



20.496

Parlamentarische Initiative Planungsbericht über die Zusammenarbeit mit der EU in den Bereichen ausserhalb des Marktzugangs

Bericht der Aussenpolitischen Kommission des Nationalrates

vom 18. April 2023

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit diesem Bericht unterbreiten wir Ihnen den Entwurf zu einer Änderung des Parlamentsgesetzes¹. Gleichzeitig erhält der Bundesrat Gelegenheit zur Stellungnahme.

Die Kommission beantragt, dem beiliegenden Entwurf zuzustimmen.

18. April 2023

Im Namen der Kommission
Der Präsident: Franz Grüter

¹ BBl 2023 1082

Bericht

1 Entstehungsgeschichte

Nationalrat Eric Nussbaumer (SP/BL) reichte am 17. Dezember 2020 die parlamentarische Initiative 20.496 («Planungsbericht über die Zusammenarbeit mit der EU in den Bereichen ausserhalb des Marktzugangs») ein, welche verlangt, dass das Parlamentsgesetz in Artikel 148 dahingehend ergänzt wird, dass der Bundesrat nach der Präsentation des Legislativvorschlages zum Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) in der Europäischen Union (EU), der Bundesversammlung einen Planungsbericht unterbreiten muss bezüglich der zukünftigen Kooperation der Schweiz in den Programmen und Agenturen der EU in den Bereichen ausserhalb des Binnenmarktzugangs.

Die Aussenpolitische Kommission des Nationalrates (APK-N) beschloss am 25. Oktober 2021 mit 17 zu 4 Stimmen, dieser Initiative Folge zu geben. Die Kommissionsmehrheit macht geltend, dass die Bundesversammlung zu keinem Zeitpunkt einen Überblick darüber erhält, welche Programme der EU für den Bundesrat von Bedeutung sein könnten. Im Sinne des Rechts auf parlamentarische Mitwirkung in der Aussenpolitik ist die Kommissionsmehrheit der Auffassung, dass es notwendig ist, dass die Bundesversammlung mit einem Planungsbericht zur beabsichtigten Assoziierung der Schweiz an die EU-Programme und Agenturen der EU bedient wird, damit sie rechtzeitig über die Inhalte, möglichen Assoziierungen und Mitwirkungsmöglichkeiten informiert ist. Ferner stellt sie fest, dass im Parlament regelmässig Motionen, Postulate und Fragen eingereicht werden, die darauf hindeuten, dass die Überweisung von Informationen gemäss Art. 148 ParlG nicht hinreichend stattfindet. Schliesslich ist in den Augen der Kommissionsmehrheit die Mitwirkung der Bundesversammlung in der Europapolitik von grosser Bedeutung und bedingt eine klare Regelung was die Information über die zukünftige Assoziierung der Schweiz an die Programme und Agenturen der EU anbelangt.

Die Minderheit der APK-N geht einig mit der Idee, dass das Parlament mehr Informationen über die Assoziierung der Schweiz an die Programme und Agenturen der EU benötigt, um rechtzeitig darüber diskutieren zu können. Jedoch ist es in ihren Augen nicht sinnvoll, Art. 148 ParlG dahingehend zu ändern, dass in einer allgemeinen Bestimmung darüber, was der Bundesrat der Bundesversammlung unterbreitet, spezifisch die Unterbreitung eines Planungsberichts über die Beteiligung der Schweiz an Programmen und Agenturen der EU als Sonderfall verankert wird. Sie ist der Auffassung, dass ein solcher Planungsbericht jederzeit vom Bundesrat verlangt werden kann und es deshalb keine Gesetzesänderung benötigt.

Die Aussenpolitische Kommission des Ständerates (APK-S) stimmte dem Beschluss der APK-N am 17. Januar 2022 einstimmig zu und machte somit den Weg für die Ausarbeitung eines Erlasentwurfs frei. Wie ihre Schwesterkommission erachtet es die APK-S als sinnvoll, eine frühzeitige Berichterstattung betreffend die zukünftige Assoziierung der Schweiz an die Programme und Agenturen der EU in den Bereichen ausserhalb des Binnenmarktzugangs zu erhalten und so die Mitwirkungsmöglichkeiten des Parlamentes in den Europafragen zu festigen.

2 Ausgangslage

2.1 Handlungsbedarf und Ziele

Nebst ihrem sektoriellen Zugang zum EU-Binnenmarkt beteiligt sich die Schweiz an Programmen und ggf. an Agenturen der EU. Diese Programme (Horizon Europe, Erasmus+, Copernicus, Creative Europe MEDIA, Digital Europe u.a.) verfügen jeweils über eine spezifische Rechtsgrundlage, die deren inhaltliche Ausrichtung festlegt. Diese spezifischen Rechtsgrundlagen zu den inzwischen 37 Programmen werden von der EU-Kommission parallel zum MFR vorgelegt und vom Rat und EU-Parlament beschlossen. Der MFR und die EU-Programme sind dahingehend miteinander so verknüpft, dass die EU-Kommission parallel zum Budget auch Verordnungsvorschläge für die EU-Programme für den Zeitraum des MFR unterbreitet. Die finanziellen Aspekte der Programme hängen dabei von den parallel geführten MFR-Verhandlungen ab.

Die Rechtsgrundlagen für EU-Programme legen auch die Bedingungen für die Assoziierung von Drittstaaten fest. Verhandlungen mit Drittstaaten werden von der EU erst dann geführt, wenn die Rechtsgrundlagen von Rat und Parlament genehmigt worden sind.

Als Legislative eines möglichen mitwirkenden Drittstaats in diesen Programmen ist es für die Bundesversammlung wichtig, dass sie rechtzeitig über die Inhalte, möglichen Assoziierungen und Mitwirkungsmöglichkeiten informiert wird. Der Planungsbericht soll dabei die Erarbeitung und die Beratung von Verhandlungsmandaten, Finanzierungsbotschaften und Gesetzesvorlagen unterstützen. Der Planungsbericht soll dabei jedoch zu keiner zeitlichen Verzögerung in Bezug auf die Assoziierungsprozesse führen. Mit dem Planungsbericht soll die politische Diskussion um die Mitwirkung in den europäischen Programmen eine sachgerechte prozessuale und parlamentarische Abwicklung erfahren, diese wiederholt sich für jede neue Programmperiode.

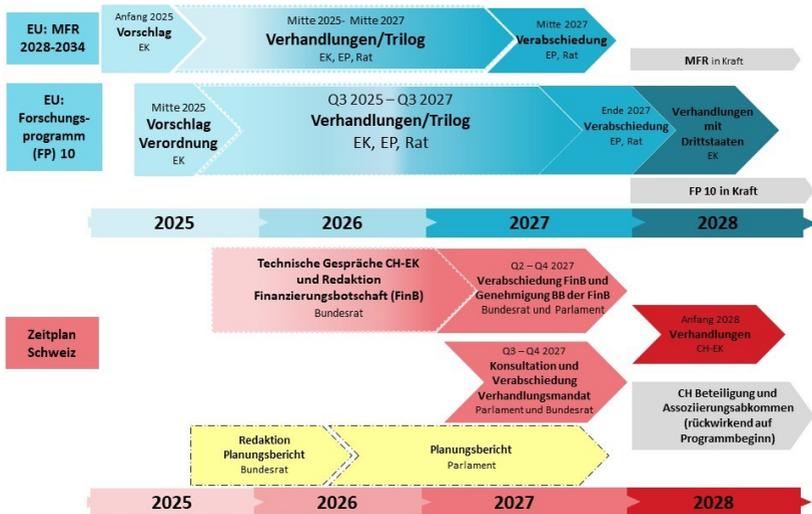
In Art. 148 ParlG sind die Planungen und Berichte des Bundesrates an die Bundesversammlung verankert.

Mit dieser Vorlage soll erreicht werden, dass der Bundesrat dem Parlament rechtzeitig einen Planungsbericht zu den beabsichtigten Assoziierungen an die Programme und Agenturen der EU in den Bereichen ausserhalb des Binnenmarktzugangs unterbreiten muss. Das schafft Klarheit für die Bundesversammlung.

2.2 Prozesse und zeitliche Abläufe zum Mehrjährigen Finanzrahmen und den EU-Programmen

Die APK-N wurde am 13. Februar 2023 von der Bundesverwaltung über die verschiedenen Prozesse und zeitlichen Abläufe der Erarbeitung und Verabschiedung des MFR und der Rechtsgrundlagen für die EU-Programme informiert. Diskutiert wurde insbesondere der Zeitplan der Schweiz im Hinblick auf die Erarbeitung und die Redaktion eines Planungsberichts, wie unten in der graphischen Darstellung wiedergegeben.

MFR und Programmgeneration 2028-2034*



* Die Zeitpläne sind vereinfachte Darstellungen idealtypischer Gesamtprozesse am Beispiel Forschung und Innovation.

Die Verhandlungen in der EU über den MFR beginnen mit einem Vorschlag der EU-Kommission. Der MFR-Vorschlag wird im Rahmen der EU-internen Abläufe im Rat und im EU-Parlament behandelt.

Die Legislativvorschläge der EU-Kommission erfahren dabei im Rahmen der EU-internen Abläufe durch den Rat und das Parlament zum Teil erhebliche Anpassungen. Die massgebenden Eckwerte stehen oft erst kurz vor Abschluss des MFR fest. Fragen bezüglich der Teilnahme von Drittstaaten an den Programmen werden dabei teilweise erst nach der Verabschiedung des MFR behandelt.

Es ist im Interesse der Schweiz, im Idealfall eine nahtlose Assoziierung an die ausgewählten EU-Programme sicherzustellen. Ein Planungsbericht kann frühestens nach Vorliegen des Vorschlages der EU-Kommission zum MFR erarbeitet werden. Der Bundesrat kann die nationalen Prozesse zur Vorbereitung von Finanzierungsbotschaften, Gesetzesvorlagen und Verhandlungsmandaten jedoch nur dann frühzeitig und weitgehend parallel zu den EU-Abläufen vorantreiben, wenn die EU frühzeitig zu exploratorischen Gesprächen bereit ist.

Die exploratorischen Gespräche tragen zu einem erhöhten Detailierungsgrad der Information bei. Zugleich soll die Assoziierung der Schweiz an EU-Programmen (inkl. Erarbeitung von Verhandlungsmandaten, Finanzierungsbotschaften oder Gesetzesvorlagen) nicht durch den Bericht verzögert oder von der Verabschiedung des Berichts abhängig gemacht werden. Wäre ein im Detailgrad erhöhter Planungsbericht den exploratorischen Gesprächen mit der EU voranzustellen, bestünde ein erhebliches Risiko einer Verzögerung im Prozess der Assoziierung. Eine solche Verzögerung soll vermieden werden.

3 Grundzüge der Vorlage

Mit der von der Initiative vorgeschlagenen Ergänzung stellt sich das parlamentarische Verfahren wie folgt dar:

Der Bundesrat unterbreitet der Bundesversammlung nach Vorliegen des Legislativvorschlages zum MFR sowie den Vorschlägen zu den Programmen durch die EU-Kommission einen Planungsbericht. Dieser wird durch die Büros der eidgenössischen Räte den zuständigen Sachbereichskommissionen für die Vorberatung zugewiesen.

Die vorberatenden Sachbereichskommissionen nehmen den Bericht zur Kenntnis und stellen ihrem jeweiligen Rat Antrag auf Kenntnisnahme des Berichts. Die Räte nehmen im Rahmen einer ordentlichen Debatte vom Bericht Kenntnis.

4 Erläuterungen zur Bestimmung

4.1 Parlamentsgesetz

Art. 148 Abs. 3^{ter}

In diesem neuen Absatz 3^{ter} von Artikel 148 wird festgehalten, dass der Bundesrat der Bundesversammlung den Planungsbericht über alle von ihm beabsichtigten Assoziierungen an den Programmen und Agenturen der EU in den Bereichen ausserhalb des Binnenmarktzugangs unterbreiten muss.

Für die Bundesversammlung ist es von Bedeutung, dass sie rechtzeitig über die Inhalte, beabsichtigte Assoziierungen und Mitwirkungsmöglichkeiten im Sinne eines Planungsberichtes informiert wird. Der Planungsbericht unterstützt die Erarbeitung und die Beratung von Verhandlungsmandaten, Finanzierungsbotschaften und Gesetzesvorlagen. Damit erfährt die politische Diskussion um die Mitwirkung in den europäischen Kooperationsprogrammen eine sachgerechte prozessuale und parlamentarische Abwicklung, die sich für jede neue Programmperiode wiederholt. Dies soll jedoch keine ungewollte zeitliche Verzögerung im Prozess der Assoziierungen verursachen. Vor diesem Hintergrund soll dieser Planungsbericht deshalb alle vom Bundesrat gemäss Legislaturplanung und Jahreszielen beabsichtigten Assoziierungen an die Programme und Agenturen der EU systematisch auflisten. Die Auflistung soll mit einem Kurzbeschrieb des jeweiligen Programms oder der Tätigkeit der EU-Agentur sowie mit einer Begründung für die erwogene Teilnahme ergänzt werden. Schliesslich soll daraus auch das jeweilige vorgesehene Budget für die Assoziierung der Schweiz ersichtlich sein.

Sobald der Legislativvorschlag der EU-Kommission zum MFR vorliegt, unterbreitet der Bundesrat zeitnah den Bericht der Bundesversammlung zur Kenntnisnahme.

5 Auswirkungen

5.1 Finanzielle und personelle Auswirkungen

Die vorgeschlagene Änderung verursacht einen erhöhten Koordinationsbedarf und Mehraufwand in der Bundesverwaltung. Dieser Aufwand soll im Rahmen der bestehenden Ressourcen abgedeckt werden.

6 Rechtsgrundlagen

Die vorgeschlagene Änderung des ParlG stützt sich auf Artikel 164 Absatz 1 Buchstabe g der Bundesverfassung, wonach die grundlegenden Bestimmungen über die Organisation und das Verfahren der Bundesbehörden in einem Bundesgesetz erlassen werden müssen.