



23.446

Parlamentarische Initiative Ständige Subkommission für Europafragen der Aussenpolitischen Kommission des Nationalrates

Bericht der Aussenpolitischen Kommission des Nationalrates

vom 19. Juni 2023

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit diesem Bericht unterbreiten wir Ihnen den Entwurf einer Änderung des Geschäftsreglements des Nationalrates¹. Gleichzeitig erhält der Bundesrat Gelegenheit zur Stellungnahme.

Die Kommission beantragt, dem beiliegenden Entwurf zuzustimmen.

19. Juni 2023

Im Namen der Kommission
Der Präsident: Franz Grüter

¹ BBl 2023 1575

Bericht

1 Entstehungsgeschichte

Die Aussenpolitische Kommission des Nationalrates (APK-N) führte an ihren Sitzungen vom 19. Oktober und 9. November 2020 eine Debatte zum weiteren Vorgehen im Zusammenhang mit dem institutionellen Rahmenabkommen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union (EU). Angesichts der damaligen anstehenden Entscheide des Bundesrates zum institutionellen Rahmenabkommen beschloss die APK-N, eine Subkommission «Wahrung des Mitsprache- und Entscheidungsrechts von Parlament, Volk und Kantonen bei der Umsetzung des Rahmenabkommens» einzusetzen. Die Kommission hielt dabei fest, dass der Bundesrat bis dato keine weitergehenden Arbeiten zum Umsetzungsbedarf für die parlamentarischen Mitwirkungsrechte vorgelegt hatte. Ausgehend von der Stellungnahme des Bundesrates zur Motion 19.3170 «Gesetzliche Grundlage zur Wahrung des Mitsprache- und Entscheidungsrechts von Parlament, Volk und Kantonen bei der Umsetzung des Rahmenabkommens»² war die APK-N jedoch der Auffassung, dass rasch konkretisierte Mitwirkungsrechte des Parlaments erarbeitet werden mussten. Die Subkommission sollte die Fragestellung parallel zu den Schlussverhandlungen des institutionellen Rahmenabkommens beraten und gesetzliche Regelungen erörtern und bewerten.

Am 26. Mai 2021 gingen mit dem Abbruch durch den Bundesrat die siebenjährigen Verhandlungen über ein Rahmenabkommen zwischen der Schweiz und der EU ohne Ergebnis zu Ende. Vor diesem Hintergrund diskutierte die Subkommission an ihrer Sitzung vom 2. Juni 2021, ob sie ihre Arbeit weiterführen solle oder nicht. Zur Weiterführung ihrer Arbeiten brauchte sie einen modifizierten Auftrag, wonach sie sich neu mit der Wahrung der Mitsprache- und Entscheidungsrechte im Rahmen der bestehenden Abkommen mit der EU und der allfälligen Weiterentwicklung beschäftigen würde. Die Subkommission diskutierte einen entsprechenden Antrag, der mit 3 zu 2 Stimmen angenommen wurde. Die Mehrheit war der Meinung, der Subkommissionauftrag solle entsprechend modifiziert werden. Die Minderheit plädierte dafür, dass die Subkommission ihre Arbeit beendet. Die APK-N diskutierte diesen modifizierten Auftrag der Subkommission am 24. Juni 2021 und nahm ihn mit 14 zu 7 Stimmen bei 0 Enthaltungen an. Fortan arbeitete die Subkommission neu unter dem Namen «Übernahme von EU-Recht. Mitwirkungsrechte des Parlaments».

² Eingereichter Motionstext: «Sollte der Bundesrat das institutionelle Rahmenabkommen mit der Europäischen Union (EU) unterzeichnen, wird er beauftragt, dem Parlament ergänzend zum institutionellen Rahmenabkommen eine gesetzliche Grundlage zu unterbreiten, die den demokratischen Prozess der dynamischen Übernahme von EU-Recht rechtlich definiert und das Mitspracherecht von Parlament, Volk und Kantonen gewährleistet.»

Unter Zuhilfenahme von verschiedenen Expertinnen und Experten aus der Wissenschaft, aus dem EFTA-Generalsekretariat und dem Deutschen Bundestag³ kam die Subkommission zum Schluss, dass, trotz Scheitern des Rahmenabkommens, Handlungsbedarf in Bezug auf die Übernahme von EU-Recht gestützt auf die bestehenden bilateralen Abkommen besteht. Im Fokus der Subkommission stand namentlich die Rechtsübernahme im Rahmen des Schengen Assoziierungsvertrags sowie des Luftverkehrsabkommens. Ausgehend von ihren bisherigen Arbeiten nahm die Subkommission eine vertiefte Analyse der bestehenden Verfahren der Rechtsübernahme vor und analysierte die Mitwirkungsmöglichkeiten des Parlaments. Sie konzentrierte sich dabei auf die Übernahme von rechtlich verbindlichen Bestimmungen («Hard Law») und thematisierte namentlich das – insbesondere für Nichtmitgliedstaaten entscheidende «decision shaping» sowie die ressourcenmässige Aufstellung der Parlamentsdienste im Sinne einer Vertretung letzterer in Brüssel.

Die Subkommission vertiefte an ihrer Sitzung vom 19. September 2022 mit Vertreterinnen und Vertretern der Bundesverwaltung die konkrete Funktionsweise der Schengen-Dublin-Abkommen sowie des Luftverkehrsabkommens. Sie informierte sich dabei über Mitsprachemöglichkeiten sowie über die Meinungs- und Entscheidungsfindung im Rahmen dieser beiden Abkommen. Die Subkommission gelangte dabei zum Schluss, dass der Informationsfluss zuhanden des Parlaments verbessert werden muss, damit die Mitwirkungsrechte verstärkt werden können. Am 3. Mai 2023 entschied sie mit 5 zu 1 Stimmen, ihrer Plenarkommission einen Antrag auf eine Kommissionsinitiative zu unterbreiten. Diese Kommissionsinitiative soll darauf abzielen, eine ständige Subkommission für Europafragen einzurichten.

Am 19. Juni 2023 hat die APK-N den beiliegenden Entwurf mit 17 zu 5 Stimmen zuhanden ihres Rates verabschiedet.

2 Ausgangslage

2.1 Handlungsbedarf und Ziele

Trotz des Scheiterns des institutionellen Rahmenabkommens besteht Handlungsbedarf im Bereich der parlamentarischen Mitwirkung für andere ähnliche Verfahren der Rechtsübernahme, insbesondere bei der Anwendung des Schengen-Assoziierungsvertrags, des Luftverkehrsabkommens (partieller Integrationsvertrag) oder auch bei der Beteiligung an gemeinsamen Unternehmen der EU. Es ist zwingend notwendig, dass die für die Schweiz wichtigen, sich anbahnenden Rechtsentwicklungen in der Europäischen Union durch ein parlamentarisches Organ aktiver und vertiefter verfolgt

³ Im Verlaufe Ihrer Arbeiten hörte die Subkommission folgende Expertinnen und Experten an: Prof. Dr. Matthias Oesch der Universität Zürich, Martin Graf, ehem. Sekretär der staatspolitischen Kommissionen, Henri Gétaz, Generalsekretär der EFTA, Andri Lutherson, stv. Generalsekretär der EFTA, Brit Helle, Direktorin Abteilung Binnenmarkt des EFTA-Sekretariats, Heribert Hirte, MdB, Mitglied des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union und Vorsitzender des Unterausschusses Europarecht des Deutschen Bundestags, Marcel Kägi, Vizedirektor und Co-Leiter Luftfahrtentwicklung des BAZL, Marian Schulte-Orlet, wissenschaftlicher Mitarbeiter Recht und Internationales des BAZL, Bernard Dubey, Chef Europarecht und Koordination Schengen/Dublin, BJ.

werden können. Vor diesem Hintergrund prüfte die Subkommission «Übernahme von EU-Recht. Mitwirkungsrechte des Parlaments» verschiedene Varianten, um sich schliesslich mit 5 zu 1 Stimmen für eine ständige Subkommission für Europafragen der APK-N zu entscheiden. Diese ständige Subkommission soll der Einfachheit halber vorerst nur im Nationalrat eingeführt werden. Dem Ständerat steht es frei, sich selbst eine solche Subkommission zu geben oder zu einem späteren Zeitpunkt die Bildung einer gemeinsamen Subkommission zu beantragen.

Eine solche Subkommission hat den Vorteil, dass im Gegensatz zu einer Plenarkommission, die Arbeit in einem kleineren Gremium effizienter abgewickelt werden kann. Überdies werden dabei die Vertraulichkeit und der Schutz von sensiblen Informationen besser gewährleistet (vgl. Art. 150 Abs. 3 Parlamentsgesetz (ParlG)⁴), was einen offenen und konstruktiven Austausch mit der Bundesverwaltung erleichtert. Schliesslich können auch politisch heiklere Probleme sachlicher angegangen werden. Letzten Endes kann die Subkommission entsprechend dem Rhythmus der EU-Rechtsentwicklungen regelmässiger und flexibler tagen und die Rechtsentwicklung und die Vorhaben in der Europäischen Union zeitnaher mitverfolgen.

2.2 Geprüfte Alternativen und gewählte Lösung

Die APK-N diskutierte und prüfte an ihrer Sitzung vom 16. Januar 2023 verschiedene Modelle einer verstärkten parlamentarischen Verfolgung der für die Schweiz relevanten Rechtsentwicklungen in der EU. Dabei beschäftigte sich die Kommission namentlich mit den folgenden Optionen:

a) Europakommission

Die Subkommission hat die Möglichkeit der Schaffung einer neuen Sachbereichskommission («Europakommission») beraten. Diese Idee wurde schnell verworfen. Ausgehend von der Tatsache, dass die Europapolitik ein zentrales Dossier der APK darstellt, würden sich die Zuständigkeiten einer neu geschaffenen Kommission für europäische Angelegenheiten mit den Sachbereichen der APK überschneiden. Damit würden Abgrenzungsschwierigkeiten in Bezug auf die Aufgaben der beiden Organe geschaffen und den APK allenfalls ein wichtiger Sachbereich weggenommen. Zudem muss, wenn man die Dynamik der Gesetzgebung in der EU mit dem Sitzungsrhythmus der APK vergleicht, festgestellt werden, dass auch eine Europakommission nicht über die nötige zeitliche Flexibilität zur effektiven Verfolgung der Rechtsentwicklungen in der EU verfügen würde.

b) EFTA/EU-Delegation

Die Subkommission hat auch das Übertragen der Verfolgung der Rechtsentwicklungen in der EU an die bestehende EFTA/EU-Delegation unter die Lupe genommen. Diese Option wurde ebenfalls verworfen. In den Augen der Subkommission könnte ein einziges Organ nicht die bisherigen Aufgaben der EU/EFTA-Delegation und die zusätzlichen Aufgaben im Bereich der parlamentarischen Mitwirkung stemmen. Zu-

⁴ SR 171.10

dem ist der Informationsfluss zwischen der APK und einer Subkommission bestehend aus ihren Mitgliedern besser gewährleistet. Jedoch sind die Überschneidungen mit der EU/EFTA-Delegation von Bedeutung. In dieser Delegation gibt es durch die Teilnahmemöglichkeit der Delegation am gemeinsamen EWR-Parlamentarierausschuss eine grosse Informationsdynamik zu den EWR-relevanten EU-Politiken und zu verschiedensten EU-Rechtsentwicklungen. Die grosse Mehrheit der Informationen zu den EU-Rechtsentwicklungen erhalten die Delegationsmitglieder durch ihren Beobachterstatus bei den Treffen des Gemischten Parlamentarischen EWR-Ausschusses. An diesen Treffen werden die Parlamentsdelegationen der EWR-Staaten über die Rechtsentwicklungen informiert und können sich durch Berichte und Entschliessungen am EWR-Entscheidungsprozess beteiligen. Als Beobachterin ist die schweizerische Delegation an diesen Treffen aber nur geduldet. Überdies soll die Bundesversammlung hauptsächlich gestützt auf eigene Informationsquellen wie beispielsweise die Bundesverwaltung oder beigezogene Expertinnen und Experten die Rechtsentwicklung in der EU verfolgen und so eine Abhängigkeit vom Goodwill des Gemischten Parlamentarischen EWR-Ausschusses verhindern.

c) Ständige Subkommission für Europafragen der APK-N

Ausgehend vom Modell der ständigen Subkommissionen der Geschäftsprüfungs- und Finanzkommissionen prüfte die Subkommission dieses Modell der Einsetzung einer ständigen Subkommission für Europafragen. Als Grundlage nahm sie ein Modell, welches im Hinblick auf einen allfälligen EWR-Beitritt geschaffen und am 4. Oktober 1991 in das Geschäftsreglement des Nationalrates (GRN; SR 171.13) aufgenommen wurde. Im Rahmen der Beratung der Subkommission vom 19. September 2022 kam deutlich zum Ausdruck, dass dies der Lösungsansatz für die das Verfolgen der EU-Rechtsentwicklung ist. Eine solche Subkommission hat gegenüber einer klassischen Delegation den Vorteil, dass sie über ihre Plenarkommission gesetzgeberische Handlungen auslösen kann und ihr auf dem gleichen Weg sämtliche parlamentarischen Instrumente zur Verfügung stehen. Ferner kann in einer Subkommission in einem vertrauensvollen Rahmen gearbeitet werden. Somit können auch politisch heiklere Probleme sachlicher angegangen werden. Schliesslich könnte die Subkommission spontaner tagen und demzufolge die Rechtsentwicklung und die Vorhaben in der Europäischen Union zeitnah mitverfolgen.

Diese «Subkommission für Europafragen» verfolgt die Rechtsentwicklung im Rahmen der bilateralen Marktzugangsabkommen, der Assoziierungsabkommen – namentlich Schengen/Dublin – und bei der Mitwirkung der Schweiz in gemeinsamen EU-Agenturen und EU-Förderprogrammen. Sie erstattet der APK-N Bericht über ihre Erkenntnisse. Fallen Erkenntnisse in den Zuständigkeitsbereich weiterer Sachbereichskommissionen, so werden diese durch die APK-N informiert.

Zwischen der EFTA/EU-Delegation und dieser Subkommission sollen Synergien geschaffen werden, beispielsweise indem Ratsmitglieder in beide Organe Einsitz nehmen. Die Tatsache, dass sich die EFTA/EU-Delegation in ihrer Arbeit mit Personen aus dem EU-Parlament, der EU-Verwaltung und der EU-Kommission austauscht, sollte in die Arbeiten der ständigen Subkommission einfließen. Es ist von grosser Bedeutung, dass ein permanenter Informationsfluss zwischen diesen beiden Organen ermöglicht und unterstützt wird.

Basierend auf diesen Erwägungen, beauftragte am 16. Januar 2023 die APK-N ihre Subkommission, einen Vorschlag für eine Kommissionsinitiative auszuarbeiten, die darauf abzielt, eine ständige Subkommission für Europafragen der APK-N einzurichten.

3 Grundzüge der Vorlage

Die ständige Subkommission für Europafragen verfolgt die für die Schweiz wichtigen und sich anbahnenden Rechtsentwicklungen in der Europäischen Union und erstattet der Plenarkommission regelmässig Bericht. Sie informiert sich im Austausch mit der Bundesverwaltung über die laufenden Rechtsetzungsvorhaben in der EU und kann zu spezifischen Themen auch externe Expertinnen und Experten beziehen.

Sie richtet ihre Arbeit – den Bedürfnissen der für die Schweiz wichtigen und sich anbahnenden EU-Rechtsentwicklungen entsprechend – flexibel aus. Sie informiert ihre Plenarkommission regelmässig über EU-Rechtsentwicklungen. Die Plenarkommission informiert die anderen Sachbereichskommissionen gemäss Artikel 152 Absatz 2 ParlG, falls sich bedeutende Entwicklungen in ihren Bereichen anbahnen.

Der Auftrag der Subkommission besteht in der Verfolgung der Rechtsentwicklungen in der EU. Zentral ist dabei die Informationsbeschaffung sowie deren Weiterleitung an die APK-N. In einer ersten Phase soll sich die Subkommission primär im Austausch mit der Bundesverwaltung über die laufenden Rechtsetzungsprojekte in der EU informieren lassen. Die ständige Subkommission arbeitet im Auftrag der APK-N. Die allgemeinen Informationsrechte der ständigen Subkommission entsprechen denjenigen der von den Kommissionen eingesetzten Subkommissionen gemäss Artikel 150 Absatz 1 ParlG. Sie informiert die Öffentlichkeit nicht direkt über ihre Tätigkeiten, sondern über die üblichen Informationskanäle der APK-N.

Sollten sich die Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU mit einem neuen Abkommen, welcher Art auch immer, erneuern und sollte die dynamische Rechtsentwicklung stark zunehmen, so wird diese Subkommission ihren Sitzungsrhythmus erhöhen müssen. Weiter ist für diesen Fall nicht auszuschliessen, dass die Subkommission zur Erfüllung ihrer Aufgabe zusätzliche Informationsquellen in der EU erschliessen muss, was eine gewisse Reisetätigkeit bedingen würde. Eine Dynamisierung der Übernahme von EU-Recht würde mit anderen Worten zusätzliche Ressourcen und Instrumente der Informationsbeschaffung für die Subkommission unabdingbar machen.

Die ständige Subkommission besteht aus je einem Mitglied pro Fraktion, da es wichtig ist, dass alle Fraktionen auf dem gleichen Informationsstand sind. Aus diesem Grund kann vom aktuellen Verteilschlüssel abgewichen werden (Art. 43 Abs. 3 ParlG). Die Subkommission holt Informationen ein, arbeitet diese zuhanden der Plenarkommission auf. Die APK-N wird diese Zusammensetzung, den Auftrag und die Kompetenzen der ständigen Subkommission in Handlungsgrundsätzen präzisieren.

4 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln

4.1 Geschäftsreglement des Nationalrates

Art. 14 Abs. 4 GRN

In diesem neuen Absatz wird die ständige Subkommission für Europafragen der APK-N eingesetzt. Diese soll sich über die für die Schweiz wichtigen und sich anbahnenden Rechtsentwicklungen in der Europäischen Union informieren. Ferner wird festgehalten, dass die Subkommission ihrer Plenarkommission regelmässig über die Rechtsentwicklungen in der EU Bericht erstattet.

5 Auswirkungen

5.1 Finanzielle und personelle Auswirkungen

Die vorgeschlagene Änderung des GRN in Artikel 14 verursacht einen erhöhten Bedarf an Personalressourcen im Sekretariat der Aussenpolitischen Kommissionen. Ausgehend von einem initialen Sitzungsbedarf von rund 4 Sitzungshalbtagen im Jahr 2024, soll dieser vorerst für ebendieses Jahr mit den bestehenden sekretariatsinternen Personalressourcen abgedeckt werden.

Eine Erhöhung der Personalressourcen im Hinblick auf das Jahr 2025 muss spätestens Ende Januar 2024 im Rahmen des ordentlichen Budgetprozesses eingegeben werden. Dieses zeitliche Vorgehen im Rahmen des Budgetprozesses gilt entsprechend auch für die Folgejahre, falls sich für das Jahr 2025 keine Erhöhung der Personalressourcen aufdrängen sollte.

Für eine erhöhte Sitzungskadenz der Subkommission – insbesondere mit Blick auf ein allfälliges Abkommen zwischen der Schweiz und der EU und einer Dynamisierung der Rechtsübernahme – muss mit einer Aufstockung von 50 Stellenprozenten auf wissenschaftlichem Niveau auf Seiten der Parlamentsdienste gerechnet werden.

Ausgehend von 4 Sitzungshalbtagen im Jahre 2024 ist die Erhöhung der Taggeldentschädigung vorerst im Rahmen des bestehenden Budgets finanzierbar. Sollte sich die Aktivität jedoch erheblich steigern, so muss auch für die erhöhten Taggeldkosten der ordentliche Budgetprozess befolgt werden.

6 Rechtliche Aspekte

6.1 Verzicht auf Vernehmlassung

Gemäss Artikel 3a des Vernehmlassungsgesetzes vom 18. März 2005 (SR 172.061) kann auf ein Vernehmlassungsverfahren verzichtet werden, wenn «das Vorhaben vorwiegend die Organisation oder das Verfahren von Bundesbehörden oder die Verteilung der Zuständigkeiten zwischen Bundesbehörden betrifft». Diese Voraussetzung ist im vorliegenden Fall gegeben.

6.2 **Behandlung nur im Nationalrat**

Gemäss Artikel 36 ParlG erlässt jeder Rat ein Geschäftsreglement mit den Ausführungsbestimmungen über seine Organisation und sein Verfahren. Eine parlamentarische Initiative, die darauf abzielt, ein Ratsreglement zu ändern, wird nur im diesbezüglichen Rat behandelt. Sobald die Kommissionsinitiative von der Kommission angenommen wird, befindet sich die Initiative in der 2. Phase: die Ausarbeitung eines Erlassentwurfs kann beginnen.⁵

Gestützt auf Artikel 53 des GRN kann auf eine zweite Lesung des Entwurfs verzichtet werden, da es sich um eine geringfügige Änderung dieses Reglements handelt.

⁵ Vgl. 20.408 Pa.Iv. Büro SR. Änderungen des Geschäftsreglementes des Ständerates für die Beratungen ausserhalb des Parlamentsgebäudes, 20.409 Pa.Iv. Büro NR. Änderungen des Geschäftsreglementes des Nationalrates für die Beratungen ausserhalb des Parlamentsgebäudes, 20.435 Pa.Iv. Büro SR. Änderungen des Geschäftsreglementes des Ständerates für die Beratungen ausserhalb des Parlamentsgebäudes (II).