

Bundesversammlung

Assemblée fédérale

Assemblea federale

Assamblea federala



## 22.014 ns Delegation bei der Parlamentarischen Versammlung der Frankophonie. Bericht

---

Bericht der Delegation bei der Parlamentarischen Versammlung der Frankophonie vom 31. Dezember 2021

---

Die Delegation vertritt die Bundesversammlung bei der Parlamentarischen Versammlung der Frankophonie (*Assemblée parlementaire de la Francophonie*, APF) und nimmt in dieser Eigenschaft an den Sitzungen der APF und den Aktivitäten teil, welche im Rahmen der APF oder der Institutionen, denen sie angeschlossen ist, durchgeführt werden.

Die Schweizer Parlamentarierdelegation bei der APF hat ihre Rechtsgrundlage in der Verordnung der Bundesversammlung vom 28. September 2012 über die Pflege der internationalen Beziehungen des Parlamentes (VPiB; SR [171.117](#)).

### Antrag der Delegation

Wir bitten Sie, vom vorliegenden Bericht Kenntnis zu nehmen.

Im Namen der Delegation:  
Der Präsident

Laurent Wehrli

#### Inhaltsverzeichnis

- 1 Einleitung
- 2 Arbeitsweise der APF und der APF-Delegation
- 3 Themenschwerpunkte und Ausrichtung der Delegation im Berichtsjahr
- 4 Schlussfolgerungen und Ausblick



## 1 Einleitung

Die Parlamentarische Versammlung der Frankophonie (APF) ist eine interparlamentarische Organisation, in der 90 Delegationen von nationalen, lokalen und regionalen Parlamenten aller Kontinente vertreten sind.

Die 1967 gegründete APF – die sich damals noch internationale Vereinigung der französischsprachigen Parlamentsmitglieder (*Association internationale des parlementaires de langue française*, AIPLF) nannte – agiert seit 1997 als Konsultativorgan der Entscheidungsgremien der Frankophonie, d. h. der Konferenz der Staats- und Regierungschefinnen und -chefs der frankophonen Länder (allgemein als «Frankophonie-Gipfel» bekannt) sowie der Ministerkonferenz und des ständigen Rates der Frankophonie. Seit den 1990er-Jahren ist die APF stark gewachsen, da sie insbesondere mehrere Parlamente aus zentral-, ost- oder südosteuropäischen Ländern aufgenommen hat, in denen ein Demokratisierungsprozess eingesetzt hatte. Diese dynamische Entwicklung zeugt von der politischen, wirtschaftlichen und kulturellen Attraktivität, welche die APF weltweit auf die Parlamente von Glied- und Bundesstaaten ausübt.

Auf Regierungsebene ist die Schweiz seit 1996 Mitglied der Internationalen Organisation der Frankophonie (*Organisation internationale de la Francophonie*, OIF). Sie beteiligt sich an allen politischen Instanzen der OIF sowie an den Arbeiten der vier Institutionen der Frankophonie: der Hochschulagentur der Frankophonie (*Agence universitaire de la Francophonie*, AUF), TV5 Monde, der Internationalen Organisation der französischsprachigen Bürgermeisterinnen und Bürgermeister (*Association internationale des maires francophones*) und der Senghor-Universität in Alexandria. Die Schweizer Parlamenatrierdelegation bei der APF (im Folgenden: die Delegation) wird in die Beratungen des alle zwei Jahre stattfindenden Frankophonie-Gipfels einbezogen. Die Schweiz ist – zusammen mit Belgien (französische Gemeinschaft/Föderation Wallonien-Brüssel) – nach Frankreich und Kanada die drittgrösste Geldgeberin der OIF.

Die Delegation führt Grundsatzdebatten zu Themen, die für unser Land von Interesse sind, aber auch zu den Herausforderungen der frankophonen Länder, namentlich jener in Afrika. Dazu zieht sie neben Vertreterinnen und Vertretern der Bundesverwaltung regelmässig auch Fachleute aus akademischen Kreisen, Verbänden oder internationalen Organisationen bei. Den Schwerpunkt ihrer Arbeit legt sie auf die Themen Kultur, Bildung und Gesundheit sowie auf die Förderung der Menschenrechte.

Da die Schweiz das Präsidium der Kommission für Bildung, Kommunikation und Kultur sowie dasjenige des APF-Parlamentariernetzwerks für die Bekämpfung von Pandemien innehat (bis 30. September 2021 Ständerat Christian Levrat, danach Nationalrat Laurent Wehrli), leistet die Delegation zu sämtlichen Arbeiten der APF einen wesentlichen Beitrag und findet sie Gehör in mehreren zwischenstaatlichen Gremien. Im Jahr 2018 übertrug die APF der Schweiz zudem das Mandat zur Berichterstattung über die Abschaffung der Todesstrafe im frankophonen Raum. Im Rahmen dieses Mandats, das bis zum 30. September 2021 von Nationalrat Laurent Wehrli ausgeübt und danach von Nationalrat Nicolas Walder übernommen wurde, konnte sich die Delegation dank ihrer pragmatischen und effizienten Handlungsweise als zuverlässige Partnerin der OIF und der Zivilgesellschaft positionieren.

Darüber hinaus ist die Delegation bestrebt, sich koordiniert und gut dokumentiert in den verschiedenen Fachgremien der Versammlung zu engagieren, wodurch sie sich eine hohe Glaubwürdigkeit erarbeitet hat. Im Jahr 2021 brachte sie sich zu mehreren aktuellen Themen ein, die in den Mittelpunkt der APF rückten, wie die Bildung in Krisensituationen, der gerechte und allgemeine Zugang zu Covid-19-Impfstoffen, die Auswirkungen der Gesundheitskrise auf die demokratische Funktionsweise der



Institutionen, aber auch zu Themen wie der Rückgabe von in der Kolonialzeit angeeigneten Kulturgütern. Die APF ist ein wertvolles Netzwerk für die Bundesversammlung, da sie es der Schweiz ermöglicht, ihre Interessen gegenüber den Parlamenten aller Kontinente zu vertreten und bewährte Praktiken auszutauschen.

Zu guter Letzt richtet die Delegation ein spezielles Augenmerk auf die Umsetzung der von ihr vorgeschlagenen und von der Versammlung verabschiedeten Resolutionen. Um ihren Arbeiten eine gewisse Nachhaltigkeit zu verleihen, bemüht sie sich sowohl in der Schweiz als auch im Ausland um einen langfristigen Dialog zu den Themen, die sie auf internationaler Ebene zur Sprache bringt.

Der vorliegende Bericht konzentriert sich auf die wichtigsten Beiträge und Anliegen der Delegation im Berichtsjahr. Er hat nicht zum Ziel, über sämtliche Beratungen der Versammlung zu informieren. Die von der APF verabschiedeten Berichte und Resolutionen können auf deren Website (<http://apf.francophonie.org/>) abgerufen werden. Nach einer kurzen Erläuterung der Arbeitsweise der APF und der Delegation (Kap. 2) gibt dieser Bericht Auskunft über die Themenschwerpunkte der Delegation im Berichtsjahr (Kap. 3). Die Schlussfolgerungen (Kap. 4) bilanzieren das Berichtsjahr und enthalten einen Ausblick auf künftige Arbeiten.

## **2 Arbeitsweise der APF und der APF-Delegation**

### **2.1 Struktur und übliche Arbeitsweise der parlamentarischen Versammlung**

Zu den Themen, mit denen sich die APF auseinandersetzt, gehören die Wahrung der Demokratie, der Rechtsstaatlichkeit und der guten Regierungsführung im frankophonen Raum. Sie analysiert und vergleicht zudem die politischen und sozialen Herausforderungen, mit denen die einzelnen Regionen dieses Raumes konfrontiert sind. Um die Demokratisierung in Ländern zu unterstützen, in denen dies nötig ist, engagiert sie sich zudem für Massnahmen im Bereich der Zusammenarbeit, welche die Weiterentwicklung der parlamentarischen Institutionen fördern.

Der wichtigste Anlass der APF ist die Jahrestagung, zu der alle Mitglieder der APF zusammenkommen und die jedes Jahr im Juli stattfindet. An der Jahrestagung werden die höchsten Vertreterinnen und Vertreter der OIF angehört und wird eine Grundsatzdebatte über ein Thema geführt, das im Vorfeld vom Gastgeberparlament der Tagung festgelegt wurde. Zudem werden Stellungnahmen und Empfehlungen zuhanden der am Frankophonie-Gipfel versammelten Staats- und Regierungschefinnen und -chefs verabschiedet.

Ausserdem werden an der Jahrestagung Resolutionen verabschiedet, die zuvor in den vier Kommissionen und den drei Netzwerken der APF debattiert wurden. Diese parlamentarischen Fachgremien sind:

- der politische Ausschuss;
- der Ausschuss für Bildung, Kommunikation und Kultur;
- der Ausschuss für parlamentarische Fragen;
- der Ausschuss für Zusammenarbeit und Entwicklung;
- das Parlamentariernetzwerk für die Bekämpfung von Pandemien;
- das Parlamentarierinnen-Netzwerk;
- das Netzwerk junger Parlamentsmitglieder.



Die vier APF-Ausschüsse treffen sich zu zwei Sitzungen pro Jahr, die üblicherweise zwischen den Jahrestagungen und an deren Rande stattfinden. Sie prüfen von den nationalen Delegationen eingereichte Berichte und Resolutionsentwürfe zu politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Themen, die für die frankophone Gemeinschaft von Interesse sind.

Da die APF-Mitglieder aus der ganzen Welt stammen, treffen sie sich auch zu Regionalversammlungen, um regionsspezifische Themen zu besprechen. Folgende Regionen sind in der APF vertreten: Afrika, Amerika, Asien-Pazifik und Europa.

Die Versammlung der Region Europa (*Assemblée régionale Europe*, ARE) wird jedes Jahr auf Einladung einer ihrer Delegationen durchgeführt. Zuvor findet jeweils die Tagung der Delegationspräsidentinnen und -präsidenten der Region Europa statt, die der Vorbereitung der Regionalversammlung dient.

## **2.2 Arbeitsweise der parlamentarischen Versammlung in der Covid-19-Pandemie**

Die Covid-19-Pandemie beeinträchtigte natürlich auch die Arbeit der APF sehr stark. Im Frühjahr 2020 kam es zu einer deutlichen Verlangsamung der Arbeiten, da das Generalsekretariat nicht auf die Herausforderungen vorbereitet war, die sich daraus ergaben, dass zahlreiche Parlamente kurzerhand auf Online-Aktivitäten umstellten. Diese Schwierigkeiten konnten jedoch rasch überwunden werden. Ein zusätzliches Problem für die Fortführung des parlamentarischen Dialogs mit allen Mitgliedsparlamenten stellte allerdings der grosse digitale Graben zwischen den frankophonen Ländern des Südens und des Nordens dar.

Im Jahr 2021 wurden die Präsenzveranstaltungen dann teilweise wiederaufgenommen und dies grösstenteils auf Betreiben der Schweizer Delegation. Die ersten Sitzungen, die in einem hybriden Format durchgeführt wurden, waren die Sitzungen des Ausschusses für Bildung, Kommunikation und Kultur und des Netzwerks für die Bekämpfung von Pandemien und fanden somit unter Schweizer Leitung statt. Der Ausschuss für Bildung, Kommunikation und Kultur kam am 27. und 28. Juni 2021 in Brüssel und das Netzwerk für die Bekämpfung von Pandemien am 26. und 27. August 2021 in Kigali zusammen.

Die mit der Leitung der Arbeiten der Region Europa beauftragte belgische Delegation folgte dem Beispiel der Schweizer Delegation und organisierte die Plenarversammlung vom 26. und 27. November 2021 als Präsenzveranstaltung in Tirana.

Die anderen Gremien der APF hielten Videokonferenzen ab und zwar an folgenden Daten:

- das Parlamentarierinnen-Netzwerk am 19. Januar und am 30. Juni 2021;
- das Netzwerk junger Parlamentsmitglieder am 21. Januar und am 7. Juli 2021;
- das Büro am 25. Januar und am 12. Oktober 2021;
- der Ausschuss für parlamentarische Fragen am 27. Januar und am 31. Mai 2021;
- der politische Ausschuss am 28. Januar und am 29. Juni 2021;
- der Ausschuss für Zusammenarbeit und Entwicklung am 26. Januar und am 6. Oktober 2021.

Die 46. APF-Jahrestagung fand am 28. und 29. Januar 2021 – ebenfalls als Videokonferenz – statt. Das Datum war ungewöhnlich, da die Jahrestagung üblicherweise im Juli durchgeführt wird. Doch nachdem 2020 keine Vollversammlung möglich gewesen war, wollte man nicht bis Juli 2021 – also volle zwei Jahre – bis zur nächsten Vollversammlung warten.



Das Treffen der Delegationspräsidentinnen und -präsidenten der Region Europa, das normalerweise jeweils im ersten Halbjahr stattfindet, musste aufgrund der Gesundheitslage abgesagt werden.

### 2.3 Zusammensetzung und Organisation der Delegation

Der Delegation gehören ausschliesslich Parlamentarierinnen und Parlamentariern französischer Sprache und perfekt zweisprachige Ratsmitglieder an. Sie umfasst fünf ordentliche Mitglieder, zwei aus dem Ständerat und drei aus dem Nationalrat. Als Ersatzmitglieder werden zwei Mitglieder des Ständerates und drei Mitglieder des Nationalrates bestimmt ([Art. 6 Abs. 1 Bst. d VPiB](#)). Die Delegation konstituiert sich jeweils für vier Jahre selbst und bestimmt für die Dauer von zwei Jahren eine Person für das Präsidentenamt und eine für das Vizepräsidentenamt ([Art. 7 Abs.1 VPiB](#)).

Die Schweiz verfügt in jedem Ausschuss und in allen drei Netzwerken der APF über einen Sitz. Die Sitze werden während der konstituierenden Sitzung der Delegation einem ordentlichen Mitglied für die Dauer einer Legislaturperiode zugeteilt. Die Vorsitzenden dieser Gremien werden von der APF stillschweigend gewählt, das Amt kann sowohl von ordentlichen Mitgliedern als auch von Ersatzmitgliedern der Delegationen ausgeübt werden.

Im Jahr 2021 wurde die Delegation von Nationalrat Laurent Wehrli (FDP, VD) präsidiert. Vizepräsident der Delegation war Ständerat Charles Juillard (M-E, JU). Ende 2021 gehörten der Delegation zudem folgende Mitglieder an:

- Nationalrätin Christine Bulliard-Marbach (M-E, FR), ordentliches Mitglied und Mitglied des Parlamentarierinnen-Netzwerks;
- Nationalrat Jean-Pierre Grin (SVP, VD), ordentliches Mitglied sowie Mitglied des Büros und des Ausschusses für Zusammenarbeit und Entwicklung;
- Ständerat Carlo Sommaruga (SP, GE), ordentliches Mitglied sowie Mitglied des Ausschusses für Bildung, Kommunikation und Kultur sowie des Netzwerks zur Bekämpfung von Pandemien;
- Nationalrat Nicolas Walder (Grüne, GE), ordentliches Mitglied und Mitglied des politischen Ausschusses;
- Ständerat Philippe Bauer (FDP, NE), Ersatzmitglied;
- Nationalrat Pierre-Alain Fridez (SP, JU), Ersatzmitglied;
- Nationalrat Jacques Nicolet (SVP, VD), Ersatzmitglied.

Da Nationalrat Mathias Reynard (SP, VS) und Ständerat Christian Levrat (SP, FR) die eidgenössischen Räte am 31. Mai 2021 bzw. am 30. September 2021 verliessen, war die Delegation gezwungen, ihre internationalen Mandate neu zu verteilen.

- Carlo Sommaruga folgte Mathias Reynard nach und übernahm ab 1. Juni 2021 die Sitze der Schweiz im Ausschuss für Bildung, Kommunikation und Kultur und im Netzwerk für die Bekämpfung von Pandemien.
- Laurent Wehrli löste Christian Levrat am 1. Oktober 2021 als Vorsitzenden des Ausschusses für Bildung, Kommunikation und Kultur und des Netzwerks für die Bekämpfung von Pandemien ab.
- Nicolas Walder übernahm per 1. Oktober 2021 die Mandate, die bis anhin Laurent Wehrli wahrgenommen hatte, d. h. den Sitz im politischen Ausschuss und die Berichterstattung über die Abschaffung der Todesstrafe im frankophonen Raum.

Der vakante Sitz von Christian Levrat in der Delegation war im Übrigen Ende 2021 noch nicht wiederbesetzt.



Die Delegation tritt regelmässig in Bern zu Sitzungen zusammen, um sich auf bevorstehende Tagungen der parlamentarischen Versammlung vorzubereiten und über aktuelle Themen zu diskutieren. Im Jahr 2021 fanden vier Sitzungen statt, und zwar

- am 10. Februar 2021;
- am 26. Mai 2021;
- am 6. Oktober 2021 und
- am 17. November 2021.

Dank des Schutzkonzepts im Parlamentsgebäude konnten diese Sitzungen vor Ort stattfinden.

## **2.4 Reisekosten der Delegation**

Im Jahr 2021 beliefen sich die Ausgaben der Delegationsmitglieder für Reisen im Rahmen ihres offiziellen Mandats (Flug- und Zugbillette) auf 10 233 Franken.

## **3 Themenschwerpunkte und Ausrichtung der Delegation im Berichtsjahr**

### **3.1 Rechte der Parlamente in Notsituationen**

Der politische Ausschuss und der Ausschuss für Parlamentsfragen hatten sich im Juni 2020 darauf verständigt, gemeinsam zu untersuchen, wie die frankophonen Parlamente zwischen Frühjahr und Ende 2020 mit der Covid-19-Krise umgegangen waren. Auf Initiative seines französischen Vorsitzenden beauftragte der politische Ausschuss die Schweizer Delegation damit, einen Bericht über die Auswirkungen der Gesundheitskrise auf das Gleichgewicht der Machtverteilung und die Entscheidungsverfahren auszuarbeiten. Die kanadische Delegation wiederum erhielt vom Ausschuss für parlamentarische Fragen den Auftrag, einen Bericht darüber anzufertigen, wie die Parlamente ihre Arbeit angesichts der geltenden Gesundheitsvorgaben organisiert hatten. Die beiden Delegationen setzten sich das Ziel, nach Abschluss ihrer redaktionellen Arbeiten im Laufe des Jahres 2022 eine gemeinsame Resolution zu den Rechten und zur Organisation der Parlamente in Krisensituationen zu unterbreiten.

Am 29. Juni 2021 präsentierte Nationalrat Laurent Wehrli dem politischen Ausschuss eine Zwischenversion des Schweizer Berichts, die auf der Grundlage der Antworten mehrerer Parlamente auf eine Umfrage der Schweizer Delegation erstellt worden war. Dieses Dossier wurde dann von seinem Nachfolger, Nationalrat Nicolas Walder, übernommen. Um die Kohärenz der parallelen Arbeiten der Delegationen aus der Schweiz und aus Kanada sicherzustellen, bezeichnete die Schweizer Delegation zudem mit Ständerat Charles Juillard einen zweiten Berichtersteller und zwar für die Präsentation des Berichts vor dem Ausschuss für Parlamentsfragen. Die Endfassung dieses Berichts soll im Frühjahr 2022 vor den beiden APF-Ausschüssen vorgestellt werden.

Die Berichtersteller der Delegation beschlossen, ihrer Vergleichsstudie den Titel «Die Rechte der Parlamente in Notsituationen» zu geben. Der Text gliedert sich in sechs Teile. Zunächst geht es um den internationalen Rahmen für Notrecht und um die Interventionsmöglichkeiten der Parlamente in diesem Zusammenhang. Im Weiteren werden die verschiedenen Notrechtslagen, die es in den nationalen Rechtsordnungen gibt, bzw. die Mechanismen, auf deren Grundlage in Ländern, die kein Notrecht kennen, ausserordentliche Massnahmen ergriffen werden können, aufgeführt. Ein weiteres Kapitel des Berichts widmet sich den in den nationalen Rechtsordnungen vorgesehenen Rechten der Parlamente im Zusammenhang mit der Anordnung des Notrechts und der Wahrnehmung der entsprechenden Befugnisse. Ferner wird im Bericht thematisiert, wie die Parlamente diese Rechte in der Covid-19-Gesundheitskrise konkret wahrgenommen haben. Schliesslich werden die Revisionen





präsentiert, die mehrere Parlamente derzeit auf der Grundlage der Lehren aus der Covid-19-Krise am Notrecht vornehmen.

Das Notrecht bietet den Staaten grundsätzlich den Vorteil, rasch, flexibel und wirksam auf aussergewöhnlich schwere Bedrohungen reagieren zu können. Seine Anwendung kann allerdings massive Auswirkungen auf das institutionelle Gleichgewicht und die demokratische Stabilität eines Landes haben, da es erhebliche Grundrechtsbeschränkungen möglich macht und dies häufig in einer Situation, in der die Legislativrechte des Parlaments beschnitten sind. Die entsprechenden Rechtsgrundlagen stecken deshalb in der Regel einen engen Rahmen für diese ungewöhnliche Übertragung von Kompetenzen an die Exekutive, zum Beispiel durch die Beschränkung von Dauer und Umfang der notrechtlichen Befugnisse. Diese Kompetenzübertragung bedeutet für das Parlament aber nicht, dass es der Exekutive einen Freifahrtschein ausstellt. Denn gerade aufgrund der zeitweiligen Beschränkung seiner Kompetenzen kommt dem Parlament in Krisenzeiten eine besondere Rolle zu. Als Wächter der Demokratie hat es die Aufgabe, zu überprüfen, ob die Massnahmen der Regierung notwendig, der Schwere der Situation angemessen und zeitlich begrenzt sind. Das Notrecht umfasst deshalb zahlreiche Bestimmungen, welche gewährleisten, dass das Parlament auch in Krisenzeiten seine Rechte wahrnehmen kann, sei es bei der Anordnung des Notrechts oder beim Ergreifen notrechtlicher Massnahmen.

Zu Beginn der Covid-19-Pandemie mussten jedoch viele Parlamente aufgrund der gesundheitlichen Gefahren für ihre Mitglieder und ihr Personal die Arbeit einstellen oder zumindest umfassende Änderungen an ihrer Funktionsweise vornehmen. Die demokratischen Regierungssysteme wurden in dieser Situation doppelt auf die Probe gestellt: Zum einen dadurch, dass sich auch die Parlamente an die Gesundheitsmassnahmen halten mussten, zum anderen dadurch, dass das Krisenmanagement über Notrecht, d. h. über Verordnungen, erfolgte. Trotz der ungewohnten Arbeitsbedingungen waren die meisten Parlamente absolut gewillt, so rasch wie möglich ihre inhaltliche und politische Arbeit wiederaufzunehmen und ihre verfassungsmässigen Rechte wahrzunehmen. In vielen Fällen konnten sie die dringlichen Krisengeschäfte rasch beraten, die Regierungstätigkeit kontrollieren und zusätzliche finanzielle Mittel zur Abfederung der verheerenden wirtschaftlichen Auswirkungen der Gesundheitskrise freigeben. Vielfach hatte dies allerdings zur Folge, dass sich die Behandlung derjenigen Geschäfte, die nichts mit der Gesundheitskrise zu tun hatten, erheblich verzögerte.

Derzeit ziehen viele Parlamente – darunter auch die Schweizer Bundesversammlung – die Lehren aus den Anfängen der Covid-19-Krise und dem damit einhergehenden institutionellen Erdbeben. Einige prüfen, ob es einer Revision des Notrechts bedarf, um die institutionellen Rechte des Parlaments in Krisensituationen zu stärken bzw. wirksamer zu machen. Einige Parlamente haben bereits ihr Parlamentsrecht geändert – oder sind daran, dies zu tun –, um künftig unter allen Umständen ihre Aufgaben erfüllen zu können.

Charles Juillard und Nicolas Walder werden bei ihren für Frühjahr 2022 vorgesehenen Präsentationen auf die genannten Punkte eingehen. Im Übrigen werden sie im Rahmen des Resolutionsentwurfs, den sie ihren Kolleginnen und Kollegen im Juli 2022 unterbreiten, mehrere Empfehlungen formulieren. Sie wollen in diesem Zusammenhang die Parlamente der Frankophonie für eine Revision des nationalen Notrechts unter Berücksichtigung folgender Aspekte sensibilisieren: Erstens ist das Notrecht möglichst in Normalzeiten gemäss dem üblichen Verfahren auszuarbeiten, um emotional aufgeladene Debatten zu vermeiden. Zweitens sind bei der Vervollständigung und Anpassung des Notrechts die Umstände der verschiedenen Krisenarten zu berücksichtigen. Drittens hat der Gesetzgeber in Ländern mit einer dezentralisierten institutionellen Architektur besonders darauf zu achten, dass die Aufgaben und die Kompetenzen aller Akteure klar definiert sind. Viertens sollte in Krisenzeiten jedwede Einstellung des Parlamentsbetriebs oder der Rechtsprechung untersagt sein. Fünftens



sollten die Parlamente in allen Phasen des Krisenmanagements über verstärkte Rechte verfügen. Die Berichterstatter ermutigen die Parlamente zudem, Krisenpläne auszuarbeiten, um sicherzustellen, dass der Parlamentsbetrieb – in operativer und politischer Hinsicht – jederzeit aufrechterhalten werden kann.

Neben der Schweizer Delegation waren es die Delegationen folgender Länder bzw. Gebiete, die auf die Umfrage, die unter Federführung der Schweizer Berichterstatter ausgearbeitet worden war, antworteten und so zum Bericht beitrugen: Andorra, Frankreich, Kanada, Katalonien, Libanon, Monaco, Neukaledonien, Québec, Ruanda, Rumänien, Senegal, Togo und die Föderation Wallonien-Brüssel.

### **3.2 Bildung in Krisensituationen**

Die Delegation setzte 2021 ihre im Jahr zuvor begonnenen Arbeiten zum Thema der Bildung in Krisensituationen fort. Im Frühjahr 2020 war es aufgrund der Covid-19-Pandemie und der damit einhergehenden Lockdown-Massnahmen in vielen Ländern zu einer nie dagewesenen Bildungskrise gekommen. Sozusagen von heute auf morgen schlossen 190 Länder ihre Bildungseinrichtungen, wodurch weltweit für 91 Prozent der Schülerinnen und Schüler sowie der Studentinnen und Studenten der Präsenzunterricht ausfiel. In kürzester Zeit mussten die Regierungen sowie die Schul- und Bildungsbehörden Formen von Fernunterricht entwickeln, um den Unterbruch des Präsenzunterrichts zu überbrücken und den Lehrbetrieb während der Schulschliessungen aufrechtzuerhalten.

Besorgt über diese Situation, hatte die Delegation, die Bildungsthemen traditionell grosse Aufmerksamkeit schenkt, bereits 2020 den Wunsch geäussert, zur Analyse der krisenbedingten Bildungsherausforderungen beizutragen. Nationalrat Mathias Reynard, damals Mitglied des Ausschusses für Bildung, Kommunikation und Kultur, wurde vom damaligen Ausschussvorsitzenden, Ständerat Christian Levrat, beauftragt, für die Delegation einen Bericht zu diesem Thema auszuarbeiten. Die Schweizer Delegation liess daraufhin allen Parlamenten des frankophonen Raums einen Fragebogen zukommen, um in Erfahrung zu bringen, wie die einzelnen Länder die Herausforderungen im Zusammenhang mit der Schliessung der Bildungseinrichtungen bewältigt hatten. Dieser Fragebogen wurde von rund 20 Parlamenten beantwortet. Auf der Grundlage dieser Antworten wurde eine umfassende Vergleichsstudie zur Problematik erstellt: Es konnten die wichtigsten Herausforderungen des plötzlichen Unterbruchs des Präsenzunterrichts identifiziert und Denkanstösse gewonnen werden, sowohl für die Länder des Südens als auch für jene des Nordens. Neben der Schweizer Delegation waren es die Delegationen folgender Länder bzw. Gebiete, die zur Vergleichsstudie beitrugen: Andorra, Armenien, Benin, Côte d'Ivoire, Frankreich, Französisch-Polynesien, Griechenland, Jura, Kanada, Mauritius, Neukaledonien, Niger, Québec, Rumänien, Senegal, Tschad, Togo, Waadt und die Föderation Wallonien-Brüssel.

Nachdem Mathias Reynard an der Sitzung des Ausschusses für Bildung, Kommunikation und Kultur vom 8. Juli 2020 den Bericht mit dem Titel «Bildung in Krisenzeiten» präsentiert hatte, wurde ihm vom Ausschuss der Auftrag erteilt, den Entwurf für eine Resolution zu diesem Thema auszuarbeiten. Nach der Prüfung dieses Entwurfs durch den Ausschuss am 27. Januar 2021 wurde die Resolution schliesslich am 29. Januar 2021 von der Vollversammlung angenommen. Mit dieser Resolution werden die Staaten und Regierungen des frankophonen Raums insbesondere aufgefordert, die für die öffentliche Bildung aufgewendeten Mittel trotz der globalen Wirtschaftskrise aufrechtzuerhalten oder gar zu erhöhen; dafür zu sorgen, dass die in die öffentliche Bildung investierten Mittel zur Stärkung der Chancengleichheit und zur Verhinderung frühzeitiger Schulabgänge eingesetzt werden; Krisenpläne für den Bildungsbereich zu erarbeiten, die auf den Lehren aus der Covid-19-





Gesundheitskrise und anderen Krisen basieren; und die Beseitigung der digitalen Kluft zu einer Priorität ihrer Arbeit zu machen.

Die gesamte Schweizer Delegation unterstützte die Arbeiten von Mathias Reynard und Christian Levrat im Hinblick auf die Sicherstellung des Bildungszugangs für Kinder auch in Krisenzeiten. Im Namen der Delegation rief deren Präsident Laurent Wehrli an der Vollversammlung vom 28. und 29. Januar 2021 die OIF-Generalsekretärin Louise Mushikiwabo dazu auf, Mittel für Bildungsangebote für Kinder und Jugendliche in Krisen- und Nachkrisenkontexten vorzusehen.

Im Weiteren machte Laurent Wehrli seine Amtskolleginnen und -kollegen auf das neue internationale Zentrum für Bildung in Notsituationen in Genf aufmerksam, das seine Tätigkeit am 25. Januar 2021 offiziell aufgenommen hatte. Diese Plattform ist das Ergebnis einer gemeinsamen Initiative des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA) und von mehr als zehn nationalen und internationalen Einrichtungen. Damit soll das internationale Genf zu einem globalen Kompetenzzentrum für die Suche nach Lösungen und Antworten für Bildungsfragen in Notsituationen gemacht werden, wobei unter Notsituationen Gesundheitskrisen, Gewalt, Konflikte, Naturkatastrophen oder Fluchtsituationen zu verstehen sind.

Nationalrat Nicolas Walder repräsentierte die Delegation bei der offiziellen Einweihung des Genfer Zentrums für Bildung in Notsituationen am 7. Oktober 2021, an der auch Vertretungen von vielen internationalen Partnern dieser Initiative teilnahmen, so z. B. von *Education Cannot Wait*, vom *Global Education Cluster* (GEC), vom *Graduate Institute of International and Development Studies* in Genf, vom Internationalen Komitee vom Roten Kreuz (IKRK), vom Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen (UNICEF), vom Hochkommissariat der Vereinten Nationen für Flüchtlinge (UNHCR) und von der Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur (UNESCO).

An ihrer Sitzung vom 17. November 2021 diskutierte die Delegation mit einer Expertin der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA), welchen Mehrwert es der Schweiz bringt, wenn diese ihr Schulsystem – sowohl in Krisen als auch allgemein – international bewirbt. Da sich die Schweiz als Förderin des dualen Bildungssystems bereits einen Namen gemacht hat, könnte sie weiter an Legitimität gewinnen, wenn sie auch auf ihr Grundbildungssystem und namentlich die Schweizer Besonderheiten im Bereich der obligatorischen Schule aufmerksam macht. In der Schweiz besuchen 95 Prozent der Kinder öffentliche Schulen, die stark lokal verankert sind und das familiäre Umfeld einbeziehen. Die Schule spielt auf diese Weise eine wichtige Rolle in Sachen Interkulturalität und sozialer Zusammenhalt. Nachdem 2018 in Zusammenarbeit mit der Pädagogischen Hochschule Zug die Elemente des Schweizer Schulsystems ermittelt worden waren, die sich für die internationale Zusammenarbeit eignen, wurde gemeinsam mit Movetia, der nationalen Agentur für Austausch und Mobilität im Bildungssystem, ein Pilotprojekt lanciert. Ziel dieses Projekts ist es, die Vertreterinnen und Vertreter des Schweizer Schulsystems mit ihren ausländischen Kolleginnen und Kollegen zu vernetzen. Begleitet wird es von einem beratenden Ausschuss, in dem die Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK), das Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI), der Schuldirektorenverband, die pädagogischen Hochschulen, Organisationen der Zivilgesellschaft und die DEZA vertreten sind. Die Delegation hat vor, an einer öffentlichen Veranstaltung zu dieser Initiative, die im ersten Halbjahr 2022 stattfinden wird, teilzunehmen.

Der Schweizer [Schlussbericht](#) und die Schweizer [Resolution](#) zur Bildung in Krisensituationen können in französischer Sprache auf der Website der Delegation unter der Rubrik «[Aktivitäten](#)» eingesehen werden.



### 3.3 Partnerschaftsabkommen im Bereich der parlamentarischen Studien

Der Ausschuss für Parlamentsfragen beriet 2021 das Vorhaben einer Partnerschaft zwischen der APF und dem Forschungslehrstuhl für parlamentarische Studien der Abgeordnetenversammlung von Luxemburg, den der Politikwissenschaftler Professor Philippe Poirier innehat. Der Entwurf des Partnerschaftsabkommens wurde dem APF-Büro am 12. Oktober 2021 unterbreitet, welches den Ausschuss ersuchte, an der APF-Vollversammlung im Juli 2022 die definitive Fassung vorzulegen.

Neben dem Ausschussvorsitzenden brachte sich auch Ständerat Charles Juillard intensiv in die Ausarbeitung dieses Abkommens ein, welches einen grossen Mehrwert für die Arbeit der Versammlung bringen könnte. Ziel dieser Partnerschaft ist es, die Zusammenarbeit zwischen der akademischen und der parlamentarischen Welt zu fördern, die Möglichkeiten für Praktika in den Parlamenten des frankophonen Raums auszubauen, Unterrichtskonzepte für die politische Bildung zu entwickeln und Seminare über die Funktionsweise von Parlamenten durchzuführen – alles Themen, die der parlamentarischen Versammlung sehr am Herzen liegen.

Der Forschungslehrstuhl für parlamentarische Studien hatte im September 2020 in Zusammenarbeit mit der Universität Aix-Marseille (Frankreich), der Universität Babes-Bolyai (Rumänien) und der Universität Laval (Québec) den weltweit ersten frankophonen Master in parlamentarischen Studien geschaffen. Charles Juillard möchte diese Partnerschaft mit Unterstützung der Delegation auf die Schweizer Hochschullandschaft ausdehnen.

### 3.4 Allgemeiner Zugang zu Behandlungen gegen übertragbaren Krankheiten

Da die Schweiz den Vorsitz im Netzwerk zur Bekämpfung von Pandemien innehat, setzte die Delegation natürlich auch 2021 ihr Engagement für einen allgemeinen Zugang zu medizinischen Behandlungen fort, namentlich im Zusammenhang mit der Covid-19-Pandemie. Die Gefahren, welche diese Pandemie für die Gesundheit der schutzbedürftigsten Personen und die Gesundheitssysteme der ganzen Welt darstellt, sind bekannt. Es gilt jedoch zu bedenken, dass insbesondere in Subsahara-Afrika jedes Jahr nach wie vor mehr als 2,4 Millionen Menschen an HIV/Aids, Tuberkulose und Malaria sterben, obwohl in den vergangenen zwei Jahrzehnten beachtliche Fortschritte bei der Bekämpfung dieser Krankheiten erzielt wurden. Die bereits beschränkten personellen, logistischen und finanziellen Ressourcen für die Ausrottung dieser Krankheiten wurden 2020 und 2021 für die Bewältigung der Notlage aufgrund der Covid-19-Pandemie eingesetzt, was natürlich zulasten der Bekämpfung der bereits vor Covid-19 bestehenden übertragbaren Krankheiten ging.

Eine breite Verteilung der Covid-19-Impfstoffe ist in den Augen des Netzwerks zur Bekämpfung von Pandemien Teil der Lösung dieses Problems. Auf Initiative seines damaligen Präsidenten, Ständerat Christian Levrat, hatte das Netzwerk an seiner Sitzung vom 23. und 24. November 2020 den Entwurf einer [Erklärung](#) verabschiedet, die verlangt, dass die Covid-19-Impfstoffe sowie das entsprechende Test-, Schutz- und Behandlungsmaterial gerecht an alle Länder verteilt werden. Die Erklärung fordert zudem die Regierungen und Parlamente des frankophonen Raums auf, sich dafür einzusetzen, dass die Impfstoffe zu einem Gemeingut der Menschheit werden. An der Plenarsitzung der parlamentarischen Versammlung vom 28. und 29. Januar 2021 wurde diese Erklärung einstimmig angenommen. Es sei daran erinnert, dass in etwa zu dieser Zeit mit der Verteilung der Impfstoffe begonnen wurde, allerdings nur in einer verschwindend kleinen Minderheit von Ländern, darunter die reichsten Länder der Welt, die 2020 in der Lage gewesen waren, sich mehr als 50 Prozent der weltweit in Entwicklung befindlichen Impfdosen zu sichern.



Der Vorsitz des Netzwerks zur Bekämpfung von Pandemien wurde im Übrigen an der Sitzung vom 26. und 27. August 2021 in Kigali von Christian Levrat an Laurent Wehrli übergeben. Letzterer präsentierte den Mitgliedern seine Ideen für die künftige Schwerpunktsetzung dieses Gremiums. So will das Netzwerk künftig der Bekämpfung der Krankheit Malaria, der 2020 – vor allem in Subsahara-Afrika – rund 627 000 Personen zum Opfer fielen, grössere Aufmerksamkeit schenken. Die Parlamentarierinnen und Parlamentarier müssen sich dafür einsetzen, dass die internationalen Mittel für die Bekämpfung von anderen Pandemien als der Covid-19-Pandemie (HIV/Aids, Tuberkulose und Malaria) nicht zurückgefahren werden. Die allgemeine Prävention und Behandlung von HIV/Aids gehört zu den Schwerpunkten des Netzwerks. Die APF verfolgt über ihr Netzwerk ferner das Ziel, ihre Zusammenarbeit mit anderen interparlamentarischen Institutionen, die sich ebenfalls mit der Prävention und Bekämpfung von übertragbaren Krankheiten befassen, zu verstärken.

Vor diesem Hintergrund nahm Laurent Wehrli am 28. September 2021 als Vertreter des Netzwerks an der Lancierung des neuen parlamentarischen Forums für die Weltgesundheit teil. Dieses Forum ist eine Arbeitsgruppe, der Mitglieder verschiedener Parlamente und internationaler parlamentarischer Netzwerke angehören und die sich mit den wirtschaftlichen Aspekten der Weltgesundheit befasst. Ziel ist unter anderem die Förderung der internationalen Zusammenarbeit bei wichtigen Themen wie die Pandemievorsorge, die globale Gesundheitssicherheit, die Ressourcen für Forschung und Entwicklung sowie die flächendeckende Gesundheitsversorgung. Die vom globalen parlamentarischen Netzwerk zur Bekämpfung von Infektionskrankheiten (UNITE) und vom parlamentarischen Netzwerk der Weltbank und des Internationalen Währungsfonds (IWF) ins Leben gerufene interparlamentarische Arbeitsgruppe verabschiedete zum Auftakt ihrer Tätigkeit eine gemeinsame Strategie, gemäss der sich die Gruppe einsetzen möchte für verstärkte Investitionen in die öffentliche Gesundheit und für den Aufbau von Gesundheitssystemen, die in der Lage sind, künftige Epidemien und Pandemien zu bewältigen oder diesen sogar vorzubeugen.

Im Weiteren unterhielt sich die Delegation an ihrer Sitzung vom 10. Oktober 2021 ausführlich mit einer Vertretung der DEZA über die Herausforderungen der Schweizer Entwicklungszusammenarbeit im Bereich der übertragbaren Krankheiten und über die Unterstützung der frankophonen Länder des Südens.

### 3.5 Revision der APF-Statuten

Die APF begann 2021 unter Federführung ihres politischen Ausschusses mit der Revision der Rechtsgrundlagen für ihre Tätigkeiten und Verfahren. Der Ausschussvorsitzende setzte zu diesem Zweck sechs Delegationen, in denen alle Regionen des frankophonen Raums vertreten sind, ein, um eine Arbeitsgruppe zu bilden, welche die Aufgabe hat, neue Grundlagen für die Prozesse der APF vorzuschlagen. Die Schweizer Delegation ist mit Nationalrat Walder in dieser Arbeitsgruppe vertreten, neben den Delegationen aus Belgien, Frankreich, Kambodscha, Kanada und Québec.

Auslöser dieser Statutenrevision ist die Feststellung des APF-Büros, zu der dieses an seiner Sitzung vom Januar 2020 in Dakar gelangt war, dass gewisse Probleme in Bezug auf die Statuten und die Abläufe der Versammlung einer klaren Analyse bedürfen. Der politische Ausschuss identifizierte die folgenden fünf Ansatzpunkte: die Vergabe der wichtigen Posten, die Klärung der Aufgaben und Kompetenzen der verschiedenen Leitungsorgane, die Berücksichtigung des strategischen Rahmens 2019–2022, das – leider anhaltende – Problem der unbezahlten Delegationsbeiträge und die Revision der Mechanismen für die Demokratiekontrolle, die es der APF ermöglichen, Situationen zu überwachen, in denen die Gefahr schwerer Angriffe auf die Demokratie, die Grundrechte und die Rechtsstaatlichkeit besteht.



Die Arbeiten der Arbeitsgruppe wurden durch die Gesundheitskrise stark gebremst. Die Mitglieder der Gruppe kamen 2020 zum Schluss, dass Videokonferenzen nicht geeignet sind, um Grundsatzdebatten zu führen. Die Befürchtungen der Arbeitsgruppe bestätigten sich in der Folge. Aufgrund des Zeitdrucks und der für Präsenzveranstaltungen nach wie vor ungünstigen Gesundheitslage entschied sich die Gruppe letztlich doch, ihre Arbeit am 14. Dezember 2021 mit einer Videokonferenz aufzunehmen. Da es jedoch unmöglich war, sich online über besonders heikle Punkte zu einigen, wurde einstimmig beschlossen, die Beratungen auf das Frühjahr 2022 zu verschieben. Dann sollen wieder Präsenztreffen stattfinden, die für den Austausch zwischen den sechs Delegationen und für die Konsenssuche besser geeignet sind.

Die Statutenrevision stellt allerdings nur einen ersten Schritt der institutionellen Neuaufstellung dar. Die Arbeitsgruppe wird in der Folge auch die Aufgabe haben, die Geschäfts- und Finanzreglemente der APF zu überprüfen.

### **3.6 Rückgabe von in der Kolonialzeit angeeigneten Kulturgütern**

Auf Initiative von Ständerat Carlo Sommaruga setzte sich die Delegation an der Sitzung des Ausschusses für Bildung, Kommunikation und Kultur vom 28. Juni 2021 in Brüssel für die Ausarbeitung einer Vergleichsstudie über die Rückgabe von in der Kolonialzeit angeeigneten Kulturgütern ein. Da zum frankophonen Raum sowohl Kolonialländer als auch kolonialisierte Länder gehören, scheint eine parlamentarische Einschätzung der nationalen Restitutionspolitiken in der APF sinnvoll. Die Idee wurde vom gesamten Ausschuss positiv aufgenommen.

Die Delegation will ihre Arbeiten im ersten Quartal 2022 mit Anhörungen beginnen, in denen sie sich über die rechtlichen Aspekte und die bestehenden Praktiken informiert. Ausgehend von diesen Anhörungen wird Carlo Sommaruga an der Ausschusssitzung während der APF-Tagung im Juli 2022 präsentieren, welche Stossrichtung sich die Schweizer Delegation für die Arbeiten vorstellt. Anschliessend soll den Parlamenten des frankophonen Raums ein Fragebogen zugestellt werden. Die Arbeiten am entsprechenden Bericht könnten dann im Herbst 2022 nach dem Erhalt der Antworten auf diesen Fragebogen in Angriff genommen werden.

## **4 Schlussfolgerungen und Ausblick**

Nachdem dies im Jahr zuvor nicht möglich gewesen war, fanden 2021 nach und nach wieder Präsenzveranstaltungen oder zumindest hybride Sitzungen statt. Die Delegation unterstützte diese schrittweise Rückkehr zur Normalität. Dies auch deshalb, weil sich nicht von der Hand weisen lässt, dass die Qualität und die Intensität des Austausches deutlich zurückgingen, als die interparlamentarischen Beratungen per Videokonferenz stattfanden. Den Mitgliedern der parlamentarischen Versammlung war 2020 aufgrund der fehlenden Präsenzsitzungen bewusst geworden, wie wichtig und weitreichend der informelle Austausch ist. Er ermöglicht es, offene Fragen rasch zu regeln und Kompromissvorschläge zu formulieren, mit denen in sensiblen Dossiers klare Mehrheiten gefunden werden können.

Trotz der teilweise immer noch schwierigen Arbeitsbedingungen gelang es der Delegation, mehrere wichtige Herausforderungen aktiv anzugehen und zielführende Vorschläge einzubringen. So konnte sie die 2020 begonnenen Arbeiten zur Bildung in Krisensituationen abschliessen, indem sie diese sowohl national als auch international in eine nachhaltige Form überführte. Auch die zuständigen Stellen der Bundesverwaltung konnten für diese Thematik, welche die Delegation zu einer Priorität im



frankophonen Raum machen möchte, sensibilisiert werden. Im Weiteren stand die Delegation Ende 2021 kurz vor dem Abschluss der Arbeiten am Bericht über die Rechte der Parlamente in Notsituationen abschliessen. Gemeinsam mit der kanadischen Delegation will sie erreichen, dass bestimmte Erwägungen eine langfristige Wirkung erzielen. Die Delegation konsolidierte ferner ihre Positionen in Bezug auf die Revision der APF-Statuten und wird diese Positionen 2022 in die Diskussion mit den anderen APF-Mitgliedern einbringen. Darüber hinaus wird sie sich dafür einsetzen, dass ein neuer Bericht über die Rückgabe von in der Kolonialzeit angeeigneten Kulturgütern angefertigt wird, und damit ihre starke Positionierung in den Zuständigkeitsbereichen des von der Schweiz präsierten Ausschusses für Bildung, Kommunikation und Kultur bekräftigen.

Das Jahr 2022 hält für die Delegation grosse Herausforderungen bereit, umso mehr, als der frankophone Raum mit grosser Instabilität zu kämpfen hat. Mehrere Parlamente sind Gegenstand des Demokratiekontrollverfahrens der APF, welches bei Angriffen auf die Demokratie und die bestehende Verfassungsordnung, bei schweren Grundrechtsverletzungen oder bei Parlamentsauflösungen zum Tragen kommt. Ende 2021 waren die Parlamente Syriens, Guineas, Malis, des Tschads und Tunesiens von den Arbeiten der Versammlung suspendiert. Die politische Lage in Benin, Kambodscha, Zentralafrika und Haiti wurde von der APF ebenfalls aufmerksam beobachtet. Zusätzlich zur Beobachtung dieser erheblichen Bedrohungen für die Stabilität des frankophonen Raums wird es darum gehen, dass sich die Delegation wie 2021 intensiv für ihre Prioritäten einsetzt.

Die APF ist eine wichtige Kontaktstelle für die Bundesversammlung, insbesondere im Dialog mit den afrikanischen und asiatischen Parlamenten. Von den 90 Mitgliedsparlamenten der APF stammen 30 aus West-, Zentral- oder Nordafrika. Die Delegation ist folglich bestens positioniert, den Dialog mit den Parlamenten des frankophonen Afrikas zu verstärken – dies umso mehr, als sie durch den Vorsitz in einer der vier Kommissionen und einem der drei Netzwerke grossen Einfluss auf diese Länder hat.