

**16.456****Parlamentarische Initiative****SPK-SR.****Kündigung und Änderung****von Staatsverträgen.****Verteilung der Zuständigkeiten****Initiative parlementaire****CIP-CE.****Désignation et modification****des traités internationaux.****Répartition des compétences***Erstrat – Premier Conseil***CHRONOLOGIE**

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 11.09.18 (ERSTRAT - PREMIER CONSEIL)

**Präsidentin** (Keller-Sutter Karin, Präsidentin): Wir führen eine allgemeine Eintretensdiskussion über die Vorschläge 1 und 2, werden dann aber zuerst die Vorlage 2 beraten.

**AB 2018 S 622 / BO 2018 E 622**

**Caroni** Andrea (RL, AR), für die Kommission: Bisweilen debattieren wir in diesem Rat, wer denn zum Abschluss von völkerrechtlichen Verträgen zuständig sei, also namentlich über das Staatsvertragsreferendum. Manchmal debattieren wir darüber, was denn mit laufenden Verträgen geschehen solle, ob die einzuhaltenden seien oder nicht, zum Beispiel bald wieder an der Urne. Heute debattieren wir den dritten Aspekt solcher Verträge, nämlich die staatspolitisch brisante Frage, wer denn eigentlich für die Kündigung solcher Verträge zuständig sei.

Diese Frage tauchte im Januar 2016 mehr oder weniger zufällig bei uns in der Kommission auf. Wir informierten uns über die Position des Bundesrates hierzu. Der Bundesrat beschied uns, nach seiner Einschätzung sei er umfassend für die Kündigung von völkerrechtlichen Verträgen zuständig. Das hat er auch schon früher in Stellungnahmen zu Vorstößen so gesagt – anders war es im frühen Bundesstaat.

In Ihrer Kommission löste dies etwas Verwunderung aus. Es schien und scheint uns nicht logisch zu sein, dass der Bundesrat alleine befugt sein soll, Verträge zu kündigen, wenn doch zum Abschluss je nach Bedeutung meistens Parlament und/oder Volk und Stände zustimmen und mitbestimmen können. Unser Ziel war und ist es, hier einen Parallelismus festzulegen.

So lancierten wir im August 2016 eine Kommissionsinitiative, um die Sache zu klären. Wir erhielten die Zustimmung der Schwesterkommission, machten einen Entwurf zuhanden der Vernehmlassung, verabschiedeten diesen dann am 18. Mai dieses Jahres mit 11 zu 0 Stimmen bei 1 Enthaltung und haben den Text am 23. August dann so bereinigt, wie Sie ihn nun vor sich haben.

Unser Ziel ist es, einen Parallelismus der Zuständigkeiten zu schaffen, auch als *Actus contrarius* bekannt: Die Zuständigkeit für Änderung und Kündigung soll gleich beurteilt werden wie die für den Abschluss. Das kann man auf zwei Arten machen: entweder strikt formal, indem man sagt, es sei immer derselbe zuständig, wie zum Beispiel bei der Gesetzgebung. Da ist der Gesetzgeber, das Parlament, immer auch für die Änderung, die Kündigung oder besser gesagt Aufhebung zuständig. Oder man macht es auf eine materielle Art, indem man sagt: Es ist nicht automatisch immer das gleiche Organ, das erlässt, aufhebt und ändert, sondern man beurteilt die Zuständigkeit einfach nach einem gleichen Kriterium, nämlich nach der Bedeutung des Aktes. Das bietet sich im Völkerrecht an. Da haben wir in einem Vertrag ganz viel Wichtiges und auch ganz viel Unwichtiges, weil es im Völkerrecht keine Verordnungen gibt, in die man das Unwichtige auslagern könnte. So wäre es



ein Unsinn, bei völkerrechtlichen Verträgen für jede noch so geringfügige Änderung, die im Landesrecht eine Verordnungsänderung wäre, das höchstlegitimierte Organ zu bemühen.

So haben wir einen materiellen Parallelismus gewählt. Das heißt namentlich, dass der Bundesrat auch Verträge von beschränkter Bedeutung selber ändern und kündigen kann, wie er sie ja auch abschliessen kann. Meistens wird das zusammenfallen; da kommt es nicht so darauf an, welche Art des Parallelismus man wählt. Es kann aber auch auseinanderfallen. So kann ein Vertrag zum Beispiel beim Abschluss wichtig sein und seine Bedeutung über die Zeit verlieren.

Diesen Grundsatz des materiellen Parallelismus – ich versuche diesen Begriff nun zum letzten Mal zu verwenden – haben wir in Artikel 24 ParlG und in Artikel 7a RVOG festgehalten. Dann haben wir es noch ausgeschmückt mit Änderungen zur vorläufigen Änderung und zur dringlichen Kündigung und das Ganze in die Vernehmlassung geschickt. Die meisten Vernehmlassungsteilnehmer waren einverstanden bis begeistert. Auch der Bundesrat zeigte sich inhaltlich unserer Meinung, mit einer Nuance, die es aber doch in sich hat. Der Bundesrat beantragt nämlich, vorab mit einem Entwurf 2 eine Verfassungsänderung herzustellen.

Namens Ihrer einstimmigen Kommission bitte ich Sie, natürlich auf unseren eigenen Entwurf 1 einzutreten, nicht jedoch auf den bundesrätlichen Entwurf 2 zur Verfassungsänderung. Hierzu meine kurzen Ausführungen: Eine Verfassungsänderung ist in den Augen Ihrer einstimmigen Kommission überflüssig. Für uns ist nämlich klar, dass dieser materielle Parallelismus schon heute gilt. Der Bundesrat hat zuerst eingewandt, er habe ein verfassungsrechtliches Gewohnheitsrecht zum Kündigen. Wir haben ihn dann gebeten, uns doch bitte die dafür nötige langanhaltende Praxis zu belegen. Diese braucht es nämlich für Gewohnheitsrecht. Wir bekamen keinen einzigen Fall aufgezeigt und kamen zum Schluss, dass es keine langandauernde Praxis gibt. Es gibt nur die langandauernde Behauptung einer Praxis.

Es kommt hinzu, dass der Bundesrat 1996 im Rahmen der Totalrevision der Bundesverfassung einen Antrag gestellt hatte, es sei ihm im Rahmen der Revision der Volksrechte eine verfassungsunmittelbare Kündigungskompetenz zu gewähren, und das Parlament sie ihm damals nicht gegeben hat. Spätestens damit wäre ein solches Gewohnheitsrecht absorbiert gewesen. Die Argumentation des Bundesrates schien uns auch deshalb nicht konsequent, weil er im Bericht "40 Jahre EMRK-Beitritt der Schweiz: Erfahrungen und Perspektiven" selber geschrieben hatte, die EMRK sei so bedeutungsvoll, dass er diese dann schon nicht alleine kündigen könnte, obwohl er an sich für alles zuständig wäre. Auch aus der Bundesverfassung, zum Beispiel aus Artikel 184 Absatz 1, ergibt sich für uns keine solche Kompetenz.

Nachdem wir nun also – ich sage es etwas direkt – diese bundesrätliche Anmassung einer Kündigungskompetenz demaskiert hatten, machte die Exekutive verdankenswerterweise einen Schritt auf uns zu und beharrte nicht mehr auf dieser aus unserer Sicht imaginären Kompetenz. Fortan liess es der Bundesrat offen, wer denn nach heutigem Recht zuständig sei. Er hielt aber dennoch an einer Verfassungsänderung fest, um es wenigstens transparent zu machen, wer zuständig sei.

Wir sind der Meinung, dass auch aus diesem Grund eine Verfassungsänderung nicht nötig sei, denn die Kompetenzregelung ergibt sich bereits aus der heutigen Bundesverfassung. Ich nehme das Beispiel Gesetzgebung: Da sagen die Artikel 163 und folgende der Verfassung, das Parlament sei für den Erlass zuständig. Nirgends steht, dass wir auch für die Änderung und Aufhebung von Gesetzen zuständig seien, und dennoch ist es allen klar. Ähnlich ist es bei Organisationen der kollektiven Sicherheit: Da steht, dass das obligatorische Referendum beim Beitritt zu solchen Organisationen gelte. Aber ich glaube, niemand käme auf die Idee, dass der Bundesrat deshalb selbstständig den Uno-Austritt anordnen könnte, nachdem Volk und Stände den Uno-Beitritt beschlossen haben. Auch sonst spricht die Verfassung meistens einfach von den Verträgen und sagt nicht, dass für den Abschluss nur das Parlament oder Volk und Stände zuständig seien.

Aus all diesen Gründen sieht Ihre Kommission einstimmig keinen Grund, die Verfassung zu ändern, sei es zur Kompetenzverschiebung oder zur Stärkung der Transparenz. Wir schreiben einfach auf Gesetzesstufe etwas fest, das unserer Meinung nach gemäss Verfassung nämlich heute schon gilt, quasi als etwas Verfassungsleseanhang für den Bundesrat.

Mein Fazit zur Verfassungsfrage: Man muss die Verfassung erstens nicht anpassen, mit dem Argument, dass dem Bundesrat eine Kompetenz weggenommen würde, weil er diese Kompetenz heute schon nicht hat. Zweitens muss man sie nicht anpassen, um das transparent zu machen, denn außer dem Bundesrat ist das schon heute fast allen klar.

In diesem Sinne bitte ich Sie, auf die Vorlage 1 einzutreten, nicht aber auf die Vorlage 2.

**Minder** Thomas (V, SH): Bei der Behandlung der Motion Caroni 15.3557, "Obligatorisches Referendum für völkerrechtliche Verträge mit verfassungsmässigem Charakter", vor ein paar Jahren habe ich in der SPK, Sie haben es gehört, nebenbei die Frage in die Runde geworfen, wer denn eigentlich zuständig sei, völker-



rechtliche Verträge zu ändern oder zu kündigen. Die Antwort der Verwaltung erfolgte prompt, und sie hat uns erstaunt. Der Bundesrat sei seit jeher zuständig für die Kündigung und Änderung völkerrechtlicher Verträge, egal, wie wichtig diese auch seien. Diese Antwort war natürlich brisant.

AB 2018 S 623 / BO 2018 E 623

Im Kontext der Selbstbestimmungs-Initiative wird immer wieder behauptet, die Initiative gefährde beispielsweise die EMRK. Dieser Vertrag und noch Hunderte weitere fielen quasi automatisch dahin, wenn man die Selbstbestimmungs-Initiative annehmen würde. Auch wenn nicht anzunehmen ist, dass der Bundesrat heute oder morgen die EMRK kündigen will, obwohl dies, wir haben es gehört, in seiner Kompetenz läge, ist es dennoch sonderbar, dass gerade einmal vier Bundesräte reichen würden, um diese Kündigung vorzunehmen. Die SPK will das klarstellen. Spätestens seit der neuen Bundesverfassung von 1999 könne nicht mehr davon ausgegangen werden, dass diese Kompetenz dem Bundesrat obliege. Das EJPD wiederum hielt in einem Schreiben an seiner Sichtweise fest.

Um diesen Kompetenzkonflikt – ich nenne es mal so – ein für alle Mal zu beseitigen, schlagen wir von der SPK vor, im Parlamentsgesetz und im Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz klarzustellen, dass ein Parallelismus für den Abschluss und für die Kündigung von internationalen Verträgen gelten soll. Es ist eigentlich simpel: Wenn der Bundesrat alleine für den Abschluss zuständig ist, so soll er es auch weiterhin für die Kündigung bleiben; wenn aber das Parlament die Ratifizierung bestätigen muss – was der Normalfall ist –, so soll das Parlament zukünftig auch für die Kündigung zuständig sein. Das Gleiche gilt für das Staatsvertragsreferendum: Wenn das Volk fakultativ oder obligatorisch zuständig ist für den Vertragsabschluss, so muss es auch angerufen werden, wenn die Kündigung desselben Vertrages gewünscht wird.

In der öffentlichen Vernehmlassung hat denn auch eine klare Mehrheit der Kantone und der Parteien unserer Vorlage zugestimmt.

Nach Umsetzung dieser Initiative müsste künftig die Kündigung von Staatsverträgen eine höhere Hürde nehmen, dies, weil gegebenenfalls der Kündigungsbeschluss an die Bundesversammlung gehen würde und weil dieser Kündigungsbeschluss womöglich auch noch dem fakultativen oder obligatorischen Referendum unterstellt wäre und damit eine Volksabstimmung über diese Frage anberaumt werden müsste. Dies kann jedoch grundsätzlich nie falsch sein, weil es für mehr Demokratie und Legitimation sorgt.

Wichtig ist in diesem Zusammenhang Folgendes. Ich greife hier der Detailberatung vor, was Artikel 7a Absatz 1bis betrifft, bei dem wir eine Präzisierung eingefügt haben. Hier haben wir – ich nehme es vorweg – eine Minderheit Stöckli, welche diesen Absatz streichen möchte. Die Mehrheit, zu welcher auch ich gehöre, möchte klarstellen, dass es einen bestimmten Fall gibt, in welchem der Bundesrat die Kündigung von Verträgen ausnahmsweise nicht der Bundesversammlung unterbreiten muss. Dies ist dann der Fall, wenn bereits eine Verfassungsbestimmung die Kündigung vorschreibt. Diese Konstellation kann im Nachgang zu einer angenommenen Volksinitiative auftreten. Angenommen, eine Volksinitiative verlangt explizit, dass etwaige widersprechende Staatsverträge zu kündigen sind, so muss dies der Bundesrat auch so ausführen; dann erübrigt sich ein Gang ins Parlament. Zu unterstreichen ist hingegen auch, dass dieser Kündigungsauftag explizit und klar sein muss, wie der Bericht der SPK festhält. Ist dies nicht der Fall und verlangt eine Volksinitiative die Kündigung von Völkerrecht also nur als Option, so käme neu das normale Verfahren via Parlament zum Zug. Vor ein paar Wochen hat schliesslich auch der Bundesrat Bericht zu dieser Vorlage erstattet und darin einige Änderungen beantragt. Er ist der Ansicht – wir haben es gehört –, dass hier eine tatsächliche Kompetenzverschiebung vom Bundesrat zum Parlament durchgeführt wird und es daher einer Verfassungsänderung bedarf. Wie erwähnt, die SPK sieht das anders. Es geht um eine Präzisierung, um eine Klarstellung. Unseres Erachtens darf der Bundesrat schon heute nicht selbstständig Kündigungen von Verträgen vornehmen, die wir, das Parlament, einmal abgesegnet haben. Diese Vorlage stellt eigentlich bloss eine Klarstellung dar, die es leider nur deshalb braucht, weil der Bundesrat sich uneinsichtig zeigt und die Kündigung von Staatsverträgen nicht der Bundesversammlung überlassen möchte. Dies ist der Grund, weshalb es keine Verfassungsänderung braucht. Auf die Vorlage 2 soll daher nicht eingetreten werden.

Bezüglich der Vorlage 1 bitte ich Sie, den Mehrheitsanträgen zuzustimmen.

**Stöckli Hans (S, BE):** Zum ersten Mal kam ich mit dieser Problematik in Kontakt, als ich im Bericht "40 Jahre EMRK-Beitritt der Schweiz: Erfahrungen und Perspektiven" auf Seite 406 zur Fragestellung, wer für die Kündigung der EMRK zuständig sei, gelesen habe: "In ihrem Gutachten vom 14. Juni 2006 betreffend die 'Zuständigkeit der Verwaltungseinheiten für den Abschluss und die Auflösung internationaler Vereinbarungen. Recht und Praxis in der Schweiz' gehen die Direktion für Völkerrecht und das Bundesamt für Justiz gestützt auf Artikel 184 Absatz 1 BV von der grundsätzlichen Zuständigkeit des Bundesrates zur Kündigung internationaler



Verträge aus." Der Bundesrat ging also, gestützt auf dieses Gutachten, davon aus, dass er auch für die Auflösung von Verträgen zuständig sei. Er hat dann, wie der Berichterstatter bereits dargelegt hat, selbst etwas Schwierigkeiten bekommen mit dieser grossen Kompetenz und hat ausserdem geschrieben: "Unabhängig davon, wie man diese Entwicklung bewertet, scheint eine Kündigung der EMRK ohne Einbezug des Parlaments heute nicht mehr denkbar." Er hat also ob seines eigenen Mutes kalte Füsse bekommen und weiter geschrieben: "Was den Umfang dieses Einbezuges betrifft, so sollte gemäss einem Teil der Lehre das Parlament bei einer Kündigung von solcher Tragweite nicht nur informiert oder konsultiert, sondern es sollte ihm die Möglichkeit gegeben werden, sich diesbezüglich für einen referendumspflichtigen Bundesbeschluss zu entscheiden, da es sich um eine Kündigung von ausserordentlicher politischer Tragweite handelt." Daraus hat sich für mich klar die Notwendigkeit ergeben, diese Frage unabhängig von einer konkreten Fragestellung zu regeln, weil selbst der Bundesrat nicht mehr so sicher war, ob ihm diese Kompetenz tatsächlich zusteht.

Kühn, es ist schon ausgeführt worden, hat der Bundesrat dieses Recht zuerst als verfassungsrechtliches Gewohnheitsrecht dargelegt, hat aber bis jetzt die objektive Voraussetzung nicht beweisen und darlegen können. Die "longa consuetudo" wurde nicht dargelegt. Und auch das subjektive Element der "opinio iuris sive necessitatis", also die Überzeugung, dass die Rechtmässigkeit gegeben ist und der allgemeinen Rechtslehre entspricht, konnte der Bundesrat nicht darlegen. Deshalb ist es richtig, wenn man dieses Gewohnheitsrecht ad acta legt, nachdem es ja auch gar nie einen konkreten Anwendungsfall gegeben hat.

Jetzt stellt sich die Frage, ob die Verfassung geändert werden muss oder nicht. Der Bundesrat sagt Ja, aus zwei Gründen: einerseits, weil es um eine Kompetenzverschiebung geht – er begründet seine Kompetenz mit Artikel 184 Absatz 1 der Bundesverfassung –, andererseits, weil es einen Ausbau der Volksrechte gäbe.

Ich bin überzeugt, Frau Bundesrätin, dass beide Argumente nicht zutreffend sind. Einerseits ist die Kompetenzfrage heute nicht explizit geregelt, und wir gehen davon aus, dass die Kompetenz gemäss der materiellen Parallelität dem Parlament und dem Volk zukommt. Andererseits, weil nach dieser Überlegung nach den Prinzipien des Actus contrarius bereits heute das Volk für die Auflösung zuständig ist, wenn die Voraussetzungen erfüllt sind, so, wie dies ja in anderen Bereichen, bei Gesetzen, aber auch bei Verfassungsänderungen, auch gilt: Wer für den Abschluss eines Vertrages zuständig ist, der ist auch zuständig für seine Änderung oder Aufhebung. Dementsprechend ist es für mich klar, dass wir diese Präzisierung ohne Verfassungsänderung machen müssen. Auch in der Vernehmlassung haben zwei Drittel der Teilnehmenden – leider nicht mein Kanton – die Notwendigkeit einer Verfassungsrevision nicht bejaht.

Dementsprechend bitte ich Sie, auf die Vorlage 1 betreffend die gesetzlichen Veränderungen einzutreten und auf die Vorlage 2 nicht einzutreten, weil die Notwendigkeit einer Verfassungsrevision nicht gegeben ist. Ich werde dann in der Detailberatung noch auf meinen Minderheitsantrag zu sprechen kommen.

AB 2018 S 624 / BO 2018 E 624

**Sommaruga** Simonetta, Bundesrätin: Bevor wir über diese Kompetenzfragen sprechen, möchte ich doch nochmals in Erinnerung rufen, worum es hier im Wesentlichen geht. Es geht um internationale Verträge. Verträge sind das wahrscheinlich wichtigste Mittel, um rechtliche Beziehungen zu gestalten. Darin sind wir uns einig. Wir sind uns auch einig, dass dies sowohl für Private als auch für Staaten gilt. So, wie Private ihre Privatautonomie nutzen, um in eigenem Interesse mit anderen Abmachungen zu treffen, so schliessen eben Staaten in Ausübung ihrer Souveränität Staatsverträge. Solche Staatsverträge begleiten uns täglich. Ein international funktionierender Mobilfunk wäre ohne staatsvertragliche Koordination undenkbar. Oder denken Sie an den Luftverkehr: Wenn wir in ein Flugzeug steigen, dann vertrauen wir darauf, dass wir ein ganzes Geflecht von internationalen Abkommen haben, die den Verkehr im Luftraum regeln und gewährleisten, dass wir am geplanten Ort sicher landen können.

Schliesslich möchte ich auch die internationalisierte Wirtschaft erwähnen: Die Schweiz ist existenziell darauf angewiesen, dass wir unsere Regeln grenzüberschreitend in einem stabilen Rahmen festlegen können und Rechtssicherheit haben. Ich denke exemplarisch an die WTO, die Welthandelsorganisation. Dabei handelt es sich immer um Verträge, die ein Staat souverän abgeschlossen hat.

Bevor wir uns vertraglich binden, überlegen wir uns das gut. Wir haben in der Schweiz einen differenzierteren Mechanismus, wie Staatsverträge in unserem direktdemokratischen System abgeschlossen werden. Ich spreche hier auch vom Staatsvertragsreferendum, das über Jahrzehnte ausgebaut worden ist und, das kann man sagen, im internationalen Vergleich seinesgleichen sucht. Staatsverträge können nämlich erst ratifiziert werden, wenn sie ein Verfahren durchlaufen haben, das bei uns auch für den Erlass von Landesrecht zur Anwendung kommt.

Eine weitere Perfektionierung ist ja gegenwärtig in der Vernehmlassung, nämlich mit der Motion Caroni 15.3557,



die verlangt, dass das bisher ungeschriebene Recht bzw. die bisher ungeschriebene Praxis, wonach Staatsverträge mit Verfassungsgehalt dem obligatorischen Referendum unterliegen, ausdrücklich in die Verfassung geschrieben werden soll. So viel zum Abschluss von Verträgen.

Verträge sind aber nicht immer für die Ewigkeit geschaffen, die Interessenlage kann sich ändern. Man kann vielleicht Verpflichtungen, die man einmal eingegangen ist, als nicht mehr sinnvoll anschauen. Deshalb ist es wichtig, dass wir uns zum Beispiel in einem bestimmten Fall von einer rechtlichen Abmachung auch wieder lösen und Verträge kündigen können.

Eine Kündigung und ihre Konsequenzen können aber eine ebenso grosse Bedeutung haben, wie wenn man einen Vertrag eingeht. Das muss auch wohlüberlegt sein. Auch hier sehen wir die Parallelen zu unseren Erfahrungen als Private. Niemand kündigt einen Arbeitsvertrag nur deshalb, weil er am Sommernachmittag einfach lieber ins Schwimmbad als zur Arbeit geht. Das sind Dinge, die wir uns gut überlegen. Auch bei Meinungsverschiedenheiten am Arbeitsplatz ist es nicht automatisch so, dass man einfach immer, wenn man mit dem Vorgesetzten nicht einverstanden ist, noch am gleichen Tag den Arbeitsvertrag kündigt. Bevor wir eine Kündigung aussprechen, wägen wir eben die Vor- und die Nachteile sorgfältig ab und überlegen uns auch, welche Alternativen in Zukunft infrage kommen.

Genau das Gleiche gilt auch für Staatsverträge. Staatsverträge können gekündigt werden. Dies soll aber auch nicht aus einer momentanen Stimmung heraus geschehen, etwa, weil zum Beispiel ein Gericht einen Entscheid gefällt hat, an dem wir keine Freude haben, oder wegen irgendwelcher Mechanismen, die uns eine Kündigung quasi als automatische Konsequenz aufdrängen. Wir brauchen ein eigenständiges, demokratisches Verfahren mit einer offenen Willensbildung, das der Tragweite eines solchen Entscheides, eben einer Kündigung, auch Rechnung trägt.

Früher ging man davon aus, dass die Kündigung eines Vertrags eigentlich einfach einen Abbau von Verbindlichkeiten, also sozusagen eine Entlastung, bedeutet: Ich kündige, folglich bin ich automatisch auch entlastet. Diese Betrachtungsweise greift aus Sicht des Bundesrates zu kurz. Deshalb begrüßt er die parlamentarische Initiative Ihrer Staatspolitischen Kommission. Sie will ja bekanntlich, dass bei einer Kündigung das gleiche Verfahren und grundsätzlich auch die gleichen Zuständigkeiten wie für einen Vertragsabschluss gelten. Hat eine Kündigung wichtige Auswirkungen auf die Schweiz und ihre Bevölkerung, dann soll sie künftig nach dem Grundsatz des materiellen Parallelismus durch das Parlament genehmigt und dann auch dem Referendum unterstellt werden. Ich denke, das ist sachgerecht und erlaubt es, dass wir Kündigungen von Staatsverträgen auch wohlüberlegt und in Anwendung unserer bewährten direktdemokratischen Verfahren aussprechen.

So weit, so gut. Ich glaube, darüber besteht auch Einigkeit. Sie haben jetzt aber gehört – verschiedene Sprecher und Sprecherinnen haben es zum Ausdruck gebracht –, dass es zwischen Bundesrat und Parlament offenbar eine unterschiedliche Auffassung über die heutige Situation gibt. Ich denke, deshalb ist es ja auch wichtig, dass wir jetzt Klarheit schaffen. Ich höre von Ihnen, jemand habe da kalte Füsse bekommen oder der eine habe den anderen demaskiert. Ich stelle einfach fest, dass wir hier Klarheit schaffen sollten. Es gibt offenbar unterschiedliche Vorstellungen, übrigens nicht nur zwischen Ihrer Staatspolitischen Kommission und dem Bundesrat, sondern auch in der Lehre. Schauen Sie sich mal in der Lehre um. Da ist man sich eben auch nicht einig.

Deshalb ist es wichtig, dass sich Bundesrat und Kommissionen in Zukunft darüber einig sind, wer für die Genehmigung eines Vertrags zuständig ist. Das gleiche Gremium, das für die Genehmigung zuständig ist, soll dann auch über die Kündigung entscheiden.

Eine Differenz besteht in Bezug auf die Frage, wo wir dies regeln sollen. Der Bundesrat ist der Meinung, man sollte die Kündigungszuständigkeit in der Bundesverfassung festhalten. Damit würden wir auch grösstmögliche Transparenz schaffen. Wenn Sie heute in der Bundesverfassung "Kündigung" suchen, dann finden Sie dieses Wort nicht. Es steht zumindest nicht dort, wo Sie es suchen. Deshalb ist der Bundesrat der Meinung, es wäre gut, wenn man das in der Bundesverfassung explizit so im Wortlaut nachlesen könnte. Ihre Kommission möchte die Zuständigkeitsklärung auf Gesetzesstufe vornehmen. Noch einmal: Beide Positionen sind legitim, die Lehre ist sich hier nicht einig. Umso besser, dass wir oder jetzt Sie diese Klarheit schaffen. Ich glaube, das ist wichtig. Wenn wir uns über die Bedeutung von Staatsverträgen einig sind – darüber werden wir in den nächsten Wochen und Monaten intensiv diskutieren –, muss klar sein, dass in Zukunft die gleiche Instanz für die Kündigung zuständig ist, die auch für die Genehmigung des Vertrages zuständig ist.

In diesem Sinn bitte ich Sie, auf die Vorlage einzutreten. Wir haben später bei der Gesetzesberatung im Detail noch verschiedene Fragen anzuschauen. Ich werde mich dann in der Detailberatung noch äussern.



## 2. Bundesbeschluss über die Zuständigkeiten für die Kündigung völkerrechtlicher Verträge 2. Arrêté fédéral sur les compétences en matière de dénonciation des traités internationaux

*Antrag der Kommission*  
Nichteintreten

*Proposition de la commission*  
Ne pas entrer en matière

**Präsidentin** (Keller-Sutter Karin, Präsidentin): Der Bundesrat beantragt Eintreten.

*Abstimmung – Vote*  
Für Eintreten ... 4 Stimmen  
Dagegen ... 34 Stimmen  
(2 Enthaltungen)

AB 2018 S 625 / BO 2018 E 625

## 1. Bundesgesetz über die Zuständigkeiten für den Abschluss, die Änderung und die Kündigung völkerrechtlicher Verträge 1. Loi fédérale sur les compétences en matière de conclusion, de modification et de dénonciation des traités internationaux

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

*Detailberatung – Discussion par article*

**Titel und Ingress; Ziff. I Einleitung; Ziff. 1 Art. 24 Abs. 2, 3**  
*Antrag der Kommission: BBI*

**Titre et préambule; ch. I introduction; ch. 1 art. 24 al. 2, 3**  
*Proposition de la commission: FF*

*Angenommen – Adopté*

**Ziff. 1 Art. 152 Abs. 3bis, 3ter**  
*Antrag der Kommission: BBI*  
*Antrag des Bundesrates: BBI*

*Neuer Antrag der Kommission*  
*Abs. 3ter*  
Zustimmung zum Entwurf SPK-SR

**Ch. 1 art. 152 al. 3bis, 3ter**  
*Proposition de la commission: FF*  
*Proposition du Conseil fédéral: FF*

*Nouvelle proposition de la commission*  
*Al. 3ter*  
Adhérer au projet CIP-CE

**Caroni** Andrea (RL, AR), für die Kommission: Diese Bestimmungen betreffen die vorläufige Anwendung von völkerrechtlichen Verträgen, und diese Bestimmungen haben wir jetzt sinngemäss ergänzt um die vorläufige Änderung und ihr Pendant, die dringliche Kündigung. Das ist inhaltlich so weit unbestritten.



Im Zuge dieser Anpassung haben wir aber den Wortlaut noch etwas klarer gefasst. Heute heisst es ja, dass der Bundesrat, wenn die zuständigen Kommissionen der Räte opponieren, auf eine vorläufige Anwendung "verzichtet". Gemeint ist aber nicht ein freiwilliger Verzicht des Bundesrates, sondern ein obligatorischer Verzicht. Für so etwas gibt es bessere Ausdrücke, denn verzichten kann man nach unserer Meinung nur auf etwas, was einem an sich zusteht. Wenn aber beide Kommissionen ihr Veto aussprechen, steht dem Bundesrat diese vorläufige Anwendung gar nicht mehr zu. Die aktuelle Formulierung "verzichtet" ist also etwas schönfärberisch, so, wie wenn ein Mafiaboss, während er Ihnen die Pistole an die Schläfe hält, Sie höflich dazu einlädt, auf Ihr Portemonnaie zu verzichten – Sie können gar nicht anders.

Wir wollen das nun etwas klarer fassen und sagen, dass der Bundesrat nach übereinstimmendem Veto der Kommissionen nicht mehr eigenständig handeln darf.

Der Bundesrat wendet nun ein, damit würde man den Kommissionen eine Aufgabe zuhalten, die ihnen nicht zukommt, nämlich die der Rechtsetzung, was gemäss Verfassung nicht zulässig wäre. Die Rechtsetzung im Bereich des Völkerrechts erfolgt aber durch die Ratifikation oder den Kündigungsakt. Das ist jeweils ein Akt des Bundesrates. Die vorgängige Genehmigung durch die Kommission ist keine Rechtsetzung, daher haben wir hier kein Problem mit der Verfassung. Zudem haben auch die Vertreter des Bundesrates in der Kommission selber gesagt, dass sie schon die heutige Formulierung "verzichtet" als Zwang betrachten. Man könne sich nicht vorstellen, sich über dieses Veto hinwegzusetzen. Diese Vetokraft der Kommissionen entspricht schliesslich auch noch dem Willen des historischen Gesetzgebers. Vielleicht freut es Herrn Stöckli, wenn wir ihn hier als historischen Gesetzgeber ganz direkt fragen. Er sagte nämlich seinerzeit in diesem Rat: "Wenn beide Kommissionen dieses Veto unterstützen, ist die Bedingung nicht erfüllt, damit der Bundesrat eine vorläufige Anwendung beschliessen kann." (AB 2013 S 1018)

Ich lade Sie also namens Ihrer Kommission, die das mit 6 zu 2 Stimmen bei 2 Enthaltungen beschloss, ein, das Kind beim Namen zu nennen und unsere klarere Formulierung zu wählen.

**Sommaruga** Simonetta, Bundesrätin: Einige von Ihnen erinnern sich vielleicht noch an die Diskussion, die zur Formulierung geführt hat, wie es bei der vorläufigen Anwendung von völkerrechtlichen Verträgen funktionieren soll. Ich war damals auch Ratsmitglied in diesem Saal. Man hat hart miteinander diskutiert. Die heutige Formulierung, die der Bundesrat Ihnen jetzt auch beantragt und die er eben nicht ändern möchte, war ein harternungener Kompromiss zwischen Bundesrat und Parlament.

Warum hat man damals so entschieden? Man hat gesagt, dass bei der vorläufigen Anwendung der Bundesrat die beiden zuständigen Kommissionen konsultieren muss – das macht der Bundesrat heute jeweils –, und wenn beide Kommissionen eine vorläufige Anwendung ablehnen, dann verzichtet der Bundesrat auf die Anwendung. Das heisst, der Bundesrat hat die Entscheidkompetenz.

Ihre Formulierung bewirkt eine neue Kompetenz der Kommissionen, indem sie sagt, dass der Bundesrat, wenn die Kommissionen sich gegen eine vorläufige Anwendung stellen, diese Verträge nicht vorläufig anwenden darf. Ich erinnere mich sehr gut an die Diskussion. Es war damals sehr wichtig – wir können sagen, das sei reine Rhetorik, ein bisschen Haarspaltere –, dass es klar bleiben muss, dass die Kommissionen eine Aufsichts-, aber keine Entscheidkompetenz haben. Deshalb – Sie können eben sagen, das sei Rhetorik – hat man gesagt, dass damit die Pistole an der Schläfe des Bundesrates liegt, aber es immer noch der Bundesrat ist, der entscheidet. Er entscheidet, nicht die Kommissionen. Denn wenn der Bundesrat entscheidet, auf die vorläufige Anwendung zu verzichten, und es ereignet sich eine Katastrophe, sag ich jetzt mal, irgendetwas passiert, dann übernehmen diese Kommissionen keine Verantwortung. Es ist rechtlich gar nicht möglich, den Kommissionen irgendeine Verantwortung für ihren Entscheid zu überbinden. Das heisst, der Bundesrat bleibt in der Verantwortung. Er verzichtet, weil er die Entscheide der Kommissionen zur Kenntnis nimmt. Aber es ist immer noch der Bundesrat, der entscheidet. Ich bitte Sie, sich das einfach nochmals gut zu überlegen.

Nochmals: Einige von Ihnen erinnern sich vielleicht daran, wie man seinerzeit gerungen hat und warum man eben gesagt hat, dass diese Verlagerung der Kompetenz auf zwei Kommissionen gar nicht möglich ist. Diese haben keine Verantwortung, Sie können die Kommissionsmitglieder für solche Entscheide nicht in die Verantwortung ziehen – und diese Entscheide können unter Umständen von grösster Tragweite sein. Sie erinnern sich, es ging damals um das Abkommen mit den USA im Steuerstreit.

Die Bestimmung, die der Bundesrat jetzt vertritt und an der festzuhalten ich Sie bitte, ist am 1. Mai 2015 in Kraft getreten. Sie müssten mir schon auch noch sagen, was sich in der Zwischenzeit an den Gründen geändert hat – falls Sie eben die Kommissionsprotokolle oder das Amtliche Bulletin jener Beratungen nachgelesen haben –, die zu diesem Entscheid geführt haben. Dann müssten Sie mich schon noch davon überzeugen, dass sich in der Zwischenzeit etwas so geändert hat, dass Sie diese Bestimmung ändern wollen. Sie wurde – noch einmal – damals aufgrund jenes klaren Beispiels vom Parlament so beschlossen. Es ging damals ziemlich hart zu



und her. Jetzt, ein paar wenige Jahre später, wollen Sie das wieder ändern.

Schauen Sie, Sie können schon sagen, in der Materie ändere ja nichts, es werde nicht angewendet. Aber ich glaube, es ist wichtig, dass wir in diesem Rechtsstaat auch im Verhältnis zwischen den Institutionen ganz klar festhalten, wer welche Kompetenzen, wer auch welche Verantwortungen hat.

In diesem Sinne bitte ich Sie, hier den Bundesrat zu unterstützen, auch in dem Sinne, dass wir eine solche Bestimmung, die erst vor so kurzer Zeit in Kraft getreten ist, jetzt nicht schon wieder ändern. Das ändert – noch einmal – nichts

AB 2018 S 626 / BO 2018 E 626

am Grundanliegen, das wir ja teilen. Sie haben jetzt entschieden, Sie wollen das auch nicht in der Verfassung klären. Ich kann damit leben, aber hier bitte ich Sie, sich das noch einmal gut zu überlegen.

**Caroni** Andrea (RL, AR), für die Kommission: Es tut mir leid, aber ich muss hier nochmals kurz replizieren. Aus meiner Sicht nehmen wir keine Änderung vor. Ich habe ja das Zitat des damaligen Sprechers Stöckli vor-gelesen: Es war schon damals die Meinung, dass mit einem doppelten Veto der Kommissionen der Bundesrat die vorläufige Anwendung nicht beschliessen darf. Wir haben es in der Kommission auch so verstanden, dass er es bei einem doppelten Veto nie machen würde. Insofern ist das doppelte Veto der Kommissionen heute schon ein Verbot, und damit ist auch die Zuständigkeit klar geregelt.

**Stöckli** Hans (S, BE): Tatsächlich war ich damals auch hier im Saal, an diesem Pult. Wir haben – ich mag mich noch gut daran erinnern – diese Kompromisslösung in langen, langen Verhandlungen gefunden. Ich bin aber überzeugt, Frau Bundesrätin, dass die Version, die jetzt von der Mehrheit der SPK-SR – es gibt dazu keinen Minderheitsantrag – vorliegt, kaum eine Änderung der Rechtslage bringt. Das Vetorecht ist das Gleiche wie in der Fassung der heute geltenden Gesetzgebung, es ist nur in der Formulierung verändert. Die politische Verantwortung wird nicht verändert. Die gesetzgebende Kompetenz wird auch nicht verändert, weil die Kommissionen selbstverständlich keine eigene Kompetenz zum Abschluss irgendwelcher Verträge oder zur Gesetzgebung haben. Sie haben aber ein Vetorecht bei der ganz konkreten Fragestellung, ob eben eine vorläufige Anwendung oder dringliche Kündigung erfolgen soll. Dementsprechend glaube ich, dass die vorliegende Version höchstens eine klärende, aber nicht eine verändernde Wirkung hat. Ich hätte sie nicht gebracht, aber bekämpfe sie auch nicht.

**Präsidentin** (Keller-Sutter Karin, Präsidentin): Ich bitte Sie, nach der Stellungnahme der Frau Bundesrätin jeweils nicht noch einmal eine breite Diskussion zu führen.

**Cramer** Robert (G, GE): Je ne pense pas que Madame la conseillère fédérale Sommaruga m'en voudra trop, parce que c'est pour soutenir sa position que je prends la parole. C'est pour dire à cette assemblée que j'ai beaucoup de compréhension pour la position du Conseil fédéral, et ce pour deux raisons.

Premièrement, je considère qu'il relève des attributions d'un exécutif de pouvoir prendre des décisions d'urgence. Certains d'entre nous ont siégé dans des Conseils d'Etat, les gouvernements de nos cantons: il peut arriver des situations qui se produisent en dehors des sessions du parlement cantonal et qui exigent une décision urgente.

C'est exactement cette réserve qui a été prévue dans l'avis du Conseil fédéral et que notre commission n'a pas voulu reprendre. Je trouve cela regrettable. Je pense que, institutionnellement, il est souhaitable que les situations d'urgence soient régies par le gouvernement, et il est préférable que les textes de loi le permettent plutôt que l'on doive tirer cette prérogative de je ne sais quelle interprétation.

Deuxièmement, pour avoir participé au précédent débat que nous avons eu en 2014, je confirme qu'à l'époque on n'avait pas voulu changer les attributions et la distribution des compétences entre le Conseil fédéral et l'Assemblée fédérale. Nous avions simplement voulu régler la question des compétences des commissions. A partir de là, avec le texte qui est proposé ici, c'est véritablement un changement de compétence auquel on assiste, et ce n'est pas un changement de compétence très heureux.

Mais ce sont surtout les situations d'urgence qui me préoccupent. En ce sens, je suivrai en tout cas la position du Conseil fédéral.

**Eberle** Roland (V, TG): Mit dem Risiko, auch gerügt zu werden: Ich denke, die Frau Bundesrätin hat es verdient, auch eine deutschsprachige Unterstützung ihres Antrages zu spüren. Ich glaube, wir tun gut daran, wenn wir die Verantwortungen klar behalten und wenn wir diese nicht teilen. Geteilte Verantwortungen sind Gift in jedem System, in einer Unternehmung sind sie Gift, und sie sind auch in der Politik Gift. Wir wollen klare Entscheide.



Wir wollen auch wissen, wer was zu verantworten hat, sonst zerflattert das Ganze.  
Ich teile die Auffassung des Bundesrates und auch meines Vorredners. Bleiben wir in dieser Sache sauber, und teilen wir die Verantwortung nicht!

*Abs. 3ter – Al. 3ter*

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag des Bundesrates ... 26 Stimmen  
Für den neuen Antrag der Kommission ... 14 Stimmen  
(0 Enthaltungen)

*Übrige Bestimmungen angenommen*  
*Les autres dispositions sont adoptées*

**Ziff. 2 Art. 7a Titel, Abs. 1, 1bis, 2–4**

*Antrag der Kommission: BBI*  
*Antrag des Bundesrates: BBI*

*Neuer Antrag der Mehrheit*

*Abs. 1*  
Zustimmung zum Antrag des Bundesrates  
*Abs. 1bis*  
Zustimmung zum Entwurf SPK-SR

*Neuer Antrag der Minderheit*

(Stöckli, Bruderer Wyss, Comte, Cramer, Lombardi)  
*Abs. 1bis*  
Zustimmung zum Antrag des Bundesrates

**Ch. 2 art. 7a titre, al. 1, 1bis, 2–4**

*Proposition de la commission: FF*  
*Proposition du Conseil fédéral: FF*

*Nouvelle proposition de la majorité*

*Al. 1*  
Adhérer à la proposition du Conseil fédéral  
*Al. 1bis*  
Adhérer au projet CIP-CE

*Nouvelle proposition de la minorité*

(Stöckli, Bruderer Wyss, Comte, Cramer, Lombardi)  
*Al. 1bis*  
Adhérer à la proposition du Conseil fédéral

**Caroni** Andrea (RL, AR), für die Kommission: Bei Absatz 1 ist Ihre Kommission von sich aus dem Bundesrat gefolgt, mit 8 zu 1 Stimmen bei 2 Enthaltungen. Es geht um die redaktionelle Klarstellung derjenigen Fälle, in denen andere Texte, Gesetze oder Verträge den Bundesrat zum Abschluss ermächtigen. Diese Ermächtigung soll auch die Ermächtigung zur Änderung oder Kündigung implizit mitmeinen, damit man das nicht jedes Mal schreiben muss. Solche Delegationen im Einzelfall weichen vom Grundsatz der Kompetenzverteilung nach materieller Wichtigkeit ab. Sie sind aber im Einzelfall so gewollt. Sie müssen auch für die Änderung und Kündigung gelten, aber, das ist natürlich wichtig, immer nur im Rahmen dieses Gesetzes.

Mit der Änderung in Absatz 1bis nehmen wir ein Anliegen aus der Vernehmlassung auf, das von einer grossen Partei eingebracht wurde. Wir wollen hiermit sicherstellen, dass der Verfassunggeber jederzeit durch klare, das heisst direkt anwendbare Anweisungen eine abweichende Zuständigkeit, namentlich zur Kündigung, festlegen kann. Wird also eine Initiative angenommen, die unmittelbar anwendbar sagt, dass ein Vertrag gekündigt werden muss, so gilt das nach dieser Regel. Dies wäre, um aktuelle Beispiele kurz Revue passieren zu lassen, im Fall der Annahme der sogenannten Begrenzungs-Initiative der Fall. Anders wäre es zum Beispiel im Fall



## AB 2018 S 627 / BO 2018 E 627

der Annahme der sogenannten Selbstbestimmungs-Initiative, die fordert, dass Verträge nötigenfalls zu kündigen seien, ohne auch klar zu sagen, wer zuständig ist. Die Beurteilung der Notwendigkeit einer Kündigung lässt in diesem zweiten Beispiel Ermessensspielraum offen, der nicht dem Bundesrat überlassen werden darf. Diese Frage müsste dann durch die Bundesversammlung oder gar das Volk über ein Referendum beantwortet werden. Also, anders gesagt: Mit dieser Regel hat der Verfassunggeber das letzte Wort, wenn er einen klaren Auftrag erteilt.

Für die Minderheit und den Bundesrat ist das so selbstverständlich, dass man das nicht extra sagen sollte, um nicht Verwirrung zu stiften. Mit 6 zu 5 Stimmen beschloss aber Ihre Kommission aufgrund der politischen Bedeutung dieser Fragen, hier eine klare Ansage zu machen, unbeschadet dessen, dass der Verfassunggeber selbstverständlich ohnehin ganz allgemein frühere Gesetze übersteuern kann.

Ich bitte Sie im Namen der Kommissionsmehrheit, diese Bestimmung hier drin zu lassen.

**Stöckli Hans (S, BE):** Der Sprecher der Mehrheit hat meine Argumentation bereits dargelegt: Wenn eine Verfassungsnorm direkt anwendbar ist, ist sie direkt anwendbar und muss nicht noch in einem Gesetz eine zusätzliche Ermächtigungsnorm bekommen, damit sie direkt anwendbar ist. Das Prinzip der direkten Anwendbarkeit von Verfassungsbestimmungen besteht darin, dass sie direkt anwendbar sind. Das Problem ist: Wenn man diese Norm ins Gesetz nimmt, führt das zu Schwierigkeiten, weil sie eben nicht so klar ist. Beispielsweise steht, dass der Bundesrat völkerrechtliche Verträge kündigen muss, auch wenn die Verfassungsnorm den Bundesrat nicht ausdrücklich bestimmt hat oder wenn gewisse Alternativen zur Kündigung vorhanden sind.

Das Schlimmste an dieser Vorschrift ist aber, dass sie ohne Notwendigkeit eine Hierarchisierung der Kollisionsnormen bringt. Lieber Kollege Caroni, was bedeutet das dann für die anderen direkt anwendbaren Verfassungsnormen, die nicht die gleiche gesetzliche Vollzugsgrundlage haben, um direkt anwendbar zu sein? Heisst das, dass die direkt anwendbaren Normen, die nicht die Kündigung von Verträgen beinhalten, dann nicht mehr direkt anwendbar sind? Das ist die Problematik.

Es wäre klug, wenn man Absatz 1bis nicht aufnehmen würde – umso mehr, als dieser Text nicht in einer Vernehmlassung war und die Juristerei sich mit dieser Praxis nicht genügend hat auseinandersetzen können.

**Föhn Peter (V, SZ):** Es kann ja nicht so falsch gemeint sein, Herr Stöckli, wenn man Absatz 1bis aufnimmt. Denn in der Maisitzung der SPK war diese Bestimmung bereits drin, und die Gesamtabstimmung hat ein einstimmiges Resultat ergeben. Es war ein einstimmiges Resultat, im Wissen um diesen Artikel, der besagt, dass der Bundesrat selbstständig kündigt, sofern die Bundesverfassung diese Kündigung vorschreibt. Das ist gar nichts anderes als eine klare, unmissverständliche Formulierung respektive ein klarer Auftrag. Es ist ein klarer Auftrag, dass höherrangige Organe die Kündigung von Staatsverträgen vorschreiben sollen oder eben die Kündigung auch vorschreiben können, und zwar von solchen Verträgen, die von nachgeordneten Organen abgeschlossen worden sind.

Namentlich geht es mir darum, dass der Bundesrat und/oder auch das Parlament zu einer Kündigung verpflichtet werden, sofern zum Beispiel eine angenommene Volksinitiative explizit eine Kündigung verlangt. Gleichermaßen könnte respektive müsste auch für einen Beschluss der Bundesversammlung gelten. Ich will nämlich eine Gesetzgebung mit möglichst wenig Interpretationsspielraum. Wie allüberall sind auch in diesem Haus Aufträge eins zu eins umzusetzen oder sollten eben eins zu eins umgesetzt werden. Aber momentan laufen wir bekanntlich Gefahr, dass mit Verweis auf eine völkerrechtsfreundliche Umsetzung eine Vorlage überhaupt nicht oder nur teilweise umgesetzt wird. Das Schlagwort Rechtssicherheit ist in aller Munde. Also, leben wir auch danach!

Herr Stöckli, der direkten Anwendbarkeit hat man bis anhin eben nicht immer nachgelebt. Und Frau Bundesrätin, Sie sagten beim Eintreten, dass wir Klarheit schaffen wollen und jetzt mit diesem Gesetz auch Klarheit schaffen sollen. Also, machen wir das mit der Aufnahme dieses Absatzes 1bis. Wir beruhigen damit nicht nur die Gemüter, wir setzen damit klare Leitplanken und würden, Frau Bundesrätin, definitiv Klarheit schaffen. Ich danke Ihnen für die Zustimmung zum Antrag der Mehrheit.

**Sommaruga Simonetta, Bundesrätin:** Es ist in der Tat so: Dieser Absatz 1bis in Artikel 7a ist eine absolute Selbstverständlichkeit. Ich kann mir nicht vorstellen, dass irgendjemand dem widersprechen würde. Die Frage ist, ob Sie, wenn Sie beginnen, absolute Selbstverständlichkeiten ins Gesetz zu schreiben, damit immer Klarheit schaffen. Das kennen wir sonst aus dem Leben. Dann sagen Sie: "Jetzt haben wir das geregelt!", obwohl eigentlich alle davon ausgingen, dass das Geregelte selbstverständlich sei.

Es stellt sich jetzt folgendes Problem: Wenn Sie eine andere direkt anwendbare Verfassungsbestimmung ha-



ben, keine Kündigung, aber vielleicht einen anderen Auftrag an den Bundesrat, dann sagen Sie, es stehe nirgendwo im Gesetz, dass der Bundesrat das jetzt selbstständig machen müsse. Dann hat man plötzlich ein Ungleichgewicht. Da bin ich dann nicht mehr so sicher, ob Sie damit wirklich Klarheit geschaffen haben. Das ist ein bisschen das Problem; das ist vielleicht auch dann der Fall, wenn Sie ins Gesetz schreiben, was in der Verfassung gilt.

Normalerweise machen wir ja das Umgekehrte: Wir schreiben etwas in die Verfassung und leiten daraus das Gesetz ab. Aber hier sagen Sie, dass im Gesetz stehen soll, dass der Bundesrat das machen muss, was in der Verfassung steht. Ich habe den Eindruck, dass das sicher gut gemeint ist und Sie hier mal deutsch und deutlich sagen wollten, dass der Bundesrat, wenn in der Verfassung oder in einer Volksinitiative steht, er müsse jetzt diesen Vertrag kündigen, nicht noch zuerst Sie fragen kommt oder eine Botschaft schreiben kann, sondern das einfach tun muss. Das erreichen Sie damit. Das ist aber eine Selbstverständlichkeit.

Aber noch einmal: Wenn eine andere Volksinitiative angenommen wird, die auch eine direkt anwendbare Bestimmung hat, wird man Ihnen auch sagen, dass es nirgends im Gesetz stehe, dass der Bundesrat das einfach selbstständig tun müsse. Wahrscheinlich hat der Gesetzgeber gesagt, dass man trotzdem zuerst eine Botschaft machen und doch noch das Parlament begrüssen muss. Sie schaffen hier eine Hierarchie, die Sie wahrscheinlich nicht gewollt haben. Deshalb komme ich zum Schluss, dass Sie mit diesem Zusatz nicht Klarheit schaffen, sondern eine Hierarchie. Unter Umständen werden Sie in einer anderen wichtigen Frage – im Moment sind Sie jetzt ganz auf die Kündigung fokussiert – plötzlich merken, dass Sie hier eigentlich das Gegenteil von Klarheit geschaffen haben.

Aber noch einmal: Das, was hier steht – das möchte ich schon bestätigen –, ist unbestritten, eine absolute Selbstverständlichkeit. Wenn wir hier sagen, dass wir das streichen würden, dann ist das nicht eine materielle Streichung, sondern wir sagen das nur deswegen, um hier nicht Hierarchien zu schaffen, die in anderen Fällen Unklarheit schaffen werden.

*Abs. 1, 1bis – Al. 1, 1bis*

**Abstimmung – Vote**

Für den neuen Antrag der Mehrheit ... 21 Stimmen

Für den neuen Antrag der Minderheit ... 17 Stimmen

(1 Enthaltung)

*Übrige Bestimmungen angenommen*

*Les autres dispositions sont adoptées*

**Ziff. 2 Art. 7b Abs. 1, 1bis**

*Antrag der Kommission: BBI*

*Antrag des Bundesrates: BBI*

AB 2018 S 628 / BO 2018 E 628

*Neuer Antrag der Kommission*

*Abs. 1bis*

*Zustimmung zum Entwurf SPK-SR*

**Ch. 2 art. 7b al. 1, 1bis**

*Proposition de la commission: FF*

*Proposition du Conseil fédéral: FF*

*Nouvelle proposition de la commission*

*Al. 1bis*

*Adhérer au projet CIP-CE*



## AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Herbstsession 2018 • Zweite Sitzung • 11.09.18 • 08h15 • 16.456  
Conseil des Etats • Session d'automne 2018 • Deuxième séance • 11.09.18 • 08h15 • 16.456



*Abs. 1bis – Al. 1bis*

*Angenommen gemäss neuem Antrag der Kommission  
Adopté selon la nouvelle proposition de la commission*

*Übrige Bestimmungen angenommen  
Les autres dispositions sont adoptées*

### **Ziff. 2 Art. 7bbis**

*Antrag der Kommission: BBI  
Antrag des Bundesrates: BBI*

*Neuer Antrag der Kommission*

*Abs. 2*

*Zustimmung zum Entwurf SPK-SR*

### **Ch. 2 art. 7bbis**

*Proposition de la commission: FF  
Proposition du Conseil fédéral: FF*

*Nouvelle proposition de la commission*

*Al. 2*

*Adhérer au projet CIP-CE*

*Abs. 2 – Al. 2*

*Angenommen gemäss neuem Antrag der Kommission  
Adopté selon la nouvelle proposition de la commission*

*Übrige Bestimmungen angenommen  
Les autres dispositions sont adoptées*

### **Ziff. 2 Art. 48a**

*Antrag der Kommission: BBI  
Antrag des Bundesrates: BBI*

*Neuer Antrag der Kommission*

*Abs. 1*

*Zustimmung zum Antrag des Bundesrates*

### **Ch. 2 art. 48a**

*Proposition de la commission: FF  
Proposition du Conseil fédéral: FF*

*Nouvelle proposition de la commission*

*Al. 1*

*Adhérer à la proposition du Conseil fédéral*

**Caroni** Andrea (RL, AR), für die Kommission: Ihre Kommission schliesst sich hier einstimmig dem Bundesrat an. Das weniger, um auf einem harmonischen Schlusston zu enden, sondern schlicht deshalb, weil wir vergessen haben, die Kündigung zu erwähnen. So ist sie drin.

*Abs. 1 – Al. 1*

*Angenommen gemäss neuem Antrag der Kommission  
Adopté selon la nouvelle proposition de la commission*

*Übrige Bestimmungen angenommen  
Les autres dispositions sont adoptées*



## AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Herbstsession 2018 • Zweite Sitzung • 11.09.18 • 08h15 • 16.456  
Conseil des Etats • Session d'automne 2018 • Deuxième séance • 11.09.18 • 08h15 • 16.456



### Ziff. 3 Art. 2 Bst. b

*Antrag der Kommission: BBI*

### Ch. 3 art. 2 let. b

*Proposition de la commission: FF*

*Angenommen – Adopté*

### Ziff. II

*Antrag der Kommission: BBI*

*Antrag des Bundesrates: BBI*

*Neuer Antrag der Kommission*

*Abs. 1bis*

*Streichen*

### Ch. II

*Proposition de la commission: FF*

*Proposition du Conseil fédéral: FF*

*Nouvelle proposition de la commission*

*Al. 1bis*

*Biffer*

*Abs. 1bis – Al. 1bis*

*Angenommen gemäss neuem Antrag der Kommission*

*Adopté selon la nouvelle proposition de la commission*

*Übrige Bestimmungen angenommen*

*Les autres dispositions sont adoptées*

*Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble*

(namentlich – nominatif; 16.456/2548)

Für Annahme des Entwurfes ... 34 Stimmen

Dagegen ... 4 Stimmen

(0 Enthaltungen)