

A.

PARLAMENTSDIENSTE
Fachdienst I

Bern, 27. Dezember 1990 CHL/pc

Verbesserte Mitwirkung des Parlaments im Bereich der Aussenpolitik

Arbeitspapier des Sekretariates für die Subkommission II

1. Kompetenzverteilung zwischen Bundesversammlung und Bundesrat

Die Kompetenzen im Bereich der Aussenpolitik sind in der Bundesverfassung wie folgt geregelt: "Bündnisse und Verträge mit dem Auslande" fallen in den Geschäftskreis der Bundesversammlung ebenso die "Massregeln für die äussere Sicherheit, für Behauptung der Unabhängigkeit und Neutralität der Schweiz, Kriegserklärungen und Friedensschlüsse" (BV Art. 85 Ziff. 5 und 6). Der Bundesrat "wahrt die Interessen der Eidgenossenschaft nach aussen, wie namentlich ihre völkerrechtlichen Beziehungen und besorgt die auswärtigen Angelegenheiten überhaupt. Er wacht für die äussere Sicherheit, für die Behauptung der Unabhängigkeit und Neutralität der Schweiz" (BV Art. 102 Ziff. 8 und 9).

Alle staatsrechtlichen Autoren sind sich einig, dass die Bundesverfassung den Bundesrat und die Bundesversammlung zu einer ständigen Kooperation und Koordination verpflichtet. Gewisse Teilkompetenzen sind klar zugeordnet. So kann nur der Bundesrat die Schweiz nach Aussen vertreten und völkerrechtliche Bindungen eingehen. Andererseits hat die Bundesversammlung in der Regel die völkerrechtlichen Verträge zu genehmigen. Im übrigen sind die Kompetenzgrenzen "nicht ein für alle mal unverrückbar festgepflockt" (Wildhaber). Gerade bei der Konzeption der schweizerischen Aussenpolitik und bei der Gestaltung der Grundentscheidungen hat die Bundesversammlung wesentliche verfassungsrechtliche Kompetenzen. Das Gleiche gilt auch für die Oberaufsicht über die Führung der Aussenpolitik.

Die Frage stellt sich, ob die Bundesversammlung ihre aussenpolitischen Kompetenzen ausschöpft. Zahlreiche Beobachter verneinen es. Jean-François Aubert sagt "Il (le Conseil fédéral) a pratiquement monopolisé la conduite des affaires étrangères, sur laquelle les Chambres n'exercent plus qu'un droit de regard" (traité de droit constitutionnel suisse, Band I N 188). Diese These wird bestätigt, wenn man z.B. den Beitrag der Bundesversammlung zur Festlegung der schweizerischen Verhandlungspositionen bei der Uruguay-Runde des GATT beobachtet.

2. Steigende Bedeutung der Aussenpolitik

Dass die Aussenpolitik immer wichtiger wird für die Innenpolitik ist offensichtlich. Völkerrechtliche Verträge werden das schweizerische Recht mehr und mehr prägen. Wenn die Schweiz dem Europäischen Wirtschaftsraum beitreten wird, wird sie ihre Rechtsordnung in gewissen Bereichen dem EG-Recht anpassen müs-



sen (eine provisorische Liste des Integrationsbüros EDA/EVD vom November 1990 zählt 58 Gesetze auf, die in kleinerem oder grösserem Ausmass revidiert werden müssten). Als Mitgliedstaat des Europäischen Wirtschaftsraumes und erst recht als allfälliges Mitglied der Europäischen Gemeinschaft wird das Gemeinschaftsrecht in der Schweiz unmittelbare Wirkung haben (dies gilt jedenfalls für die Verordnungen, bezüglich der Ziele auch für die Richtlinien, nicht aber für die Empfehlungen und Stellungnahmen des EG-Rates und der EG-Kommission (Art. 189 des EWG-Vertrages)).

Daraus ergibt sich, dass sich die Gesetzgebungsfunktion der Bundesversammlung wesentlich verändert. Das Parlament verliert wesentliche politische Gestaltungsmöglichkeiten, es sei denn, es beteilige sich vermehrt an der Gestaltung der Aussenpolitik und an der Entstehung von völkerrechtlichen Verträgen.

3. Die Kommission Parlamentsreform hat an ihrer Sitzung vom 31. Oktober/1. November 1990 eine Auswahl von Massnahmen zur Prüfung empfohlen. In erster Priorität sollen nur Massnahmen vorgeschlagen werden, deren Verwirklichung keine Verfassungsrevision benötigt.

3.1 Beobachterstatus

Schon die Studienkommission "Zukunft des Parlaments" hat in ihrem Schlussbericht vom 29. Juni 1978 angeregt, dass einzelne Mitglieder der Kommissionen für Aussenpolitik und Aussenwirtschaft als Beobachter zu Staatsvertragsverhandlungen beigezogen werden könnten (Bericht Ziff. 225.2 und 412.5). Der Vorschlag ist allerdings an Seminarien der Kommissionen für auswärtige Angelegenheiten des Nationalrates im Jahre 1980 und des Ständerates im Jahre 1986 sehr zurückhaltend oder ablehnend beurteilt worden. Der Vertreter des Bundesrates hatte dagegen nichts einzuwenden, unter der klaren Voraussetzung, dass die Parlamentarier eine reine Beobachterfunktion einnehmen oder sonst dem Delegationsleiter unterstellt sind.

Falls der Parlamentarier einen reinen Beobachterstatus hat, sehen wir keine rechtlichen Probleme. Hingegen können wir uns nicht vorstellen, dass ein Parlamentarier in die schweizerische Verhandlungsdelegation integriert und dem vom Bundesrate eingesetzten Delegationsleiter unterstellt wird. Dies wäre ein Verstoß gegen die Gewaltenteilung.

Parlamentarier die an internationalen Verhandlungen als Beobachter teilnehmen, erwerben sicher wertvolle Informationen. Sie sind allerdings auf den guten Willen der Verhandlungsdelegation angewiesen und ihre Stellung könnte möglicherweise die des "fünften Rades am Wagen" sein.

Wir schlagen deshalb vor, dass der Vertreter einer Kommission der als Beobachter an einer internationalen Konferenz teilnimmt, klare Informationsrechte gegenüber der schweizerischen Verhandlungsdelegation besitzt.

3.2 Parlamentarische Delegationen

Ständige und nichtständige Kommissionen haben schon in der Vergangenheit gelegentlich Delegationen zur Abklärung von Themenbereichen mit internationaler Bedeutung in ausländische Staaten gesandt (z.B. die Verkehrskommission).

Vorteile: Informationsgewinnung. Persönliche Kontakte mit ausländischen Parlamentariern.

Die Bedingungen derartiger Reisen sind zu verbessern. Namentlich ist die Reise gut vorzubereiten und mit der anlogenen Kommission des anderen Rates zu koordinieren. Die Delegation hat ihrer Kommission und dem Büro ihres Rates schriftlich Bericht zu erstatten.

Eine rechtliche Regelung erscheint nicht nötig.

3.3 Bessere Koordination

Vergleiche das beiliegende Schema der verschiedenen parlamentarischen Organe im Bereich der Aussenpolitik.

Vgl. die beiliegenden Motionen Zbinden Hans vom 13.12.1989, Portmann vom 5.2.1990, Scheidegger vom 19.9.1989 und das Postulat Miville vom 6.12.1990.

Die Notwendigkeit einer guten Koordination der parlamentarischen Kommissionen, die sich mit aussenpolitischen Fragen befassen, liegt auf der Hand. Sie erfolgt heute nach Möglichkeit durch die Sekretäre dieser Kommissionen und Delegationen, welche im Fachdienst II der Parlamentsdienste zusammenarbeiten.

Die Motionen Zbinden und Portmann und das Postulat Miville verlangen institutionelle Verknüpfungen. Gestützt auf eine Vernehmlassung bei den betroffenen Kommissionen und Delegationen lehnt das Büro des Nationalrates die Bildung einer neuen Europakommission oder einer gemeinsamen Delegation der AAK und der WK ab (Beilagen). Es befürwortet jedoch die administrative Zusammenfassung der Delegationen beim Europarat, der EFTA-Delegation und der Delegation beim Europäischen Parlament zu einer Kommission, die dreimal jährlich gemeinsam tagen würde. Gleichzeitig teilt das Büro mit, das es beabsichtigt, das Abkommen über den Beitritt zum EWR der AAK und der WK zur Vorberatung zuzuweisen. Der Nationalrat hat über die ~~Massnahmen~~ *Notizen* noch nicht beraten.

Ständerat Miville verlangt in einem Postulat vom 6.12.1990 vom Büro des Ständerates, zu prüfen, ob die Delegationen bei der EFTA und beim Europäischen Parlament vereinigt werden könnten.

Institutionelle Reformmöglichkeiten

1. Radikale Variante

Schaffen einer grossen aussenpolitischen Kommission, die in verschiedene Sektionen gegliedert ist, z.B.

- Europapolitik
- Bilaterale Handelsbeziehungen
- Entwicklungszusammenarbeit
- Sicherheitspolitik

Mitglieder dieser Kommission vertreten die Bundesversammlung auch in der parlamentarischen Versammlung des Europarates und gegenüber dem Europäischen Parlament sowie der EFTA und später einem allfälligen KSZE-Organ.

Vorteile:

- maximale Koordination ist möglich
- Sachkunde der Mitglieder
- ein Gesprächspartner gegenüber dem Bundesrat und der Verwaltung

Nachteil:

- Die Zahl der Mitglieder in die sich in einer Kommission mit Aussenpolitik befassen ist eher kleiner als heute. Dieser Nachteil könnte durch eine gute Information wett gemacht werden. Gewisse Veranstaltungen der Kommission, namentlich Expertenhearings wären für sämtliche Parlamentarier offen.

Die Belastung der Mitglieder einer solchen aussenpolitischen Kommission wäre sehr hoch und nur bei einem wesentlichen Ausbau der Infrastruktur und der Entschädigungen zu bewältigen (vgl. die Diskussionspunkte in den Subkommissionen I und III).

2. Mildere Varianten

Die AK und WK bleiben in der jetzigen Form bestehen. Die Kommissionen arbeiten eng zusammen. Sie bilden evtl. gemischte Subkommissionen für gewisse Geschäfte:

- Die früher bestehende personelle Verflechtung zwischen den Delegationen bei der EFTA und beim Europäischen Parlament sowie beim Europarat mit den Mitgliedern der AAK und WK wird wieder systematisch beachtet. Es findet eine regelmässige Koordination zwischen der AAK und WK des Nationalrates mit der AAK und WK des Ständerates statt, z.B. regelmässige Präsidentenkonferenzen und zum Teil gemeinsame Sitzungen der Kommissionen.
- Fusion der Delegation bei der EFTA und der Delegation beim Europäischen Parlament (vgl. Postulat Miville).

Die Delegation bei der EFTA ist auf 5 Personen beschränkt. Es ist nach Auskunft des Sekretärs der Delegation denkbar, dass der EFTA-Ministerrat eine Vergrößerung der Delegationen beschliessen wird. Namentlich wenn der EWR zustande kommt, müsste seine Weiterentwicklung nach dem 1.1.1993 von einem parlamentarischen Organ begleitet werden. Es wird von einem konsultativen Organ gesprochen, welches aus Parlamentariern aus den EFTA-Staaten und eine Ausschuss der Aussenwirtschaftskommission des EG-Parlamentes bestehen würde.

Es ist nötig, dass die Bundesversammlung durch eine einzige Delegation bei solchen Beratungen vertreten wäre. Ausserdem müsste die Koordination mit den AAK beider Räte, der WK und der AWK gewährleistet sein (s.o.).

3.4 Erweiterte Entscheidungskompetenzen des Parlamentes

Wir sind der Auffassung, dass die Bundesverfassung der Bundesversammlung bei der Gestaltung der Aussenpolitik grössere Kompetenzen einräumt, als gegenwärtig wahrgenommen werden (vgl. Ziff. 1 dieses Arbeitspapiers)

- Institutionalisierte Informationspflicht des Bundesrates vor dem Abschluss von völkerrechtlichen Verträgen

Heute ist der Bundesrat gehalten, im Geschäftsbericht kurz über die Projekte von internationalen Vereinbarungen zu informieren, mit denen sich die Verwaltung beschäftigt (GVG Art. 45 Abs. 4). Ausserdem unterrichtet der Bundesrat die AAK und die WK regelmässig über aussen- und aussenwirtschaftspolitische Probleme. Die Mitglieder dieser beiden Kommissionen können dem Bundesrat Fragen stellen, die an der nächsten Kommissionssitzung beantwortet werden (Reglement AAK Art. 3 und 6; WK Art. 1 und 5). Der Kommission und einzelnen Ratsmitgliedern steht auch das Interpellationsrecht zu, welches zu Debatten über die Gestaltung der Aussenpolitik führen können.

Die Informationspflicht des Bundesrates könnte verstärkt werden. Als Beispiel zitieren wir Artikel 2 des Zustimmungsgesetzes der Bundesrepublik Deutschland zur einheitlichen europäischen Akte, welches dem Bundesrat Informations- und Beteiligungsrechte einräumt:

Artikel 2

(1) Die Bundesregierung unterrichtet den Bundesrat unbeschadet des Artikels 2 des Gesetzes zu den Verträgen vom 25. März 1957 zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Europäischen Atomgemeinschaft vom 27. Juli 1957 (BGBl. II S. 753) umfassend und zum frühestmöglichen Zeitpunkt über alle Vorhaben im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft, die für die Länder von Interesse sein könnten.

(2) Die Bundesregierung gibt vor ihrer Zustimmung bei Beschlüssen der Europäischen Gemeinschaften, die ganz oder in einzelnen Bestimmungen ausschließliche Gesetzgebungsmaterien der Länder betreffen oder deren wesentliche Interessen berühren, dem Bundesrat Gelegenheit zur Stellungnahme binnen angemessener Frist.

(3) Die Bundesregierung berücksichtigt diese Stellungnahme bei den Verhandlungen. Soweit eine Stellungnahme ausschließliche Gesetzgebungsmaterien der Länder betrifft, darf die Bundesregierung hiervon nur aus unabweisbaren außen- und integrationspolitischen Gründen abweichen. Im übrigen bezieht sie die vom Bundesrat vorgetragene Länderbelange in ihre Abwägung ein.

(4) Im Falle einer Abweichung von der Stellungnahme des Bundesrates zu einer ausschließlichen Gesetzgebungsmaterie der Länder und im übrigen auf Verlangen teilt die Bundesregierung dem Bundesrat die dafür maßgeblichen Gründe mit.

(5) Ist dem Bundesrat Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben, sind, unbeschadet der bereits bestehenden Regelungen, auf Verlangen Vertreter der Länder zu den Verhandlungen in den Beratungskomitees der Kommission und des Rates hinzuzuziehen, soweit der Bundesregierung dies möglich ist.

(6) Einzelheiten der Unterrichtung und Beteiligung bleiben einer Vereinbarung zwischen Bund und Ländern vorbehalten.

Wesentlich erscheint uns vor allem, dass die Regierung während des Verhandlungsprozesses zum Dialog mit dem Parlament gezwungen wird. Dies ermöglicht eine Einflussnahme auf die Gestaltung der Aussenpolitik.

- Verhandlungsmandate durch das Parlament?

In Dänemark besitzt der Folketing durch Artikel 6 des dänischen Beitrittsgesetzes zur EG vom 8. September 1972 ein weitgehendes Mitwirkungsrecht. Abgesehen von der Pflicht zur Berichterstattung an das gesamte Parlament muss die Regierung den Marktausschuss über alle Vorschläge der EG-Kommission an den EG-Rat zu Verordnungen oder Richtlinien informieren. Die Regierung muss sich vom Marktausschuss vor wichtigen Ratsentscheidungen ein Verhandlungsmandat geben lassen. Falls im EG-Ministerrat keine Lösung gefunden werden kann, die durch dieses Mandat abgedeckt ist, muss der Marktausschuss erneut eingeschaltet werden. Auch wenn die Regierung eine gewisse Verhandlungsfreiheit besitzt, geht diese Mitwirkung des Parlamentes doch sehr weit.

3.5 Bessere Information aller Parlamentarier

Gerade wenn die Kompetenzen der aussenpolitischen Kommissionen verstärkt werden und sich eine grössere Spezialisierung ergibt, ist eine gute Information der anderen Mitglieder der Bundesversammlung wesentlich. Neben einer regelmässigen schriftlichen Berichterstattung, die es teilweise schon heute gibt (z.B. Bericht des EFTA-Parlamentarierkomitees oder Bericht der Delegation bei der parlamentarischen Versammlung des Europarates) ist auch an regelmässige Veranstaltungen zu denken, die für alle Parlamentarier offen stehen würden. Gerade während eines intensiven Verhandlungsprozesses z.B. über den EWR, wäre es denkbar, während jeder Session eine derartige Veranstaltung durchzuführen. Ferner wäre es ohne weiteres möglich, dass alle Ratsmitglieder an gewissen Sitzungen der aussenpolitischen Kommissionen teilnehmen könnten, namentlich an Expertenanhörungen. Denkbar wäre auch, während jeder Session eine Fragestunde z.B. mit Fragen zur Europapolitik ins Sessionsprogramm aufzunehmen.