



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**

ENGLER STEFAN

Graubünden

(CE)

Engler Stefan (CE, GR), für die Kommission: Wir behandeln die Änderung des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes sowie des Parlamentsgesetzes als Zweitrat. Die vom Bundesrat beantragten Gesetzesänderungen betreffen grob gesagt zwei Themenbereiche, zum einen die Kompetenz zum Abschluss völkerrechtlicher Verträge von beschränkter Tragweite, zum andern die Kompetenz, die vorläufige Anwendung völkerrechtlicher Verträge zu beschliessen. Diese Änderungen gehen auf zwei Motionen aus dem Jahre 2010 zurück, die Massnahmen in den zwei erwähnten Bereichen verlangen: beim selbstständigen Abschluss völkerrechtlicher Verträge durch den Bundesrat und bei der vorläufigen Anwendung völkerrechtlicher Verträge.

Nach geltendem Recht – und daran ändert auch die vorliegende Revision nichts – wird zwischen dem ordentlichen und dem vereinfachten Verfahren zum Abschluss völkerrechtlicher Verträge unterschieden. Während beim ordentlichen Verfahren Staatsverträge, die vom Bundesrat ausgehandelt und unterzeichnet wurden, von der Bundesversammlung zu genehmigen sind, ist beim vereinfachten Verfahren keine Genehmigung durch die Bundesversammlung erforderlich. Der Bundesrat kann also den betreffenden Vertrag selbstständig abschliessen.

Damit der Bundesrat die Kompetenz zum selbstständigen Abschluss eines Staatsvertrages hat, ist entweder eine ausdrückliche Ermächtigung in einem Spezialgesetz oder in einem von der Bundesversammlung genehmigten völkerrechtlichen Vertrag erforderlich, oder aber es muss sich um einen Vertrag von beschränkter Tragweite handeln. An die Frage, was Verträge von beschränkter Tragweite sind, knüpft der erste Teil dieses Revisionsvorhabens an. Dieser ist weitgehend unbestritten und durch den Nationalrat in der bundesrätlichen Fassung übernommen worden.

Die Änderungen folgen gemäss der Botschaft drei Leitlinien: Erstens soll sich das Parlament nicht mit Fragen befassen, die nur von marginaler Bedeutung sind. Zweitens soll der subsidiäre Charakter von Verträgen mit beschränkter Tragweite im Verhältnis zu völkerrechtlichen Verträgen, die aufgrund einer speziellen Ermächtigung abgeschlossen wurden, beibehalten werden. Drittens soll der Grundsatz der Parallelität von innerstaatlichem und internationalem Recht möglichst beibehalten werden.

Entsprechend diesem Grundsatz sollen die Prinzipien und die Kriterien, welche die Kompetenzen des Bundesrates zum Erlass rechtsetzender Bestimmungen regeln, auch für den Abschluss völkerrechtlicher Verträge gelten. Unter Berücksichtigung dieser Leitlinien hält der bundesrätliche Entwurf materiell im Wesentlichen an den heutigen Zuständigkeiten zum Abschluss von völkerrechtlichen Verträgen von beschränkter Tragweite fest. Neu werden die völkerrechtlichen Verträge, die als solche von beschränkter Tragweite gelten, noch weiter präzisiert. Zusätzlich wird mit einer Bestimmung eine nichtabschliessende Liste von Verträgen

AB 2013 S 1013 / BO 2013 E 1013

definiert, die nicht als völkerrechtliche Verträge von beschränkter Tragweite gelten können.

Wie schon gesagt, ist dieser Teil der Vorlage, der die Kompetenzen des Bundesrates zum selbstständigen Abschluss von Verträgen massvoll einschränkt und das geltende Recht präzisiert, in der Staatspolitischen Kommission wie zuvor im Nationalrat unbestritten geblieben und wurde auch in der bundesrätlichen Fassung übernommen. Soweit ersichtlich, gibt es auch keine Einzelanträge zu diesem Themenbereich.

Strittig hingegen ist der zweite Teil der Vorlage. Es geht um die Frage, wer dafür zuständig sein soll, die vorläufige Anwendung von völkerrechtlichen Verträgen zu erlauben, und zwar von solchen völkerrechtlichen Verträgen, die der Genehmigung durch die Bundesversammlung bedürfen. Bei den Verträgen von beschränk-





ter Tragweite stellt sich diese Frage nicht. Soweit der Bundesrat nämlich gesetzlich zum Abschluss solcher völkerrechtlicher Verträge zuständig ist, ist er a maiore ad minus fraglos auch berechtigt, den Zeitpunkt der Anwendung zu bestimmen. Im ordentlichen Verfahren unterzeichnet der Bundesrat die Verträge, legt sie dem Parlament zur Genehmigung vor und ist dann nach einem positiven Beschluss des Parlamentes zur Ratifizierung des Vertrages berechtigt.

Die vorläufige Anwendung, auch Voranwendung genannt, ist ein Instrument des Völkervertragsrechtes und in Artikel 25 des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge definiert. Die vorläufige Anwendung eines Vertrages oder eines Vertragsteils beruht auf dem Willen der beteiligten Staaten und Parteien. In der Regel soll die sofortige Vertragsgeltung noch vor der völkerrechtlich verbindlichen Entscheidung der Staaten über ihre definitive Vertragsbeteiligung zugelassen sein. Es bleibt aber Sache der Staaten, in ihrem innerstaatlichen Recht zu regeln, welche Behörde für den Entscheid über die vorläufige Anwendung zuständig ist und unter welchen Bedingungen.

In unserem Recht, also innerstaatlich, ist die vorläufige Anwendung ein Thema des Dringlichkeitsrechtes im Bereich von Staatsverträgen. Das geltende Recht, das seit 2005 in Kraft ist, berechtigt den Bundesrat, die vorläufige Anwendung zu beschliessen bzw. zu vereinbaren, wenn die Wahrung wichtiger Interessen der Schweiz und eine besondere Dringlichkeit dies gebieten. Als zweite Einschränkung nebst den kumulativ zu erfüllenden Voraussetzungen der Wichtigkeit und Dringlichkeit muss der Bundesrat der Bundesversammlung binnen sechs Monaten ab Beginn der vorläufigen Anwendung den Entwurf des Bundesbeschlusses über die Genehmigung des betreffenden Vertrages unterbreiten; andernfalls endet die vorläufige Anwendung automatisch.

So weit, so gut – bis der Bundesrat am 31. März 2010 das Protokoll zwischen der Schweiz und den USA unterzeichnete, welches das Abkommen mit den Vereinigten Staaten über ein Amtshilfegesuch betreffend die UBS ergänzte. Dieses Protokoll legte der Bundesrat der Bundesversammlung zur Genehmigung vor. Mit der Begründung, es sei notwendig, um wichtige Interessen der Schweiz zu wahren, und wegen der besonderen Dringlichkeit der Situation entschied sich der Bundesrat aber, entsprechend seiner Ermächtigung gemäss Artikel 7b des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes, das Protokoll trotz einer ablehnenden Stellungnahme der beiden zuständigen parlamentarischen Kommissionen unverzüglich nach der Unterzeichnung bereits vorläufig anwenden zu wollen. Das fragliche Protokoll mit den Vereinigten Staaten wurde schliesslich von der Bundesversammlung einige Monate später genehmigt.

Als Folge dieser Auseinandersetzung zwischen den parlamentarischen Kommissionen und dem Bundesrat betreffend die vorläufige Anwendung wurden zwei Motionen eingereicht. Eine davon verlangte, die vorläufige Anwendung völkerrechtlicher Verträge sei neu von der Zustimmung der parlamentarischen Kommissionen abhängig zu machen.

Der Bundesrat hat diese Forderung nach verstärktem Miteinbezug des Parlamentes aufgenommen und hat sich für einen Kompromiss zwischen dem geltenden Recht mit dem Anhörungsrecht der zuständigen Kommissionen und dem Zustimmungserfordernis, wie in der Motion verlangt, entschieden. Sie haben der Fahne entnehmen können, dass der Nationalrat diesem bundesrätlichen Entwurf eine eigene Lösung gegenübergestellt hat. In der Staatspolitischen Kommission des Ständerates sind zwei weitere Varianten dazugekommen. Ich möchte Ihnen beliebt machen, dass wir uns in der Detailberatung vertieft über die Unterschiede dieser vier Lösungen unterhalten.

Zusammengefasst empfiehlt Ihnen die Staatspolitische Kommission, auf die Vorlage einzutreten. Es gibt, soweit ich gesehen habe, keinen Einzelantrag aus dem Plenum, welcher Nichteintreten verlangen würde. Nochmals, der erste Teil, wo es um die Frage geht, was Staatsverträge von untergeordneter Bedeutung sind, ist unbestritten. Umstritten ist der zweite Teil, wo es um die Zuständigkeit für die vorläufige Anwendung völkerrechtlicher Verträge geht.

Ich bitte Sie also, auf die Vorlage einzutreten.