diesem Zusammenhang eine Bemerkung zur Stellung der Kommission. Seit der Aera Motta hat sie ein viel grösseres Gewicht erhalten. Nach der Bundesverfassung ist ihre Stellung grundsätzlich charakterisiert als diejenige eines Präparators für das Plenum und nicht als eines Beraters der Exekutive. Wenn wir aber Staatsfunktionen vor uns haben, die, wie vorher erwähnt, gemeinsam, d.h. durch Parlament und Exekutive wahrgenommen werden müssen, gerät zwangsläufig auch die Kommission in eine Doppelposition. Dabei ist eine Tendenz der unselbständigen Kommissionen zu vermehrter Unabhängigkeit festzustellen. Bei den ständigen Kommissionen zeigt sich deutlich der Trend zu Selbständigkeit und Mitsprache. Die Beispiele der Vollmachten-, der Militär- sowie der Finanzkommissionen, insbesondere der Finanzdelegation, reden hier eine deutliche Sprache. Mitsprachemöglichkeiten liegen allerdings bereits in der Forderung nach umfassender Information, was Sie ja anzustreben scheinen.

Mit diesen Ausführungen möchte ich mich nicht gegen diese Verselbständigungstendenzen wenden, sondern einfach die Entwicklung zu vermehrter Loslösung der Kommissionen vom Plenum aufzeigen; ich glaube, das muss man klar sehen, eine Entwicklung also wie sie für die politischen Systeme in Frankreich und den USA typisch ist.

Was nun die Verstärkung der Aktivitäten betrifft, so muss man sich davor hüten, die Handlungseinheit der Schweiz nach aussen zu beeinträchtigen. Sie unterliegt bereits einer gewissen Gefährdung, durch die Tatsache, dass bei uns die Aussenpolitik nicht in einem sondern in zwei Entscheidungszentren konzipiert und vollzogen wird.



- 17 -

Ein dritter Punkt bezieht sich auf die Konstanz der Kommission und ihrer Arbeit. Sie ist sehr davon abhängig, was an spezifischem Wissen eingebracht werden kann. Dies ist ein Problem, das eher bei der Kommission selber liegt als beim Bundesrat. Will sie sich dieses Wissen verschaffen, dann kann sie es auch. Man darf auch nicht verkennen, dass auch der Bundesrat ein grosses Interesse hat, die Kommission aufzusuchen, sofern sie sich als kompetente Institution auszuweisen vermag.

Viertens bedarf die Lage der Kommission innerhalb des Parlaments noch einer Bemerkung. Es besteht eine gewisse Konkurrenz zwischen ihr und derjenigen für Aussenwirtschaft. Die Tendenz, dass diese Kommission sehr wichtige Probleme des aussenpolitischen Bereichs an sich zieht, ist vorhanden. Man muss sich also fragen, wo die Koordination zur Herstellung der Handlungseinheit zustandekommt. Falls Sie die Position Ihrer Kommission allzuviel stärken, erzeugen Sie damit Widerstände in Parlament und Fraktionen. Sie können allenfalls durch intensive Information abgebaut werden. Deshalb müssen die aussenpolitischen Kommissionen ihre Mitglieder auffordern, in den Fraktionen aktiver zu werden.

Schliesslich kann man sich fragen, ob die ständerätliche Kommission für Auswärtiges unbedingt mit derjenigen des Nationalrates gleichziehen muss; eine völlige Kongruenz scheint mir nicht nötig zu sein. Eine rechtliche Schwierigkeit stellt sich allerdings, die Frage nämlich, ob nicht auch die Kommission eines Reglements bedarf, welches die Informationspflicht des Bundesrates in gleicher Weise regelt wie sie in Art. 2 Ihres Entwurfes vorgesehen ist. Denn wenn der Bundesrat eine derartige Verpflichtung gegenüber der einen Kommission eingeht, so hat er es auch gegenüber der andern zu tun.

M. Baechtold:

M. Vontobel paraît quelque peu effrayé par la liste des tâches que je viens de proposer. N'oublions pas que l'on a reproché à notre Commission son manque d'intérêt; on l'en a rendu responsable. Je pense, comme M. Schaller, qu'il faut mettre en évidence tous les

- 18 -

moyens dont dispose notre Commission. Développer ses possibilités c'est faire aussi montre d'intérêt. Je ne comprends pas l'opposition de M. Dürrenmatt à mon idée de nous assurer des sources d'information autonomes. J'entendais par là la possibilité qui nous serait offerte de serrer la vérité et de la contrôler.

M. Carruzzo:

Je crois que M. Dürrenmatt a pensé que vous parliez d'actions autonomes.

M. Baechtold

précise qu'il a parlé de "sources" d'information autonomes.

M. Carruzzo

passé au point 2 de l'ordre du jour.

## 2. Examen de l'avant-projet I de règlement interne \*

---

Zu Artikel 1

(HH. Carruzzo, Eichenberger, Diez, Pfister, Dürrenmatt, Schaller, Breitenmoser)

Es stellt sich die Frage, ob der Absicht, die Aktivitäten der Kommission auszuweiten nicht besser mit einer allgemeineren Formulierung Rechnung getragen werden könnte. In diesem Zusammenhang ist die Zitierung von Art. 85 Ziff. 5 BV etwas fraglich angesichts des

---

\* 1) Concernant les amendements de nature rédactionnelle, cf. avant-projet II qui vous parviendra séparément.

2) Les interventions de portée générale ont été résumées et groupées selon les matières.

Problems, welche Kategorien (insbesondere internationale Verträge) von aussenpolitischen Vorlagen von den aussenpolitischen Kommissionen behandelt werden müssen. Ferner muss überlegt werden, ob eine Norm zwecks Koordination der Tätigkeit der aussenpolitischen und aussenwirtschaftlichen Kommissionen im neuen Reglement eingeführt werden sollte.

Einer ausdrücklichen Bestimmung im Reglement wird ferner das postulierte unspezifische Initiativenrecht bedürfen.

### Zu Artikel 2

(HH. Carruzzo, Eichenberger, Diez, Pfister, Dürrenmatt, Vontobel, Schaller, Eaechtold)

In Ziffer 2 sollte präzisiert werden, dass die Kommission rechtzeitig durch den Bundesrat orientiert werden muss. Gerade dieser Punkt war ja ein Anlass zu Kritik. Ob allerdings eine derartige Verpflichtung des Bundesrates durch ein Kommissionsreglement rechtlich statuiert werden kann, bleibt noch näher abzuklären.

An sich wäre es erwünscht, wenn sowohl ein Reglement für die aussenpolitische Kommission des Nationalrates wie auch für diejenige des Ständerates den gleichen Text hätten. In einem solchen Fall könnte von einer Konkretisierung des parlamentarischen Obergaufsichtsrechtes, das die Verpflichtung der Exekutive zur Orientierung beinhaltet, gesprochen werden (Artikel 85 Ziff. 11 BV). In jedem Fall müsste jedoch noch präzisiert werden, auf welche Weise der Bundesrat dieser Pflicht zur Orientierung nachzukommen hat, was in einem eigentlichen Verfahrensartikel festgehalten werden könnte.

Diese Interpretation des Obergaufsichtsrechtes wird in dem Sinn in Zweifel gezogen, dass sie wohl für Vorgänge in der Vergangenheit, nicht aber für zukünftige zutreffen wird; m.a.W. erscheint es fraglich, ob der Bundesrat gezwungen werden kann, darüber zu rapportieren, was er im Sinne hat. In diesem Zusammenhang ist allerdings festzustellen, dass im Entwurf Huber der Versuch unternommen wird, eine allgemeine Informationspflicht der Exekutive rechtlich zu statuieren,

dass sich im übrigen der Kontrollbegriff gewandelt hat. Die heutige Doktrin ist sich einig, dass er ein präventives Element enthält.

Schliesslich wird vorgeschlagen, die Idee der möglichen Informationsmittel, deren sich die Kommission bedienen kann, an dieser Stelle unterbringen, bsp. das Recht, selbständig Kontakte in der Schweiz wie im Ausland herzustellen. Der Vorschlag gibt Anlass zu einer grundsätzlichen Kontroverse, so wird u.a. geltend gemacht, dass es nach der heutigen Rechtslage nicht zulässig sein würde, wenn das Parlament - um ein Beispiel zu nennen - direkt mit den Aussenposten verkehren würde. Andersverhält sich die Sachlage natürlich im Fall einer Untersuchung gegen das Departement, was aber gar nicht zur Diskussion steht.

Der gesamte Problemkomplex, der hier aufgeworfen wurde, soll aufgrund der Formulierung im zweiten Reglementsentwurf nochmals diskutiert werden.

Was die Abgrenzung der Tätigkeiten zwischen parlamentarischen Kommissionen, die am selben Gegenstand interessiert sind, anbetrifft, so schreibt das Geschäftsverkehrsgesetz vor, dass sie sich gegenseitig hierüber zu informieren und abzusprechen haben.

### Zu Artikel 3

(HH. Carruzzo, Eichenberger, Diez, Pfister, Schaller, Dürrenmatt, Breitenmoser)

Auch unter diesem Titel wird das Problem aufgeworfen, ob der Bundesrat dazu angehalten werden kann, in allen Fällen eine materielle Antwort erteilen zu müssen. Sodann wird darauf hingewiesen, dass präzisiert werden sollte, wer die Beantwortung zu übernehmen hat. Es wird die Auffassung vertreten, dass die Kommission jedenfalls das Recht haben müsse, direkt mit dem Departementsvorsteher zu verkehren. Es wird aber festgehalten, dass Artikel 3 lediglich ein einfaches Fragerecht von Einzelmitgliedern beinhalte, eine Kodifizierung eines bereits bestehenden Zustandes.

Zu Artikel 4

(HH. Carruzzo, Diez, Pfister, Vontobel, Schaller, Baechtold)

Zu Artikel 5

(HH. Carruzzo, Pfister, Schaller)

Zu Artikel 6

-

Zu Artikel 7

(HH. Eichenberger, Schaller, Baechtold, Breitenmoser)

Zu Artikel 9

(HH. Carruzzo, Pfister, Schaller, Vontobel, Baechtold)

Die Mahnung nach Wahrung des vertraulichen Charakters auch unter diesem Titel wird mit der Feststellung verbunden, dass die vorgeschlagene Formulierung mit der Tradition, wonach das Sekretariat bis jetzt durch Beamte des EPD wahrgenommen wurde, brechen würde. Darauf wird entgegnet, dass dieser Bruch als eine Konsequenz aus dem Bundesbeschluss über die Parlamentsdienste zu behandeln sei. Neben Protokoll und allfälliger Korrespondenz für den Kommissionspräsidenten wird als weitere Aufgabe des Sekretariats die Zusammenstellung der gewünschten Dokumentation zuhanden interessierter Kommissionsmitglieder genannt.

Zu Artikel 10

(HH. Carruzzo, Diez, Pfister, Vontobel, Schaller)

- 22 -

Im Zusammenhang mit der Aushändigung von Protokollen oder Auszügen davon wird auf das Problem der Geheimhaltung hingewiesen. Insbesondere wird vorsorglich Einsprache gegen die Absicht erhoben, Protokolle der Kommissionssitzungen dem Dokumentationsdienst zur Verfügung zu stellen.

Indessen stellt sich die Frage der Geheimhaltung nicht nur hier, sie soll vielmehr, im Auftrag von Fraktionspräsidenten und Büro, gesamthaft überprüft und in einem Ratsreglement neu normiert werden. Aufgrund dieser Auskunft wird vorgeschlagen, den gesamten Artikel 10 noch zurückzustellen.

Zu Artikel 11

(HH. Carruzzo, Diez)

Zu Artikel 12

(HH. Carruzzo, Pfister)

M. Carruzzo

Das Datum der nächsten Kommissionssitzung wird festgesetzt auf den  
8.3.1972 um 15.30h

Fin de la séance: 12.45h

\* \* \* \* \*  
\* \* \*