



Handlungsspielraum eines Rates bei der Beziehungspflege zu ausländischen Parlamenten

EJPD, Bundesamt für Justiz

Rechtsgutachten vom 31. Juli 2024 betreffend die Motion APK-NR «Zusammenarbeit von Nationalrat und Legislative Yuan (Taiwan) verstärken» (22.4259) und die Motion Knecht «Kein Alleingang einer einzigen Ratskammer bei direkten Beziehungen zu Einkammerparlamenten» (23.3943)

Stichwörter:

Einkammerparlamente, Aussenbeziehungen, Beziehungspflege, Bundesversammlung, Ausland, Yuan, Taiwan, Aussenpolitische Kommission Nationalrat

Regeste:

1. Artikel 148 Absatz 2 BV hält die Gleichstellung der Bundesversammlung fest: National- und Ständerat sind einander gleichgestellte Kammern, deren Beschlüsse grundsätzlich in Übereinstimmung miteinander gefasst werden müssen. Diese Bestimmung trennt die Kompetenzen des Parlaments nicht nach Ratskammern auf, sondern schreibt sie stets der Bundesversammlung als Ganzes zu. Daraus kann abgeleitet werden, dass bei der Pflege von Aussenbeziehungen beide Ratskammern involviert sein müssen und autonomes Handeln einer Ratskammer grundsätzlich ausgeschlossen ist.
2. Artikel 166 Absatz 1 BV erteilt der Bundesversammlung die Grundkompetenz zur Mitwirkung an der Aussenpolitik: So ist sie an der Gestaltung der Aussenpolitik beteiligt und beaufsichtigt die Pflege der Beziehungen zum Ausland. Der Bundesrat als Exekutivorgan ist nach Artikel 184 Absatz 1 BV grundsätzlich zuständig für die auswärtigen Angelegenheiten.
3. Diese Grundsätze werden im Parlamentsgesetz konkretisiert: Die Bundesversammlung verfolgt die internationale Entwicklung und wirkt bei der Willensbildung über grundsätzliche Fragen und Entscheide in der Aussenpolitik mit (Art. 24 Abs. 1 ParlG).



Handlungsspielraum eines Rates bei der Beziehungspflege zu ausländischen Parlamenten

Sowohl die Kommissionen des gleichen Rates wie auch die Kommissionen des anderen Rates sind in der Beziehungspflege zum Ausland gehalten, sich zu koordinieren, wenn sie dieselben oder ähnliche Fragen bearbeiten (Art. 49 Abs. 1 ParlG).

4. Dieser gesetzliche Koordinierungsauftrag wird auf Verordnungsstufe weiter ausgeführt: Nehmen Mitglieder der Bundesversammlung Kontakte auf zu Parlamenten von Drittstaaten (wie beispielsweise dem Einkammerparlament von Taiwan) können dazu «ad hoc» zusammengesetzte Delegationen der Bundesversammlung eingesetzt werden. Diese Delegationen sind Organe der Bundesversammlung und setzen sich aus Kommissionsmitgliedern der Aussenpolitischen Kommission des National- und/oder des Ständerates zusammen (Art. 1 Abs. 3 VPiB). Unter Wahrung des Grundsatzes der Gleichstellung der beiden Ratskammern, der einen «Alleingang» einer Kammer *nicht* vorsieht, sind die APK beider Ratskammern gehalten, ihre Tätigkeiten untereinander zu koordinieren (Art. 1 Abs. 5 VPiB). Alleinige Entscheidungen über Kontaktaufnahmen zu Parlamenten von Drittstaaten sind bereits aus verfassungsrechtlicher Sicht nicht möglich.
5. Die Mitglieder der Bundesversammlung können als Mitglieder von sogenannten Freundschaftsgruppen Beziehungen zu anderen Ländern respektive Ländergruppen, Regionen oder Bevölkerungsgruppen pflegen (Art. 63 ParlG). Diese Gruppen sind keine Organe der Bundesversammlung; sie können nicht im Namen der Bundesversammlung auftreten, haben kein Mandat der Bundesversammlung und repräsentieren nicht die offizielle Haltung der Bundesversammlung. Als gewählte Parlamentsmitglieder sind sie Teil der Bundesversammlung (wenn auch nicht Teil eines Organs der Bundesversammlung i.S.v. Art. 31 ParlG). Für sie gilt der Gleichstellungsgrundsatz der beiden Ratskammern nach Artikel 148 Absatz 2 BV ebenfalls.

Rechtsgrundlagen:

Artikel 148 Absatz 2, Artikel 166 Absatz 1, Artikel 184 Absatz 1 BV; Art. 24 Abs. 1, Art. 31, Art. 49 Abs. 1, Art. 63 ParlG; Art. 1 Abs. 3, Art. 1 Abs. 5 VPiB

Inhaltsverzeichnis

1	Ausgangslage	4
1.1	Motion APK-NR «Zusammenarbeit von Nationalrat und Legislative Yuan (Taiwan) verstärken» (22.4259)	4
1.2	Motion Knecht «Kein Alleingang einer einzigen Ratskammer bei direkten Beziehungen zu Einkammerparlamenten» (23.3943)	5
2	Aussenpolitische Beziehungspflege der Bundesversammlung zu Drittstaaten	6
2.1	Ständige Delegationen	6
2.2	Nicht ständige Delegationen	7
2.3	Parlamentarische Gruppen	8
3	Rechtliche Beurteilung	9
3.1	Verfassungsrechtliche Vorgaben	9
3.1.1	Bundesversammlung als Zweikammerparlament	9
3.1.2	Aussenbeziehungen der Bundesversammlung	10
3.1.3	Aussenbeziehungen des Bundesrates	11
3.2	Mitwirkung und Koordination der Legislative in Aussenbeziehungen	12
3.2.1	Parlamentsgesetz	12
3.2.2	Verordnung über internationale Beziehungspflege des Parlaments	13
3.2.3	Handlungsspielraum unter der Koordinationspflicht gemäss VPiB	14
4	Schlussfolgerungen	14

1 Ausgangslage

1.1 Motion APK-NR «Zusammenarbeit von Nationalrat und Legislative Yuan (Taiwan) verstärken» (22.4259)

Die Motion APK-NR «Zusammenarbeit von Nationalrat und Legislative Yuan (Taiwan) verstärken» (22.4259) lautet wie folgt:

Das Büro wird beauftragt, die Beziehungen des Nationalrats zur Legislative Yuan (Taiwan) zu verstärken. Namentlich trägt die Zusammenarbeit bei zur Stärkung der Demokratie, zur Förderung von Frieden und Stabilität in der Region und zur Vertiefung des wirtschaftlichen, politischen, wissenschaftlichen und kulturellen Austausches zwischen der Schweiz und Taiwan.

Diese Motion wurde von der Aussenpolitischen Kommission des Nationalrates (APK-NR) am 30. Januar 2024 eingereicht. Gemäss ihrer Begründung soll die von der Motion geforderte verstärkte Zusammenarbeit zur Stärkung der Demokratie, zur Förderung von Frieden und Stabilität in der Region und zur Verstärkung der wirtschaftlichen, politischen, wissenschaftlichen und kulturellen Beziehungen zwischen der Schweiz und Taiwan beitragen. Die Mehrheiten der Kommission und des Büros waren der Meinung, dies sei im Rahmen der bestehenden Ein-China-Politik der Schweiz und gestützt auf die Gewaltenteilung möglich. Es spreche nichts gegen bessere Beziehungen zu einer Region, die aus chinesischer Sicht zu China gehöre. Die Zusammenarbeit mit dem Legislativ-Yuan solle als Plattform für die Diskussion einer pragmatischen Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und Taiwan verstanden werden.¹ Die Minderheiten der Kommission² und des Büros³ waren der Auffassung, eine solche Zusammenarbeit zwischen dem Nationalrat und der Legislative von Taiwan stelle eine Provokation gegenüber China dar und sei deshalb abzulehnen.

Das Büro des Nationalrates hat am 28. November 2022 die Annahme der Motion beantragt. Es hielt in seiner Stellungnahme fest, der Nationalrat habe mit der Annahme des Postulats APK-NR «Verbesserung der Beziehungen mit Taiwan» (21.3967)⁴ bekräftigt, welchen Stellenwert er den Beziehungen zwischen der Schweiz und Taiwan (Chinesisches Taipei) beimesse. Die Verstärkung der Zusammenarbeit mit dem Legislativ-Yuan stelle nach Ansicht des Büros eine Möglichkeit dar, diese Position zu konkretisieren und die bestehenden Beziehungen zwischen der Schweiz und Taiwan zu intensivieren.

Sowohl die Kommission wie auch das Büro haben – beide mit knapper Mehrheit⁵ – die Annahme der Motion beantragt. Der Nationalrat hat die Motion am 2. Mai 2023 mit 97 zu 87 Stimmen bei 8 Enthaltungen angenommen.

¹ Siehe Voten NR Molina, NR Walder, NR Graf-Litscher, AB 2023 N 752.

² Siehe Voten NR Molina, NR Walder, AB 2023 N 752; Kommissionsminderheit: Portmann, Aebi Andreas, Büchel Roland, Estermann, Grüter, Nidegger, Schneider-Schneiter, Tuena, von Falkenstein, Wasserfallen Christian, Wehrli.

³ Siehe Votum NR Aeschi, AB 2023 N 753.

⁴ Eingereicht am 25.6.2021; Annahme durch Nationalrat am 14.9.2021; Postulatsbericht «Beziehungen zu Taiwan (Chinesisches Taipei): aktueller Stand und Vertiefungsmöglichkeiten» vom 19.4.2023; Abschreibung durch Nationalrat am 5.6.2024 im Zusammenhang mit der Beratung des Geschäfts «Motionen und Postulate der gesetzgebenden Räte im Jahre 2023. Bericht.» (24.006).

⁵ Die Kommission mit 12 zu 11 Stimmen bei 2 Enthaltungen; das Büro mit 7 zu 5 Stimmen bei 1 Enthaltung.

1.2 Motion Knecht «Kein Alleingang einer einzigen Ratskammer bei direkten Beziehungen zu Einkammerparlamenten» (23.3943)

Die Motion Knecht «Kein Alleingang einer einzigen Ratskammer bei direkten Beziehungen zu Einkammerparlamenten» (23.3943) lautet wie folgt:

Die Büros der beiden Räte werden beauftragt, mit geeigneten Massnahmen dafür zu sorgen, dass die Schweizer Parlamentskammern darauf verzichten, ohne Einbezug der jeweils anderen Parlamentskammer direkte Beziehungen zu Einkammerparlamenten aufzunehmen.

Seine Motion begründete Ständerat Knecht damit, dass die Schweiz enge bilaterale Beziehungen zu den Nachbarländern unterhalte und einen regen politischen, gesellschaftlichen sowie wirtschaftlichen Austausch mit Deutschland, Frankreich, Italien, Österreich und dem Fürstentum Liechtenstein pflege. Diese starken Verknüpfungen verlangten eine enge Koordination über die Landesgrenze hinweg. Der Nationalrat habe am 2. Mai 2023 der Motion APK-NR «Zusammenarbeit von Nationalrat und Legislative Yuan (Taiwan) verstärken» (22.4259), zugestimmt (vgl. Ziff. 1.1 hiervor). In der Aussenwirkung könne bei der Umsetzung dieser Motion der Eindruck entstehen, beide Ratskammern der Schweizer Legislative hätten einer Verstärkung der Beziehungen zum Legislativ-Yuan zugestimmt. Dies sei jedoch nicht der Fall. Eine solche irreführende Aussenwirkung könne mit der Beauftragung der Büros der beiden Ratskammern vermieden werden, um mit geeigneten Massnahmen sicherzustellen, dass die Schweizer Parlamentskammern darauf verzichten, ohne Einbezug der jeweils anderen Parlamentskammer direkte Beziehungen zu Einkammerparlamenten aufzunehmen.

Das Büro des Ständerates hat die Motion am 9. Februar 2024 beraten. Es hielt in seiner Stellungnahme fest, dass Handlungsbedarf bestehe und kam zum Schluss, das Anliegen der Motion solle in der Verordnung vom 28. September 2012 über die Pflege der internationalen Beziehungen der Bundesversammlung (VPiB; SR 171.117) konkretisiert werden, ohne aber die Handlungsfreiheit der beiden Kammern ungebührlich einzuschränken. Zudem könne der Wortlaut der Motion Knecht im Erstat nicht abgeändert werden (Art. 121 Abs. 4 Bst. a des Bundesgesetzes vom 13. Dezember 2002 über die Bundesversammlung, Parlamentsgesetz, ParlG; SR 171.10). Deshalb hat das Büro beschlossen, die Aussenpolitischen Kommissionen zu ersuchen, das Anliegen der Motion mit einer parlamentarischen Initiative zur Anpassung der VPiB aufzunehmen, wonach sich die beiden Ratskammern besonders eng koordinieren im Umgang mit Einkammerparlamenten und mit Parlamenten, die keine nationalen Parlamente von der Schweiz anerkannten Staaten sind.

Anlässlich der Debatte im Ständerat am 12. Juni 2024 hat das Büro des Ständerates die Sistierung der Behandlung der Motion beantragt. Es führte aus, es hege eine gewisse Sorge, dass ein Rat Aussenpolitik betreibe, ohne dabei eine hinreichende Koordination mit dem anderen Rat sicherzustellen. Dies sei in gewissen Punkten besonders heikel. Im Falle der Behandlung von Angelegenheiten, die ein Einkammerparlament betreffen, könne es zu Missverständnissen kommen, wenn lediglich eine Kammer des Rates mit dem gesamten Parlament des anderen Landes in Kontakt trete. Des Weiteren sei dies der Fall bei der Kontaktpflege zu von der Schweiz nicht anerkannten Staaten. Beide Konstellationen treffen insbesondere auf Taiwan zu. Das Büro hat der APK-SR mitgeteilt, es befürworte eine entsprechende Verord-

nungsänderung. In der formellen Begründung wurde vom Büro die Ablehnung der Motion beantragt, da der Weg über die parlamentarische Initiative der APK-SR eingeschlagen werden solle.⁶

Der Ständerat hat dem Ordnungsantrag zur Sistierung der Behandlung der Motion Knecht am 12. Juni 2024 zugestimmt.

Der Nationalrat und der Bundesrat haben sich in der Vergangenheit bereits mehrfach mit Vorstössen zu den wirtschaftlichen und politischen Beziehungen mit Taiwan auseinandergesetzt, so etwa mit der Interpellation Cotti «Diplomatische Anerkennung von Taiwan» (91.3292), der Interpellation Zwygart «Diplomatische Beziehungen mit der Republik China auf Taiwan» (99.3467), dem Postulat Portmann «Abbau administrativer Hürden in den Beziehungen zu Taiwan» (17.3999), der Interpellation Imark «Wirtschaftsabkommen mit Taiwan» (20.3983), oder der Motion Atici «Die Zusammenarbeit auf den Gebieten der Wissenschaft, Technologie, Innovation und Kultur mit Taiwan festigen und vertiefen» (22.3713). Der Bundesrat betonte jeweils, die Schweiz verfolge eine Ein-China-Politik und erkenne deshalb Taiwan nicht als eigenständigen Staat an. Aus diesem Grund bestehe keine Basis für politische Beziehungen auf Regierungsebene, welche vertieft werden könnten. Die Bundesverwaltung pflege jedoch einen Austausch mit den Behörden in Taipeh auf Fachebene, insbesondere in den Bereichen Wirtschaft, Wissenschaft und Kultur. Es handle sich um eine pragmatische Zusammenarbeit auf der Basis gemeinsamer Interessen. In der China-Strategie 2021–2024 habe der Bundesrat festgelegt, dass die Schweiz einen pragmatischen Ansatz bei der Zusammenarbeit mit Taiwan pflege.⁷

2 Aussenpolitische Beziehungspflege der Bundesversammlung zu Drittstaaten

2.1 Ständige Delegationen

Die Bundesversammlung pflegt insbesondere durch ständige Delegationen Kontakte in der Aussenpolitik. Dies geschieht durch die Vertretung in internationalen parlamentarischen Versammlungen (Art. 2 und 6 VPiB), in der Teilnahme an Aktivitäten im Rahmen der OECD (Art. 2a VPiB), in der Pflege der Beziehungen zum Europäischen Parlament (Art. 3 VPiB) sowie in der Beziehungspflege mit den Parlamenten der Nachbarländer (Art. 4 VPiB). Das Parlamentsgesetz regelt die ständigen Delegationen in seinem 4. Kapitel zu den Kommissionen (vgl. Art. 60 ParlG).

Die Delegationen konstituieren sich selbst. Damit die Kohärenz der parlamentarischen Bemühungen in der Aussenpolitik gewährleistet werden kann, findet mindestens einmal pro Jahr eine Koordinationskonferenz mit allen Delegationspräsidien und den Präsidien der Aussenpolitischen Kommissionen statt (Art. 8 Abs. 4 VPiB).

Jüngstes Beispiel für die Pflege der Beziehungen zu Parlamenten der Nachbarländer ist der Besuch der Delegation für die Beziehungen zum österreichischen Parlament von Anfang Juli 2024 in Wien. Dort wurde die Delegation von der parlamentarischen Gruppe Österreich–Schweiz des österreichischen Parlaments unter der Leitung von deren Obmann empfangen.

⁶ Siehe Votum SR Caroni betr. Motion Knecht. «Kein Alleingang einer einzigen Ratskammer bei direkten Beziehungen zu Einkammerparlamenten» (23.3943), 12.6.2024.

⁷ Siehe Bericht des Bundesrates vom 19.4.2023 «Beziehungen zu Taiwan (Chinesisches Taipei): aktueller Stand und Vertiefungsmöglichkeiten» in Erfüllung des Postulats APK-NR «Verbesserung der Beziehungen mit Taiwan» (21.3967).

Die beiden Delegationen haben sich insbesondere über Klima- und Energiethemen ausgetauscht. Neben den Treffen auf parlamentarischer Ebene fand auch ein Arbeitsgespräch im Bundesministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie sowie der Besuch eines Donaukraftwerkes statt. Daneben standen Gespräche über die bilateralen Beziehungen, die grenzüberschreitende Zusammenarbeit sowie aussen- und europapolitische Themen auf dem Programm.⁸

2.2 Nicht ständige Delegationen

Die Bundesversammlung kann des Weiteren nach Artikel 5 Absatz 1 VPiB einzeln oder gemeinsam nicht ständige Delegationen für weitere internationale parlamentarische Institutionen und Konferenzen oder für Besuche ausländischer Parlamente einsetzen. Damit sind «ad hoc» für einen spezifischen Besuch zusammengesetzte Delegationen der Bundesversammlung gemeint. Die nicht ständigen Delegationen sind wie die ständigen Delegationen Organe der Bundesversammlung (Art. 31 Bst. g ParlG).

Nach Artikel 5 Absatz 2 VPiB werden die nicht ständigen Delegationen abhängig von ihrer Anzahl Mitglieder von unterschiedlichen Organen der Bundesversammlung eingesetzt. Besteht die Delegation aus mehr als zwei Mitgliedern des National- und Ständerates, wird – gemäss geltendem Gesetzestext – die nicht ständige Delegation von der Koordinationskonferenz (KoKo) eingesetzt (Art. 5 Abs. 2 Bst. d VPiB). Der KoKo kam nach Artikel 37 Absatz 5 ParlG die Aufgabe zu, zusammen mit den Präsidien der APK und anderer betroffener Organe der Bundesversammlung die parlamentarischen Aussenbeziehungen zu planen und zu koordinieren. Die Sitzungen der KoKo zur Planung und Koordination der Aussenbeziehungen fand jeweils im Vorfeld der ordentlichen Bürositzungen statt und dauerte nur wenige Minuten. Inhaltlich wurde jeweils – in Abwesenheit einer Vertretung des Bundesrates – von der Liste der geplanten internationalen Aktivitäten der Bundesversammlung im kommenden Jahr Kenntnis genommen. Die Präsidien der APK liessen sich häufig entschuldigen. Die Teilnahme an den Sitzungen sowie die kurze Sitzungsdauer deuteten darauf hin, dass die Planung und Koordination im besten Fall mühelos, im schlechtesten Fall eher oberflächlich erfolgte. Indes hat die KoKo im Februar 2017 der SPK-NR vorgeschlagen, Artikel 37 Absatz 5 ParlG aufzuheben, zumal sie sich unter den gegebenen Umständen nicht als das geeignete Koordinationsorgan erachtete.⁹ Artikel 37 Absatz 5 ParlG wurde im November 2018 aufgehoben. Damit kann Artikel 5 Absatz 2 Buchstabe d VPiB keine Anwendung mehr finden. Dies hat zur Folge, dass gemäss Artikel 1 VPiB die APK beider Räte die nicht ständigen Mitglieder der Delegationen für Besuche im Ausland einsetzt, wenn die Delegation aus mehr als zwei Mitgliedern besteht (ansonsten kommt Art. 5 Abs. 2 Bst. a–c zur Anwendung). Nicht ständige Mitglieder der Delegationen der APK-NR umfassen in der Regel acht, solche der APK-SR in der Regel sechs Kommissionsmitglieder; gemeinsame nicht ständige Delegationen (von National- und Ständerat) in der Regel acht Mitglieder (Art. 1 Abs. 3 VPiB). Die APK jedes Rates bestimmt die Mitglieder für die von ihnen organisierten Reisen unter Berücksichtigung der Fraktionsstärke (Art. 1 Abs. 4 VPiB).

In der Praxis besuchen jährlich mindestens zwei Delegationen von Ratsmitgliedern mindestens ein ausländisches Parlament. So reiste eine Delegation von neun Mitgliedern der APK-NR im Herbst 2023 nach Litauen, Lettland und Estland.¹⁰ Im Zentrum der Reise stand die

⁸ Vgl. Medienmitteilung des Sekretariats der Delegation für die Beziehungen zum Österreichischen Parlament vom 28.6.2024, abrufbar unter: <<https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-int-del-a-2024-06-28.aspx>>, besucht am 2.7.2024.

⁹ Vgl. Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates vom 18.8.2017 zur Parlamentarische Initiative SPK «Verschiedene Änderungen des Parlamentsrechts» (16.457), BBl 2017 6797 6809.

¹⁰ Die Anzahl entsandter Mitglieder steht mit der Berücksichtigung der Grünliberalen Fraktion in Zusammenhang; mündliche Auskunft des Sekretärs der APK vom 3.7.2024.

Pflege der Beziehungen zwischen der Schweiz und den drei baltischen Staaten. Thematisch setzte sich die Delegation mit aktuellen sicherheits- und geopolitischen Fragestellungen vor dem Hintergrund des Krieges in der Ukraine auseinander. Daneben wurden die Bereiche Cybersicherheit und Digitalisierung thematisiert und verschiedene Projekte besucht, welche aus dem Kohäsionsbeitrag der Schweiz finanziert werden.¹¹ Eine Delegation der APK-SR besuchte im Herbst 2023 erstmals Indien. In diesem Zusammenhang traf sich die Delegation mit Vertreterinnen und Vertretern von in Indien tätigen Schweizer Unternehmen sowie mit indischen Unternehmen, die in der Schweiz tätig sind. Es fand ebenfalls ein Austausch mit dem indischen Handelsminister statt.¹² Umgekehrt finden auch Treffen von ausländischen Parlamentsmitgliedern in der Schweiz statt; wie der Besuch des Präsidenten des ukrainischen Parlaments von Mitte Juni 2024 bei Nationalratspräsident Nussbaumer und Ständeratspräsidentin Herzog. Gegenstand dieser Gespräche waren insbesondere die aktuelle Lage in der Ukraine sowie die diplomatische, humanitäre und langfristig angelegte finanzielle Unterstützung der Ukraine durch die Schweiz.¹³

Unter die Pflege «symmetrischer» Kontakte¹⁴ zu Parlamenten von Drittstaaten fallen auch die Kontaktaufnahmen zum Einkammerparlament von Taiwan. Gemäss Artikel 1 Absatz 5 VPiB koordinieren die beiden Aussenpolitischen Kommissionen die Tätigkeiten zur Pflege der Beziehungen zu Parlamenten anderer Staaten untereinander. Wird beispielsweise eine nicht ständige Delegation aus Kommissionsmitgliedern der APK-NR für den Besuch eines Einkammerparlamentes wie jenes von Taiwan eingesetzt, ist diese Delegation gehalten, sich mit der APK-SR zu koordinieren (vgl. hierzu Ziff. 3.2.2 f. unten).

2.3 Parlamentarische Gruppen

Informelle Beziehungen zu anderen Ländern respektive Ländergruppen, Regionen oder Bevölkerungsgruppen können sogenannte Freundschaftsgruppen pflegen, die rechtlich als parlamentarische Gruppen gemäss Artikel 63 ParlG konstituiert sind. Diese Gruppen sind zu unterscheiden von den «nicht ständigen Delegationen» nach Artikel 5 VPiB (vgl. Ziff. 2.2 hiavor und Ziff. 3.2.2 unten). Die Freundschaftsgruppen finden sich vorwiegend mit ähnlich gesinnten Ratsmitgliedern zusammen, die einem bestimmten Land oder einer Region freundschaftlich verbunden sind. Sie sind deshalb mit Lobbygruppen vergleichbar.¹⁵

Die Freundschaftsgruppen melden ihre Konstituierung und ihre Mitglieder den Parlamentsdiensten. Diese führen ein öffentliches Register der Gruppen. Die parlamentarischen Gruppen sind keine Organe der Bundesversammlung (vgl. (Art. 31 ParlG); die VPiB ist nicht anwendbar. Freundschaftsgruppen können daher nicht im Namen der Bundesversammlung auftreten, haben kein Mandat der Bundesversammlung und repräsentieren nicht die offizielle Haltung der Bundesversammlung. Kontakte und Treffen mit Partnergruppen im In- und Ausland erfolgen auf private Initiative des Präsidiums beziehungsweise der Mitglieder. Die Parlamentsdienste informieren das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) über die Konstituierung von Freundschaftsgruppen mit dem Hinweis, dass es sich da-

¹¹ Vgl. Medienmitteilung des Sekretariats der APK-NR vom 27.10.2023, abrufbar unter: <<https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-apk-n-2023-10-27.aspx>>, besucht am 2.7.2024.

¹² Vgl. Medienmitteilung des Sekretariats der APK-SR vom 5.12.2023, abrufbar unter: <<https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-apk-s-2023-12-05.aspx>>, besucht am 2.7.2024.

¹³ Vgl. Medienmitteilung der Parlamentsdienste vom 7.6.2024, abrufbar unter: <<https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-info-2024-06-07.aspx>>, besucht am 2.7.2024.

¹⁴ So Begrifflichkeit von LANZ, der «symmetrische» und «asymmetrische» Kontakte unterscheidet. Wobei er mit «asymmetrischen» Kontakten jene zwischen Parlamentsmitgliedern und Regierungsvertretenden meint, vgl. MATTHIAS LANZ, Bundesversammlung und Aussenpolitik, Möglichkeiten und Grenzen parlamentarischer Mitwirkung, Zürich 2020, Rz. 478 ff.

¹⁵ Vgl. DANIEL ZEHNDER, Kommentar zum ParlG, Art. 60 Rz. 37.

bei nicht um Organe der Bundesversammlung handelt. Die Freundschaftsgruppen informieren die Parlamentsdienste über ihre geplanten Tätigkeiten im Ausland.¹⁶ In Medienberichten über Auslandsbesuche von Delegationen, denen Parlamentsmitglieder angehören, wird oft nicht unterschieden, ob es sich um offizielle Delegationen des Parlaments handelt, oder ob es sich um private Reisen von Parlamentsmitgliedern handelt, wie sie von parlamentarischen Gruppen organisiert werden. Daher ist es schwierig, die Aussenwirkung einer solchen Gruppe und ihren Einfluss auf die Politik einzuschätzen.¹⁷ Nehmen Parlamentarierinnen und Parlamentarier an informellen Treffen mit Mitgliedern ausländischer Parlamente teil, oder werden dazu eingeladen, sind sie gehalten, zu betonen, dass sie in persönlicher Eigenschaft teilnehmen und nicht die Bundesversammlung, seine Organe oder die Schweiz als Staat vertreten.¹⁸

Die *Délégation culturelle et économique de Taipei* ist eine parlamentarische Freundschaftsgruppe, welche Beziehungen zu Taiwan pflegt. Sie hat sich im September 2017 konstituiert, zählt 24 Mitglieder (National- und Ständeräte) und wird von NR Fabian Molina und NR Nicolas Walder präsiert. Ziel der parlamentarischen Freundschaftsgruppe ist es, die Beziehungen zwischen der Schweiz und Taiwan zu pflegen und zu vertiefen. Ihre Aktivitäten umfassen Informationsveranstaltungen, kulturelle Anlässe, Reisen nach Taiwan, Treffen mit Parlamentariern, Regierungsbeamten und Vertretern der Zivilgesellschaft von Taiwan.¹⁹

3 Rechtliche Beurteilung

Um die von der APK-SR gestellte Frage zu beantworten, werden im Folgenden die verfassungsrechtlichen, gesetzlichen sowie verordnungsrechtlichen Vorgaben zur Mitwirkung der Ratskammern bei der Mitgestaltung der Aussenpolitik zu Parlamenten von Drittstaaten untersucht.

3.1 Verfassungsrechtliche Vorgaben

3.1.1 Bundesversammlung als Zweikammerparlament

Artikel 148 Absatz 2 BV begründet das Zweikammersystem der Bundesversammlung. Dieses erfüllt unter anderem eine rechtsstaatliche Funktion, indem es die Gewaltenteilung innerhalb der Legislative sicherstellt (sog. Intraorgankontrolle).²⁰ Artikel 148 Absatz 2 BV bezeichnet den National- und Ständerat als die beiden Kammern der Bundesversammlung und unterstreicht deren Gleichstellung («beide Kammern sind einander gleichgestellt»). Dies bedeutet, dass die beiden Ratskammern über identische Kompetenzen verfügen und bei deren Ausübung die gleichen Befugnisse besitzen. Sie beraten und beschliessen grundsätzlich getrennt voneinander. Die Bundesverfassung trägt dem Grundsatz der gleichen Rechtsstellung insofern Rechnung, insofern sie die Zuständigkeiten des Parlaments nicht nach Kammern trennt, sondern stets der Bundesversammlung als Ganzes zuweist.²¹ Damit ein Beschluss der Bundesversammlung zustande kommt, sind die Beschlüsse des National- und Ständerates stets

¹⁶ Vgl. Richtlinien für die parlamentarischen Gruppen nach Artikel 63 des Parlamentsgesetzes vom 9. Dezember 2019, Büro des Nationalrates und des Ständerates, 20. März 2020.

¹⁷ Vgl. DIEGO HÄTTENSCHWILER, Kommentar zum ParlG, Aktualisierung 2021, Art. 63 Rz. 11.

¹⁸ Vgl. MATTHIAS LANZ, Bundesversammlung und Aussenpolitik, Möglichkeiten und Grenzen parlamentarischer Mitwirkung, Zürich 2020, (im Folgenden LANZ, Aussenpolitik), Rz. 478 ff.

¹⁹ Vgl. Mitgliederverzeichnis der Freundschaftsgruppen der Bundesversammlung, Stand: 3. Juni 2024, S. 56 f.

²⁰ Vgl. STEFAN G. SCHMID, in: Ehrenzeller/Egli/Hettich/Hongler/Schindler/Schmid/Schweizer (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 4. Aufl., Zürich/St. Gallen 2023 (im Folgenden: St. Galler BV-Kommentar), Art. 148 Rz. 22.

²¹ Vgl. PIERRE TSCHANNEN, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 5. Auflage, Bern 2021, § 30 Rz. 1115.

in Übereinstimmung miteinander zu fassen.²² Kann (trotz Differenzbereinigungsverfahren) kein übereinstimmender Beschluss gefällt werden, kommt grundsätzlich kein Beschluss der Bundesversammlung zustande.²³ Die Gleichstellung der Kammern erfährt in einigen wenigen Beratungsgegenständen eine Relativierung.²⁴ Diese betrifft zum einen Geschäfte, welche in die Zuständigkeit der Vereinigten Bundesversammlung fallen²⁵ und dort dem Ständerat aufgrund der tieferen Mitgliederzahl geringeres Gewicht zukommt und zum anderen Geschäfte, die nur einen Rat unmittelbar betreffen und damit nicht von beiden Räten beraten werden müssen.²⁶

Die Pflege der Aussenbeziehungen fällt bereits vom Wortlaut her nicht unter diese Relativierungen des Gleichstellungsgrundsatzes, zumal die Bundesverfassung die Kompetenzen im Bereich der Aussenpolitik stets der gesamten Bundesversammlung zuweist und nicht einzelnen Ratskammern. Ein eigenmächtiges Vorgehen einer Ratskammer widerspricht damit dem verfassungsrechtlichen Gleichstellungsgrundsatz.

3.1.2 Aussenbeziehungen der Bundesversammlung

Artikel 166 Absatz 1 BV betrifft die Beziehung zwischen dem Bundesrat und der Bundesversammlung. Er hält fest, dass die Bundesversammlung an der Gestaltung der Aussenpolitik beteiligt ist. Der Bundesrat ist folglich dafür zuständig, die auswärtigen Angelegenheiten «unter Wahrung der Mitwirkungsrechte der Bundesversammlung» (Art. 184 Abs. 1 BV) zu besorgen.²⁷ Das Mitwirkungsrecht der Bundesversammlung an der Aussenpolitik stellt damit eine Grundkompetenz dar, die der Bundesversammlung eine «gesteigerte Verantwortung» auferlegt; sie also bei wichtigen aussenpolitischen Grundsatzfragen miteinzubeziehen ist.²⁸ Diese verstärkte Mitwirkung erfährt gewisse Konkretisierungen im Parlamentsgesetz (vgl. Ziff. 3.2.1 unten). Die Regelung in Absatz 1 bringt zum Ausdruck, dass die Regierung und das Parlament die Aussenpolitik in gegenseitigem Zusammenwirken gleichermassen steuern. Es ist keine Vorrangstellung einer der Gewalten auszumachen; vielmehr ist von einer «kombinierte(n) Gewalt» im Bereich der Aussenpolitik auszugehen.²⁹

Damit die Bundesversammlung ihre Beteiligungsrechte nach Artikel 166 Absatz 1 BV wahrnehmen kann, pflegen die Aussenpolitischen Kommissionen des National- und des Ständerates und der Bundesrat den gegenseitigen Kontakt- und Meinungsaustausch (Art. 152 Abs. 1 ParlG). Über wichtige aussenpolitische Entwicklungen muss der Bundesrat die Ratspräsidien und die Aussenpolitischen Kommissionen regelmässig, frühzeitig und umfassend informieren (Art. 152 Abs. 2 ParlG); zu wesentlichen Vorhaben muss er die Aussenpolitischen Kommissionen konsultieren (Art. 152 Abs. 3 ParlG).³⁰ Eine Konsultation soll namentlich dann erfolgen, wenn die Umsetzung von Empfehlungen oder Beschlüssen internationaler Organisationen

²² Vgl. GIOVANNI BIAGGINI, Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Aufl., Zürich 2017 (im Folgenden BV-Kommentar), Art. 148 Rz. 7; SCHMID St. Galler BV-Kommentar, Art. 148 Rz. 28 m.w.H.

²³ Vgl. SCHMID, St. Galler BV-Kommentar, Art. 148 Rz. 29.

²⁴ THURNHERR verwendet den Begriff «Relativierungen» und geht sogar davon aus, dass die Gleichstellung der Räte in den genannten Fällen nicht verwirklicht ist, vgl. DANIELA THURNHERR, in: Waldmann/Belser/Epiney (Hrsg.), Basler Kommentar Bundesverfassung, Basel 2015 (im Folgenden: Basler BV-Kommentar), Art. 149 Rz. 20; von Relativierungen der Gleichstellung spricht auch BIAGGINI, BV-Kommentar, Art. 148 Rz. 8.

²⁵ Wahlen, Entscheide über Zuständigkeitskonflikte zwischen den obersten Bundesbehörden, Begnadigungen.

²⁶ Informationsbeschaffung, Veranlassen von Prüfungen, Erlass der eigenen Geschäftsordnung, Auslösen der Vorabstimmung über die Totalrevision der Bundesverfassung.

²⁷ Vgl. BERNHARD EHRENZELLER, St. Galler BV-Kommentar, Art. 166 Rz. 13 f.; BIAGGINI, BV-Kommentar, Art. 166 Rz. 3.

²⁸ Vgl. BERNHARD EHRENZELLER, St. Galler BV-Kommentar, Art. 166 Rz. 18.

²⁹ Vgl. MAREIKE SINZ, Internationales Soft Law und Fragen nach parlamentarischer Zustimmung, Zürich 2022, S. 70.

³⁰ Vgl. zu den Rollen und Prozessen zwischen Bundesversammlung und Bundesrat in der Aussenpolitik MARTIN WYSS, Die schweizerische Bundesversammlung und das Völkerrecht – Spurensuche zwischen Verfassungsrecht und politischer Praxis, Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (ZaöRV) 83, 2023, S. 903-923; Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten, Direktion für Völkerrecht, Leitfaden zum Soft Law, o.D.

den Erlass oder eine wesentliche Änderung von Bundesgesetzen erforderlich macht, oder wenn ein Verzicht auf eine Umsetzung schwere Nachteile nach sich ziehen könnte. Der Bundesrat hat mit der Einführung von Artikel 5b der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25. November 1998 (RVOV; 172.010.1) näher definiert, wann solche Vorhaben wesentlich sind. Mit dieser Präzisierung wurde dem Anliegen des Parlaments Rechnung getragen, bei internationalen Soft-Law-Verfahren besser einbezogen zu werden.³¹ In dringlichen Fällen konsultiert der Bundesrat die Präsidien der Aussenpolitischen Kommissionen (Art. 152 Abs. 4 ParlG).

3.1.3 Aussenbeziehungen des Bundesrates

Der Bundesrat vertritt die Schweiz nach aussen (Art. 184 Abs. 1 2. Halbsatz BV). Er ist verpflichtet, bei der Besorgung der auswärtigen Angelegenheiten die Mitwirkungsrechte der Bundesversammlung zu wahren.³² Die parlamentarischen Organe (Art. 31 ParlG) repräsentieren die Schweiz als Staat in ihren Aussenbeziehungen nicht; es ist der Bundesrat, welchem als formelles Staatsoberhaupt die operative Leitung der Aussenpolitik zukommt und dazu ermächtigt wird, gegenüber anderen Völkerrechtssubjekten rechtsverbindlich zu handeln.³³

Die Mitwirkung der Bundesversammlung wird in den Artikeln 166 und 184 BV umrissen. Sie bezieht sich auf die längerfristig ausgerichteten strategisch-planerischen Aspekte der Aussenpolitik und umfasst die Mitwirkung an den grundlegenden Leitentscheidungen der Aussenpolitik.³⁴ Obwohl die beiden Verfassungsbestimmungen vage bleiben, was der Umfang der Mitwirkungsrechte der Bundesversammlung in der Aussenpolitik anbelangt, zeigt doch das Zusammenspiel dieser beiden Normen eine enge Verbindung der Kompetenzen der Bundesversammlung und des Bundesrates in auswärtigen Angelegenheiten auf.³⁵

Verschiedene Delegationen der Bundesversammlung stehen indes regelmässig im Austausch in «asymmetrischen Konstellationen», das heisst, sie pflegen Beziehungen mit ausländischen Regierungsvertreterinnen und -vertretern. So traf 2017 die Delegation für Beziehungen zum Deutschen Bundestag den deutschen Innenminister. Im selben Jahr fand ein Treffen zwischen dem damaligen Ständeratspräsidenten Bischofberger und dem Aussenminister von Singapur sowie dem Staatspräsidenten, dem Industrie- und Handelsminister und stellvertretenden Bildungsminister von Vietnam statt. Ebenfalls 2017 besuchte der damalige Nationalratspräsident De Buman mit einer Delegation Russland und sass mit Premierminister Medwedew an einem Tisch. Ein Jahr später besuchte De Buman den armenischen Präsidenten, den Premierminister sowie den Aussenminister von Armenien.³⁶ Besonders in solchen Konstellationen sind die Parlamentsmitglieder aus verfassungsrechtlicher Sicht gehalten, in ihrem Auftreten und ihren Aussagen zurückhaltend zu sein und sich gegenüber den aussenpolitischen Positionen des Bundesrates loyal zu verhalten.

³¹ Dieses Anliegen kam im Rahmen der Vorprüfung der parlamentarischen Initiativen Aeschi «Empfehlungen und Beschlüsse der OECD und ihrer Sonderorganisationen, Pflicht zur Information und Konsultation der zuständigen Legislativkommissionen» (14.433) sowie Romano «Zuständigkeiten des Parlamentes im Bereich der Aussenpolitik und der innerstaatlichen Gesetzgebung beibehalten» (14.474) zum Ausdruck; vgl. zu den Beteiligungsrechten des Parlaments ROBERT BAUMANN, Die innerstaatliche Legitimation von bindenden Beschlüssen und einseitigen Erklärungen: Recht und Praxis, Swiss Review of International and European Law, 2024, S. 23–40.

³² Vgl. ULRICH HÄFELIN/WALTER HALLER/HELEN KELLER/DANIELA THURNHERR, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 10. Aufl., Zürich 2020, Rz. 1521.

³³ Vgl. JÖRG KÜNZLI, Basler BV-Kommentar, Art. 184 Rz. 12.

³⁴ Vgl. URS SAXER/FLORIAN BRUNNER, St. Galler BV-Kommentar, Art. 184 Rz. 21.

³⁵ Vgl. ASTRID EPINEY, Basler BV-Kommentar, Art. 166 Rz. 5.

³⁶ Siehe dazu LANZ, Aussenpolitik, Rz. 478 ff.

3.2 Mitwirkung und Koordination der Legislative in Aussenbeziehungen

3.2.1 Parlamentsgesetz

Die Bundesversammlung hat sich in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts zunehmend in internationalen Organisationen engagiert. Auch der bilaterale Austausch zwischen nationalen Parlamenten hat zugenommen und sich institutionalisiert. Seit Beginn der 1990er Jahre gehören auch jährliche Studienreisen von Delegationen der Aussenpolitischen Kommissionen zur Pflege der ausserpolitischen Beziehungen. In jüngerer Zeit wird auch der internationale Austausch zwischen ständigen Parlamentskommissionen aus anderen Fachbereichen wie Migration, Sozialpolitik, Wirtschaft oder Bildung und Kultur gepflegt (siehe Beispiele in Ziff. 2.2 oben).³⁷

Das heutige Parlamentsgesetz ist der direkte Nachfolger des Bundesgesetzes über den Geschäftsverkehr der Bundesversammlung sowie über die Form, die Bekanntmachung und das Inkrafttreten ihrer Erlasse (Geschäftsverkehrsgesetz, GVG³⁸). Mit der GVG-Revision vom Oktober 1991 wurde auf Gesetzesstufe das System der ständigen Kommissionen eingeführt und die Mitwirkung der Bundesversammlung an der Gestaltung der Aussenpolitik institutionalisiert.³⁹ Nach verschiedenen Total- und Teilrevisionen wurde das Geschäftsverkehrsgesetz unübersichtlich. Es wurde deshalb vom Parlamentsgesetz abgelöst, das am 1. Dezember 2003 in Kraft trat. Von entscheidender Bedeutung war die Regelung, dass der Bundesversammlung das Mitwirkungsrecht bei wichtigen Planungen und bei der Gestaltung der Aussenpolitik zusteht.

Die Bundesversammlung wird durch Artikel 24 Absatz 4 ParlG ermächtigt, in internationalen parlamentarischen Versammlungen mitzuwirken und die Beziehungen zu ausländischen Parlamenten zu pflegen. Der Begriff «internationale parlamentarische Versammlungen» umfasst sowohl internationale parlamentarische Organisationen wie die Interparlamentarische Union als auch die parlamentarischen Versammlungen internationaler Organisationen wie beispielsweise jene des Europarates.⁴⁰ Der Wortlaut dieser Bestimmung bezieht sich indes in genereller Weise darauf, Aussenkontakte auf legislativer Ebene zu pflegen. Die Kontaktpflege zu ausländischen Parlamenten umfasst auch solche zu Parlamenten mit einem Einkammersystem wie jenem von Taiwan.

Damit die Aussenkontakte auf legislativer Ebene möglichst ohne Doppelspurigkeiten gepflegt werden können, braucht es eine Bestimmung zur Koordination dieser Aufgaben. Dafür wurde mit Artikel 49 ParlG eine eigene Bestimmung geschaffen. Sie besagt, dass der allgemeine Koordinationsauftrag sowohl unter den Kommissionen des gleichen Rates als auch unter den Kommissionen des anderen Rates gilt, sofern sie dieselben oder ähnliche Fragen bearbeiten. Damit wird sichergestellt, dass verschiedene parlamentarische Organe nicht dieselbe Arbeit leisten und der Bundesrat und die Verwaltung nicht zum gleichen Thema in verschiedenen Kommissionen dieselben Auskünfte erteilen müssen.⁴¹ Nach dem klaren Wortlaut von Artikel 49 Absatz 1 ParlG gilt der Auftrag zur Koordination für alle Kommissionen und daher insbesondere auch für die beiden Aussenpolitischen Kommissionen.

³⁷ Zum Ganzen DANIEL ZEHNDER, Kommentar zum ParlG, Art. 60 Rz. 35.

³⁸ AS 1962 773 ff.; ursprünglicher Gesetzestext war das Bundesgesetz vom 21. Dezember 1849 über den Geschäftsverkehr zwischen dem Nationalrath, Ständerath, sowie über die Form der Erlassung und Bekanntmachung von Gesetzen und Beschlüssen, AS 1848 50 279 ff.

³⁹ AS 1992 2344 ff.; MORITZ VON WYSS, in: Graf/Theler/von Wyss, Parlamentsrecht und Parlamentspraxis der Schweizerischen Bundesversammlung, Kommentar zum Parlamentsgesetz (ParlG) vom 13. Dezember 2002, Basel 2014 (im Folgenden: Kommentar zum ParlG), Art. 1 Rz. 6.

⁴⁰ Vgl. Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates vom 1.3.2001 zur Parlamentarischen Initiative Parlamentsgesetz (PG), BBl 2001 3467 S. 3538.

⁴¹ Vgl. RUTH LÜTHI, Kommentar zum ParlG, Art. 49 Rz. 9.

Damit die Organisation, Aufgaben und Verfahren von Delegationen, welche die Bundesversammlung in internationalen parlamentarischen Versammlungen oder im bilateralen Verkehr mit Parlamenten von Drittstaaten vertreten, im Detail geregelt werden kann, verlangt Artikel 60 ParlG Vorschriften auf Verordnungsstufe. Die APK-SR erarbeitete einen entsprechenden Verordnungsentwurf, da die APK für die Aussenbeziehungen auf parlamentarischer Ebene zuständig sind.⁴² Die Verordnung vom 3. Oktober 2003 über parlamentarische Delegationen (VpDel) trat am 1. Dezember 2003, gleichzeitig mit dem revidierten Parlamentsgesetz, in Kraft. Zu den wichtigsten Neuerungen der VpDel gehörte unter anderem die Schaffung der ständigen Delegationen für die Beziehungen mit Parlamenten anderer Staaten.

Die seit dem Inkrafttreten der VpDel gesammelten Erfahrungen haben Anpassungen nötig werden lassen: Die Aktivitäten der Aussenpolitischen Kommission des Nationalrates, der Aussenpolitischen Kommission des Ständerates sowie der verschiedenen Delegationen sollten besser koordiniert und die vorhandenen Synergiepotenziale im Interesse einer kohärenten Aussenpolitik ausgeschöpft werden.⁴³ Um dem erweiterten Geltungsbereich der revidierten Verordnung besser Rechnung zu tragen, erhielt die Verordnung einen neuen Titel. Die neue Verordnung gilt nicht mehr nur für die Delegationen nach Artikel 60 ParlG, sondern auch für die aussenpolitischen Kommissionen sowie für die Beteiligung von Ratsmitgliedern an Delegationen des Bundesrates. Auf die revidierte und umbenannte Verordnung (Verordnung vom 28. September 2012 über die Pflege der internationalen Beziehungen der Bundesversammlung, VPiB; Inkrafttreten am 1. Oktober 2012) wird nachfolgend eingegangen.

3.2.2 Verordnung über internationale Beziehungspflege des Parlaments

Die Verordnung unterscheidet drei Arten von parlamentarischen Delegationen zur Pflege der Aussenbeziehungen: Es gibt ständige Delegationen in internationalen parlamentarischen Versammlungen (IPU, PV-ER, PA-EFTA, APF, OSZE und PV-NATO⁴⁴), ständige Delegationen für die Beziehungen mit Parlamenten anderer Staaten und nicht ständige Delegationen für die Pflege der Beziehungen zu weiteren Parlamenten und internationalen Organisationen. Die Pflege der Beziehungen mit Parlamenten anderer Staaten obliegt gemäss den Bestimmungen der VPiB den Aussenpolitischen Kommissionen, sofern hierfür keine anderen Organe eingesetzt werden. Artikel 1 VPiB definiert die Zuständigkeiten und Arbeitsweisen der Aussenpolitischen Kommissionen im Bereich der internationalen Beziehungen des Parlaments. Die Zuständigkeit der Aussenpolitischen Kommissionen für die Beziehungspflege zu Parlamenten anderer Staaten ist in Absatz 1 geregelt: Sie beschränkt sich auf jene Beziehungspflege, welche weder eine ständige Delegation im Sinne von Artikel 4 noch eine von einem anderen Organ der Bundesversammlung eingesetzte nicht ständige Delegation nach Artikel 5 wahrnimmt.

Artikel 1 Absatz 5 VPiB legt fest, dass die Zusammenarbeit und der Austausch zwischen den Aussenpolitischen Kommissionen und den anderen international tätigen Organen der Bundesversammlung koordiniert werden müssen. Die Aussenpolitischen Kommissionen müssen ihre Tätigkeiten untereinander sowie mit den Delegationen koordinieren. Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe b VPiB sieht für die Beziehungen zu Parlamenten von Drittstaaten das Entsenden

⁴² So die Begründung der Zuständigkeit im Bericht der Aussenpolitischen Kommission des Ständerates vom 23.1.2003 über die Verordnung der Bundesversammlung über ihre Delegationen in internationalen parlamentarischen Versammlungen und zur Pflege der Beziehungen mit Parlamenten anderer Staaten, BBl 2003 3943 3946.; AS 2003 3617 ff.

⁴³ Vgl. Bericht der Aussenpolitischen Kommission des Ständerates vom 12.5.2011, Parlamentarische Initiative Verbesserung der Wirksamkeit und Koordination der internationalen Tätigkeiten der Bundesversammlung, BBl 2011 6443 S. 6445.

⁴⁴ Vgl. Art. 2 VPiB: IPU: Interparlamentarische Union; PV-ER: Parlamentarische Versammlung des Europarates; PA-EFTA: Parlamentarischer Ausschuss der Europäischen Freihandelsassoziation; APF: Internationale Versammlung der Parlamentarier französischer Sprache; PV-OSZE: Parlamentarische Versammlung der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa; PV-Nato: Parlamentarische Versammlung des nordatlantischen Verteidigungsbündnisses.

von «nicht ständigen Delegationen» vor. Damit sind für einen spezifischen Besuch bei einem Parlament eines anderen Staates «ad hoc» zusammengesetzte Delegationen der Bundesversammlung gemeint.⁴⁵

3.2.3 Handlungsspielraum unter der Koordinationspflicht gemäss VPiB

Die Pflicht zur Koordination bei der Beziehungspflege zu Parlamenten von Drittstaaten (Art. 1 Abs. 5 VPiB) gilt sowohl für gemeinsame Reisen von nicht ständigen Delegationen beider Räte wie auch für Reisen der nicht ständigen Delegationen eines Rates (APK-NR oder APK-SR). Obwohl der Verordnungstext den Begriff «koordinieren» nicht weiter umschreibt, kann davon ausgegangen werden, dass es sich bei dieser Koordination um einen Informationsaustausch handelt. Beide APK informieren damit die andere APK über ihre geplanten und durchgeführten Reisen (u.a. Treffen mit welchem Parlament, welche Parlamentsmitglieder, welche Programmpunkte). Diese Koordinationspflicht steht stets in Zusammenhang mit dem verfassungsrechtlichen Grundsatz der Gleichstellung beider Ratskammern. Daraus fliesst, dass ihre Beschlüsse stets in Übereinstimmung miteinander zu fassen sind (vgl. Ziff. 3.1.1 oben). Damit entschieden sie grundsätzlich in gegenseitigem Einvernehmen. Autonome Entscheidungen über Kontaktaufnahmen zu Parlamenten von Drittstaaten sind daher bereits aus verfassungsrechtlicher Sicht nicht möglich. Dies gilt insbesondere in heiklen Konstellationen wie bei Kontaktaufnahmen zu Einkammerparlamenten oder solchen, welche von der Schweiz nicht anerkannt werden. Ebenfalls von Bedeutung ist die Berücksichtigung der bundesrätlichen Haltung in aussenpolitischen Fragen. Danach müssen sich Parlamentarierinnen und Parlamentarier bei ihren Besuchen loyal zur offiziellen Haltung des Bundesrates in der Aussenpolitik verhalten. Dies gilt umso mehr, wenn es sich um die genannten schwierigen Konstellationen mit Einkammerparlamenten oder nicht von der Schweiz anerkannten Staaten bzw. Parlamenten handelt.

4 Schlussfolgerungen

Die uns gestellte Frage, über welchen Handlungsspielraum ein Rat bei der Pflege aussenpolitischer Beziehungen verfügt, können wir wie folgt beantworten:

6. Artikel 148 Absatz 2 BV hält die Gleichstellung der Bundesversammlung fest: National- und Ständerat sind einander gleichgestellte Kammern, deren Beschlüsse grundsätzlich in Übereinstimmung miteinander gefasst werden müssen. Diese Bestimmung trennt die Kompetenzen des Parlaments nicht nach Ratskammern auf, sondern schreibt sie stets der Bundesversammlung als Ganzes zu. Daraus kann abgeleitet werden, dass bei der Pflege von Aussenbeziehungen beide Ratskammern involviert sein müssen und autonomes Handeln einer Ratskammer grundsätzlich ausgeschlossen ist.
7. Artikel 166 Absatz 1 BV erteilt der Bundesversammlung die Grundkompetenz zur Mitwirkung an der Aussenpolitik: So ist sie an der Gestaltung der Aussenpolitik beteiligt und beaufsichtigt die Pflege der Beziehungen zum Ausland. Der Bundesrat als Exekutivorgan ist nach Artikel 184 Absatz 1 BV grundsätzlich zuständig für die auswärtigen Angelegenheiten.
8. Diese Grundsätze werden im Parlamentsgesetz konkretisiert: Die Bundesversammlung verfolgt die internationale Entwicklung und wirkt bei der Willensbildung über grundsätzliche Fragen und Entscheide in der Aussenpolitik mit (Art. 24 Abs. 1 ParlG).

⁴⁵ Vgl. DANIEL ZEHNDER, Kommentar zum ParlG, Art. 60 Rz. 36.

Sowohl die Kommissionen des gleichen Rates wie auch die Kommissionen des anderen Rates sind in der Beziehungspflege zum Ausland gehalten, sich zu koordinieren, wenn sie dieselben oder ähnliche Fragen bearbeiten (Art. 49 Abs. 1 ParlG).

9. Dieser gesetzliche Koordinierungsauftrag wird auf Verordnungsstufe weiter ausgeführt: Nehmen Mitglieder der Bundesversammlung Kontakte auf zu Parlamenten von Drittstaaten (wie beispielsweise dem Einkammerparlament von Taiwan) können dazu «ad hoc» zusammengesetzte Delegationen der Bundesversammlung eingesetzt werden. Diese Delegationen sind Organe der Bundesversammlung und setzen sich aus Kommissionsmitgliedern der Aussenpolitischen Kommission des National- und/oder des Ständerates zusammen (Art. 1 Abs. 3 VPiB). Unter Wahrung des Grundsatzes der Gleichstellung der beiden Ratskammern, der einen «Alleingang» einer Kammer *nicht* vorsieht, sind die APK beider Ratskammern gehalten, ihre Tätigkeiten untereinander zu koordinieren (Art. 1 Abs. 5 VPiB). Alleinige Entscheidungen über Kontaktaufnahmen zu Parlamenten von Drittstaaten sind bereits aus verfassungsrechtlicher Sicht nicht möglich.
10. Die Mitglieder der Bundesversammlung können als Mitglieder von sogenannten Freundschaftsgruppen Beziehungen zu anderen Ländern respektive Ländergruppen, Regionen oder Bevölkerungsgruppen pflegen (Art. 63 ParlG). Diese Gruppen sind keine Organe der Bundesversammlung; sie können nicht im Namen der Bundesversammlung auftreten, haben kein Mandat der Bundesversammlung und repräsentieren nicht die offizielle Haltung der Bundesversammlung. Als gewählte Parlamentsmitglieder sind sie Teil der Bundesversammlung (wenn auch nicht Teil eines Organs der Bundesversammlung i.S.v. Art. 31 ParlG). Für sie gilt der Gleichstellungsgrundsatz der beiden Ratskammern nach Artikel 148 Absatz 2 BV ebenfalls.