

Konkurrenz oder Kooperation? : Zur Entwicklung der parlamentarischen Zuständigkeit in der Aussenpolitik (1920-1992)

Autor(en): **Kreis, Georg**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Traverse : Zeitschrift für Geschichte = Revue d'histoire**

Band (Jahr): **25 (2018)**

Heft 3: **Macht und Repräsentativität von Schweizer Parlamenten nach 1848 = Pouvoir et représentativité des parlements en Suisse après 1848**

PDF erstellt am: **25.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-813652>

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.

Konkurrenz oder Kooperation?

Zur Entwicklung der parlamentarischen Zuständigkeit in der Aussenpolitik (1920–1992)

Georg Kreis

Mit der Gründung der modernen Eidgenossenschaft von 1848 verloren die Kantone ihre aussenpolitische Autonomie. Die Aussenbeziehungen fielen in die Zuständigkeit des neuen Bundes und waren fest in Händen der Exekutive. Verfassungsmässig standen der Legislative aber bereits bei der Gründung Mitspracherechte zu und das Parlament wusste diese in den ersten Jahrzehnten durchaus zu nutzen.¹ Die Entwicklung im 20. Jahrhundert führte in verschiedenen Schüben zu einer stets substantieller werdenden Mitsprache. Wie in anderen Politikbereichen geschah dies zu einem wichtigen Teil über die Schaffung permanenter Kommissionen und den Ausbau von deren Kompetenzen.

Das Verhältnis zwischen Exekutive und Legislative im Bereich der Aussenpolitik ist bisher nur wenig und vor allem unter normativen und theoretischen Aspekten betrachtet worden. Der vorliegende Beitrag hat zum Ziel, die Gesamtentwicklung zu skizzieren und nach den Gründen für die einzelnen, schubartigen Reformschritte zu fragen. Dabei zeigt sich, dass die Zuständigkeiten in einer Mischung von Prinzipiendenken und Pragmatismus geregelt wurden. Dies ermöglichte eine Praxis, die von einer relativen Offenheit der Akteure zeugt. Der Beitrag zeigt die Entwicklung hin zu diesem relativ offenen Verhältnis zwischen Exekutive und Legislative, das in verschiedenen Phasen des 20. Jahrhunderts jeweils neu ausgehandelt wurde. Wie diese Offenheit von den Akteuren praktisch genutzt wurde, könnte hingegen eine Feinanalyse der Protokolle der Aussenpolitischen Kommissionen (APK, wie sie seit Nov. 1991 genannt werden) in einer späteren Untersuchung sichtbar machen.

Die Gründe für diese Entwicklung wurden bisher nicht erforscht. Eine naheliegende Hypothese könnte lauten, dass diese Entwicklung eine Folge zunehmender Demokratisierung und gewachsener Bedeutung der Aussenbeziehungen war. Es zeigt sich aber: Die Vorstellung, dass sich die parlamentarische Mitsprache allmählich, aber kontinuierlich auf Kosten der Exekutive ausgedehnt habe, muss relativiert werden. Die Mitsprache war im 19. Jahrhundert alles in allem sogar stärker, sie wurde in der Zwischenkriegszeit (Ära Motta) zurückgedrängt und erhielt erst seit 1945 wieder stärkeres Gewicht.

Der Beitrag befasst sich mit den vier Phasen, in denen es seit 1920 im Bereich der Aussenpolitik schubartig zu Erweiterungen der parlamentarischen Mitsprachemöglichkeiten gekommen ist. Die ersten drei Phasen werden, weil in der Literatur bereits erörtert, bloss summarisch wiedergegeben.² Die letzte Phase ab den 1990er-Jahren wird dagegen etwas ausführlicher dargestellt, weil sie bisher historiographisch noch nicht erfasst wurde.³ Ziel ist es, die jüngste Entwicklung in eine historische Perspektive einzuordnen, also aufzuzeigen, dass sie eine längere Vorgeschichte hat und dass diese Geschichte, wie meistens – aber ohne teleologische Determination – wohl noch nicht an ihr Ende gekommen ist.

Der Schub der 1920er-Jahre

Die Frage der Mitsprache in der Aussenpolitik hatte in den Kriegsjahren 1914 bis 1918 wegen der ausserordentlichen Vollmachten und wegen der vom Parlament sowie von Vorstössen der Zivilgesellschaft ausgegangenen Friedensinitiativen an Bedeutung gewonnen. Die damaligen Debatten zeigten einen zeittypischen Optimismus: Dieser generierte Formulierungen wie «le développement de notre démocratie», «der Zug der Zeit», «die neuere Zeit», «vers le coté de la lumière et de la vie», «das ewige Gesetz der Höherentwicklung der Menschheit».

Der Reformelan sollte auch der spezielleren Frage der Parlamentszuständigkeit zugutekommen, der Demokratisierungsdiskurs bezog sich jedoch primär auf das «Selbstbestimmungsrecht der Völker» und nicht speziell auf den Ausbau der Legislativkompetenz gegenüber der Exekutive. Die zusätzlichen Mitwirkungsmöglichkeiten in der Aussenpolitik wurden aber nicht nur für das Repräsentationsorgan, sondern auch «für das Volk» gefordert. Noch Jahre später, 1937, wollte der Parlamentarier Albert Oeri (LPS, BS) sein Eintreten für eine Besserstellung der Aussenpolitik in den Räten nicht einfach als Pro-domo-Einsatz verstanden wissen. Der abschliessende Satz seines Plädoyers betonte: «[...] in der Demokratie muss auch die auswärtige Politik Volkssache sein, und, weil Volkssache, auch Parlamentssache.»⁴

Die Erweiterung der aussenpolitischen Zuständigkeit auf Parlament und Volk wurde 1919/20 zu einem grundsätzlichen Thema, weil damals der Völkerbundsbeitritt und das Staatsvertragsreferendum in den Räten beraten und eine Kommission geschaffen wurde, welche die Völkerbundsberichte vorzubereiten hatte.⁵ Der Demokratisierungsschub brachte aber noch keine Fortschritte in der Schaffung aussenpolitischer Kommissionen. Auf den Vorstoss von 1920 musste 1922 ein zweiter folgen, zu dem der Bundesrat aber erst 1924 Stellung nahm und der erst 1926, also zehn Jahre nach dem ersten Vorstoss diskutiert wurde.⁶ 1922 erklärte Nationalrat Frédéric Jules De Rabours (Lib.-dem., GE),

dass wegen der Abschirmung der Aussenpolitik in den letzten zehn Jahren wohl 50 Fehler begangen worden seien und eine solche Kommission gerechtfertigt wäre, wenn sie im Laufe von 50 Jahren dazu führe, dass auch nur *ein* schwerer Fehler («grave erreur») vermieden werde; und er unterstrich, dass eine solche Kommission «conforme aux sentiments et principes démocratiques qui existent chez nous» wäre.⁷ Der Bundesrat bezweifelte in seiner Stellungnahme von 1924 den Nutzen einer solchen Kommission und sah darin einen verfassungswidrigen Eingriff der legislativen Gewalt in die Domäne der Exekutive. Noch dominierte die Vorstellung eines Verhältnisses der Konkurrenz und nicht der Kooperation. 1926 wurde die Schaffung einer APK im Nationalrat, wenn auch knapp (69:67) abgelehnt, so dass das Geschäft ohne weitere Folgen blieb.⁸

Weitere zehn Jahre später war einem weiteren Anlauf wenigstens im Nationalrat mehr Erfolg beschieden. Das entsprechende Postulat von Robert Grimm (SP, BE), unterstützt vor allem von Henry Vallotton (FDP, VD), fand jetzt, am 26. April 1936, im Plenum mit 90:51 Stimmen eine deutliche Zustimmung.⁹ Die Ständekammer weigerte sich jedoch mit 36:1 Stimmen, eine analoge APK zu bilden und versuchte sogar, die Volkskammer daran hindern, eine solche Kommission zu betreiben.¹⁰ Und Giuseppe Motta als Vertreter der Exekutive sträubte sich noch immer gegen eine Lösung, die er als «commission de cogestion» bezeichnete.¹¹

Die Teilreform von 1936 wurde vor allem von zwei Gegebenheiten begünstigt: Zum einen waren permanent Völkerbundsfragen zu beraten, zum anderen dürfte 1935 die Verwicklung in die Abessinienanktionen das Bedürfnis nach Mitspracherecht erhöht haben. Die zustande gekommene Lösung war aber im doppelten Sinn eine halbe Sache: Sie bestand nur für die eine Kammer und hing von der Einberufung der Kommission durch den Bundesrat ab – was nie geschah.

Der Schub der 1940er-Jahre

1945 erhielt die APK-N den vollen Status einer parlamentarischen Kommission, nachdem Bundesrat Max Petitpierre (FDP, NE), Chef des Politischen Departements, einer Regelung zugestimmt hatte, die eine Einberufung der legislativen Kommission nicht von der Zustimmung der Exekutive abhängig machte und damit zufrieden war, dass sie bloss nach «Fühlungnahme» mit dem Departement für Auswärtiges geschehe.¹² Darauf schloss sich der Ständerat mit einer Kehrtwendung dem Nationalrat einstimmig an.¹³

Ständerat Bernard de Weck (CVP, FR), Präsident der ständerätlichen Vollmachtenkommission, verstand die Kommission für auswärtige Angelegenheiten als Weiterführung seiner mit dem Kriegsende zum Verschwinden verurteilten Kommission. Er räumte ein, dass er heute eine weniger reservierte Haltung einnehme als vor

dem Krieg und ein engerer Kontakt zwischen beiden Gewalten («plus serré») zu begrüssen sei. An die Stelle von Konkurrenzbefürchtungen traten Kooperationserwartungen. Norbert Bosset (FDP, VD), stimmte als Chef der Fraktion, die, wie er ausdrücklich sagte, 1936 noch dagegen war, der Neuerung ebenfalls zu und erklärte, es sei nötig «que l'avenir soit édifié sur de nouvelles bases».¹⁴

Zur Erklärung dieses Schrittes könnte man wiederum auf die besonderen Herausforderungen der internationalen Lage bei Kriegsende (Entstehung der UNO, Neuanschluss an den Westen, Beziehungen zum Osten) zurückgreifen wollen. Das wurde von Nationalrat Josef Riedener (CVP, SG), dem Berichterstatter der APK, im Sommer 1945 auch so ausgesprochen: «Die Schweiz wird schon bald vor schwerwiegenden aussenpolitischen Problemen stehen, deren Lösung für eine lange Zukunft massgebende, ja im eigentlichen Sinn des Wortes historische Bedeutung zukommt.»¹⁵ In den an breiter Front unternommenen Bemühungen, nach der Reditphase (in mentaler, aber keineswegs in diplomatischer Hinsicht) wieder den «Anschluss» an die weite Welt zu finden, erschien das vertrauensvolle Zusammenspiel zwischen den beiden Gewalten eine wichtige Voraussetzung. Dafür war die sachliche und unprätentiöse Haltung von Max Petitpierre, dem neuen Verantwortlichen für die schweizerische Aussenpolitik, eine gute Voraussetzung. Es war vor allem der starke innenpolitische Konsens, der diese Lösung möglich machte. Es setzte sich jetzt die Meinung durch, dass es gut sei, wenn die beiden Gewalten in engerem Kontakt stünden. Betont wurde nun nicht mehr das Antagonistische der Institutionen, sondern die Stärkung des Landes durch Kooperation, die Funktion nicht des Gegengewichts, sondern der Unterstützung durch gleichgerichtete Politik.

Der Schub der 1960er-Jahre

In den 1960er-Jahren kam es in der Aussenpolitik zu einem weiteren Schub, der wiederum von einer Belebung der parlamentarischen Debatten in diesem Bereich begleitet wurde und sich, wenn auch in bescheidenem Mass, auf das institutionelle Gefüge auswirkte. Diese Belebung war ihrerseits die Folge der sich stark entwickelnden internationalen Kooperation, die mehr Partizipation nötig machte und auf der Seite der Legislative mehr Mitspracheansprüche aufkommen liess. Der Beitritt zum Europarat – 1960 mit Beobachterstatus, 1963 als Vollmitglied – erforderte eine Regelung der Modalitäten für die Bestimmung der schweizerischen Delegation in die Strassburger Institution.¹⁶ Es fällt auf, dass in den Debatten die Regelung des Verhältnisses zwischen Exekutive und Legislative sozusagen keine Rolle spielte. Dass die Räte seit über einem Jahrzehnt bereits Kommissionen für Auswärtiges hatten, machte die Bildung der Europaratsdelegation zu einer beinahe

unproblematischen Wiederholung. Ganz anders war 1919 debattiert worden, wer die Völkerbunddelegation bestimmen durfte und ob die Ernennung durch den Bundesrat oder das Parlament zu einer authentischen Volksvertretung in Genf führen würde.¹⁷ Vor allem in den ersten Jahren nach 1963 musste die Exekutive nicht befürchten, dass die nach Strassburg geschickten Parlamentarier die von der Exekutive verfolgte Aussenpolitik beeinträchtigen würden. Während allfällige Divergenzen zwischen Legislative und Exekutive auf dem innenpolitischen Feld ungehemmter ausgetragen wurden, bestand bei den Europaratsdelegierten anfänglich die Neigung, sich im Ausland als bundesrätliche «Hilfstruppe» in den Dienst der Politik der Landesregierung zu stellen.¹⁸

Der Schub der 1990er-Jahre

Der europäische Integrationsschub, der 1989 zur Entwicklung des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR) und 1995 zur Erweiterung der EG um drei weitere Mitglieder führte, blieb nicht ohne Konsequenzen für die Schweiz. Es lässt sich leicht ein Zusammenhang zwischen diesen Vorgängen und dem weiteren Ausbau der parlamentarischen Mitsprache in der Aussenpolitik aufzeigen. Diese Zuständigkeitserweiterung war aber nur ein Programmpunkt eines breiter angelegten Reformprogramms, das auf zwei gleichlautende parlamentarische Initiativen von Nationalrat Gilles Petitpierre (FDP, GE) und Ständerat René Rhinow (FDP, BL) vom März 1990 zurückging.¹⁹

Der offenbar bestehende allgemeine Reformwille zeigte sich beispielsweise im Votum, mit dem Ständerat Thomas Onken (SP, TG) im September 1990 diese freisinnigen Vorstösse unterstützte: «Die Schweiz befindet sich in einem Umbruch. Solche Zeiten des Wandels und der Veränderung sind immer auch Zeiten der Unsicherheit.»²⁰ Diese könnten sich unterschiedlich auswirken, sie könnten Reflexe des Beharrens hin bis zu ängstlichen Abkapselungen auslösen, sie könnten aber auch deblockieren und damit Raum geben für Neues.

Der eine, die Aussenpolitik betreffende Punkt des parlamentarischen Doppelvorstosses forderte «die verbesserte Mitwirkung des Parlaments im Rahmen der Aussenpolitik».²¹ Diese Forderung war unbestritten und fand ihren Niederschlag in der Neuformulierung von Art. 47^{bis}a des Geschäftsverkehrsgesetzes, die im Plenum des Nationalrats nur eine leichte Änderung erfuhr und anschliessend vom Ständerat diskussionslos angenommen wurde.²²

Im ausführlichen Bericht der Ad-hoc-Kommission für die Parlamentsreform, der den Plenumsberatungen vorausgegangen war, wurde von der parlamentarischen Seite betont, dass man die verfassungsrechtliche Zuständigkeit der Exekutive nicht antasten, aber einen «intensiven Konsultationsprozess» einführen möchte.²³ Die

Kompetenzordnung wolle man nicht verändern, die bestehenden Möglichkeiten jedoch besser ausschöpfen. Der angestrebte «ständige Dialog» setze eine Institutionalisierung der Informationspflicht und der Meinungsbekundung voraus. Der Bericht der Parlamentsreformkommission hatte mehr angestrebt: nicht nur die Möglichkeit der Meinungsabgabe, sondern die Verpflichtung der Exekutive, diese zu «berücksichtigen».²⁴

Die gängige Begründung für die Reformforderungen lautete, dass die Grenzen zwischen Aussen- und Innenpolitik verwischen würden und die Verordnungen und Richtlinien der EG und gewisse völkerrechtliche Verträge Recht schufen, das in der Schweiz direkt anwendbar sei oder jedenfalls das Schweizer Recht beeinflussten.²⁵ Darum sollte sich die Bundesversammlung am Zustandekommen der Beschlüsse beteiligen. «Anderenfalls», so der Bericht, «verliert sie einen Teil ihrer Gesetzgebungskompetenz und der politischen Einflussnahme.»²⁶ Die anstehende Regelung des Verhältnisses zur EG bildete wohl den Anlass zu dieser Schlussfolgerung; der Bericht betonte aber: «Selbst wenn die Schweiz der EG und einem EWR fernbleiben sollte, kann sie sich der Rechtsvereinheitlichung im europäischen Raum nicht entziehen.»²⁷

Der Bundesrat kam in seiner Stellungnahme dem Mitwirkungswillen der legislativen Seite einerseits erheblich entgegen, wenn er auf den Bericht der Parlamentsreformkommission mit der expliziten Anerkennung reagierte, dass die Verfassung im Bereich der Aussenpolitik unbestrittenermassen «teilweise parallel laufende Kompetenzen»²⁸ von Bundesrat und eidgenössischen Räten vorsehe. Andererseits ging es ihm aber doch zu weit, wenn die Legislative bei der Formulierung von Verhandlungsmandaten hätte mitwirken und Beobachter an internationalen Konferenzen entsenden dürfen.

Diesen Einwänden wurde in den weiteren Beratungen im Nationalrat Rechnung getragen. Die APK erhielt bloss das Recht, sich zu den Richt- und Leitlinien des Verhandlungsmandats zu äussern und nicht das Verhandlungsmandat mitzugestalten. Und es wurde ihr auch nicht das Recht eingeräumt, Kommissionsmitglieder als Beobachter an internationale Konferenzen zu entsenden und Mitglieder für die Verhandlungsdelegation vorzuschlagen. Hingegen wurde der Bundesrat verpflichtet, die APK bei Verhandlungen mit internationalen Organisationen nicht nur zu informieren, sondern zu konsultieren. Eine Stärkung der APK bestand auch darin, dass ihre Mitglieder nicht mehr einer einengenden Amtszeitbeschränkung unterworfen waren.²⁹ So konnte über längeres Wirken eine gewisse Spezialisierung aufkommen und ein stärkeres Gegengewicht zur Verwaltung geschaffen werden – was den Demokratiegehalt der Aussenpolitik steigerte.

Der Bundesrat nahm diese Reform ohne Begeisterung hin und erklärte, im Sinne eines Versuchs «damit leben» zu können. Nach gesammelter Erfahrung könne man ja wieder miteinander reden. Aber er warnte vor der grossen Belastung,

die auf die APK zukomme, und befürchtete, dass die «permanente Konsultation parlamentarischer Gremien zu einer zu grossen Verschiebung der Gewichte im Bereich der Aussenpolitik führen könnte».³⁰ Gleich im Nachgang bildete die APK eine Arbeitsgruppe mit der Aufgabe, die Konkretisierung und Umsetzung der neuen Regelung vorzubereiten. Vier Jahre später, im Oktober 1995 kam diese Arbeitsgruppe zum provisorischen Schluss, dass man sich in einem gegenseitigen Lern- und Angewöhnungsprozess befände und sich die ursprünglichen Befürchtungen nicht erfüllt hätten, wonach die bestehende Kompetenzverteilung und die Handlungsfähigkeit der Exekutive tangiert würden.³¹

Das im September 1991 verabschiedete Geschäftsverkehrsgesetz musste zusammen mit den beiden Gesetzen über die Parlamentarierentschädigung und über die Einführung von Parlamentariermitarbeitern in eine Referendumsabstimmung, die erst am 27. September 1992 stattfand und der Geschäftsregelung eine Zustimmung von 58 Prozent bescherte, den beiden anderen Vorlagen hingegen eine Abfuhr mit 72,4 und 69,5 Prozent erteilte.³²

Die Anwendung der neuen Rechtsgrundlagen

1991 setzte in den APK im doppelten Sinn eine neue Ära ein. Zum einen mussten die Kommissionen nach den Gesamterneuerungswahlen vom Oktober 1991 neu zusammengesetzt werden. Zum anderen aber herrschte die Meinung vor, dass dem im Zuge der allgemeinen Parlamentsreform neu formulierten Geschäftsverkehrsgesetz bereits Rechnung getragen werden sollte, obwohl dagegen noch das Referendum lief und über dieses erst im September 1992 entschieden wurde. Trotzdem trat keine schnelle und sogleich spürbare Änderung ein. Abgesehen davon, dass das noch laufende Referendum den Räten doch eine gewisse Zurückhaltung auferlegte, liessen sich – und das war gewichtiger – etablierte mentale Muster nicht von einem Tag auf den anderen ändern. Zudem waren die Auffassungen der Exekutive und Legislative nicht derart unterschiedlich, dass die Zuständigkeitsfrage eine Zuspitzung erlebt hätte. Auch jetzt prägte Kooperation und nicht Konkurrenz das Verhältnis. Der Bundesrat hätte sich aber im Hinblick auf das bevorstehende Gesuch um Eröffnung von Beitrittsverhandlungen mit der EU bereits von der neuen Regelung leiten lassen können.

In der ersten Sitzung der APK-N vom 6. Januar 1992 würdigte der Kommissionspräsident den Ausbau der Mitwirkungsrechte und führte die nötig gewordene Anpassung auf zwei Umstände zurück: zum einen auf den immer engeren Zusammenhang zwischen aussenpolitischen Entscheidungen und Innenpolitik und zum anderen auf die Zeit grosser internationaler Umwälzungen. In der Debatte erklärte ein in aussenpolitischen Fragen besonders engagiertes Mitglied, dass es den Begriff

der «Konsultation» für zu schwach halte und es den Begriff «Mitwirkungsrecht» vorgezogen hätte. In den folgenden Voten und weiteren Sitzungen zeigte sich die Neigung, die Erwartungen zu verschiedensten Fragen kundzutun, etwa zur Besetzung von wichtigen Posten, zur Redaktion der bundesrätlichen Stellungnahmen gegenüber dem Parlament (insbesondere dem dritten Integrationsbericht) sowie zur Regelung der selber gepflegten Auslandkontakte. Es wurden auch Bedenken wegen des engen Fahrplans für den EWR-Abstimmungstermin vom 6. Dezember 1992 angemeldet, aber kein dezidierter Antrag auf Verschiebung eingebracht.³³

Die zweite Sitzung der APK-N vom 27. Februar 1992 war der allgemeinen Aussprache über den Stand des europäischen Integrationsprozesses gewidmet. Man begnügte sich aber mit einer informellen Aussprache, da wichtige Fragen der Verhandlungen nicht geklärt waren und man sich darum noch nicht festlegen konnte. Bei Sitzungsschluss bekundeten gleich drei Kommissionsmitglieder ihre Unzufriedenheit mit dem Sitzungsverlauf. Ein Mitglied sprach von absolutem Zeitverschleiss, es sei das übliche Frage- und Antwortspiel gewesen, die Reform des Kommissionsbetriebs sei leider noch nicht so weit gediehen, dass eine konstruktive Diskussion zwischen Bundesrat und Kommission möglich werde. Ein anderes sprach vom immer noch herrschenden hierarchischen Verhältnis. Und ein drittes Mitglied bedauerte, dass hauptsächlich altbekannte Tatsachen wiederholt worden seien. Ein viertes Mitglied sprach den Wunsch aus, dass endlich der dritte Integrationsbericht unterbreitet werde.³⁴

Dieser Bericht, der die gewichtige Frage des EG-Beitritts behandelte, war zwar weitgehend fertiggestellt, die Kommission war aber bei der Ausarbeitung nicht einbezogen worden. Der Bundesrat war auf seine Selbstständigkeit bedacht, mit einem frühen Einbezug der Kommission hätte er allerdings die Unterstützung der Kommission im Plenum und in der Öffentlichkeitsarbeit gewinnen können. Die Kommissionssitzungen waren ja in gewisser Weise vorgezogene Plenumsverhandlungen in Miniformat; hier wurden die parlamentarischen Vorstösse zur Aussenpolitik vorberaten.

In der Sitzung der nationalrätlichen APK vom 11./12. Mai 1992 kam von der Verwaltungsseite lediglich eine allgemeine Vorankündigung des eine Woche später (am 18. Mai 1992) vorgelegten «Berichts über einen Beitritt der Schweiz zur Europäischen Gemeinschaft».³⁵ Immerhin legte Staatssekretär Jakob Kellenberger unmissverständlich dar, dass der Bundesrat den EG-Beitritt «als neues Ziel» der schweizerischen Integrationspolitik gewählt habe und dass es nicht günstig sei, mit dem Beitrittsgesuch «zu lange» zuzuwarten; der Zeitpunkt für die Einreichung des Beitrittsgesuchs sei aber noch nicht gefällt.³⁶

Wie stellte sich die APK zur Eventualität eines Gesuchs des Bundesrats um Aufnahme von Vertragsverhandlungen zu einem allfälligen EG-Beitritt? Das am 20. Mai 1992 nach Brüssel geschickte Gesuch steht im Geruch, eine beinahe willkürliche und

leichtfertige Kurzschlussbehandlung und ein einsamer Akt eines Teils der Exekutive gewesen zu sein.³⁷ Die Exekutive ist grundsätzlich frei in ihren Entscheiden, mit wem und wann sie internationale Verhandlungen führen will. Aus welchen Überlegungen dieser Schritt unternommen wurde, muss hier nicht ausgeführt werden, da nicht die materielle Bedeutung des Gesuchs hier das Thema ist. Hier muss nur die Frage interessieren, wie sich die APK dazu stellte.

Die Tendenz zu vermehrter Mitsprache im Bereich der internationalen Verhandlungen und Vertragsabschlüsse, der ursprünglich ausschliesslich in der Kompetenz der Exekutive lag, zeigte sich in den 1990er-Jahren in bemerkenswert zahlreichen Vorstössen, die von Parlamentariern und von der Bürgerschaft zur Europapolitik ausgingen.

Hier seien bloss zwei grössere Vorgänge, aber wenig bekannte Initiativen in Erinnerung gerufen: Die schon im Oktober 1990 von Nationalrat Peter Tschopp (FDP, GE) lancierte überparteiliche und von bestimmten Blättern aktiv geförderte Euro-Initiative forderte im Art. 19 BV die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen, scheiterte aber mit nur 62 000 Unterschriften.³⁸ Die nächste Initiative dieser Art wurde nach dem EWR-Nein von der Gruppe «Geboren am 7. Dez.» unter dem Titel «Für unsere Zukunft im Herzen Europas» lanciert; diese wollte den Bundesrat nicht verbindlich beauftragen, aber in Art. 23 «ermächtigen», den EWR-Beitritt auszuhandeln, abzuschliessen und (ohne Volksabstimmung) zu ratifizieren. Diese Initiative wurde wegen offensichtlicher Chancenlosigkeit im Juni 1997 zurückgezogen.³⁹

Der Bundesrat hatte bereits im Oktober 1991 in Luxemburg (also vom Ausland aus) das Beitrittsziel verkündet, und im März 1992 hatte der Ständerat mit 22:15 Stimmen ein Postulat von Monika Weber (LdU/ZH) überwiesen, das die Prüfung einer sofortigen Einreichung eines Beitrittsgesuchs erwartete.⁴⁰ In den nationalrätlichen APK-Sitzungen vom Jan./Feb. 1992 wurde der Bundesrat in mehreren Voten ermuntert, möglichst bald ein Gesuch um Aufnahme von Beitrittsverhandlungen zu stellen, um wünschbare Klarheit zu schaffen.⁴¹ Später (in der Sitzung vom 25. Juni 1992), als dann das Gesuch bekannt war, bemängelte ein einzelnes Mitglied lediglich, dass es so plötzlich kam und kurz abgefasst sei.⁴² Alles in allem kamen vonseiten der APK-N mehrere Ermutigungen und nur eine dezidierte Ablehnung. Dies waren aber Meinungsbekundungen, welche die Zuständigkeit des Bundesrates in dieser Angelegenheit nicht bestritten. Verärgerung gab es jedoch wegen der bundesrätlichen Informationspolitik. In diesem Verhalten sahen die beiden APK nicht zu Unrecht eine Geringschätzung.

Als die ständerätliche APK am 1. Juni 1992 wieder zu einer Sitzung zusammenkam, stellte der Kommissionspräsident zu Beginn fest, dass die Art der Bekanntmachung des bundesrätlichen Gesuchs für Beitrittsverhandlungen «unglücklich» und «sogar unfreundlich» gewesen sei, weil die Kommission, obwohl sie am Tag

der Bekanntmachung, dem 18. Mai, getagt hatte, nicht direkt informiert worden sei.⁴³ Ein Kommissionsmitglied bezeichnete die Vorgehensweise des Bundesrats als «ungeheuerlich» und dem Gedanken der Parlamentsreform widersprechend. Ein anderes Kommissionsmitglied erklärte, in anderen Ländern wäre es undenkbar gewesen, dass ein solcher Akt ohne das Parlament über die Bühne gegangen wäre. Das Protokoll hält weiter fest: «Der Bundesrat soll nicht mit den Medien alleine verkehren, das Gewicht des Parlaments gegenüber dem Bundesrat ist von Bedeutung.»⁴⁴ Im Weiteren wurde darüber diskutiert, ob der Bundesrat die Ankündigung vor der Vereinigten Bundesversammlung hätte machen sollen oder nun noch nachholen müsste und ob dies mit oder ohne anschliessende Diskussion zu geschehen hätte. Ohne Diskussion wäre das Parlament zum blossen Empfänger degradiert worden, für eine Diskussion hätten dem Parlament aber die nötigen Unterlagen gefehlt.

Schlussbemerkungen

Wie gezeigt, war die institutionelle Entwicklung im Verhältnis der beiden Gewalten stark von der internationalen Entwicklung abhängig. Die allgemeine Tendenz führte zu einer steten Erweiterung der Mitsprache in der Aussenpolitik und zielte auf eine weitere Ausdehnung der Zuständigkeit von Parlament und Volk. Kernpunkt der Aussenpolitik war und ist das Aushandeln und Abschliessen internationaler Verträge. Die Parlamentsreformkommission versicherte, die verfassungsrechtliche Zuständigkeit des Bundesrates zur Verhandlungsführung und zum Abschluss der völkerrechtlichen Verträge nicht antasten zu wollen. Immerhin forderte sie «einen intensiven Konsultationsprozess zwischen der zuständigen Kommission und dem Bundesrat».⁴⁵

Blickt man auf den anhaltenden Ausbau der demokratischen Mitsprache in der Aussenpolitik seit 1920, stellt sich die Frage, ob dieser Prozess gelegentlich zu einem Ende kommt oder ob und wie er allenfalls weiterlaufen wird. Lange Zeit ging es einzig um die Zuständigkeit bei Abschlüssen und nicht bei allfälligen Kündigungen von internationalen Verträgen. Neben der Kündigung bereits abgeschlossener Verträge stellt sich auch die Frage, ob Vertragsverhandlungen abgebrochen werden sollten. Obwohl solche Verhandlungen von der Exekutive autonom aufgenommen werden, könnte die legislative Seite bei Verhandlungsabbrüchen ein Mitspracherecht beanspruchen wollen. Dies war 1991 der Fall. Die APK-N gab in ihrem Sitzungscommuniqué vom 24. Juni 1991 bekannt, sie habe die «bestimmteste Erwartung», dass sie, falls der Bundesrat den EWR-Vertrag nicht unterzeichnen wolle, vor einer allfälligen Beschlussfassung «rechtzeitig einbezogen und konsultiert» werde.⁴⁶

Die Frage der Vertragskündigung ist in jüngster Zeit in der Staatspolitischen Kommission (SPK) des Ständerats zum Thema gemacht und inzwischen soweit beraten worden, dass ein Gesetzesentwurf in die Vernehmlassung geschickt werden konnte.⁴⁷ Bei der heutigen Kompetenzregelung kann das Parlament die Zuständigkeit der Regierung weder mit einer Forderung nach einer Aufnahme internationaler Verhandlungen noch mit einer Forderung nach Kündigung bestehender Verträge oder nach Abbruch laufender Verhandlungen verbindlich einschränken. Dies zeigt auch die Frage, ob von parlamentarischer Seite ein Rückzug des von vielen als störend oder überholt empfundenen Verhandlungsgesuchs vom Mai 1992 gefordert werden kann. Die Eidgenössischen Räte konnten lediglich einer von Nationalrat Lukas Reimann (SVP/SG) eingereichten Motion zustimmen, die den Bundesrat aufforderte, den ominösen Brief zurückzuziehen. Der Nationalrat tat dies im März 2016 mit 126 zu 46 Stimmen bei 18 Enthaltungen und der Ständerat im Juni 2016 mit 27 zu 13 Stimmen bei zwei Enthaltungen.⁴⁸ Es war aber formell ein eigenständiger Entscheid, wenn der Bundesrat am 27. Juli 2016 dem EU-Ratspräsidenten unter Hinweis auf den Parlamentsentscheid vom 15. Juni bekannt gab, dass dieses Gesuch als zurückgezogen zu betrachten sei: «Le 15 juin dernier, le Parlement suisse a adopté une motion enjoignant au gouvernement de vous informer du retrait de cette demande. Le Conseil fédéral vous communique donc par la présente que cette demande d'adhésion doit être considérée comme retirée.»⁴⁹

Die von der Exekutive anfänglich beanspruchten Monopolverhältnisse, die faktisch nie vollständig bestanden, erlebten, wie auch dieser jüngste Fall zeigt, seit den 1990er-Jahren weitere Infragestellungen. Diese führten trotz prinzipieller Trennung der Zuständigkeit von Exekutive und Legislativ zur Etablierung eines gemeinsamen Politikbereichs, in dem die tatsächlich betriebene Politik in hohem Mass von der Einstellung der beteiligten Akteure abhing.

Anmerkungen

- 1 Hansjörg Seiler, *Gewaltenteilung*, Bern 1994, 434 f., 465 f.
- 2 Florent Tripet Cordier, «Art. 152. Information und Konsultation im Bereich der Aussenpolitik», in Martin Graf, Cornelia Theler, Moritz von Wyss (Hg.), *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis der Schweizerischen Bundesversammlung. Kommentar zum Parlamentsgesetz*, Basel 2014, 1029–1044.
- 3 Die hier ausgewerteten Protokolle der Aussenpolitischen Kommissionen der Jahre 1990–1992 sind mit Bewilligung der Parlamentsdienste vom 8. 11. 2017 unter der Bedingung freigegeben worden, dass keine Namen genannt werden und nicht wörtlich zitiert wird.
- 4 Albert Oeri, «Zum Kompetenzproblem in der auswärtigen Politik», *Jahrbuch der NHG «Die Schweiz»*, Zürich 1937, 62–75, hier 75.
- 5 Georg Kreis, «Volkssouveränität und Aussenpolitik in der Schweiz nach 1918. Zur politischen Kultur eines demokratischen Kleinstaates», in *Basler Beiträge zur Geschichtswissenschaft*, 157, Basel 1989, 149–172.

- 6 Bericht des Bundesrats vom 24. November 1924, Bundesblatt 1924, Bd. III, 1000 f., www.amtsdruckschriften.bar.admin.ch (5. 7. 2018).
- 7 Stenographisches Bulletin Nationalrat, 14. 6. 1922, 380 f., www.amtsdruckschriften.bar.admin.ch (5. 7. 2018).
- 8 Protokoll Nationalrat, 8. 10. 1926, 271, www.amtsdruckschriften.bar.admin.ch (5. 7. 2018).
- 9 Stenographisches Bulletin Nationalrat, 21. 4. 1936, 876 f., www.amtsdruckschriften.bar.admin.ch (5. 7. 2018).
- 10 Protokoll Ständerat, 17. 6. 1936, 155 f., www.amtsdruckschriften.bar.admin.ch (5. 7. 2018).
- 11 Protokoll Ständerat, 17. 6. 1936, www.amtsdruckschriften.bar.admin.ch (5. 7. 2018).
- 12 Stenographisches Bulletin Nationalrat, 19. 6. 1945, 233–245; mit 119 Stimmen, www.amtsdruckschriften.bar.admin.ch (5. 7. 2018).
- 13 Protokoll Ständerat, 20. 9. 1945, 52 f., www.amtsdruckschriften.bar.admin.ch (5. 7. 2018).
- 14 Ebd., 70 f.
- 15 Stenographisches Bulletin Nationalrat, 19. 6. 1945, www.amtsdruckschriften.bar.admin.ch (5. 7. 2018).
- 16 Rudolf Wyder, *Die Schweiz und der Europarat 1949–1971. Annäherung und zehn Jahre Mitarbeit in der Parlamentarischen Versammlung*, Bern 1984, 140–199.
- 17 Kreis (wie Anm. 5), 149–172.
- 18 Wyder (wie Anm. 16), 176.
- 19 Bericht der Kommission des Nationalrates vom 16. 5. 1991, 90.228 Parlamentarische Initiative Parlamentsreform, Bundesblatt 1991, Bd. III, 617–811, www.amtsdruckschriften.bar.admin.ch (5. 7. 2018).
- 20 Amtliches Bulletin Ständerat, 24. 9. 1990, 663, www.amtsdruckschriften.bar.admin.ch (5. 7. 2018).
- 21 Bericht (wie Anm. 19), 619.
- 22 Amtliche Sammlung des Bundesrechts 1992, 2344, www.amtsdruckschriften.bar.admin.ch (5. 7. 2018).
- 23 Bericht (wie Anm. 19), 625.
- 24 Ebd., 652.
- 25 Ebd., 625.
- 26 Ebd., 625.
- 27 Ebd., 650.
- 28 Stellungnahme des Bundesrates vom 3. 6. 1991, Bundesblatt 1991, Bd. III, 820 f., www.amtsdruckschriften.bar.admin.ch (5. 7. 2018).
- 29 Aufhebung von Art. 8^{sexies} Abs. 2 GVG, Amtliche Sammlung des Bundesrechts 1992, 2344, www.amtsdruckschriften.bar.admin.ch (5. 7. 2018).
- 30 Amtliches Bulletin Nationalrat, 19. 6. 1991, 1190, www.amtsdruckschriften.bar.admin.ch (5. 7. 2018).
- 31 Tripet Cordier (wie Anm. 2), 1035.
- 32 Bundesblatt 1992, Bd. VI, 441 f., www.amtsdruckschriften.bar.admin.ch (5. 7. 2018).
- 33 Protokoll der Sitzung der APK-N vom 6. 1. 1992 (BAR, E1050.37).
- 34 Protokoll der Sitzung der APK-N vom 27. 2. 1992 (BAR, E1050.37).
- 35 Bundesblatt 1992, Bd. III, 1185, www.amtsdruckschriften.bar.admin.ch (5. 7. 2018).
- 36 Protokoll der Sitzung der APK-N vom 11./12. 5. 1992 (BAR, E1050.37).
- 37 www.eda.admin.ch/dea/de/home/europapolitik/chronologie/1992-1993.html (19. 6. 2018).
- 38 Bundesblatt 1992, Bd. II, 1651, www.amtsdruckschriften.bar.admin.ch (5. 7. 2018).
- 39 Bundesblatt 1997, Bd. III, 869, www.amtsdruckschriften.bar.admin.ch (5. 7. 2018).
- 40 Amtliches Bulletin Ständerat, 10. 3. 1992, 141–148, www.amtsdruckschriften.bar.admin.ch (5. 7. 2018).
- 41 Protokolle der Sitzungen der APK-N vom 6. 1. 1992 und 27. 2. 1992 (BAR, E1050.37).
- 42 Protokoll der Sitzung der APK-N vom 16. 6. 1992 (BAR, E1050.37).
- 43 Protokoll der Sitzung der APK-S vom 1. 6. 1992 (BAR, E1050.38).

- 44 Ebd.
- 45 Bericht (wie Anm. 19), 625.
- 46 Pressecommuniqué vom 24. 6. 1991, Parlamentsdienste, Fachdienst II.
- 47 *Neue Zürcher Zeitung*, 19. 11. 2016; *Tages-Anzeiger*, 10. 1. 2018.
- 48 Amtliches Bulletin Nationalrat, 1. 3. 2016, 45 f.; Amtliches Bulletin Ständerat, 15. 6. 2016, 525 f., www.amtsdruckschriften.bar.admin.ch (5. 7. 2018).
- 49 www.eda.admin.ch/dam/dea/fr/documents/bundesrat/160727-Lettre-retrait-adhesion-CH_fr.pdf (11. 6. 2018).

Résumé

Concurrence ou coopération? Sur l'évolution de la compétence parlementaire en politique extérieure 1920–1992

La contribution examine l'évolution du rapport entre le législatif et l'exécutif en matière de politique extérieure et comment cette évolution a conduit à une participation qualifiée, par le biais de la mise en place et de la dotation de commissions permanentes. Si cette évolution a suivi une tendance générale de démocratisation de la politique, elle s'est faite par à-coups dans des circonstances particulièrement favorables. Il est possible de distinguer quatre phases entre les années 1920 et 1990. Les trois premières sont présentées de manière succincte; la dernière l'est un peu plus en détail car, jusqu'ici, elle n'était pas encore documentée par l'historiographie.

(Traduction: Lionel Felchlin)