



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: Nun zum umstrittenen Teil dieser Vorlage, es geht um Artikel 7b bzw. um Artikel 152 des Parlamentsgesetzes.

Sie haben es der Fahne entnehmen können und zum Teil bereits in der Eintretensdebatte gehört: Was die Zuständigkeit für die vorläufige Anwendung völkerrechtlicher Verträge betrifft, die durch die Bundesversammlung zu genehmigen sind, stehen sich vier Anträge gegenüber. Zur Diskussion steht der Entwurf des Bundesrates – er wurde von der Frau Bundesrätin bereits erläutert -: Wenn mindestens zwei Drittel der Mitglieder jeder der beiden zuständigen Kommissionen die vorläufige Anwendung verweigern, verzichtet der Bundesrat darauf. Er bleibt aber originär zuständig und könnte ohne Weiteres auch dann auf die vorläufige Anwendung verzichten, wenn weniger als zwei Drittel der Kommissionsmitglieder dies verlangten.

Dem bundesrätlichen Entwurf steht der nationalrätliche Beschluss gegenüber, der von der Minderheit I unterstützt wird, deren Antrag Kollege Föhn begründen wird. Weiter steht ihm auch ein Antrag der Minderheit II gegenüber, den Kollege Stöckli begründen wird.

Diesen beiden Minderheitsanträgen steht der Antrag der Mehrheit gegenüber, die an der heutigen Kompetenzordnung nichts ändern und am heutigen Zustand festhalten will. Als Kommissionssprecher will ich diesen Antrag der Mehrheit kurz begründen.

Bei der Frage der vorläufigen Anwendung völkerrechtlicher Verträge durch den Bundesrat – und es kann sich hierbei nur um völkerrechtliche Verträge handeln, bei denen die Bundesversammlung das letzte Wort hat – geht es letztlich um Kompetenzen des Bundesrates im Dringlichkeitsrecht. Dringlichkeitsentscheidungen stehen immer in einem gewissen Spannungsverhältnis zur Demokratie und auch zum Rechtsstaat. Die Ermächtigung des Bundesrates, die vorläufige Anwendung von Staatsverträgen zu beschliessen, wo es im Landesinteresse wichtig und dringlich ist, knüpft direkt an Artikel 184 Absatz 1 der Bundesverfassung und somit an die aussenpolitische Führungsaufgabe des Bundesrates an. Erst seit 2005 in Kraft, wurde diese früher direkt aus der Verfassung abgeleitete Kompetenz im Dringlichkeitsrecht zusätzlich auf Gesetzesstufe abgestützt. Gerade weil es sich um Dringlichkeitsrecht im aussenpolitischen Bereich handelt, vertritt die Mehrheit der Kommission die Auffassung, dass dieses Recht besser, weil effektiver, beim Bundesrat als beim Parlament aufgehoben ist.

Wer, wenn nicht der Bundesrat, welcher die Abkommen selber ausgehandelt hat, kann unmittelbar beurteilen, ob die Wahrung wesentlicher schweizerischer Interessen und eine besondere Dringlichkeit die vorläufige und damit vorgezogene Anwendung eines völkerrechtlichen Vertrages erfordern? Der Entscheid darüber ist immer eine Abwägung von einander konkurrierenden Interessen. So wären etwa die Wahrung der öffentlichen Interessen der Schweiz einerseits und das ordentliche Genehmigungsverfahren andererseits zu nennen, aber auch die Auswirkungen auf Rechte und Pflichten natürlicher und juristischer Personen, eventuell die Auswirkungen auf Rechtspositionen der Kantone, die Auswirkungen auf die Grundrechte sowie finanzielle Konsequenzen. Für die Kommissionsmehrheit ist die Zuständigkeit und damit die Verantwortung bei Staatsverträgen nicht teilbar, schon gar nicht im Dringlichkeitsrecht. Sie ist auch nicht zwischen Exekutive und Parlament austauschbar. Ein Mitentscheidungsrecht gemäss Fassung des Bundesrates und erst recht gemäss Beschluss des Nationalrates würde zu einer Vermischung der Verantwortung führen. Dies würde zu stark in die politische Verantwortung des Bundesrates in aussenpolitischen Angelegenheiten eingreifen.

AB 2013 S 1017 / BO 2013 E 1017





Der Entwurf des Bundesrates mag gut gemeint gewesen sein. Er erweist sich bei näherer Betrachtung aber als wenig geeignet, einen immanenten Zuständigkeitskonflikt zwischen Exekutive und Parlament zu schlichten. Dem Demokratieprinzip, das die Befürworter einer stärkeren Mitwirkung durch das Parlament geltend machen werden, steht die Effektivität staatlichen Handelns gegenüber. Die Exekutive muss in dringenden Situationen die Möglichkeit haben, selbstständig tätig zu werden. Das ist umso notwendiger, als wir in unserem Land glücklicherweise über ein Milizparlament verfügen, dessen Verfügbarkeit aber beschränkt ist.

Es ist unbestritten, dass im Bereich der vorläufigen Anwendung von völkerrechtlichen Verträgen ein Zusammenwirken von Parlament und Bundesrat erforderlich ist. Das ist bereits aufgrund des heutigen Rechts möglich. Der Bundesrat ist verpflichtet, vorgängig die zuständigen Kommissionen anzuhören und deren Meinung einzuholen. Er ist zudem verpflichtet, innerhalb eines halben Jahres den Entwurf für den Bundesbeschluss zur Genehmigung eines entsprechenden Vertrages dem Parlament zu überweisen. Tut er das nicht oder verspätet er sich, wird die vorläufige Anwendung eines solchen Vertrages obsolet.

Die Frage ist vielmehr die, wie weit die politischen Aufsichtsinstrumente des Parlamentes gehen sollen. Als Ausdruck dieser Aufsicht verpflichtet das geltende Recht den Bundesrat – ich habe es bereits erwähnt –, die zuständigen Kommissionen vor einer Entscheidung über die vorläufige Anwendung eines völkerrechtlichen Vertrages anzuhören. Er wird das, was er dort hört, sehr ernst nehmen müssen, will er nicht riskieren, dass anschliessend im Genehmigungsverfahren die Bundesversammlung den Vertrag als solchen ablehnt. Schon mit dem geltenden Recht ist es möglich, dass der Bundesrat den Stellungnahmen der zuständigen Kommissionen ein noch grösseres Gewicht beimisst, als er dies in der Vergangenheit vermutlich getan hat. Herr Kollege Stöckli hat es angeführt: An sich hat es in den vergangenen zwanzig Jahren diesbezüglich kaum einmal ein Problem gegeben.

Es ist aber auch nicht auszuschliessen, dass durch eine Verstärkung der Mitwirkungsrechte des Parlamentes Landesinteressen überhaupt nicht oder nur verspätet wahrgenommen werden könnten. Das Mitwirkungsrecht, wie es der Nationalrat beschlossen hat, verlangt die Zustimmung der zuständigen Kommissionen beider Räte, damit eine vorläufige Anwendung infrage kommt.

Aus diesen Überlegungen möchte die Mehrheit der Kommission an der heutigen Regelung festhalten und lehnt sowohl die beiden Minderheitsanträge als auch den Entwurf des Bundesrates ab.