

09.472

**Parlamentarische Initiative
Verbesserung der Wirksamkeit und Koordination der
internationalen Tätigkeiten der Bundesversammlung**

Bericht der Aussenpolitischen Kommission des Ständerates

vom 12. Mai 2011

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit diesem Bericht unterbreiten wir Ihnen den Entwurf zur Revision der Verordnung über parlamentarische Delegationen. Gleichzeitig erhält der Bundesrat Gelegenheit zur Stellungnahme.

Die Kommission beantragt, dem beiliegenden Entwurf zuzustimmen.

12. Mai 2011

Im Namen der Kommission

Der Präsident: Eugen David

Bericht

1 Entstehungsgeschichte

Die Verordnung vom 3. Oktober 2003¹ über parlamentarische Delegationen (VpDel) trat am 1. Dezember 2003, zu Beginn der 47. Legislaturperiode, in Kraft. Die wichtigsten Neuerungen waren die feste Wahl der Parlamentarierdelegation bei der Parlamentarischen Versammlung der NATO und die Schaffung der ständigen Delegationen für die Beziehungen mit Parlamenten anderer Staaten. Aufgrund der in Artikel 3 Absatz 2 der VpDel festgelegten Kriterien wurden für die Beziehungen mit den Nachbarländern der Schweiz fünf ständige Delegationen ins Leben gerufen, welche ihre Aktivitäten in den darauf folgenden Monaten beziehungsweise Jahren aufnahmen.

Die seit dem Inkrafttreten der VpDel gesammelten Erfahrungen haben gezeigt, dass diese Verordnung aus folgenden Gründen einer Anpassung bedarf:

1. Der Empfang ausländischer Parlamentsdelegationen muss zweckmässiger geregelt werden.
2. Die Beziehungen der eidgenössischen Räte zum Europäischen Parlament müssen optimiert werden, da das EU-Parlament seit Inkrafttreten des Lissabon-Vertrags auch für die Genehmigung der Verträge mit der Schweiz zuständig ist.
3. Die Aktivitäten der Aussenpolitischen Kommission des Nationalrates (APK-NR), der Aussenpolitischen Kommission des Ständerates (APK-SR) und der verschiedenen Delegationen müssen besser koordiniert und die vorhandenen Synergiepotenziale im Interesse einer kohärenten Aussenpolitik ausgeschöpft werden.

Die Koordinationskonferenz sprach sich am 13. Februar 2009 für eine Revision aus und schlug vor, dass die Aussenpolitischen Kommissionen (APK) eine parlamentarische Initiative in diesem Sinne einreichen. Am 19. Juni 2009 beschloss die APK-SR eine entsprechende Initiative, der die Schwesterkommission des Nationalrates am 25. August 2009 zustimmte. Die Parlamentsdienste arbeiteten darauf einen ersten Erlassentwurf aus. Dieser wurde von der APK-SR in zwei Lesungen behandelt und am 12. Mai 2011 in der gegenwärtigen Form angenommen.

2 Grundzüge der Vorlage

Die APK sind schon heute zuständig für die formellen bilateralen Beziehungen der Bundesversammlung zu den Parlamenten anderer Staaten (mit Ausnahme der Nachbarstaaten). In der vorgeschlagenen Verordnungsrevision wird die Zuständigkeit für den Empfang ausländischer Parlamentsdelegationen klar geregelt. Nach den neuen Bestimmungen obliegt die Pflege dieser Beziehungen den APK, sofern hierfür keine anderen Organe eingesetzt werden (z.B. die Ratspräsidien oder andere Legislativkommissionen). Die Kommission richtete ihr besonderes Augenmerk auf die Beziehungen der Bundesversammlung zum Europäischen Parlament. Mit dem Lissabon-

¹ SR 171.117

Vertrag sind dessen Zuständigkeiten erheblich gestärkt worden, dies sowohl im Rechtsetzungs- und Entscheidungsprozess der Europäischen Union (EU), indem u.a. seine Mitwirkungsrechte ausgebaut wurden, als auch bei der Genehmigung völkerrechtlicher Verträge.

Die Kommission bekräftigt die in der geltenden Verordnung verankerte Zuständigkeit der EFTA/EU-Delegation für die Beziehungen zum Europäischen Parlament und schlägt verschiedene Massnahmen vor, um dem Bedarf nach einer Intensivierung der Beziehungen zwischen der Bundesversammlung und dem Europäischen Parlament gerecht zu werden. Der vorliegende Entwurf sieht zum einen vor, dass die Bundesversammlung die Dienststelle in der Schweizer Mission bei der EU beauftragen kann, in ihrem Namen die Kontakte mit dem Europäischen Parlament wahrzunehmen. Zum andern wird den Präsidentinnen oder Präsidenten der APK und der EFTA/EU-Delegation das Recht eingeräumt, mit dem Europäischen Parlament zu verkehren und der besagten Dienststelle sachdienliche Auskünfte zu erteilen. Zur Verbesserung des bis anhin nur sporadischen Meinungs-austausches und der Koordination sollen die APK beider Räte jährlich eine Aussprache mit der EFTA/EU-Delegation führen und soll letztere zu europapolitischen Fragen Mitberichte an die APK verfassen.

Weiter ist vorgesehen, dass die Zusammenarbeit und der Austausch zwischen den APK und den Delegationen verstärkt und besser koordiniert werden. Zu diesem Zweck wird in der Verordnung ausdrücklich festgehalten, dass die APK ihre Tätigkeiten untereinander und mit den bilateralen Delegationen koordinieren müssen. Den Delegationen wird das Recht eingeräumt, bei Koordinationsbedarf den APK Sitzungstraktanden vorzuschlagen, sowie das Recht, ihre Position in den Kommissionen zu vertreten. Zudem haben die bilateralen Delegationen ihre Aktivitäten mit den APK zu koordinieren, wozu vorgängige Aussprachen nötig sind. Des Weiteren sollen die jährlichen Berichte der Delegationen in den internationalen parlamentarischen Versammlungen und die zuhanden der Räte erstellten Legislaturberichte der bilateralen Delegationen von den APK beider Räte vorberaten werden.

Schliesslich werden als Ergänzung zu den Tätigkeiten der APK und der ständigen Delegationen zur Pflege der internationalen Beziehungen verschiedene Massnahmen vorgeschlagen, um das Potenzial der bestehenden Strukturen zu nutzen. So sollen die Präsidentinnen oder Präsidenten der APK und der ständigen Delegationen oder, mit deren Zustimmung, Mitglieder dieser beiden Organe gemäss Parlamentsressourcengesetz vom 18. März 1988² (PRG) durch das Parlament entschädigt werden, wenn sie Mitglieder des Bundesrates an internationale Konferenzen in der Schweiz oder bei offiziellen Besuchen im Ausland begleiten. Weiter sollen parlamentarische Gruppen nach Artikel 63 des Parlamentsgesetzes vom 13. Dezember 2002³ (ParlG), sofern es sich dabei um Freundschaftsgruppen handelt, die Beziehungen zu Parlamenten anderer Staaten pflegen, auf begründete Gesuche hin für ihre Tätigkeiten finanzielle Unterstützung erhalten.

2 SR 171.21
3 SR 171.10

3

Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Titel

Verordnung der Bundesversammlung über die Pflege der internationalen Beziehungen des Parlamentes (Verordnung über die internationalen Beziehungen, VPiB)

Der Titel wurde geändert, um dem grösseren Geltungsbereich der revidierten Verordnung Rechnung zu tragen. Diese gilt nicht mehr nur für die Delegationen nach Artikel 60 ParlG, sondern auch für die APK, für die Beteiligung von Ratsmitgliedern an Delegationen des Bundesrates sowie für parlamentarische Gruppen nach Artikel 63 ParlG.

Art. 1 Die Aussenpolitischen Kommissionen

Dieser neue Artikel definiert die Zuständigkeiten und die Arbeitsweise der APK im Bereich der internationalen Beziehungen des Parlamentes.

Absatz 1 beschränkt die Zuständigkeit der APK auf jene Beziehungen zu Parlamenten anderer Staaten, welche weder eine ständige Delegation im Sinne von Artikel 4 noch eine von einem andern Organ der Bundesversammlung eingesetzte nicht ständige Delegation gemäss Artikel 5 wahrnimmt.

Gemäss Absatz 2 werden die APK zur Finanzierung der Tätigkeiten ihrer Delegationen mit einem Kredit ausgestattet, so wie dies bei den ständigen Delegationen der Fall ist. Dadurch haben die APK einen grösseren Spielraum bei der Ausgestaltung ihrer Beziehungen mit anderen Parlamenten. Von dieser Bestimmung nicht betroffen ist ihre Tätigkeit im Zusammenhang mit der Vorprüfung von Gesetzgebungsvorlagen. Der besagte Kredit wird im Rahmen des Voranschlags der Bundesversammlung gemäss Artikel 13 PRG festgelegt.

Absatz 3 sieht für die APK zwei gemeinsame Delegationen mit je sieben Mitgliedern vor und Absatz 4 definiert als deren Hauptaufgabe den Empfang ausländischer Parlamentsdelegationen. Mit diesen Bestimmungen soll ein Schwachpunkt der heutigen Praxis behoben werden. Heute erweist sich nämlich die Bildung solcher Delegationen als schwierig, weil sie von Fall zu Fall über kurzfristige Umfragen bei den Kommissionsmitgliedern erfolgt. Mit zwei ständigen Delegationen innerhalb der APK, deren Mitglieder für den Empfang ausländischer Delegationen zur Verfügung stehen müssen, sind die Zuständigkeiten und Strukturen für diese Aufgabe klar definiert, wodurch die Planung und die Durchführung dieses nicht unwichtigen Teils der internationalen Beziehungen unseres Parlamentes erleichtert werden.

Absatz 4 hält fest, dass diese Delegationen in der Regel mit dieser Aufgabe betraut werden, dies, um nicht auszuschliessen, dass auch andere Organe der Bundesversammlung ausländische Delegationen empfangen können. Das ist insbesondere dann der Fall, wenn die Delegation einer Kommission eines ausländischen Parlamentes die Schwesterkommission unseres Parlamentes besuchen möchte.

Absatz 5 definiert die Aufgabe der Präsidentin oder des Präsidenten der APK jedes Rates. Diese besteht zum einen in der Leitung der Delegationen, zum andern darin, sich gegenseitig über die gleichmässige Aufteilung der Aufgaben zu verständigen.

Absatz 6 regelt die Stellvertretung der Delegationsmitglieder.

In den Absätzen 7 und 8 geht es um die nicht ständigen Delegationen, welche die beiden APK für die Auslandbesuche bestellen. Diese Regelung entspricht dem

geltenden Recht, neu ist lediglich die Höchstzahl der Mitglieder der gemeinsamen Delegationen, die in der Regel auf deren acht festgelegt ist.

Absatz 9 hält ausdrücklich fest, dass die APK für die Koordination ihrer Tätigkeiten untereinander und mit den anderen mit der Pflege der internationalen Beziehungen betrauten Organen der Bundesversammlung verantwortlich ist.

Art. 2 Ständige Delegationen in internationalen parlamentarischen Versammlungen

Dieser Artikel entspricht dem geltenden Recht.

Art. 3 Pflege der Beziehungen mit dem Europäischen Parlament

Der Titel des Artikels wurde geändert, weil es in dieser Bestimmung nicht mehr bloss um die ständige Delegation zur Pflege dieser Beziehungen geht.

Absatz 1 entspricht der geltenden Bestimmung.

Die Absätze 2 bis 4 bezwecken, mit verschiedenen Massnahmen die Beziehungen zum Europäischen Parlament zu stärken, was sich als notwendig erweist, nachdem dessen Kompetenzen mit dem Lissabon-Vertrag ausgebaut worden sind.

Absatz 2 betrifft die Dienststelle, welche kürzlich in der Schweizer Mission bei der EU für die Beziehungen zum Europäischen Parlament geschaffen wurde, und legt fest, dass diese Dienststelle ihre Kontakte mit dem Europäischen Parlament auch als Beauftragte der Bundesversammlung wahrnimmt.

Absatz 3 räumt den Präsidentinnen oder den Präsidenten der APK und der EFTA/EU-Delegation formell das Recht ein, mit dem Europäischen Parlament zu verkehren und dabei der Dienststelle Aufträge zu erteilen.

Mit den zwei Regelungen in Absatz 4 soll die Koordination der APK und der EFTA/EU-Delegation gewährleistet werden. Erstens bilden die jährlichen Treffen dieser beiden Organe den – bisher fehlenden – formellen Rahmen für einen Informations- und Meinungsaustausch über die Beziehungen zum Europäischen Parlament. Diese Aussprachen sollen dazu beitragen, dass die Bundesversammlung gegenüber dem Europäischen Parlament eine einheitliche Position vertritt und kohärent handelt. Zweitens soll die EFTA/EU-Delegation zuhanden der APK zu europäischen Fragen, die im Parlament behandelt werden und für deren Vorprüfung die APK zuständig sind, in der Regel einen Mitbericht verfassen, wenn die Delegation nicht selbst Berichterstatterin gegenüber den Räten ist. «In der Regel» bedeutet, dass ein Mitberichtsverfahren nur angewandt wird, wenn die Bedeutung des betreffenden Geschäftes dies erfordert.

Art. 4 Ständige Delegationen zur Pflege der Beziehungen mit Parlamenten anderer Staaten

In diesem Artikel werden lediglich die ständigen Delegationen zur Pflege der Beziehungen mit den Nachbarländern abschliessend aufgezählt, da für die Beziehungen mit den Parlamenten anderer Staaten die APK oder die nicht ständigen Delegationen gemäss Artikel 5 zuständig sind. Demzufolge werden die in Absatz 2 des geltenden Rechts erwähnten Kriterien für die Staatenauswahl und die in Absatz 3 des geltenden Rechts erwähnte Zuständigkeit der Koordinationskonferenz hinfällig. Im Übrigen

gen ist darauf hinzuweisen, dass die Delegation für die Beziehungen zum österreichischen Parlament und die Delegation für die Beziehungen zum Landtag des Fürstentums Liechtenstein sich aus den gleichen Mitgliedern zusammensetzen.

Art. 5 Nicht ständige Delegationen

Absatz 1 ist nur geringfügig geändert worden und gilt für alle übrigen parlamentarischen Auslandbeziehungen, sei es mit einzelnen Staaten oder mit Organisationen. Buchstabe b deckt insbesondere die Aktivitäten der jeweiligen Ratspräsidentinnen und Ratspräsidenten ab.

Die Zuständigkeit für die Einsetzung von nicht ständigen Delegationen ist in Absatz 2 neu geregelt und der heutigen Praxis angepasst worden. Nicht ständige Delegationen mit einem Mitglied oder zwei Mitgliedern aus dem gleichen Rat werden von der Präsidentin oder dem Präsidenten des jeweiligen Rates eingesetzt (Bst. a). Delegationen, die aus mehr als zwei Mitgliedern des gleichen Rates bestehen (beispielsweise für Informationsreisen der APK), werden vom jeweiligen Büro eingesetzt (Bst. b). Die Koordinationskonferenz ist zuständig, wenn die Delegation aus drei oder mehr Mitgliedern von National- und Ständerat besteht. Bei kleineren Delegationen entscheiden die Präsidentinnen oder Präsidenten der beiden Räte (Bst. c).

Art. 6 Zusammensetzung

Absatz 1 regelt die Zusammensetzung der ständigen Delegationen in internationalen Versammlungen nach Artikel 2. Dieser Absatz entspricht grösstenteils dem geltenden Recht, geändert wurde lediglich Buchstabe a zur Delegation bei der IPU. Da diese Delegation keine Ersatzmitglieder hat, soll für den Fall, dass ein Delegationsmitglied verhindert ist, die Delegationspräsidentin oder der Delegationspräsident eine Vertretung aus der gleichen Fraktion bestimmen können.

Absatz 2 regelt die Zusammensetzung der ständigen Delegationen zur Pflege der Beziehungen mit Parlamenten anderer Staaten nach Artikel 4. Er wird unverändert aus dem geltenden Recht übernommen. Jede Delegation setzt sich zusammen aus drei Mitgliedern des Nationalrates und zwei Mitgliedern des Ständerates. Das Gleiche gilt für die Ersatzmitglieder. Die Delegationsmitglieder werden unter Berücksichtigung ihrer Sprachkenntnisse ausgewählt.

Art. 7 Organisation

Die Absätze 1 und 3 (Abs. 4 bisher) entsprechen dem geltenden Recht.

In Absatz 2 wird festgehalten, dass sich Mitglieder der Delegationen nach Artikel 1 Buchstaben b bis f nur durch Ersatzmitglieder vertreten lassen können. Diese Bestimmung gilt nicht für die Delegation bei der IPU, da sie keine Ersatzmitglieder hat.

Der geltende Absatz 3 entspricht nicht mehr der Praxis und kann daher gestrichen werden.

Art. 8 Aufgaben

Absatz 1 entspricht dem geltenden Recht.

Absatz 2 hält fest, dass die ständigen Delegationen nach Artikel 3 ihre Tätigkeiten unter Berücksichtigung der zur Verfügung stehenden Delegationsmittel ausüben⁴.

Absatz 3 entspricht dem geltenden Recht.

Mit dem neuen Absatz 4 sollen die Absprachen zwischen den ständigen Delegationen und den APK gefördert werden. Zum einen werden die ständigen Delegationen verpflichtet, ihre Aktivitäten mit den APK der beiden Räte zu koordinieren, insbesondere um Doppelspurigkeiten zu vermeiden. Zum andern wird festgehalten, dass die APK die Delegationen auf deren Verlangen anzuhören haben.

Art. 9 Berichterstattung

Artikel 8 sieht eine delegationsweise Berichterstattung zuhanden der Räte vor. Diese erfolgt jährlich durch die ständigen Delegationen in internationalen parlamentarischen Versammlungen (Abs. 2) und mindestens einmal pro Legislaturperiode durch die ständigen Delegationen zur Pflege der Beziehungen mit Parlamenten anderer Staaten (Abs. 3). Soweit entspricht diese Regelung dem geltenden Recht. Neu ist hingegen, dass auch die APK den Räten schriftlich Bericht erstatten müssen, und zwar mindestens einmal pro Legislaturperiode über die Tätigkeit ihrer ständigen und nicht ständigen Delegationen (Abs. 1). Ebenfalls neu ist, dass die Berichte von den APK vorberaten werden müssen (beziehungsweise von den Sicherheitspolitischen Kommissionen (SiK), was den Bericht der Delegation bei der PV-NATO anbelangt). Hauptzweck dieser Bestimmung ist, dass sich die APK mit den Tätigkeiten der Delegationen auseinandersetzen und somit ein zusätzliches Mittel für den Meinungsaustausch und die Koordination geschaffen wird.

Absatz 3 des geltenden Rechts wurde gestrichen, weil über die Tätigkeit jeder nicht ständigen Delegation separat Bericht erstattet wird.

Art. 10 Beiträge

Dieser Artikel entspricht dem geltenden Recht.

Art. 11 Mandat beim Europarat

Dieser Artikel entspricht dem geltenden Recht.

Art. 12 Beteiligung an Delegationen des Bundesrates

Dieser Artikel sieht vor, dass die Präsidentinnen oder Präsidenten der APK und der ständigen Delegationen oder, mit deren Zustimmung, Mitglieder dieser Organe entschädigt werden, wenn sie von Mitgliedern des Bundesrates zu bilateralen Besuchen oder Konferenzen im In- oder Ausland eingeladen werden. Die Erfahrung hat gezeigt, dass die Beteiligung von Parlamentsmitgliedern an Delegationen des Bundesrates sehr nützlich ist, ermöglicht sie doch, auf internationaler Ebene Kontakte zu knüpfen und aus erster Hand Informationen über aussenpolitische Themen zu erhalten. Es ist deshalb angebracht, dass die – auf die Präsidentinnen und Präsidenten

⁴ Gemäss Weisung der Verwaltungsdelegation vom 4. September 2009 betreffend die internationale Aktivitäten von ständigen und nichtständigen Delegationen müssen ständige Delegationen die Bewilligungsverfahren und die Rahmenbedingungen ihrer Aktivitäten in einem Reglement festhalten und der Verwaltungsdelegation zur Genehmigung unterbreiten.

sowie die Mitglieder der APK und der Delegationen beschränkte – Beteiligung an solchen Delegationen im Rahmen des Parlamentsressourcengesetzes und der zugehörigen Verordnung entschädigt werden. Diese Regelung ist neu gegenüber der heutigen Praxis. Hier sei darauf hingewiesen, dass die Beteiligung von Parlamentsmitgliedern an Ministerdelegationen in vielen Ländern gängige Praxis ist.

Art. 13 Parlamentarische Freundschaftsgruppen

Die informellen parlamentarischen Gruppen, die zur Pflege freundschaftlicher Beziehungen zu Parlamenten anderer Staaten gebildet wurden, tragen ebenfalls zu den internationalen Beziehungen der Bundesversammlung bei. Deshalb sollen gemäss diesem Artikel diese besonderen Tätigkeiten auf begründete Gesuche hin finanziell unterstützt werden.

Art. 14 Aufhebung bisherigen Rechts

Mit dieser Revision wird die VpDel aufgehoben.

Art. 15 Inkrafttreten

Diese Verordnung soll mit der 49. Legislatur am ersten Tag der Wintersession 2011 (5. Dezember) in Kraft treten.

4 Auswirkungen

4.1 Finanzielle und personelle Auswirkungen

Die revidierte Verordnung verstärkt die Rolle der APK bei der Pflege der Beziehungen zu den Parlamenten anderer Staaten und baut zu diesem Zweck ihre Strukturen aus (Art. 1). Zudem erweitert sie im Zusammenhang mit den Beziehungen mit dem Europäischen Parlament die Tätigkeiten der APK und der EFTA/EU-Delegation (Art. 3). Schliesslich sieht sie eine Entschädigung für die Beteiligung von Ratsmitgliedern an Delegationen des Bundesrates (Art. 12) sowie finanzielle Beiträge an die parlamentarischen Freundschaftsgruppen (Art. 13) vor.

Die vorgesehenen Massnahmen dürften für die Parlamentsdienste einen Mehraufwand mit sich bringen. So werden insbesondere die Empfangsdelegationen der APK administrativ zu betreuen sein. Da aber der Empfang ausländischer Delegationen schon heute mit einem gewissen Aufwand verbunden ist, lässt sich heute schwer abschätzen, ob und welcher Mehraufwand sich durch die Neuorganisation ergeben wird.

Allfällig notwendige Anpassungen werden deshalb aufgrund der Erfahrungen im ordentlichen Budgetprozess zu machen sein, wobei die entsprechenden Anträge von den zuständigen Stellen der Parlamentsdienste gestellt werden müssen.

Aus Sicht der Kommission dürfte sich der Mehraufwand, der sich aus den neuen Strukturen für den Empfang ausländischer Delegationen sowie aus den übrigen Verordnungsänderungen ergibt, allerdings in Grenzen halten.

4.2

Erlassform

Gestützt auf Artikel 60 ParlG werden Organisation, Aufgaben und Verfahren von Delegationen, welche die Bundesversammlung in internationalen parlamentarischen Versammlungen oder im bilateralen Verkehr mit Parlamenten von Drittstaaten vertreten, in einer Verordnung der Bundesversammlung geregelt.

