

**Florent Manuel Tripet**

**Ein Instrument der  
parlamentarischen Mitwirkung im  
Bereich der schweizerischen  
Aussenpolitik:  
Die Information und Konsultation  
gemäss Art. 152 Parlamentsgesetz**

Cahier de l'IDHEAP 270/2012

Chaire Légistique

Travail de mémoire

Rapporteur : Prof. Luzius Mader

© 2012 IDHEAP, Chavannes-Lausanne

ISBN 978-2-940390-48-9



**Institut de hautes études en administration publique**  
Swiss Graduate School of Public Administration  
Quartier UNIL Mouline – CH-1015 - Lausanne  
T : +41(0)21 557 40 00 – F : +41(0)21 557 40 09  
idheap@idheap.unil.ch – www.idheap.ch





## **Dank**

Im August 2011 habe ich die vorliegende Arbeit am Institut de hautes études en administration publique (Idheap) eingereicht. Denjenigen, die mich dabei unterstützt haben, sei hier herzlich gedankt:

Besonderer Dank gebührt Prof. Luzius Mader, der meine Diplomarbeit mit grosser Disponibilität sehr gut betreut hat. Ebenso danke ich dem Co-Rapporteur Prof. Andreas Ladner und dem Experten Martin Graf, Sekretär der Staatspolitischen Kommissionen der eidgenössischen Räte (SPK), für ihre kompetenten Anregungen und konstruktiven Kritiken, Dr. Christoph Lanz, Generalsekretär der Bundesversammlung, und Dr. Roberto Balzaretto, Generalsekretär des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten, für ihre wertvollen und aufschlussreichen Beiträge sowie Peter Szekendy und Myriam Bertsch für ihre erbarmungslosen Rotstifte.

Ein besonderer und emotionaler Dank gebührt schliesslich Paolo Janke, Sekretär der APK, der mir die berufliche Rückendeckung für dieses Studium gegeben hat. Seine Hinweise und Ideen in unseren anregenden Diskussionen haben diese Arbeit massgeblich mitgeprägt. Leider werden wir nie über die Endfassung diskutieren können.

Schliesslich danke ich ganz herzlich meiner Lebenspartnerin Delphine Cordier und meinen Eltern für ihre stetige und unerlässliche Unterstützung.

Bern, den 29. August 2011

# Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis .....	I
1 Einführung .....	1
1.1 Fragestellung und Zielsetzung .....	1
1.2 Theoretischer Rahmen.....	3
1.3 Arbeitsmethode .....	4
2 Mitwirkung des Parlaments in der Aussenpolitik.....	6
2.1 Rechtliche Grundlagen.....	6
2.1.1 Einleitung .....	6
2.1.2 Historische Entwicklung.....	7
2.1.3 Instrumentarium der Mitwirkung in der Aussen- politik.....	14
2.2 Institutionelle Voraussetzungen .....	29
2.2.1 Einleitung .....	29
2.2.2 Schaffung einer ständigen Kommission für auswärtige Angelegenheiten des Nationalrats .....	30
2.2.3 Schaffung einer Kommission für auswärtige Angelegenheiten des Ständerates .....	34
2.2.4 Weitere Entwicklungen der Kommissionen für auswärtige Angelegenheiten des National- und Ständerates .....	36
2.3 Information und Konsultation gemäss Art. 152 Parlamentsgesetz.....	38
2.3.1 Einleitung .....	38
2.3.2 Meinungs-austausch und Information.....	38
2.3.3 Konsultation der APK.....	40

2.3.4	Vorläufige Anwendung eines internationalen Vertrags.....	41
2.3.5	Konsultation der APK-Präsidenten.....	42
3	Anwendung von Artikel 152 ParlG in der Praxis .....	44
3.1	Einleitung .....	44
3.2	Gegenseitiger Meinungs­austausch und Information.....	44
3.2.1	Allgemeines .....	44
3.2.2	Information der Aussenpolitischen Kommissionen .....	45
3.2.3	Anschauungsbeispiel einer Systematisierung der Information der APK .....	47
3.2.4	Information der Ratspräsidien .....	48
3.2.5	Beurteilung der Informationspraxis.....	49
3.3	Konsultation der Aussenpolitischen Kommissionen .....	53
3.3.1	Allgemeines .....	53
3.3.2	Konsultationsprozess .....	54
3.3.3	Illustration des Konsultationsprozesses an zwei konkreten Beispielen.....	55
3.3.4	Abweichungen in der Konsultationspraxis.....	58
3.3.5	Beurteilung der Konsultationspraxis.....	61
3.4	Genehmigung der vorläufigen Anwendung eines völkerrechtlichen Vertrags .....	64
3.5	Konsultation der APK-Präsidenten in dringlichen Fällen .....	64
3.6	Konsultation der APK und anderer zuständigen Kommissionen.....	65
4	Schlussfolgerungen .....	67
5	Ausblick und Empfehlungen .....	70

6	Literaturverzeichnis.....	73
6.1	Literatur .....	73
6.2	Materialien .....	74
6.2.1	Berichte und Botschaften .....	74
6.2.2	Nicht publizierte Grundlagedokumente .....	76
6.2.3	Protokolle.....	77
6.2.4	Medienmitteilungen.....	78
6.3	Internetseiten .....	79
6.4	Befragte Personen .....	79
7	Abkürzungsverzeichnis .....	80
8	Anhangverzeichnis .....	82





# 1 EINFÜHRUNG

## 1.1 FRAGESTELLUNG UND ZIELSETZUNG

Die Ausweitung der Handelsräume, die Gründung und Entwicklung von internationalen und supranationalen Organisationen sowie stetig neue Kommunikations- und Informationstechnologien haben in den letzten Jahrzehnten die innerstaatlichen Politik-, Wirtschafts- und Gesellschaftsbereiche massgeblich beeinflusst. Sicherheit und Wohlfahrt der Schweiz hängen immer mehr von diesen internationalen Entwicklungen ab. Aufgrund dessen steigt die Notwendigkeit, Aussen- und Innenpolitik aufeinander abzustimmen und Einfluss auf das regionale und internationale Umfeld zu nehmen.<sup>1</sup> Beispielsweise wird die Schweiz als Nichtmitglied der Europäischen Union (EU) damit konfrontiert, dass Recht häufig nicht mehr auf nationaler, sondern auf internationaler Ebene gesetzt wird. Völkerrecht wird auf nationaler Ebene direkt anwendbar (sog. „Monismus“) oder muss in nationales Recht übernommen werden („Dualismus“). Die Rechtsetzung auf internationaler Ebene wird jedoch nicht durch Volksvertreter,<sup>2</sup> sondern durch Regierungsmitglieder diskutiert bzw. ausgehandelt.<sup>3</sup> Diese Art der Entscheidungsfindung und des Festlegens von Normen auf internationaler Ebene durch die jeweiligen Exekutiven bedürfen jedoch einer demokratischen Abstützung und Legitimation auf nationaler Ebene. Dafür drängt sich logischerweise eine nachträgliche institutionalisierte Einbindung der nationalen Parlamente auf, was wiederum eine umfassende Beteiligung der Parlamente an der Gestaltung der Aussenpolitik bedingt.<sup>4</sup>

In formeller Hinsicht kommt der schweizerischen Bundesversammlung durch ihre verfassungsrechtliche Befugnis, völkerrechtliche Verträge zu genehmigen (Art. 166 Abs. 2 Bundesverfassung), und durch ihre Budgetkompetenzen in der Aussenpolitik eine bedeutende Rolle zu. Die Aussenpolitik galt aber für die Mitglieder der schweizerischen Bundesversammlung lange Zeit als ein eher aussergewöhnlicher und exotischer

---

<sup>1</sup> *Aussenpolitischer Bericht des Bundesrates 2009: S. 6305*

<sup>2</sup> *Aus Gründen der Lesbarkeit wurde in der vorliegenden Diplomarbeit in der Regel die männliche Form verwendet; die weibliche Form ist natürlich mit eingeschlossen.*

<sup>3</sup> *LÜTHI in KLÖTI und all. 2006: S. 139*

<sup>4</sup> *ZEHNDER 2007: S. 7*

Bereich der Politik, auf die sie aufgrund des grossen Informationsvorsprungs des Bundesrates und der Bundesverwaltung nur geringen Einfluss nehmen konnten. Erst als die Aussenpolitik mit der zunehmenden internationalen Verflechtung ihrerseits immer mehr Einfluss auf die innenpolitische Debatte nahm, begannen die Mitglieder der Bundesversammlung vermehrt, sich mit ihr zu beschäftigen.<sup>5</sup> So verfügen sowohl der Nationalrat als auch der Ständerat seit 1945 über eine ständige Kommission für auswärtige Angelegenheiten, die jedoch – insbesondere im Ständerat – einer schwierigen und hindernisreichen Entstehungsgeschichte entspringen.<sup>6</sup> Eine der Hauptaufgaben der Aussenpolitischen Kommissionen der eidgenössischen Räte (APK) ist es, dafür zu sorgen, dass das Parlament seine Mitwirkungsrechte in den auswärtigen Angelegenheiten frühzeitig und wirksam wahrnehmen kann.<sup>7</sup> Ihnen steht hierfür mit der Information und Konsultation gemäss Art. 152 Parlamentsgesetz (ParlG) ein bedeutendes Mitwirkungsinstrument zur Verfügung. Seit seinem Inkrafttreten im Dezember 2003 offenbart sich jedoch, dass sich die damaligen Vorstellungen des Gesetzgebers mit der praktischen Umsetzung nicht decken: Der Gesetzgeber wies bei der Erarbeitung dieser Gesetzesbestimmung auf das für die Umsetzung bedeutende Vertrauensverhältnis zwischen Bundesrat und Parlament hin, während heute Spannungen und gar Konkurrenzdenken zwischen Exekutive und Legislative die Umsetzung von Art. 152 ParlG beeinflussen.

Im Rahmen dieser Arbeit soll dieses besondere Instrument der parlamentarischen Mitwirkung im Bereich der Aussenpolitik einer vertieften Betrachtung unterzogen werden. Dabei werden die Gesetzesbestimmung selbst sowie deren Umsetzung in der Praxis anhand von praktischen Beispielen erörtert und eingehend erläutert. Schliesslich werden Empfehlungen zu einer Verbesserung der Praxis formuliert. Damit soll auch eine solide Grundlage geschaffen werden, um zu einem geplanten juristischen Kommentar zum Parlamentsgesetz beizutragen.

---

<sup>5</sup> GOETSCHEL 2002: S. 90

<sup>6</sup> MOERI 1990: S. 289

<sup>7</sup> MOERI 1990: S. 293

Diese Arbeit ist in fünf Kapitel gegliedert. Bevor das Augenmerk auf die Anwendung von Art. 152 ParlG in der Praxis gerichtet wird (Kapitel 3), werden in Kapitel 2 die geschichtliche Entwicklung der rechtlichen Grundlagen auf Verfassungs- und Gesetzesebene im Bereich der Aussenpolitik, die verschiedenen Instrumente der Mitwirkung all-gemeiner und aussenpolitisch-spezifischer Natur sowie die institutionellen Voraussetzungen und deren geschichtliche Entwicklung dargelegt. Dabei soll aufgezeigt werden, wie komplex und umstritten die Entwicklung der parlamentarischen Mitwirkung in der Aussenpolitik war. In Kapitel 4 werden die Schlussfolgerungen dargelegt, die die Basis für einen Ausblick und für Empfehlungen in Kapitel 5 bilden.

## 1.2 THEORETISCHER RAHMEN

Wie erwähnt widmet sich Kapitel 2 generell der Mitwirkung des Parlaments in der Aussenpolitik. Für die Erarbeitung dieses Kapitels wurde eine Analyse der relevanten Normtexte sowie eine Aufarbeitung und Auswertung der historischen Grundlagendokumente im Bereich der Aussenpolitik vorgenommen. Die deskriptive Darstellung der Instrumente der Mitwirkung allgemeiner und aussenpolitisch-spezifischer Natur basiert auf der Auswertung der öffentlich zugänglichen Quellen (Fachliteratur, Kommissionsberichte, Stellungnahmen des Bundesrates).

Für die Erarbeitung von Kapitel 3, das die praktische Perspektive behandelt und sich der Rollenverteilung und der Funktionsweise der verschiedenen staatlichen Akteure bei der Umsetzung von Art. 152 ParlG widmet, wurde eine Vollzugs- und Implementationsforschung unternommen (vgl. Kapitel 1.3). Diese stützt sich auf die persönliche Berufserfahrung des Autors, der im Sekretariat der Aussenpolitischen Kommissionen der eidgenössischen Räte als stellvertretender Kommissionssekretär tätig ist.<sup>8</sup> Seine berufliche Stellung ermöglicht es ihm, die Umsetzung der gesetzlichen Grundlage in der Praxis täglich zu beobachten und zu begleiten. Um eine Verzerrung der Objektivität in der Darlegung der Implementationsprobleme aufgrund seiner Nähe zur

---

<sup>8</sup> Er ist seit 1. Januar 2012 Kommissionssekretär

Thematik zu verringern, wurde im Kapitel 3.2.5 auch auf eine Erhebungsstatistik zurückgegriffen.

### 1.3 ARBEITSMETHODE

Die Arbeitsmethode besteht in erster Linie in einer Auswertung von gedruckten und ungedruckten Quellen sowie der Sekundärliteratur. Diese Vorgehensweise wird im Speziellen für Kapitel 2 angewendet.

Des Weiteren wird die praktische Perspektive, d.h. die eigentliche Parlamentspraxis, in Kapitel 3 durch die so genannte „observation participative“, d.h. durch die tägliche berufliche Erfahrung des Autors seit 2003 dargelegt. Sie beinhaltet insbesondere: die Planung und Organisation der Kommissionssitzungen, die aktive Teilnahme an den Kommissionssitzungen, die Beratung der Kommissionsmitglieder in Fach- und Verfahrensfragen sowie die Bereitstellung der den APK zugewiesenen Geschäfte. Diese berufliche Erfahrung und die damit verbundene aktive Teilnahme am institutionellen Verfahren ermöglichen einen tiefgreifenden und vollumfänglichen Einblick in das Innenleben der Kommissionsabläufe. Diese Erfahrung widerspiegelt sich in der Darlegung der eigentlichen Parlamentspraxis im Zusammenhang mit der Umsetzung von Art. 152 ParlG in Kapitel 3.

Auf Befragungen („entretiens semi-directifs“) von erfahrenen und langjährigen Mitgliedern der APK, beispielsweise ehemaliger Kommissionspräsidenten, wurde aus folgenden Gründen verzichtet: Eine systematische Befragung der APK-Präsidenten seit der Einführung von Art. 152 ParlG (2003) bringt weder für die Darstellung noch für die Beurteilung der Praxis einen signifikanten Mehrwert oder nähere, das Innenleben der APK beleuchtende Informationen. Vor dem Hintergrund der parteipolitischen Herkunft jedes einzelnen beeinflusst zudem die subjektive Betrachtungsweise die für eine solche Befragung nötige wissenschaftliche Objektivität. Subjektive Wahrnehmungen des Informations- und Konsultationsprozesses erhält das APK-Sekretariat regelmässig im engen persönlichen Austausch mit den jeweiligen Kommissionspräsidenten und –mitgliedern. Dies ermöglicht es, sich ein klares Bild über das Zusammenwirken zwischen APK und Bundesrat in Bezug auf Art. 152

ParlG zu machen. Weil das APK-Sekretariat zudem die Beschlüsse und Mandate beider Kommissionen in seiner täglichen Arbeit weiterverarbeiten und ausführen muss, ist es über das Spannungsfeld zwischen APK und Bundesrat sehr gut informiert. Vielmehr wurde auf den Informationsaustausch innerhalb des APK-Sekretariats, d.h. mit dem kürzlich verschiedenen Sekretär, der das Sekretariat seit der Einführung von Art. 152 ParlG leitete, sehr Wert gelegt. Um ferner die Sichtweise der Verwaltung mit einzubeziehen, erfolgte auch ein Austausch mit dem Generalsekretär des EDA, dem wichtigsten Ansprechpartner der APK.

## 2 MITWIRKUNG DES PARLAMENTS IN DER AUSSENPOLITIK

### 2.1 RECHTLICHE GRUNDLAGEN

#### 2.1.1 EINLEITUNG

In den 1990er Jahren wurden verschiedene Reformschritte eingeleitet, welche eine Krönung für die parlamentarische Mitwirkung im Bereich der Aussenpolitik darstellten. So wurde 1991 eine erste Reform auf Gesetzesebene durchgeführt. Der in diesem Zusammenhang eingeführte Art. 47<sup>bis</sup>a Geschäftsverkehrsgesetz (GVG) stellte einen bedeutenden Fortschritt in der Erweiterung und Konsolidierung der parlamentarischen Mitwirkungsrechte im aussenpolitischen Bereich dar.<sup>9</sup> Einen weiteren Meilenstein in der Ausweitung der Mitwirkungsrechte bildete die Verfassungsreform von 1999. Diese Reformschritte gaben die nötigen Impulse für die Einführung des heute geltenden Parlamentsgesetzes (ParlG) im Jahre 2003.

Zur Mitwirkung in der Aussenpolitik steht dem Parlament eine Reihe von Instrumenten zur Verfügung. Die Basis zur Beteiligung des Parlaments an der Gestaltung der Aussenpolitik bildet Art. 166 BV. Der Bundesrat besorgt die auswärtigen Angelegenheiten, wobei er gemäss Art. 184 Abs. 1 BV die Mitwirkungsrechte der Bundesversammlung zu wahren hat.

In der Folge werden zuerst die geschichtliche Entwicklung der oben erwähnten Reformschritte dargelegt (Kapitel 2.1.2), gefolgt von einer Darlegung des dem Parlament zur Verfügung stehenden Instrumentariums sowie weiterer Instrumente auf parlamentsrechtlicher Ebene (2.1.3). Auf Art. 152 ParlG wird in einem separaten Kapitel (2.3) eingegangen.

---

<sup>9</sup> Vgl. Anhang 4

### 2.1.2 HISTORISCHE ENTWICKLUNG<sup>10</sup>

Am 29. Juni 1978 formulierte die Studienkommission der eidgenössischen Räte „Zukunft des Parlaments“ im Zusammenhang mit der Information und Konsultation der zuständigen Kommissionen in ihrem Schlussbericht konkrete Vorschläge zur Mitwirkung des Parlaments in der Aussenpolitik im Speziellen.<sup>11</sup> Die Studienkommission stellte fest, dass die Staatsverträge als Folge der intensiveren internationalen Zusammenarbeit an Zahl und Bedeutung ständig zunahmen. Sie begründete ihr Bestreben nach vermehrter Information und Konsultation bei Verhandlungen über Staatsverträge mit Auswirkungen auf den nationalen Rechtskorpus und mit mangelnden Änderungsmöglichkeiten am Vertragstext im Rahmen des parlamentarischen Genehmigungsverfahrens.<sup>12</sup> Daraus folgte die Studienkommission, dass der Bundesrat die zuständigen Kommissionen laufend und rechtzeitig über staatsvertragliche Verhandlungen zu orientieren und deren Wünsche so weit als möglich zu berücksichtigen habe.<sup>13</sup>

1990 reichten Nationalrat Gilles Petitpierre (FDP/GE) und Ständerat René Rhinow (FDP/BL) je eine gleichlautende parlamentarische Initiative (Pa.Iv.) ein, mit der sie eine Reform des Parlamentes im Rahmen der bestehenden institutionellen Ordnung bezweckten.<sup>14</sup> Sie forderten unter anderem eine stärkere Mitwirkung des Parlaments bei der Aussenpolitik durch die Zuweisung erweiterter Kompetenzen, und zwar in Form einer besseren Ausschöpfung der parlamentarischen Kompetenzen, ohne jedoch die verfassungsrechtlichen Zuständigkeiten des Bundesrates anzutasten.<sup>15</sup>

Vor dem Hintergrund einer stetig zunehmenden Verwischung der Grenzen zwischen Aussen- und Innenpolitik und dem verstärkten Einfluss europäischer Rechtsetzung auf die schweizerische Rechtsordnung

<sup>10</sup> Dieses Kapitel stützt sich auf die Vorarbeiten von FRIEDLI 1971 und MISTELI 2008. Es handelt sich dabei um interne, nicht publizierte und öffentlich nicht zugängliche Dokumentationsarbeiten der Parlamentsdienste.

<sup>11</sup> Vgl. BBl 1978 II 996-1216

<sup>12</sup> BBl 1978 II 1018 und 1097

<sup>13</sup> BBl 1978 II 1097

<sup>14</sup> Vgl. 90.228 Pa.Iv. Gilles Petitpierre. Parlamentsreform und 90.229 Pa.Iv. René Rhinow. Parlamentsreform

<sup>15</sup> Vgl. 90.228 Pa.Iv. Gilles Petitpierre. Parlamentsreform und 90.229 Pa.Iv. René Rhinow. Parlamentsreform

schlug die zuständige Kommission des Nationalrates einen verstärkten Konsultationsprozess vor.<sup>16</sup> Sie kam in ihrer Analyse zum Schluss, dass die Gesetzgebungsfunktionen der Bundesversammlung durch den stets zunehmenden Einfluss von staatsvertraglichen Abmachungen auf die hiesige Rechtsordnung ausgehöhlt werden und das Parlament dadurch wesentliche politische Gestaltungsmöglichkeiten verliert. Es genüge nicht, dem Parlament einen völkerrechtlichen Vertrag zur Genehmigung oder einen Bundesbeschluss zur Änderung schweizerischen Rechts zu unterbreiten. Der Einfluss des Parlaments sollte in einem früheren Stadium des Genehmigungsprozesses geltend gemacht werden.<sup>17</sup> Ziel war es, den Bundesrat dazu zu bewegen, mit den aussenpolitischen Kommissionen in einen ständigen Dialog zu treten. Um diesem Anspruch gesetzgeberisch gerecht zu werden, schlug die nationalrätliche Kommission einen neuen Art. 47<sup>bis</sup>a GVG vor.<sup>18</sup> Dieser Reformvorschlag zielte darauf ab, den Bundesrat zu einer regelmässigen, frühzeitigen und umfassenden Orientierung über alle aussenpolitischen Entwicklungen zu verpflichten. Weiter sollten die aussenpolitischen Kommissionen zu bundesrätlichen Verhandlungsmandaten vor deren Festlegung oder Abänderung konsultiert werden – falls internes Recht direkt oder indirekt betroffen war – und danach über die laufenden Verhandlungen informiert werden. Mit dieser Regelung sollte den Kommissionen die Möglichkeit eröffnet werden, auf den Lauf der Verhandlungen Einfluss zu nehmen, ohne die Zuständigkeit des Bundesrates zur Verhandlungsführung in Frage zu stellen. Dem Bundesrat war freigestellt, von den Empfehlungen der Kommissionen abzuweichen; allerdings musste er seine Verhandlungsführung vor den Kommissionen und allenfalls vor den Räten politisch verantworten.<sup>19</sup>

In seiner Stellungnahme vom 3. Juni 1991 räumte der Bundesrat ein, dass die Bundesverfassung im Bereich der Aussenpolitik für Bundesrat und Bundesversammlung teilweise parallele Kompetenzen vorsehe.<sup>20</sup> Er vertrat die Ansicht, dass im Interesse des Landes ein enges Zusammenwirken von Exekutive und Legislative zweifellos von grosser Bedeutung

---

<sup>16</sup> Bericht Kommission NR Parlamentsreform 1991: S. 625

<sup>17</sup> Bericht Kommission NR Parlamentsreform 1991: S. 625

<sup>18</sup> Bericht Kommission NR Parlamentsreform 1991: S. 757; vgl. auch Anhang 3

<sup>19</sup> Bericht Kommission NR Parlamentsreform 1991: S. 650 ff.

<sup>20</sup> Stellungnahme BR Juni 1991 zur Parlamentsreform 1991: S. 820



sei, was jedoch weder zu einer Verwischung der Verantwortlichkeiten führen, noch die Handlungsfähigkeit der Exekutive beeinträchtigen dürfe. Der Bundesrat erklärte sich mit einer Intensivierung des gegenseitigen Informationsaustausches einverstanden, wehrte sich aber gegen die obligatorische Berücksichtigung der Stellungnahmen der ausserpolitischen Kommissionen vor der Erteilung von bundesrätlichen Verhandlungsmandaten. In seinen Augen betrafen diese Reformvorschläge die Befugnisse der Exekutive und würden direkt in die Regierungstätigkeit eingreifen. Insofern würde die verfassungsrechtliche Kompetenzordnung im Bereich der Aussenpolitik – entgegen der Absichtserklärung der zuständigen Kommission – wesentlich verändert.<sup>21</sup>

Aufgrund der Stellungnahme des Bundesrates befasste sich der Nationalrat in der Sommersession 1991 mit einer vom Entwurf seiner Kommission leicht abweichenden Vorlage. Er kam den Vorstellungen des Bundesrates insofern entgegen, als er das Konsultationsverfahren auf die Richt- und Leitlinien eines Verhandlungsmandates einschränkte.<sup>22</sup> Das Plenum beharrte aber darauf, dass die ausserpolitischen Kommissionen konsultiert werden und Stellung nehmen können und nicht nur informiert werden. Ferner stimmte der Nationalrat einem Ergänzungsantrag aus dem Ständerat zu, welcher vorsah, dass die ausserpolitischen Kommissionen andere ständige Kommissionen über Belange informieren, die deren Aufgabenbereich betreffen.<sup>23</sup> Dem revidierten GVG stimmten in den Schlussabstimmungen der Nationalrat mit 146 zu 7 Stimmen und der Ständerat einstimmig (mit 31 Stimmen) zu.<sup>24</sup> Des Weiteren hiessen National- und Ständerat ergänzende Bestimmungen des Geschäftsreglements gut, welche aus den ausserpolitischen und ausserwirtschaftlichen Kommissionen die beiden Aussenpolitischen Kommissionen schufen.<sup>25</sup>

Ende 1992 wurde eine gemeinsame Arbeitsgruppe der APK gebildet, um die Konkretisierung und Umsetzung des neuen Art. 47<sup>bis</sup>a GVG vorzubereiten. Sie hatte den Auftrag, die mit der Gesetzesbestimmung

---

<sup>21</sup> *Stellungnahme BR Juni 1991 zur Parlamentsreform 1991*: S. 820

<sup>22</sup> *MISTELI 2008*: S. 20

<sup>23</sup> *AB 1991 NR 1189-1192*; vgl. auch *Anhang 4*

<sup>24</sup> *AB 1991 NR 2038 und AB 1991 SR 922*

<sup>25</sup> *AB 1991 NR 1195-1197, 2038 und AB 1991 SR 715, 922*

zusammenhängenden Fragen, Probleme sowie Abläufe zu untersuchen und daraus die organisatorischen und verfahrensmässigen Konsequenzen abzuleiten.<sup>26</sup> Die Arbeitsgruppe hielt fest, dass die Einführung des Artikels grundsätzlich nichts an der geltenden verfassungsrechtlichen Kompetenzverteilung zwischen Bundesversammlung und Bundesrat änderte.<sup>27</sup> In ihren Augen kam die Konsultation weder einem Mitentscheid, noch einer rechtlichen Mitverantwortung gleich. Der Bundesrat könne die Stellungnahme der APK zur Kenntnis nehmen und in Würdigung letzterer selbst entscheiden.<sup>28</sup> In ihrem Schlussbericht hielt die Arbeitsgruppe fest, dass zum damaligen Zeitpunkt noch keine definitive Beurteilung der Umsetzung von Art. 47<sup>bis</sup>a GVG gemacht werden könne, da sich Parlament und Bundesrat noch in einem Lern- und Angewöhnungsprozess befänden. Die bis dann gemachten Erfahrungen hätten aber gezeigt, dass entgegen ursprünglichen Befürchtungen die verstärkte Mitwirkung des Parlaments in der Aussenpolitik weder die geltende verfassungsrechtliche Kompetenzverteilung zwischen Parlament und Bundesrat tangiere, noch die Verhandlungsführung des Bundesrates erschwere oder behindere.<sup>29</sup>

Mit der Botschaft über eine neue Bundesverfassung vom 20. November 1996 legte der Bundesrat dem Parlament revidierte Verfassungsbestimmungen vor, die auch die Zuständigkeiten der Bundesversammlung und des Bundesrates im Bereich der Aussenpolitik betrafen.<sup>30</sup> Die Staatspolitischen Kommissionen (SPK) nahmen dazu mit einem Zusatzbericht zur Verfassungsreform vom 6. März 1997 Stellung.<sup>31</sup> Sie vertraten eine andere Ansicht als der Bundesrat, was die aussenpolitischen Zuständigkeiten anbelangt.

Der Bundesrat anerkannte, dass die Verfassung für die Politik im auswärtigen Bereich keine starre Kompetenzaufteilung zwischen ihm und der Bundesversammlung kannte und dass parallele, sich überlagernde Zuständigkeiten die beiden Gewalten zum Zusammenwirken anhalten. Er hielt dennoch fest, dass ihm nach der verfassungsrechtlichen Kon-

---

<sup>26</sup> Vgl. Bericht Arbeitsgruppe Art. 47<sup>bis</sup>a GVG März 1993: S. 1

<sup>27</sup> Vgl. Bericht Arbeitsgruppe Art. 47<sup>bis</sup>a GVG März 1993: S. 4

<sup>28</sup> Vgl. Bericht Arbeitsgruppe Art. 47<sup>bis</sup>a GVG März 1993: S. 8

<sup>29</sup> Vgl. Schlussbericht Arbeitsgruppe Art. 47<sup>bis</sup>a GVG Oktober 1995: S. 8

<sup>30</sup> Botschaft BR 1996 nBV; vgl. Anhang 5

<sup>31</sup> Vgl. Zusatzbericht SPK 1997

zeption der grösste Teil der aussenpolitischen Führung zukomme:<sup>32</sup> Die Führung der Aussenpolitik sei grundsätzlich eine Aufgabe des Regierungsorgans.<sup>33</sup> Ferner habe der Bundesrat Gegenstand und Ausrichtung der schweizerischen Aussenpolitik zu bestimmen und zu koordinieren und für deren Umsetzung zu sorgen. Die SPK vertraten hingegen die Ansicht, dass das Parlament – und nicht wie bisher nur der Bundesrat – über wichtige Zielsetzungen der schweizerischen Aussenpolitik entscheiden sollte. Die Aussenpolitik solle nicht vorwiegend eine exekutive Aufgabe darstellen, auf die das Parlament nur einwirkt – im Gegenteil: Das Parlament solle über wichtige Zielsetzungen der schweizerischen Aussenpolitik entscheiden und damit dem Bundesrat einen verbindlichen Rahmen für die Wahrung seiner aussenpolitischen Kompetenzen setzen.<sup>34</sup>

Mit diesen Neuerungen legten die SPK deutlich dar, dass dies für sie eine „*Akzentverschiebung in der bisherigen Konzeption der aussenpolitischen Kompetenzen*“<sup>35</sup> bedeutete, ohne dabei eine grundsätzliche Neuaufteilung der aussenpolitischen Befugnisse zu provozieren. Der Bundesrat entgegnete diesem Vorschlag, indem er in seiner Stellungnahme vom 9. Juni 1997 die traditionelle Auffassung über die aussenpolitischen Zuständigkeiten in Erinnerung rief. Er qualifizierte den Vorschlag der SPK als Neuerung, die nicht nur deutlich über den Rahmen der Nachführung des geltenden Verfassungsrechts hinausgehe, sondern geradezu einem Paradigmenwechsel in der Konzeption der aussenpolitischen Zuständigkeiten gleichkomme. Überdies würde dieser Vorschlag gewissermassen eine Einführung des Gesetzesvorbehalts in der Aussenpolitik bedeuten.<sup>36</sup> In der Ratsdebatte über Art. 166 BV hielt die Bundesversammlung am Entwurf des Bundesrates fest, gleichzeitig aber auch an ihrem Mitwirkungsrecht bei der Gestaltung der schweizerischen Aussenpolitik in Art. 184 BV.<sup>37</sup>

Mit der seit dem 1. Januar 2000 in Kraft stehenden BV wurde eine Änderung des GVG unumgänglich. Ohne Anpassungen wären Rechtslü-

<sup>32</sup> Botschaft BR 1996 nBV: S. 392 und 416

<sup>33</sup> Botschaft BR 1996 nBV: S. 416

<sup>34</sup> Zusatzbericht SPK 1997: S. 257

<sup>35</sup> Zusatzbericht SPK 1997: S. 281

<sup>36</sup> Stellungnahme BR Juni 1997: S. 1496

<sup>37</sup> Vgl. Anhang 6

cken entstanden, oder es hätten offensichtliche Widersprüche zwischen der neuen Verfassung und dem alten GVG bestanden. In der Folge entschieden sich die SPK für eine Totalrevision, um weitere Partialrevisionen zu vermeiden.<sup>38</sup> In diesem Zusammenhang waren für die APK zwei Aspekte von grosser Bedeutung: einerseits die Verabschiedung eines neuen Artikels über die Information und Konsultation im Bereich der Aussenpolitik auf der Basis von Art. 47<sup>bis</sup>a GVG, der als wesentlicher Bestandteil der Parlamentsreform betrachtet werden kann (Art. 152 ParlG),<sup>39</sup> andererseits das Konzept von Grundsatz- und Planungsbeschlüssen der Bundesversammlung im Rahmen der staatsleitenden Politikgestaltung gemäss Art. 28 und 148 ParlG.<sup>40</sup>

In ihrer Stellungnahme an die SPK-NR zum Vorentwurf für ein Bundesgesetz über die Bundesversammlung vom 31. Januar 2000 (Parlamentsgesetz) beurteilten die APK die bisherigen Erfahrungen mit der Mitwirkung des Parlaments im Bereich der Aussenpolitik und der Anwendung von Art. 47<sup>bis</sup>a GVG als durchaus positiv. Sie betrachteten die Begleitung der bilateralen Verhandlungen mit der EU, aber auch die Organisation der parlamentarischen Beratung der bilateralen Verträge und deren gesetzliche Umsetzung als sehr gutes Beispiel dafür. Ihrer Auffassung nach hatte die verstärkte Mitwirkung des Parlaments weder die Kompetenzverteilung zwischen Bundesversammlung und Bundesrat tangiert, noch die Verhandlungsführung des Bundesrates gegenüber Brüssel erschwert oder behindert. Diese Art der Kooperation zwischen Exekutive und Legislative solle auch in Zukunft fortgeführt werden.

Die APK sahen aber weiteren Handlungsbedarf bei der künftigen Mitwirkung des Parlaments im Bereich der Aussenpolitik aufgrund der Tatsache, dass die Aussenpolitik zusehends mehr innenpolitische Rahmenbedingungen festlegte. Dies bedinge eine engere Zusammenarbeit zwischen Bundesrat, Verwaltung und Parlament und gegenüber den APK eine gezielte Information und Konsultation zu strategisch wichtigen Fragen. Dafür müssten die Mechanismen ausgeweitet und neben der Europapolitik vermehrt auch Fragen der internationalen Finanz- und

---

<sup>38</sup> Bericht SPK-NR März 2001: S. 3472 f.

<sup>39</sup> Bericht SPK-NR März 2011: S. 3603; vgl. auch Anhang 7

<sup>40</sup> MISTELI 2008: S. 30

Währungspolitik sowie zu ausenwirtschaftlichen Themen vorgesehen werden.<sup>41</sup> Zwei parlamentarische Initiativen mit dem Ziel, die Rechte und Pflichten der Bundesversammlung zur Gestaltung der Aussenpolitik vor dem Hintergrund der Kompetenzregelung der revidierten Bundesverfassung (Art. 166 und Art. 184 BV) neu zu formulieren sowie die Vertretung der Schweiz in allen internationalen Institutionen von der Entscheidungsfindung bis hin zur Entscheidungsbewertung gesetzlich abzustützen, wurden mit der Überarbeitung und Neuformulierung von Art. 47<sup>bis</sup> a GVG als erfüllt betrachtet.<sup>42</sup>

Die SPK-NR hielt ihrerseits fest, die Rechtsetzung spiele in der Aussenpolitik eine untergeordnete Rolle, und deshalb erfolge die Politikgestaltung hier weitgehend durch mehr oder minder explizite Konzepte und Grundsatzbeschlüsse ohne rechtsetzenden Charakter. In diesem Sinne empfahl sie, der Verabschiedung zum Aussenpolitischen Bericht einen einfachen Bundesbeschluss beizugeben.<sup>43</sup> In ihrer Stellungnahme an die SPK-NR befanden die APK, sie müsse aufgrund der verfassungsmässigen Ordnung die Zuständigkeiten und den nötigen ausenpolitischen Handlungsspielraum des Bundesrates wahren, falls die Bundesversammlung für Ziele oder Grundsätze im Zusammenhang mit der Gestaltung der Aussenpolitik den einfachen Bundesbeschluss oder einen Bundesbeschluss wählt.<sup>44</sup> Von den APK eingeholte Rechtsgutachten<sup>45</sup> kamen übereinstimmend zum Schluss, dass der Bundesversammlung der einfache Bundesbeschluss oder der dem Referendum unterstehende Bundesbeschluss zur Ausübung ihrer verfassungsrechtlich verankerten Beteiligungs- und Mitwirkungsrechte bei der Gestaltung der Aussenpolitik zur Verfügung stehen. Diese seien aber – entgegen der im Erläu-

<sup>41</sup> Stellungnahme APK-NR/SR Januar 2000: S. 3 f.

<sup>42</sup> Vgl. Pa.Iv. 98.425 Zbinden Hans „Die Schweiz in internationalen Institutionen. Demokratisierung der Strukturen und Verfahren“ sowie Pa.Iv. 99.416 Gysin Remo „Mitgestaltung der Aussenpolitik. Verpflichtung der Bundesversammlung“

<sup>43</sup> Bericht SPK-NR März 2001: S. 3489 ff.

<sup>44</sup> Stellungnahme APK-NR/SR Januar 2000: S. 11

<sup>45</sup> Die von den APK eingesetzten Subkommissionen holten zwei Kurzgutachten ein, einerseits die Stellungnahme des Bundesamtes für Justiz „Aussenpolitik; Mitwirkung des Parlaments in der Form eines einfachen Bundesbeschlusses“ vom 16. März 2000, andererseits jene von Prof. Bernhard Ehrenzeller mit dem Titel „Mitwirkung des Parlaments in der Aussenpolitik. Stellungnahme zu den Wirkungen der einfachen Bundesbeschlüsse“ vom 17. März 2000; vgl. Stellungnahme APK-NR/SR Januar 2000 (Fussnote 5, S. 11.)

ternden Bericht der SPK-NR vom 31. Januar 2000 vertretenen Position<sup>46</sup> – nicht nur politisch, sondern auch rechtlich verbindlich. Diese Position vertrat auch der Bundesrat in seiner Stellungnahme vom 22. August 2001.<sup>47</sup> Die APK waren der Meinung, insbesondere im ausserpolitischen Bereich sei die Planung nicht vorhersehbar, und deshalb solle es zulässig sein, bei veränderten Umständen mit einer entsprechenden Begründung von Aufträgen sowie von Grundsatz- und Planungsbeschlüssen abzuweichen.<sup>48</sup> Schliesslich folgten die eidgenössischen Räte den ursprünglichen Absichten der SPK-NR nur teilweise und stützten im Gegenzug die Haltung der APK und des Bundesrates.<sup>49</sup>

### 2.1.3 INSTRUMENTARIUM DER MITWIRKUNG IN DER AUSSENPOLITIK

Eine substantielle Beeinflussung der Aussenpolitik durch das Parlament ist letztlich nur im Zusammenspiel aller parlamentarischen Instrumente zu erreichen, oder, wie es Ehrenzeller bildlich ausdrückt, seien alle den Parlamentsmitgliedern zur Verfügung stehenden parlamentarischen Instrumente „[...] Mosaiksteinchen, die erst zusammen betrachtet ein wirkungsvolles Ganzes ergeben“.<sup>50</sup>

Die dem Parlament zur Verfügung stehenden Instrumente für die Mitwirkung in der Aussenpolitik können in zwei Kategorien aufgeteilt werden: die ausserpolitisch-spezifischen und die allgemeinen Instrumente. Hier sollen nicht alle Instrumente in extenso dargelegt und kommentiert werden. Vielmehr geht es darum, auf die wichtigsten Instrumente auf Verfassungs- und Gesetzesebene hinzuweisen, denn es gibt nicht ein ideales oder richtiges parlamentarisches Handlungsinstrument. Letztlich zählt, wie auf parlamentarischer Ebene das jeweilige Handlungsinstrument eingesetzt wird.<sup>51</sup>

---

<sup>46</sup> Vorentwurf Bericht SPK Januar 2000: S. 22

<sup>47</sup> Stellungnahme BR August 2001: S. 5443 f.

<sup>48</sup> Stellungnahme APK-NR/SR Januar 2000: S. 12

<sup>49</sup> AB 2001 NR 1369-1370; AB 2002 SR 41

<sup>50</sup> EHRENZELLER 1993: S. 597

<sup>51</sup> EHRENZELLER 1993: S. 596

### 2.1.3.1 AUSSENPOLITISCH-SPEZIFISCHE MITWIRKUNGSINSTRUMENTE

Art. 166 Abs. 1 BV<sup>52</sup> verankert die Beteiligung der Bundesversammlung an der schweizerischen Aussenpolitik. Sie bezieht sich auf die strategische Ebene und stellt eine Grundkompetenz dar, wobei Mitwirkungsinstrumente weder aufgezählt noch definiert werden.<sup>53</sup> Dies impliziert, dass dem Bundesrat aufgrund der Verfassung eine massgebliche Rolle bei der Gestaltung der Aussenpolitik (Lagebeurteilung, Konzeption, Initiierung und Koordination) zukommt, wobei es sich um eine nicht delegierbare Regierungsobliegenheit handelt.<sup>54</sup> Eine – für das Parlament sehr bedeutsame – aussenpolitische Aufgabe der Bundesversammlung ist gemäss Abs. 2 dieser Bestimmung die Genehmigung völkerrechtlicher Verträge.<sup>55</sup> Dabei sind jene Verträge ausgenommen, für deren Abschluss auf Grund von Gesetz oder völkerrechtlichem Vertrag der Bundesrat abschliessend zuständig ist.

Art. 184 BV regelt die Mitwirkungsrechte der Bundesversammlung. Gemäss Abs. 1 trägt der Bundesrat die Hauptverantwortung für die Gestaltung und Umsetzung der schweizerischen Aussenpolitik.<sup>56</sup> Dabei muss er die Mitwirkungsrechte der Bundesversammlung wahren. In anderen Worten: Die operative Führung obliegt dem Bundesrat, während die Bundesversammlung Aufgaben im strategischen Bereich wahrnimmt.

Weitere Instrumente auf verfassungsrechtlicher Stufe wie Rechtsetzungsakte und Beschlüsse (Art. 163 BV), Voranschlag und Ausgabenbeschlüsse (Art. 167 BV) sowie Aufträge (Art. 171 BV) sind ebenfalls in Betracht zu ziehen, aber sie erweisen sich wegen des speziellen Charakters der auswärtigen Angelegenheiten in der Praxis regelmässig als

---

<sup>52</sup> Vgl. Anhang 6

<sup>53</sup> St. Galler Kommentar: S. 2439

<sup>54</sup> BIAGGINI 2007: S. 813

<sup>55</sup> Zwei Beispiele von nicht genehmigten völkerrechtlichen Verträgen sind die vom Bundesrat 1976 unterzeichnete Europäische Sozialcharta, welche das Parlament 2004 durch die Abschreibung der Pa.Iv. 91.419 Fraktion S. „Genehmigung der Europäischen Sozialcharta“ ad acta legte, und das Luftverkehrsabkommen mit Deutschland; vgl. auch BIAGGINI 2007: S. 737

<sup>56</sup> Vgl. Anhang 6

nicht sonderlich geeignete Mittel zur parlamentarischen Einflussnahme auf die Gestaltung der Aussenpolitik.<sup>57</sup>

Im Parlamentsgesetz übernimmt und präzisiert Art. 24<sup>58</sup> unter dem Titel „Mitwirkung in der Aussenpolitik“ die Bestimmungen zu den ausserpolitischen Zuständigkeiten der Bundesversammlung gemäss Art. 166 BV. Die Mitgestaltungsrechte der Bundesversammlung werden in Abs. 1 insofern präzisiert, als die Bundesversammlung die internationale Entwicklung mitverfolgt und bei der Willensbildung über wichtige ausserpolitische Grundsatzfragen und Entscheide mitwirkt. Die parlamentarische Mitwirkung wird somit auf die grundsätzliche und strategische Ebene beschränkt. Vor wichtigen Grundsatzfragen oder Entscheiden im ausserpolitischen Bereich muss der Bundesrat die Bundesversammlung in seine Entscheidungsfindung miteinbeziehen.

Gemäss Abs. 2 genehmigt die Bundesversammlung völkerrechtliche Verträge, soweit der Bundesrat nicht durch Bundesgesetz oder von der Bundesversammlung zum selbständigen Vertragsabschluss ermächtigt ist. Sie genehmigt hingegen die dem Referendum unterliegenden völkerrechtlichen Verträge in Form eines Bundesbeschlusses, andere in Form eines einfachen Bundesbeschlusses (Abs. 3).

Der Bundesrat kann gemäss Art. 7a Abs. 1 Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG)<sup>59</sup> völkerrechtliche Verträge selbständig abschliessen, soweit er durch ein Bundesgesetz oder einen von der Bundesversammlung genehmigten völkerrechtlichen Vertrag dazu ermächtigt ist. Gemäss Abs. 2 geht der Gesetzgeber davon aus, dass im Sinne einer Entlastung der Bundesversammlung von untergeordneten Geschäften der selbständige Vertragsabschluss von völkerrechtlichen Verträgen von beschränkter Tragweite in der Kompetenz des Bundesrates liegt.<sup>60</sup> Der Bundesrat entscheidet dabei unter Beachtung der bisherigen Praxis und der in den Bst. a-d aufgeführten Vertragskategorien im

---

<sup>57</sup> BIAGGINI 2007: S. 737

<sup>58</sup> Vgl. Anhang 7

<sup>59</sup> SR 172.021; vgl. Anhang 8

<sup>60</sup> SÄGESSER 2007: S. 127



Einzelfall, ob es sich um einen Vertrag von beschränkter Tragweite handelt.<sup>61</sup>

Der Begriff „beschränkte Tragweite“ lässt einen weiten Interpretationsrahmen zu, wie die Diskussion über die Pa.Iv. 10.457 Neuregelung des Abschlusses und der Genehmigung von völkerrechtlichen Verträgen von NR Rudolf Joder (SVP/BE) in der SPK-NR gezeigt hat.<sup>62</sup> Diese Pa.Iv. verlangt unter anderem, dass im Gesetz festgelegt wird, in welchen Fällen völkerrechtliche Verträge von beschränkter Tragweite vorliegen. Das Abkommen zwischen der Schweiz und den USA über die Amtshilfe in Sachen UBS zeigte, dass die jeweiligen Kompetenzen des Bundesrates und der Bundesversammlung für den Abschluss und für die Genehmigung völkerrechtlicher Verträge nicht klar abgegrenzt sind. Die SPK-NR möchte verhindern, dass der Bundesrat völkerrechtliche Verträge selbständig abschliesst, die von der Bundesversammlung erlassenen Gesetzesbestimmungen zuwiderläuft.<sup>63</sup> Im gleichen Sinne nahm der Ständerat eine Motion des Nationalrats<sup>64</sup> an, welche den Bundesrat beauftragt, die gesetzlichen Grundlagen so anzupassen, dass er völkerrechtliche Verträge nur selbständig abschliessen kann, soweit er durch ein Bundesgesetz oder einen von der Bundesversammlung genehmigten völkerrechtlichen Vertrag dazu ermächtigt ist. Die mit der Vorberatung betraute APK-SR war der Ansicht, dass es bei Verträgen von beschränkter Tragweite aufgrund der Erfahrungen mit dem Amtshilfeabkommen mit den USA einer Präzisierung der selbständigen Vertragsabschlusskompetenz des Bundesrates bedarf.<sup>65</sup>

Gemäss Art. 7b Abs. 1 RVOG<sup>66</sup> kann der Bundesrat einen völkerrechtlichen Vertrag, für dessen Genehmigung die Bundesversammlung zuständig ist, unter gewissen Bedingungen vorläufig anwenden. Die vorläufige Anwendung eines völkerrechtlichen Vertrages ist von der selbständigen Vertragsabschlusskompetenz des Bundesrates zu unterscheiden.<sup>67</sup> So

---

<sup>61</sup> SÄGESSER 2007: S. 127

<sup>62</sup> Vgl. Medienmitteilung SPK-NR vom 14. Januar 2011

<sup>63</sup> Vgl. Medienmitteilung SPK-NR vom 14. Januar 2011

<sup>64</sup> Vgl. 10.3366 n Mo. Nationalrat (WAK-NR) Rechtsgrundlage für den Abschluss völkerrechtlicher Verträge durch den Bundesrat

<sup>65</sup> Vgl. Kommissionsbericht der APK-SR vom 20. Oktober 2010

<sup>66</sup> SR 172.021, vgl. Anhang 8

<sup>67</sup> SÄGESSER 2007: S. 137

kann ein völkerrechtlicher Vertrag nur dann vorläufig angewendet werden, wenn die Wahrung wichtiger Interessen der Schweiz und eine besondere Dringlichkeit es gebieten. Bevor der Bundesrat einen völkerrechtlichen Vertrag in der Zuständigkeit der Bundesversammlung vorläufig anwendet, muss er gemäss Art. 152 Abs. 3<sup>bis</sup> ParlG die zuständigen Kommissionen konsultieren (vgl. Kapitel 2.3.4), in der Regel die APK. Bei Verträgen in spezifischen Politikbereichen werden aber auch die jeweiligen Fachkommissionen konsultiert.

Weitere im Bereich der Aussenpolitik nicht benutzte Instrumente sind die Grundsatzentscheide und Planungen. Gemäss Art. 28 Abs. 1 ParlG<sup>68</sup> wirkt die Bundesversammlung bei den wichtigen Planungen der Staatstätigkeit mit, indem sie Planungsberichte des Bundesrates berät und zur Kenntnis nimmt (Bst. a), dem Bundesrat Aufträge erteilt, eine Planung vorzunehmen oder die Schwerpunkte einer Planung zu ändern (Bst. b) und Grundsatz- und Planungsbeschlüsse fasst. Letztere werden im Absatz 2 als Vorentscheidungen definiert, die festlegen, dass bestimmte Ziele anzustreben, Grundsätze und Kriterien zu beachten oder Massnahmen zu planen sind. Gemäss Absatz 3 werden Grundsatz- und Planungsbeschlüsse in der Form des einfachen Bundesbeschlusses erlassen. Für Grundsatz- und Planungsbeschlüsse von grosser Tragweite kann die Form des Bundesbeschlusses gewählt werden. Sollte der Bundesrat von Aufträgen oder Grundsatz- und Planungsbeschlüssen abweichen, so hat er dies zu begründen (Abs. 4).

Der parlamentarische Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozess wird durch die staatsleitende Politikgestaltung in Form von Grundsatz- und Planungsbeschlüssen gesteuert, wobei diese Beschlüsse zwar keine Rechtssätze darstellen, aber dennoch von erheblicher politischer Bedeutung sind, indem sie das spätere Resultat massgeblich vorbestimmen. Da im Bereich der Aussenpolitik die Rechtsetzung ohnehin eine geringfügige Rolle spielt, kann hier die Politikgestaltung durch Konzepte und Grundsatzbeschlüsse ohne Rechtsetzungssatzcharakter erfolgen.<sup>69</sup>

Für die in Abs. 3 festgeschriebene Form des einfachen Bundesbeschlusses kann die Volksinitiative „Ja zu Europa“ als Anschauungsbeispiel

---

<sup>68</sup> Vgl. Anhang 7

<sup>69</sup> GRAF in SÄGESSE 2000: S. 112

dienen: Mit seiner Botschaft vom 27. Juni 1999 unterbreitete der Bundesrat der Bundesversammlung einen indirekten Gegenentwurf in der Form eines einfachen Bundesbeschlusses.<sup>70</sup> Dieser sah vor, dass Ziel und Grundsätze des Verfahrens der schweizerischen EU-Integrationspolitik festgehalten werden.<sup>71</sup> Das qualifizierte Verfahren in Form der Beratung eines solchen Entwurfes verleiht dem Resultat eine höhere politische Verbindlichkeit und Legitimation. In diesem Sinne war der Bundesrat überzeugt, dass er mit der EU erfolgsversprechende Verhandlungen führen kann, sollte eine Mehrheit der Bundesversammlung die EU-Integrationspolitik mittragen.<sup>72</sup>

Die rechtliche Verbindlichkeit derartiger Bundesbeschlüsse wird von verschiedenen Autoren unterschiedlich ausgelegt.<sup>73</sup> Die bindende Wirkung eines einfachen Bundesbeschlusses ist nicht mit der eines Bundesgesetzes gleichzusetzen. Seine relative rechtliche Verbindlichkeit ist Voraussetzung dafür, dass dieses Instrument im aussenpolitischen Bereich verwendet wird, für welchen Bundesversammlung und Bundesrat gemeinsam zuständig sind. Die Verbindlichkeit des Bundesbeschlusses im Verhältnis zwischen der Bundesversammlung und dem Bundesrat ist einzig politischer Natur.<sup>74</sup>

Gemäss Art. 148 Abs. 3 ParlG<sup>75</sup> unterbreitet der Bundesrat der Bundesversammlung periodisch einen Bericht zur Aussenpolitik der Schweiz. Dieser wird den APK zur Vorberatung zugewiesen, bevor er durch die Bundesversammlung zur Kenntnis genommen wird.<sup>76</sup> Der mit der simplen Kenntnisnahme wichtiger Planungen und Konzepte des

<sup>70</sup> BBl 1999 3830

<sup>71</sup> GRAF in SÄGESSER 2000: S. 123

<sup>72</sup> GRAF in SÄGESSER 2000: S. 124

<sup>73</sup> Vgl. GRAF in SÄGESSER 2000: S. 128 f.; EHRENZELLER Bernhard, *Legislative Gewalt und Aussenpolitik*, Basel/Frankfurt a.M. 1993; COTTIER Thomas, *Die Rechtsnatur «unverbindlicher» Entwicklungspläne*, ZSR 1984 und LENDI Martin, *Gesamtplanung und Sachplanung*, in: *Staatsorganisation und Staatsfunktion im Wandel*, Festschrift für Kurt Eichenberger, Basel/Frankfurt a.M. 1982

<sup>74</sup> GRAF in SÄGESSER 2000: S. 129 f.

<sup>75</sup> Vgl. Anhang 7

<sup>76</sup> Bis 2007 erschien ca. alle sieben bis zehn Jahre ein Aussenpolitischer Bericht des Bundesrates (Bspw. 00.091 Aussenpolitischer Bericht 2000 oder 07.058 Aussenpolitischer Bericht 2007). Seit 2007 publiziert der Bundesrat eine neue Form des Aussenpolitischen Berichts, welcher eine Zusammenfassung aller periodisch erscheinenden Berichte zur Aussenpolitik darstellt (Bspw. 09.052 Aussenpolitischer Bericht 2009) und entspricht so dem Postulat der APK-SR (06.3417; Wiederkehrende Berichte des Bundesrates an die APK).

Bundesrates verbundene Mangel könnte behoben werden, indem sich die Bundesversammlung dazu vermehrt in Form des einfachen Bundesbeschlusses aussprechen würde, welcher insbesondere für diesen periodisch vorgelegten Bericht ausdrücklich vorgesehen werden kann.<sup>77</sup> Dieses Verfahren hätte auch den Vorteil, dass sich die APK sowie die einzelnen Ratsmitglieder in einem transparenten und demokratischen Entscheidungsprozess zu den einzelnen Elementen der schweizerischen Aussenpolitik äussern könnten.

Die simple Kenntnisnahme hätte zudem nicht den gleichen verfahrensmässigen und politischen Stellenwert wie die Beratung eines einfachen Bundesbeschlusses: Dieses qualifizierte Verfahren sorgt für eine erhöhte politische Verbindlichkeit wichtiger Gesamtkonzeptionen. Da die Aussenpolitik nicht über die „klassische“ Gesetzgebung gesteuert werden kann, stellt der einfache Bundesbeschluss das geeignete Instrument dar, mit dem die Bundesversammlung ihre verfassungsmässige Aufgabe der Mitwirkung im Bereich der Aussenpolitik effektiv und politisch wirksam wahrnehmen kann. Der einfache Bundesbeschluss könnte sich in diesem Sinne somit zum eigentlichen Führungsinstrument der Bundesversammlung im Bereich der Aussenpolitik entfalten.<sup>78</sup>

Neben der Genehmigung von völkerrechtlichen Verträgen gemäss Art. 166 Abs. 2 BV bildet die Kenntnisnahme von Bundesratsberichten durch die Bundesversammlung ein weiteres – ex post – Instrument. Zusätzlich zur Berichterstattung über die Aussenpolitik des Bundesrates zuhanden der Bundesversammlung in Art. 148 Abs. 3 ParlG<sup>79</sup> erstattet der Bundesrat der Bundesversammlung jährlich Bericht über die von ihm, von den Departementen, Gruppen oder Bundesämtern abgeschlossenen Verträge gemäss Art. 48a Abs. 2 RVOG.<sup>80</sup> Mittels dieser Berichterstattung kann die Bundesversammlung ihre Oberaufsicht über Bundesrat und Bundesversammlung wahrnehmen.<sup>81</sup> Die APK nehmen diesen Bericht zur Kenntnis. Falls die APK die Bundesversammlung für den Vertragsabschluss als zuständig erachten, können sie mittels Motion

---

<sup>77</sup> GRAF in SÄGESSER 2000: S. 124

<sup>78</sup> GRAF in SÄGESSER 2000: S. 125 ff.; vgl. auch EHRENZELLER 1993: S. 571

<sup>79</sup> Vgl. Anhang 7

<sup>80</sup> Vgl. Anhang 8

<sup>81</sup> SÄGESSER 2007: S. 463

verlangen, dass der Bundesversammlung ein im Bericht erwähnter Vertrag nachträglich zur Genehmigung unterbreitet wird.<sup>82</sup> Es ist nicht von der Hand zu weisen, dass dieses Mitwirkungsinstrument die Verlagerung der Abschlusskompetenz zugunsten des Bundesrates nicht voll zu kompensieren vermag und dass damit die Mitwirkungsmöglichkeiten geschmälert werden.

Anlässlich der Beratungen zum Bericht des Bundesrates über die abgeschlossenen internationalen Staatsverträge im Jahr 2002 reichte die APK-NR eine Motion ein, die den Bundesrat beauftragte, der Bundesversammlung das „Operative Working Arrangement“ zwischen den Strafverfolgungsbehörden des Bundes und der USA nachträglich zur Genehmigung zu unterbreiten. Die Kommission begründete ihre Motion, indem sie auf den hochsensiblen Bereich der Terrorismusbekämpfung nach den Anschlägen vom 11. September 2001 hinwies: Dieses Abkommen berühre Aspekte wie Bürgerrechte, Datenschutz, Internetüberwachung, Rechtshilfe sowie Gegenseitigkeit und Gleichberechtigung in den Beziehungen der Schweiz zu einer Grossmacht wie die USA. Es sei somit innen- wie aussenpolitisch von grösster Bedeutung und könne nicht als administrativ-technischer Vertrag von beschränkter Tragweite qualifiziert werden. Die sehr weitläufige, im Vertrag verankerte Zusammenarbeit zwischen den Vertragspartnern lasse Fragen aufkommen, die nicht als politisch unumstritten betrachtet werden könnten. Unter dem Gesichtspunkt der Transparenz und der Öffentlichkeit erweise sich deshalb eine Debatte in den Räten im Rahmen des ordentlichen Genehmigungsverfahrens als notwendig.<sup>83</sup>

Der Bundesrat beantragte die Ablehnung der Motion, da er sich gegen eine parlamentarische Genehmigung des Abkommens stellte. Der Nationalrat überwies am 9. März 2004 die Motion mit 144 zu 8 Stimmen, der Ständerat lehnte sie jedoch am 1. Juni 2004 ab.<sup>84</sup> Mit dem Entscheid des Ständerates wurde das „Operative Working Arrangement“ der Bundesversammlung zur nachträglichen Genehmigung nicht unterbreitet.

---

<sup>82</sup> SÄGESSER 2007: S. 464

<sup>83</sup> Vgl. 03.3577 Mo. APK-NR. *Parlamentarische Genehmigung des „Operative Working Arrangement“ zwischen den Strafverfolgungsbehörden des Bundes und den Vereinigten Staaten von Amerika*

<sup>84</sup> Vgl. AB 2004 NR 209 und AB 2004 SR 174

Eine weitere spezifische Domäne im Zuständigkeitsbereich der APK ist die Aussenwirtschaft. In diesem Zusammenhang berichtet der Bundesrat der Bundesversammlung gemäss Art. 10 Abs. 1 des Aussenwirtschaftsgesetzes<sup>85</sup> mindestens einmal jährlich über wichtige Fragen der Aussenwirtschaftspolitik. Der Bericht legt die aussenwirtschaftlichen Ziele der Schweiz dar und zieht jeweils eine aussenwirtschaftliche Bilanz. Ihm sind in der Regel auch Bundesbeschlüsse über die zolltarifarischen Massnahmen und weitere aussenwirtschaftspolitische Geschäfte beigelegt (u.a. Freihandels- und Investitionsschutzabkommen). Als vorberatende Kommissionen erörtern die APK jeweils diesen Bundesratsbericht und nehmen ihn zur Kenntnis, bevor er vom Ratsplenum beraten und ebenfalls zur Kenntnis genommen wird.

Der Bericht wird von den APK mit Blick auf die jeweilige aussenwirtschaftspolitische Lage unterschiedlich intensiv erörtert. In manchen Fällen, insbesondere wenn aussenwirtschaftliche Strategien dargelegt werden oder die Weltwirtschaft in einer Krise steckt, führen die APK Anhörungen mit interessierten Wirtschafts- und Gewerkschaftsverbänden sowie Experten durch.<sup>86</sup> Diese Anhörungen bieten ihnen die Möglichkeit, aussenwirtschaftliche Konzepte und Instrumente mit Vertretern aus der Praxis zu vertiefen und somit ihren Kenntnisstand und ihre Kompetenzen zu erweitern.

Eine letzte Berichterstattung ist in der Verordnung über den Truppeneinsatz zum Schutz von Personen und Sachen im Ausland (VSPA)<sup>87</sup> festgehalten. Diese regelt den Assistenzdienst der Armee zum Schutz von Personen und besonders schutzwürdigen Sachen im Ausland (Art. 1). Gemäss Art. 6 Abs. 1 informiert das für den Einsatz zuständige Departement umgehend die Präsidenten der Sicherheitspolitischen und Ausenpolitischen Kommissionen der Bundesversammlung über die Auslösung, die Ziele, den Verlauf und die Beendigung eines Einsatzes. Die Information der APK-Präsidenten durch das zuständige Departement erfolgt jeweils telefonisch oder schriftlich per Mail.

---

<sup>85</sup> Bundesgesetz vom 25. Juni 1982 über aussenwirtschaftliche Massnahmen (SR 946.201); vgl. Anhang 9

<sup>86</sup> Vgl. Medienmitteilung APK-NR 23. Februar 2010

<sup>87</sup> SR 513.76

### 2.1.3.2 WEITERE ALLGEMEINE MITWIRKUNGSINSTRUMENTE

Weitere allgemeine dem Parlament zur Verfügung stehende Instrumente bieten ebenfalls Mitwirkungsmöglichkeiten auf verschiedenen politischen Ebenen an.

Gemäss Art. 160 Abs. 1 BV steht jedem Ratsmitglied, jeder Fraktion, jeder parlamentarischen Kommission und jedem Kanton das Recht zu, der Bundesversammlung eine Initiative zu unterbreiten. Das in Art. 107 ParlG festgehaltene Vorschlagsrecht eröffnet zudem jedem Ratsmitglied die Möglichkeit, eigene Erlassentwürfe einzureichen oder anzuregen. Erhält eine parlamentarische Initiative die Zustimmung der zuständigen Kommissionen beider Räte, arbeitet gemäss Art. 111 ParlG die Kommission des Rates, in dem die Initiative eingereicht wurde, innert zwei Jahren eine Vorlage aus.

Der Anteil an Gesetzen, die auf Entwürfe parlamentarischer Kommissionen zurückgehen, ist in den vergangenen Legislaturperioden konstant gestiegen. Bei vielen Parlamentsmitgliedern ist dieses Gesetzgebungsinstrument sehr beliebt.<sup>88</sup> Das bereits im vormaligen GVG verankerte Initiativrecht ist unbestrittenermassen das stärkste gesetzgeberische Instrument des Parlaments. Die Bundesversammlung verfügt über kein vergleichbares Mittel zur unmittelbaren und verbindlichen materiellen Beeinflussung von Bundesgesetzen und –beschlüssen. Der Zweck einer Pa.Iv. ist die Initiierung eines politischen Prozesses, mit der der gesetzgeberische sowie politische Aktionsradius des Parlaments erheblich erweitert wird,<sup>89</sup> oder wie es Nationalrat Gerhard Pfister (CVP/ZG) prägnant formuliert: „[...] Dabei handeln sie (die Parlamentsmitglieder, Anm.) durchaus zweckrational: Sie suchen sich die geeigneten Mittel, die geeigneten Waffen, im Duell mit Verwaltung und Regierung, um manchmal, wenn es denn zum Duell kommt, die Hand schneller am Colt zu haben, wenn es nötig ist. [...] Die Parlamentarierin und der Parlamentarier haben nicht viel Macht, aber in der parlamentarischen Initiative manchmal die Hand schneller am Colt.“<sup>90</sup>

---

<sup>88</sup> LÜTHI 2009: S. 363 f.

<sup>89</sup> EHRENZELLER 1993: S. 581

<sup>90</sup> PFISTER 2009: S. 382 f.

Allerdings wird dieses parlamentarische Instrument im ausserpolitischen Bereich eher selten und zudem mit wenig Erfolg benutzt. Seit der Einführung der Pa.Iv. in der heutigen Form im Jahre 1962 wurden sehr wenige ausserpolitische Initiativen aus der Bundesversammlung eingereicht.<sup>91</sup> Die APK-NR nahm in der Legislaturperiode 2003-2007 ganze fünf Vorprüfungen von Pa.Iv. und einer Standesinitiative vor, denen sie allesamt keine Folge gab. Im gleichen Zeitraum beriet die APK-SR eine einzige Pa.Iv. vor.<sup>92</sup> In der Legislaturperiode 2007-2011 waren es in der APK-NR drei Pa.Iv. und eine Kt.Iv., in der APK-SR je eine Pa.Iv. und eine Kt.Iv.. Keiner dieser Initiativen wurde Folge gegeben.<sup>93</sup>

Dass die APK allen Pa.Iv. und Kt.Iv. seit 2003 keine Folge gegeben haben, kann verschiedene Gründe haben. Eine nähere Betrachtung zeigt, dass diese Initiativen jeweils Themen aufgreifen (EU-Beitrittsproblematik, Israel-Palästina-Konflikt oder auch Entwicklungshilfe), welche

<sup>91</sup> EHRENZELLER 1993: S. 582

<sup>92</sup> Vgl. *Legislaturrückblick der 47. Legislaturperiode (2003-2007) der APK-NR*; vgl. auch:

- Pa.Iv. 04.466 Sommaruga Carlo. Von Israel exportierte landwirtschaftliche, gewerbliche oder industrielle Erzeugnisse aus dem Westjordanland oder dem Gazastreifen. Nationales Ein- und Durchfahrverbot.
- Pa.Iv. 04.477 Vischer. Rückzug der Schweiz aus dem EFTA-Abkommen mit Israel.
- Pa.Iv. 05.407 Zisyadis. GATS. Obligatorisches Referendum.
- Pa.Iv. 06.411 Freysinger. Neutralitätskonforme Finanzhilfe an die palästinensischen Gebiete. Im Zusammenhang mit dieser Initiative beschloss die Kommission, ein Postulat einzureichen: 07.3000 Po. APK-NR (06.411): Tätigkeiten der NGO in den palästinensischen Gebieten und in Israel. Dieses Postulat wurde am 22.06.2007 vom Nationalrat angenommen.
- 06.433 Pa.Iv. Fraktion S. Stärkung des Parlaments in der Europapolitik. Die Kommission hatte zunächst der Initiative Folge gegeben, war aber auf ihren Entscheid zurückgekommen, nachdem die APK-SR diesem Entscheid mit einer deutlichen Mehrheit nicht zugestimmt hatte.
- 06.303 Kt.Iv. SZ. Rückzug des Beitrittsgesuchs Schweiz-Europäische Union.

<sup>93</sup> Vgl. für die APK-NR:

- 08.467 Pa.Iv. Fraktion V. Rückzug des EU-Beitrittsgesuchs.
- 08.442 Pa.Iv. Rennwald. Neuer Anlauf für den Beitritt zur Europäischen Union.
- 07.414 Pa. Iv. Schlüer. Schweizer Initiative zur Anpassung der Genfer Konventionen: Die APK-NR beantragte in der Vorprüfung, Folge zu geben. Die APK-S beantragte, ihr keine Folge geben, und die APK-N schloss sich ihr an.
- 08.300 Kt.Iv. GE. Für eine konkrete und direkte Unterstützung der rumänischen Roma durch die Schweiz.

Für die APK-SR:

- 07.414 Pa. Iv. Schlüer. Schweizer Initiative zur Anpassung der Genfer Konventionen.
- 08.300 Kt.Iv. GE. Für eine konkrete und direkte Unterstützung der rumänischen Roma durch die Schweiz.



einen potentiellen polemisch-polarisierenden Zündstoff enthalten und dementsprechend nicht oder nur unter gewissen Konstellationen zu Mehrheiten führen. Die Parlamentsmitglieder stehen immer unter einem gewissen Rechtfertigungszwang, was zur Folge hat, dass sie dieses Instrument auch ohne inhaltlich begründbare Motive zu gebrauchen wissen, wie NR Gerhard Pfister (CVP/ZG) ausführt: „[...] also ich glaube, dass die wichtigsten Gründe, warum eine Parlamentarierin oder ein Parlamentarier zur parlamentarischen Initiative greift, weniger rechtliche, geschweige denn sachlich-inhaltlich begründbare Motive sind, sondern vielmehr Taktik, mit Macht, mit dem realen Umfeld des Bundeshauses zu tun haben, in dem sie oder er sich bewegt“.<sup>94</sup> In diesem Sinne kann davon ausgegangen werden, dass es vielmehr darum geht, in den APK eine politische Diskussion über ein aussenpolitisches Thema auszulösen und – sollte der Initiative keine Folge gegeben werden – auf diese Weise allenfalls zumindest eine Kommissionsmotion oder ein Kommissionspostulat zu erwirken.

Ein regelmässig benutztes Instrument anbietet sich in Form der Motion. Gemäss Art. 120 ParlG beauftragt eine Motion den Bundesrat, der Bundesversammlung einen Entwurf zu einem Erlass vorzulegen oder eine Massnahme zu treffen. Diese Gesetzesbestimmung bringt klar zum Ausdruck, dass es sich um eine verbindliche Handlungsanweisung, einen klaren Auftrag an den Bundesrat handelt. Es liegt somit am Bundesrat und nicht am Parlament, zu handeln.<sup>95</sup> Dieses parlamentarische Instrument wird von den APK rege genutzt, und zwar nicht nur als Druckmittel gegenüber dem Bundesrat, sondern häufig auch als politisches Zeichen für die Öffentlichkeit. So reichte beispielsweise die APK-NR im November 2009 eine Motion ein, die den Bundesrat beauftragte, im Rahmen der bestehenden rechtlichen Grundlagen sämtliche Massnahmen zu treffen, damit libyschen Staatsbürgerinnen und Staatsbürgern keine Visa mehr für die Einreise in die Schweiz erteilt werden.<sup>96</sup> Da die sich rasch verändernden aussenpolitischen Parameter der Libyen-Krise<sup>97</sup>

<sup>94</sup> PFISTER 2009: S. 376

<sup>95</sup> EHRENZELLER 1993: S. 572

<sup>96</sup> Vgl. 09.3978 Mo. (NR) Keine Visa mehr für libysche Staatsangehörige.

<sup>97</sup> Im Juli 2008 wurden in Libyen die Schweizer Geschäftsleute Max Göldi und Rachid Hamdani wegen angeblicher Verstösse gegen Einwanderungs- und andere Gesetze

die jeweiligen Strategien beeinflussten, wurde die Motion am 21. Juni 2010 im Nationalrat bereits wieder zurückgezogen. Sie konnte aber dennoch als aussenpolitisches Zeichen gegenüber der Schweizer Stimmbevölkerung bewertet werden, um ihr zu zeigen, dass auch das Parlament sich mit der Libyen-Krise intensiv befasste.

Ein formal-juristisch weniger starkes Instrument als die Motion ist das Postulat. Mit diesem wird der Bundesrat gemäss Art. 123 ParlG beauftragt, zu prüfen und Bericht zu erstatten, ob ein Entwurf zu einem Erlass der Bundesversammlung vorzulegen oder eine Massnahme zu treffen sei. Mit ihm kann auch ein Bericht über einen anderen Gegenstand verlangt werden. Art. 123 ParlG enthält aber nicht wie beispielsweise Art. 120 ParlG (Motion) eine verbindliche Handlungsanweisung, sondern fordert vom Bundesrat lediglich einen Bericht. Dieser wird von den zuständigen Kommissionen zur Kenntnis genommen und allenfalls, auf Antrag der zuständigen Kommission, im Ratsplenum diskutiert.

Obwohl ein Postulat nicht die gleiche politische Bedeutung wie eine Pa.Iv. oder eine Motion hat, stellt es dennoch ein wichtiges Mittel dar, mit dem die APK ein Thema vertieft behandeln und die verschiedenen Sichtweisen in einer generellen Diskussion mit dem zuständigen Bundesrat, in der Regel mit dem Vorsteher des EDA, erörtern können. Zur Veranschaulichung dienen hier die Diskussionen über den Bericht des Bundesrates zur Auslandschweizerpolitik, der in Erfüllung des Postulats Lombardi (04.3571. Die fünfte Schweiz als Verbindung zur Welt) erstellt wurde. Dabei hörten die APK nebst dem EDA auch Vertreter der Auslandschweizer-Organisation (ASO) an. So wurde den APK zum Thema Aussennetz und Auslandschweizerpolitik nicht nur die Sichtweise des Bundesrates, insbesondere des Aussendepartements, sondern auch diejenige der betroffenen Interessengemeinschaft dargelegt.<sup>98</sup> Die APK beschlossen darauf, diesen Themenkreis im Sinne der Mitwirkungsrechte gemäss Art. 152 Abs. 2 ParlG regelmässig zu verfolgen.

---

*festgesetzt - offenbar eine Vergeltung für die Festnahme von Hannibal Ghadhafi in Genf. Die Krise zwischen der Schweiz und Libyen hielt bis zur Befreiung der zweiten Geisel, M. Göldi, im Sommer 2010 an.*

<sup>98</sup> Vgl. Medienmitteilungen APK-NR 16. November 2010 und APK-SR 18. Januar 2011

Zum Thema „Aussenpolitik“ erfreuen sich die Interpellationen grosser Beliebtheit: Die parlamentarische Geschäftsdatenbank „Curia vista“ listet unter dem Stichwort „Aussenpolitik“ nicht weniger als 220 Interpellationen seit 1984 auf. Verstärkt wird die Aussenwirkung noch, wenn gemäss Geschäftsreglement des Nationalrates (Art. 30 Abs. 1) oder des Ständerates (Art. 26 Abs. 1) die dringliche Behandlung der Interpellation beschlossen wird.<sup>99</sup>

Gemäss Art. 125 ParlG wird der Bundesrat mit einer Interpellation oder einer Anfrage aufgefordert, über Angelegenheiten des Bundes Auskunft zu geben. Mit diesem reinen parlamentarischen Auskunftsrecht können keine Aufträge an den Bundesrat erteilt werden. Mit der Interpellation kann eine Plenumsdebatte, d.h. eine öffentliche Debatte über ein bestimmtes Thema, erreicht werden, was nicht mit einem parlamentarischen Entscheid gleichgesetzt werden kann, aber dennoch eine politische Wirkung gegen aussen mit sich bringt.<sup>100</sup>

Die Frage eines Parlamentsmitgliedes in der Fragestunde stellt, wie die Interpellation, ein weiteres Auskunftsrecht dar. Sie wurde im Jahre 1946 ins Geschäftsreglement des Nationalrates, nicht jedoch des Ständerates aufgenommen, im Jahr 1962 aber mangels Interesse wieder abgeschafft. Im Jahre 1979 führte sie der Nationalrat wieder ein, und seither erfreut sie sich im aussenpolitischen Bereich zunehmender Beliebtheit.<sup>101</sup>

Schliesslich wird die Bundesversammlung gemäss Art. 24 Abs. 4 ParlG ermächtigt, in internationalen parlamentarischen Versammlungen mitzuwirken und die Beziehungen zu ausländischen Parlamenten zu pflegen. Ersteres erfolgt über institutionalisierte Delegationen, welche in der Verordnung der Bundesversammlung über ihre Delegationen in internationalen parlamentarischen Versammlungen und zur Pflege der Beziehungen mit Parlamenten anderer Staaten<sup>102</sup> definiert werden. Die Bundesversammlung unterhält ständige Delegationen, die einen Spezialfall der Kommissionen darstellen, so bei der Europäischen Freihandels-

<sup>99</sup> EHRENZELLER 1993: S. 584

<sup>100</sup> EHRENZELLER 1993: S. 583 ff.

<sup>101</sup> EHRENZELLER 1993: S. 584

<sup>102</sup> Vgl. SR 171.117. *Verordnung über parlamentarische Delegationen, VpDel. Diese Verordnung wird zu diesem Zeitpunkt aufgrund einer Pa.Iv. der APK-SR revidiert (vgl. 09.472 s Pa.Iv. APK-S. Verbesserung der Wirksamkeit und Koordination der internationalen Tätigkeiten der Bundesversammlung).*

assoziaton / Europäisches Parlament (EFTA/EP), der Interparlamentarischen Union<sup>103</sup> (IPU), der Parlamentarischen Versammlung des Europarates<sup>104</sup> (PVER), der Assemblée parlementaire de la Francophonie<sup>105</sup> (APF), der Parlamentarischen Versammlung der OSZE<sup>106</sup> und bei der Parlamentarischen Versammlung der NATO<sup>107</sup> (NATO-PV).

Zu diesem multilateralen Bereich gehören auch nicht ständige Delegationen der Bundesversammlung für die Teilnahme an internationalen Parlamentarierkonferenzen. Dies kann die Teilnahme eines Vertreters einer ständigen Kommission an einer internationalen Fachkonferenz betreffen, aber auch Delegationen, die an quasi institutionalisierten Konferenzen teilnehmen.<sup>108</sup>

Im bilateralen Bereich kommt vor allem dem Austausch von offiziellen Besuchsdelegationen mit anderen Parlamenten grosse Bedeutung zu. Meistens sind es die Ratspräsidien, die sich in Begleitung von Parlamentarierdelegationen gegenseitig besuchen.<sup>109</sup> Die APK führen jedes Jahr pro Kommission eine so genannte Informationsreise durch, wobei nur Delegationen entsandt werden.<sup>110</sup> Solche Delegationsreisen stehen allen Kommissionen zu und müssen durch die jeweiligen Ratsbüros genehmigt werden.

---

<sup>103</sup> Die Interparlamentarische Union (IPU), die seit 1921 ihren Sitz in Genf hat, ist die internationale Vereinigung der Parlamente. Sie wurde bereits 1889 gegründet und ist somit die älteste internationale politische Organisation. Quelle: [www.parlament.ch](http://www.parlament.ch)

<sup>104</sup> Die Parlamentarische Versammlung des Europarates (PVER) ist neben dem Ministerkomitee, dem Kongress der Gemeinden und Regionen Europas und dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte eines der vier Organe des Europarates. Die Schweiz wurde 1963 als 17. Mitglied in den Europarat aufgenommen. Quelle: [www.parlament.ch](http://www.parlament.ch)

<sup>105</sup> Die 1967 gegründete Parlamentarische Versammlung der Frankophonie versteht sich als Spiegel und Zeuge der Vielvölkerkultur in der Frankophonie. Quelle: [www.parlament.ch](http://www.parlament.ch)

<sup>106</sup> Die Parlamentarische Versammlung der OSZE, der vormaligen Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE), wurde im Jahr 1991 in Übereinstimmung mit der Pariser Charta für ein neues Europa von 1990 von den Parlamentsvorsitzenden der Unterzeichnerstaaten der Schlussakte von Helsinki von 1975 gegründet. Quelle: [www.parlament.ch](http://www.parlament.ch)

<sup>107</sup> Die Parlamentarische Versammlung der NATO, ursprünglich Nordatlantische Versammlung genannt, ist eine interparlamentarische Organisation, die seit 1955 den Parlamenten der Mitgliedstaaten die Möglichkeit bietet, sich zu treffen und sich über Sicherheitsprobleme von gemeinsamem Interesse auszutauschen. Quelle: [www.parlament.ch](http://www.parlament.ch)

<sup>108</sup> ZEHNDER 2007: S. 28

<sup>109</sup> ZEHNDER 2007: S. 28

<sup>110</sup> Die APK-NR bildet Delegationen mit maximal acht Mitgliedern und die APK-SR mit maximal sechs Mitgliedern.

Ebenfalls in den bilateralen Bereich der parlamentarischen Aussenpolitik gehören schliesslich die ständigen Delegationen zur Pflege der Beziehungen mit Parlamenten anderer Staaten gemäss Art. 3 der Verordnung über parlamentarische Delegationen (VpDel).<sup>111</sup> Die Bundesversammlung hat für die Nachbarländer der Schweiz je eine ständige Delegation für die Beziehungen zum Deutschen Bundestag, zum österreichischen, zum französischen und zum italienischen Parlament sowie zum Landtag des Fürstentums Liechtenstein konstituiert.

## 2.2 INSTITUTIONELLE VORAUSSETZUNGEN<sup>112</sup>

### 2.2.1 EINLEITUNG

Die „dornenreiche Entstehungsgeschichte“<sup>113</sup> der heutigen Aussenpolitischen Kommissionen des National- und Ständerates widerspiegelt in bemerkenswerter Weise das von gegenseitigem Misstrauen geprägte Spannungsverhältnis zwischen Parlament und Bundesrat in Bezug auf die Kompetenzverteilung in der Aussenpolitik.

Wie Moeri prägnant zusammenfasst, lässt sich *„an der schwierigen und hindernisreichen Entstehungsgeschichte der 1936 eingerichteten Kommission des Nationalrates, an ihrer faktischen Ausschaltung in der Ära Motta, am Widerstand und späteren Einlenken des Ständerates und der Einrichtung einer eigenen aussenpolitischen Kommission im Jahre 1945, an ihrer Aktivierung und am allmählichen Vertrauensgewinn der Kommissionen in ihrem Verhältnis zum Bundesrat in der Ära Petitpierre, an ihrer ‚Emanzipation‘ von der Exekutive und an der Formulierung weitergefasster Aufgaben sowie an ihrem wachsenden Selbstbewusstsein und an der expliziten Anerkennung ihrer Aufgaben durch die Exekutive, insbesondere auch jener zur mitschreitenden Kontrolle, in eindrucksvoller Weise der Wandel ablesen, den Parlament und Bundesrat im Laufe dieses Jahrhunderts in der Interpretation der verfassungs-*

<sup>111</sup> ZEHNDER 2007: S. 29; Verordnung der Bundesversammlung vom 3. Oktober 2003 über ihre Delegationen in internationalen parlamentarischen Versammlungen und zur Pflege der Beziehungen mit Parlamenten anderer Staaten (Verordnung über parlamentarische Delegationen; SR 171.117)

<sup>112</sup> Dieses Kapitel stützt sich auf die Vorarbeiten von FRIEDLI 1971 und MISTELI 2008, vgl. Fussnote 10.

<sup>113</sup> DIEZ in ALTERMATT/GARAMVÖLGYI 1980: S. 435

*rechtlichen Kompetenzverteilung in der Aussenpolitik vollzogen haben*“.<sup>114</sup>

Der Gedanke, eine ständige Kommission für auswärtige Angelegenheiten zu schaffen, wurde erstmals vom Staatsrechtler und Nationalrat Carl Hilty (FDP/SG) in seinem Politischen Jahrbuch der Schweizerischen Eidgenossenschaft aufgeworfen.<sup>115</sup> Auch Hilty konstatierte ein Spannungsverhältnis zwischen Bundesrat und Parlament und zog den Schluss, dass der Ausbau ständiger Parlamentskommissionen einen Gegenpol zur Exekutive und deren Vollzugsorgane darstellte.<sup>116</sup>

## 2.2.2 SCHAFFUNG EINER STÄNDIGEN KOMMISSION FÜR AUSWÄRTIGE ANGELEGENHEITEN DES NATIONALRATS<sup>117</sup>

Die politische Initiative zur Schaffung einer ständigen Kommission für auswärtige Angelegenheiten wurde im Nationalrat ergriffen, und zwar hauptsächlich von sozialdemokratischer Seite.

Am 22. Juni 1917 reichte Nationalrat Jean Sigg (SP/GE) mit der Unterstützung von Nationalrat Horace Micheli (Liberale/GE) ein erstes entsprechendes Postulat ein.<sup>118</sup> Dieser Vorschlag wurde vom Nationalrat indessen abgelehnt. Nationalrat Frédéric Jules de Rabours (Liberale/GE) reichte drei Jahre später eine Motion für die Ausarbeitung eines Gesetzesentwurfs mit demselben Ziel ein.<sup>119</sup> Der Nationalrat überwies im

<sup>114</sup> MOERI 1990: S. 289

<sup>115</sup> BURKHARD 1952: S. 32

<sup>116</sup> BURKHARD 1952: S. 32

<sup>117</sup> Vgl. auch MISTELI 2008: S. 8 f.

<sup>118</sup> Vgl. Anhänge 1 und 2; Anmerkung des Autors: Eine „Herbstsession 1917“, wie im Postulat erwähnt, hat nicht stattgefunden, sondern nur eine vertagte Sommersession. Der Geschäftsbericht des Bundesrates von 1916 wurde im Nationalrat am 3. Oktober 1917 und am 7. Dezember 1917 behandelt. Vermutlich wurde das Postulat Sigg am 3. Oktober behandelt, denn dann wurden die Geschäfte des Politischen Departements behandelt. Das Postulat wird sonst in den offiziellen Quellen nirgends erwähnt. Eine kleine Spur hinterlässt das Postulat in der Berichterstattung des Intelligenzblattes (Anhang 2). Vgl. auch BURKHALTER 1952: S. 32; vgl. auch AB 1936 N 86, Votum von Nationalrat Vallotton auf S. 876.

<sup>119</sup> Übersicht über die Verhandlungen der Bundesversammlung 1903-1922, ordentliche Wintertagung, Dezember 1919, S. 16, Ziff. 101 (1169); vgl. auch BBl 1924 III 1000. Motionstext: „Der Bundesrat wird eingeladen, zu prüfen, ob nicht den eidgenössischen Räten eine Gesetzesvorlage einzureichen sei, die die Schaffung einer ständigen Kommission für auswärtige Angelegenheiten vorsieht.“

Oktober 1920 die Motion als Postulat an den Bundesrat und verlangte einen entsprechenden Bericht.<sup>120</sup>

Da dem Bundesrat der Gedanke einer ständigen Kommission für auswärtige Angelegenheiten offensichtlich nicht gelegen kam, wurde die Verabschiedung dieses Berichtes wiederholt hinausgezögert. Erst nach mehrfachen Interventionen des Nationalrates legte ihn der Bundesrat im November 1924 vor.<sup>121</sup> In seinen Augen bestand der gewichtigste Einwand im verfassungswidrigen Charakter einer parlamentarischen Kommission für auswärtige Angelegenheiten.<sup>122</sup> Gestützt auf staatsrechtliche Expertisen beharrte er auf seiner exklusiven Zuständigkeit für die Führung der auswärtigen Angelegenheiten. Er erachtete die Schaffung eines parlamentarischen Organs mit dem Zweck, die auswärtige Politik des Bundesrates zu überwachen und mit diesem zusammenzuarbeiten, als Eingriff der gesetzgebenden Gewalt in den Zuständigkeitsbereich der vollziehenden Gewalt, was mit den Bestimmungen der Bundesverfassung unvereinbar sei.<sup>123</sup>

Der Bundesrat charakterisierte die operative Führung der Aussenpolitik zudem als Verwaltungstätigkeit. Das Parlament sei auf grundsätzliche Entscheidungen im Zusammenhang mit den völkerrechtlichen Fragen, welche die Existenz des Staates selbst betreffen, und auf die Überwachung der Geschäftsführung zu begrenzen.<sup>124</sup> Demzufolge war der Bundesrat der Auffassung, im Geiste der Bundesverfassung zu handeln, wenn er sich der Schaffung eines parlamentarischen Organs widersetze, dem die Macht gegeben wäre, ihm Wegleitungen für die Führung der auswärtigen Politik zu geben.<sup>125</sup> Er räumte jedoch ein, dass die ständigen parlamentarischen Kommissionen für auswärtige Angelegenheiten einem offenkundigen Bedürfnis entsprachen und dass deren grösster Vorteil darin bestehe, eine engere Tuchfühlung zwischen dem Vollzugsorgan und dem Parlament herzustellen.<sup>126</sup>

---

<sup>120</sup> BURKHARD 1952: S. 32

<sup>121</sup> BURKHARD 1952: S. 32

<sup>122</sup> BBl 1924 III 1009

<sup>123</sup> BBl 1924 III 1014; vgl. auch MISTELI 2008: S. 8

<sup>124</sup> BBl 1924 III 1015

<sup>125</sup> BBl 1924 III 1015

<sup>126</sup> BBl 1924 III 1006-1007

Der Bundesrat kam in seinem Bericht zum Schluss, dass „*die Errichtung einer ständigen parlamentarischen Kommission für Mitverwaltung der auswärtigen Angelegenheiten mittels Gesetz weder möglich noch wünschbar ist [...]*“.<sup>127</sup> Er hielt gleichwohl fest, dass die Tätigkeiten dieser Kommission sich nicht von denjenigen anderer ständigen parlamentarischen Kommissionen unterscheiden und nicht in die Vorrechte der Regierung eingreifen würden.<sup>128</sup>

Der Bericht des Bundesrates wurde im Oktober 1926 vom Nationalrat behandelt, wobei sich der Bundesrat in der Debatte entgegen seiner ursprünglichen Haltung bereit zeigte, eine Kommission mit der alleinigen Funktion zu akzeptieren, sich von ihm nachträglich über seine ausserpolitischen Aktivitäten und sein Vorgehen orientieren zu lassen.<sup>129</sup> Dem Nationalrat lagen dabei zwei Anträge aus der zuständigen vorbereitenden Völkerbundskommission vor: Die Kommissionsmehrheit schlug vor, die bisherige Völkerbundskommission zur ständigen auswärtigen Kommission im Sinne des Bundesrates auszubauen.<sup>130</sup> Die sozialdemokratische Kommissionsminderheit beantragte hingegen die Schaffung einer ständigen Kommission für auswärtige Angelegenheiten, die sich dem Inhalt der Motion de Rabours annäherte.<sup>131</sup> Nach einer lebhaften Debatte beschloss der Nationalrat aufgrund eines Ordnungsantrages von Nationalrat Henri W. Calame (FDP/NE) mit 69 zu 67 Stimmen, vom Bericht ohne weitere Folgen Kenntnis zu nehmen und zur Tagesordnung zurückzukehren.

Im Jahre 1936 nahm Nationalrat Robert Grimm (SP/BE) mit einem Postulat einen neuen Anlauf. Die zuständige Kommission befürwortete dieses Vorhaben und beantragte ihrem Rat einstimmig die Einsetzung einer Kommission für auswärtige Angelegenheiten. Kommissionspräsident Henri Vallotton (FDP/VD) erläuterte die Absicht der Kommission, die temporären und ausserordentlichen Kommissionen für Geschäfte ausserpolitischen Inhalts sowie für internationale Abkommen durch eine ständige Kommission zu ersetzen. Dabei unterstrich er die Tatsache,

---

<sup>127</sup> BBI 1924 III 1017

<sup>128</sup> BBI 1924 III 1016

<sup>129</sup> BURKHARD 1952: S. 33

<sup>130</sup> BURKHARD 1952: S. 33

<sup>131</sup> Vgl. Antragstext der Kommission: AB 1936 NR 876



dass es darum gehe, eine ständige institutionelle Beziehung zwischen Bundesrat und Parlament im Bereich der Aussenpolitik zu etablieren.<sup>132</sup> Nationalrat Grimm begründete den einstimmigen Entscheid der Kommission damit, dass sich die Welt zum damaligen Zeitpunkt in einer ausserordentlich schweren, mit Spannungen und Überraschungsmomenten erfüllten internationalen Lage befand.<sup>133</sup>

Im Rahmen dieser Plenardebatte hoben mehrere bürgerliche und konservative Redner hervor, dass die Initiativen zur Schaffung einer Kommission für auswärtige Angelegenheiten immer aus dem sozialdemokratischen Lager entsprangen.<sup>134</sup> Zur damaligen Zeit waren die Sozialdemokraten im Bundesrat nicht vertreten. Nationalrat Vallotton hielt in seiner Berichterstattung fest, gerade deswegen müsse ein gewisses Mitspracherecht des Parlaments in der Aussenpolitik manchmal auf anderen Wegen gesucht werden.<sup>135</sup> Bundesrat Giuseppe Motta (CVP/TI) legte in seinem Schlussvotum dar, der Bundesrat wersetze sich aus verfassungsrechtlichen Gründen der Schaffung einer ständigen, mit Mitverwaltungsrechten ausgestatteten Kommission basierend auf einem Gesetz. Zur Errichtung einer Kommission für auswärtige Angelegenheiten analog zu den bestehenden Finanz- oder Zollkommissionen wollte er sich basierend auf dem Reglement des Nationalrates aus Gründen der Gewaltentrennung nicht äussern. Dennoch zeigte er sich der Errichtung einer auswärtigen Kommission nicht sonderlich abgeneigt.<sup>136</sup> Dem Antrag der Kommission stimmte der Nationalrat am 23. April 1936 schliesslich mit 90 zu 51 Stimmen zu und schuf so die nationalrätliche Kommission für auswärtige Angelegenheiten mit 13 Mitgliedern.<sup>137</sup>

Nationalrat Willy Bretscher (FDP/ZH) qualifizierte 1966 die Schaffung der nationalrätlichen Kommission rückblickend als „*ersten Schritt zur Normalisierung des Verhältnisses zwischen Bundesversammlung und Bundesrat*“ [kursiv im Originaltext, Anm.] im Bereich der Aussenpolitik und damit als Wiederannäherung der Verfassungspraxis an das Verfas-

---

<sup>132</sup> AB 1936 NR 879

<sup>133</sup> AB 1936 NR 881; vgl. auch *Votum von NR Arnold Saxer (FDP/SG): AB 1936 NR 910*

<sup>134</sup> Vgl. *Votum von NR Robert Tobler (NF/ZH): AB 1936 NR 884*

<sup>135</sup> AB 1936 NR 877

<sup>136</sup> AB 1936 NR 912, vgl. auch *BBl 1924 III 1016*

<sup>137</sup> AB 1936 NR 876 ff.; vgl. auch *Prot. Kommission für auswärtige Angelegenheiten NR 1944*

sungsrecht. In Bretschers Augen waren ihr wenig imponierender Status sowie die bescheidenen Kompetenzen in der Anfangszeit nicht zu unterschätzen, zumal ihre Tätigkeit während den Kriegsjahren sozusagen auf den Nullpunkt sank.<sup>138</sup> Gegen Kriegsende rang sich der Nationalrat zu einer Kompetenzerweiterung durch, indem die Kommission neu „in Fühlungnahme mit dem Chef des Politischen Departements“ einberufen werden konnte. So sollte eindeutig zum Ausdruck kommen, dass die Einberufung der Kommission nicht vom Willen des Vorstehers des Politischen Departements abhängig sei.<sup>139</sup> Der Grundstein zu den heutigen ausenpolitischen Mitwirkungsrechten der Aussenpolitischen Kommissionen war somit gelegt.

### 2.2.3 SCHAFFUNG EINER KOMMISSION FÜR AUSWÄRTIGE ANGELEGENHEITEN DES STÄNDERATES<sup>140</sup>

Im Anschluss an den Entscheid des Nationalrates beschloss die ständerätliche Geschäftsprüfungskommission an ihrer Sitzung vom 29. April 1936, die Meinung des Bundesrates einzuholen, bevor sie die Fragestellung eingehend erörterte. Sie war der Auffassung, dass die Schaffung eines konsultativen Organs der Legislative eine Gefährdung des Prinzips der Gewaltentrennung bedeutete.<sup>141</sup>

In seiner Antwort an die Geschäftsprüfungskommission vom 8. Mai 1936 wies der Bundesrat auf seinen Bericht vom November 1924 hin und unterstrich nochmals, dass er sich einer ständigen Kommission, die basierend auf einem Gesetz mit Mitverwaltungsrechten ausgestattet werden sollte, aus verfassungsrechtlichen Gründen widersetzen würde.<sup>142</sup> Ständerat Ernest Béguin (FDP/NE), Präsident der Geschäftsprüfungskommission, betonte in seiner Berichterstattung im Plenum des Ständerats, dass aufgrund des verfassungsrechtlichen Gleichberechtigungsprinzips beider Kammern der Bundesrat entweder das Büro des Ständerates oder die ständerätliche Geschäftsprüfungskommission einberufen müsste, falls er die nationalrätliche Kommission für auswärtige Angelegenheiten einberufe, um Letztere über eine aus-

---

<sup>138</sup> BRETSCHER in SJPW 1966: S. 43

<sup>139</sup> AB 1945 NR 233-245

<sup>140</sup> Vgl. auch MISTELI 2008 : S. 13 f.

<sup>141</sup> Prot. GPK-SR 1936

<sup>142</sup> Schreiben BR an GPK-SR 1936

senpolitische Fragestellung zu unterrichten. Ebenfalls verwies er auf die Gefahr einer Vermengung der Funktionen und Verantwortungen im Bereich der Aussenpolitik.<sup>143</sup>

Der Ständerat lehnte in der Folge nicht nur die Bildung einer ständigen Kommission für auswärtige Angelegenheiten, sondern auch die Absicht, mit dieser Aufgabe das Büros des Ständerates oder die ständerätliche Geschäftsprüfungskommission zu betrauen, ab. Bundesrat Motta begrüßte in der Plenumsdebatte die konservative Haltung des Ständerates, und das im Gegensatz zu seiner neutralen, sogar eher wohlwollenden Haltung in der nationalrätlichen Debatte.<sup>144</sup> Wie Oeri konstatierte, stellte dies das Ende der im Nationalrat proklamierten wohlwollenden Neutralität des Bundesrates in dieser Frage und zugleich das Ende des Versuchs dar, dem Parlament zu einer etwas besseren Information über aktuelle Problemstellungen und politische Konstellationen in der Aussenpolitik zu verhelfen.<sup>145</sup> Wie einem Schreiben des Chefs der Abteilung für Auswärtiges an die schweizerische Gesandtschaft in Bukarest zu entnehmen ist, zeigte das Politische Departement wenig Willen zu einer unmittelbaren Zusammenarbeit mit der nationalrätlichen Kommission.<sup>146</sup>

Nach dem Ausbruch des Zweiten Weltkrieges amtierten die Vollmachtenkommissionen des National- und Ständerates als Kommissionen für auswärtige Angelegenheiten. Im Angesicht der zu erwartenden Beschlüsse im Nationalrat verschob der Ständerat zu Beginn der Sommersession 1945 einstimmig die Behandlung des Postulats von Ständerat Gottfried Klaus (SP/SO) vom 21. März 1945.<sup>147</sup> Nachdem der Nationalrat die Kompetenzen seiner Kommission für auswärtige Angelegenheiten erweitert hatte, nahm die ständerätliche Vollmachtenkommission an ihrer Sitzung vom 21. August 1945 im Hotel Zermatterhof in Zermatt die im Ständerat sistierte Debatte zum Postulat Klaus wieder auf.<sup>148</sup> Sie war sich einig, dass das Gleichgewicht zwischen den Räten wieder her-

<sup>143</sup> AB 1936 SR 157-158

<sup>144</sup> AB 1936 SR 159; AB 1936 SR 161; AB 1936 SR 163

<sup>145</sup> OERI 1937: S. 70

<sup>146</sup> Vgl. Schreiben Abteilung Auswärtiges an Schweizerische Gesandtschaft Bukarest vom Juni 1936 und Schreiben Abteilung Auswärtiges an Schweizerische Gesandtschaft Bukarest vom Juli 1936 (Quelle: FRIEDLI 1971/Bundesarchiv)

<sup>147</sup> AB 1945 SR 11

<sup>148</sup> Auf Ordnungsantrag von Ständerat Bernard de Weck (Kons./FR), Präsident der Vollmachtenkommission des Ständerates

zustellen sei, und zwar in Form einer zum Nationalrat analogen Kommission. Die Kommissionsmitglieder waren sich lediglich strittig über den Zeitpunkt, d.h. sofort oder erst nach Aufhebung der Vollmachtenkommission.<sup>149</sup> Am 20. September 1945, nach einer ausgedehnten Berichterstattung von Ständerat de Weck,<sup>150</sup> beschloss der Ständerat einstimmig die Schaffung einer ständigen Kommission für auswärtige Angelegenheiten.<sup>151</sup> Wie im Nationalrat 1936 stellte auch dieser Entsch eid einen Meilenstein in den aussenpolitischen Mitwirkungsmöglichkeiten der heutigen Aussenpolitischen Kommissionen dar.

#### 2.2.4 WEITERE ENTWICKLUNGEN DER KOMMISSIONEN FÜR AUSWÄRTIGE ANGELEGENHEITEN DES NATIONAL- UND STÄNDERATES

In der Nachkriegszeit diskutierte die nationalrätliche Kommission in regelmässigen Abständen über ihre Kompetenzen und Aufgaben und musste ihre Mitwirkungsrechte und Zuständigkeiten auch hin und wieder durchsetzen. Sie erwog 1951, dem Plenum eine Revision des Beschlusses vom 19. Juni 1945 mit einer neuen Kompetenzumschreibung vorzuschlagen, um allfälligen Widerstand im Nationalrat und ein Scheitern im Plenum zu vermeiden. Nationalrat Markus Feldmann (SVP/BE) arbeitete aufgrund des Kommissionsbeschlusses vom 12./13. Februar 1951 einen Reglemententwurf aus, welchen die Kommission zuhanden ihres Rates einstimmig verabschiedete.<sup>152</sup>

Die ständerätliche Kommission liess sich in den 1950er Jahren vom Bundesrat regelmässig über die internationalen Aktualitäten informieren. Die Voten der Kommissionsmitglieder deuten darauf hin, dass die Kommission zwar jeweils wenig bis kein Bedürfnis nach einer Konsultation durch den Bundesrat zeigte, dessen regelmässige aussen- und geopolitische Information jedoch sehr schätzte.<sup>153</sup> Eine gemeinsame Sitzung der Kommissionen für auswärtige Angelegenheiten am 26. November 1968 machte deutlich, dass die nationalrätlichen Kommissionsmitglieder im Vergleich zu ihren ständerätlichen Kollegen mehr

---

<sup>149</sup> Prot. Vollmachtenkommission SR 1945

<sup>150</sup> Vgl. AB 1945 SR 52 ff.

<sup>151</sup> AB 1945 SR 85 f.

<sup>152</sup> Vgl. Prot. Kommission für auswärtige Angelegenheiten NR 1951: S. 4

<sup>153</sup> Vgl. Prot. Kommission für auswärtige Angelegenheiten SR 1958

Wert auf eine aktive aussenpolitische Mitwirkung der Kommissionen legten.<sup>154</sup>

In den nachfolgenden Jahren tauchte die Frage der Kompetenzverteilung in der Aussenpolitik zwischen Parlament und Bundesrat immer wieder auf. So lud Nationalrat Pier Felice Barchi (FDP/TI) in einem Postulat vom 22. März 1979 den Bundesrat ein, sie im Hinblick auf eine Neubestimmung der Grenzen der Mitwirkung des Parlaments und seiner Kommissionen gründlich zu prüfen und dabei der Entwicklung der schweizerischen Beziehungen zum Ausland seit der Festlegung dieser Grenzen durch Lehre und Praxis Rechnung zu tragen. Er ersuchte den Bundesrat weiter, eine Expertenkommission einzusetzen und einen Bericht vorzulegen sowie die Massnahmen zu treffen, die sich allenfalls aufdrängten. Der Bundesrat nahm das Postulat entgegen, wies aber gleichzeitig darauf hin, dass er es den zuständigen Kommissionen überlasse, sich mit dieser Frage zu beschäftigen und die nötigen Schlussfolgerungen zu ziehen, was die Form ihrer Information und der Beratungen über die Kompetenzverteilung in der Aussenpolitik betrifft.<sup>155</sup>

Während sich die nationalrätliche Kommission 1972 ein eigenes Kommissionsreglement gab,<sup>156</sup> konnte sich der Ständerat nicht dazu entschliessen. Im Zusammenhang mit einer Motion von Ständerat Carlo Schmid (CVP/AI), welche 1981 eine Verstärkung der parlamentarischen Mitwirkung auf dem Gebiete der Entwicklungszusammenarbeit verlangte, wurde die Idee eines Kommissionsreglements aufgeworfen, jedoch später fallengelassen.<sup>157</sup> Im Rahmen einer grösseren europapolitischen Debatte im Nationalrat im Jahre 1989 verlangten einige Stimmen, den Volksvertretern in der Aussenpolitik mehr Kompetenzen zu gewähren.<sup>158</sup> Ferner verlangte 1990 eine Motion die Neufassung von Art. 85 und 102 BV, um der Bundesversammlung zu ermöglichen, an der Bil-

<sup>154</sup> Vgl. Prot. Kommissionen für auswärtige Angelegenheiten NR/SR 1968

<sup>155</sup> AB 1980 NR 50-51

<sup>156</sup> Reglement Kommission für auswärtige Angelegenheiten NR 1972; vgl. auch MOERI 1990: S. 290

<sup>157</sup> MOERI 1990: S. 290; vgl. auch AB 1981 SR 398; vgl. 80.910 Mo. Schmid. Entwicklungshilfe vom 16. Dezember 1980

<sup>158</sup> AB 1989 NR 2222-2223: vgl. Voten von NR Lilian Uchtenhagen (SP/ZH) und NR Paul Eisenring (CVP/ZH)

zung neuen Staatsvertragswillens von Anfang an bestimmend mitwirken zu können.<sup>159</sup>

## 2.3 INFORMATION UND KONSULTATION GEMÄSS ART. 152 PARLAMENTSGESETZ

### 2.3.1 EINLEITUNG

Bei der parlamentarischen Mitwirkung im Bereich der Aussenpolitik sind mehrere wichtige einschlägige Bestimmungen auf Verfassungs- und Gesetzesstufe anzutreffen. Art. 152 ParlG basiert auf Art. 47<sup>bis</sup> a GVG,<sup>160</sup> der als wesentlicher Bestandteil der Parlamentsreform 1991 betrachtet werden kann. Diese Gesetzesbestimmung erlaubt dem Parlament, auf die Aussenpolitik des Bundesrates in bedeutender Weise einzuwirken, d.h. auf die Willensbildung und Strategie der Exekutive bereits im Vorfeld Einfluss zu nehmen.

### 2.3.2 MEINUNGSAUSTAUSCH UND INFORMATION

Es sei hier vorausgeschickt, dass die allgemeinen Informationsrechte der Bundesversammlung in Art. 150 ParlG verankert und in den Bst. a-d detailliert aufgeführt sind. Diese Rechte sowie ihre Einschränkungen nach Abs. 2 Bst. a und b ergänzen und präzisieren die Information im Bereich der Aussenpolitik nach Art. 152 Abs. 1 und 2 ParlG.

Gemäss Art. 152 Abs. 1 ParlG pflegen die für die Aussenpolitik zuständigen Kommissionen und der Bundesrat den gegenseitigen Kontakt und Meinungs-austausch. Abs. 1 ist somit der auf Gesetzesebene festgehaltene Ausdruck der Tatsache, dass die Zuständigkeiten des Bundesrates und der Bundesversammlung im aussenpolitischen Bereich gegenseitig verschränkt und in mancher Hinsicht komplementär sind. Ferner unterstreicht dieser Absatz, dass ein intensives Zusammenwirken beider Organe unerlässlich ist.<sup>161</sup>

---

<sup>159</sup> 90.326 Mo. NR Théo Portmann (CVP/GR) „Mitwirkung der Gewalten bei der Sicherheits- und Staatsvertragspolitik der Schweiz“ (AB 1991 NR 1508 f.)

<sup>160</sup> Vgl. Anhang 4

<sup>161</sup> Stellungnahme APK-NR/SR Januar 2000: S. 6

Was die für die Aussenpolitik zuständigen Kommissionen anbelangt, so definiert das Parlamentsgesetz im 4. „Kapitel“ Kommissionen des 4. Titels „Organisation der Bundesversammlung“ die Kommissionen, wobei die Legislativkommissionen nicht explizit erwähnt werden. Aufgrund der von den Ratsbüros festgelegten Zuständigkeiten im ausserpolitischen Bereich gemäss Art. 9 Abs. 1 Bst. b und Art. 10 des Geschäftsreglements des Nationalrates (GRN) bzw. Art. 6 Abs. 1 Bst. b und Art. 7 Abs. 1 des Geschäftsreglements des Ständerates (GRS) entspricht die allgemeine Formulierung „für die Aussenpolitik zuständige Kommissionen“ der Definition der APK.<sup>162</sup>

Der erste Satz von Art. 152 Abs. 2 regelt die Informationspflicht des Bundesrates, d.h. eine Bringschuld. Die Adressaten sind die Ratspräsidien, d.h. der Präsident sowie der 1. und 2. Vizepräsident des jeweiligen Rates,<sup>163</sup> sowie die Aussenpolitischen Kommissionen. Der Bundesrat ist gehalten, regelmässig, frühzeitig und umfassend zu informieren. Die Intervalle der Regelmässigkeit, der genaue Zeitpunkt sowie der Umfang der Information werden dabei nicht festgelegt. Die regelmässige Information versteht sich als eine in mehr oder weniger gleichen Abständen wiederholende informative Tätigkeit des Bundesrates gegenüber den Ratspräsidien und den Aussenpolitischen Kommissionen. Die Information muss den erwähnten Adressaten frühzeitig zugestellt werden, damit diese gegebenenfalls ihre Rechte und Pflichten auch rechtzeitig ausüben können. Schliesslich soll ihnen eine umfassende, d.h. vollständige Information zukommen, wobei ihr Gegenstand wichtige ausserpolitische Entwicklungen sind, und zwar solche, die sowohl die schweizerische Aussenpolitik als auch ausserpolitische Vorgänge mit innenpolitischen Implikationen betreffen. Die den besagten Adressaten zugestellten In-

---

<sup>162</sup> Die den APK zum heutigen Zeitpunkt zugewiesenen Sachbereiche sind folgende: Aussenpolitik, Neutralität, Diplomatie, Internationale Beziehungen, internationale Organisationen, Entwicklungshilfe (finanzielle Hilfe, technische Zusammenarbeit, Humanitäre Hilfe), Menschenrechte, Aussenwirtschaftspolitik (APK-SR: inklusive Doppelbesteuerungsabkommen; ohne WTO-Geschäfte und Freihandelsabkommen, diese liegen im Zuständigkeitsbereich der WAK-SR; APK-NR: inklusive Freihandelsabkommen und ohne Doppelbesteuerungsabkommen, diese liegen im Zuständigkeitsbereich der WAK-NR), Beziehungen Schweiz–EU, Beziehungen EFTA–EU, Verträge mit dem Ausland, Währungsfragen (Beziehungen mit dem IWF), Entwicklungshilfe: Handels- und wirtschaftspolitische Massnahmen zugunsten der Entwicklungsländer und Beziehungen der Schweiz zur Weltbank (Stand August 2011); vgl. auch BBl 2001 3603.

<sup>163</sup> Vgl. Art. 31 Bst. d ParlG

formationen über die Tätigkeiten von Bundesrat und Verwaltung in der Aussenpolitik können auch klassifizierter Natur, d.h. vertraulich sein.

Der steigende Einfluss der Aussenpolitik auf die Gesetzgebung und die innenpolitischen Prozesse hat zur Folge, dass neben den APK auch andere Legislativkommissionen über Informationen mit aussenpolitischem Inhalt verfügen müssen. Informationen zuhanden der APK müssen somit auch an die zuständigen Fachkommissionen weitergeleitet werden, und zwar durch die Kommission: Das Kommissionssekretariat wird mit einem Kommissionsentscheid beauftragt, das betreffende Sitzungsprotokoll an die zuständige Fachkommission weiterzuleiten. Mit dem Kommissionsentscheid soll gewährleistet werden, dass das tatsächlich erfolgt und nicht von einer einzigen Person, beispielsweise vom Kommissionspräsidenten, abhängig gemacht wird.<sup>164</sup>

### 2.3.3 KONSULTATION DER APK

Art. 152 Abs. 3 ParlG verpflichtet den Bundesrat, die Aussenpolitischen Kommissionen zu *„wesentlichen Vorhaben sowie zu den Richt- und Leitlinien zum Mandat für bedeutende internationale Verhandlungen [zu konsultieren], bevor er dieses festlegt oder abändert“*. Die Konsultation gilt nicht nur für bilaterale, sondern auch für multilaterale internationale Verhandlungen sowie generell für wesentliche Vorhaben.

Weder in den vorberatenden Kommissionen noch in den beiden Räten wurde darüber diskutiert, was „wesentliche“ Vorhaben oder „bedeutende“ Verhandlungen sind. In ihrem Mitbericht vom Juni 2000 zuhanden der SPK hielten die APK fest, für sie sei von grösster Bedeutung, zu Fragen von grundsätzlicher aussenpolitischer, aussenwirtschaftspolitischer und staatspolitischer Bedeutung, d.h. vor allem zu strategischen Fragen, konsultiert zu werden.<sup>165</sup> Unter dem Ausdruck „wesentliche Vorhaben“ verstehen die APK auch so genanntes „soft law“, also Verhandlungen über internationale Vereinbarungen wie zum Beispiel „NATO – Die Partnerschaft für den Frieden“, mit welchen der Schweiz keine rechtlichen Verpflichtungen auferlegt werden, die aber für die

---

<sup>164</sup> Vgl. Prot. SPK-NR Oktober 2000: S. 23 f.

<sup>165</sup> Vgl. Stellungnahme APK-NR/SR Januar 2000: S. 7



internationale Position der Schweiz dennoch von wesentlicher Bedeutung sind.<sup>166</sup>

Was „wesentliche“ Vorhaben oder „bedeutende internationale Verhandlungen“ sind, kann demzufolge nicht generell abstrakt definiert, sondern muss im Einzelfall von den Kommissionen und vom Bundesrat beurteilt werden. Es liegt demnach in deren Ermessen, zu entscheiden, was „wesentlich“ oder „bedeutend“ ist. Sind sich Bundesrat und Kommissionen über den Inhalt dieser Begriffe nicht einig, können die Kommissionen gestützt auf Art. 152 Abs. 5 ParlG jederzeit eine Konsultation verlangen.<sup>167</sup> Der Begriff „Konsultation“ ist nicht zu eng zu fassen und schliesst ein, dass die Kommissionen dem Bundesrat eine schriftliche oder mündliche Stellungnahme abgeben können, die ihrerseits zustimmend oder ablehnend sein kann. Der Bundesrat hat die Stellungnahme nicht zwingend zu berücksichtigen. Die Konsultationspflicht soll indes so verstanden werden, dass diese den Handlungsspielraum des Bundesrates nicht einschränken darf.<sup>168</sup>

Im zweiten Satz dieses Absatzes wird dem Bundesrat eine weitere Bringschuld auferlegt: Er muss die Aussenpolitischen Kommissionen über den Stand der Realisierung solcher Vorhaben und über den Fortgang der Verhandlungen informieren.

#### 2.3.4 VORLÄUFIGE ANWENDUNG EINES INTERNATIONALEN VERTRAGS

Art. 152 Abs. 3<sup>bis</sup> ParlG ist erst seit 1. April 2005 in Kraft.<sup>169</sup> Er verpflichtet den Bundesrat, die zuständigen Kommissionen zu konsultieren, bevor er einen internationalen Vertrag, für dessen Genehmigung die Bundesversammlung zuständig ist, vorläufig anwendet. Im Gegensatz zum Konsultationsverfahren gemäss Abs. 3 werden hier nicht die APK als direkte Ansprechpartner des Bundesrates eingesetzt, sondern die Bundesversammlung. Die Ratsbüros, allenfalls die Ratspräsidentinnen oder Ratspräsidenten, weisen das Gesuch den zuständigen Legislativkommissionen ihrer Räte zu. Oft handelt es sich dabei um die APK,

<sup>166</sup> Bericht SPK-NR März 2001: S. 3604

<sup>167</sup> Vgl. Notiz Rechtsdienst Mai 2010

<sup>168</sup> Bericht SPK-NR März 2001: S. 3604

<sup>169</sup> Eingefügt durch Ziff. 1 2 des BG vom 8. Oktober 2004 über die vorläufige Anwendung von völkerrechtlichen Verträgen (AS 2005 1245 1246; BBl 2004 761 1017)

doch mit Verträgen in bestimmten Politikbereichen können sich auch die entsprechenden Fachkommissionen befassen.<sup>170</sup> Der Bundesrat hat, analog zum Konsultationsrecht gemäss Abs. 3, die Stellungnahme der Kommission nicht zwingend zu berücksichtigen. Im Falle einer eindeutig negativen Stellungnahme der Bundesversammlung muss er jedoch bei der vorläufigen Anwendung eine nachträgliche Ablehnung des Vertrages in Kauf nehmen. Unter diesen Umständen würde er in der Regel im Interesse der Rechtssicherheit und der ausserpolitischen Glaubwürdigkeit der Schweiz auf die vorläufige Anwendung verzichten.<sup>171</sup> In Bezug auf die vorläufige Anwendung von Staatsverträgen, die der parlamentarischen Genehmigung unterliegen, hat das Parlament im Dezember 2010 eine Motion der Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrates überwiesen, die den Bundesrat beauftragt, dem Parlament eine Änderung von Art. 152 Abs. 3 ParlG vorzulegen, so dass Entscheide des Bundesrates über die vorläufige Anwendung der Zustimmung der zuständigen parlamentarischen Kommissionen bedürfen. Diese Arbeiten sind zum heutigen Zeitpunkt noch im Gange.<sup>172</sup>

### 2.3.5 KONSULTATION DER APK-PRÄSIDENTEN

Art. 152 Abs. 4 ParlG sieht vor, dass der Bundesrat in dringlichen Fällen die Präsidentinnen oder die Präsidenten der APK konsultiert, die ihrerseits ihre Kommissionen umgehend informieren. Mit dieser Bestimmung wird der Tatsache Rechnung getragen, dass im ausserpolitischen Bereich in manchen Fällen äusserst rasch gehandelt werden muss.<sup>173</sup>

Während Abs. 2 und 3 eine Bringschuld des Bundesrates festhalten, sieht Abs. 5 ein Zugsrecht der Kommissionen vor.<sup>174</sup> Die für die Aussenpolitik zuständigen oder auch andere Kommissionen können vom Bundesrat verlangen, dass er sie informiert oder konsultiert. Dieser Absatz stellt klar, dass alle Kommissionen vom Bundesrat verlangen können, informiert oder konsultiert zu werden, wobei sie den gleichen Rahmenbedingungen, welche in den Abs. 2 und 3 definiert werden,

---

<sup>170</sup> Bericht SPK-SR November 2003: S. 773

<sup>171</sup> Bericht SPK-SR November 2003: S. 762 f.

<sup>172</sup> Vgl. 10.3366 Mo. WAK-NR. Rechtsgrundlage für den Abschluss völkerrechtlicher Verträge durch den Bundesrat

<sup>173</sup> Bericht SPK-NR März 2001: S. 3604

<sup>174</sup> Bericht SPK-NR März 2001: S. 3604

unterstehen. Dieser Absatz trägt der Tatsache Rechnung, dass die Außenpolitik einen immer grösseren Einfluss auf die innenpolitische gesetzgeberische Tätigkeit ausübt.

### 3 ANWENDUNG VON ARTIKEL 152 PARLG IN DER PRAXIS

#### 3.1 EINLEITUNG

Die Umsetzung von Art. 152 ParlG unterliegt in der Praxis verschiedenen Einflussfaktoren auf unterschiedlichen Ebenen. Sie spielt sich stets vor dem Hintergrund des Spannungsverhältnisses Bundesrat-Parlament im Bereich der Kompetenzverteilung ab. Jede Partei verteidigt dabei ihre rechtlichen Prärogativen, wägt ihre Interessen ab und schöpft ihren gesetzlichen Handlungsspielraum möglichst weit aus. Die Definition und die Führung der Aussenpolitik auf exekutiver Ebene sind ihrerseits sehr komplex, wie in Anhang 10 graphisch dargestellt wird. Schliesslich hängt die Umsetzung von Art. 152 ParlG vom gegenseitigen Vertrauen zwischen dem Bundesrat und den Kommissionen ab.

Im Gegensatz zur Einführung von Art. 47<sup>bis</sup>a GVG, die von einer aus Kommissionsmitgliedern und Verwaltungsvertretern bestehenden Arbeitsgruppe<sup>175</sup> begleitet wurde, unterzog man die Einführungsphase von Art. 152 ParlG keinem derartigen Monitoring. Der Lern- und Angewöhnungsprozess bei der Umsetzung von Art. 152 ParlG kann in diesem Sinne als „learning by doing“ qualifiziert werden.

#### 3.2 GEGENSEITIGER MEINUNGSAUSTAUSCH UND INFORMATION

##### 3.2.1 ALLGEMEINES

Der in Art. 152 Abs. 1 ParlG festgehaltene gegenseitige Kontakt und Meinungsaustausch zwischen Bundesrat und Aussenpolitischen Kommissionen wird dadurch gepflegt, dass die beiden APK je zwei ordentliche Sitzungen pro Quartal abhalten, an welchen in der Regel der Vorsteher des EDA als Vertreter des Bundesrates teilnimmt. Gegebenenfalls können auch ausserordentliche Sitzungen einberufen werden, um sich über dringende Geschäfte auszutauschen.

---

<sup>175</sup> Vgl. *Zusammensetzung der Arbeitsgruppe in Bericht Arbeitsgruppe 47<sup>bis</sup>a GVG März 1993: Anhang 2*

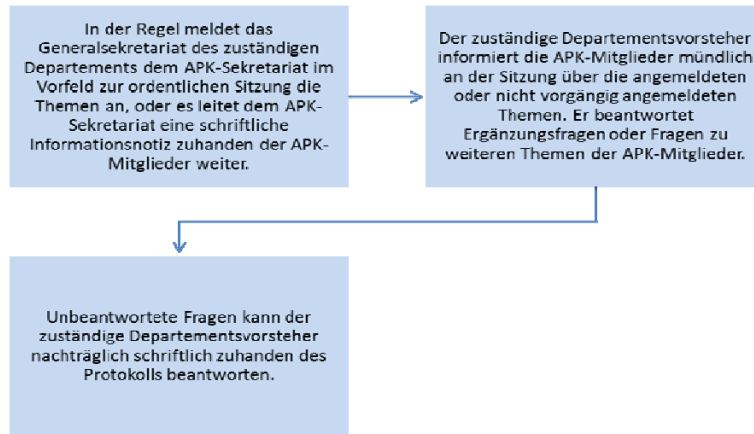
Die in Abs. 2 festgelegte Information der Aussenpolitischen Kommissionen durch den Bundesrat wird grundsätzlich mit Hilfe von drei Gesprächsgefässen umgesetzt: Die wichtigen aussenpolitischen Entwicklungen werden im Rahmen des Traktandums „Aktuelles aus dem EDA“ im Beisein des Vorstehers des EDA erörtert, die wichtigen aussenwirtschaftspolitischen Entwicklungen im Rahmen des Traktandums „Aktuelles aus dem EVD“ im Beisein des Vorstehers des EVD diskutiert und die Europapolitik und deren wichtigen Entwicklungen unter dem Traktandum „Aktuelle europapolitische Themen“ behandelt. Da für die Koordination der Europapolitik das Integrationsbüro zuständig ist, das dem EDA und dem EVD untersteht, sind jeweils beide oder eines der beiden Departemente durch ihren Vorsteher vertreten.

Diese drei wiederkehrenden Traktanden bilden das Rückgrat der Information gemäss Art. 152 Abs. 2 ParlG. Natürlich können weitere themenspezifische Traktanden auf die Tagesordnung einer Kommissions-sitzung aufgenommen werden, was regelmässig vorkommt. So wurde die sogenannte „Libyen-Affäre“ an den APK-Sitzungen separat traktandiert, einerseits wegen der ausserordentlichen politischen Bedeutung des Themas, andererseits weil es den Kommissionen erlaubte, das Thema von anderen aussenpolitischen Aktualitäten getrennt und ausgedehnter zu behandeln.

### **3.2.2 INFORMATION DER AUSSENPOLITISCHEN KOMMISSIONEN**

In der Praxis erfolgt die Information der APK durch den Bundesrat auf zwei verschiedenen Wegen: Der zuständige Bundesrat informiert die Kommission zu einem bestimmten Thema von sich aus; dieser idealtypische Weg entspricht der im Gesetz festgelegten Bringschuld des Bundesrates. Diese Information kann mündlich an der Sitzung mit oder ohne Voranmeldung beim APK-Sekretariat erfolgen oder schriftlich mit der Einreichung einer Informationsnotiz, welche vorgängig dem APK-Sekretariat übergeben und von diesem an die Kommissionsmitglieder verschickt wird. Nötigenfalls kann die Informationsnotiz den Kommissionsmitgliedern an der Sitzung direkt verteilt werden.

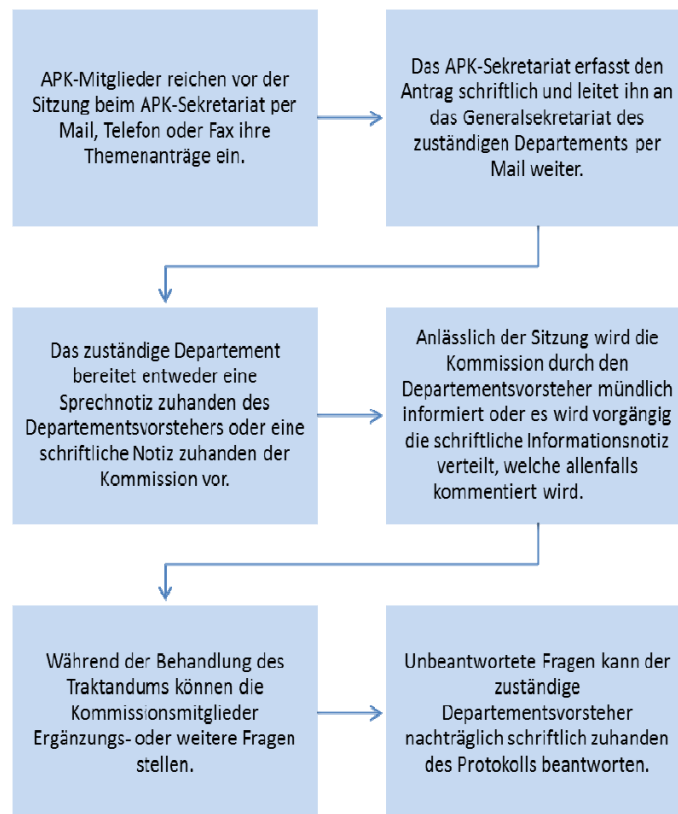
Dieser Ablauf kann schematisch wie folgt dargestellt werden:



Im Gegensatz zur gesetzlich festgelegten „Informationsbringschuld“ des Bundesrates hat sich in den letzten Jahren eine Praxis der „parlamentarischen Informationsholschuld“ entwickelt, welche dem eigentlichen Sinn von Art. 152 Abs. 2 ParlG nicht entspricht. Dieser zweite Weg wird durch die Einreichung von Themenanträgen an den Bundesrat beschritten: Im Vorfeld einer Sitzung reichen die Kommissionsmitglieder beim APK-Sekretariat Fragen und Themenwünsche zu aussenpolitischen Aktualitäten ein.<sup>176</sup> Das APK-Sekretariat leitet diese Anträge den Generalsekretariaten der zuständigen Departemente weiter, damit der zuständige Bundesrat die Themen an der Sitzung mit den Kommissionen erörtern kann. Falls die Themenanträge nicht an einer Sitzung beantwortet werden, wird eine schriftliche Stellungnahme des jeweiligen Departements eingeholt.

Die Abwicklung dieser „parlamentarischen Informationsholschuld“ kann schematisch folgendermassen dargestellt werden:

<sup>176</sup> Vgl. Beispiel eines klassischen Themenantrages für «Aktuelles aus dem EDA»: Anhang 11



### 3.2.3 ANSCHAUUNGSBEISPIEL EINER SYSTEMATISIERUNG DER INFORMATION DER APK

Über europapolitische Aktualitäten werden die APK vom Integrationsbüro auf jede ordentliche Sitzung hin mit einer regelmässig aufdatierten und umfangreichen, in zwei Teile gegliederten Informationstabelle bedient: In einem ersten Teil werden die aktuellen Entwicklungen in den Beziehungen Schweiz-EU dargelegt, im zweiten Teil die wichtigsten Entwicklungen innerhalb der EU aufgezeigt. Um sicherzustellen, dass die Information über die europapolitischen Entwicklungen den Bedürfnissen der Kommissionsmitglieder entspricht, wurde ein zweistufiges

Verfahren entwickelt: In einer ersten Phase wird den Kommissionsmitgliedern die Informationstabelle unter Angabe der Links zu den entsprechenden Internetseiten der EU zugestellt. Basierend auf dieser Auflistung melden die Kommissionsmitglieder dem APK-Sekretariat die Themen an, die sie vertieft erörtern möchten. Über diese ausgewählten Themen erfolgt eine Information und gegebenenfalls eine Diskussion in der Kommission.<sup>177</sup>

Dieses Instrument entwickelte sich aus der Vorberatung der Pa.Iv. der sozialdemokratischen Fraktion „Stärkung des Parlamentes in der Europapolitik“ durch die APK-NR heraus.<sup>178</sup> Die Kommission stimmte am 22. April 2008 einem Antrag zu, welcher das Kommissionspräsidium beauftragte, in Zusammenarbeit mit dem APK-Sekretariat der Kommission Vorschläge zu unterbreiten, wie die Information über die Gesetzgebung in der EU sowie über europapolitische Angelegenheiten im Allgemeinen in den Aussenpolitischen Kommissionen verbessert und systematisiert werden kann, ohne dabei, wie von der Pa.Iv. verlangt, ein neues parlamentarisches Gremium zu schaffen. Der Auftrag hatte zum Ziel, die APK über die Vorgänge innerhalb der EU und über die Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU besser, kontinuierlicher, strukturierter und nachhaltiger zu informieren. Die daraus resultierende ausführliche Informationstabelle wird von den Kommissionsmitgliedern sehr geschätzt und hat sich seit ihrer Einführung als einfaches, aber dennoch sehr effizientes Informations- und Arbeitsinstrument erwiesen.

#### 3.2.4 INFORMATION DER RATSPRÄSIDIEN<sup>179</sup>

Viermal pro Jahr findet ein informelles Treffen zwischen den beiden Ratspräsidenten, den 1. Vizepräsidenten und einer Delegation des Bundesrates statt, an dem als ständiges Traktandum die Information der Ratspräsidenten gemäss Art. 152 Abs. 2 ParlG vorgesehen ist. Neben dem Vorsteher des EDA, der die Ratspräsidenten über ausserpolitische

<sup>177</sup> Vgl. Notiz APK-Sekretariat April 2008

<sup>178</sup> Vgl. 06.443 n Pa.Iv. Fraktion S. Stärkung des Parlamentes in der Europapolitik. Die APK-NR gab in einer ersten Vorberatung der Initiative Folge, kam aber auf ihren Entschluss zurück, als die Kommission des Zweitrats (APK-SR) dieser Initiative mit acht zu zwei Stimmen bei einer Enthaltung keine Folge gab.

<sup>179</sup> Quelle: Diskussion mit dem Generalsekretär der Bundesversammlung, Dr. Christoph Lanz



Themen informiert, nehmen an diesem Treffen der Bundespräsident und der Bundeskanzler sowie – je nach traktandierten Themen – allenfalls ein zusätzlicher Departementsvorsteher teil. Die Parlamentsdienste werden vom Generalsekretär sowie vom Sekretär des Ständerates vertreten. Da es bewusst um ein informelles Treffen geht, wird kein Protokoll geführt, und es werden auch keine Unterlagen zur Aussenpolitik abgegeben.

Die Ratspräsidenten benützen das Treffen jeweils auch, um über die aussenpolitischen Aktivitäten des Parlaments, vor allem über ihre Besuche bei ausländischen Parlamenten, zu informieren.

### 3.2.5 BEURTEILUNG DER INFORMATIONSPRAXIS

Wie im Kapitel 3.2.2 erwähnt, hat sich in den letzten Jahren eine Praxis der „parlamentarischen Informationsholschuld“ eingeschlichen, welche dem eigentlichen Sinn von Art. 152 Abs. 2 ParlG nicht entspricht. In diesem Zusammenhang ist es von Interesse, auf die Initiative für die Information über ein Thema vertieft zu einzugehen, d.h. auf die Frage, ob mehrheitlich der Bundesrat die Initiative ergreift, um die APK über ein bestimmtes aussen-, aussenwirtschafts- oder europapolitisches Thema zu informieren, oder ob es die Kommissionsmitglieder sind, die dem Bundesrat Fragen und Themen zur Beantwortung unterbreiten.

Zu diesem Zweck wurden die Protokolle der Informationsgefässe „Aktuelles EDA“, „Aktuelles EVD“ und „Aktuelles Europapolitik“ der APK-NR und der APK-SR der jeweiligen Sitzungen des 2. Quartals über die letzten sechs Jahre<sup>180</sup> ausgewertet. Die lange Zeitspanne von sechs Jahren sowie die Beschränkung auf das 2. Quartal soll eine Stabilität der Erhebungsdaten garantieren und mögliche Ausschläge der Daten relativieren. Auch wird mit dem Beginn der Zeitspanne im Jahre 2005 eine konstante Praxis in Bezug auf die Anwendung der drei Informationsgefässe nach Inkrafttreten des Parlamentsgesetzes garantiert.

Die damaligen Kommissionspräsidenten führten in den Jahren 2008 und 2009 ein neues Eingabeverfahren der Fragen durch die Kommissionsmitglieder ein: Anträge für die Behandlung von Fragen zu aktuellen

---

<sup>180</sup> Vgl. Anhang 13

Ereignissen sollten bis spätestens 10 Tage vor der Sitzung schriftlich eingereicht werden, damit das zuständige Departement diese vorgängig zur Sitzung schriftlich beantworten konnte. EDA und EVD konnten den APK ebenfalls von sich aus schriftliche Informationen zukommen lassen. An den Sitzungen selbst erfolgten kurze Nachfragen aus der Mitte der Kommissionen und kurze Ergänzungen durch die Vertretung der Departemente. Bei erhöhtem Diskussionsbedarf wurde das Thema an der nächsten Sitzung gesondert traktandiert und vertieft. Kurzfristige Themenanträge seitens der Kommissionsmitglieder oder kurzfristige Themeneingaben seitens der Departemente blieben immer möglich, sollten aber eher eine Ausnahme bleiben. Im Jahre 2009 begann das APK-Sekretariat mit Einwilligung der damaligen Kommissionspräsidenten, alle Themenanfragen der Kommissionsmitglieder schriftlich festzuhalten, um deren koordinierte und lückenlose Behandlung zu garantieren. Mit der methodischen Festlegung einer langen Erhebungszeitspanne wurde somit auch diesen beiden Gegebenheiten Rechnung getragen.

Es gibt keine klaren Anhaltspunkte und keine unverkennbare Prozedur, die es ermöglichen, die Herkunft der Initiative – Bundesrat oder Kommissionsmitglieder – deutlich und präzise festzulegen. Die Auswahlkriterien wurden folgendermassen definiert: Eine bundesrätliche Initiative kann im Text aus den einleitenden Worten des jeweiligen Departementchefs abgeleitet werden (bspw. „Ich möchte Sie informieren...“ oder „Ich danke für die Gelegenheit...“), oder in den Sitzungsprotokollen werden die Themen mitsamt dem Antragstellenden vom Präsidenten erwähnt oder aufgezählt. Basierend auf diesen beiden Auswahlkriterien konnte die folgende Statistik erstellt werden, die zeigt, wie oft welche Seite die Initiative ergriffen hat:

Jeweils APK-Sitzungen des 2. Quartals	Aktuelles EDA		Aktuelles EVD		Aktuelles EUP	
	BR	APK	BR	APK	BR	APK
2005	7	12	4	4	2	1
2006	4	19	5	1	7	8
2007	2	18	1	6	4	4
2008	0	17	2	2	5	22
2009	0	29	0	8	5	9
2010	1	19	4	6	8	7
<b>Total</b>	<b>14</b>	<b>114</b>	<b>16</b>	<b>27</b>	<b>31</b>	<b>51</b>

Auch wenn diese Statistik den Ansprüchen einer quantitativen und qualitativen Statistik nicht gerecht wird, skizziert sie dennoch Tendenzen: So kann festgestellt werden, dass im Zusammenhang mit den aussenpolitischen Aktualitäten (Spalte Aktuelles EDA) die Initiative deutlich vermehrt auf Seiten der APK zu finden ist. Die Ursachen können verschiedenster Natur sein. Grundsätzlich kann das Spannungsfeld zwischen dem Zurückbehalten von vertraulichen Informationen durch den Bundesrat auf der einen Seite und den Informationsbedürfnissen der APK auf der anderen Seite eine plausible Erklärung liefern. Weiter ist es vor dem Hintergrund dieses Spannungsfeldes legitim, sich die Frage zu stellen, wie es um den Willen der Departementsvorsteherin steht, zu informieren, zumal das dafür erforderliche Vertrauensverhältnis zwischen ihr und den APK durch Indiskretionen einschneidend beeinträchtigt werden und zur Folge haben kann, dass der Bundesrat restriktiver und mit vielen Vorbehalten informiert. Dahinter kann aber auch ein Mangel an Kooperations- und Informationswillen seitens der Departementsvorsteherin existieren stecken. Eine weitere Erklärung kann darin bestehen, dass es sehr schwierig ist, die schnelllebigen und komplexen aussenpolitischen Entwicklungen in einer stark vernetzten und globalisierten Welt zu antizipieren und rasch zu erfassen: Der Wert einer In-

formation kann von heute auf morgen abnehmen und demzufolge auch für die APK belanglos werden. Hinzu kommt, dass sich der eher rigide Sitzungskalender der APK für den Austausch von aktuellen und kurzlebigen Informationen nicht sehr eignet.

Im Gegensatz zu den aussenpolitischen Aktualitäten zeigen die Spalten der aussenwirtschafts- und der europapolitischen Aktualitäten (Aktuelles EVD und Aktuelles EUP) eher konvergierende Tendenzen, d.h. die zahlenmässige Herkunft der Initiative für eine Information klappt dort weniger stark auseinander als bei den aussenpolitischen Aktualitäten. Im Zusammenhang mit den aussenwirtschaftspolitischen Themen sind diese Tendenzen einerseits auf einen proaktiveren Informationswillen des zuständigen Bundesrats zurückzuführen. Andererseits sind aussenwirtschaftliche Themen zu einem gewissen Grade weniger der Schnellebigkeit ausgesetzt und entsprechen eher mittel-, ja sogar langfristigen Gegebenheiten und Gesetzmässigkeiten. In Bezug auf die europapolitischen Themen kann die eher ausgewogene Tendenz des Informationswillens seinen Grund darin haben, dass die Europapolitik ein stetig brennendes Thema ist, so dass der Bundesrat ein grosses Interesse an einer proaktiven Information hat. Dabei leistet auch die im Jahre 2008 eingeführte Informationstabelle einen Beitrag zur aktiven und rechtzeitigen Information.

Trotz gewissen positiven Tendenzen geben sich die APK mit der Umsetzung der Informationspflicht des Bundesrates nicht zufrieden. Sie wiesen mehrmals und regelmässig auf die Defizite bei der Verwirklichung der Informationsrechte hin, sei es anlässlich von Kommissionssitzungen, mittels Schreiben an den Bundesrat oder auch öffentlich mittels Pressemitteilungen.<sup>181</sup>

In Bezug auf die Information der Ratspräsidien kann festgestellt werden, dass der Bundesrat von sich aus diejenigen aussenpolitischen Informationen bestimmt, die er für zentral und bedeutungsvoll ansieht. Die Ratspräsidenten hingegen verlangen gelegentlich und, entweder vor oder

---

<sup>181</sup> Vgl. Medienmitteilung APK-NR 21. August 2007

spontan an der Sitzung selbst, eine Information zu einem spezifischen aussenpolitischen Thema.<sup>182</sup>

### 3.3 KONSULTATION DER AUSSENPOLITISCHEN KOMMISSIONEN

#### 3.3.1 ALLGEMEINES

Abs. 3 von Art. 152 ParlG beinhaltet eines der wichtigsten Mitwirkungsrechte des Parlaments. Mit der Konsultation zu den Leit- und Richtlinien zu Mandaten für bedeutende internationale Verhandlungen kann das Parlament seinen Einfluss noch im Vorfeld von Verhandlungen einbringen, ohne dabei die geltende verfassungsrechtliche Kompetenzverteilung zwischen Bundesversammlung und Bundesrat zu tangieren. Diese Prozedur eröffnet zudem dem Bundesrat die Möglichkeit, die politische und parlamentarische Stimmung zu einer bevorstehenden Verhandlung zu evaluieren und so im Vorfeld allenfalls gewisse Verhandlungsparameter anzupassen, denn schliesslich muss der Bundesrat das Endresultat – seinen Bundesbeschluss mit der Ratifikationsermächtigung – im Parlament politisch verantworten können. Dieses politische „Thermometer“ bietet beiden Parteien Vorteile, die als Win-Win-Situation qualifiziert werden können.

Bevor der Bundesrat ein Verhandlungsmandat endgültig verabschiedet, befindet er unter Vorbehalt der Konsultation der Aussenpolitischen Kommissionen über dessen Inhalt. Sodann – und analog zum Informationsprozess gemäss Abs. 2 – unterbreitet er den Aussenpolitischen Kommissionen die Richt- und Leitlinien des besagten Verhandlungsmandats, damit Letztere dazu Stellung nehmen und allenfalls Anträge zuhanden des Bundesrates verabschieden können. Die APK haben aber weder ein Weisungs- noch ein Mitentscheidungsrecht und tragen keine rechtliche Mitverantwortung. Der Bundesrat nimmt die Stellungnahme der APK zur Kenntnis und kann in Würdigung derselben selbst entscheiden (vgl. dazu Kapitel 2.3.3). Die Praxis der Konsultationen hat sich mit gewissen Departementen und Dienststellen sehr gut eingespielt,

---

<sup>182</sup> Quelle: Diskussion mit dem Generalsekretär der Bundesversammlung, Dr. Christoph Lanz

entspricht aber nicht in allen Punkten den gesetzlichen Vorgaben, wie im Folgenden dargelegt wird.

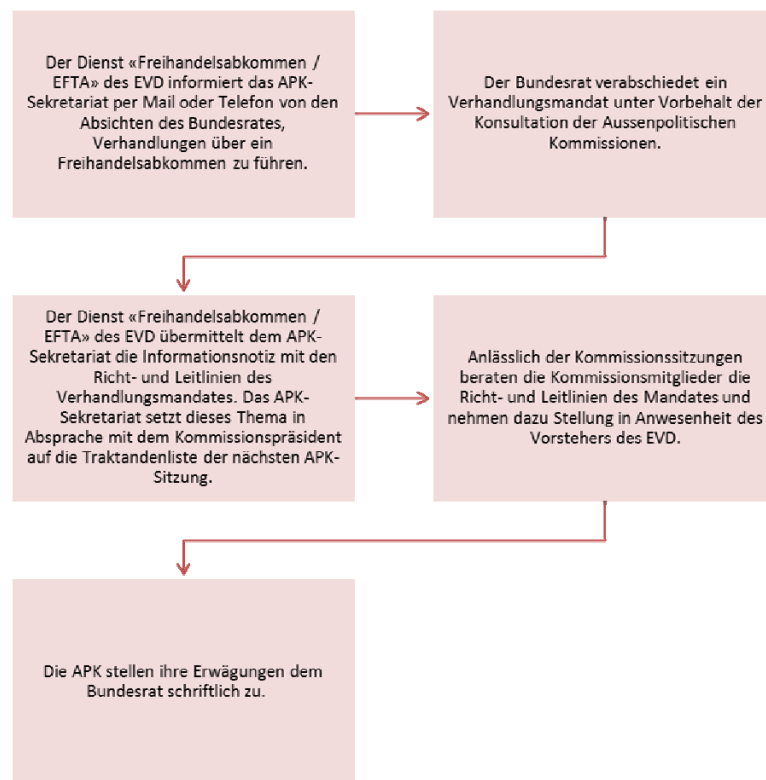
### 3.3.2 KONSULTATIONSPROZESS

Der operationelle Ablauf der Konsultation – die konkrete Prozedur auf administrativer Ebene – kann am Beispiel einer Konsultation zu den Richt- und Leitlinien zu einem Mandat für Verhandlungen über ein Freihandelsabkommen folgendermassen dargelegt werden:

Der Dienst „Freihandelsabkommen / EFTA“ des EVD signalisiert dem APK-Sekretariat frühzeitig die Absicht des Bundesrates, Verhandlungen über ein Freihandelsabkommen mit einem Partnerland aufzunehmen. Dem APK-Sekretariat werden dabei die verschiedenen Zeitpunkte (Datum der Verabschiedung des Mandats durch den Bundesrat, Konsultation der APK, definitive Verabschiedung des Mandats durch den Bundesrat sowie Aufnahme der Verhandlungen) mitgeteilt, damit dieses die Sitzungsplanung zeitgerecht vornehmen kann.

Ungefähr zwei Wochen vor den ordentlichen Sitzungen der APK übermittelt der zuständige Dienst dem APK-Sekretariat eine Informationsnotiz, welche die Richt- und Leitlinien des Mandats darlegt. Die APK nehmen dann in Anwesenheit des Departementsvorstehers des EVD zu den Richt- und Leitlinien Stellung und richten im Nachgang zur Sitzung in der Regel eine schriftliche Stellungnahme mit den Erwägungen der Kommission an den Bundesrat. Unterstützen die Kommissionen die von ihm vorgelegten Richt- und Leitlinien, kann der Bundesrat mit den Verhandlungen beginnen. Haben die Kommissionen hingegen Vorbehalte oder Anträge, befasst sich der zuständige Departementsvorsteher oder allenfalls sogar der Bundesrat nochmals mit dem Verhandlungsmandat und zieht gegebenenfalls die abweichenden Erwägungen der Kommission in seine Überlegungen mit ein, d.h. er muss das betreffende Mandat nochmals traktandieren und es definitiv verabschieden. Ob er das Verhandlungsmandat jedoch im Sinne der Stellungnahme der APK abändert, bleibt dem Bundesrat überlassen.

Zusammenfassend kann der operationelle Ablauf der Konsultation schematisch wie folgt dargestellt werden:



### 3.3.3 ILLUSTRATION DES KONSULTATIONSPROZESSES AN ZWEI KONKRETEN BEISPIELEN

#### 3.3.3.1 EINLEITENDE BEMERKUNGEN

Zwei konkrete Beispiele sollen den Konsultationsprozess illustrieren, um die verschiedenen Aspekte der Konsultation auszuleuchten. Das erste Beispiel betrifft eine Konsultation zu den Richt- und Leitlinien eines Mandats im Hinblick auf Verhandlungen über ein Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der Volksrepublik China. Die APK-NR wird in regelmässigen Abständen zu Mandaten für Verhandlungen

über Freihandelsabkommen konsultiert. In diesem Sinne illustriert dieses Beispiel einen eingespielten und routinierten Prozess, ist aber auch insofern von grösserem Interesse, als die APK-NR dem Bundesrat Anträge unterbreitet hat. Zuvor stimmte die Kommission jeweils den Richt- und Leitlinien zu, ohne zu bestimmten Punkten Stellung zu nehmen und Anträge einzureichen.

Das zweite Beispiel soll eine Konsultation beleuchten, die – neben der Tatsache, dass es nach Auffassung der Kommissionen um ein wichtiges Vorhaben geht – sinnbildlich ist für die Schwierigkeit der Kommissionen und des APK-Sekretariats, über laufende wichtige aussenpolitische Vorhaben des Bundesrats informiert zu sein.

### **3.3.3.2 KONSULTATION ZUM MANDAT FÜR VERHANDLUNGEN ZU EINEM FREIHANDELABKOMMEN ZWISCHEN DER SCHWEIZ UND DER VOLKSREPUBLIK CHINA**

Die APK-NR beschäftigte sich am 15. November 2010 im Rahmen einer Konsultation nach Art. 152 Abs. 3 ParlG mit den Richt- und Leitlinien zu einem Verhandlungsmandat des Bundesrates für ein Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der Volksrepublik China. Im Ständerat wurde die WAK konsultiert, da sie dort für die Behandlung der Freihandelsabkommen zuständig ist.

Mit einem offiziellen Schreiben vom 11. Oktober 2010 übermittelte die damalige Departementsvorsteherin des EVD, Bundesrätin Doris Leuthard, der APK-NR eine vertrauliche Informationsnotiz, welche die Ausgangslage und die Zielsetzungen der Schweiz für die anstehenden Verhandlungen darlegte. Sie ersuchte darin die Kommission, das Geschäft an einer ihrer nächsten ordentlichen Sitzungen zu traktandieren, damit die Verhandlungen im Januar 2011 aufgenommen werden könnten.

An der Sitzung vom 15./16. November 2010 stimmte die APK-NR in Anwesenheit des damals neu gewählten Vorstehers des EVD, Bundesrat Johann Schneider-Ammann, den Eckwerten des Verhandlungsmandats ohne Gegenstimme zu.<sup>183</sup> Sie war der Ansicht, dass das Freihandelsab-

---

<sup>183</sup> Vgl. Medienmitteilung APK-NR 16. November 2010



kommen die Wirtschaftsbeziehungen zu China dynamisieren und für beide Seiten positive Auswirkungen auf Wachstum und Beschäftigung mit sich bringen würde. Die Mehrheit der APK-NR äusserte den Wunsch, dass im bundesrätlichen Verhandlungsmandat zwei Komponenten stärker gewichtet werden: Zum einen hiess die Kommission mit 13 zu 11 Stimmen einen Antrag gut, in das Freihandelsabkommen ein Nachhaltigkeitskapitel zu integrieren. Damit sollte sichergestellt werden, dass sich der Bundesrat an den sogenannten „Best Practice“-Freihandelsabkommen anderer Staaten orientiert und neben der ökonomischen Dimension auch soziale und ökologische Faktoren berücksichtigt. Im Zentrum stand dabei die Einhaltung der Kernarbeitsnormen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) durch beide Vertragsstaaten. Zum anderen nahm die Kommission einen Antrag mit 23 Stimmen bei einer Enthaltung an, welcher verlangte, dass die APK frühzeitig über die landwirtschaftlichen Implikationen des Abkommens informiert werden.<sup>184</sup>

Obschon der zuständige Departementsvorsteher der Sitzung jeweils beiwohnt und die Beratung mitverfolgt, richtet der Kommissionspräsident im Nachgang zur Sitzung eine schriftliche offizielle Stellungnahme der Kommission an ihn. Diese Stellungnahme fasst lediglich die Kommissionsberatung und allfällige Abstimmungen zu gestellten Anträgen zusammen. Dem Bundesrat ist es offengelassen, auf diese Stellungnahme zu reagieren. Er kann dies auf schriftlichem Wege tun oder der Kommission seine Einschätzung über die Informationspflicht gemäss Art. 152 Abs. 2 ParlG darlegen.

Im Ständerat wurde – nicht wie in Art. 152 Abs. 3 ParlG vorgesehen – die APK konsultiert, sondern die Kommission für Wirtschaft und Abgaben, und zwar gemäss Art. 152 Abs. 5 ParlG. Diese stimmte am 22. Oktober 2010 den Richt- und Leitlinien des Mandats zu. Weshalb die APK-SR in diesem Fall nicht konsultiert wurde bzw. selbst auf eine Konsultation verzichtet hat, wird in Kapitel 3.3.4 dargelegt.

---

<sup>184</sup> Vgl. Medienmitteilung APK-NR 16. November 2010

### 3.3.3.3 KONSULTATION ZUM MANDAT ÜBER DIE TEILNAHME DER SCHWEIZ AN DER UNO-KLIMAKONFERENZ IN KOPENHAGEN

Die 15. Klimakonferenz der UNO fand vom 7. bis 18. Dezember 2009 in Kopenhagen statt, in dessen Zentrum die Verhandlungen um eine erweiterte Klimakonvention und ein neues Klimaabkommen standen, das anschliessend an das Kyoto-Protokoll wirksam werden sollte. Die Schweiz als Vertragsstaat des Kyoto-Protokolls plante, an den Verhandlungen dieser bedeutenden Konferenz teilzunehmen.

Im Vorfeld erhielt das APK-Sekretariat vom federführenden UVEK keine Mitteilung im Hinblick auf eine allfällige Konsultation der APK zu einem Verhandlungsmandat. Aufgrund der verschiedenen medial verbreiteten Informationen kam das APK-Sekretariat zum Schluss, dass diese Konferenz einen bedeutenden Verhandlungsprozess darstellte, welcher für die Schweiz aussen- wie innenpolitische Auflagen mit sich bringen würde. Es wies die beiden damaligen APK-Präsidenten<sup>185</sup> auf diesen Umstand hin, worauf diese den Bundesrat in einem gemeinsamen Schreiben darum baten, die APK zum Mandat zu dieser internationalen Verhandlung zu konsultieren.

Die beiden APK wurden daraufhin anlässlich ihrer ordentlichen Sitzungen über die Richt- und Leitlinien des Verhandlungsmandats konsultiert, und beide Kommissionen unterstützten grundsätzlich die Stossrichtung des Mandats.<sup>186</sup> Auch in diesem Fall richteten die beiden Kommissionspräsidenten ein Schreiben an den damaligen Vorsteher des UVEK, Bundesrat Moritz Leuenberger, in dem sie die Erwägungen ihrer jeweiligen Kommission darlegten.

### 3.3.4 ABWEICHUNGEN IN DER KONSULTATIONSPRAXIS

Der Wortlaut von Art. 152 Abs. 3 ParlG ist unmissverständlich: Zu den Richt- und Leitlinien zu Verhandlungsmandaten werden die für die Aussenpolitik zuständigen Kommissionen – in der Regel die Aussenpolitischen Kommissionen – konsultiert. Dennoch gibt es in der Umsetzung dieses Artikels gewisse Abweichungen, wie das Beispiel des Ver-

---

<sup>185</sup> NR Geri Müller (Grüne/AG) für die APK-NR und SR Dick Marty (RL/TI) für die APK-SR

<sup>186</sup> Vgl. Medienmitteilungen der APK-NR 3. November 2009 und APK-SR 9. November 2009 (Punkt 5 der Medienmitteilung).

handlungsmandats zum Freihandelsabkommen Schweiz-China illustriert, bei dem die APK-SR nicht konsultiert wurde. Die Erklärung dieser Abweichung liegt zum grössten Teil in der Definition und Festlegung der Zuständigkeitsbereiche der Legislativkommissionen.

Die Legislativkommissionen haben in erster Linie die Aufgabe, die ihnen von den Ratsbüros<sup>187</sup> zugewiesenen Geschäfte vorzubereiten und ihrem Rat Antrag zu stellen. Weitere Aufgaben sind die regelmässige Verfolgung der gesellschaftlichen und politischen Entwicklungen sowie die Ausarbeitung von Anregungen zur Problemlösung in den ihnen von den Ratsbüros zugewiesenen Sachbereichen der Bundespolitik.

Im Bereich der Freihandelspolitik wurden die Zuständigkeitsbereiche in den jeweiligen Räten zwei verschiedenen Kommissionen zugeteilt, und zwar im Nationalrat der Aussenpolitischen und im Ständerat der Kommission für Wirtschaft und Abgaben. Ein analoger Fall betrifft Doppelbesteuerungsabkommen, für die im Nationalrat die Kommission für Wirtschaft und Abgaben und im Ständerat die Aussenpolitische Kommission zuständig sind.

Die Zuständigkeitsbereiche der Kommissionen haben keinen Einfluss auf die Umsetzung von Art. 152 Abs. 3 ParlG. Dennoch wird in pragmatischer Weise auf eine Konsultation der für die jeweiligen Ratsgeschäfte nicht zuständigen Aussenpolitischen Kommission ausnahmsweise verzichtet. So wurde im Falle des Verhandlungsmandates Schweiz-China die APK-SR nicht konsultiert, da im Ständerat das Endresultat – die Botschaft des Bundesrates sowie der dazugehörige Bundesbeschluss für die Genehmigung des ausgehandelten Freihandelsabkommen – von der WAK-SR vorberaten wurde. Die WAK-SR wird zu diesem Verhandlungsmandat gesetzestechnisch jedoch gemäss Art. 152 Abs. 5 ParlG und nicht gemäss Art. 152 Abs. 3 ParlG konsultiert. Die Kommunikation der entsprechenden Dienststelle sowie das offizielle Begleitschreiben des federführenden Departementsvorste-

---

<sup>187</sup> *Das Büro ist jenes Organ eines Rates, das sich mit dem Verfahren, der Organisation und der Verwaltung des entsprechenden Rates beschäftigt. Die Büros von Nationalrat und Ständerat erstellen das Sessionsprogramm des jeweiligen Rates, ernennen die Kommissionen und Delegationen, weisen ihnen ihre Aufgabenbereiche und die zu behandelnden Geschäfte zu und legen den Zeitplan der Beratungen fest. Quellen: Art. 8 und 9 GRN und Art. 3, 5 und 6 GRS*

hens richten sich wegen der jeweiligen Zuständigkeit für das Geschäft an die APK-NR und die WAK-SR. Die APK-SR wird somit „offiziell“ nicht mit den Unterlagen bedient. Diese Vorgehensweise wird auch im Zusammenhang mit den bundesrätlichen Botschaften zu Doppelbesteuerungsabkommen angewendet. Hier besteht der einzige Unterschied darin, dass für die Doppelbesteuerungsabkommen im Nationalrat die WAK und im Ständerat die APK zuständig sind. Dieses Vorgehen entspricht insofern nicht ganz dem Sinne von Art. 152 ParlG, als bereits die Einführung von Art. 47<sup>bis</sup>a GVG zum Ziel hatte, den Aussenpolitischen Kommissionen den Überblick über alle internationalen Verhandlungen zu eröffnen.

Im Idealfall müssten auf Departementsebene die offiziellen Schreiben der Departementvorsteher und die jeweilige Kommunikation ihrer Generalsekretariate im Sinne von Art. 152 Abs. 3 ParlG immer an beide APK gerichtet werden. Sollte die Konsultation künftige Ratsgeschäfte betreffen, die in den Zuständigkeitsbereich der APK fallen, so würden nur die APK konsultiert. Hätte hingegen die Konsultation ein späteres Ratsgeschäft zum Inhalt, welches in den Zuständigkeitsbereich einer anderen Legislativkommission fällt, so muss das APK-Sekretariat diese Information dem zuständigen Kommissionssekretariat weiterleiten, damit dieses in Absprache mit seinen Präsidenten bzw. Kommissionen die nötigen Vorkehrungen für eine allfällige Konsultation gemäss Art. 152 Abs. 5 ParlG treffen kann. In diesem Falle könnten die APK auf eine Konsultation gemäss Art. 152 Abs. 3 ParlG ausnahmsweise verzichten, sofern die zuständige Fachkommission sich gemäss Abs. 5 konsultieren lässt. Dieser Verzicht sollte auch formell korrekt abgewickelt werden: Die Kommission muss einen Entscheid treffen und sich offiziell äussern, d.h. der Präsident muss dem Bundesrat demzufolge ein offizielles Verzichtsschreiben zustellen. Gemäss der – in diesen bestimmten Fällen – noch sehr jungen Praxis fällt der Kommissionspräsident diesen Entscheid aufgrund seiner Kompetenz, die Tagesordnung der Kommissionssitzungen festzulegen.<sup>188</sup>

Diese abweichende Praxis wird in Zukunft noch weitere Änderungen und Anpassungen erfahren, zumal einerseits die anderen Kommissions-

---

<sup>188</sup> Vgl. Art. 16 Abs. 1 Bst. b GRN und Art. 12 Abs. 1 Bst. b GRS

sekretariate vom APK-Sekretariat für die Konsultationsmöglichkeiten sensibilisiert und andererseits die Zuständigkeitsbereiche auf die Legislatur 2011-2015 hin neu definiert werden sollen. Mit der Neudefinition der Zuständigkeitsbereiche sollen also die bisherigen unterschiedlichen Zuständigkeiten verschiedener Kommissionen in beiden Räten – auch aus Effizienzgründen – abgeschafft werden.

Bei Konsultationen zu sehr technischen und spezifischen Geschäften werden wahrscheinlich die Fachkommissionen vermehrt in den Konsultationsmechanismus gemäss Abs. 5 miteinbezogen. Demzufolge ist auch nicht auszuschliessen, dass die APK bei diesen fachspezifischen Geschäften auf eine Konsultation zunehmend verzichten werden.

### **3.3.5 BEURTEILUNG DER KONSULTATIONSPRAXIS**

Die Komplexität der Definition und Führung der Aussenpolitik, die in Anhang 10 schematisch dargelegt wird, hat einen nicht unbedeutenden Einfluss auf das Konsultationsverfahren gemäss Art. 152 Abs. 3 ParlG. Im Idealfall koordiniert der Bundesrat die Schweizer Aussenpolitik und kanalisiert die unter den erwähnten Gesetzesartikel fallenden Geschäfte, damit diese den APK zur Konsultation unterbreitet werden können. Es ist auch für das EDA schwierig, alle aussenpolitischen Aktivitäten der Departemente zu koordinieren. Obwohl diese Abläufe nicht Gegenstand dieser Arbeit sind, ist es von Bedeutung, ihre Wirkung auf den parlamentarischen Konsultationsablauf zu erwähnen.

Trotz der erwähnten Komplexität auf exekutiver Ebene kann festgehalten werden, dass das Konsultationsverfahren der APK mit dem EVD, im Speziellen mit dem Dienst „Freihandelsabkommen/EFTA“, einwandfrei funktioniert und sich eine Kultur der Zusammenarbeit etabliert hat. Dies entspringt den guten Beziehungen auf administrativer Ebene zwischen dem besagten Dienst und dem APK-Sekretariat. Im gleichen Sinne sei hier auch das Integrationsbüro erwähnt, welches die Europapolitik des Bundes koordiniert. Die stetige, auf Vertrauen basierende gute Zusammenarbeit zwischen den involvierten Dienststellen des IB und dem APK-Sekretariat führt dazu, dass auch die Konsultationen zu europapolitischen Belangen reibungslos ablaufen. Diese Kultur der Zusammenarbeit ist unter anderem auf die Informationsarbeit und die Sensibilisie-

rung der erwähnten Dienststellen für Art. 152 ParlG durch das APK-Sekretariat zurückzuführen.

Was andere Bereiche wie Umweltschutz, Wissenschaft und Forschung, die Justiz oder weitere, nicht a priori in die Zuständigkeit der APK fallende Bereiche anbelangt, hängt vieles von den Informationsrecherchen des APK-Sekretariats ab. Das in Kapitel 3.3.3.3 erwähnte Beispiel der UNO-Klimakonferenz in Kopenhagen ist sinnbildlich für diese Situation.

Seit Inkrafttreten von Art. 152 ParlG stellt das Mandat zu Freihandelsverhandlungen zwischen der Schweiz und China eine der wenigen Ausnahmen dar, in denen es im Rahmen einer Konsultation gemäss Abs. 3 zu konkreten Anträgen zu den Richt- und Leitlinien eines Mandats gekommen ist. Die Richt- und Leitlinien zu Verhandlungsmandaten werden üblicherweise mehrheitlich in zustimmendem Sinne verabschiedet, ohne dass konkrete Änderungen der Verhandlungsparameter vorgeschlagen werden.<sup>189</sup>

In der 47. Legislaturperiode (2003-2007) wurde die APK-NR insgesamt zu zwölf und die APK-SR zu elf Geschäften gemäss Art. 152 Abs. 3 ParlG konsultiert.<sup>190</sup> Die Legislativkommissionen behandelten in der gleichen Legislaturperiode ungefähr 50 Geschäfte, welche einer Konsultation gemäss Art. 152 Abs. 3 ParlG hätten unterzogen werden können. Diese Zahl ist jedoch mit grosser Vorsicht zu geniessen, da es keine offiziellen Statistiken aller wesentlichen Vorhaben und bedeutenden internationalen Verhandlungen gibt.<sup>191</sup> Daraus kann der vorsichtige Schluss gezogen werden, dass rund ein Viertel der Geschäfte den APK zur Konsultation unterbreitet wurden.

---

<sup>189</sup> Vgl. hierzu als umgekehrtes Beispiel das Verhandlungsmandat zu einer Vereinbarung zwischen der Schweiz und der EU betreffend die Zusammenarbeit mit der Europäischen Verteidigungsagentur (EVA): Die APK-NR empfahl dem Bundesrat mit 15 Stimmen zu 7 Stimmen, auf Verhandlungen im Hinblick auf eine künftige Zusammenarbeit mit der EVA zu verzichten. Vgl. auch die Medienmitteilung der APK-NR vom 26. Januar 2010

<sup>190</sup> Vgl. Anhang 12 „Umsetzung von Art. 152 ParlG – Statistiken“

<sup>191</sup> Die Quelle der besagten Geschäfte sind die jeweiligen Legislaturrückblicke der Legislativkommissionen für die 47. Legislatur (2003-2007), vorzufinden auf [www.parlament.ch](http://www.parlament.ch).

Die Zahl von 50 Geschäften ist auch zu relativieren, wenn der jährliche Bericht des Bundesrates über die abgeschlossenen internationalen Staatsverträge als Vergleich beigezogen wird. Der Bundesrat muss nach Art. 48a Abs. 2 RVOG der Bundesversammlung jährlich über die von ihm, von Departementen, Gruppen oder Bundesämtern abgeschlossenen Verträge Bericht erstatten. Dieser Bericht enthält diejenigen Verträge, die der parlamentarischen Genehmigung nicht unterliegen und die von der Schweiz im Laufe des jeweiligen Jahres ohne Ratifikationsvorbehalt unterzeichnet, ratifiziert oder genehmigt wurden oder denen die Schweiz beigetreten ist.

Bei der Zahl der jährlich von der Exekutive eigenhändig abgeschlossenen Verträge ist eine steigende Tendenz zu erkennen, die auch in parlamentarischen Kreisen zu Diskussionen über die Vertragsabschlusskompetenzen von Bundesrat und Parlament führt.<sup>192</sup> Es sei jedoch darauf hingewiesen, dass auch die Konsultationspraxis eine steigende Tendenz aufweist: So wurden die APK in der ersten Hälfte der 48. Legislaturperiode (2007-2009) insgesamt zu 22 Geschäften konsultiert, in der zweiten Hälfte (2010-2011) waren es 21 Geschäfte, insgesamt doppelt so viele wie in der gesamten 47. Legislaturperiode. Diese steigende Tendenz ist darauf zurückzuführen, dass die zuständigen Departemente und Dienststellen der Bundesverwaltung vermehrt für den Konsultationsmechanismus sensibilisiert waren.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass es analog zum Bericht des Bundesrates über die abgeschlossenen internationalen Staatsverträge – für die APK wie für das EDA – von Vorteil wäre, wenn der Bundesrat zu Beginn eines Jahres ein ähnliches Dokument publizieren würde, welches die wichtigen Vorhaben und bedeutenden internationalen Verhandlungen auflistet. Dies würde es den APK erlauben, zu entscheiden, zu welchen Vorhaben sie sich konsultieren lassen wollen. Darüber hinaus könnten auch die anderen Fachkommissionen entscheiden, zu welchen Geschäften sie sich gemäss Art. 152 Abs. 5 ParlG konsultieren lassen wollen. Dieses Instrument könnte nicht zuletzt auch dem EDA bei der Koordination der Aussenpolitik gewisse Vorteile bieten.

---

<sup>192</sup> Vgl. Ausführungen zu Kapitel 2.1.3

### 3.4 GENEHMIGUNG DER VORLÄUFIGEN ANWENDUNG EINES VÖLKERRECHTLICHEN VERTRAGS

Zeichnet sich die vorläufige Anwendung eines völkerrechtlichen Vertrages durch den Bundesrat ab, meldet er diese Absicht an die Bundesversammlung mit einem Schreiben an die Ratspräsidenten an, und die Ratsbüros, allenfalls die Ratspräsidenten, teilen die Konsultation den zuständigen Legislativkommissionen zu. Während der 47. Legislaturperiode wurden die beiden APK in Sinne von Art. 152 Abs. 3bis zu zwei Geschäften konsultiert: Einerseits genehmigten sie die Teilnahme der Schweiz am Programm MEDIA 2007 und andererseits den Briefwechsel zwischen der Schweiz und der Europäischen Atomgemeinschaft betreffend die Schweizer Teilnahme am Fusionsforschungsprojekt ITER. Wie in der Stellungnahme des Bundesrates zur Pa.Iv. „Vorläufige Anwendung von völkerrechtlichen Verträgen“ festgehalten, ist die rein zahlenmässige Bedeutung der vorläufigen Anwendung völkerrechtlicher Verträge eher bescheiden:<sup>193</sup> Ausser den beiden erwähnten Beispielen wurde in der 47. Legislaturperiode keine Fachkommission zu einer vorläufigen Anwendung konsultiert.<sup>194</sup>

### 3.5 KONSULTATION DER APK-PRÄSIDENTEN IN DRINGLICHEN FÄLLEN

Die Konsultation der APK-Präsidenten durch den Bundesrat in dringlichen Fällen wird von den jeweiligen Kommissionspräsidenten wenig geschätzt, und in der Regel erzwingen diese eine Fristverlängerung, damit ihre Kommissionen konsultiert werden können. Die in Kapitel 3.4 zitierten Konsultationen zur vorläufigen Anwendungen der MEDIA-Programme 2007 und des Briefwechsels zwischen der Schweiz und der Europäischen Atomgemeinschaft betreffend die Schweizer Teilnahme am Fusionsforschungsprojekt ITER waren als dringlich vorgesehen. Die beiden damaligen APK-Präsidenten hielten es aber für unabdingbar, dass ihre Kommissionen zu diesen Geschäften Stellung nehmen konnten.

---

<sup>193</sup> Vgl. Stellungnahme BR Februar 2004: S. 1019

<sup>194</sup> Vgl. die Legistaturrückblicke der 47. Legislatur (2003-2007) der Legislativkommissionen auf [www.parlament.ch](http://www.parlament.ch)



In der Tat ist es für die Kommissionspräsidenten nicht einfach, die politische Verantwortung für eine solche Konsultation zu tragen, denn sollte sie einen politisch nicht vertretbaren Ausgang finden, lastet die Verantwortung einzig auf den APK-Präsidenten. Aus diesem Grunde versuchen die APK-Präsidenten bei einem Antrag des Bundesrates für eine dringliche Konsultation, die Konsultationsfrist zu verlängern, damit das gesamte Gremium, d.h. die Aussenpolitischen Kommissionen, Stellung nehmen können.

### **3.6 KONSULTATION DER APK UND ANDERER ZUSTÄNDIGEN KOMMISSIONEN**

Gemäss den Legislaturrückblicken der Legislativkommissionen für die 47. Legislatur (2003-2007) verlangte keine Legislativkommission, gemäss Art. 152 Abs. 5 ParlG konsultiert zu werden. Eine Umfrage bei den Kommissionssekretariaten über allfällige Konsultationen im Rahmen von Art. 152 Abs. 5 ParlG in dieser Periode ergab, dass nur eine Konsultation durchgeführt wurde. Demgegenüber liessen sich die APK-NR und die APK-SR in der ersten Hälfte der 48. Legislatur (2007-2009) je zwei Mal aufgrund dieser Bestimmung konsultieren.<sup>195</sup>

Diese kleine Anzahl an Konsultationen ist auf verschiedene Gründe zurückzuführen. Einerseits sind sie analog zu den im Kapitel 3.2.5 dargelegten Erklärungen auf der exekutiven Ebene zu suchen. Andererseits sind die Informationsflüsse betreffend die Konsultationsmechanismen zwischen den Kommissionssekretariaten noch nicht optimal ausgelegt. Sollte das APK-Sekretariat über eine bevorstehende Konsultation informiert werden, die in den Zuständigkeitsbereich einer anderen Legislativkommission fällt, so muss es das betroffene Sekretariat konsequenterweise darüber informieren. Dann kann sich die Fachkommission der Konsultation annehmen, und die APK kann allenfalls auf eine Konsultation verzichten. Ferner müssen die Kommissionssekretariate der Fachkommissionen für dieses Recht vermehrt sensibilisiert werden, damit sie im Verkehr mit dem zuständigen Departement darauf hinweisen können.

---

<sup>195</sup> Vgl. Anhang 12

Wie diese Prozedur in optimaler Weise ablaufen kann, zeigt das Beispiel einer Konsultation im Bereich der Sozialversicherungen, die „Dritte Aktualisierung von Anhang II zum Freizügigkeitsabkommen Schweiz-EU (FZA) betreffend die Koordinierung der nationalen Sozialversicherungssysteme“: Das APK-Sekretariat informierte das Sekretariat der Kommissionen für soziale Sicherheit und Gesundheit (SGK) über die bevorstehende Konsultation durch das Eidgenössische Departement des Innern, da der Konsultationsinhalt eindeutig in ihren Zuständigkeitsbereich fiel. Die SGK verzichteten aber schliesslich auf eine Konsultation gemäss Art. 152 Abs. 5 ParlG, und die APK ihrerseits wurden gemäss Art. 152 Abs. 3 konsultiert.

Dieses Vorgehen, d.h. die rasche Information der weiteren zuständigen Kommissionssekretariate durch das APK-Sekretariat, könnte in Zukunft allenfalls zu mehr Konsultationen gemäss Art. 152 Abs. 5 ParlG führen.

## 4 SCHLUSSFOLGERUNGEN

Die Schlussfolgerungen sowie der Ausblick und die Empfehlungen (Kapitel 5) beschränken sich auf die Information und Konsultation im Bereich der Aussenpolitik. Die Umsetzung aller anderen in dieser Arbeit dargelegten Instrumente auf Verfassungs- und Gesetzesebene sowie die historischen Fakten waren in dieser Arbeit nicht Gegenstand einer Vollzugs- und Implementationsanalyse. Sie dienten vielmehr dazu, die Information und Konsultation gemäss Art. 152 ParlG in einen übergeordneten Kontext zu situieren und einzubetten. In diesem Sinne kann auf eine Wertung ihrer Umsetzung verzichtet werden.

Angesichts des Optimismus und der Erwartungen, die durch die Schaffung eines parlamentarischen Mitwirkungsinstrumentes im Bereich der Aussenpolitik wie Art. 152 ParlG entstehen können, ist die Bilanz der Umsetzung in der Realität unter einem differenzierten Blickwinkel zu betrachten. Bei der Schaffung dieser Gesetzesbestimmung bestand auf Seiten der Legislative wie auch der Exekutive der politische Wille, ein effizientes und wirkungsvolles Mitwirkungsinstrument zu entwickeln. Dessen Umsetzung hingegen wird von verschiedenen Störfaktoren wie dem seit Beginn bestehenden Spannungsverhältnis Bundesrat-Parlament, dem steigenden Druck der Medien, den Indiskretionen, sowie von Wissens- und Informationslücken in den verschiedenen Diensten der Verwaltung erschwert. Das für die Umsetzung notwendige Vertrauen zwischen Parlament und Bundesrat leidet unter diesen Störfaktoren, was sich auf den Konsultations- und insbesondere auf den Informationswillen auswirkt. Eine konsequentere und ausgedehntere Information der APK durch den Bundesrat und eine regelmässige und beständigere Konsultation der APK wie auch der anderen Fachkommissionen würde sich aber für beide Seiten positiv auswirken.

Im Zusammenhang mit der Information der APK gemäss Art. 152 Abs. 2 ParlG hat sich seit Inkrafttreten dieser Gesetzesbestimmung eine Praxis der „parlamentarischen Informationsholschuld“ eingebürgert. Wie die Erhebungen über die Urheber für die Handlungsinitiative zeigen, sind diese insbesondere im Zusammenhang mit den aussenpolitischen Aktualitäten stärker auf Seiten der APK als beim Bundesrat

zu finden. Im Gegensatz dazu ist die Initiativergreifung bei den ausserwirtschaftspolitischen und den europapolitischen Aktualitäten eher ausgeglichen. Es ist zu vermerken, dass es für diese Erhebungen keine klaren Anhaltspunkte und keine unverkennbare Prozedur gibt, die es erlauben würden, die Herkunft der Initiative – Bundesrat oder Kommissionsmitglieder – deutlich und präzise festzulegen. Nichtsdestoweniger bezeugen die Tendenzen insbesondere im Bereich Europapolitik, dass der Bundesrat diese parlamentarischen Gremien vermehrt, regelmässig und von sich aus und ohne jegliche formellen oder informellen Aufforderungen der Kommissionen eingehender informieren kann.

Die Konsultation gemäss Art. 152 Abs. 3 ParlG wird beeinflusst durch die Führung der Aussenpolitik. Es ist dem Aussendepartement nicht möglich, alle ausserpolitischen Aktivitäten der Departemente zu koordinieren<sup>196</sup>, was sich auch auf die Intensität der Konsultation der APK auswirkt. Das EDA wie auch das EVD – jene beiden Departemente, mit welchen die APK am meisten Kontakt haben – sind in Bezug auf die Konsultation gemäss Art. 152 Abs. 3 ParlG gut sensibilisiert. Die steigende Tendenz der Konsultationen untermauert diese Tatsache. Diese Sensibilität ist jedoch in den anderen Departementen nur in deutlich geringerem Mass vorhanden.

Im Zusammenhang mit der Konsultation sei hier eine Abweichung von der Konsultationspraxis erwähnt. Obwohl der Wortlaut von Art. 152 Abs. 3 ParlG unmissverständlich ist, werden zu gewissen Geschäften, die im späteren Verlauf der parlamentarischen Prozedur nicht in den Zuständigkeitsbereich der APK fallen, die zuständigen Fachkommissionen konsultiert. Diese abweichende Praxis wird sich in Zukunft fortsetzen, denn einerseits werden die anderen Kommissionssekretariate vom APK-Sekretariat vermehrt auf ihre Konsultationsrechte nach Art. 152 Abs. 5 ParlG sensibilisiert, andererseits werden die Zuständigkeitsbereiche der Kommissionen auf die neue Legislatur 2011-2015 hin neu definiert.

---

<sup>196</sup> Vgl. Anhang 10

Zusammenfassend können in einer synoptischen Tabelle die Probleme und ihre möglichen Ursachen im Zusammenhang mit der Information und der Konsultation wie folgt festgehalten werden:

<b>Information gemäss Art. 152 Abs. 2 ParlG und Konsultation gemäss Art. 152 Abs. 3 und 5 ParlG</b>	
<i>Problem: Informations- und Konsultationsmangel seitens Bundesrat</i>	<p><i>Mögliche Ursachen:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Die Gesetzesbestimmung (Art. 152 Abs. 2, 3 und 5 ParlG) ist den zuständigen Stellen nicht bekannt;</li> <li>• Rigider Sitzungskalender der Kommissionen;</li> <li>• Vertrauensverhältnis Bundesrat-Parlament ist angeschlagen (Indiskretionen);</li> <li>• Mangelnder Informations- und Kooperationswillen seitens Bundesrat;</li> <li>• Vertraulichkeitsgrad der Informationen;</li> <li>• Erschwerte Koordination durch das EDA der wichtigen aussenpolitischen Vorhaben;</li> <li>• Kurzlebigkeit der Informationen;</li> </ul>

## 5 AUSBLICK UND EMPFEHLUNGEN

Grundsätzlich kann eine steigende Tendenz zur Konsultation festgestellt werden, die wahrscheinlich in den nächsten Jahren weiterhin zunehmen wird, zumal sich die Parlamentsmitglieder und insbesondere die Mitglieder der APK ihres Mitwirkungsinstruments gemäss Art. 152 ParlG immer bewusster werden. Die Information hingegen wird weiterhin stark vom Informationswillen des Bundesrates und vom Vertrauensverhältnis Bundesrat-Parlament abhängig sein. Demzufolge ist eine Prognose für die Entwicklung dieses Informationsaustausches hier schwer zu präsentieren.

Womöglich wird sich die ursprüngliche Absicht bei der Schaffung des damaligen Art. Art. 47<sup>bis</sup>a GVG – den Aussenpolitischen Kommissionen den gesamten Überblick über alle internationalen Verhandlungen zu eröffnen – aufgrund einer pragmatischeren Vorgehensweise verändern. Es ist nicht auszuschliessen, dass die APK aufgrund der komplexeren und vermehrt technischen Materie einerseits und der stetig steigenden Anzahl an Konsultationen andererseits zukünftig häufiger zugunsten der zuständigen Fachkommissionen auf eine Konsultation verzichten.

In Bezug auf die Verbesserung des Informationsprozesses, kann hier folgender Lösungsansatz vorgeschlagen werden: Die APK erhalten bereits heute eine regelmässig aufdatierte Tabelle der europapolitischen Aktivitäten des Bundesrates, um sich so über den Stand der Entwicklungen in den Beziehungen Schweiz-EU auf dem Laufenden zu halten. Diese Tabelle erfreut sich bei den Kommissionsmitgliedern einer grossen Beliebtheit. Um die Information der APK gemäss Art. 152 Abs. 2 ParlG auch im aussenpolitischen und aussenwirtschaftspolitischen Bereich zu verbessern und zu intensivieren, könnten die zuständigen Departemente ihre aussenpolitischen Aktivitäten den APK zu Beginn eines jeden Jahres in einem analogen Inventar zukommen lassen. Dies würde es den APK erlauben, die ihnen politisch wichtigen Themen auszusortieren und dann zu vertiefen.

<b>Information gemäss Art. 152 Abs. 2 ParlG</b>	
<i>Lösungsvorschlag zur Verbesserung der Information:</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aussenpolitische Aktualitäten (Aktuelles EDA) und aussenwirtschaftliche Aktualitäten (Aktuelles EVD) werden regelmässig in einer aufdatierten Tabelle aufgeführt, analog zu derjenigen zu den europapolitischen Aktualitäten.</li> </ul>

Die Intensivierung der Konsultationspraxis der letzten Jahre erfordert ebenfalls neue Lösungsansätze. In diesem Sinne wäre es zu begrüssen, wenn die Bundeskanzlei als Stabstelle des Bundesrates die Departementsvorsteher und ihre jeweiligen Generalsekretäre auf die einschlägige Gesetzesbestimmung hinweisen und dafür sensibilisieren würde.

Letztlich könnte auch im Bereich der internationalen Verhandlungen jeweils zu Jahresbeginn zuhanden der APK ein Inventar erstellt werden. Dies würde es ihnen gemäss Art. 152 Abs. 3 ParlG und den anderen Legislativkommissionen gemäss Art. 152 Abs. 5 ParlG ermöglichen, sich frühzeitig und zeitgerecht auf Konsultationen vorzubereiten. Ein solches Inventar würde zudem den APK erlauben, einen Gesamtüberblick über die laufenden Verhandlungen des Bundesrates zu erhalten. Dieses Inventar – analog zum Bericht des Bundesrates über die abgeschlossenen internationalen Staatsverträge – würde auch dem Aussendepartement den Gesamtüberblick über die aussenpolitischen Aktivitäten aller Departemente erleichtern. Dieses Instrument könnte somit nicht zuletzt auch dem EDA bei der Koordination der Aussenpolitik gewisse Vorteile bieten.

<b>Konsultation gemäss Art. 152 Abs. 3 und 5 ParlG</b>	
<i>Lösungsvorschläge zur Verbesserung der Konsultation:</i>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Jährliches Dokument in Form eines Berichts, das zu Beginn jedes Jahres die wichtigen Vorhaben und bedeutenden internationalen Verhandlungen auflistet, an welchen die Schweiz teilnimmt;</li><li>• Sensibilisierung der Generalsekretariate der jeweiligen Departemente durch die Bundeskanzlei</li></ul>

Um eine erfolgreiche Mitwirkung des Parlaments im Bereich der Aussenpolitik zu gewährleisten, sind Flexibilität und Anpassungsvermögen der parlamentarischen Institutionen und ihrer Stabstellen aufgrund der komplexer gewordenen internationalen Beziehungen unabdingbar. Die hier aufgezeigten Lösungsvorschläge sollen einen ersten Denkanstoss liefern und dazu beitragen, dass die parlamentarischen Prozesse den aktuellen Rahmenbedingungen in den auswärtigen Angelegenheiten möglichst gut entsprechen, aber auch den weiteren Entwicklungen fortlaufend Rechnung tragen können.



## 6 LITERATURVERZEICHNIS

### 6.1 LITERATUR

ALTERMATT Urs und GARAMVÖLGYI Judit (Hrsg.) (1980), *Innen- und Aussenpolitik: Primat oder Interdependenz?*, Festschrift zum 60. Geburtstag von Walther Hofer, Bern/Stuttgart: Verlag Paul Haupt.

AUBERT Jean-François, MAHON Pascal (2003), *Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999*, Zürich: Schulthess.

BIAGGINI Giovanni (2007), *BV: Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft und Auszüge aus der EMRK, den UNO-Pakten sowie dem BGG*, Zürich: Orell Füssli Verlag.

BRETSCHER Willy (1966), *Das Verhältnis von Bundesversammlung und Bundesrat in der Führung der auswärtigen Politik*, in: Schweizerisches Jahrbuch für politische Wissenschaften (SJPW).

BURKHARD Claus (1952), *Die parlamentarischen Kommissionen der schweizerischen Bundesversammlung*, Diss. Universität Zürich.

EHRENZELLER Bernhard (1993), *Legislative Gewalt und Aussenpolitik*, Basel/Frankfurt a.M.: Helbing & Lichthahn.

EHRENZELLER Bernhard, MASTRONARDI Philippe, SCHWEIZER Rainer J., VALLENDER Klaus A. (Hrsg.) (2008), *Die schweizerische Bundesverfassung, Kommentar*, 2. Auflage, Zürich: Dike Verlag AG/Schulthess (zit. St. Galler Kommentar).

GOETSCHEL Laurent, BERNATH Magdalena und SCHWARZ Daniel (2002), *Schweizerische Aussenpolitik – Grundlagen und Möglichkeiten*, Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung.

HILTY Carl (1909), *Bei dem Beginn einer neuen Legislaturperiode*, in: Schweizerisches Jahrbuch der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Bd. 23, Bern.

KLÖTI Ulrich, KNOEPFEL Peter, KRIESI Hanspeter, LINDER Wolf, PAPADOPOULOS Yannis und SCIARINI Pascal (Hrsg.) (2006), *Handbuch*

*der Schweizer Politik / Manuel de la politique suisse*, 4., vollst. überarbeitete Auflage, Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung.

LÜHTI Ruth (2009), *Im Spannungsfeld zwischen Verwaltung und Politik: Erfahrungen aus der Erarbeitung von Erlassentwürfen durch parlamentarische Kommissionen*, LeGes – Gesetzgebung & Evaluation, 2009/3.

MOERI Jacqueline Beatrice (1990), *Die Kompetenzen der schweizerischen Bundesversammlung in den auswärtigen Angelegenheiten*, Diss. Hochschule St. Gallen.

OERI Albert (1937), *Zum Kompetenzproblem in der auswärtigen Politik*, in: Die Schweiz – Ein nationales Jahrbuch, Bd. 8.

PFISTER Gerhard (2009), *Die Hand am Colt – Rechtsetzungsverfahren aus der Sicht eines Politikers*, LeGes – Gesetzgebung & Evaluation, 2009/3.

SÄGESSER Thomas (2007), *Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997*, Bern: Stämpfli Verlag AG.

SÄGESSER Thomas (Hrsg.) (2000), *Die Bundesbehörden: Bundesversammlung – Bundesrat – Bundesgericht: Kommentar, Beiträge und Materialien zum 5. Titel der schweizerischen Bundesverfassung*, Bern: Stämpfli Verlag AG.

ZEHNDER Daniel (2007), *Parlamentarische Tätigkeit im globalen Kontext*, Masterarbeit Universität Bern.

## 6.2 MATERIALIEN

### 6.2.1 BERICHTE UND BOTSCHAFTEN

Bericht der Aussenpolitischen Kommission des Ständerates vom 20. Oktober zu 10.3366 n Mo. Nationalrat (WAK-NR (10.050)). Rechtsgrundlage für den Abschluss völkerrechtlicher Verträge durch den Bundesrat. (zit. Kommissionsbericht APK-SR vom 20. Oktober 2010)

Aussenpolitischer Bericht 2009, Bericht des Bundesrates vom 2. September 2009, BBl 2009 6291 (zit. Aussenpolitischer Bericht 2009)

Stellungnahme des Bundesrates vom 18. Februar 2004 zu (03.459) Pa.Iv. Vorläufige Anwendung von völkerrechtlichen Verträgen, Bericht der Staatspolitischen Kommission des Ständerates vom 18. November 2003, BBl 2004 1017 (zit. Stellungnahme BR Februar 2004)

Bericht der Staatspolitischen Kommission des Ständerates vom 18. November 2003 zu (03.459) Pa.Iv. Vorläufige Anwendung von völkerrechtlichen Verträgen, BBl 2004 761 (zit. Bericht SPK-SR November 2003)

Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates vom 1. März 2001 zu (01.401) Pa.Iv. Parlamentsgesetz, BBl 2001 3472 (zit. Bericht SPK-NR März 2001)

Stellungnahme des Bundesrates vom 22. August 2001 zu (01.401) Pa.Iv. Parlamentsgesetz (PG) Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates vom 1. März 2001, BBl 2001 5428 (zit. Stellungnahme BR August 2001)

Stellungnahme „Mitwirkung des Parlaments im Bereich der Aussenpolitik“ der Aussenpolitischen Kommissionen des National- und Ständerates zuhanden der Staatspolitischen Kommission des Ständerates zum Vorentwurf für ein Bundesgesetz über die Bundesversammlung vom 31. Januar 2000 (zit. Stellungnahme APK-NR/SR Januar 2000)

Stellungnahme des Bundesrates vom 9. Juni 1997 zu (96.091) Zusatzbericht der Staatspolitischen Kommissionen der eidgenössischen Räte zur Verfassungsreform. Bundesversammlung. Organisation, Verfahren, Verhältnis zum Bundesrat, BBl 1997 III 1484 (zit. Stellungnahme BR Juni 1997)

Bundesversammlung. Organisation, Verfahren, Verhältnis zum Bundesrat. Zusatzbericht der Staatspolitischen Kommissionen der eidgenössischen Räte zur Verfassungsreform Bundesverfassung vom 6. März 1997, BBl 1997 III 245 (zit. Zusatzbericht SPK März 1997)

Botschaft des Bundesrates über eine neue Bundesverfassung vom 20. November 1996, BBl 1997 I 1 (zit. Botschaft BR 1996 nBV)

Umsetzung von Artikel 47<sup>bis</sup>a Geschäftsverkehrsgesetz, Schlussbericht der Arbeitsgruppe an die aussenpolitischen Kommissionen vom 5. Oktober 1995 (zit. Schlussbericht Arbeitsgruppe Art. 47<sup>bis</sup>a GVG Oktober 1995)

Umsetzung von Artikel 47<sup>bis</sup>a Geschäftsverkehrsgesetz, Bericht der Arbeitsgruppe vom 26. März 1993 (zit. Bericht Arbeitsgruppe Art. 47<sup>bis</sup>a GVG März 1993)

Bericht der Kommission des Nationalrates vom 16. Mai 1991 zur Parlamentarischen Initiative 90.228 Gilles Petitpierre. Parlamentsreform, BBl 1991 III 617 (zit. Bericht Kommission NR Parlamentsreform 1991)

Stellungnahme des Bundesrates vom 3. Juni 1991 zur Parlamentarischen Initiative 90.228 Gilles Petitpierre. Parlamentsreform, BBl 1991 III 812 (zit. Stellungnahme BR Juni 1991 zu Parlamentsreform 1991)

Schlussbericht der Studienkommission der eidgenössischen Räte „Zukunft des Parlaments“ vom 29. Juni 1978 (78.058), BBl 1978 II 996

Reglement der Kommission für auswärtige Angelegenheiten des Nationalrates vom 1. Juni 1972 (zit. Reglement Kommission für auswärtige Angelegenheiten NR 1972)

Legislaturrückblicke der 47. Legislaturperiode (2003-2007) der Legislativkommissionen der eidgenössischen Räte (Quelle: [www.parlament.ch](http://www.parlament.ch))

### **6.2.2 NICHT PUBLIZIERTE GRUNDLAGEDOKUMENTE**

Erläuternder Bericht zum Vorentwurf für ein Bundesgesetz über die Bundesversammlung der Staatspolitischen Kommissionen vom 31. Januar 2000, Vorentwurf des SPK-Sekretariats (zit. Vorentwurf Bericht SPK Januar 2000)

FRIEDLI Max (1971), *Die Kommissionen für auswärtige Angelegenheiten des National- und Ständerates*, Dokumentationsdienst, Sekretariat der Bundesversammlung, Parlamentsdienste, Bern.

MISTELI Valentin (2008), *Die Geschichte der APK und der aussenpolitischen Mitwirkung*, Sekretariat der Aussenpolitischen Kommissionen der eidgenössischen Räte, Parlamentsdienste, Bern.

Notiz des Rechtsdienstes der Parlamentsdienste an den Präsidenten der APK-SR, SR Eugen David, Bern, 11. Mai 2010 (zit. Notiz Rechtsdienst Mai 2010)

Notiz des APK-Sekretariats vom 14. April 2008 zuhanden der APK-NR: *Vorschlag für eine Systematisierung des wiederkehrenden Traktandums „Aktuelle europapolitische Themen“ an den Sitzungen der APK-N* (zit. Notiz APK-Sekretariat April 2008)

Schreiben des Chefs der Abteilung für Auswärtiges an die Schweizerische Gesandtschaft in Bukarest vom 1. Juli 1936 (zit. Schreiben Abteilung Auswärtiges an Schweizerische Gesandtschaft Bukarest Juli 1936)

Schreiben des Chefs der Abteilung für Auswärtiges an die Schweizerische Gesandtschaft in Bukarest vom 3. Juni 1936 (zit. Schreiben Abteilung Auswärtiges an Schweizerische Gesandtschaft Bukarest Juni 1936)

Antwortschreiben des Bundesrates an die Geschäftsprüfungskommission des Ständerates vom 8. Mai 1936 (zit. Schreiben BR an GPK-SR 1936)

### **6.2.3 PROTOKOLLE**

Sitzungsprotokoll der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates vom 26./27. Oktober 2000 (zit. Prot. SPK-NR Oktober 2000)

Sitzungsprotokoll der gemeinsamen Sitzung der Kommissionen für auswärtige Angelegenheiten des National- und Ständerates vom 26. November 1968 (zit. Prot. Kommissionen für auswärtige Angelegenheiten NR/SR 1968)

Sitzungsprotokoll der Kommission für auswärtige Angelegenheiten des Ständerates vom 24./25. November 1958 (zit. Prot. Kommission für auswärtige Angelegenheiten SR 1958)

Sitzungsprotokoll der Kommission für auswärtige Angelegenheiten des Nationalrates vom 3./4. September 1951 (zit. Prot. Kommission für auswärtige Angelegenheiten NR 1951)

Beschlussprotokoll der Kommission für auswärtige Angelegenheiten des Nationalrates vom 23./24. November 1948 (zit. Prot. Kommission für auswärtigen Angelegenheiten NR 1948)

Auszug aus dem Sitzungsprotokoll der 52. Session der Vollmachtenkommission des Ständerates vom 21. August 1945 (zit. Prot. Vollmachtenkommission SR 1945)

Sitzungsprotokoll der Kommission für auswärtige Angelegenheiten des Nationalrates vom 9./10. März 1944 (zit. Prot. Kommission für auswärtige Angelegenheiten NR 1944)

Auszug aus dem Sitzungsprotokoll der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates vom 29./30. April 1936 (zit. Prot. GPK-SR 1936)

#### **6.2.4 MEDIENMITTEILUNGEN**

Medienmitteilung der Aussenpolitischen Kommission des Ständerates vom 18. Januar 2011 *Aussenpolitische Standortbestimmung* (zit. Medienmitteilung APK-SR 18. Januar 2011)

Medienmitteilung der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates vom 14. Januar 2011 *In welchen Fällen soll der Bundesrat völkerrechtliche Verträge selbständig abschliessen können?* (zit. Medienmitteilung SPK-NR 14. Januar 2011)

Medienmitteilung der Aussenpolitischen Kommission des Nationalrates vom 16. November 2010 *Kommission strebt Nachhaltigkeit im Freihandel mit China an* (zit. Medienmitteilung APK-NR 16. November 2010)

Medienmitteilung der Aussenpolitischen Kommission des Nationalrates vom 23. Februar 2010 *Aussenwirtschaftspolitik im Blickfeld der APK-N* (zit. Medienmitteilung APK-NR 23. Februar 2010)

Medienmitteilung der Aussenpolitischen Kommission des Ständerates vom 9. November 2009 *APK-S genehmigt Rahmenkredit in Höhe von 257 Millionen Franken* (zit. Medienmitteilung APK-SR 9. November 2009)

Medienmitteilung der Aussenpolitischen Kommission des Nationalrates vom 3. November 2009 *APK-N unterstützt Position des Bundesrates für Kopenhagen* (zit. Medienmitteilung APK-N 3. November 2009)

Medienmitteilung der Aussenpolitischen Kommission des Nationalrates vom 21. August 2007 *Einsatz der Armee zum Schutz der Schweizer Botschaft in Teheran: Mängel beim Einbezug des Parlaments* (zit. Medienmitteilung APK-NR 21. August 2007)

### 6.3 INTERNETSEITEN

Internetseite des Parlaments: [www.parlament.ch](http://www.parlament.ch)

Aussenpolitische Kommissionen: <http://www.parlament.ch/d/organe-mitglieder/kommissionen/legislativkommissionen/kommissionen-apk/Seiten/default.aspx>

Bundesblatt: <http://www.admin.ch/ch/d/ff/index.html>

Systematische Sammlung des Bundesrechts:  
<http://www.admin.ch/ch/d/sr/sr.html>

### 6.4 BEFRAGTE PERSONEN

Dr. Christoph Lanz, Generalsekretär der Bundesversammlung

Dr. Roberto Balzaretto, Generalsekretär des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten

Paolo Janke, Sekretär der Aussenpolitischen Kommissionen der eidgenössischen Räte

## 7 ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

AI	Kanton Appenzell Innerrhoden
APK	Aussenpolitische Kommissionen des National- und Ständerates
AWG	Bundesgesetz über aussenwirtschaftliche Massnahmen (Aussenwirtschaftsgesetz)
BBl	Bundesblatt
BDP	Bürgerlich-Demokratische Partei
BE	Kanton Bern
BG	Bundesgesetz
BGB	Bauern-, Gewerbe- und Bürgerpartei
BL	Kanton Baselland
BR	Bundesrat/Bundesrätin
BS	Kanton Basel-Stadt
BV	Bundesverfassung
CVP	Christlichdemokratische Volkspartei
DEM	Demokratische Partei
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
EUP	Europapolitik
EU	Europäische Union
EVD	Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement
FDP	Freisinnig-Demokratische Partei
GE	Republik und Kanton Genf
GRN	Geschäftsreglement des Nationalrates
GRS	Geschäftsreglement des Ständerates
GVG	Geschäftsverkehrsgesetz
IB	Integrationsbüro
Kons.	Konservative
Kt.Iv.	Standesinitiative
NE	Republik und Kanton Neuenburg
NF	Nationale Front
NR	Nationalrat
Pa.Iv.	Parlamentarische Initiative
ParlG	Bundesgesetz über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz)

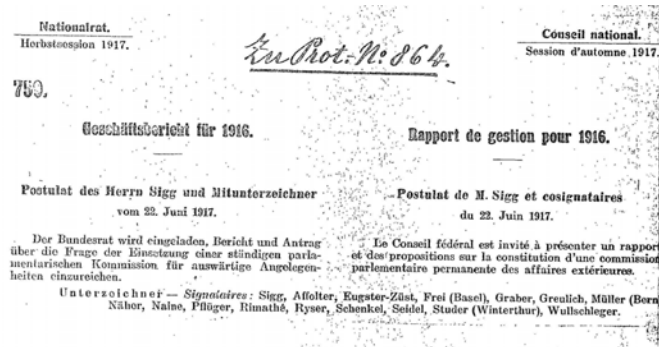


RL	FDP-Liberale Fraktion
RVOG	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz
SG	Kanton Sankt Gallen
SGK	Kommissionen für soziale Sicherheit und Gesundheit des National- und Ständerates
SJPW	Schweizerisches Jahrbuch für politische Wissenschaften
SO	Kanton Solothurn
SP	Sozialdemokratische Partei der Schweiz
SPK	Staatspolitische Kommissionen des National- und Ständerates
SR	Ständerat
SVP	Schweizerische Volkspartei
TI	Kanton Tessin
UBS	United Bank of Switzerland
UNO	Vereinte Nationen (United Nations Organisation)
UVEK	Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
VBS	Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
VE	Vorentwurf
ZH	Kanton Zürich

**8 ANHANGVERZEICHNIS**

Anhang 1: Postulat von Nationalrat Jean Sigg, 22. Juni 1917.....	83
Anhang 2: Intelligenzblatt vom 4. Oktober 1917, Seite 3 .....	84
Anhang 3: Art. 47 <sup>bis</sup> a GVG: Vorschlag der Reformkommission des Nationalrates vom 16. Mai 1991 .....	85
Anhang 4: Art. 47 <sup>bis</sup> a GVG: Schlussabstimmungsfassung .....	86
Anhang 5: Entwürfe Bundesrat von Art. 156 VE BV und Art. 172 VE BV .....	87
Anhang 6: Art. 166 BV und Art. 184 BV .....	88
Anhang 7: Art. 24, 28, 148 und 152 ParlG.....	89
Anhang 8: Art. 7a, 7b und 48a RVOG.....	91
Anhang 9: Art. 10 AWG .....	93
Anhang 10: Die Komplexität der Definition und Führung der Aussenpolitik auf exekutiver Ebene .....	94
Anhang 11: Beispiel eines Themenantrages „Aktuelles aus dem EDA“ .....	95
Anhang 12: Umsetzung von Art. 152 ParlG - Statistiken.....	96
Anhang 13: Sitzungen der Aussenpolitischen Kommissionen des National- und Ständerates 2004 - 2010 .....	97

## Anhang 1: Postulat von Nationalrat Jean Sigg, 22. Juni 1917



Quelle: FRIEDLI 1971/Bundesarchiv

Anhang 2: Intelligenzblatt vom 4. Oktober 1917, Seite 3

**Aus der Bundesversammlung  
Montag, 2. Oktober 1917.**

Die Bundesversammlung hat heute die Beschlüsse der Bundesversammlung vom 2. Oktober 1917 angenommen. Die Beschlüsse sind: 1. Die Bundesversammlung hat die Beschlüsse der Bundesversammlung vom 2. Oktober 1917 angenommen. 2. Die Bundesversammlung hat die Beschlüsse der Bundesversammlung vom 2. Oktober 1917 angenommen. 3. Die Bundesversammlung hat die Beschlüsse der Bundesversammlung vom 2. Oktober 1917 angenommen.

Die Bundesversammlung hat heute die Beschlüsse der Bundesversammlung vom 2. Oktober 1917 angenommen. Die Beschlüsse sind: 1. Die Bundesversammlung hat die Beschlüsse der Bundesversammlung vom 2. Oktober 1917 angenommen. 2. Die Bundesversammlung hat die Beschlüsse der Bundesversammlung vom 2. Oktober 1917 angenommen. 3. Die Bundesversammlung hat die Beschlüsse der Bundesversammlung vom 2. Oktober 1917 angenommen.

Die Bundesversammlung hat heute die Beschlüsse der Bundesversammlung vom 2. Oktober 1917 angenommen. Die Beschlüsse sind: 1. Die Bundesversammlung hat die Beschlüsse der Bundesversammlung vom 2. Oktober 1917 angenommen. 2. Die Bundesversammlung hat die Beschlüsse der Bundesversammlung vom 2. Oktober 1917 angenommen. 3. Die Bundesversammlung hat die Beschlüsse der Bundesversammlung vom 2. Oktober 1917 angenommen.

Die Bundesversammlung hat heute die Beschlüsse der Bundesversammlung vom 2. Oktober 1917 angenommen. Die Beschlüsse sind: 1. Die Bundesversammlung hat die Beschlüsse der Bundesversammlung vom 2. Oktober 1917 angenommen. 2. Die Bundesversammlung hat die Beschlüsse der Bundesversammlung vom 2. Oktober 1917 angenommen. 3. Die Bundesversammlung hat die Beschlüsse der Bundesversammlung vom 2. Oktober 1917 angenommen.

Die Bundesversammlung hat heute die Beschlüsse der Bundesversammlung vom 2. Oktober 1917 angenommen. Die Beschlüsse sind: 1. Die Bundesversammlung hat die Beschlüsse der Bundesversammlung vom 2. Oktober 1917 angenommen. 2. Die Bundesversammlung hat die Beschlüsse der Bundesversammlung vom 2. Oktober 1917 angenommen. 3. Die Bundesversammlung hat die Beschlüsse der Bundesversammlung vom 2. Oktober 1917 angenommen.

Die Bundesversammlung hat heute die Beschlüsse der Bundesversammlung vom 2. Oktober 1917 angenommen. Die Beschlüsse sind: 1. Die Bundesversammlung hat die Beschlüsse der Bundesversammlung vom 2. Oktober 1917 angenommen. 2. Die Bundesversammlung hat die Beschlüsse der Bundesversammlung vom 2. Oktober 1917 angenommen. 3. Die Bundesversammlung hat die Beschlüsse der Bundesversammlung vom 2. Oktober 1917 angenommen.

Quelle: Bundesarchiv

### **Anhang 3: Art. 47<sup>bis</sup>a GVG: Vorschlag der Reformkommission des Nationalrates vom 16. Mai 1991**

#### *Art. 47<sup>bis</sup>a (neu)*

<sup>1</sup> Die beiden Räte verfolgen die internationale Entwicklung und begleiten die Verhandlungen der Schweiz mit auswärtigen Staaten und internationalen Organisationen.

<sup>2</sup> Der Bundesrat informiert die Ratspräsidenten sowie die aussenpolitischen Kommissionen regelmässig, frühzeitig und umfassend über die Entwicklung der aussenpolitischen Lage, über die Vorhaben im Rahmen von internationalen Organisationen und über die Verhandlungen mit auswärtigen Staaten.

<sup>3</sup> Bei Verhandlungen in internationalen Organisationen, die zu Beschlüssen führen, durch die in der Schweiz geltendes Recht geschaffen wird oder geschaffen werden muss, konsultiert der Bundesrat die aussenpolitischen Kommissionen, bevor er das Verhandlungsmandat festlegt oder abändert.

<sup>4</sup> Die Kommissionen nehmen Stellung zum Verhandlungsmandat. Der Bundesrat berücksichtigt diese Stellungnahmen. Er informiert die Kommissionen über den Fortgang der Verhandlungen.

<sup>5</sup> Die Absätze 3 und 4 gelten sinngemäss auch für Verhandlungen mit auswärtigen Staaten oder internationalen Organisationen über völkerrechtliche Verträge.

<sup>6</sup> Die Kommissionen sind befugt, an Verhandlungen mit auswärtigen Staaten und an internationale Konferenzen Beobachter zu entsenden. Diese haben das Recht, von der Verhandlungsdelegation jederzeit die nötigen Auskünfte zu erhalten und zum Gang der Verhandlungen Stellung zu nehmen.

**Anhang 4: Art. 47<sup>bis</sup>a GVG: Schlussabstimmungsfassung****Art. 47<sup>bis</sup>a<sup>1)</sup>**

<sup>1</sup> Die beiden Räte verfolgen die internationale Entwicklung und begleiten die Verhandlungen der Schweiz mit auswärtigen Staaten und internationalen Organisationen.

<sup>2</sup> Der Bundesrat informiert die Ratspräsidenten sowie die aussenpolitischen Kommissionen regelmässig, frühzeitig und umfassend über die Entwicklung der aussenpolitischen Lage, über die Vorhaben im Rahmen von internationalen Organisationen und über die Verhandlungen mit auswärtigen Staaten.

<sup>3</sup> Bei Verhandlungen in internationalen Organisationen, die zu Beschlüssen führen, durch die in der Schweiz geltendes Recht geschaffen wird oder geschaffen werden muss, konsultiert der Bundesrat die aussenpolitischen Kommissionen zu den Richt- und Leitlinien für das Verhandlungsmandat, bevor er diese festlegt oder abändert.

<sup>4</sup> Die Kommissionen können dem Bundesrat ihre Stellungnahmen zu den Richt- und Leitlinien des Verhandlungsmandates zur Kenntnis bringen. Der Bundesrat informiert die Kommissionen auch für Verhandlungen mit auswärtigen Staaten oder internationalen Organisationen über völkerrechtliche Verträge.

<sup>5</sup> Die Absätze 3 und 4 gelten sinngemäss auf Verlangen der zuständigen Kommissionen auch für Verhandlungen mit auswärtigen Staaten oder internationalen Organisationen über völkerrechtliche Verträge.

<sup>6</sup> Die Kommissionen informieren andere ständige Kommissionen über die Belange, die deren Aufgabenbereich betreffen. Die anderen ständigen Kommissionen werden in die Konsultation einbezogen. Die Kommissionspräsidenten koordinieren ihre Arbeiten.

<sup>1)</sup> Eingefügt durch BG vom 4. Oktober 1991, in Kraft seit 1. Februar 1992.

## **Anhang 5: Entwürfe Bundesrat von Art. 156 VE BV und Art. 172 VE BV**

### **Art. 156** Beziehungen zum Ausland und völkerrechtliche Verträge

<sup>1</sup> Die Bundesversammlung beteiligt sich an der Gestaltung der Aussenpolitik und beaufichtigt die Pflege der Beziehungen zum Ausland.

<sup>2</sup> Sie genehmigt die völkerrechtlichen Verträge; ausgenommen sind die Verträge, für deren Abschluss aufgrund von Verfassung, Gesetz oder völkerrechtlichem Vertrag der Bundesrat zuständig ist.

(BBl 1997 I 624)

### **Art. 172** Beziehungen zum Ausland

<sup>1</sup> Der Bundesrat besorgt die auswärtigen Angelegenheiten; er vertritt die Schweiz nach aussen.

<sup>2</sup> Er unterzeichnet die Verträge und ratifiziert sie. Er unterbreitet sie der Bundesversammlung zur Genehmigung, soweit er nicht selbst für den Abschluss zuständig ist; er kann Verträge provisorisch anwenden und solche von geringer Tragweite selbst abschliessen.

<sup>3</sup> Wenn die Wahrung der Interessen des Landes es erfordert, kann der Bundesrat Verordnungen und Verfügungen erlassen.

(BBl 1997 I 627)

**Anhang 6: Art. 166 BV und Art. 184 BV****Art. 166** Beziehungen zum Ausland und völkerrechtliche Verträge

<sup>1</sup> Die Bundesversammlung beteiligt sich an der Gestaltung der Aussenpolitik und beaufsichtigt die Pflege der Beziehungen zum Ausland.

<sup>2</sup> Sie genehmigt die völkerrechtlichen Verträge; ausgenommen sind die Verträge, für deren Abschluss auf Grund von Gesetz oder völkerrechtlichem Vertrag der Bundesrat zuständig ist.

**Art. 184** Beziehungen zum Ausland

<sup>1</sup> Der Bundesrat besorgt die auswärtigen Angelegenheiten unter Wahrung der Mitwirkungsrechte der Bundesversammlung; er vertritt die Schweiz nach aussen.

<sup>2</sup> Er unterzeichnet die Verträge und ratifiziert sie. Er unterbreitet sie der Bundesversammlung zur Genehmigung.

<sup>3</sup> Wenn die Wahrung der Interessen des Landes es erfordert, kann der Bundesrat Verordnungen und Verfügungen erlassen. Verordnungen sind zu befristen.

Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV) (vom 18. April 1999) (SR 101)



## **Anhang 7: Art. 24, 28, 148 und 152 ParlG**

### **Art. 24** Mitwirkung in der Aussenpolitik

<sup>1</sup> Die Bundesversammlung verfolgt die internationale Entwicklung und wirkt bei der Willensbildung über wichtige aussenpolitische Grundsatzfragen und Entscheide mit.

<sup>2</sup> Sie genehmigt die völkerrechtlichen Verträge, soweit nicht der Bundesrat durch Bundesgesetz oder von der Bundesversammlung genehmigten völkerrechtlichen Vertrag zum selbstständigen Vertragsabschluss ermächtigt ist.

<sup>3</sup> Sie genehmigt völkerrechtliche Verträge, die dem Referendum unterliegen, in der Form eines Bundesbeschlusses. Andere völkerrechtliche Verträge genehmigt sie in der Form eines einfachen Bundesbeschlusses.

<sup>4</sup> Sie wirkt in internationalen parlamentarischen Versammlungen mit und pflegt die Beziehungen zu ausländischen Parlamenten.

### **Art. 28** Grundsatzentscheide und Planungen

<sup>1</sup> Die Bundesversammlung wirkt bei den wichtigen Planungen der Staatstätigkeit mit, indem sie:

- a. Planungsberichte des Bundesrates berät und zur Kenntnis nimmt;
- b. dem Bundesrat Aufträge erteilt, eine Planung vorzunehmen oder die Schwerpunkte einer Planung zu ändern;
- c. Grundsatz- und Planungsbeschlüsse fasst.

<sup>2</sup> Grundsatz- und Planungsbeschlüsse sind Vorentscheidungen, die festlegen, dass bestimmte Ziele anzustreben, Grundsätze und Kriterien zu beachten oder Massnahmen zu planen sind.

<sup>3</sup> Grundsatz- und Planungsbeschlüsse werden in der Form des einfachen Bundesbeschlusses erlassen. Für Grundsatz- und Planungsbeschlüsse von grosser Tragweite kann die Form des Bundesbeschlusses gewählt werden.

<sup>4</sup> Weicht der Bundesrat von Aufträgen oder Grundsatz- und Planungsbeschlüssen ab, so hat er dies zu begründen.

### **Art. 148** Weitere Planungen und Berichte

<sup>1</sup> Neben den vom Gesetz vorgesehenen Planungen und Berichten kann der Bundesrat der Bundesversammlung weitere Planungen und Berichte zur Information oder zur Kenntnisnahme unterbreiten.

<sup>2</sup> Er kann der Bundesversammlung die Ziele oder Schlussfolgerungen wichtiger Planungen oder Berichte in der Form des Entwurfs zu einem einfachen Bundesbeschluss oder zu einem Bundesbeschluss vorlegen.

<sup>3</sup> Der Bundesrat unterbreitet der Bundesversammlung periodisch einen Bericht zur Aussenpolitik der Schweiz.

<sup>4</sup> Die Bundesversammlung kann zu weiteren wichtigen Planungen und Berichten Grundsatz- und Planungsbeschlüsse in der Form des einfachen Bundesbeschlusses oder des Bundesbeschlusses fassen.

#### **Art. 152** Information und Konsultation im Bereich der Aussenpolitik

<sup>1</sup> Die für die Aussenpolitik zuständigen Kommissionen und der Bundesrat pflegen den gegenseitigen Kontakt und Meinungsaustausch.

<sup>2</sup> Der Bundesrat informiert die Ratspräsidien und die für die Aussenpolitik zuständigen Kommissionen regelmässig, frühzeitig und umfassend über wichtige aussenpolitische Entwicklungen. Die für die Aussenpolitik zuständigen Kommissionen leiten diese Informationen an andere zuständige Kommissionen weiter.

<sup>3</sup> Der Bundesrat konsultiert die für die Aussenpolitik zuständigen Kommissionen zu wesentlichen Vorhaben sowie zu den Richt- und Leitlinien zum Mandat für bedeutende internationale Verhandlungen, bevor er dieses festlegt oder abändert. Er informiert diese Kommissionen über den Stand der Realisierung dieser Vorhaben und über den Fortgang der Verhandlungen.

<sup>3bis</sup> Der Bundesrat konsultiert die zuständigen Kommissionen, bevor er einen internationalen Vertrag, für dessen Genehmigung die Bundesversammlung zuständig ist, vorläufig anwendet.<sup>1</sup>

<sup>4</sup> Der Bundesrat konsultiert in dringlichen Fällen die Präsidentinnen oder die Präsidenten der für die Aussenpolitik zuständigen Kommissionen. Diese informieren umgehend ihre Kommissionen.

<sup>5</sup> Die für die Aussenpolitik zuständigen Kommissionen oder andere zuständige Kommissionen können vom Bundesrat verlangen, dass er sie informiert oder konsultiert.

<sup>1</sup> Eingefügt durch Ziff. I 2 des BG vom 8. Okt. 2004 über die vorläufige Anwendung von völkerrechtlichen Verträgen, in Kraft seit 1. April 2005 (AS 2005 1245; BB1 2004 761 1017).

## Anhang 8: Art. 7a, 7b und 48a RVOG

**Art. 7a<sup>a</sup>** Selbständiger Abschluss völkerrechtlicher Verträge durch den Bundesrat

<sup>1</sup> Der Bundesrat kann völkerrechtliche Verträge selbständig abschliessen, soweit er durch ein Bundesgesetz oder einen von der Bundesversammlung genehmigten völkerrechtlichen Vertrag dazu ermächtigt ist.

<sup>2</sup> Ebenfalls selbständig abschliessen kann er völkerrechtliche Verträge von beschränkter Tragweite. Als solche gelten namentlich, die

- a. für die Schweiz keine neuen Pflichten begründen oder keinen Verzicht auf bestehende Rechte zur Folge haben;
- b. dem Vollzug von Verträgen dienen, die von der Bundesversammlung genehmigt worden sind;
- c. Gegenstände betreffen, die in den Zuständigkeitsbereich des Bundesrates fallen und für die eine Regelung in Form eines völkerrechtlichen Vertrags angezeigt ist;
- d. Sich in erster Linie an die Behörden richten, administrativ-technische Fragen regeln oder die keine bedeutenden finanziellen Aufwendungen verursachen.

**Art. 7b<sup>b</sup>** Vorläufige Anwendung völkerrechtlicher Verträge durch den Bundesrat

<sup>1</sup> Ist die Bundesversammlung für die Genehmigung eines völkerrechtlichen Vertrages zuständig, so kann der Bundesrat die vorläufige Anwendung beschliessen oder vereinbaren, wenn die Wahrung wichtiger Interessen der Schweiz und eine besondere Dringlichkeit es gebieten.

<sup>2</sup> Die vorläufige Anwendung endet, wenn der Bundesrat nicht binnen sechs Monaten ab Beginn der vorläufigen Anwendung der Bundesversammlung den Entwurf des Bundesbeschlusses über die Genehmigung des betreffenden Vertrags unterbreitet.

<sup>3</sup> Der Bundesrat notifiziert den Vertragspartnern das Ende der vorläufigen Anwendung.

---

<sup>a</sup> *Eingefügt durch Anhang Ziff. II 3 des Parlamentsgesetzes vom 13. Dezember 2002, in Kraft seit 1. Dezember 2003 (SR 171.10).*

<sup>b</sup> *Eingefügt durch Ziff. I 1 des BG vom 8. Oktober 2004 über die vorläufige Anwendung von völkerrechtlichen Verträgen, in Kraft seit 1. April 2005 (AS 2005 1245 1246; BBl 2004 761 1017).*

**Art. 48a<sup>c</sup>** Abschluss völkerrechtlicher Verträge

<sup>1</sup> Der Bundesrat kann die Zuständigkeit zum Abschluss völkerrechtlicher Verträge an ein Departement delegieren. Bei Verträgen von beschränkter Tragweite kann er diese Zuständigkeit auch an eine Gruppe oder an ein Bundesamt delegieren.

<sup>2</sup> Er erstattet der Bundesversammlung jährlich Bericht über die von ihm, von den Departementen, Gruppen oder Bundesämtern abgeschlossenen Verträge.

Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG) vom 21. März 1997 (SR 172.010)

---

<sup>c</sup> *Eingefügt durch Anhang Ziff. II 3 des Parlamentsgesetzes vom 13. Dezember 2002, in Kraft seit 1. Dezember 2003 (SR 171.10).*

## Anhang 9: Art. 10 AWG

### Art. 10 Berichterstattung und Genehmigung

<sup>1</sup> Der Bundesrat berichtet der Bundesversammlung mindestens einmal jährlich über wichtige Fragen der Aussenwirtschaftspolitik. Die Genehmigung der Geschäftsführung erfolgt jedoch bei der Behandlung des jährlichen Geschäftsberichts des Bundesrates.

<sup>2</sup> Ausserdem erstattet der Bundesrat der Bundesversammlung innert sechs Monaten Bericht, wenn er Massnahmen angeordnet hat (Art. 1) oder Abkommen vorläufig anwendet (Art. 2). Die Bundesversammlung entscheidet aufgrund des Berichts des Bundesrates, ob die Massnahmen in Kraft bleiben, ergänzt oder abgeändert werden sollen und über die Genehmigung der Abkommen.

<sup>3</sup> der Bundesrat kann in seinen Berichten weitere Abkommen über den Waren-, Dienstleistungs- und Zahlungsverkehr zur Genehmigung vorlegen.

<sup>4</sup> Den Berichten zur Aussenwirtschaftspolitik beigefügt sind die jährlichen Berichte nach:

- a. Art. 13 Absatz 1 des Zolltarifgesetzes vom 9. Oktober 1986<sup>a</sup>,
- b. Artikel 6a des Bundesgesetzes vom 13. Dezember 1974<sup>b</sup> über die Ein- und Ausfuhr von Erzeugnissen aus Landwirtschaftsprodukten;
- c. Artikel 4 Absatz 2 des Zollpräferenzenbeschlusses vom 9. Oktober 1981<sup>c,d</sup>

Bundesgesetz über aussenwirtschaftliche Massnahmen vom 25. Juni 1982 (SR 946.201)

---

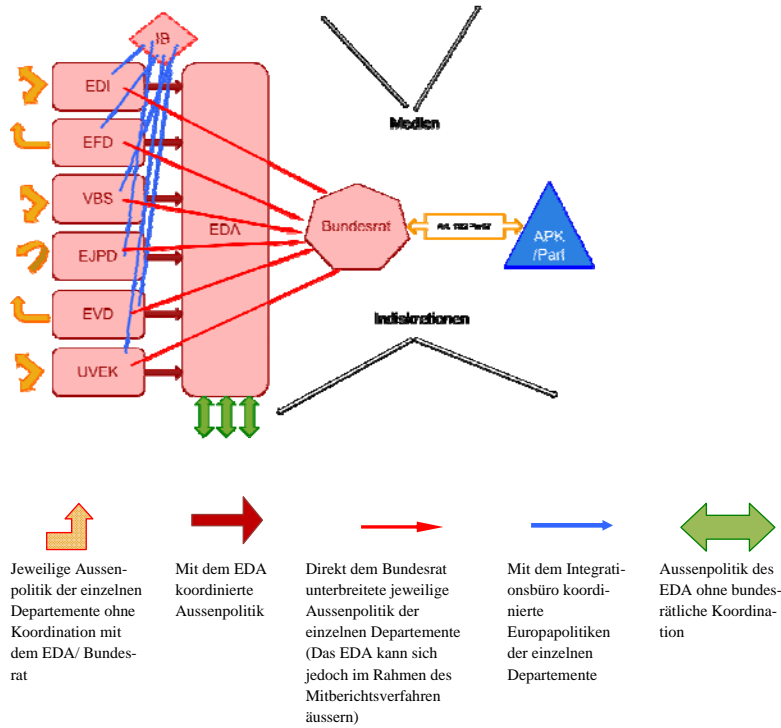
<sup>a</sup> SR 632.10

<sup>b</sup> SR 632.111.72

<sup>c</sup> SR 632.91

<sup>d</sup> Eingefügt durch Ziff. 14 des BG vom 24. März 2006 über die Neuregelung der Berichterstattung auf dem Gebiet der Aussenwirtschaftspolitik, in Kraft seit 1. Januar 2007 (AS 2006 4097; BBl 2006 1831).

**Anhang 10: Die Komplexität der Definition und Führung der Aussenpolitik auf exekutiver Ebene**



Quelle: Gespräch mit R. Balzaretti, Generalsekretär des EDA

**Anhang 11: Beispiel eines Themenantrages „Aktuelles aus dem EDA“****Nationalrat****Aussenpolitische Kommission** N01

Sitzung vom 10./11. Januar 2011

**11-02 apk** Aktuelles aus dem EDA**Themenantrag NR XY vom 16. Dezember 2010****Bericht Europarat von Dick Marty “Inhuman treatment of people and illicit trafficking in human organs in Kosovo”**

Welches sind die Konsequenzen und Folgen für die Schweiz des Berichts des Europaratsermittlers Dick Marty zum illegalen Organhandel im Kosovo?

**Conseil national****Commission de politique extérieure** N01

Séance des 10 et 11 janvier 2011

**11-02 cpe** Actualités du DFAE**Proposition de thème CN XY du 16 décembre 2010****Rapport de Dick Marty à l'intention du Conseil de l'Europe “Inhuman treatment of people and illicit trafficking in human organs in Kosovo”**

Quelles sont les conséquences pour la Suisse du rapport de Dick Marty relatif au trafic illicite d'organes au Kosovo ?

**Anhang 12: Umsetzung von Art. 152 ParlG - Statistiken***Aussenpolitische Kommission des Nationalrates*

	<b>47. Legislatur (2003 – 2007)<sup>A</sup></b>	<b>1. Hälfte 48. Legislatur (2007 – 2009)<sup>B</sup></b>	<b>2. Hälfte 48. Legislatur (2010 – 2011)<sup>C</sup></b>
Konsultationen gemäss Art. 152 Abs. 3 ParlG	12	12	12
Konsultationen gemäss Art. 152 Abs. 3bis ParlG	2	1	2
Konsultationen gemäss Art. 152 Abs. 4 ParlG	/	/	/
Konsultationen gemäss Art. 152 Abs. 5 ParlG	/	2	/

*Aussenpolitische Kommission des Ständerates*

	<b>47. Legislatur (2003 – 2007)<sup>A</sup></b>	<b>1. Hälfte 48. Legislatur (2007 – 2009)<sup>B</sup></b>	<b>2. Hälfte 48. Legislatur (2010 – 2011)<sup>C</sup></b>
Konsultationen gemäss Art. 152 Abs. 3 ParlG	11	10	9
Konsultationen gemäss Art. 152 Abs. 3bis ParlG	2	1	3
Konsultationen gemäss Art. 152 Abs. 4 ParlG	/	/	/
Konsultationen gemäss Art. 152 Abs. 5 ParlG	/	2	/

<sup>A</sup> Quelle: Legislaturrückblick 2003-2007 der 47. Legislaturperiode der APK-NR und der APK-SR ([www.parlament.ch](http://www.parlament.ch): Kommissionen/Aussenpolitische Kommissionen/Berichte)

<sup>B</sup> Quelle: Rückblick 1. Hälfte Legislaturperiode 2007-2009 der APK-NR und der APK-SR

<sup>C</sup> Zeitspanne Dezember 2010 bis Juli 2011; Legislatur noch im Gange zum Zeitpunkt der Abgabe der Arbeit. Quelle: Dokumentationsverwaltung (elektronisches Dokumentationsverwaltungssystem der Parlamentsdienste, nicht öffentlich zugänglich).



### Anhang 13: Sitzungen der Aussenpolitischen Kommissionen des National- und Ständerates 2004 - 2010

#### 47. Legislatur (2003 – 2007)

##### 2004

	1. Quartal		2. Quartal		3. Quartal		4. Quartal	
APK-N	8./9. 1	9./10. 2	19./20. 4	13./14. 5	28./29. 6	30./31. 8	25./26. 10	15./16. 11
APK-S	15. 1	16. 2	25./26. 3	23. 4	19./20. 8	7. 9	4./5. 11	22. 11

##### 2005

	1. Quartal		2. Quartal		3. Quartal		4. Quartal	
APK-N	17./18. 1	21./22. 2	4./5. 4	2./3. 5	27./28. 6	29./30. 8	31. 10/1. 11	21./22. 11
APK-S	10. 1	15. 2	14./15. 4	12. 5	22./23. 8	8. 9	20./21. 10	10. 11

##### 2006

	1. Quartal		2. Quartal		3. Quartal		4. Quartal	
APK-N	16./17. 1	13./14. 2	10./11. 4	18./19. 5	21./22. 8	11. 9	16./17. 10	13./14. 11
APK-S	9./10. 1	2. 2	30./31. 3	1. 5	3./4. 7	31. 8	26./27. 10	27. 11

##### 2007

	1. Quartal		2. Quartal		3. Quartal		4. Quartal	
APK-N	8./9. 1	29./30. 1	2./3. 4	3./4. 5	20./21. 8	10. 9	15./16. 10	5./6. 11
APK-S	15./16. 1	19. 2	19./20. 4	22. 5	3. 7	3./4. 9	25./26. 10	20. 11

#### 48. Legislatur (2008 – 2011)

## 2008

	1. Quartal		2. Quartal		3. Quartal		4. Quartal	
APK-N	14./15. 1	11./12. 2	21./22. 4	19./20. 5	30. 6/1. 7	1./2. 9	30./31. 10	17./18. 11
APK-S	31. 1/1. 2	21. 2	31. 3/1. 4	8. 5	19./20. 6	18. 8	20./21. 10	11. 11

## 2009

	1. Quartal		2. Quartal		3. Quartal		4. Quartal	
APK-N	19./20. 1	16./17. 2	6./7. 4	18./19. 5	29./30. 6	24./25. 8	12./13. 10	2./3. 11
APK-S	12./13. 1	9. 2	30./31. 3	8. 5	18./19. 6	18. 8	22./23. 10	9. 11

## 2010

	1. Quartal		2. Quartal		3. Quartal		4. Quartal	
APK-N	25./26. 1	22./23. 2	22./23. 4	17./18. 5	21./22. 6	16./17. 8	25./26. 10	15./16. 11
APK-S	11./12. 1	4. 2	25./26. 3	16. 4	29. 6	2./3. 9	14./15. 10	8. 11

---