

Ständerat

Conseil des Etats

Consiglio degli Stati

Cussegl dals stadis



Staatspolitische Kommission
CH-3003 Bern

16.456 s Pa.Iv. SPK-SR. Kündigung und Änderung von Staatsverträgen. Verteilung der Zuständigkeiten

Bericht über die Ergebnisse der Vernehmlassung

Bern, 14. Mai 2018



1 Ablauf des Verfahrens

Die Vernehmlassung über den Vorentwurf vom 16. November 2017 zur Umsetzung der parlamentarischen Initiative «16.456 n Kündigung und Änderung von Staatsverträgen. Verteilung der Zuständigkeiten» wurde am 9. Januar 2018 eröffnet. Die Frist für die Eingabe von Stellungnahmen endete am 16. April 2018. Zur Stellungnahme eingeladen wurden die Kantonsregierungen, die Konferenz der Kantonsregierungen, die in der Bundesversammlung vertretenen politischen Parteien und die gesamtschweizerischen Dachverbände der Gemeinden, Städte und Berggebiete sowie der Wirtschaft.

Die Vorlage sieht vor, dass die Zuständigkeiten der Bundesversammlung für die Genehmigung des Abschlusses wichtiger Verträge und die diesbezüglichen Referendumsrechte in analoger Weise auch für wichtige Kündigungen und Änderungen von Verträgen gelten. Es gilt ein Parallelismus der Zuständigkeiten für die nationale und für die internationale Rechtsetzung.

24 Kantonsregierungen, sechs in der Bundesversammlung vertretene politische Parteien, vier Dachverbände und zwei andere Organisationen haben geantwortet. Insgesamt gingen somit **36 Stellungnahmen** ein.

2 Grundsätzliche Beurteilung des Handlungsbedarfs und der Vorlage

24 der 36 Vernehmlassungsteilnehmer sind der Auffassung, dass die Frage der Zuständigkeit für die Kündigung von Staatsverträgen geklärt werden muss. Sie beurteilen den Handlungsbedarf also als gegeben. Diese Vernehmlassungsteilnehmer sprechen sich alle ebenfalls für die gemäss der Vorlage der SPK vorgeschlagene Kompetenzaufteilung aus. Positiv beurteilt werden der Handlungsbedarf und die Stossrichtung der Vorlage von 15 Kantonsregierungen (BE, SZ, NW, ZG, SO, BS, BL, SH, AR, AI, SG, GR, AG, TI, NE), fünf Parteien (BDP, CVP, FDP, GLP, SP) sowie von zwei gesamtschweizerischen Verbänden (Schweizerischer Städteverband [SSV], Schweizerischer Gewerbeverband [SGV]) und zwei weiteren Organisationen (Centre Patronal, Schweizerische Gesellschaft für Aussenpolitik [SGA-ASPE]).

Drei Vernehmlassungsteilnehmer sprechen sich gegen die vorgeschlagene Regelung der Zuständigkeiten für die Kündigung von Staatsverträgen aus (GL, TG, SVP).

Neun Vernehmlassungsteilnehmer verzichten entweder auf eine Stellungnahme (OW, Schweizerischer Gemeindeverband) oder sie nehmen nicht explizit für oder gegen die vorgeschlagene Regelung Stellung (ZH, LU, FR, VD, VS, GE, economiesuisse).

Die Befürworter der Vorlage begrüßen die vorgeschlagene Kompetenzaufteilung zwischen Bundesversammlung und Bundesrat. Es wird festgehalten, dass die Kündigung eines Vertrages für die Bürgerinnen und Bürger die gleichen Auswirkungen haben kann wie der Abschluss eines Vertrages. Verschiedene Kantone weisen darauf hin, dass sie in ihrem Recht solche parallelen Kompetenzen für den Abschluss und für die Kündigung von Verträgen kennen. Es wird in Stellungnahmen aber auch festgehalten, dass ein strikter formaler Parallelismus abzulehnen ist. Diese Vernehmlassungsteilnehmer begrüßen deshalb, dass gemäss Vorlage inhaltliche Kriterien für die Kompetenzzuweisung ausschlaggebend sind. Verschiedene Teilnehmer halten fest, dass es auf Bundesebene bisher zwar keine Probleme



gab, solche in Zukunft aber durchaus auftreten könnten. Die Kompetenzaufteilung sollte deshalb proaktiv geregelt werden.

GL und TG äussern sich «kritisch bis ablehnend» (GL) zur Vorlage, weil diese zu einer Verkomplizierung des Verfahrens zur Kündigung von Staatsverträgen führe und die Zuständigkeiten des Bundesrates zu sehr relativieren könnte (GL). TG fragt nach dem Mehrwert der Vorlage, welche neue offene Fragen aufwerfe. Die SVP fürchtet eine Schwächung der direktdemokratischen Mitwirkung, weil Kündigungen oder Neuaushandlungen von Staatsverträgen sinnvoller mit Volksinitiativen verlangt werden sollten.

Einige Kantonsregierungen wollen sich nicht zu Kompetenzaufteilungen zwischen Bundesorganen äussern (FR, VD, GE). ZH und economiesuisse stellen die praktische Relevanz des Problems in Frage. Nach economiesuisse «benötigt die Landesregierung maximale Handlungsfähigkeit (...) für eine wirksame Aussenwirtschaftspolitik»; economiesuisse «stellt sich aber nicht gegen die Stossrichtung der Gesetzesänderung».

3 Regelung im Gesetz oder in der Bundesverfassung

Zur Frage, ob die Regelung auf Gesetzes- oder Verfassungsstufe erfolgen soll, äussern sich 28 Vernehmlassungsteilnehmer. 16 davon begrüssen ausdrücklich die Regelung auf Gesetzesstufe. Vier Teilnehmer äussern sich explizit, dass eine Regelung auf Gesetzesstufe ausreicht und auf eine Verfassungsänderung verzichtet werden kann (SZ, ZG, BDP, GLP). Sechs Kantonsregierungen (NW, ZG, SH, SG, TI, NE), drei Parteien (CVP, FDP, SP) und drei Organisationen (SGV, SSV, SGA-ASPE) begrüssen ausdrücklich «die vorgesehenen Gesetzesänderungen» (SG) (NE: «nous nous déclarons favorables au projet de loi tel que présenté») und geben damit implizit zum Ausdruck, dass sie eine Verfassungsänderung nicht als notwendig betrachten.

Die Vernehmlasser, welche keine Notwendigkeit einer Verfassungsänderung sehen, weisen darauf hin, dass in der Bundesverfassung von völkerrechtlichen Verträgen die Rede ist, die genehmigt oder unterbreitet werden müssen. Somit beschränke sich die BV nicht auf den Abschluss von Verträgen, weshalb die Bestimmungen auch für Kündigungen und Änderungen derselben gelten. Die GLP würde es jedoch als sinnvoll erachten, wenn bei nächster Gelegenheit der Text der Verfassungsbestimmungen in besseren Einklang mit der Vorlage gebracht würde.

Sechs Vernehmlasser sind der Meinung, dass zwingend eine Verfassungsänderung notwendig ist. Dazu gehören BE und AI, welche sich grundsätzlich für eine Regelung im Sinne der Vorlage der SPK aussprechen. Die Notwendigkeit einer Verfassungsänderung betont auch die Kantonsregierung TG, welche generell gegen eine Regelung ist. Ebenfalls für eine Verfassungsänderung sind FR, VD und GE, welche sich inhaltlich nicht zu der von der SPK vorgeschlagenen Regelung äussern.

Sechs weitere Vernehmlasser sind der Meinung, dass die Frage der Notwendigkeit einer Verfassungsänderung vertieft abgeklärt werden muss. Dazu gehören drei Teilnehmer, die sich inhaltlich gegenüber der Vorlage neutral verhalten (ZH, LU, economiesuisse). Auch drei Kantonsregierungen, die sich für die Vorlage aussprechen, regen eine vertiefte Prüfung der Verfassungsfrage an (SH, AR, GR).



Nach Ansicht der Vernehmlasser, die eine Verfassungsänderung fordern, handelt es sich um eine grundlegende Frage der Kompetenzaufteilung zwischen Parlament und Regierung. Solche Fragen seien auf Verfassungsstufe zu regeln. Die heutige Verfassung äussere sich jedoch nicht explizit zur Frage der Zuständigkeit für die Kündigung völkerrechtlicher Verträge. ZH fordert ein Gutachten zur Abklärung der verfassungsrechtlichen Frage. Auf die im Bericht der Kommission vorgebrachten Argumente gegen die Notwendigkeit einer Verfassungsänderung gehen diese Vernehmlasser nicht ein.

4 Weitere Hinweise

Einzelne Vernehmlassungsteilnehmer haben Vorschläge zur Änderung des Entwurfs unterbreitet.

AR möchte geprüft haben, ob eine Änderung von Art. 2 Bst. b des Bundesgesetzes über die Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik des Bundes (BGMK, SR 138.1) vorzunehmen wäre. Die Mitwirkung der Kantone sollte nach Ansicht der Regierung von AR auch bei der Kündigung völkerrechtlicher Verträge vorgesehen werden.

Die GLP möchte, dass die Vorlage so überarbeitet wird, dass konsequent inhaltliche und nicht formelle Kriterien für die Kompetenzverteilung zwischen Bundesversammlung und Bundesrat angewendet werden. Konkret schlagen sie in Art. 152 Abs. 3^{bis} ParlG und Art. 7a Abs. 2 RVOG Formulierungen vor, welche den Akt der Genehmigung oder des Abschlusses von Verträgen deutlicher vom Akt der Kündigung von Verträgen trennen, weil hierfür nicht die gleichen Organe zuständig sein müssen.

Die SVP macht Formulierungsvorschläge, wonach «höherrangige Organe stets die Kündigung von Staatsverträgen beschliessen oder vorschreiben können, die von nachgeordneten Organen beschlossen worden sind».



Anhang / Annexe / Allegato

Verzeichnis der Eingaben

Liste des organismes ayant répondu

Elenco dei partecipanti

Kantone / Cantons / Cantoni

ZH	Zürich / Zurich / Zurigo
BE	Bern / Berne / Berna
LU	Luzern / Lucerne / Lucerna
SZ	Schwyz / Svitto
OW	Obwalden / Obwald / Obvaldo
NW	Nidwalden / Nidwald / Nidvaldo
GL	Glarus / Glaris / Glarona
ZG	Zug / Zoug / Zugo
FR	Freiburg / Fribourg / Friburgo
SO	Solothurn / Soleure / Soletta
BS	Basel-Stadt / Bâle-Ville / Basilea-Città
BL	Basel-Landschaft / Bâle-Campagne / Basilea-Campagna
AR	Appenzell Ausserrhoden / Appenzell Rh.-Ext. / Appenzello Esterno
AI	Appenzell Innerrhoden / Appenzell Rh.-Int. / Appenzello Interno
SH	Schaffhausen / Schaffhouse / Sciaffusa
SG	St. Gallen / Saint-Gall / San Gallo
GR	Graubünden / Grisons / Grigioni
AG	Aargau / Argovie / Argovia
TG	Thurgau / Thurgovie / Turgovia
TI	Tessin / Ticino
VD	Waadt / Vaud
VS	Wallis / Valais / Vallese
NE	Neuenburg / Neuchâtel
GE	Genf / Genève / Ginevra

In der Bundesversammlung vertretene politische Parteien / Partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale / Partiti politici rappresentati in Assemblea federale

BDP	Bürgerlich-Demokratische Partei Parti bourgeois démocratique Partito borghese democratico
------------	---



CVP	Christlichdemokratische Volkspartei CVP Parti Démocrate-Chrétien PDC Partito Popolare Democratico PPD
FDP	FDP. Die Liberalen PLR. Les Libéraux-Radicaux PLR. I Liberali Radicali
GLP	Grünliberale Schweiz Vert'libéraux Suisse Verdi liberali Svizzera
SP	Sozialdemokratische Partei der Schweiz SP Parti Socialiste Suisse PS Partito Socialista Svizzero PS
SVP	Schweizerische Volkspartei SVP Union Démocratique du Centre UDC Unione Democratica di Centro UDC

Gesamtschweizerische Dachverbände der Gemeinden, Städte und Berggebiete / associations faîtières des communes, des villes et des régions de montagne qui œuvrent au niveau national / associazioni mantello nazionali dei Comuni delle città e delle regioni di montagna

SSV	Schweizerischer Städteverband Union des villes suisses Unione delle città svizzere
SGV	Schweizerischer Gemeindeverband Union des Associations des Communes Suisses Associazione de Comuni Svizzeri

Gesamtschweizerische Dachverbände der Wirtschaft / associations faîtières de l'économie qui œuvrent au niveau national/ associazioni mantello nazionali dell'economia

economiesuisse	economiesuisse Verband der Schweizer Unternehmen Fédération des entreprises suisses Federazione delle imprese svizzere
sgv	Schweizerischer Gewerbeverband (sgv) Union suisse des arts et métiers (usam) Unione svizzera delle arti e mestieri (usam)

Andere Teilnehmer / Autres participants / Altri partecipanti

CP	Centre Patronal (CP)
SGA-ASPE	Schweizerische Gesellschaft für Aussenpolitik Association suisse de politique étrangère Associazione svizzera di politica estera