

VERTRAULICH

Die Kommissionen für auswärtige Angelegenheiten
des National- und Ständerates

1. Vorschläge und Vorstösse bis 1936
2. Schaffung einer ständigen Kommission im Nationalrat (1936)
3. Erweiterung der Kompetenzen (1945)
4. Schaffung einer ständigen Kommission im Ständerat (1945)
5. Zum Selbstverständnis der Kommissionen
6. Dokumente

Bern, 15. Juli 1971 / Fr

1. Vorschläge und Vorstösse bis 1936

Der Gedanke der Schaffung einer Kommission für auswärtige Angelegenheiten wurde schon 1909 von Carl Hilty in seinem "Politischen Jahrbuch" formuliert. Der Berner Staatsrechtslehrer sah in einem Ausbau der ständigen Kommissionen "das einzige Mittel, um einer stets zunehmenden Beamtenherrschaft vorzubeugen. Was wir darin noch nothwendig brauchen, ist namentlich eine ständige Kommission für die auswärtigen Angelegenheiten, um unserer auswärtigen Politik in den schwierigeren Zeiten, die kommen können, einen stabileren Charakter zu verleihen".

In der Folgezeit rückte diese Idee vor allem dann in die politische Diskussion, wenn sich die internationale Lage anspannte. So erfolgte der erste parlamentarische Vorstoss in dieser Frage durch den Genfer Nationalrat Jean Sigg im Jahre 1917. Obwohl der Vorschlag vom Genfer Liberalen Micheli unterstützt wurde, wurde er vom Nationalrat abgelehnt. Zwei Jahre später nahm der Genfer de Rabours den Gedanken wieder auf; seine Motion wurde im Dezember 1920 vom Nationalrat in der Form eines Postulats dem Bundesrat überwiesen. Gleichzeitig verlangte der Nationalrat vom Bundesrat einen entsprechenden Bericht. Es brauchte mehrere energische Interventionen des Parlaments, bis der Bundesrat den verlangten Bericht am 25. November 1924 vorlegte. Der Bundesrat legte dar, wie in den einzelnen europäischen Ländern die Aussenpolitik parlamentarisch gehandhabt wurde. Staaten, die keine ständige parlamentarische Kommission für auswärtige Angelegenheiten kannten, bildeten die Ausnahme, so Grossbritannien. Alle Nachbarstaaten der Schweiz, sowie die Niederlande und Schweden, besaßen solche Gremien mit zum Teil recht weitgehenden Kompetenzen. Trotz dieser für die Befürworter der Motion günstigen Sachlage lehnte der Bundesrat eine Kommission, die in der Aussenpolitik mitsprechen konnte, ab, und beharrte, gestützt auf führende Staatsrechtler wie Fleiner und Burckhardt, auf seiner alleinigen Kompetenz für die Führung der auswärtigen

Angelegenheiten (Dok. Nr. 1). Der bundesrätliche Bericht wurde erst zwei Jahre später, am 7. und 8. Oktober 1926, vom Rat behandelt. Nach lebhafter Diskussion beschloss der Nationalrat in einer "verworrenen Situation" auf Antrag des Neuenburgers Calame, mit dem Zufallsmehr von 69 gegen 67 Stimmen vom Bericht des Bundesrates Kenntnis zu nehmen und zur Tagesordnung überzugehen. Damit war das Geschäft für ein Jahrzehnt erledigt.

2. Schaffung einer ständigen Kommission im Nationalrat

1936 reichte Nationalrat Grimm in der aussenpolitischen Debatte über den Bericht zu den Sanktionen im italienisch-abessinischen Konflikt ein Postulat auf Einsetzung einer ständigen Kommission für auswärtige Angelegenheiten ein. Der Rat übertrug das Geschäft der Kommission für den Bericht zur 16. Völkerbundsversammlung. Trotz intensiver Nachforschung in den umfangreichen Aktenbeständen des Bundesarchivs konnten keine Dokumente über die Sitzungen dieser Kommission beigebracht werden. Sie beantragte dem Nationalrat einstimmig, eine aussenpolitische Kommission einzusetzen. In der breit angelegten Diskussion im Plenum des Rates (April 1936) legten die Befürworter Wert darauf, dass zwischen Regierung und Parlament vermehrte Kontakte geschaffen würden. Gerade in einer schwierigen internationalen Lage, die vom Bundesrat rasche und schwerwiegende Entscheidungen verlange, sei eine enge Fühlungnahme unentbehrlich. Das Parlament sollte die Möglichkeit erhalten, orientiert zu werden, ohne dass eine besondere Vorlage oder ein ganz bestimmter Gegenstand der Aussenpolitik im Plenum behandelt werden müsse. Es wäre zu wünschen, meinte Nationalrat Grimm, dass das Parlament vom Bundesrat Aufschluss bekomme über Dinge, die sich nicht zur Erörterung in voller Öffentlichkeit eigneten. Das geschehe am besten, so Nationalrat Vallotton, durch eine Kommission, welche dem Plenum des Rates ermögliche, über aussenpolitische Fragen sachkundiger zu urteilen als bisher. Nationalrat Oeri wies darauf hin, zur Behandlung der sich häufenden komplizierten Völkerbundsfragen sei kontinuierliche Erfahrung bitter nötig. In den bisher ad hoc gebildeten Kommissionen ständen jeweils der grösste Teil der häufig wechselnden

Mitglieder den Problemen ahnungslos gegenüber.

Gegen den einstimmigen Kommissionsantrag erhob sich in der Nationalratsdebatte eine unerwartet starke Opposition, die sich aus Bürgerlichen aller Schattierungen und einem Vertreter des Frontismus zusammensetzte. Man betonte, die Verantwortung für die Aussenpolitik liege beim Bundesrat. Eine Teilung der Verantwortung werde nicht nur die Aktionsfreiheit des Bundesrates hemmen, sondern auch die Einheitlichkeit der Aussenpolitik sprengen. Nationalrat Gottret befürchtete, mit der Bildung einer ständigen Kommission werde eine kleine Oligarchie geschaffen, die die Beschäftigung mit der Aussenpolitik als ihr Vorrecht betrachte.

Gegen die Befürchtung, der Landesbehörde würden Fesseln angelegt, wendeten die Befürworter ein, die Konsultation der Kommission sei nur fakultativ. Bundesrat Motta erklärte abschliessend, wenn es sich wie 1924 um den Antrag zur Schaffung einer "commission de cogestion" handelte, würde der Bundesrat ihn nach wie vor ablehnen. Da nun aber eine ständige Kommission gleich den schon bestehenden vorgeschlagen werde, überlasse er den Entscheid dem Nationalrat. Mit 90 gegen 51 Stimmen wurde der Kommissionsantrag schliesslich angenommen.

Nicht ohne Spannung erwartete man die Stellungnahme des Ständerates zum Beschluss der grossen Kammer. Die zuständige ständerätliche Geschäftsprüfungskommission beschloss, die Meinung des Bundesrates einzuholen. Da die Kommission zum Schluss kam, dem Rat zu beantragen, keine ständerätliche Kommission für auswärtige Angelegenheiten zu schaffen, war der Bundesrat - aus Rücksicht auf das Zweikammersystem - nicht mehr bereit, die Kommission des Nationalrates zu Konsultationen einzuberufen.

In der Sommer-Session stiess der Gedanke auf Einsetzung einer Kommission für auswärtige Angelegenheiten im Ständerat auf starke Opposition. Von der falschen Voraussetzung ausgehend, der Beschluss des Nationalrates zwingt den Bundesrat, die neue Kommission in aussenpolitischen Fragen zu konsultieren, sprach man von einem verfassungswidrigen Eingriff des Parlaments in

die Befugnisse der Regierung. Berichterstatter Béguin redete von einer "commission parlementaire de cogestion ou de caractère consultatif, ce qui revient au même". Am 17. Juni 1936 lehnte der Ständerat mit 36 gegen 1 Stimme nicht nur die Bildung einer ständigen Kommission für auswärtige Angelegenheiten ab, sondern auch die Betrauung des Büros oder der Geschäftsprüfungskommission mit einer solchen Aufgabe. Bundesrat Motta beglückwünschte den Ständerat zu seiner Entscheidung, was Nationalrat Oeri in seinem Kommentar zu den Auseinandersetzungen um die Bildung einer Kommission für auswärtige Angelegenheiten zur resignierten Bemerkung veranlasste: "Das war das Ende der im Nationalrat proklamierten 'wohlwollenden Neutralität' des Bundesrates in dieser Frage und zugleich das Ende des Versuchs, der Volkskammer zu einer etwas bessern Information über die aktuellen Probleme der auswärtigen Politik zu verhelfen".

Wie einem Schreiben des Chefs der Abteilung für Auswärtiges zu entnehmen ist, wünschte das Politische Departement keine unmittelbare Zusammenarbeit mit der nationalrätlichen Kommission. Nach dem negativen Entscheid des Ständerates stellte sich der Bundesrat auf den Standpunkt, "dass beim Fehlen eines entsprechenden ständerätlichen Organs die Einberufung der Kommission des Nationalrates zu beratendem Zwecke eine Verletzung des verfassungsmässigen Grundsatzes der Rechtsgleichheit der beiden Räte bedeuten würde". Der Bundesrat hat denn auch während den nächsten Jahren die Kommission kein einziges Mal über aussenpolitische Fragen unterrichtet. Die Kommission schien sich nur unwillig in ihre untergeordnete Rolle^{zu} schicken, musste doch der Präsident noch im Februar 1939 daran erinnern, dass die Einberufung der Kommission dem Bundesrat zustehe (Dok. Nr. 2).

3. Erweiterung der Kompetenzen (1945)

Nach Ausbruch des Zweiten Weltkrieges fungierten die Vollmachtenkommissionen der beiden Räte als Kommissionen für auswärtige Angelegenheiten. Wie Nationalrat Oeri erklärte,

wurden unter dem Vollmachtenregime der Kommission praktisch keine Vorlagen aussenpolitischer Natur mehr vorgelegt. Vergleichlich ersuchte der Kommissionspräsident, Nationalrat Bärtschi, während der Krise um die Aufnahme diplomatischer Beziehungen zur Sowjetunion, Bundesrat Pilet-Golaz um die Einberufung der Kommission. Die Kommission stellte deshalb am 13. Dezember 1944 dem Nationalrat den Antrag, die Zuständigkeit der Kommission für auswärtige Angelegenheiten zu erweitern. Sie sollte zwar ihre Aufgabe, "die der Bundesversammlung vom Bundesrat unterbreiteten Vorlagen und Beschlusssentwürfe über die auswärtige Politik der Schweiz vorzubereiten", beibehalten, ausserdem aber "vom Bundesrat oder von ihrem Präsidenten im Einvernehmen mit dem Chef des Politischen Departementes zur Besprechung anderer auswärtiger Angelegenheiten einberufen werden" können. In der Debatte im Nationalrat vom 19. Juni 1945 unterstrich Berichterstatter Riedener, wie auch andere Redner, die Bedeutung der Kommission im Hinblick auf die Herstellung eines wirklichen Vertrauensverhältnisses zwischen Bundesrat und Parlament in aussenpolitischen Fragen. Nationalrat Feldmann bedauerte, dass in vielen entscheidenden Momenten Parlament und Oeffentlichkeit nicht rechtzeitig über wichtige aussenpolitische Entscheidungen orientiert wurden (Dok. Nr. 3).

Ein langjähriges Mitglied der Kommission meinte später, erst das Ende des Krieges habe - sicher aus vielfältigen sachlichen und persönlichen Gründen - die eigentliche Wende in den Beziehungen zwischen den beiden Bundesbehörden gebracht. " ... von 1945 an kann man die Entstehung eines wirklichen Vertrauensverhältnisses zwischen den beiden Bundesbehörden, eines neuen psychologischen und politischen Klimas datieren, das die früheren heftigen Auseinandersetzungen über das bis heute weder in der Doktrin noch in der Praxis durch die Herausbildung einer einheitlichen Auffassung oder einer auf alle Fälle anwendbaren festen Richtlinie gelöste Kompetenzproblem der Vergessenheit überantwortet und den theoretisch fortbestehenden Kompetenzkonflikt praktisch bis zur Unerheblichkeit entschärft hat" (Dok. Nr. 4).

4. Schaffung einer ständigen ständerätlichen Kommission

Wie erwähnt hatte während des Zweiten Weltkrieges die ständerätliche Vollmachtenkommission die Funktion einer Kommission für auswärtige Angelegenheiten. In der Sommersession von 1945 begründete Ständerat Klaus sein Postulat vom 21. März 1945 auf Einsetzung einer diesbezüglichen Kommission im Ständerat. Der Rat überwies den Vorstoss seiner Vollmachtenkommission zur Prüfung. In diesem Gremium wurde einstimmig beschlossen, dem Rat die sofortige Schaffung einer ständigen Kommission für auswärtige Angelegenheiten zu empfehlen; man war sich lediglich über den Zeitpunkt ihrer Einsetzung - jetzt oder erst nach Aufhebung der Vollmachtenkommission - strittig gewesen. In der Debatte im Plenum (20. September 1945) gab Berichterstatter de Weck einen breiten Abriss über den "Leidensweg" - so eine Formulierung von Willy Bretscher - der Kommission, während Ständerat Klaus die Aufgaben der neuen Kommission umriss. Bundesrat Petitpierre hob die Bedeutung der Kommission als Bindeglied zwischen Parlament und Regierung hervor.

5. Zum Selbstverständnis der Kommissionen

Die Kommissionen, vor allem diejenige des Nationalrates, diskutierten in der Folge gelegentlich über ihre Aufgaben und ihre Kompetenzen. Da aus Ersparnisgründen bis in die 50er Jahre von den Sitzungen nur Beschluss-Protokolle geführt wurden, erfährt man kaum Wesentliches von diesen Auseinandersetzungen (Dok. Nr. 5). Aeusserst knapp sind aus dem gleichen Grunde auch die Erörterungen um ein Reglement, dessen Entwurf von Nationalrat Feldmann ausgearbeitet wurde (Dok. Nr. 6).¹⁾

1) Der Entwurf wurde angenommen, scheint aber entgegen dem Beschluss der Kommission nicht im Handbuch der Bundesversammlung aufgenommen worden zu sein.

In der ständerätlichen Kommission entspann sich im Anschluss an ein Votum von Herrn Spühler - er spielte auf die im Grunde genommen passive Rolle der Kommission an - eine Diskussion über die Befugnisse der Kommission. Nachdrücklich wurde die Kompetenz des Bundesrates - so Herr Bourgknecht - bei der Führung der Aussenpolitik in Erinnerung gerufen (Dok. Nr. 7).

In jüngster Zeit war es Herr Nationalrat Hofer-Bern, der als Präsident der nationalrätlichen Kommission mehrmals auf die grundsätzliche Frage aufmerksam machte, "ob die Kommission eine Verantwortung in aussenpolitischen Fragen wahrnehmen will oder nicht". Es gehe nicht an, dass unwichtige Dinge von der Kommission besprochen, die wichtigen hingegen nur zur Kenntnis genommen würden (Dok. Nr. 8). Im November 1968 diskutierte die nationalrätliche Kommission Verfahrensfragen, um die Kommissionsarbeit effektiver zu gestalten (Dok. Nr. 9).

Fr

(Dok. Nr. 4).

6. D O K U M E N T E

Verzeichnis der beigelegten Dokumente:

- Dok. Nr. 1 Auszug aus dem Bericht betreffend die Errichtung einer ständigen parlamentarischen Kommission für auswärtige Angelegenheiten (25. November 1924)
- Dok. Nr. 2 Nationalrat Vallotton an Nationalrat Meyerhans, Lausanne, 22. Februar 1939
- Dok. Nr. 3 Nationalrat, Sitzung vom 19. Juni 1945: Geschäftsreglement des Nationalrates. Kommission für auswärtige Angelegenheiten (Auszug, Voten der HH. Nationalräte Riedener, Feldmann, Favre, Bärtschi).
- Dok. Nr. 4 Auszug aus: Bretscher, Willy: Das Verhältnis von Bundesversammlung und Bundesrat in der Führung der auswärtigen Politik, in: Schweizerisches Jahrbuch für politische Wissenschaft, 6, 1966
- Dok. Nr. 5 Auszug aus dem Beschlussprotokoll der nationalrätlichen Kommission für auswärtige Angelegenheiten vom 23./24. November 1948
- Dok. Nr. 6 - Beschlussprotokoll der nationalrätlichen Kommission für auswärtige Angelegenheiten vom 29./30. Mai 1951
- Auszug aus dem Beschlussprotokoll der nationalrätlichen Kommission für auswärtige Angelegenheiten vom 3./4. September 1951
- Entwurf eines Reglements für die Kommission des Nationalrates für auswärtige Angelegenheiten vom 21. Mai 1951
- Dok. Nr. 7 Auszug aus dem Protokoll der Sitzung der ständerätlichen Kommission für auswärtige Angelegenheiten vom 24./25. November 1958

- Dok. Nr. 8 - Auszug aus dem Protokoll der nationalrätlichen Kommission für auswärtige Angelegenheiten vom 15. November 1967
- Auszug aus dem Protokoll der nationalrätlichen Kommission für auswärtige Angelegenheiten vom 16. Mai 1968
- Auszug aus dem Protokoll der nationalrätlichen Kommission für auswärtige Angelegenheiten vom 26. November 1968
- Auszug aus dem Protokoll der nationalrätlichen Kommission für auswärtige Angelegenheiten vom 26. November 1969
- Dok. Nr. 9 Auszug aus dem Protokoll der nationalrätlichen Kommission für auswärtige Angelegenheiten vom 26. November 1968 (2. Teil)