

Sitzung der Wirtschaftskommission des Nationalrats vom 13. Februar 1990¹

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE ZBINDEN HANS. SCHWEIZERISCHE
AUSSENWIRTSCHAFTSPOLITIK. VERMEHRTE PARLAMENTARISCHE
EINSCHALTUNG, TRANSPARENZ UND ÖFFENTLICHE ABSTÜTZUNG

Vertraulich

Bern, 20. Februar 1990

Präsident: Schon vor Jahren hat sich ein Unbehagen bemerkbar gemacht über die Funktion der Wirtschaftskommission. Wie sich in der letzten Sondersession deutlich gezeigt hat, will man nicht nur eine Anhörungspflicht, sondern ein Mitwirkungsrecht.² Früher oder später müssen wir ja diese Wirtschaftspolitik vor dem Souverän vertreten.

Herr Zbinden zu seiner parlamentarischen Initiative: Wie aus dem Exposé,³ das ich Ihnen zugestellt habe, hervorgeht, kommt das Parlament in der Entscheidungsfindung erst zum Zug, wenn die aussenwirtschaftlich wichtigen Entscheidungen bereits gefällt sind. Das BAWI übt nach wie vor eine Art paraprivate Funktion aus, indem es stark mit den Spitzenverbänden der Exportwirtschaft zusammenarbeitet.⁴ Nach zwei Jahren Mitgliedschaft in der Wirtschaftskommission empfand ich eine doppelte Ohnmacht: einerseits gegenüber der Europapolitik, wo die Schweiz ja nicht nur zuzuschauen braucht, andererseits im Parlament, das defensiv zuschaut, wie der Bundesrat Positionen entwickelt.

Zusätzliche Begründung der Initiative: 1. Bisher findet in der Bevölkerung keine breite Diskussion über Europafragen statt. Ein Grund dafür ist das Fehlen eines öffentlichen Dialoges zwischen Bundesrat und Parlament. Solange das BAWI – unter Ausschluss des Parlamentes – mit den Spitzenverbänden die Positionen aushandelt,⁵ werden wir aus dem punktuellen Feuer der Diskussion kein flächendeckendes staatspolitisches Feuer machen.

1 CH-BAR#E1050.15#1994/313#9* (1). *Der Auszug stammt aus dem Hauptprotokoll der Sitzung der Wirtschaftskommission des Nationalrats vom 13. Februar 1990 von 9:45 bis 14:30 Uhr und dokumentiert die Behandlung der parlamentarischen Initiative 89.241 von Nationalrat Hans Zbinden. An der Sitzung, die von Nationalrat Edgar Oehler präsiert wurde, nahm als Gast der Direktor des Bundesamts für Aussenwirtschaft des EVD, Staatssekretär Franz Blankart, teil. Für die vollständige Liste der Sitzungsteilnehmenden sowie der Empfängerinnen und Empfänger des Protokolls vgl. das Faksimile dodis.ch/56535. Verantwortlich für das Protokoll war Kommissionssekretär Alfred Aebi.*

2 *An der Sondersession vom 5. bis 8. Februar 1990 wurde die parlamentarische Initiative 86.246 Parlamentsreform von Nationalrat Heinrich Ott vom 19. Dezember 1986 behandelt. Dabei äusserte sich bspw. Nationalrat Dumeni Columberg folgendermassen: «So muss die Qualität – die Qualität der Kommissionsarbeit – verbessert und ihre Autorität verstärkt werden», vgl. Amtl. Bull. NR, 1990, I, S. 9.*

3 *Vgl. Kommentar und Erläuterung zum Vorstoss zur parlamentarischen Initiative 89.241 Schweizerische Aussenwirtschaftspolitik. Vermehrte parlamentarische Einschaltung, Transparenz und öffentliche Abstützung von Nationalrat Zbinden vom 6. Oktober 1989, dodis.ch/56599.*

4 *Zum Einfluss der Exportwirtschaft auf die Aussenwirtschaftspolitik vgl. die Zusammenstellung dodis.ch/C1775.*

5 *So existierte mit der Ständigen Wirtschaftsdelegation eine institutionelle Form des Austausches zwischen dem BAWI und der Privatwirtschaft, vgl. bspw. dodis.ch/55597.*



2. Zur Undurchsichtigkeit: Der erwähnte, korporatistische Zug, der das Parlament ausschliesst, war ein Schlüssel zur Konfliktverarbeitung. Der Einbezug von Arbeitnehmer- und Arbeitgeberorganisationen in die Entscheidungsfindung mag früher richtig gewesen sein; heute bildet er die öffentlichen Interessen nicht mehr adäquat ab. Interessengruppen des Umweltschutzes, des Konsumentenschutzes und der Entwicklungszusammenarbeit ebenfalls einbezogen werden. Die Konsultativgremien des BAWI haben diese neuen Interessen nicht aufgenommen. So können diese Anliegen erst zu spät, nämlich in der parlamentarischen Phase, eingebracht werden. Die Tropenholzdiskussion z. B. hätte nicht erst im Parlament stattfinden dürfen, hintendrein wie die alte Fasnacht.⁶

Ich möchte Sie auffordern, die wichtigen Entscheidungen über die Mitwirkung im neuen Europa nicht dem BAWI allein – welches in unserem demokratischen Entscheidungsprozess ein staatspolitischer Fremdkörper ist – zu überlassen und dieser Kommission eine neue Aufgabe zu geben.

Herr Fischer: Ist die parlamentarische Initiative hier das richtige Instrument? Mir scheint, ein Postulat an den Bundesrat oder an das Büro wäre das angemessene Vorgehen.

Herr Mühlemann: Gestern fand in der aussenpolitischen Kommission eine eingehende Diskussion der Vorstösse von Herrn Zbinden und Herrn Scheidegger statt.⁷ De iure weist die Bundesverfassung die Verantwortung für die Aussenpolitik klar dem Bundesrat zu.⁸ Die Neutralitätspolitik dagegen ist Sache des Parlaments.⁹

De facto würde heute der Verfassungsgeber dem Parlament mehr Kompetenzen geben. Entscheidend ist ja, dass wir als einziger Staat in Europa für aussenpolitische Entscheide das Volk befragen müssen¹⁰ – ein riesiges Handicap für unsere Unterhändler. Als Volksvertreter können wir das Volk am ehesten von einer Vorlage überzeugen, wenn wir geschlossen auftreten.

Ein vermehrter Einbezug des Parlaments in die aussenpolitische Entscheidungsfindung muss daher angestrebt werden. Herr Bundesrat Felber hat sich zu Recht beklagt, dass er selber an der

6 *So hat sich das EVD noch im Februar 1989 gegen Importbeschränkungen für Tropenholz ausgesprochen, vgl. dodis.ch/56633. Nichtsdestotrotz wurde am 18. September 1989 das Postulat 89.052 Tropenholzimporte und Schutz der Regenwälder der Wirtschaftskommission vom 24. August 1989 vom Nationalrat überwiesen, welches die Prüfung einer Importbeschränkung für tropische Edelhölzer verlangte, vgl. Amtl. Bull. NR, 1989, IV, S. 1256.*

7 *Im Protokoll der aussenpolitischen Kommission des Nationalrats ist keine derartige Diskussion erwähnt. Allerdings befasste sich die Kommission durchaus mit der europäischen Integration, vgl. dodis.ch/56556.*

8 *Art. 102, Abs. 8 der Bundesverfassung vom 29. Mai 1874: Der Bundesrat «wahrt die Interessen der Eidgenossenschaft nach aussen, wie namentlich ihre völkerrechtlichen Beziehungen, und besorgt die auswärtigen Angelegenheiten überhaupt». Vgl. AS, 1874–1875, S. 29 und BS, 1947, S. 36. Zur Diskussion über die Rolle des Parlaments in der Aussenpolitik vgl. auch DDS 1990, Dok. 11, dodis.ch/56530.*

9 *Gemäss der Bundesverfassung vom 29. Mai 1874 sind sowohl die Bundesversammlung wie auch der Bundesrat für die Neutralität zuständig. Art. 85, Abs. 6 besagt: «Die Gegenstände, welche in den Geschäftskreis beider Räte fallen, sind insbesondere [...] Massregeln für die äussere Sicherheit, für Behauptung der Unabhängigkeit und Neutralität der Schweiz, Kriegserklärungen und Friedensschlüsse.» Vgl. AS, 1874–1875, S. 25 und BS, 1947, S. 33. Dagegen lautet Art. 102, Abs. 9: «Der Bundesrat [...] wacht für die äussere Sicherheit, für die Behauptung der Unabhängigkeit und Neutralität der Schweiz.» Vgl. AS, 1874–1875, S. 29 und BS, 1947, S. 36.*

10 *Gemäss Art. 89 der am 13. März 1977 von Volk und Ständen angenommenen und am 5. Mai 1977 in Kraft getretenen Revision der Bundesverfassung sind unbefristete und unkündbare völkerrechtliche Verträge sowie der Beitritt zu internationalen Organisationen dem fakultativen Referendum unterstellt. Der Beitritt zu Organisationen für kollektive Sicherheit oder zu supranationalen Gemeinschaften untersteht der Zustimmung von Volk und Ständen, AS, 1977, S. 807. Zur Initiative der Nationalen Aktion für ein Staatsvertragsreferendum vgl. auch DDS, Bd. 27, Dok. 46, dodis.ch/50063.*

Sondersession noch spät abends über Ostpolitik¹¹ sprechen durfte, und dass den EG-Fragen¹² nur noch am Freitag morgen etwas Zeit eingeräumt wurde.¹³

Gemeinsame Informationssitzungen von aussenpolitischer Kommission und Wirtschaftskommission sind notwendig, zu der auch die ständerätlichen Kommissionen und die Politiker, die im Europarat und in der EFTA-Delegation tätig sind, eingeladen werden. Je mehr Parlamentarier aussenpolitisch engagiert sind, desto grösser ist die Chance für einen Gesinnungswandel. Die aussenpolitische Kommission ist daher nicht für die Schaffung einer neuen Kommission; aber sie will einen Koordinationsausschuss ins Auge fassen. Es wäre sinnvoll, diese Fragen durch beide Kommissionen gemeinsam zu behandeln.

Herr Vollmer: Wir sollten zwei Bereiche auseinanderhalten, nämlich wie organisieren wir uns als Parlament, und wie soll das Verhältnis von Parlament und Regierung in den europapolitischen Fragen gestaltet werden? Die erste Frage betrifft die Selbstorganisation des Parlamentes, die zweite, wichtigere, kann auch Auswirkungen haben auf die Gesetzgebung, etwa auf aussenwirtschaftliche Gesetze oder auf das Geschäftsverkehrsgesetz.

Präsident: Diese Aufteilung ist tatsächlich nötig.

Frau Uchtenhagen: Wie Herr Oehler bin ich nach zwei Jahren in der Wirtschaftskommission zurückgetreten, enttäuscht über die nicht bestehenden Mitwirkungsrechte. Die Wende zwischen 18. September und 19. Dezember war eine Wende um 180°. ¹⁴ Nur am Rande wurde uns Parlamentarier mitgeteilt, dass der Bundesrat jetzt bereit sei, das «Speaking with one voice» mitzumachen und den EWR anzustreben. Die Folgen davon sind ein enormer Souveränitätsverlust, welcher früher oder später zu einer Volksabstimmung führen wird. Wie sollen wir dann als Parlamentarier eine Vorlage vertreten ohne überhaupt informiert zu werden?

Seit Jahren bin ich Mitglied des EFTA-Konsultativrats, einem beratenden Gremium des EFTA-Ministerrats und des Bundesrats. Anfangs Dezember fand in Paris eine Sitzung statt mit dem EG-Ausschuss für Sozial- und Wirtschaftsfragen. Die Schweizer Delegationsmitglieder wurden vom BAWI angewiesen, sich gegen das «Speaking with one voice» zu wehren und auf das Thema «Social dimension» nicht einzugehen. Es wurde echt peinlich; die EG-Vertreter verstanden überhaupt nicht, warum die Schweizer Arbeitgebervertreter noch auf einer Position beharrten, welche schon längstens vorbei war. Als ich – ernüchert – in die Schweiz zurückgekehrt war, erklärte Herr Bundesrat Delamuraz, dass die Schweiz nun voll mitmacht im Rahmen der EFTA und über den EWR mit einer Stimme zu sprechen gedenkt.

Das Problem, das Herr Zbinden aufgeworfen hat, muss neu behandelt werden. Wir Parlamentarier werden zur Kenntnis nehmen müssen, was dieser Acquis Communautaire, den wir

11 Zur schweizerischen Unterstützung für die Länder Osteuropas vgl. DDS 1990, Dok. 12, dodis.ch/56158.

12 Zum Stand der Verhandlungen über ein Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) im Februar 1990 vgl. DDS 1990, Dok. 8, dodis.ch/54934.

13 Die Sondersession des Nationalrats fand vom Montag, 5. Februar 1990 bis Donnerstag, 8. Februar 1990 statt. Dabei waren keine aussenpolitische Geschäfte traktandiert und es sind auch keine Wortmeldungen vom Vorsteher des EDA, Bundesrat René Felber, protokolliert, vgl. Amtl. Bull. NR, 1990, I, S. 1–182.

14 Am 18. September 1989 veröffentlichte der Bundesrat im Anschluss an seine Sitzung eine Mitteilung, in welcher er die Position des Bundesrats zur europäischen Integration darstellte. Diese Mitteilung beinhaltet folgende Aussage: «EFTA-interne Verbesserungen dürfen aber nicht zu einer Entwicklung führen, in der Natur und Strukturen der EFTA in einer Weise an die EG angeglichen werden, dass die EFTA supranationale Züge annimmt und ihre Mitglieder die Möglichkeit zur Führung einer selbständigen Aussenwirtschaftspolitik verlieren.» Vgl. die Mitteilung des Bundesrats vom 18. September 1989 im Anhang des BR-Prot. Nr. 1672 vom 18. September 1989, dodis.ch/55995. Am 19. Dezember 1989 wurde unter Beteiligung der Schweiz eine gemeinsame Erklärung der EFTA- und EG-Ministerinnen und Minister angenommen, welche die Aufnahme förmlicher Verhandlungen für eine stärker strukturierte Zusammenarbeit zwischen EFTA und EG vorsah, vgl. dodis.ch/54745.

übernehmen sollen, alles beinhaltet. Ich fürchte diesen Acquis Communautaire nicht; die meisten Gesetze sind progressiver als die schweizerischen Gesetze.

Die parlamentarische Initiative hat drei Aspekte: 1. Eine Änderung des Gesetzes über aussenwirtschaftliche Massnahmen. 2. Eine Änderung der Zusammenarbeit zwischen den Kommissionen. Ich bin gegen die Bildung neuer Kommissionen und Ausschüsse, aber für gemeinsame Sitzungen der aussenpolitischen Kommission und der Wirtschaftskommission. 3. Die Hauptfrage ist das Verhältnis zwischen der Verwaltung und dem Parlament. – Aber zunächst muss die Verfahrensfrage geklärt werden, die bei der parlamentarischen Initiative recht kompliziert ist.

Mme Aubry: On peut comprendre cette angoisse de manquer le train de l'Europe étant donné les nombreux bouleversements qui se sont déroulés depuis un peu moins d'une année, mais je soutiens le refus de créer de nouvelles commissions.

Je demande simplement une meilleure coordination entre les commissions des affaires économiques extérieures et celles des affaires étrangères et, surtout, des séances plus nombreuses, car les quatre réunions annuelles sont insuffisantes. Le contexte évoluant très rapidement, le Conseil fédéral n'a pas la possibilité de nous informer correctement.

L'initiative parlementaire Zbinden est peu adéquate actuellement, d'autant qu'elle fait référence à l'environnement. À la lecture de la presse, on constate que beaucoup de traités sont passés entre la Suisse et ses pays voisins à propos de la protection de l'environnement. Quelque chose se profile à l'horizon, tant avec les pays de l'Est, qu'avec l'Europe économique.

Mme Uchtenhagen a relevé que la Suisse n'était pas suffisamment présente dans le cadre de l'AELE. J'imagine que son rôle sera renforcé prochainement, puisque dans le second semestre 90, la présidence sera assurée par notre pays. En tant que parlementaires, nous n'avons pas à assumer le rôle d'ambassadeur, mais nous devons contrôler et émettre des idées sur la politique économique extérieure de la Confédération. Il faut donc nous borner à lire de nombreux rapports, à prendre position et à informer la population. Jusqu'à présent, cette dernière tâche a été accomplie de manière lacunaire. En effet, si une votation populaire sur l'Europe devait avoir lieu actuellement, le résultat serait probablement négatif comme pour l'ONU.¹⁵

Herr Reimann: Die Aussenwirtschaftspolitik der Schweiz wird von vielen Köchen gebraut. Das Parlament macht höchstens noch den Dessert; es müsste aber mindestens beim Hauptgericht dabei sein. Im Volk besteht ein Malaise über diesen Zustand. Das von Herrn Zbinden aufgegriffene Thema muss uns daher beschäftigen. Ich bin nicht für die Bildung neuer Kommissionen, aber für eine gemeinsame Sitzung mit der auswärtigen Kommission.

Herr Nussbaumer: In den Regierungsrichtlinien 1987–91¹⁶ steht noch nichts von den drängenden Problemen, die wir heute diskutieren. Im Gegensatz zur Zeit der UNO-Abstimmung interessiert sich heute das Volk für Aussenpolitik. Bedenklich ist, dass viele UNO-Gegner von damals heute mit fliegenden Fahnen bereit sind, unsere Souveränität preiszugeben. Wir dürfen jetzt nicht von einer zu passiven Haltung in einen Übereifer verfallen.

Herr Von Tscharner (Chef der Schweizer Mission bei der EG) in Brüssel hat sich schon anfangs 1989 darüber beklagt, dass er dauernd beschäftigt ist mit der Orientierung von Delegationen aus Parlament und Wirtschaft. Heute muss sich jeder Volksvertreter in Bern mit Europa, Osteuropa und der Dritten Welt befassen. Dazu braucht es keine neuen Kommissionen, aber Koordinationsorgane. Diese Funktion könnte z. B. durch die EFTA-Delegation, die EG-Dele-

15 Cf. la compilation thématique Votation sur l'adhésion à l'ONU (1986), dodis.ch/T1772.

16 Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Legislaturplanung 1987–1991 vom 18. Januar 1988, BBl, 1988, I, S. 395–568.

gation und die Europaparlamentarier gemeinsam übernommen werden. Ein solcher Vorschlag wurde vor zwei Jahren bereits gemacht,¹⁷ aber von den Büros nicht angenommen.

Schwierig scheint mir die Anregung von Herrn Zbinden, Verhandlungspositionen des Bundesrats vorher vom Parlament absegnen zu lassen. Der Verhandlungsspielraum unserer Delegationen darf nicht zu sehr eingeschränkt werden. Frage an Herrn Blankart: Wie lautet Ihre Stellungnahme zu den auf Seite 2 der Initiative Zbinden geäusserten Vorwürfen über «die grossen Vier»?¹⁸

Herr Biel: In Wirklichkeit existiert in der Schweiz tatsächlich ein korporatistischer Geist; im Parlament gibt es viele Vertreter von Kreisen, welche gar kein Interesse daran haben, dass das Parlament zu wesentlichen Dingen etwas zu sagen hat. Stellen Sie sich vor, der Milchpreis würde in der Bundesversammlung diskutiert, oder etwa Zolltarifsenkungen. Ich bin daher sehr froh um diesen Vorstoss von Herrn Zbinden. Wenn wir wirklich ein Mitspracherecht wollen, dürfen wir keine neuen Gremien schaffen. Je mehr wir uns teilen, desto mehr herrscht die Verwaltung. Wir müssen uns jetzt mit den Europafragen auseinandersetzen und dem Bundesrat und der Verwaltung sagen, in welcher Richtung wir die Dinge sehen. Dass man für die Europadebatte, welche vorbereitet war, keine Zeit mehr fand wegen Problemen wie ausserschulischer Jugendurlaub, Lastwagenpreis etc. ist bedenklich.¹⁹ – Ich beantrage die Überweisung der Initiative Zbinden. Die Realisierung soll von einer Kommission geprüft werden, in welcher das Büro und die beiden Kommissionen, die es betrifft, vertreten sind.

M. Maître: Il faut distinguer l'objectif de la méthode. L'objectif est clairement exprimé dans le titre de l'initiative et les lacunes dans ce domaine sont incontestables. Le Parlement doit beaucoup mieux assumer son rôle de courroie de transmission entre le gouvernement et les citoyens, surtout pour les affaires liées à la politique économique extérieure, notamment en relation avec la construction européenne.

En revanche, j'émet des doutes quant à la valeur de la méthode. On risque d'arriver à la confusion des rôles respectifs entre l'exécutif et le législatif qui compliquerait la tâche au lieu de la simplifier. L'interlocuteur du Parlement ne doit être que le Conseil fédéral, car le dossier européen est pluridisciplinaire. Bien entendu, les démarches et l'opinion du gouvernement sont appuyées par les offices compétents des départements concernés. Ce serait une erreur d'affaiblir le rôle politique et la responsabilité du Conseil fédéral, a fortiori dans le contexte actuel. Il faut au contraire renforcer le relais entre l'administration et le Parlement. Dans cette optique, il serait faux d'envisager qu'un ou plusieurs députés participent aux négociations dans le secteur de l'économie extérieure avec un statut d'observateur. Même si le Parlement pourrait y trouver un avantage, puisqu'il aurait un accès direct à l'information, il ne faut pas oublier que le négociateur flanqué d'observateurs perdrait un certain prestige vis-à-vis des autres parties. Une telle situation serait ressentie comme un affaiblissement du Conseil fédéral.

17 Das Büro des Nationalrats besprach am 3. Juni 1988 Massnahmen für eine bessere Informations- und Koordinationspraxis beim Europa-Dossier, vgl. dodis.ch/56652. Dabei stand die Frage eines Seminars für die Parlamentsmitglieder zur Europa-Diskussion im Zentrum, welches tatsächlich vom 12. bis zum 14. November 1990 in Brüssel stattfand, vgl. dodis.ch/56559 und dodis.ch/56560.

18 Nationalrat Zbinden bezeichnete den Vorort des schweizerischen Handels- und Industrievereins, die Bankiervereinigung, die schweizerische Nationalbank und das Bundesamt für Aussenwirtschaft des EVD als «die grossen Vier», welche die ausenwirtschaftspolitischen Entscheidungen dominieren würden, vgl. die parlamentarische Initiative 89.241 von Nationalrat Zbinden, dodis.ch/56599.

19 Nationalrat Walter Biel bezog sich hier offenbar auf die Sitzung des Nationalrats vom 13. Dezember 1988. Die Beratung des Geschäfts 88.045 Europäische Integration. Bericht wurde aufgrund eines Ordnungsantrags von Nationalrat Peter Hess auf die Märzsession 1989 verschoben, damit das Geschäft 87.079 Ausserschulische Jugendarbeit abgeschlossen werden konnte, vgl. Amtl. Bull. NR, 1988, IV, S. 1791–1804.

Les propositions qui nous sont soumises contiennent aussi des éléments positifs. Quels sont les moyens pour améliorer l'intensité de l'information et la transparence? La création d'une commission ne représenterait pas un progrès. Elle serait même contradictoire avec les objectifs de l'initiative qui veulent plus impliquer le Parlement dans les affaires européennes qui recouvrent divers domaines (la politique extérieure, institutionnelle, des transports, de la sécurité, de l'environnement, et la science et de la recherche, etc.). Du point de vue stratégique, on a un intérêt évident à élargir au maximum le cercle des parlementaires concernés. Par conséquent, il serait faux de concentrer la problématique européenne dans une seule commission. Sur le plan méthodologique, nous devons essayer d'améliorer le fonctionnement et la collaboration des commissions existantes entre elles d'une part, et avec le gouvernement d'autre part. Au niveau du législatif, nous devrions disposer d'une sorte de «Bureau de l'intégration» adapté au Parlement. Une structure de coordination et d'intégration nous est indispensable. Comment pourrait-elle être assumée?

S'agissant des relations entre le gouvernement et le Parlement, nous n'avons que la ressource d'intensifier les contacts par le biais de séances et de réunions plus fréquentes. Un rythme plus soutenu de rencontres entre les commissions et les représentants du Conseil fédéral est le seul moyen concret d'établir peu à peu l'osmose entre la position de l'exécutif et celle des Chambres.

Herr Fischer: Ich bin Herrn Zbinden dankbar, dass er das Thema aufgegriffen hat. Mit den im ersten Absatz aufgelisteten Punkten bin ich durchaus einverstanden. Einzelne Forderungen scheinen mir aber doch problematisch: 1. Die Vermengung von Exekutiv- und Kontrollfunktion. Das Parlament würde sich in die exekutive Funktion hineindrängen. Dies würde zwangsläufig seine Kontrollfunktion schwächen. Wie Erfahrungen auf kantonaler Ebene gezeigt haben, kann die Regierung eine Vorlage am besten durchsetzen, wenn sie möglichst viele Parlamentarier in eine Kommission wählt; diese werden die besten Vertreter der Vorlage der Regierung.

2. Wer soll in erster Linie in den Entscheidungsprozess einbezogen werden, die Kommissionen oder das Parlament? Zum Einbezug des Parlamentes ist es nötig, eine Botschaft als Entscheidungsgrundlage herauszugeben. Der Verhandlungsgegner könnte somit sehr leicht die Positionen unserer Delegation durchschauen, was unsere Stellung in der Verhandlung erheblich schwächen würde.

Zu Frau Uchtenhagen: Der von Ihnen angetönte, informelle Weg scheint mir viel effizienter und praktikabler als Gesetzesänderungen. Der Bundesrat ist sehr gerne bereit, uns frühzeitig zu informieren. Es könnte eine Arbeitsgruppe gebildet werden, welche konkrete Fragen und Wünsche formuliert. Im Rahmen der Kommission ist eine gewisse Vertraulichkeit gewährleistet. – Ich finde, man sollte der Initiative nicht stattgeben.

*Herr Blankart:*²⁰ Das parlamentarische Malaise gegenüber Komplexität und dem Tempo im Bereich der Aussenwirtschafts- und der Europapolitik ist durchaus verständlich. Die Materie ist vielfältig und interdependent; sie spielt sich grösstenteils im Ausland ab, so dass Prognosen nur bedingt gestellt werden können. Die von Ihnen aufgeworfene Sorge ist letztlich ein Problem zwischen Parlament und Bundesrat; insofern bin ich zu einer Stellungnahme nicht befugt. Dieses verfassungsmässige Problem wurde schon vor 20 Jahren von Grund auf diskutiert.²¹ Der Informant der Parlaments ist der Bundesrat und nicht ein einzelnes Amt, auch wenn ich gerne vermehrt mit eidgenössischen Räten solche Probleme besprechen würde. Es ist auch das Parla-

20 Staatssekretär Blankart tauschte sich bereits im Vorfeld der Kommissionssitzung mit Nationalrat Zbinden aus, vgl. dodis.ch/56748.

21 Gemeint sind höchstwahrscheinlich die Diskussionen um das Reglement der Kommission für auswärtige Angelegenheiten des Nationalrates vom 1. Juni 1972 sowie das Reglement der Kommission für Aussenwirtschaft des Nationalrates vom 26. September 1972, AS, 1973, S. 617–623. Vgl. dazu DDS, Bd. 25, Dok. 119, dodis.ch/35752.

ment, das seine materiellen Prioritäten setzt, und ich erinnere mich an keine Frage, die nicht umgehend nach Massgabe des Möglichen beantwortet worden ist. Das Parlament ist für uns eine absolute Priorität.

Formell zurückgehen möchte ich den Vorwurf, dass das BAWI ein staatspolitischer Fremdkörper sei. Es ist ein Amt, das in einer Hierarchie steht; wenn dies in Frage gestellt würde, käme es zu einer «Confusion des rôles», wie es Herr Maître genannt hat.

Zu Frau Uchtenhagen: Wir geben nie Instruktionen an den Konsultativauschuss oder an den Parlamentarierausschuss. Ich werde der Sache nachgehen und Ihnen schriftlich antworten. Wenn dies so ist, wird es auch abgestellt.

Zu Herrn Nussbaumer: Der Bundesrat hat die Absicht, einen Informationsbeauftragten für Integrationsfragen zu ernennen.²² – Der Ausdruck «die grossen Vier» stammt aus dem Forschungsprojekt «Parastaatliche Verwaltung» der ETH (1981)²³ und ist eine diabolisierte Ausdrucksweise. Wie alle Ämter hat das BAWI Kontakte mit den Verbänden, die unmittelbar betroffen sind von unserer Tätigkeit. Das sind natürlich zunächst die «Fünf Grossen», d. h. Vorort, Gewerbeverband, Bauernverband, Gewerkschaftsbund und Bankiervereinigung. Wir haben aber nicht nur mit diesen Verbänden Kontakt, und wir erhalten auch keine Instruktionen von diesen Verbänden.

Der Aussenwirtschaftsbericht ist gemäss gesetzlichem Auftrag²⁴ ein Jahresbericht über das verflossene Jahr, nicht ein zukunftsgerichtetes, programmatisches Dokument. Es ist möglich, Zukunftsaussichten zu geben; doch werden diese Ansichten formell und allgemein sein. Das Überraschungspotential ist sehr gross, spielen doch noch 147 andere Staaten bei diesem Spiel mit. Sinnvoller scheint mir, über klare Richtlinien zu verfügen, die für das BAWI vom Bundesrat kommen. Falls das Parlament eine Richtlinie nicht definiert, ist dies eine Frage der Kompetenzabgrenzung zwischen Parlament und Bundesrat. Bei Leitlinien, die man den Unterhändlern mitgibt, ist der Dienstweg strikte einzuhalten: eidgenössische Räte – Bundesrat – Chef des EVD – BAWI – Direktor. Undenkbar wäre, dass das BAWI Instruktionen von einer demokratisch abstimmanden, ausserparlamentarischen Kommission erhielte, die dann möglicherweise in Widerspruch zu den Instruktionen des Bundesrats stünden.

Zum Vertreten des Parlaments in Verhandlungsdelegationen: Vor allem ein Land, nämlich die USA, macht dies von Zeit zu Zeit, weil die Handelspolitik Sache des Kongresses ist. Diese Regelung hat man 1848 bewusst nicht von der amerikanischen Verfassung abgeschrieben. An sich liegt es in der Souveränität des einzelnen Landes, parlamentarische Beobachter einzusetzen. Aber in der Regel sind die Organe internationaler Organisationen wie der EFTA-Rat und der GATT-Rat geschlossen, und man wird nicht zugelassen ohne auf der Diplomatenliste verzeichnet zu sein. Das Wesentliche passiert immer in den «Inner Circles» dieser Organisationen, wo nur eine Person zugelassen wird.

Verhandlungen können auch Jahre dauern und finden auf verschiedenen Ebenen statt. Die Teilnahme im Plenum bringt nicht sehr viel; es ist meist deklaratorischer Natur. Es besteht auch hier das Problem der Gewaltenteilung: Der Chef einer Delegation muss auch der Chef bleiben.

22 Die Stelle des Informationsbeauftragten wurde mit anderen organisatorischen und personellen Massnahmen im Integrationsbüro des EDA-EVD vom Bundesrat am 28. März 1990 eingeführt, vgl. das BR-Prot. Nr. 643 vom 28. März 1990, dodis.ch/56072. Der erste Informationsbeauftragte für Europafragen war der Sektionschef im Integrationsbüro EDA-EVD, Urs Ziswiler.

23 Dieses Forschungsprojekt wurde durch das Institut für Orts-, Regional- und Landesplanung der ETH Zürich durchgeführt.

24 Bundesgesetz über aussenwirtschaftliche Massnahmen vom 25. Juni 1982, AS, 1982, S. 1923–1926, Art. 10.1: «Der Bundesrat berichtet der Bundesversammlung mindestens einmal jährlich über wichtige Fragen der Aussenwirtschaftspolitik.»

– Die EG-Kommission, die Sie besonders interessiert, lässt nur eine Person zu für die «Inner Circles» (wir haben zwei zustande gebracht) und für das Plenum vier. – Es ist für die Verwaltung nicht einfach, alle Arbeitsgruppen zu bestücken: In der EG-Kommission tagen 30 Verhandlungsgruppen gleichzeitig, im GATT 17 Gruppen. Es ist ein Programm, das man nicht «nebenbei» noch bewältigen kann.

Aber: Das BAWI hat nichts zu verbergen. Ich habe im Amt keinen Brief geschrieben, den man nicht veröffentlichen könnte. Ich begrüsse es, wenn das Parlament vermehrt beigezogen werden will. Zu Frau Uchtenhagen: Seit der Luxemburgerkonferenz im Jahre 1984 sprechen wir mit der EG mit einer Sprache; neu seit der Delors-Rede ist nur die Systematisierung.²⁵ Dass wir nicht mehr bilateral verhandeln können, haben wir – zähneknirschend – als Machtdemonstration der EG hinnehmen müssen.

Herr Zbinden: Inhaltlich stehen wir erst am Anfang der Diskussion, und materiell ist dies nicht mein Schlussvotum. Zu den formellen Fragen, die aufgeworfen worden sind:

1. Warum habe ich diesen Weg gewählt? Weil ich das Geschäft zuerst in den Kommissionen besprechen wollte, bevor es an den Bundesrat gelangt.

2. Zur Unterscheidung von Initiative und Motion:²⁶ Die Initiative beschlägt nicht nur den Raum der parlamentarischen Organisation, sondern auch Fragen im Zusammenhang mit der ganzen Entscheidungsfindung.

Von der Zielsetzung besteht offenbar ein Konsens. Zur Konkretisierung habe ich einige Vorschläge gebracht, als eine Art Inventar; aber wir sind hier flexibel. Auch in Bezug auf die Begleitung von internationalen Delegationen durch Parlamentarier bin ich flexibel. Sicher gäbe es auch andere Modelle darzustellen.

3. Was das Verfahren betrifft, sind wir noch in der Anfangsdiskussion. Ich beantrage, die Diskussion ein anderes Mal fortzusetzen.

Herr Biel akzeptiert die Anregung von Herrn Zbinden.

Präsident zur Initiative Zbinden: Es besteht somit Einigkeit über die Zielrichtung, aber noch nicht über die Gangart. Das Thema soll an der nächsten Sitzung wieder traktandiert werden.²⁷

²⁵ Zum gemeinsamen Ministertreffen der EG- und EFTA-Staaten vom April 1984 in Luxemburg vgl. die Zusammenstellung dodis.ch/C1904. Zur Rede des Präsidenten der Europäischen Kommission, Jacques Delors, vom 17. Januar 1989 vgl. dodis.ch/56512 und dodis.ch/56513.

²⁶ Die Motion 89.768 Europafrage. Entsprechende Anpassung der Parlamentsorganisation von Nationalrat Zbinden vom 13. Dezember 1989 verlangte vom Büro des Nationalrats, dass das Parlament die Europafrage integral bearbeiten könne. Dies sollte beispielsweise durch die Bildung eines Europaausschusses aus Mitgliedern der Kommission für auswärtige Angelegenheiten und der Wirtschaftskommission oder durch die Schaffung einer neuen parlamentarischen Europakommission erfolgen. Das Büro lehnte neue Strukturen ab, war jedoch bereit die Motion von Nationalrat Zbinden – gemeinsam mit der Motion 90.303 Ausschuss für Europabelange von Nationalrat Théo Christian Portmann vom 5. Februar 1990 – als Postulat entgegenzunehmen, um eine verbesserte Koordination der verschiedenen parlamentarischen Gremien in der Europafrage zu prüfen, vgl. Amtl. Bull. NR, 1991, III, S. 1301–1303.

²⁷ Die parlamentarische Initiative Zbinden wurde am 25. April 1990 erneut von der Wirtschaftskommission des Nationalrats behandelt und mit acht zu fünf Stimmen bei einer Enthaltung abgelehnt, vgl. dodis.ch/56613. Bei der Volksabstimmung vom 27. September 1992 wurde eine Parlamentsreform angenommen, welche den Zielen der Parlamentarischen Initiative Zbinden zu weiten Teilen entsprach und die Rolle des Parlaments in der Aussenpolitik stärkte. So wurde der Art. 47 dem Bundesgesetz über den Geschäftsverkehr der Bundesversammlung beigefügt, welcher vorsah, dass die eidgenössischen Räte die Aussenpolitik der Schweiz «verfolgen und begleiten». Dabei müssen sie vom Bundesrat «regelmässig, frühzeitig und umfassend» über die aussenpolitischen Entwicklungen informiert werden. Zudem dürfen die aussenpolitischen Kommissionen Richt- und Leitlinien für das Verhandlungsmandat der Schweiz in internationalen Organisationen festlegen, vgl. AS, 1992, S. 2344–2349. Für das Abstimmungsergebnis vgl. BBl, 1992, VI, S. 441–442.

Zur Motion Zbinden: Die Mehrheit der Kommission scheint sich darüber einig, dass nicht eine neue Kommission geschaffen, sondern die Koordination verbessert werden muss. – Am letzten Sessionstag war ich von Herrn Ständerat Rüesch zu einer Koordinations-Konferenz eingeladen, wo Herr Bundi und die Präsidenten aller Kommissionen, die sich mit Aussenpolitik befassen, teilgenommen haben. Am 25. Juni wird eine Orientierung durch den Bundesrat stattfinden;²⁸ die Frage der Mitwirkungsrechte bleibt aber offen.

Die geforderte Konzentration der Kräfte, bzw. der Information, könnte schriftlich erfolgen oder in gemeinsamen Sitzungen, auch eine Bildung von Ausschüssen wäre denkbar.

[...] ²⁹

28 Am 25. Juni 1990 wurde ein zweitägiges Europa-Symposium des Gottlieb-Duttweiler-Instituts in Rüschiikon eröffnet. Eine Woche zuvor hatte der Bundesrat die Richtlinien für die EWR-Verhandlung beschlossen, vgl. DDS 1990, Dok. 23, dodis.ch/55262 sowie das BR-Prot. Nr. 1287 vom 18. Juni 1990, dodis.ch/55263.

29 Für das vollständige Dokument vgl. das Faksimile dodis.ch/56535.