

Einflussmöglichkeiten des Bundesrates auf parlamentarische Vorstösse : Fallbeispiele in der Gestaltung der schweizerischen Aussenpolitik

Autor(en): **Flury-Dasen, Eric**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizerische Zeitschrift für Geschichte = Revue suisse d'histoire = Rivista storica svizzera**

Band (Jahr): **53 (2003)**

Heft 2

PDF erstellt am: **27.04.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-81338>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Einflussmöglichkeiten des Bundesrates auf parlamentarische Vorstösse

Fallbeispiele in der Gestaltung der schweizerischen Aussenpolitik

Eric Flury-Dasen

Résumé

L'article étudie l'influence du Conseil fédéral et de l'administration sur les Conseils national et des Etats dans le domaine de la politique extérieure. Avant le dépôt des propositions et les débats parlementaires, le Conseil fédéral pouvait consulter les membres du parlement et disposait de moyens d'orienter les thématiques et même la formulation des textes soumis à la discussion. Dans certains cas l'administration est parvenue à infléchir certaines propositions parlementaires en fonction de ses intérêts. Et parfois après la présentation aux chambres, le Conseil fédéral a disposé d'une marge de manœuvre significative pour rendre conforme à son goût certaines propositions, les traiter de manière dilatoire, ou encore les passer au crible. Ainsi de l'après-guerre jusqu'aux années soixante, le désintérêt et la faible influence des Chambres étaient manifestes, leur spécificité et leur autonomie au moins dans le domaine des affaires étrangères furent réduites.

1. Einleitung

Sowohl die Wissenschaft als auch die Praxis in der Schweiz gehen von einem «Dornröschenschlaf» des Parlaments in seiner Auseinandersetzung mit aussenpolitischen Fragen bis weit in die sechziger Jahre des 20. Jahrhunderts aus. Stellvertretend seien je ein Vertreter genannt: Peter Hug, als Vertreter der historischen Forschung, hat die Mitgestaltung schweizerischer Akteure auf die Aussenpolitik des 19. und 20. Jahrhunderts untersucht. Er kommt zum Schluss, dass der schwindende Einfluss der Interessenverbände als innenpolitischer Legitimationsfaktor nach dem Zweiten Weltkrieg keineswegs von den Eidgenössischen

Räten kompensiert worden ist: «Die rückläufige Leistung der Verbände, die Aussenpolitik der Schweiz mitzugestalten und innenpolitisch zu legitimieren, wurde auch vom Parlament nicht aufgewogen. (...) der parlamentarische Einfluss auf die Gestaltung der Aussenpolitik [blieb] gering.»¹ FDP-Nationalrat Ernst Boerlin, als Vertreter und Akteur aus der Praxis, kritisierte 1951 in einem Schreiben an den Vorsteher des Eidgenössischen Politischen Departements (EPD), Max Petitpierre, das fehlende Interesse und Problembewusstsein seiner Ratskollegen in ausserpolitischen Fragen: «Die meisten Kollegen interessieren sich eben mehr für Fragen von Preis und Lohn usw., obwohl auch für alle diese Fragen letzten Endes die ausserpolitische Entwicklung sehr bestimmend ist.»² Boerlin votierte ebenfalls für die Unmöglichkeit einer klaren Trennung von innen- und ausserpolitischen Themen und stellte dagegen eine gegebene Interdependenz von Innen- und Aussenpolitik fest.

Der folgende Artikel geht der Frage der Einflussmöglichkeiten des Bundesrates auf parlamentarische Vorstösse im Bereich der schweizerischen Aussenpolitik in der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg bis Anfang der 1960er Jahre nach. Dieser Blickwinkel ermöglicht es, Aussagen über die Art und Weise der Mitgestaltung des Parlaments in diesem Politikbereich zu machen.

Die wissenschaftliche Erforschung der eidgenössischen Räte im allgemeinen und ihrer Stellung gegenüber Regierung und Verwaltung im besonderen ist vorwiegend die Domäne der Rechts- und der politischen Wissenschaft. Ruth Lüthi hat diese beiden Ansätze und den Stand der Parlamentsforschung in der Schweiz in ihren Literaturberichten Anfang der neunziger Jahre vertieft dargestellt³. Neuere Überblicksdarstellungen mit umfangreichen Literaturhinweisen über die Rolle des schweizerischen Parlaments wurden anlässlich der 700-Jahr-Feier der Schweiz von 1991⁴ und im Rahmen des 150-Jahr-Jubiläums des schweizerischen

1 Vgl. Peter Hug: «Innenansichten der Aussenpolitik. Akteure und Interessen», in: Brigitte Studer (Hg.): *Etappen des Bundesstaates. Staats- und Nationenbildung der Schweiz, 1848–1998*, Zürich 1998, S. 203–236, hier S. 226.

2 Boerlin an Petitpierre, 7. 4. 1951, E 2800(-)1967/61/5. Alle im Artikel erwähnten Dokumente stammen aus dem Schweizerischen Bundesarchiv. Zu allen im Artikel erwähnten National- und Ständeräten können über DoDiS, die Internet-Datenbank der Diplomatischen Dokumente der Schweiz (fortan DDS), (<http://www.dodis.ch>) die Fraktionszugehörigkeit, die Mandatsdauer und die Zugehörigkeit zu wichtigen ständigen Kommissionen abgerufen werden.

3 Ruth Lüthi: *Parlamente und ihr Verhältnis zu Regierung und Verwaltung. Ein Literaturbericht*, Bern 1992, S. 48–54.

4 Vgl. die Beiträge im Sammelband *Das Parlament. «Oberste Gewalt des Bundes»?»,* hg. von den Parlamentsdiensten im Auftrag der Präsidenten des Nationalrates und des Ständerates, Bern 1991.

Bundesstaates von 1998 publiziert⁵. Schliesslich ist ein Kapitel des 1999 herausgegebenen Handbuchs der Schweizer Politik dem Parlament gewidmet⁶. Die Erforschung der Parlamentsgeschichte weist aber nach wie vor grosse Lücken auf. Unterstrichen wird dies durch die 1997 erfolgte Gründung der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen (SGP). Ziel dieser neuen Gesellschaft war und ist es, die wissenschaftliche Forschung zu Parlamentsfragen zu fördern. Der erste Präsident der SGP, Nationalrat Jean-François Leuba, diagnostizierte 1998 folgende Lage: «Der Parlamentarismus [...] ist in der Schweiz von Lehre und Forschung bislang recht stiefmütterlich behandelt worden. Dies obwohl Parlamente eine unabdingbare Voraussetzung für die Entstehung und die weitere Entwicklung des demokratischen Rechtsstaates darstellen und eine zentrale Rolle im staatlichen Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozess spielen.»⁷

2. Das Verhältnis zwischen Bundesrat und Parlamentarier in der Nachkriegszeit

2.1. Der direkte Kontakt

Gelegenheit für einen direkten Kontakt zwischen Bundesräten und einzelnen National- und Ständeräten bot sich im Rahmen der Sitzungen der beiden Kammern während den Sessionen. Vor das Ratsplenum traten die Departementsvorsteher, um einerseits die bundesrätlichen Botschaften aus ihrem Departement zu vertreten und andererseits Stellung zu parlamentarischen Vorstössen zu beziehen. Darüber hinaus hatten sie regelmässig im Juni an den Debatten über den Bericht des Bundesrates über seine Geschäftsführung sowie die Staatsrechnung und im Dezember an den Diskussionen zum eidgenössischen Voranschlag teilzunehmen. Nur selten liessen sich die Bundesräte von ihren Chefbeamten vertreten. Somit waren sie nicht nur Repräsentanten des Bundesrates, sondern auch erste Ansprechpartner der Parlamentarier in Sachfragen. Dokumentiert werden diese Verbindungen im Falle des EPD-Vorste-

5 Vgl. Jean-François Aubert: *Die Schweizerische Bundesversammlung von 1848–1998*, hg. von den Parlamentsdiensten zum Jubiläum «150 Jahre Bundesstaat», Basel 1998, und Adrian Vatter: «Das Parlament – 1848 und 1998», in: *Parlament und Parlamentsgebäude der Schweiz*, hg. von den Parlamentsdiensten zum Jubiläum «150 Jahre Bundesstaat», Basel 1998, S. 47–67.

6 Vgl. Ruth Lüthi: «Das Parlament», in: *Handbuch der Schweizer Politik. Manuel de la politique suisse*, hg. von Ulrich Klöti et al., Zürich 1999, S. 132–157. Ein spezieller Band zur Mitwirkung des Parlaments in aussenpolitischen Fragen unter der Leitung von A. Fleury steht in Vorbereitung.

7 Preisausschreiben der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen, 21. 8. 1998.

hens Max Petitpierre durch umfangreiche Sessionsakten, die neben den üblichen Ratsunterlagen alle an das Politische Departement gerichteten parlamentarischen Vorstösse, von der Fragestunde bis zur Motion, enthalten⁸.

Während seiner Amtszeit (1945–1961) führte Max Petitpierre mit über hundert National- und Ständeräten Korrespondenz. In einigen Fällen ist sie umfangreich und bedeutend, in vielen Fällen ist der Briefwechsel allerdings wenig ergiebig⁹. Nur eine kleine Anzahl von National- und Ständeräten waren in aussenpolitischen Belangen aktiv und pflegten regelmässigen Gedankenaustausch mit dem schweizerischen Aussenminister. Diese gesammelte Korrespondenz muss aber mit den eigentlichen Sachdossiers ergänzt werden, um den vielfältigen Verbindungen zwischen Bundesrat bzw. Bundesverwaltung und dem Parlament Rechnung zu tragen.

69mal hatte Petitpierre Gelegenheit, die Botschaften seines Departements im National- oder Ständerat vorzustellen, 44mal musste er zu EPD-Berichten oder zu Fragen und Kritiken am Geschäftsbericht oder am Voranschlag seines Departements Stellung beziehen. Sieben Motionen und 28 Postulate fanden seine Zustimmung oder seine Ablehnung, bei 74 Interpellationen und einer Kleinen Anfrage¹⁰ war er bereit, eine mündliche Antwort abzugeben und 19 Fragen von Nationalräten beantwortete er anlässlich der Fragestunde¹¹.

Aber auch ausserhalb des Ratsbetriebes und der Sessionen suchten die Parlamentarier mit Vorzug den direkten Kontakt zum Vorsteher des Departements. Themenbezogene Diskussionen oder gar informelle Absprachen mit Parlamentariern wurden zwischen ihm oder höchstens noch mit einem Chefbeamten geführt. Darüber hinaus luden die Fraktionspräsidenten die Bundesräte ihrer Partei während der Session zu Zusammenkünften der Fraktion ein. Ausserhalb der Sessionen begegneten sich die Vertreter der Exekutive und Legislative vorwiegend in den ständigen und in ad-hoc-Kommissionen. Anlass zu Gesprächen zwischen einzelnen Parlamentariern waren meist Sachgeschäfte, die in den eidgenössischen Räten behandelt wurden. Ein nicht zu unterschätzen-

8 E 2800(-)1967/61/1-12.

9 E 2800(-)1967/59/24-26.

10 Kleine Anfragen wurden sonst immer schriftlich durch den Bundesrat beantwortet. Im Zusammenhang mit Fragen von A. Grütter zur schweizerischen Korea-Mission, 15./21. 9. 1953 beantwortete Petitpierre im Nationalrat am 30. 9. 1953 auch die Kleine Anfrage von G. Sprecher, NR-Prot., 14. 9. 1953, E 1301(-)/I/412, S. 559–561.

11 Diese Hinweise wurden der nichtdatierten Liste der Reden Petitpierres entnommen, E 2800(-)1990/106/14. Vgl. auch Manfred Linke: *Schweizerische Aussenpolitik der Nachkriegszeit*, Chur/Zürich 1995, S. 564–694, der diejenigen Reden des Aussenministers auflistet, die im Amtlichen Stenographischen Bulletin publiziert worden sind.

der Anteil dieser Kontakte steht jedoch nur indirekt oder gar nicht mit dem Ratsbetrieb in Zusammenhang.

2.2. National- und ständerätliche Kommission für auswärtige Angelegenheiten

Mit dem Ende des Zweiten Weltkrieges und einem neuen Vorsteher der Schweizer Diplomatie emanzipierte sich die bereits 1936 gegründete ständige nationalrätliche Kommission für auswärtige Angelegenheiten. 1945 setzte sie durch, dass auch der Präsident der Kommission Sitzungen einberufen konnte. Petitpierre informierte die Kommissionen ausgiebig, die Partizipation der Mitglieder wurde verstärkt. Doch die beiden aussenpolitischen Kommissionen waren nicht die einzigen Kommissionen, mit denen Max Petitpierre zu tun hatte. Ein gewichtiger Anteil der vom Politischen Departement vorbereiteten Botschaften wurde nicht, wie man annehmen könnte, den permanenten Kommissionen zugewiesen, sondern ging zur Vorberatung an ad-hoc-Kommissionen.

Der erste Teil der von Max Petitpierre geleiteten Sitzungen der national- und ständerätlichen Kommissionen für auswärtige Angelegenheiten war normalerweise einer Tour d'horizon der allgemeinen weltpolitischen Lage und der Haltung der Schweiz zu internationalen Ereignissen und Entwicklungen gewidmet¹². Petitpierre hatte dadurch die Möglichkeit, seine Auffassungen den Parlamentariern bekanntzugeben und umgekehrt wurden diese in die Lage versetzt, ihre Anregungen und Fragen einzubringen. Der regelmässige Kontakt führte gerade in der Ära Petitpierre zu einem Vertrauensverhältnis, das dem Vorsteher des Politischen Departements ermöglichte, die hinter verschlossenen Türen versammelte Kommission auch über laufende Verhandlungen mit ausländischen Staaten und offene Fragen zu informieren¹³. Anschaulich dargestellt wird dieses gute Verhältnis etwa durch die Kommentare der Präsidenten der nationalrätlichen Kommission für auswärtige Angelegenheiten. CVP-Nationalrat Thomas Holenstein dankte Petitpierre für die Zusammenarbeit in der Kommission und wünschte Petitpierre, «(...)dass sich die aussenpolitische Lage unseres Vaterlandes unter Ihrer

¹² Petitpierre während Behandlung des Geschäftsberichtes des Bundesrates im Juni 1951 auf verschiedene Einwände G. Duttweiler, E 2800(-)1967/61/5 und SR-Prot., 13. 6. 1951, E 1401(-)-I/298, S. 41–46 (Einwände Duttweilers), S. 52–57 (Antwort Petitpierre). Zu den parlamentarischen Kommissionen vgl. Ruth Lüthi: *Die Legislativkommissionen der schweizerischen Bundesversammlung. Institutionelle Veränderungen und das Verhalten von Parlamentsmitgliedern*, Bern/Stuttgart/Wien 1997; Claus Burkhard: *Die parlamentarischen Kommissionen der schweizerischen Bundesversammlung*, Zürich 1951.

¹³ E 2800(-)1967/59/3.

sichern und erfahrenen Leitung so befriedigend entwickle wie dies in den vergangenen Jahren der Fall war.»¹⁴ Und auch NZZ-Chefredaktor und langjähriges Mitglied der aussenpolitischen Kommission, Willy Bretscher, bewertete die Amtszeit Petitpierres sehr positiv: «Es ist das grosse und bleibende Verdienst von Bundesrat Petitpierre, die veränderte Situation [der Nachkriegszeit: Anm. des Verf.] in allen ihren Aspekten und auch mit den darin für einen Neubeginn liegenden Chancen erfasst und das Konzept der schweizerischen Aussenpolitik der Nachkriegszeit darauf abgestimmt zu haben.»¹⁵

Neben Petitpierres regelmässigen Darstellungen der internationalen Verhältnisse hatte der Departementsvorsteher bereits 1946 im Sinne einer offenen Informationspolitik das Instrument der kommissionsinternen Fragen der Mitglieder der aussenpolitischen Kommissionen eingerichtet. Die Kommissionsmitglieder konnten, einige Tage vor der Zusammenkunft der Kommission, ihre Fragen schriftlich an Aussenminister Petitpierre adressieren – eine Möglichkeit, von der häufig Gebrauch gemacht wurde.

Die privilegierte Stellung und die Sachkenntnis dieser Kommission führte in den folgenden Jahren in regelmässigen Abständen zur Eingabe von Interpellationen durch deren Mitglieder oder deren Präsidenten. Nach Abschluss der Pariser Konferenz zum Marshall-Plan vom 12. Juli bis 22. September 1947 wurde Petitpierre von FDP-Ständerat Antonio Antognini interpelliert und antwortete im Ratsplenum: «J'ai eu l'occasion d'en informer d'une manière détaillée les commissions des affaires étrangères des deux Chambres. Mais je suis heureux que l'interpellation déposée par M. Antognini et quelques-uns de ses collègues me permette de faire l'historique des préliminaires de la conférence [de Paris: Anm. des Verf.], puis de la conférence elle-même et de préciser la position de notre pays (...).»¹⁶ Diesem Beispiel von 1947 zur Pariser Konferenz zum Marshall-Plan der sechzehn Staaten folgte 1949 eine weitere Interpellation der Kommission zur Teilnahme Petitpierres an der Ministerrats-sitzung der OECE in Paris.

1946 und 1951 interpellierte Nationalrat Ernst Boerlin den Vorsteher des EPD, 1953 und 1954 waren es die jeweiligen Präsidenten der nationalrätlichen Kommission für auswärtige Angelegenheiten Walther Bringolf bzw. Willy Bretscher, 1956 die beiden aussenpolitischen Kommissionen gemeinsam in der Frage der internationalen Doppelkrise,

14 Holenstein an Petitpierre, 31.12.1951, E 2800(-)1990/106/25.

15 Vgl. Willy Bretscher: *Bundesversammlung*, S. 7–27.

16 Begründung Interpellation Antognini und Antwort Petitpierre, SR-Prot., 7. 10. 1947, E 1401(-)/I/282, S. 204 bzw. S. 204–225, hier S. 204.

1957 Willy Bretscher im Auftrag der aussenpolitischen Kommission, 1958 FDP-Ständerat Ernst Speiser, 1959 wiederum Willy Bretscher und 1961 der Präsident der nationalrätlichen Kommission für auswärtige Angelegenheiten Hans Conzett¹⁷. Um die Verbreitung der aussenpolitischen Stellungnahmen des Bundesrates zu vergrössern, wurden die Antworten auf die Interpellationen häufig auf speziellen Antrag des jeweiligen Rates im Amtlichen Bulletin publiziert.

Diese Sonderstellung der Kommissionen für auswärtige Angelegenheiten bekamen aussenstehende Parlamentarier zu spüren. Im März 1952 reichte der Chefredaktor der Tageszeitung «Der Bund» und Mitglied der FDP-Fraktion, Walter Egger, eine Interpellation zu den Beziehungen der Schweiz zur OECE und zur Europäischen Zahlungsunion ein. In der Folge wurde die Behandlung mehrmals verschoben, einmal auch auf Anfrage des Berner Nationalrats selbst, der im Herbst 1952 zuerst internationale Weichenstellungen zu wichtigen Fragen (Deutschlandvertrag, Europaratsverhandlungen usw.) abwarten wollte, auf deren Resultate hin der EPD-Vorsteher dann seine Einschätzung abgeben sollte¹⁸. Als der SP-Fraktionspräsident und Präsident der aussenpolitischen Kommission, Walther Bringolf, an der Fraktionspräsidentenkonferenz für die Vorbereitung der Dezember-Session die Verschiebung der Interpellation Eggers forderte, beschwerte sich letzterer bei Petitpierre: «Aussenpolitische Fragen sind keineswegs ein Reservat der aussenpolitischen Kommission, jedes Ratsmitglied steht hier in gleichen Rechten.»¹⁹ Da Egger aus der Sache jedoch keinen Streitfall machen wollte, wurde die Interpellation gleichzeitig mit der Interpellation der aussenpolitischen Kommission in der März-Session von 1953 von Petitpierre beantwortet. Die Interpellation der Kommission wurde in der

17 Vgl. Interpellation Boerlin: *Mitwirkung der Schweiz bei den Organisationen der Vereinigten Nationen*, AB NR, 1946, S. 151–153, 158 (Boerlin); S. 153–158 (Petitpierre); Interpellationen Egger und Bringolf: *Internationale Lage*, AB NR, 1953, S. 142–144 (Egger), S. 144–147 (Bringolf), S. 147–155, 165 (Petitpierre), S. 155–165 (Diskussion); Interpellation Bretscher: *Internationale Lage*, vgl. AB NR, 1955, S. 406–409, 415 (Bretscher), S. 409–413 (Petitpierre); Interpellation der aussenpolitischen Kommission des Nationalrats, vgl. AB NR, 1956, S. 752, 760–762 (Bretscher), S. 753–760, 775–776 (Petitpierre), S. 760–775 (Diskussion); Interpellation der aussenpolitischen Kommission des Ständerats, vgl. SR-Prot., 12. 12. 1956, E 1401(-) -/I/320, S. 190–192, 214–215 (Ackermann), 192–214 (Petitpierre), NR-Prot., 29. 1. 1958, E 1301(-) -/I/433, S. 171–176, hier S. 171; Interpellation Speiser: *Europäische Freihandelszone*, AB SR, 1958, S. 343, 347 (Speiser), S. 343–347 (Petitpierre); Interpellationen Bretscher: *Stand der europäischen Integrationsbestrebungen*, AB NR, 1959, S. 715–716, 725–726 (Duft), S. 717–719, 726 (Bretscher), S. 721–725 (Petitpierre); Interpellation Conzett: *Stand der europäischen Integration*, AB NR, 1961, S. 418–420, 425 (Conzett), S. 420–421, 425 (Tenchio), S. 421–425 (Wahlen).

18 Egger an Petitpierre, 25. 8. 1952, E 2800(-)1967/61/6. Neben der aussenpolitischen Kommission hat auch Petitpierre Egger ersucht, mit der Begründung seiner Interpellation zuzuwarten. «Bei heutiger Konfusion sieht man zu wenig klar.»

19 Egger an Petitpierre, 1. 12. 1952, ebd.

gleichen Session eingereicht, in der sie beantwortet wurde, wollten die Kommissionsmitglieder in der Dezember-Session zuvor doch noch ihre Fraktionen orientieren²⁰.

Die Interpellationen verfolgten also den Zweck, dem Bundesrat die Möglichkeit zu geben, die wichtigsten internationalen Entwicklungen zu kommentieren und dabei die schweizerische Position zu umreißen. Der Text der Interpellationen war meist bewusst offen formuliert, damit Petitpierre die Akzente seiner Rede je nach der internationalen Lage oder dem gerade vorherrschenden Informationsbedürfnis selber setzen konnte. Diese programmatischen Reden nahmen die Aufgabe der Ende der sechziger Jahre eingeführten Regierungsrichtlinien wahr. Sie entsprachen einem Bedürfnis nach allgemeinen politischen Darstellungen der Ziele der schweizerischen Exekutive anstelle von reinen Aufzählungen der Tätigkeiten der einzelnen Departementsverwaltungen. Dabei lösten sich bis Anfang der 50er Jahre Fragen zu den Vereinten Nationen und der europäischen Zusammenarbeit ab, danach standen Fragen der europäischen Integration im Rahmen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) und der europäischen Freihandelszone (EFTA) im Vordergrund. Diese Einladungen an den EPD-Vorsteher verweisen auch auf die weitgehende Übereinstimmung von Bundesrat und Kommission bei den grossen Sachfragen der Nachkriegszeit.

2.3. Verständigung zwischen Mitgliedern des Parlaments und dem Bundesrat

Normalerweise steht am Anfang eines parlamentarischen Vorstosses die schriftliche Eingabe des Urhebers an den Ratspräsidenten. Daraufhin folgen die in den beiden Ratsreglementen vorgesehenen Verfahren. Weniger bekannt ist die informelle Verständigung zwischen einem Mitglied des Parlaments und einem Bundesrat bzw. der Bundesverwaltung, bevor der parlamentarische Vorstoss überhaupt eingereicht wird²¹. Es sind bevorzugterweise Interpellationen als Auskunftsmittel, die bei Absprachen Verwendung finden. Der Grund liegt darin, dass der an diesen Absprachen besonders interessierte Bundesrat vor dem Ratsplenum öffentlichkeitswirksam über die von ihm vertretene politische Linie orientieren kann. Die Schriftlichkeit der Kleinen Anfrage führt zu einem weit geringeren Echo. Motionen und Postulate haben als Initiativmittel eine

²⁰ Petitpierre an Egger, 24. 11. 1952, ebd.

²¹ Vgl. Josef Zurkirchen: *Die Instrumente des parlamentarischen Vorstosses. Ein Beitrag zum schweizerischen Parlamentsrecht*, Zürich 1979, S. 55.

andere Aufgabe als die auf Tagesfragen der (Aussen-)Politik ausgerichtete Interpellation, wenngleich auch sie gelegentlich für eine umfassende Berichterstattung durch den Bundesrat eingesetzt wird.

Wir haben auf der Grundlage von Akten versucht²², eine erste Kategorisierung der Bandbreite informeller Verständigung vorzunehmen. Dabei spielt es keine Rolle, ob der parlamentarische Vorstoss überhaupt Eingang in den National- oder den Ständerat fand. Der Bundesrat besass bei den parlamentarischen Vorstössen einen grossen Handlungsspielraum. Er verfügte trotz den Regeln des parlamentarischen Verfassungsrechts über eine ganze Palette von Möglichkeiten, wie und ob er überhaupt auf die Vorstösse eingehen wollte. Diese Handlungsweisen waren nirgends in den amtlichen Gesetzestexten festgehalten und rein informeller Natur.

Die im folgenden dargestellten Absprachen beziehen sich zwar ausschliesslich auf Vorstösse zu aussenpolitischen Themen, die das EPD nach 1945 beschäftigten, doch dürften sie ebenfalls in den anderen Fachdepartementen verbreitet gewesen sein.

2.3.1. Reaktive Handlungen des Bundesrates

Die Ausgangslage bei reaktiven Handlungen des Bundesrates besteht darin, dass ein National- oder Ständerat einen parlamentarischen Vorstoss einreichte, der von der Bundeskanzlei einer Amtsstelle der Bundesverwaltung zugeteilt wurde. Der Bundesrat besitzt vier Möglichkeiten, wie er auf den Vorstoss reagieren konnte.

Zum Rückzug bewegen

Die aktivste und heikelste Form war gegeben, wenn der Bundesrat den Urheber zum Rückzug seines Vorstosses bewegen wollte. Da es sich bei Vorstössen um ein grundlegendes Recht der eidgenössischen Räte handelte, würden es sich die zuständigen Stellen wohl überlegen, ob sie das direkte Gespräch suchen würden. Denn sollte die Einflussnahme der Bundesverwaltung auf einen Parlamentarier publik werden, riskierte sie, öffentlich für das Vorgehen gerügt zu werden. Sie setzte sich der Gefahr also nur aus, wenn von einer Antwort des Bundesrates grosse Nachteile zu erwarten waren oder wenn die Wahrscheinlichkeit gross war, dass der betreffende National- oder Ständerat Verständnis oder gar Ver-

22 Neben diversen Beständen des Politischen Departements wurde vor allem die Korrespondenz von Bundesrat Petitpierre mit National- und Ständeräten berücksichtigt. E 2800(-) 1967/ 59/24-26.

handlungsbereitschaft für das unübliche Vorgehen zeigen würde. Mit eine Rolle spielte hier die Parteizugehörigkeit. Bei Vertretern von bürgerlichen Parteien würde eine vorwiegend freisinnig orientierte Bundesverwaltung auf mehr Verständnis stossen, als bei linksstehenden oder oppositionellen Parlamentariern aus der SP, PdA und dem LdU²³. Um dem Parlamentarier die Bedeutung und Notwendigkeit eines Rückzuges verständlich zu machen, wurde das Gespräch nicht von einem subalternen Beamten, sondern von einem Chefbeamten oder gar einem Departementsvorsteher gesucht.

Wie sensibel Parlamentarier und die Öffentlichkeit schon nur auf Druckversuche reagieren, zeigt das folgende Beispiel. In der sogenannten Coca-Cola-Affäre traten die beschriebenen Empfindlichkeiten besonders klar zu tage. Der SP-Nationalrat Karl Geissbühler reichte 1949 eine Interpellation zum Coca-Cola-Getränk ein mit dem Ziel, den heimischen Süssmostmarkt vor einer Überschwemmung durch das «ausländische Kunstgetränk» zu schützen²⁴. Der Sekretär der Bundesversammlung, Frédéric Geissbühler, vermittelte daraufhin eine Unterredung zwischen dem SP-Nationalrat und dem Stellvertreter des Chefs der Abteilung für Politische Angelegenheiten Jacques-Albert Cuttat. Nationalrat Geissbühler zeigte sich erstaunt, dass er als Vertreter der Legislative zu einem Gespräch ins Bundeshaus zitiert wurde. Cuttat warb bei Geissbühler dann immerhin um Verständnis für die heikle Angelegenheit, da dem amerikanischen Gesandten in der Schweiz stark an einer positiven Wendung der Angelegenheit zugunsten der Coca-Cola-Corporation gelegen war. Auch wenn Cuttat Geissbühler nicht zum Rückzug der Interpellation drängte, so wurde in der anschliessenden Pressedebatte bereits der direkte Kontakt in einer umstrittenen Angelegenheit als deplaziert eingestuft. Der Zwischenfall und die Abklärung eines möglichen Verschuldens des Chefbeamten durch den Vorsteher des Politischen Departements zeigen die vorherrschenden Sensibilitäten besonders anschaulich auf.

Empfindlich und abweisend reagierte man im EPD auch auf Vorstösse, die im Zusammenhang mit bevorstehenden bzw. laufenden Verhandlungen oder dem Beitritt zu internationalen Organisationen stan-

23 C. Stucki an W. Stucki, 25. 2. 1946 zur Interpellation von H. Sappeur, 21. 12. 1945 zu den Angriffen des amerikanischen Senators Harley Kilgore zur Angelegenheit des Vize-Präsidenten der Reichsbank Emil J. Puhl, E 2800(-)1967/61/1: «Ich weiss nicht, wie Sie sich zur Interpellation Sappeur stellen, nachdem nun bekannt ist, worauf er anspielt. Noch zehn weitere Ratsmitglieder haben die Interpellation unterzeichnet, und es kann demnach wohl kaum erwartet werden, dass er zum Rückzug bereit wäre, was mir das beste schiene.»

24 Eric Flury-Dasen: «Coca-Cola kontra Süssmost. Ein Fallbeispiel amerikanischen Einflusses auf die schweizerische Innenpolitik», in: *Traverse* 6 (1999), Heft 1, S. 131–139.

den. Viele dieser brennenden und schwierigen Fragen unterlagen der Verantwortung des Delegierten des Bundesrates für Spezialmissionen, Walter Stucki, der zwischen 1946 und 1954 die Washingtoner Verhandlungen von 1946 und die Londoner Verhandlungen von 1952 anführte sowie die Frage des Beitritts zu den Bretton-Woods-Organisationen und zum GATT vorantrieb. Stucki empfand die Vorstösse häufig als Störfaktor und versuchte eine öffentliche Debatte dieser Themen in den Eidgenössischen Räten zu vermeiden, indem er Parlamentarier direkt anging oder Vorstösse auf die lange Bank schob. Dementsprechend häufig scheiterten Vorstösse an diesem erfahrenen Chefbeamten. So setzte sich Walter Stucki mit dem freisinnigen Nationalrat, Henry Cottier, in Verbindung, um ihn von der Notwendigkeit eines Rückzugs zu überzeugen:²⁵ «Was die Interpellation Cottier betreffend das Abkommen von Bretton Woods anbelangt, so sollte meines Erachtens aus bekannten Gründen eine Behandlung im Parlament vermieden werden.»²⁶ Cottier hatte den Bundesrat im April 1946 in Form einer Interpellation um Auskunft über das Verhältnis der Schweiz zu den Bretton Woods-Institutionen gebeten²⁷. Der Genfer Nationalrat zog seine Interpellation zwar nicht zurück. Sie wurde allerdings nach zwei Jahren, im Juni 1948, ordnungsgemäss abgeschrieben.

Über die Klinge springen lassen

Sahen die betroffenen Chefbeamten keinen Weg, um ihr Ziel auf direktem Weg und endgültig durch ein persönliches Gespräch zu erreichen, wurden die Vorstösse ganz einfach dilatorisch behandelt, bis sich die Sache mit der Zeit von alleine erledigte. Diese passive Form der Ablehnung war risikolos. Bei allen eingereichten Vorstössen genügte ein mehrmaliges Hinausschieben, bis der Vorstoss nach zwei Jahren von der Geschäftsliste des Parlaments gestrichen wurde, ohne jemals im Ratsplenum behandelt worden zu sein. Bei den einmal überwiesenen Initiativmitteln hat sich im Gefolge der Neuaufnahme eines Artikels zur Abschreibung der über vier Jahre alten Motionen und Postulate der eidgenössischen Räte in die Ratsreglemente von 1946 ein «System der institutionalisierten Guillotine» («système de la guillotine instaurée»²⁸) herausgebildet, das in allen Departementen angewendet wurde.

25 Petitpierre, 21. 5. 1947, auf einer Notiz von R. Hohl an Petitpierre, 20. 5. 1947, E 2800(-)1967/61/2.

26 Stucki an Petitpierre, 27. 5. 1947, E 2800(-)1967/61/3.

27 E 2001(E)-/1/192.

28 Bundeskanzlei an Bundesrat, 17. 11. 1956, E 1010(A)1973/88/13.

Die Motion Perret zum UNO-Beitritt vom März 1946 der Schweiz fällt ebenfalls unter diese Kategorie. Nach mehr als vier Jahren wurde sie im Rahmen der Genehmigung des Geschäftsberichtes 1952 stillschweigend beerdigt. Da die UNO keine Anstalten machte, neue Mitglieder mit einem Neutralitätsvorbehalt aufzunehmen, kam ab 1947 auch keine Bewegung mehr in die Angelegenheit. Der Schwerpunkt der multilateralen Bemühungen der Schweiz hatte sich auf die UNO-Spezialorganisationen und die Organisation für europäische wirtschaftliche Zusammenarbeit verschoben. Nach Annahme der Motion durch die beiden Räte im Sommer 1947 bewegte sich nichts mehr.

Ein ähnliches Schicksal ereilte das Postulat des Nationalrates Emil Anderegg (FDP, SG, 1943–1951) zur Neutralisierung von Städten zu Gunsten der Kriegsverwundeten, das von vierzig Parlamentariern mitunterzeichnet wurde. Bereits bei der Annahme des Postulats Ende 1946 hatte Max Petitpierre durchblicken lassen, dass ein solcher Vorschlag eigentlich vom IKRK initiiert werden sollte, erklärte sich dennoch bereit, den Vorstoss anzunehmen: «Si, à un moment donné, une initiative officielle lui paraît opportune – par exemple sous la forme d’une convocation d’une conférence internationale ou d’une proposition concrète à faire à l’occasion d’une réunion internationale, – le Conseil fédéral n’hésitera pas à la prendre.»²⁹ Das Postulat wurde dann aber mit der Genehmigung des Geschäftsberichtes des Bundesrates von 1950 abgeschrieben³⁰.

Auch auf der Stufe der Interpellationen war die «Guillotine» verbreitet. Am 23. März 1945 reichte Gottlieb Duttweiler eine Interpellation zur Verrechnung von ausländischen mit schweizerischen Guthaben ein, die im Zusammenhang mit den deutschen Vermögenswerten in der Schweiz stand. Auf eine Anfrage von Bundesrat Eduard von Steiger im Frühjahr 1946 zum Zeitpunkt der Behandlung der Interpellation reagierte Max Petitpierre sehr ungehalten: «Il est tout à fait exclu, étant données les négociations qui vont s’ouvrir à Washington, que je puisse répondre au cours de la session de mars à l’interpellation de M. Duttweiler sur les avoirs allemands en Suisse. Je m’oppose donc à ce que cette interpellation soit portée à l’ordre du jour de la session.»³¹ Der Bundesrat hatte also freie Hand, wann er einen Vorstoss behandeln wollte. Nur selten wurde gegen den Willen des Bundesrates ein parlamentarischer Vorstoss traktandiert. In vorliegenden Fall wurde die Interpellation von

29 Begründung Postulat E. Anderegg und Antwort M. Petitpierre, 18. 12. 1946, NR-Prot., 18. 12. 1946, E 1301(-)/I/376, S. 603–609 bzw. S. 610–612, hier S. 612.

30 Geschäftsbericht Bundesrat, 1950, S. 73.

31 M. Petitpierre an E. von Steiger, 5. 3. 1946, E 1050.17(-)1995/520/1.

einer Session zur anderen geschoben, bis sie schliesslich im März 1947 über die Klinge springen musste.

Hinausschieben

Eine häufig angewandte Handhabung war das Hinausschieben einer Antwort durch den Bundesrat. Im Unterschied zur dilatorischen Behandlung bei Vorstössen, denen der Bundesrat eigentlich gar keine Folge zu geben gedachte, war der Bundesrat in diesen Fällen grundsätzlich bereit, eine Antwort abzugeben. Einzig der Zeitpunkt war Gegenstand der Auseinandersetzung, nicht aber der Entscheid, den Vorstoss grundsätzlich zu beantworten. Vor allem bei Interpellationen, die ja meistens eine Auskunft verlangten, wurde diese Methode des Hinauszögerns angewandt. Besonders prononciert lehnte sich der Bundesrat bei laufenden Verhandlungen quer – wie ja auch die oben beschriebene Interpellation Duttweiler gezeigt hat.

Eine wahrhafte Odyssee erlebte die von Karl Wick am 17. September 1957 eingereichte Interpellation zu argentinischen Verstaatlichungsmassnahmen³². Namhafte schweizerische Finanzinteressen standen durch die Nationalisierungen der beiden bedeutenden und einflussreichen Elektrizitätsgesellschaften Compania Argentina de Electricidad (CADE) und Compania Italo-Argentina de Electricidad (ITALO-ARGENTINA) auf dem Spiel. Die Verhandlungen des Delegierten des Bundesrates für Handelsverträge, Edwin Stopper, mit den argentinischen Behörden in Buenos Aires waren insofern erfolgreich, als dass anstelle einer willkürlichen Übernahme der Kraftwerke weitere Besprechungen in Aussicht gestellt wurden³³. Die schweizerischen Beobachter vor Ort konnten keine definitiven Aussagen darüber machen, wie der neue, im Frühjahr 1958 sein Amt antretende neue argentinische Präsident in der Frage der Nationalisierung der beiden Aktiengesellschaften entscheiden würde. Zudem standen private schweizerische Interessenvertreter mit den argentinischen Behörden in Verhandlungen, was ein neuerliches Hinauszögern einer Antwort von Max Petitpierre vor dem Nationalrat notwendig scheinen liess. Ein Jahr nach Eingabe der Interpellation war der EPD-Vorsteher schliesslich bereit, die Interpellation in der Herbstsession 1958 zu beantworten; doch es kam anders. Im September 1958 kam der argentinische Präsident Frondizi den Auslandgläubigern entgegen. Aufgrund der zu erwartenden innenpolitischen Opposition wertete Stopper eine schweizerische Regierungserklärung

32 E 2001(E)1972/33/C175.

33 Petitpierre an Wick, 9. 12. 1957, ebd.

in diesem Moment als kontraproduktiv. Frondizi müsste mit dem Vorwurf rechnen, im Solde des Auslands zu stehen, so Stopper. Die nächste Verschiebung kam auf ausdrücklichen Wunsch des Interpellanten zustande, an den eine entsprechende Bitte aus schweizerischen Wirtschaftskreisen gerichtet worden war³⁴. Die Interpellation wurde am 21. September 1959 definitiv ohne Antwort des Bundesrates abgeschrieben.

Obschon Petitpierre grundsätzlich zu einer Antwort auf die Interpellation bereit war, wurde sie nach Abklärung der äusseren Umstände fünfmal verschoben. Seine Bereitschaft wurde durch verschiedene Antwortentwürfe unterstrichen. Zweimal wurde die bereits traktandierende Interpellation im letzten Moment rückgängig gemacht.

Das Beispiel zeigt, dass die Beantwortung im Nationalrat und die anschliessende Parlamentsberichterstattung in der schweizerischen Presse von den Gesandten in Bern oder ausländischen Presseagenturen in die betroffenen Länder gemeldet und zu recht als Regierungserklärungen gewertet werden. So entspricht die vorsichtige Haltung des EPD in diesem Fall nicht einer Überreaktion oder Ängstlichkeit, sondern der Rücksichtnahme auf handfeste Gefahren schweizerischer Interessen im Ausland. Nationalrat und Bundesrat haben im beidseitigen Einverständnis das Los der Interpellation besiegelt.

Da die Interpellationen und die Kleinen Anfragen meistens aus einem aktuellen Anlass heraus eingereicht wurden, nahm das Interesse an einer Antwort des Bundesrates mit der zeitlichen Distanz immer mehr ab. Die Verhältnisse konnten sich derart ändern, dass der Urheber seinen Vorstoss als durch die Ereignisse überholt betrachtete und zurückzog. Der Vorstoss konnte aber auch durch ein anderes Ratsgeschäft obsolet werden, das dessen Anliegen aufnahm oder dessen Fragen beantwortete. Vorstösse, die in der zweiten Hälfte einer Legislaturperiode eingereicht wurden, riskierten überdies durch die Abwahl des Urhebers abgeschrieben zu werden.

Beantworten

Die drei beschriebenen Varianten der Verhinderung oder zumindest Verzögerung missliebiger parlamentarischer Vorstösse dürfen nicht darüber hinwegtäuschen, dass der Bundesrat parlamentarische Vorstösse in der Regel beantwortete. Bei den Auskunftsmitteln wie Interpellationen, Kleine Anfragen und Fragen war dies in höherem Mass der Fall als bei den Initiativmitteln Postulat und Motion.

³⁴ Petitpierre an Wick, 1. 12. 1958, ebd.

Vorstösse wurden vom Bundesrat nur mit Zurückhaltung von vorneherein abgelehnt. Dies war in der von uns behandelten Zeitperiode vorwiegend bei kleinen Oppositionsparteien wie der PdA und dem LdU der Fall, weitaus seltener bei Vorstössen der einflussreichen SP oder bei den bürgerlichen Parteien. Die SP-Parlamentarier verfügten über eine genügend starke Fraktion, um parlamentarische Vorstösse als Druckmittel im direkten Kontakt zur Bundesverwaltung und zu den Bundesräten einzusetzen.

SP-Nationalrat und SP-Präsident Hans Oprecht benützte die Interpellation gerne als taktisches Druckmittel. Der selber im Verlagswesen tätige Oprecht kritisierte in einem Schreiben vom 21. Mai 1948 die mangelnde Transparenz bei der Verwendung der vom Bundesrat gesprochenen Fr. 250 000.– durch die Schweizerische Bücherhilfe³⁵. Da Oprecht mit einer Interpellation drohte, veranlasste Petitpierre eine interne Untersuchung.

2.3.2. Aktive Handlungen des Bundesrates

Wurde im vorangegangenen Kapitel dargestellt, wie der Bundesrat auf eingereichte parlamentarische Vorstösse reagieren konnte, geht es nun um die aktive Einflussnahme der Bundesrates auf die Formulierung von Texten von Vorstössen bis hin zur Instrumentalisierung von Auskunfts- und Initiativmitteln. Diese informelle Mitwirkung setzte bereits in der vorparlamentarischen Phase, also vor dem ordentlichen Einreichen des Vorstosses im Parlament, ein, und konnte während der ganzen Behandlungsdauer des Vorstosses bis zur abschliessenden Behandlung in den eidgenössischen Räten andauern. Voraussetzung hierfür war, dass der Parlamentarier seine Bereitschaft hierzu signalisierte. Die politische Nähe zur Partei des Urhebers oder die Übereinstimmung über Sinn und Zweck des Vorstosses war ausschlaggebend für ein gemeinsames Vorgehen von Bundesrat und Parlamentarier bzw. Bundesrat und Kommission.

Genehmigen

Zur häufig geübten parlamentarischen Courtoisie gehörte die Vorabklärung des National- oder Ständerats, ob ein Vorstoss den Interessen des Bundesrates entspreche.

So stellte Ernst Boerlin dem Vorsteher des Politischen Departements Max Petitpierre vor der Sitzung der nationalrätlichen Kommission für

35 E 2800(-)1967/59/25.

auswärtige Angelegenheiten vom 7./8. März 1949 die Frage, ob er bereit sei, das Parlament über die Europa-Problematik zu unterrichten³⁶. Boerlin fügte auch gleich hinzu, dass er eine Interpellation zu diesem Problembereich einreichen möchte, dies jedoch nur tun wolle, wenn Petitpierre den Vorstoss für zweckmässig erachte. Um seiner Interpellation doch noch Gewicht zu verschaffen, wies er darauf hin, dass die Frage sowieso im Parlament zur Sprache komme, wenn nicht von ihm, dann von anderer Seite. Die Frage und der Vorschlag Boerlins wurden in der Kommission diskutiert und einhellig begrüsst. Auch der EPD-Vorsteher stellte sich hinter die Interpellation. So einigte man sich darüber, dass in der Frühjahrssession eine Interpellation im Namen der Kommission eingereicht werden sollte. «Der Text sollte mit dem Vorsteher des Politischen Departements vereinbart und der Kommission in einer besonderen Sitzung bei Beginn der Frühjahrssession noch vorgelegt werden.»³⁷

Ein anderes Beispiel bildet eine Interpellation des Nationalrates Fernand Cottier. Cottier wollte von Max Petitpierre wissen, ob er Einwände gegen eine Interpellation zu den schweizerischen Sozialattachés im Ausland hege. Da Petitpierre sowieso der nationalrätlichen Kommission für auswärtige Angelegenheiten ein Memorandum zu den bisherigen Aktivitäten der 1946 bzw. 1947 eingesetzten drei Sozialattachés in Paris, London und Washington unterbreiten wollte, hatte er nichts dagegen³⁸.

Textliche Abänderungen

Auch in dieser Kategorie stammte der Anstoss von einem Parlamentarier. Ging es zuvor um das Einholen der grundsätzlichen Zustimmung eines Bundesrates zur Eingabe eines Vorstosses, folgten danach zwischen dem betroffenen Bundesrat und dem Parlamentarier Abklärungen, wie der Vorstoss konkret zu formulieren sei. Der Grossteil der gefundenen Fälle von informellen Absprachen betrifft diese Kategorie³⁹.

Nachdem Bundesrat Petitpierre in der Sitzung der nationalrätlichen Kommission für auswärtige Angelegenheiten vom 7./8. März 1949 über seine Teilnahme an den Ministerratssitzungen der OECE in Paris Mitte

36 E 2800(-)1967/60/1.

37 Protokoll nationalrätliche Kommission für auswärtige Angelegenheiten, 7./8. 3. 1949, ebd.

38 M. Petitpierre an F. Cottier, 26. 12. 1951, E 2800(-)1990/106/25.

39 Vgl. auch die Formulierung zweier Postulate von W. Rohner und M. Schmidheiny zur Investitionsrisikogarantie in Zusammenarbeit mit der Bundesverwaltung, Ch. Magnin: «Entwicklungshilfe für die Schweizer Wirtschaft. Der lange Weg zur Investitionsrisikogarantie, 1960–1970», in: Peter Hug, Beatrix Mesmer (Hg.): *Von der Entwicklungshilfe zur Entwicklungspolitik*, in: *Studien und Quellen*, Bd. 19 (1993), S. 363–379, hier S. 370.

Februar 1949 Bericht erstattet hatte, kam die Kommission unter der Leitung von SP-Nationalrat Hans Oprecht zum Schluss, dass auch das Parlament über die Pariser Verhandlungen orientiert werden sollte⁴⁰. Oprecht liess Bundesrat Max Petitpierre tags darauf, am 9. März 1949, den Entwurf der Interpellation zukommen, mit der Bitte um Stellungnahme. Petitpierre korrigierte den Text, weil er sich bei der Beantwortung zu sehr in die Defensive gedrängt fühlte. Die Kommission trat am 22. März nochmals zusammen, um den Text der Interpellation definitiv zu bereinigen. Am 24. März wurde die Interpellation von Oprecht eingereicht, Mitunterzeichner waren die Mitglieder der nationalrätlichen Kommission. Am 31. März 1949 schliesslich beantwortete Petitpierre die Interpellation vor dem Ratsplenum.

Beträchtliches öffentliches Aufsehen erregte im Frühjahr 1955 die Besetzung der rumänischen Gesandtschaft durch exilrumänische Kreise. Wie eineinhalb Jahr später beim Ungarn-Aufstand trugen die grossen politischen Parteien dem öffentlichen Bedürfnis nach einem bundesrätlichen Positionsbezug Rechnung und interpellierten den schweizerischen Aussenminister. Petitpierre musste gleich zwei Interpellationen, je eine der FDP- und der SP-Fraktion, vor dem Nationalrat beantworten⁴¹. Der vom FDP-Fraktionspräsidenten André Guinand vorbereitete Text brachte Petitpierre allerdings in Verlegenheit. Der Vorsteher des EPD legte Guinand deshalb nahe, den Abschnitt zu den bundesrätlichen Massnahmen zur Verhinderung ähnlicher Vorfälle zu streichen und formulierte den Text gleich neu⁴².

Inszenieren

Es gibt Interesselagen, die den Bundesrat dazu führen, den ganzen Prozess eines parlamentarischen Vorstosses selber zu inszenieren. Diese Aussage findet auch in der Literatur zur schweizerischen Aussenpolitik ihre Unterstützung. So schreibt Hans Ch. Binswanger 1975: «Oft wurden Interpellationen vom Bundesrat bzw. der Verwaltung inszeniert, um der Exekutive die Möglichkeit zu Erklärungen zu geben.»⁴³ Der Vor-

40 E 2800(-)1967/63/3.

41 Vgl. AB NR, 1955, S. 100–101, 110 (Guinand), S. 101–103, 110 (Bringolf), S. 103–110 (Petitpierre).

42 Petitpierre an Guinand, 9. 3. 1955, E 2800(-)1990/106/25.

43 Vgl. Hans Ch. Binswanger, Reinhardt Büchi: «Aussenpolitik und Aussenwirtschaftspolitik», in: Alois Riklin, Hans Haug, Hans Christoph Binswanger (Hg.): *Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik*, Bern/Stuttgart 1975, S. 693–717, hier S. 702. Ein konkretes Beispiel für die «Steuerung» von Vorstössen durch den Bundesrat beschreibt Manuel Küffer: «Das späte Erwachen der Politiker. Die Parteien und die Entwicklungshilfe des Bundes 1951–1961», in: Peter Hug, Beatrix Mesmer (Hg.): *Von der Entwicklungshilfe zur Entwicklungspolitik, Studien und Quellen*, Bd. 19 (1993), S. 497–509. Er zeigt auf, dass Bundesrat Petitpierre im Mai

stoss wurde in solchen Fällen vom Anfang bis am Schluss nach einem bestimmten Drehbuch gesteuert. In diesen Fällen übernahm die Landesregierung die Initiative, «bestellte» einen Vorstoss bei einem ihr nahestehenden Mitglied der Eidgenössischen Räte und betätigte sich als «Ghostwriter» des Textes des Vorstosses, den sie dann selbst beantwortete. Es handelt sich hier um «Verwaltungs»-Vorstösse, die jenseits der rechtlichen Grenzen der Ratsreglemente liegen. Der National- oder Ständerat spielte hier eine ganz untergeordnete Rolle und diente lediglich als Briefträger für die Ziele der Exekutive. Er liess dem bundesrätlichen Vorhaben nur seinen Namen, um der Regierung eine verdeckte Aktion zu ermöglichen⁴⁴.

Am 20. Juli 1961 erliess die Regierung der Vereinigten Arabischen Republik (VAR) Nationalisierungsgesetze, die zur Verstaatlichung der bedeutenden schweizerischen Zementindustrie des schweizerischen Industriellen Max Schmidheiny führten⁴⁵. Betroffen waren auch schweizerische Beteiligungen an der Textil- und der Metallindustrie. Am 10. Oktober 1961 beschloss der Bundesrat, von Retorsionsmassnahmen abzu- sehen und stattdessen in Verhandlungen mit Ägypten zu treten. Die ägyptische Regierung wies Verhandlungen jedoch vorerst einmal zurück, was die schweizerische Seite dazu führte, die Vergeltungsmassnahmen nochmals zu evaluieren. Im Dezember 1961 erwog der Generalsekretär des EPD, Pierre Micheli, vier mögliche Varianten, wie auf das ägyptische *fait accompli* reagiert werden konnte: erstens die Blockierung privater ägyptischer Vermögenswerte, zweitens die Blockierung ägyptischer Regierungsguthaben, drittens administrative Schikanen ge-

1960 die Mitglieder der beiden Kommissionen für auswärtige Angelegenheiten gebeten hat, Vorstösse zur Entwicklungshilfe einzureichen, ebd. S. 506f.

44 Neben dem dargestellten Beispiel sollen hier noch zwei weitere erwähnt werden:

1. 1951 orientierte die schweizerische Gesandtschaft in Paris die ihr angeschlossenen Konsulate über die Lage von jungen Schweizern, die in die französische Fremdenlegion eingetreten waren und über die in Betracht zu ziehenden Massnahmen. Ihr vordringliches Anliegen war es, die schweizerische Öffentlichkeit mit der Problematik vertraut zu machen. Neben Pressecommuniqués, Pressekonferenzen oder Artikeln in der Schweizer Presse, wog die Gesandtschaft ab, einen parlamentarischen Vorstoss zu provozieren: «On pourrait éventuellement envisager aussi de provoquer une intervention parlementaire.» Notiz schweizerische Gesandtschaft in Paris, 26. 2. 1951, E 2200.41(-)/37/B/9 (DoDiS-8634). Vgl. auch DDS, Bd. 18, Nr. 81.

2. Um der französischen Regierung die Einmütigkeit von Parlament und Regierung zu demonstrieren und sie zu einer Lösung der Schweizer Söldner in der Fremdenlegion zu ermuntern, provozierte das EPD einen parlamentarischen Vorstoss und liess den Präsidenten der aussenpolitischen Kommission des Nationalrates, Pierre Graber, ein vorformuliertes Postulat einreichen. R. Probst an Petitpierre, 28. 5. 1959, E 2001(E)1972/33/262.

45 Vgl. Prisca Zingg: «Diplomatischer Erfolg in Ägypten. Das Schweizerisch-ägyptische Entschädigungsabkommen, 20. Juni 1964», in: *Gouvernementale Aussenpolitik. Staatsverträge (1848–1996), Bundesratsentscheide zur Aussenpolitik (1918–1976) und Fallbeispiele*, Bern 1999, S. 101–116.

genüber in der Schweiz weilenden ägyptischen Studenten und Personen und schliesslich viertens eine Interpellation mit anschliessender Presse-kampagne⁴⁶. Gemeinsam mit der Handelsabteilung des EVD gelangte er aber bei der Frage der Opportunität bei den drei ersten Sanktionsmöglichkeiten zu negativen Schlüssen. Die Schweiz verfügte tatsächlich über zu wenig gewichtige Druckmittel, um die ägyptische Regierung zum Einlenken in der Entschädigungsfrage zu zwingen. Zudem befürchteten die Chefbeamten vor dem Hintergrund der zunehmenden Radikalisierung des Regimes negative Auswirkungen auf die in Ägypten verbliebenen Schweizer. Das Politische und das Volkswirtschaftsdepartement entschieden, auf die öffentliche Meinung in der Schweiz einzuwirken, um dadurch eine verbesserte Verhandlungsposition zu erreichen. «Unsere Wirkungsmöglichkeit dürfte unter diesen Umständen eher im Verbalen, auf dem Gebiete einer Beeinflussung der öffentlichen Meinung und der Presse liegen, deren Reaktionen offenbar auch den leitenden Kreisen der VAR nicht gleichgültig sind. Diese Beeinflussung kann entweder durch das Mittel einer parlamentarischen Interpellation und ihrer Beantwortung von Seiten des Departementschefs, oder durch eine nähere Orientierung der Presse geschehen. Die Schwere der neuesten Entwicklung veranlasst uns, beide Mittel in Aussicht zu nehmen.»⁴⁷

In FDP-Ständerat Willi Rohner fand Pierre Micheli am 6. Dezember 1961 einen Vertreter der eidgenössischen Räte, der bereit war, in der laufenden Session eine vom Generalsekretär vorbereitete Interpellation einzureichen, was zwei Tage später auch geschah⁴⁸. Das EPD beschloss, die Interpellation erst in der März-Session des Jahres 1962 von Friedrich T. Wahlen beantworten zu lassen, die blosse Existenz des Vorstosses gegenüber dem ägyptischen Regime allerdings bereits als taktisches Mittel zu verwenden⁴⁹. Eine erste Gelegenheit für Wahlen, die negativen Auswirkungen auf schweizerische Interessen in Ägypten zu kommentieren, gab ihm die Fragestunde des Nationalrats vom 21. Dezember⁵⁰. Die Nationalräte Philipp Schmid (Demokratische Partei) und Alois Grendelmeier (LdU) hatten Fragen zu den Auswirkungen der Massnahmen der VAR eingereicht. Ob diese beiden Fragen ebenfalls vom EPD initiiert worden sind, lässt sich nicht eruieren. Unmissverständlich machte Wahlen vor dem Nationalrat deutlich, dass er bis zu

46 Micheli an den schweizerischen Botschafter in Ägypten Jean-Louis Pahud, 5. 12. 1961, E 2001(E)1976/17/400.

47 Ebd.

48 Micheli an W. Rohner, 6. 12. 1961, ebd.

49 Telegramm EPD an schweizerische Botschaft Kairo, 14. 12. 1961, ebd.

50 Antwort Wahlen, 21. 12. 1961, auf die beiden Fragen von Ph. Schmid und A. Grendelmeier, 5. bzw. 6. 12. 1961, NR-Prot., 21. 12. 1961, E 1301(-)/I/452, S. 509–513.

seiner Antwort auf die Interpellation in der März-Session Konzessionen von der ägyptischen Seite erwartete. Er benützte die Beantwortung der Interpellation als verkapptes Ultimatum: «Herr Ständerat Rohner hat inzwischen zu dieser Angelegenheit eine Interpellation eingereicht. Der Bundesrat beabsichtigt, sie in der März-Session zu beantworten. Er hofft, dass sich die Regierung der VAR bis dahin zur Aufhebung der Sequestermassnahmen und der Ausreisebehinderungen sowie zu einer konstruktiven Erörterung der Nationalisierungsfragen bereit findet.»⁵¹ Zur Antwort von Bundesrat Wahlen im Nationalrat nahm Präsident Nasser in einer Rede am 23. Dezember 1961 in Port-Said Stellung, worin er die «Sozialrevolution» rechtfertigte und kritisierte, dass sein Land durch die Ausländer ausgenützt werde. Die Rede von Friedrich T. Wahlen und die anschliessende Kritik Nassers lösten in der schweizerischen Presse eine heftige Reaktion aus, die bis zu Boykottdrohungen reichten⁵². Im Januar schlug Nasser versöhnlichere Töne gegenüber der Schweiz an. Die Taktik des EPD mit einem parlamentarischen Vorstoss und einer Pressekampagne schien aufgegangen zu sein. In seiner Antwort in der Fragestunde hatte Wahlen eine bundesrätliche Stellungnahme auf die Interpellation angekündigt, was der ägyptischen Seite signalisierte, dass das öffentliche Interesse am Los der Schweizer Kolonie und der schweizerischen Interessen in Ägypten aufrecht erhalten blieb. Ägypten lenkte Anfang März ein und erklärte sich zu Verhandlungen über Nationalisierungsentschädigungen mit der Schweiz bereit, wobei sie als Gegenleistung das Zugeständnis der schweizerischen Regierung erhielt, dass die ägyptischen Exporte in die Schweiz erhöht werden sollten⁵³. In seiner Antwort auf die Interpellation im Ständerat am 21. März konnte Wahlen mit Genugtuung über die Entwicklung der Angelegenheit seit Dezember 1961 orientieren und auf die Zusage des ägyptischen Aussenministers zu bevorstehenden Verhandlungen und zur Ausreise der während Monaten an der Ausreise gehinderten Schweizer verweisen⁵⁴. Erst drei Jahre nach dem Erlass von Nationalisierungsgesetzen und nach verschiedenen zähen Verhandlungsrunden erreichte die schweizerische Verhandlungsdelegation 1964 eine Entschädigung von zwei Dritteln der schweizerischen Investitionen. Voraussetzung für das Einlenken Ägyptens war, dass die Schweiz nicht mit dem Odium einer

51 Ebd., S. 512.

52 Wahlen für die Sitzung der nationalrätlichen Kommission für auswärtige Angelegenheiten, E 2001(E)1976/17/401.

53 Telegramm EPD an die schweizerische Botschaft in Kairo, 12. 3. 1962, ebd.

54 Begründung Interpellation Rohner und Antwort Petitpierre, SR-Prot., 21. 3. 1961, E 1401(-)/I/282, S. 127–132 bzw. 132–136.

Kolonialmacht behaftet war und ein wichtiger und interessanter Handelspartner für Ägypten darstellte. Es war vorwiegend dieses grundlegende Verhältnis der beiden Länder zueinander, welches das ägyptische Regime dazu führte, eine erneute schweizerische Negativpropaganda zu vermeiden. Aus diesen Gründen wurde der Einsatz eines parlamentarischen Vorstosses als Druckmittel zum Erfolg.

3. Fazit

Es gibt Hinweise dafür, dass «bestellte» Vorstösse als stärkste Form der Verständigung zwischen Parlamentarier und Bundesrat/Verwaltung keine Ausnahme darstellen: Bei der Abklärung der Spielräume in den bevorstehenden Nationalisierungsmassnahmen mit Ägypten 1961/62 wurden grundsätzlich zwei Mittel erwogen: «Diese Beeinflussung [der ägyptischen Verhandlungspartei, Anm. des Verfassers] kann entweder durch das Mittel einer parlamentarischen Interpellation und ihrer Beantwortung von Seiten des Departementschefs, oder durch eine nähere Orientierung der Presse geschehen.»⁵⁵ Die nüchtern aufgezählten Vorschläge weisen darauf hin, dass es sich um eine Auswahl von routinemässig eingesetzten Instrumenten handelte, um bilaterale Beziehungen und Verhandlungen zugunsten der eigenen Interessen zu beeinflussen. Die oben beschriebenen Beispiele zeigen eine fast unbekannte Ebene der parlamentarischen Vorstösse auf. Bevor der Vorstoss im Parlament überhaupt zur Kenntnis genommen wurde, hatte er bereits ein Eigenleben entwickelt. Die Beispiele machen klar, dass die Exekutive und die Legislative nicht voneinander losgelöste Gewalten sind, sondern teilweise enge persönliche Verbindungen bestehen, die besonders stark durch die Parteizugehörigkeit mitbestimmt sind.

Die dargestellten reaktiven und aktiven Handlungen der Vorsteher des Politischen Departements und ihrer Chefbeamten unterstreichen die grossen Einflussmöglichkeiten von Bundesrat und Bundesverwaltung. Die in der Einleitung diagnostizierte Schwäche bzw. das Desinteresse des Parlaments in aussenpolitischen Fragen in der Nachkriegszeit bis in die sechziger Jahre erfährt noch einmal eine Verschärfung, da ein Anteil der eingebrachten Vorstösse bereits die Handschrift der Bundesverwaltung trug. Eigenständigkeit und Unabhängigkeit des Parlaments müssen zumindest im Politikbereich Aussenpolitik klein geschrieben werden.

⁵⁵ Micheli an Pahud, 5. 12. 1961, E 2001(E)1976/17/400.