



12.069

Kompetenz zum Abschluss völkerrechtlicher Verträge. Vorläufige Anwendung und Verträge von beschränkter Tragweite**Compétence de conclure des traités internationaux. Application provisoire et traités de portée mineure**

SOMMARUGA SIMONETTA

Sommaruga Simonetta, Bundesrätin: Bei der vorläufigen Anwendung von völkerrechtlichen Verträgen bewegen wir uns in der Tat in einem Spannungsfeld, das hat jetzt auch die Diskussion gezeigt. Es geht einerseits um Verträge, die wichtige Interessen der Schweiz betreffen. Es sind dies Verträge, die klarerweise in die Genehmigungskompetenz des Parlamentes fallen. Es geht aber auch um Fälle von besonderer Dringlichkeit, die bedingen, dass das zuständige Organ rasch handeln kann. Wir lieben sie nicht, wir suchen sie nicht, aber es ist eine Tatsache: Es gibt solche Verträge. Wir sollten uns auch mit dieser Tatsache auseinandersetzen. Die vorläufige Anwendung soll die Entscheidungsfreiheit der Bundesversammlung nicht einschränken, die Modalitäten sollen aber so ausgestaltet sein, dass in Fällen von besonderer Dringlichkeit die Handlungsfähigkeit des Bundesrates für die Wahrung wichtiger Interessen unseres Landes

AB 2013 S 1019 / BO 2013 E 1019

erhalten bleibt. Das ist das Spannungsfeld, in welchem wir uns bewegen.

Wir haben eine kleine rechtsvergleichende Analyse der Frage gemacht, wie das in anderen Staaten geregelt ist, und das Resultat ist interessant: Wir haben festgestellt, dass auch in anderen Staaten die Regierung für die Anordnung einer vorläufigen Anwendung zuständig ist. Es ist also nicht etwas Spezielles für die Schweiz, sondern es ist auch in anderen Staaten so geregelt.

Zur heutigen Situation: Wenn heute der Bundesrat einen völkerrechtlichen Vertrag vorläufig anwenden will, müssen mehrere Bedingungen erfüllt sein. Er kann es also nicht einfach so tun. Die vorläufige Anwendung ist nur möglich, wenn der Vertrag der Wahrung wichtiger Interessen der Schweiz dient, und es muss eine besondere Dringlichkeit gegeben sein; der Bundesrat muss im Weiteren, das wurde jetzt nicht erwähnt, der Bundesversammlung innerhalb von sechs Monaten ab dem Zeitpunkt der vorläufigen Anwendung eine Botschaft unterbreiten. Schliesslich noch zur Bedingung, die heute am meisten interessiert: Bevor der Bundesrat die vorläufige Anwendung beschliesst, muss er die zuständigen Kommissionen konsultiert haben. Das ist wichtig. Herr Ständerat Föhn hat es gesagt: Es ist auch für den Bundesrat ein Anliegen. Wir möchten möglichst grosse Klarheit darüber haben, ob das Parlament den völkerrechtlichen Vertrag, wenn es dann darüber entscheidet, mitträgt. Das ist auch im Sinne der Glaubwürdigkeit; deshalb machen wir ja auch diese Konsultation.

Bei diesem letzten Punkt verlangen die beiden Motionen eben eine Anpassung: Sie verlangen, dass auf die vorläufige Anwendung verzichtet wird, wenn die Wahrscheinlichkeit einer späteren Ablehnung im Parlament hoch ist. Das entspricht in der Tat auch der Grundidee der Konsultation. Der Nationalrat hat bei diesem Punkt der Vorlage eine Änderung vorgenommen, und diese wird jetzt ja auch von der Minderheit I beantragt.

Die Regelung des Nationalrates unterscheidet sich in folgenden Punkten von der Vorlage des Bundesrates: Die Kommissionen sollen eben nicht nur konsultiert werden, sondern der vorläufigen Anwendung zustimmen müssen. Diese Zustimmung soll zudem nicht mit qualifiziertem, sondern mit einfachem Mehr erfolgen. Der Nationalrat hat auch vorgesehen, dass im Falle von abweichenden Beschlüssen der zuständigen Kommissionen noch ein Differenzbereinigungsverfahren zur Anwendung gelangen soll.

Eine solche Regelung würde das bisherige System ganz grundsätzlich infrage stellen. Statt einer Bedingung für die vorläufige Anwendung völkerrechtlicher Verträge stärkeres Gewicht zu geben, würden mit einer solchen Regelung die eigentlichen Zuständigkeiten verschoben. Der Bundesrat könnte eine vorläufige Anwendung nur noch anordnen, wenn die zuständigen Kommissionen ausdrücklich zugestimmt haben. Demnach würden die Kompetenzen verschoben, und zwar nicht vom Bundesrat an die Bundesversammlung, sondern vom Bundes-



rat an die parlamentarischen Kommissionen. Im Ergebnis käme bei einer solchen Regelung einer einzigen Kommission ein Vetorecht zu. Es würde nämlich genügen, dass eine einzige Kommission ihre Zustimmung nicht gibt, und die vorläufige Anwendung käme nicht infrage. Da stellt sich schon die Frage: Wollen Sie diese Verschiebung, nicht vom Bundesrat an die Bundesversammlung, sondern vom Bundesrat an eine einzige zuständige Kommission?

Wenn man das ausserdem unter dem Aspekt anschaut, dass dann allenfalls noch ein Differenzbereinigungsverfahren durchgeführt werden muss, muss man sich doch noch einmal daran erinnern, dass die vorläufige Anwendung eben aufgrund besonderer Dringlichkeit vorgesehen wird. Sie kennen das Differenzbereinigungsverfahren. Wenn man dieses abwarten müsste, dann könnte das zu massgeblichen Verzögerungen führen. Das wäre dann unter Umständen eben nicht im Interesse unseres Landes.

Diese Probleme der nationalrätlichen Lösung wurden in Ihrer Kommission gesehen: Dort wurde vor allem auch – ich denke, zu Recht – die Verwischung der Kompetenzen aufgrund einer solchen Regelung als problematisch erachtet. Die Kommissionsmehrheit beantragt deshalb, auf eine Änderung des bisherigen Rechts betreffend die vorläufige Anwendung völkerrechtlicher Verträge zu verzichten. Diese Haltung vertraten übrigens auch einzelne Teilnehmer im Vernehmlassungsverfahren.

Der Bundesrat hat Ihnen den Entwurf unterbreitet, weil Sie ihn – Sie haben es gesagt – beauftragt haben, solche Vorschläge zu unterbreiten. Er ist aber der Meinung, dass eine stärkere Gewichtung und Berücksichtigung der Stellungnahmen der parlamentarischen Kommissionen durch den Bundesrat auch ohne Anpassung der rechtlichen Grundlagen möglich ist. Das hat auch der Kommissionssprecher explizit erwähnt. Deshalb darf ich Ihnen sagen, dass der Bundesrat mit dem Antrag der Mehrheit sehr gut leben kann.

Ich möchte jetzt aber noch etwas zum Antrag der Minderheit II (Stöckli) sagen. Nach diesem Antrag verzichtet der Bundesrat auf die vorläufige Anwendung, wenn sich die beiden zuständigen Kommissionen dagegen aussprechen. Der Handlungsspielraum des Bundesrates wird mit diesem Antrag zwar stärker beschränkt als mit dem bundesrätlichen Entwurf; wir haben ja eine Zweidrittelmehrheit vorgeschlagen. Er wird auch stärker beschränkt als mit dem Antrag der Mehrheit Ihrer Kommission. Das geltende Recht wird dadurch aber nicht infrage gestellt, wie das die Minderheit Föhn und der Nationalrat tun: Hier bleiben immerhin die Kompetenzaufteilungen klar.

Falls sich die beiden Räte in dieser wichtigen Frage nicht finden sollten, wäre der Antrag der Minderheit II allenfalls ein guter Kompromissvorschlag, den wir auch unterstützen könnten.