



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***Zweitrat – Deuxième Conseil*

## CHRONOLOGIE

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 16.04.13 (ERSTRAT - PREMIER CONSEIL)  
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 02.12.13 (ZWEITRAT - DEUXIÈME CONSEIL)  
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 11.03.14 (DIFFERENZEN - DIVERGENCES)  
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 02.06.14 (DIFFERENZEN - DIVERGENCES)  
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 12.06.14 (DIFFERENZEN - DIVERGENCES)  
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 11.09.14 (DIFFERENZEN - DIVERGENCES)  
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 17.09.14 (DIFFERENZEN - DIVERGENCES)  
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 22.09.14 (DIFFERENZEN - DIVERGENCES)  
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 26.09.14 (SCHLUSSABSTIMMUNG - VOTE FINAL)  
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 26.09.14 (SCHLUSSABSTIMMUNG - VOTE FINAL)

**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 beschränkter 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 anzuwenden 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.

**Föhn** Peter (V, SZ): In diesem Gesetz geht es um klare Zuteilung von Kompetenzen, da die bestehende Unklarheit in letzter Zeit zu Unstimmigkeiten führte. Der Bundesrat hat Abkommen vorläufig angewendet, und das Parlament hat diese dann wieder negiert respektive definitiv abgelehnt. Der Bundesrat schreibt in seiner Botschaft auf Seite 7466 selbst: "Die Voraussetzungen, unter denen der Bundesrat völkerrechtliche Verträge selbstständig abschliessen kann, sollen präzisiert und ergänzt werden. Zudem soll die Stellungnahme der zuständigen parlamentarischen Kommissionen zur vorläufigen Anwendung völkerrechtlicher Verträge unter bestimmten Bedingungen verpflichtende Wirkung haben. So verlangen es zwei Motionen. Dazu sollen das Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz und das Parlamentsgesetz geändert werden."

Sie haben jetzt vom Kommissionssprecher gehört, welchen Weg die Mehrheit der ständerätlichen Kommission eingeschlagen hat. Der erste Teil ist unbestritten, aber der zweite Teil ist auch sehr relevant, und hier müssen wir natürlich schon genau hinschauen. Man darf, ja, man muss immer hellhörig werden, wenn auf nationalrätlicher Seite für etwas Einstimmigkeit besteht und unser Rat das dann nicht annehmen oder es abändern möchte; das finde ich schon fast überheblich. Aber ich möchte zu dem, was der Kommissionssprecher gesagt hat, noch eine kurze Ergänzung anbringen: Der Bundesrat macht in Artikel 7b Absatz 1bis eine quantitative Nennung – der Streit dreht sich ja um Artikel 7b –, er will einfach eine Zweidrittelmehrheit. Der Nationalrat hat diesen Absatz übernommen, sieht aber ganz einfach einen demokratischen Entscheid vor, das heisst die Zustimmung der Mehrheit der Kommission: "Der Bundesrat holt die Zustimmung der zuständigen Kommissionen ein, bevor er einen Vertrag vorläufig anwendet." Das will nun die Mehrheit der ständerätlichen Kommission so nicht. Sie will die heutige Regelung, und zwar so, wie sie in Artikel 152 des Parlamentsgesetzes steht. Es kann damit wiederum zu negativen Vorkommnissen kommen, wo grenzüberschreitend nicht unbedingt erfreuliche bzw. schlechte Signale ausgesendet werden. Es heisst nämlich heute im geltenden Recht, und das will die Mehrheit der Kommission so übernehmen: "Der Bundesrat konsultiert die zuständigen Kommissionen, bevor er einen internationalen Vertrag, für dessen Genehmigung die Bundesversammlung zuständig ist, vorläufig anwendet." Also: Er konsultiert nur.

Ich meine, hier müssen und dürfen wir schon eine klare, saubere Linie fahren. Ich persönlich hätte den Minderheitsantrag Joder bevorzugt, der im Nationalrat vorlag und über den man dort sprach; er lautete folgendermassen: "Ist die Bundesversammlung für die Genehmigung eines völkerrechtlichen Vertrages zuständig, so kann der Bundesrat keine vorläufige Anwendung beschliessen oder vereinbaren." Es würde sich natürlich letztendlich dann die Frage stellen, wer zuständig ist. Das würde zu Reibereien führen.

Ich meine, wir sollten heute zumindest dem Nationalrat folgen, dann hätten wir eine klare Sache. Zum Antrag meiner Minderheit werde ich dann in der Detailberatung sprechen. Aber grundsätzlich beantrage ich auch Eintreten. Eintreten war nie bestritten. Wir wollen hier etwas machen, wir wollen

AB 2013 S 1014 / BO 2013 E 1014

es besser machen, und am besten ist es, wenn wir dem Nationalrat folgen.

**Minder** Thomas (V, SH): Auch ich bin für Eintreten. Das diskutierte Thema ist brandaktuell. Am 21. Oktober 2013 behandelte die SPK-SR die Vorlage "Vorläufige Anwendung des Notenaustausches zwischen der Schweiz und der EU Nr. 604/2013 (Dublin-III-Verordnung). Konsultation gemäss Art. 152 Abs. 3bis ParlG". Worum geht es da? Es geht um das Dubliner Zuständigkeitsabkommen, für das die EU eine Revision beschlossen hat. Die EU hat entschieden, die beiden Verordnungen per 1. Januar 2014 einzuführen. Der Bundesrat hat im August diese EU-Verordnung gutgeheissen, unter dem Vorbehalt der Genehmigung des Parlamentes. Obwohl der Schweiz für die Übernahme und Umsetzung der Dublin-III-Verordnung ab dem Zeitpunkt der Notifikation grundsätzlich eine maximale Frist von zwei Jahren zur Verfügung steht, hat Frau Bundesrätin Sommaruga der SPK vorgeschlagen, diese EU-Verordnung ebenfalls per 1. Januar 2014 vorläufig anzuwenden.

Sie stützen sich, Frau Bundesrätin, auf den besagten Artikel 7b der heute behandelten Vorlage. In Ihrem Schreiben vom 10. September 2013 an die SPK heisst es: "Die erforderlichen Voraussetzungen gemäss Artikel 7b Absatz 1 RVOG für eine vorläufige Anwendung des Notenaustausches betreffend die Übernahme und Umsetzung der Dublin-III-Verordnung sind somit gegeben." Der Bundesrat stützt sich also auf den Passus in Artikel 7b, dass er so beschliessen dürfe, wenn die Wahrung wichtiger Interessen der Schweiz und eine besondere Dringlichkeit es gebieten.

Sie spüren, was da abläuft: Einmal mehr in diesem Jahr stürmt die EU los, und unsere Bundesräte verlassen die Innenpolitik und gehorchen der EU-Zentrale in Brüssel. Am Anfang von Schengen/Dublin standen einmal



das Volk und ein Volksentscheid. Aus zeitlichen Gründen wird bei dieser EU-Verordnung nun das Parlament ausgeschaltet, und der Bundesrat regelt die EU-Wünsche per bundesrätlicher Verordnung selbst. In der Kommission hiess es, man habe keine Zeit gehabt, das Geschäft via Parlament zu behandeln. Es komme nur eine schnelle bundesrätliche Verordnung infrage, denn alles müsse per 1. Januar 2014 in Kraft sein. Jedes Mal hört es sich also gleich an: Man müsse schnell handeln, weil es im Interesse der Schweiz sei. Es ist dasselbe Argument, obwohl wir in diesem konkreten Fall, ich habe es bereits angetönt, für die Umsetzung der Dublin-III-Verordnung eigentlich zwei Jahre Zeit hätten.

Für mich ist der Fall Dublin III unbefriedigend. Bei den Abgeltungssteuerabkommen mit Deutschland, England und Österreich hat man die Vorlagen mit Notrecht in einer einzigen Session durchgeboxt. Wenigstens waren die Fachkommissionen und das Parlament noch involviert. Bei der Lex USA alsdann musste es noch schneller gehen: Da wurde sogar auf eine Vernehmlassung, auf Transparenz und ordentliche Kommissionsarbeit verzichtet. Und nun, bei Dublin III, soll es noch einmal schneller gehen: Da regelt der Bundesrat via Verordnung alles gleich selbst; die Kommissionen werden lediglich noch informiert.

Mir gefällt diese Entwicklung ganz und gar nicht. Ich glaube, dass sie auch dem Volk nicht gefällt. Innenpolitische Themen und Vorlagen, sogar Volksinitiativen, werden hin und her geschoben, da kann es nicht lange genug dauern. Bei ausserpolitischen Themen aber lassen unsere Bundesräte gleich reihenweise den Pickel fallen. Mittels Notrechtsbegründung, Dringlichkeit oder Verordnung schaltet man das Parlament aus. Jedes Mal heisst es, das Vorgehen sei im Interesse der Schweiz. Leider ist es aber eine Tatsache, dass in den letzten zehn Jahren sieben Volksinitiativen an der Urne gegen den Willen des Bundesrates durchgekommen sind. Der Bundesrat sollte somit mit seinen Äusserungen, welche Vorlagen und Revisionen wichtig für die Schweiz sind, sehr vorsichtig sein. Vermehrt fehlt ihm leider dieses Gespür. Das gilt oft auch in Bezug auf den zeitlichen Aspekt, wann ausserpolitische Themen ins Parlament getragen werden.

Aus diesen Überlegungen heraus bitte ich Sie, bei dieser Vorlage der Minderheit I (Föhn) zu folgen.

**Stöckli** Hans (S, BE): Ich werde mich zur Frage der vorläufigen Anwendbarkeit von völkerrechtlichen Verträgen dann in der Detailberatung äussern und melde mich dementsprechend nur kurz zum Eintreten.

Der Bundesrat hatte die Aufgabe, klare gesetzliche Grundlagen zu schaffen, um bezüglich des Abschlusses von völkerrechtlichen Verträgen die Kompetenzen zwischen der Bundesversammlung einerseits und dem Bundesrat andererseits zu regeln. Der erste Teil dieser Vorlage ist treffend gelungen. Ich möchte dem Bundesrat gratulieren, dass er die entsprechenden gesetzlichen Grundlagen geschaffen hat. Er ist dann alleine zuständig, wenn durch Gesetz oder völkerrechtliche Verträge die Kompetenz dem Bundesrat übertragen ist oder wenn es eben um völkerrechtliche Verträge von beschränkter Tragweite geht. Die beschränkte Tragweite ist jetzt im Gesetz auch klar geregelt. Das ist im Detail hier aufgelistet. Künftig sollten die Abgrenzungsschwierigkeiten sehr klein sein.

Offen ist die Frage der vorläufigen Anwendung. Hier möchte ich eine Korrektur anbringen, Herr Föhn: Meines Wissens wurde erst einmal ein Vertrag, der vom Bundesrat vorläufig angewendet wurde, vom Parlament nicht genehmigt. Das war das Luftverkehrsabkommen. Seither hat der Bundesrat in den Fällen, in denen er vorläufig die völkerrechtlichen Verträge angewendet hat immer dann auch die Zustimmung des Parlamentes erhalten.

Wir möchten die Kompetenzen im Bereich der vorläufigen Anwendbarkeit nicht ändern. Das Recht, Verträge vorläufig anzuwenden, ist einerseits, wie dies der Sprecher der Kommission bereits gesagt hat, auf das Wiener Übereinkommen von 1969 zurückzuführen; andererseits wurde auch ausgeführt, dass dieses Recht ein Verfassungsgewohnheitsrecht sei und dass das eben dem Bundesrat zukomme. Im Rahmen der Revision der Bundesverfassung wurde dieses Recht dem Bundesrat denn auch nicht weggenommen. Dementsprechend geht es jetzt auch nicht darum, dem Bundesrat das Recht zur vorläufigen Anwendung von völkerrechtlichen Verträgen wegzunehmen. Allerdings gibt es die parlamentarische Initiative Joder 10.457, welche genau diese Kompetenz dem Bundesrat wegnehmen will. Doch sowohl im Nationalrat wie auch in der ständerätlichen Kommission war diese Aufgabe nicht gestellt, d. h., es bleibt in der Kompetenz des Bundesrates, völkerrechtliche Verträge vorläufig anzuwenden, wenn er dies nach den Bedingungen, die auch schon erwähnt worden sind, auch darf. Welches die Bedingungen sind, müssen wir dann in der Detailberatung erläutern.

Ich möchte der guten Ordnung halber einfach festhalten, dass die Darstellung der Minderheit II (Stöckli) auf der ersten Seite der Fahne – "Gemäss Nationalrat" – falsch ist. Ich habe eine eigene Version eingereicht und bitte Sie, diese in der Detailberatung dann auch entsprechend zu berücksichtigen.

**Sommaruga** Simonetta, Bundesrätin: In der Aussenpolitik kommt dem Bundesrat eine gewichtige Rolle zu: Gemäss Bundesverfassung besorgt der Bundesrat die auswärtigen Angelegenheiten, und er vertritt die Schweiz nach aussen. Dabei ist der Bundesrat natürlich nicht völlig frei, sondern er muss die Mitwirkungsrechte der



Bundesversammlung wahren. Diese Ausgangslage bedingt eine sorgfältige Aufteilung der Kompetenzen zwischen der Exekutive und der Legislative: Bei allen wichtigen ausserpolitischen Fragen sind die Mitwirkungsrechte der Bundesversammlung gewissenhaft zu wahren, der Bundesrat muss als ausserpolitischer Akteur aber dennoch handlungsfähig bleiben.

Die heutige Vorlage betrifft dieses Zusammenspiel zwischen Bundesversammlung und Bundesrat. Es geht um zwei Massnahmen im Bereich des Abschliessens von völkerrechtlichen Verträgen. Die vorgeschlagenen Gesetzesänderungen – der Kommissionssprecher hat es gesagt – gehen auf zwei Motionen zurück, deren Annahme der Bundesrat

**AB 2013 S 1015 / BO 2013 E 1015**

beantragt hat, weil auch er einen gewissen Handlungsbedarf anerkannt hat.

Die erste Massnahme ist unbestritten. Sie betrifft die völkerrechtlichen Verträge von beschränkter Tragweite. Sie wissen, dass der Bundesrat diese selbstständig abschliessen kann. Entsprechend dem Auftrag der Motionen schlägt Ihnen der Bundesrat jetzt gewisse Präzisierungen und Beschränkungen der Umschreibung der Kategorien von völkerrechtlichen Verträgen von beschränkter Tragweite vor, zudem wird die Regelung mit einem Katalog von Negativkriterien ergänzt. Diese Vorschläge waren sowohl im Nationalrat wie auch in Ihrer Kommission unbestritten.

Bei der zweiten Massnahme geht es um völkerrechtliche Verträge, die der Genehmigung des Parlamentes bedürfen. In einzelnen Fällen kann es für die Wahrung wichtiger Interessen der Schweiz und aus Gründen besonderer Dringlichkeit geboten sein, dass man solche völkerrechtlichen Verträge vorläufig anwendet. Damit entfalten diese Verträge rechtliche Wirkung, bevor die Genehmigung des Parlamentes vorliegt und bevor sie in Kraft gesetzt sind. Nach der geltenden Regelung ist der Bundesrat verpflichtet, die zuständigen parlamentarischen Kommissionen zu konsultieren, bevor er einen völkerrechtlichen Vertrag vorläufig anwendet. Die beiden Motionen verlangen nun eine Stärkung der Mitwirkungsrechte des Parlamentes.

Es ist nicht sinnvoll, wenn der Bundesrat die vorläufige Anwendung völkerrechtlicher Verträge beschliesst, wenn er damit rechnen muss, dass die Bundesversammlung diese Verträge am Schluss nicht genehmigt. Wenn das häufig vorkäme, würde das die Glaubwürdigkeit der Schweiz gegenüber ihren Vertragspartnern schwächen. Daran hat der Bundesrat sicher kein Interesse. Es ist dem Bundesrat daher wichtig, dass in solchen Situationen die Wahrscheinlichkeit hoch ist, dass völkerrechtliche Verträge von der Bundesversammlung schliesslich auch genehmigt werden. Der Bundesrat hat aus diesem Grund in seiner Botschaft die folgende Regelung vorgeschlagen: "Sprechen sich mindestens zwei Drittel der Mitglieder jeder der beiden zuständigen Kommissionen gegen die vorläufige Anwendung eines Staatsvertrages aus, so hat der Bundesrat darauf zu verzichten."

Diese Vorschläge, die wir Ihnen unterbreiten, klären und begrenzen die Kompetenzen des Bundesrates im Bereich des Abschlusses von völkerrechtlichen Verträgen. Sie stärken die Mitwirkungsrechte der Bundesversammlung in einer Art und Weise, die sinnvoll ist. Trotzdem verbleibt dem Bundesrat ein Handlungsspielraum, den er braucht, um seine Rolle als ausserpolitischer Akteur wahrnehmen zu können. Das sind die Gründe, weshalb ich Ihnen beantrage, auf die Vorlage einzutreten.

Ich beantworte gerne noch die Fragen von Ständerat Minder konkret zur Dublin-III-Verordnung. Diese Dublin-III-Verordnung bedingt, dass das Parlament gewisse Gesetzesanpassungen vornimmt. Wir haben Ihnen die entsprechende Vorlage unterbreitet. Nun ist es aber so, dass es gerade bei der Anwendung dieses völkerrechtlichen Vertrages im Interesse der Schweiz ist, diesen Vertrag jetzt möglichst rasch und eben vorläufig anzuwenden, dies selbstverständlich unter dem Vorbehalt der Zustimmung des Parlamentes. Warum ist das so? Sie kennen das Dublin-System; Sie wissen, dass die Schweiz von diesem System profitiert, indem die Schweiz viel mehr Dublin-Fälle in Staaten, wo das erste Asylgesuch gestellt wurde, zurückschicken kann, als die Schweiz von anderen Staaten übernehmen muss. Wenn das jetzt aufgrund von zwei Systemen, die mit der Dublin-Verordnung nicht mehr übereinstimmen, nicht mehr funktioniert, dann können wir von der Rückführung in andere Dublin-Staaten nicht mehr profitieren. Wir können das nicht mehr durchführen. Deshalb ist es genau bei dieser Dublin-III-Verordnung im Interesse unseres Landes, dass wir sie vorläufig anwenden können, damit die Rückführung von Asylsuchenden in Dublin-Staaten weiterhin funktioniert.

Das sind die Gründe, weshalb Dringlichkeit vorliegt. Denn die EU hat jetzt diese Verordnung in Kraft gesetzt. Wir wollen nicht, dass wir mit dem System nicht mehr kompatibel sind. Wir sind aus den geschilderten Gründen überzeugt, dass das im Interesse des Landes ist. Das ist jetzt gerade ein sehr guter Fall, um zu zeigen, dass es dringlich und im Interesse unseres Landes sein kann, dass die vorläufige Anwendung eines völkerrechtlichen Vertrages möglich ist.

Ich bitte Sie, auf die Vorlage einzutreten.





*Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen  
L'entrée en matière est décidée sans opposition*

**Bundesgesetz über die Kompetenz zum Abschluss völkerrechtlicher Verträge von beschränkter Tragweite und über die vorläufige Anwendung völkerrechtlicher Verträge (Änderung des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes und des Parlamentsgesetzes)  
Loi fédérale sur la compétence de conclure des traités internationaux de portée mineure et sur l'application provisoire des traités internationaux (Modification de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration et de la loi sur le Parlement)**

*Detailberatung – Discussion par article*

**Titel**

*Antrag der Mehrheit*

Bundesgesetz über die Kompetenz zum Abschluss völkerrechtlicher Verträge von beschränkter Tragweite (Änderung des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes)

*Antrag der Minderheit I*

(Föhn, Comte, Cramer, Minder)

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Antrag der Minderheit II*

(Stöckli)

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Titre**

*Proposition de la majorité*

Loi fédérale sur la compétence de conclure des traités internationaux de portée mineure (Modification de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration)

*Proposition de la minorité I*

(Föhn, Comte, Cramer, Minder)

Adhérer à la décision du Conseil national

*Proposition de la minorité II*

(Stöckli)

Adhérer à la décision du Conseil national

**Le président** (Hêche Claude, premier vice-président): Nous prendrons la décision à l'article 7b. A cet article, il s'agira de prendre une décision fondamentale quant à la procédure à suivre lorsqu'il faut se prononcer sur l'application à titre provisoire d'un traité.

*Verschoben – Renvoyé*

**Ingress; Ziff. I Einleitung**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Préambule; ch. I introduction**

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Angenommen – Adopté*

**Ziff. 1 Art. 7a Abs. 2–4**





*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

AB 2013 S 1016 / BO 2013 E 1016

**Ch. 1 art. 7a al. 2–4**

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

**Engler** Stefan (CE, GR), für die Kommission: Sie ersehen aus der Fahne und auf den Seiten 7489f. der Botschaft, dass aus dem bisherigen zweiten Satz von Artikel 7a Absatz 2 ein eigener Absatz 3 wurde. Das ermöglicht es, die Kriterien für die Qualifizierung eines Vertrages als völkerrechtlichen Vertrag von beschränkter Tragweite in einem eigenen Absatz gleich zu regeln wie die Negativliste von Kriterien, welche die Qualifizierung eines Vertrages als völkerrechtlichen Vertrag von beschränkter Tragweite ausschliessen. Es ist also eine systematische Neuordnung dieses Artikels erfolgt.

In Artikel 7a Absatz 3 Buchstabe b – Buchstabe a wurde im Wortlaut des geltenden Rechts übernommen – wird die Kompetenz des Bundesrates zum selbstständigen Vertragsabschluss im Bereich der Vollzugsabkommen festgelegt. Gegenüber dem geltenden Recht handelt es sich um eine Präzisierung, wonach Verträge nur dann als Vollzugsabkommen gelten sollen, wenn sie die im Grundvertrag bereits festgehaltenen Rechte und Pflichten sowie organisatorischen Grundsätze näher ausgestalten, nicht aber, wenn sie Ergänzungen enthalten.

Die Bestimmung von Buchstabe c von Artikel 7a Absatz 2 im geltenden Recht wurde gestrichen. Nicht bei jeder Materie, die innerstaatlich in den Zuständigkeitsbereich des Bundesrates fällt, wird der Bundesrat ermächtigt, selbstständig völkerrechtliche Verträge abzuschliessen. Künftig wird eine Delegation von Rechtsetzungsbeugnissen an den Bundesrat nicht mehr als Grundlage für den Abschluss völkerrechtlicher Verträge genügen, auch wenn die Rechtsetzungsdelegation eine internationale Dimension aufweist.

In Artikel 7a Absatz 3 Buchstabe c wurde die Relativierung gestrichen, wonach als völkerrechtliche Verträge von beschränkter Tragweite solche gelten, die sich "in erster Linie" an die Behörden richten. Mit dieser Streichung verbunden ist eine Beschränkung der bundesrätlichen Kompetenz.

So viel zur Verdeutlichung dessen, was sich gegenüber dem geltenden Recht im Wesentlichen geändert hat.

*Angenommen – Adopté*

**Ziff. 1 Art. 7b**

*Antrag der Mehrheit*

*Abs. 1bis, 1ter*

Streichen

*Antrag der Minderheit I*

(Föhn, Comte, Cramer, Minder)

*Abs. 1bis, 1ter*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Antrag der Minderheit II*

(Stöckli)

*Abs. 1bis*

Er verzichtet auf die vorläufige Anwendung, wenn die beiden zuständigen Kommissionen der Bundesversammlung sich dagegen aussprechen.

*Abs. 1ter*

Streichen

**Ch. 1 art. 7b**

*Proposition de la majorité*

*Al. 1bis, 1ter*

Biffer



*Proposition de la minorité I*

(Föhn, Comte, Cramer, Minder)

*Al. 1bis, 1ter*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Proposition de la minorité II*

(Stöckli)

*Al. 1bis*

Il renonce à l'application à titre provisoire si les deux commissions compétentes de l'Assemblée fédérale s'y opposent.

*Al. 1ter*

Biffer

**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.

**Föhn Peter (V, SZ):** Herr Kommissionsprecher, den gutgemeinten Entwurf des Bundesrates betreffend: Der Bundesrat hatte einen klaren Auftrag, und zwar einzig und allein von uns, dem Parlament. Er erfüllte diesen Auftrag nur halbherzig, weil er dagegen war. National- und Ständerat hatten ihm aber genau diesen Auftrag gegeben. Ich möchte deshalb, dass wir diesen Auftrag heute zu Ende führen. Die Mehrheit der ständerätlichen Kommission jedoch will jetzt auf halbem Weg abbrechen.

Weshalb finde ich das Konzept des Nationalrates respektive das System, wie es vorhin genannt wurde, richtig? Es ist erst drei Jahre her, dass der Ständerat eine Motion seiner eigenen APK 10.3554 und eine Motion der nationalrätlichen WAK (10.3366) annahm. Letztere forderte wortwörtlich: Eine vorläufige Anwendung von Verträgen bedarf der Zustimmung der zuständigen Kommissionen beider Räte – dies der wortwörtliche Auftrag an den Bundesrat. Der Bundesrat hat diese Motionen mit seiner Vorlage nicht umgesetzt.

Der Nationalrat hat dies korrigiert. Es ist eine Frage der Glaubwürdigkeit, dass nun auch der Ständerat seiner Haltung und dem, was er vor drei Jahren beschlossen hat, treu bleibt. Drei Jahre scheinen in der Politik eine lange Zeit zu sein. Daher sei daran erinnert, was der Anlass für diese Motionen war: Es war das grosse Unbehagen darüber, dass der Bundesrat das UBS-Amtshilfeabkommen mit den USA vorläufig anwendete, obwohl die konsultierten Kommissionen beider Räte dies klar abgelehnt hatten. Die Räte standen dann bei der definitiven Genehmigung des Vertrages vor einer vollendeten Tatsache, die faktisch nicht mehr rückgängig zu machen war. Der ganze Vorgang hat der Glaubwürdigkeit der Schweiz und ihrer Institutionen zweifellos nicht genützt. Ich behaupte sogar, dass die Glaubwürdigkeit Schaden genommen hat. Bekanntlich sollte man aufpassen, dass man nach einem Einzelfall, da hat Herr Stöckli Recht, nicht vorschnell reagiert. Was vor drei Jahren passiert ist, Herr Stöckli, war aber kein Einzelfall. Sechs Jahre vorher hatten wir nämlich den durchaus analogen Fall des Luftverkehrsabkommens mit Deutschland. Der Bundesrat wendete das Abkommen vorläufig an, und das Parlament lehnte es dann definitiv ab. Auch da war der Ablauf zweifelsohne alles andere als optimal, denn so leidet eben, wie die Frau Bundesrätin vorhin dargelegt hat, die Glaubwürdigkeit.

Wo liegt die Ursache des Problems? Es ist eben so, dass die heute geltende Regelung eine ungute Vermischung der Zuständigkeiten von Bundesrat und Parlament zur Folge hat. In der Kommission ist der Eindruck entstanden, es handle sich hier um juristisch komplizierte Fragen, dabei ist es wirklich ganz einfach und auch für mich als Nichtjuristen verständlich. Es geht um Staatsverträge, die schlussendlich durch das Parlament genehmigt werden müssen, damit der Bundesrat sie definitiv ratifizieren kann. Es kann dabei Fälle geben, bei denen es pressiert und nicht zuerst das ganze parlamentarische Genehmigungsverfahren angewendet werden kann. Das heisst, es müssen vorläufige Entscheide gefällt werden. Ist es logisch, dass der Bundesrat im Zuständigkeitsbereich des Parlamentes einen vorläufigen Entscheid fällt? Wäre es nicht viel logischer, dass



die zuständigen Kommissionen beider Räte solche Entscheide fällen?

Die Antwort ist meiner Meinung nach eindeutig: Im ersten Fall, gemäss dem geltenden Recht, haben wir eine Vermischung der Zuständigkeiten, eine unklare Gewaltenteilung, die zu schwierigen Situationen führen kann, wie wir es jetzt zweimal erlebt haben. Im zweiten Fall, gemäss Nationalrat und gemäss dem vor drei Jahren gefassten Beschluss unseres Rates, haben wir eine logische und kohärente Regelung. Diese Regelung wäre übrigens überhaupt nichts Neues. Im durchaus analogen Fall der Genehmigung dringlicher Nachkredite ist es seit über hundert Jahren so, dass eine Parlamentskommission, das heisst konkret die Finanzdelegation, den vorläufigen Genehmigungsbeschluss fasst und das Parlament später definitiv entscheidet.

In diesem Sinn und Geist bitte ich Sie dringend, der Minderheit I zu folgen, das heisst, dem einstimmigen Beschluss des Nationalrates zuzustimmen. Erst dann und nur dann hätten wir unsere Motionen umgesetzt. Ich sage es noch einmal: Der Beschluss des Nationalrates ist einstimmig gefasst worden, sein Konzept ist einfach, klar formuliert und für jedermann verständlich.

**Stöckli** Hans (S, BE): Ich präzisiere nochmals: Wir wollen keine Kompetenzen verschieben, insbesondere nicht die Kompetenz des Bundesrates zum Abschluss und zur vorläufigen Anwendung von völkerrechtlichen Verträgen, die von der Bundesversammlung zu genehmigen sind. Es geht lediglich darum, die Bedingungen zu definieren, unter welchen der Bundesrat diese Verträge vorläufig anwenden kann. Dementsprechend geht es darum zu definieren, wann der Bundesrat dieses Recht, das ihm von der Verfassung her gegeben ist und das durch das Gesetz erläutert wurde, ausüben kann.

Die Mehrheit der Kommission ist, wie ausgeführt wurde, zum Schluss gekommen, dass kein Handlungsbedarf gegeben sei. Diese Haltung kann ich nicht teilen. Zum einen wurde vorhin von Herrn Föhn zu Recht ausgeführt, dass Motionen angenommen worden waren, auch hier in unserem Rat, und dass der Bundesrat selbst damals diese Motionen zur Annahme empfohlen hatte, dass auch der Bundesrat einen Handlungsbedarf gesehen hatte. Zum andern hat die entsprechende Diskussion im Nationalrat mit 162 zu 0 Stimmen klar ergeben, dass eine Änderung der heutigen Situation

AB 2013 S 1018 / BO 2013 E 1018

verlangt wird. Es sind sogar noch parlamentarische Initiativen hängig, welche eine Kompetenzverschiebung wollen, das heisst eine viel weiter gehende Veränderung der heutigen Rechtslage wünschen.

Zudem ist ersichtlich, dass das heutige Konsultationsrecht weder Fisch noch Vogel ist. Eine Konsultation hat überhaupt keine Verbindlichkeit. Der Bundesrat muss schauen, woher der Wind weht, welches Signal an ihn gesendet wird. Er ist aber nicht an diese Haltung der Kommissionen gebunden, er kann selbst entscheiden, wobei die Verantwortung für den Entscheid dann auch bei ihm liegt. Herr Föhn, es gibt vielleicht einige, die heute sagen, dass das Luftverkehrsabkommen, welches vorläufig angewandt wurde, auch definitiv hätte angewandt werden sollen – lassen wir das aber beiseite.

Die Lösung des Nationalrates finde ich nicht gut, weil sie die Kompetenz des Bundesrates, die Bedingungen, unter denen der Bundesrat entscheiden kann, erheblich einschränkt. Man verlangt eine Zustimmung. Meines Erachtens geht es zu diesem Zeitpunkt nicht um eine Zustimmung, weil nicht verlangt wird, dass man sich positiv zu einem Vertrag äussert, sondern nur, dass man die Stellungnahme abgibt, ob Dringlichkeit und Wichtigkeit gegeben sind. Wenn man aber eine Zustimmung verlangt, dann geht man implizit davon aus, dass auch das Vertragswerk selbst in der nächsten Phase eine Zustimmung bekommt. Die Zustimmungslösung des Nationalrates ist sehr einschränkend, weil eine Kommission mit ihrem mehrheitlichen Nein zur Zustimmung den Bundesrat klar hindert, eben diese vorläufige Anwendung machen zu können. Eine einzige Kommission, sei es die nationalrätliche oder die ständerätliche, könnte also verhindern, dass der Bundesrat seine Regierungsverantwortung auch wahrnimmt.

Dementsprechend ist die Lösung des Bundesrates anzuschauen. Ich glaube, der Bundesrat hat etwas konstruiert, was meines Wissens noch kaum irgendwo vorhanden ist, nämlich eine qualifizierte Mehrheit: Er verlangt, dass zwei Drittel der Mitglieder jeder der beiden zuständigen Kommissionen ihr Veto einlegen. Das ist schon hohe kalkulatorische Schule. Eine solche Hürde sollte man nicht in ein Gesetz aufnehmen. Ich gehe davon aus, dass die Vetolösung die richtige Lösung ist, dass eine zuständige Kommission sagen kann: "Nein, die Voraussetzungen der Dringlichkeit und Wichtigkeit sind unserer Meinung nach nicht gegeben, wir stimmen diesem Vertrag nicht zu." Wenn beide Kommissionen dieses Veto unterstützen, ist die Bedingung nicht erfüllt, damit der Bundesrat eine vorläufige Anwendung beschliessen kann.

Folgende Überlegungen haben dazu geführt, den Antrag der Minderheit II einzureichen: einerseits nicht eine Zustimmungslösung, sondern eine Vetolösung und andererseits nicht eine qualifizierte Vetolösung, wie sie der Bundesrat beantragt hat, sondern eine einfache Vetolösung mit Veto sowohl der einen wie auch der anderen



zuständigen Kommission der Räte.

Ich ersuche Sie, dem Antrag der Minderheit II zuzustimmen.

**Stadler Markus** (GL, UR): Ein Wort zur Gewaltenteilung, einem Prinzip, an dem wir in der Regel festhalten: Wir unterscheiden zwischen der Anhörung einer Kommission einerseits, einer Meinungsäusserung ohne rechtliche Verbindlichkeit, die punkto Gewaltenteilung unproblematisch ist, auch wenn sie im Bundesrat nicht ohne Echo verhallen wird, wie ich annehme, und der Zustimmung einer Kommission andererseits, die zu einer rechtsverbindlichen Entscheidung führt. Bei Letzterer sehe ich zwei Probleme: erstens eine Vermischung der Gewalten von Bundesrat und Teilen des Parlamentes – mehr Vermischung, Kollege Föhn, nicht weniger Vermischung – und zweitens das Problem einer möglichen Divergenz zwischen der Zustimmung der Kommission und der nichtbekannten Meinung des Parlamentes. Es ist ja nicht jedes Mal so, dass die Kommission automatisch die Meinung des Parlamentes wiedergibt.

Nachdem wir in einer Welt von zunehmender Komplexität und zunehmender Geschwindigkeit der Veränderungen leben, müssen wir einerseits international handlungsfähig bleiben, andererseits sollten wir aber nicht ständig unsere Zuständigkeitsordnung, auch in Bezug auf die Gewaltenteilung, ändern. Von daher empfehle ich Ihnen, der Mehrheit zu folgen.

**Engler Stefan** (CE, GR), für die Kommission: Wenn ich das Wort bekomme, möchte ich nochmals betonen, dass eben keine Vermischung zwischen den Zuständigkeiten für den Abschluss eines völkerrechtlichen Vertrages und für die Bewilligung der vorläufigen Anwendung besteht. Kollege Föhn hat die Vermischung verursacht. Beim einen geht es um die Frage, wer das Zustandekommen des völkerrechtlichen Vertrages bestimmt. Daran ändert die Vorlage nichts. Wir sprechen ja von den Verträgen, über die die Bundesversammlung am Schluss das letzte Wort hat; daran ändern wir nichts. Es geht vorliegend allein um die Frage, wer im Dringlichkeitsverfahren zuständig sein soll, schnell und effektiv darüber zu entscheiden, ob die Landesinteressen die sofortige Anwendbarkeit verlangen oder nicht.

Es wurde von Kollege Föhn auch gesagt, dass die heutige Regelung mit der Zuständigkeit des Bundesrates nach vorgängiger Anhörung dazu führen würde, dass das spätere Genehmigungsverfahren durch die Bundesversammlung präjudiziert würde. Das Parlament würde vor einem *Fait accompli* stehen, wenn der Bundesrat die vorläufige Anwendung beschlossen hätte. Kollege Föhn, es wird genau das Gleiche passieren, wenn die zuständigen Kommissionen der vorläufigen Anwendung nach der Variante des Nationalrates nicht zustimmen. Die Kommissionen werden sich in erster Linie nicht mit der Frage befassen, ob es dringlich und wichtig wäre, ein Abkommen sofort in Kraft treten zu lassen, sondern sie werden sich ganz generell mit der Frage der Notwendigkeit eines völkerrechtlichen Vertrages auseinandersetzen und so die Entscheidungsfindung in der Bundesversammlung auch präjudizieren. Da habe ich es lieber, wenn man die Frage der vorläufigen Anwendung von der späteren Frage der Genehmigung trennt.

**Föhn Peter** (V, SZ): Entschuldigen Sie, dass ich mich noch einmal zu Wort melde. Es wurde von Vetorecht gesprochen, es wurde von rechtsverbindlichen Entscheiden gesprochen usw. Was ist schlimmer? Wenn der Bundesrat einen Vertrag vorläufig ratifiziert und dann zurückgepfiffen wird? Sie müssen sich das einmal aus der Sicht des Auslandes, des Verhandlungspartners, vorstellen. Oder ist es nicht klüger, zwei, drei Monate zuzuwarten? Der Vertrag wird dann erst später ratifiziert, aber er wird definitiv ratifiziert. Erst dann bin ich doch ein verlässlicher Partner. Wenn ich aber von den Räten zurückgepfiffen werde, bin ich gerade kein verlässlicher Partner. Das ist der Punkt. Sie müssen einmal die Gegenseite anschauen, nicht nur unsere Seite. Ich will doch mit jemandem geschäften, dem ich vertrauen kann, der nicht mitten im Spiel zurückgepfiffen wird. Da muss ich jetzt auch mein Veto gegenüber Herrn Stöckli und dem Kommissionssprecher einlegen. Ich bin überzeugt, dass das Vorgehen gemäss Nationalrat von der Gegenseite wesentlich besser aufgenommen würde.

**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 Bundesrat 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.

**Präsident** (Germann Hannes, Präsident): Wir treffen hier nun den Systementscheid.

*Erste Abstimmung – Premier vote*

Für den Antrag der Minderheit II ... 28 Stimmen  
Für den Antrag des Bundesrates ... 10 Stimmen  
(1 Enthaltung)

*Zweite Abstimmung – Deuxième vote*

Für den Antrag der Minderheit II ... 33 Stimmen  
Für den Antrag der Minderheit I ... 7 Stimmen  
(0 Enthaltungen)

*Dritte Abstimmung – Troisième vote*

Für den Antrag der Mehrheit ... 23 Stimmen  
Für den Antrag der Minderheit II ... 17 Stimmen  
(0 Enthaltungen)

*Titel – Titre*

*Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit*  
*Adopté selon la proposition de la majorité*

**Ziff. 2 Art. 152 Abs. 3bis**

*Antrag der Mehrheit*  
Unverändert

*Antrag der Minderheit I*

(Föhn, Comte, Cramer, Minder)  
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Antrag der Minderheit II*

(Stöckli)  
Der Bundesrat konsultiert die zuständigen Kommissionen, bevor er einen völkerrechtlichen Vertrag, für dessen Genehmigung die Bundesversammlung zuständig ist, vorläufig anwendet. Sprechen sich die beiden zuständigen Kommissionen der Bundesversammlung dagegen aus, so verzichtet er auf die vorläufige Anwendung.

**Ch. 2 art. 152 al. 3bis**

*Proposition de la majorité*  
Inchangé

AB 2013 S 1020 / BO 2013 E 1020

*Proposition de la minorité I*

(Föhn, Comte, Cramer, Minder)  
Adhérer à la décision du Conseil national

*Proposition de la minorité II*

(Stöckli)  
Le Conseil fédéral consulte les commissions compétentes avant d'appliquer à titre provisoire un traité international dont l'approbation relève de l'Assemblée fédérale. Il renonce à l'application à titre provisoire si les deux commissions compétentes de l'Assemblée fédérale s'y opposent.





*Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit  
Adopté selon la proposition de la majorité*

**Ziff. II**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Ch. II**

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Angenommen – Adopté*

*Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble*

Für Annahme des Entwurfes ... 33 Stimmen

Dagegen ... 4 Stimmen

(1 Enthaltung)

*Abschreibung – Classement*

*Antrag des Bundesrates*

Abschreiben der parlamentarischen Vorstösse

gemäss Brief an die eidgenössischen Räte

*Proposition du Conseil fédéral*

Classer les interventions parlementaires

selon lettre aux Chambres fédérales

*Angenommen – Adopté*