



16.456

**Parlamentarische Initiative
SPK-SR.
Kündigung und Änderung
von Staatsverträgen.
Verteilung der Zuständigkeiten**

**Initiative parlementaire
CIP-CE.
Dénonciation et modification
des traités internationaux.
Répartition des compétences**

Zweitrat – Deuxième Conseil

CHRONOLOGIE

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 11.09.18 (ERSTRAT - PREMIER CONSEIL)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 13.06.19 (ZWEITRAT - DEUXIÈME CONSEIL)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 21.06.19 (SCHLUSSABSTIMMUNG - VOTE FINAL)
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 21.06.19 (SCHLUSSABSTIMMUNG - VOTE FINAL)

Romano Marco (C, TI), per la commissione: La Commissione delle istituzioni politiche ha trattato questo progetto di legge scaturito da un'iniziativa parlamentare dell'omologa commissione degli Stati lo scorso 23 maggio. In precedenza avevamo dato il nostro consenso unanime nell'ambito della prima fase: la necessità di chiarire questo vuoto legislativo è data. Il Consiglio degli Stati ha approvato questa modifica l'11 settembre 2018.

Si tratta di chiarire nella legge – e non anche nella Costituzione come proposto dal Consiglio federale – chi è competente per la denuncia di trattati conclusi in virtù del diritto internazionale. La vostra commissione, all'unanimità, ritiene che la competenza di denunciare un trattato debba, per parallelismo materiale, essere disciplinata analogamente a quella di concludere un trattato. Chi approva e modifica, deve anche eventualmente denunciare. Il meccanismo è quello dell'*actus contrarius*: chi è responsabile di un'azione, è responsabile anche del suo contrario.

Ad oggi la questione di chi sia competente per la denuncia di trattati internazionali non ha avuto in pratica mai importanza: non si sono realizzate situazioni specifiche. Tuttavia, nell'ambito di discussioni parlamentari relative a iniziative popolari, penso ad esempio all'iniziativa "contro l'immigrazione di massa" votata il 9 febbraio 2014 dal popolo svizzero, non è sempre stato chiaro chi avrebbe dovuto denunciare gli accordi toccati, nel caso di accettazione dell'iniziativa.

L'Assemblea federale non può e non vuole lasciare al Consiglio federale la competenza esclusiva di valutare la questione e in seguito di decidere, senza il coinvolgimento di chi ha partecipato all'approvazione. Analogamente alle disposizioni concernenti la conclusione di trattati internazionali, tocca quindi al Parlamento e, nel caso di un referendum, al popolo procedere alla valutazione di denunciare o meno un accordo internazionale vigente. La regolamentazione deve essere parallela: chi ha la legittimità e la responsabilità per approvare, deve poter modificare e se necessario anche denunciare un accordo. È un approccio lineare e corretto che rafforza la legittimità democratica degli accordi internazionali. La modifica prevede anche una regola per la denuncia urgente e chiarisce che nel caso la Costituzione prescriva specificatamente chi è competente, questo debba valere.

La commissione ha analizzato il paragramma e si allinea all'unanimità alla formulazione del Consiglio degli Stati nell'ambito delle modifiche di legge di cui nell'allegato 2. La commissione condivide inoltre il parere del Consiglio degli Stati secondo cui tali competenze derivano già oggi dal diritto costituzionale vigente e di conseguenza propone con 21 voti contro 1 di non entrare in materia nella modifica costituzionale supplementare





proposta nell'allegato 1. Quest'ultima non è necessaria, poiché la Costituzione disciplina già chiaramente le competenze in questo ambito. La vostra approvazione della proposta della commissione, senza divergenze con quanto scaturito dalla trattazione al Consiglio degli Stati, permetterebbe di portare il progetto già in votazione finale.

Steinemann Barbara (V, ZH), für die Kommission: Mit der Vorlage 16.456 liegt eine breitunterstützte Neuregelung vor Ihnen, allerdings zu einem Problem, das bisher so noch in keinem Fall konkret aufgetaucht ist.

Die Schweiz tritt internationalen Organisationen bei, sie unterzeichnet internationale Abkommen. Wir stehen wie jedes weltoffene, gutvernetzte Land mit Verträgen mit anderen Staaten vorzugsweise auf gleicher Augenhöhe im regen Austausch. Doch nicht jeder Vertrag besteht auf ewig, ist auf lange Zeit sinnvoll und in unserem Interesse. Dann stellt sich die Frage nach einer Änderung oder gar einer Kündigung. Das führt uns zur Frage, wer in welchem Fall die Kompetenz dazu hat.

Eine klare Regelung dieser Frage sucht man in unseren Erlassen bis heute vergeblich. Unsere Schwesterkommission, die SPK-SR, wies den Bundesrat an, diese Frage zu klären. Die Antwort des Bundesrates hat dann doch eher überrascht: Er erklärt sich alleine für alle Fälle zuständig. Der Bundesrat macht geltend, die Bundesverfassung weise ihm die alleinige Zuständigkeit für die Kündigung und die Änderung von Abkommen auf internationaler Ebene zu.

Diese Verfassungsinterpretation vermögen die beiden Staatspolitischen Kommissionen nicht zu teilen und schlagen Ihnen hiermit vor, diese umstrittene Frage durch das Gesetz positivrechtlich zu beantworten. Im Mindesten soll die Kündigung und Änderung wichtiger Verträge mit grosser Tragweite in die Kompetenz der Bundesversammlung oder gar der Stimmbürger gehören. Die bisherige Auslegung von Artikel 184 Absatz 1 der Bundesverfassung, wonach der Bundesrat grundsätzlich eine selbstständige Kompetenz zur Kündigung aller völkerrechtlichen Verträge besitzt, soll damit aufgegeben werden.

Der Ständerat hat in der letzten Herbstsession, 2018, die vorliegende Fassung beschlossen, die Ihre SPK nun auch Ihnen, dem Nationalrat, zur Annahme beantragt. Neu soll ein sogenannter materieller Parallelismus gelten, das heisst, dass nicht in jedem Falle dasjenige Organ, das schon zum Abschluss eines Vertrages berechtigt war, auch für dessen Änderung und Kündigung zuständig sein soll. Der Grad der Wichtigkeit, die Relevanz und die Auswirkungen eines internationalen Übereinkommens können sich im Laufe der Zeit ändern. Je höher die Wichtigkeitsstufe, desto eher ist das Parlament oder gar das Volk für die Änderung oder die Kündigung zuständig.

Die neue Regelung soll mit Blick auf eine Abänderung und Kündigung dazu führen, dass ein völkerrechtlicher Vertrag, der einst von der Bundesversammlung genehmigt wurde und im Laufe der Zeit an Bedeutung verloren hat oder gar obsolet wurde, nach wie vor vom Bundesrat selbstständig gekündigt werden kann. Umgekehrt können bei völkerrechtlichen Verträgen, deren Abschluss einst der Bundesrat vollzogen hat, neu Parlament oder Volk für Kündigung und Änderung zuständig sein.

Unabhängig vom bisher eher theoretisch gebliebenen Problem empfiehlt es sich, eine potenziell derart wichtige Frage

AB 2019 N 1027 / BO 2019 N 1027

klar zu regeln. Es ist für die Legitimität politischer Entscheide von grosser Bedeutung, dass die Regeln vor dem Spiel und nicht während des Spiels festgelegt werden.

Glättli Balthasar (G, ZH): Vorab dies zur Klarstellung: Die Grünen – auch die Grünen, und die Grünen vielleicht mehr als jede andere Partei hier – sind dafür, den materiellen Parallelismus einzuführen. Wir sind so stark dafür, dass wir finden, diese wichtige Änderung, diese wichtige Klarstellung brauche es auch in der Verfassung. Wir haben zu Recht in der Verfassung festgehalten, dass der Abschluss von völkerrechtlichen Verträgen oder der Beitritt zu internationalen Organisationen die Interessen der Schweizer Bevölkerung so stark betreffen können, dass wir mit einer Regelung klären müssen, wie die Schweizer Stimmberechtigten, sei es mit obligatorischem oder mit fakultativem Referendum, mitentscheiden können. Wenn das für den Abschluss von völkerrechtlichen Verträgen in der Verfassung so klar festgehalten ist, meine ich, meinen die Grünen, meint auch der Bundesrat, dann müsste das auch für die Kündigung ebenso klar in der Verfassung festgehalten sein. Es kommt hinzu, dass der Bundesrat sich ja bisher auf die Position gestellt hat, dass ihm aufgrund von Artikel 184 Absatz 1 der Bundesverfassung eben die Kompetenz für die Kündigung zukommt. Es ist also in unserem Interesse, und es ist im Interesse der direkten Demokratie, unser anderes Rechtsverständnis auch in der Verfassung festzuhalten.

Nun kann man sagen – das ist die Argumentation der Mehrheit Ihrer Kommission, und es ist die Argumentation



des Ständerates –, das ergebe sich ja gewissermassen von selbst. Derjenige, der die Kompetenz hat, einen Vertrag abzuschliessen, ist der Gleiche, der auch die Kompetenz hat, diesen Vertrag wieder zu kündigen.

Dagegen, meine ich, gibt es zwei Hauptargumente:

Das erste Argument ist, dass man sich darauf bezieht und sagt, es sei ja in der Verfassung nicht vom Abschluss von Verträgen, sondern nur von Verträgen die Rede. Da meine ich: Okay, das kann ich sogar zugeben. Wenn man nur von Verträgen spricht, dann könnte man sagen: Okay, das meint sowohl den Abschluss als auch die Kündigung. Aber auch hier meine ich, es sollte doch so sein, wenn es um Volksrechte geht – um Volksrechte! –, dass jemand ohne juristisches Studium und ohne Studium irgendwelcher Verhandlungsunterlagen in diesem Parlament einfach unsere Verfassung nehmen und dort sehen kann, welche Rechte sie, welche Rechte er, welche Rechte die Stimmberechtigten in diesem Land haben.

Das zweite Argument aber finde ich dann doch noch etwas problematischer. Beim obligatorischen Referendum in Artikel 140 Absatz 1 Buchstabe b geht es ja nicht einfach nur um Verträge, sondern dort heisst es ganz konkret: Der Beitritt zu Organisationen für kollektive Sicherheit oder supranationale Gemeinschaften – der Beitritt! – unterliegt dem obligatorischen Referendum. Wie die Mehrheit der Kommission, wie die Mehrheit des Ständerates – entgegen der Einsicht von Bundesrat und Grünen – dazu kommen können, dass mit Beitritt auch Austritt gemeint sei, das erschliesst sich mir dann definitiv nicht mehr.

Wir haben keine inhaltliche Differenz, wir sind alle für die gleiche Regelung. Auch wenn der Antrag meiner Minderheit und des Bundesrates abgelehnt wird, ist die Gesetzeslage materiell die gleiche.

Die Frage, die sich hier stellt, und damit schliesse ich, lautet: Wollen Sie zwar in diesem Land darüber abstimmen, ob man Kuhhörner mit einer Subvention belohnt oder nicht, aber nicht darüber, dass man eine wichtige, eine wesentliche, eine zentrale Erweiterung der Volksrechte in unserer Verfassung auch klar festhält? Ich hoffe, dass wenigstens von derjenigen Seite, auf der man sich immer als die grössten Vertreter der Volksrechte darstellt, sich noch ein paar von der olivgrünen zur mittelgrünen Position bewegen können.

Marti Samira (S, BL): Mit dieser Kommissionsinitiative will die SPK-SR die Zuständigkeit für die Kündigung von Staatsverträgen regeln und dabei den Grundsatz festschreiben, dass dasjenige Bundesorgan, welches den Staatsvertrag abgeschlossen hat, auch für die Kündigung und für allfällige Änderungen des Staatsvertrags zuständig sein muss. Die gesetzlichen Grundlagen zu haben, um diese Frage unabhängig von einem konkreten Fall generell zu regeln, ist aus Sicht der SP-Fraktion begrüssenswert.

Nachdem der Bundesrat für sich beansprucht, er sei alleine für die Kündigung von allen Staatsverträgen zuständig, orientieren sich die Staatspolitischen Kommissionen und der Ständerat am Grundsatz des Parallelismus. Die SP-Fraktion unterstützt dies und unterstützt somit auch das Eintreten auf die Vorlage 1. Eigentlich schreibt der vorliegende Gesetzentwurf fest, was eigentlich der gesunde Menschenverstand impliziert: Wer für den Abschluss eines Vertrages verantwortlich ist, ist dies auch bei der Kündigung des entsprechenden Vertrages.

Die SP-Fraktion wird indes nicht auf die Vorlage 2 eintreten, denn wir sind der Meinung, dass es keine Verfassungsänderung braucht, wie dies der Bundesrat vertritt. Bereits heute ist der Bundesrat nämlich nicht alleine für den Abschluss von Staatsverträgen verantwortlich, und dasselbe soll für die entsprechenden Kündigungen, unabhängig von Artikel 184 Absatz 1 der Bundesverfassung, gelten. Der Bundesrat bezieht sich in seinen Überlegungen auf ein Gewohnheitsrecht, das jedoch nicht mit einer bestehenden ständigen Praxis unterlegt werden konnte.

Die SP-Fraktion wird deshalb auf die Vorlage 1 eintreten, allerdings bei der Vorlage 2 auf Eintreten verzichten.

Rochat Fernandez Nicolas (S, VD): Le groupe socialiste entrera en matière sur le projet de la Commission des institutions politiques du Conseil des Etats concernant la répartition des compétences en matière de dénonciation et modification de traités internationaux.

En effet, la situation a changé par rapport aux décennies antérieures où les traités internationaux dénoncés l'étaient en raison de leur échéance ou de leur obsolescence. Aujourd'hui, une clarification de la répartition des compétences sur cette question se justifie dans la mesure où plusieurs initiatives soumises au peuple ces dernières années auraient pu avoir pour conséquence directe la modification ou la dénonciation de traités internationaux d'importance. Partant, une clarification s'impose pour garantir ne serait-ce que la légitimité des décisions politiques. Au demeurant, le Conseil fédéral ne saurait désormais être la seule autorité compétente pour dénoncer des traités d'importance compte tenu de la partie considérable de l'ordre juridique se composant de traités qui fondent des droits et des obligations individuelles.

En ce qui concerne la base constitutionnelle, le groupe socialiste suit l'avis de la majorité de la commission, soit que la base constitutionnelle actuelle déterminant la compétence de conclure un traité doit également



s'appliquer par analogie à la dénonciation et à la modification d'un traité donné. En d'autres termes, principe du parallélisme des compétences oblige, le groupe socialiste est d'avis que la répartition des compétences en ce qui concerne la dénonciation des traités ne doit pas nécessairement être inscrite dans notre texte fondamental. Par ailleurs, la Constitution contient d'autres compétences dont l'acte contraire est implicite.

Le groupe socialiste entrera en matière sur le projet de la commission du Conseil des Etats et non sur la modification constitutionnelle proposée par le Conseil fédéral.

Enfin, précisons encore que la répartition des compétences pour la modification d'un traité international, a contrario d'une règle de droit interne, sera définie en fonction de l'importance de la matière concernée, et non en fonction de l'autorité ayant approuvé le traité concerné.

Pour toutes ces raisons, le groupe socialiste suivra la majorité de la Commission des institutions politiques et vous invite à en faire de même.

Brunner Hansjörg (RL, TG): Die parlamentarische Initiative will die Zuständigkeit bei Abschlüssen, Änderungen und Kündigungen von völkerrechtlichen Verträgen klarer regeln. In Zukunft soll das Parlament oder im Referendumsfall das Volk für die Kündigung eines völkerrechtlichen Vertrages von grosser Tragweite zuständig sein, wenn das Parlament oder

AB 2019 N 1028 / BO 2019 N 1028

das Volk schon für die Genehmigung zuständig war. Wir sprechen hier ja von einem sogenannten Parallelismus.

Die FDP-Liberale Fraktion unterstützt dieses Anliegen und misst dieser staatspolitischen Frage grosses Gewicht bei. Sie hat sich seit Beginn der Beratungen für die gesetzliche Verankerung des Grundsatzes des Actus contrarius eingesetzt. Dieser besagt, dass die Instanz, die für eine Handlung zuständig ist, auch für die gegenteilige Handlung zuständig sein soll. Es geht dabei nicht darum, die aussenpolitische Kompetenz des Bundesrates einzuschränken, sondern darum, die Regeln für die landesinterne Genehmigung respektive Kündigung zu spezifizieren.

Vor dem Hintergrund gewisser Volksinitiativen in der jüngeren Vergangenheit und bevorstehender Initiativen in der näheren Zukunft ist eine Klarstellung der Kompetenzen aktueller denn je. Auch wenn der Fall einer Kündigung eines Staatsvertrages infolge einer Volksinitiative in der Realität bisher nie eingetreten ist, sind wir der Meinung, dass wichtige Spielregeln vor dem Spiel geklärt werden sollten. Die neue Regelung schafft Rechtssicherheit, falls die Schweiz in Zukunft mit einer solchen Frage konfrontiert wird. Zudem stärkt die vorgeschlagene Änderung die Volksrechte bei der Behandlung von Staatsverträgen. Die Erhöhung der demokratischen Legitimation von staatspolitisch wichtigen Entscheiden ist aus unserer Sicht notwendig und begrüssenswert.

Die Frage, ob für die Klärung eine Verfassungsänderung erforderlich ist, beantworten wir klar mit Nein. Die FDP-Liberale Fraktion ist der Meinung, dass es keine Verfassungsänderung braucht, um das Anliegen adäquat umzusetzen. Die zuständige vorberatende Kommission hat diese staatsrechtliche Frage gewissenhaft geprüft und ist zum Ergebnis gekommen, dass keine Verfassungsänderung nötig ist. Diesem Verdikt schliessen wir uns an.

Die FDP-Liberale Fraktion empfiehlt Ihnen deshalb, der Mehrheit zu folgen und auf den Entwurf 2 nicht einzutreten. Beim Entwurf 1, das heisst beim Bundesgesetz, empfiehlt die FDP-Liberale Fraktion einzutreten und sodann jeweils der Mehrheit der Kommission zu folgen.

Humbel Ruth (C, AG): Die Frage, wer für die Kündigung von völkerrechtlich wichtigen Verträgen zuständig ist, hat bisher in der Praxis kaum eine Rolle gespielt, weil Kündigungen völkerrechtlicher Verträge selten sind und wichtige Verträge noch nie gekündigt worden sind. Aufgrund von Diskussionen um Volksinitiativen wurde in jüngster Zeit die Frage aufgeworfen, ob wichtige Verträge gekündigt werden müssen und wer dafür zuständig ist.

In der Stellungnahme zu einer Interpellation Schneider-Schneiter aus dem Jahr 2015 hat der Bundesrat die Meinung vertreten, dass die Bundesverfassung ihm die alleinige Kompetenz für die Kündigung von Verträgen zuweise. Die CVP-Fraktion beurteilt dies anders und geht mit der Staatspolitischen Kommission und dem Ständerat einig, dass gemäss dem Grundsatz des Actus contrarius für die Kündigung und Änderung von völkerrechtlichen Verträgen dieselben Zuständigkeiten wie für den Abschluss solcher Verträge gelten müssen. Es geht dabei nicht um eine Beschneidung der aussenpolitischen Zuständigkeit des Bundesrates. Es geht um das landesinterne Verfahren und um den Inhalt der Vertragsbestimmungen. Hat eine Kündigung oder Änderung wichtige Auswirkungen auf die Rechtsstellung der Schweiz und ihrer Bevölkerung, so bedarf sie der gleichen demokratischen Legitimation wie der Abschluss eines Vertrages.



Es ist daher richtig, diese Frage der Kündigung und Änderung wichtiger Verträge im Gesetz positivrechtlich klar zu regeln. Die CVP-Fraktion wird auf die Vorlage 1 eintreten und den Anträgen der Kommissionsmehrheit folgen.

Die zentrale Frage ist diejenige nach der Verfassungsgrundlage in der Vorlage 2. Der Bundesrat will die Artikel 140, 141, 166 und 184 der Bundesverfassung anpassen. Die CVP ist mit dem Ständerat und der klaren Kommissionsmehrheit der Ansicht, dass es diese Verfassungsänderungen nicht braucht. Im Bericht zum vorliegenden Bundesgesetz wird überzeugend begründet, dass es keine Verfassungsänderung braucht. Die Verfassungsgrundlage ist gegeben, und die Zuständigkeiten sind auf Gesetzesstufe zu klären. Die Bundesverfassung spricht nirgends davon, dass nur der Abschluss eines völkerrechtlichen Vertrages dem Parlament vorgelegt werden muss. Artikel 166 Absatz 2 der Bundesverfassung lautet wie folgt: "Sie" – die Bundesversammlung – "genehmigt die völkerrechtlichen Verträge; ausgenommen sind die Verträge, für deren Abschluss aufgrund von Gesetz oder völkerrechtlichem Vertrag der Bundesrat zuständig ist." Die Verfassungsbestimmungen sagen nichts darüber, dass das Parlament nur für den Abschluss, nicht aber für die Kündigung zuständig ist. Daraus ist zu schliessen, dass der Parallelismus der Zuständigkeiten gilt: Wer für den Abschluss völkerrechtlicher Verträge zuständig ist, ist es auch für eine Kündigung oder Änderung eines Vertrages.

Zusammenfassend: Die CVP-Fraktion wird der Kommissionsmehrheit und dem Ständerat folgen, auf die Vorlage 1 eintreten und auf die Vorlage 2 nicht eintreten.

Flach Beat (GL, AG): Auch die grünliberale Fraktion empfiehlt Ihnen, auf die Vorlage 1 einzutreten und auf die Vorlage 2 nicht einzutreten.

Zur Begründung: Die grünliberale Fraktion begrüsst es, dass die Zuständigkeit für die Kündigung und Änderung von Staatsverträgen geklärt wird. Um eine rasche Klärung zu erreichen, sind wir auch einverstanden, dass wir eine Gesetzesanpassung machen und dass auf eine Verfassungsänderung verzichtet wird. Die Zuständigkeit für die Änderung oder Kündigung eines völkerrechtlichen Vertrages ist nach inhaltlichen und nicht nach rein formalen oder formellen Kriterien festzulegen. Massgebend soll damit die Wichtigkeit der Änderung oder Kündigung sein.

Die grünliberale Fraktion beantragt auch, im Rahmen der Umsetzung der Motion Caroni 15.3557, "Obligatorisches Referendum für völkerrechtliche Verträge mit verfassungsmässigem Charakter", oder falls sich irgendwo sonst eine passende Gelegenheit ergibt, die Bundesverfassung im Einklang mit der vorliegenden Vorlage sprachlich zu bereinigen. Das reicht; denn Artikel 140 Absatz 1 Buchstabe b der Bundesverfassung schliesst es ja heute nicht aus, dass der Bundesrat entsprechende Anpassungen machen kann.

Bei Artikel 7a des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes beantragen wir Ihnen, der Minderheit Barrille zu folgen, sofern wir dann eingetreten sind, und darauf zu verzichten, dass der Bundesrat, wenn das die Bundesverfassung vorsieht, völkerrechtliche Verträge selbstständig kündigen kann. Wir sollten das Heft nicht einfach komplett aus der Hand geben. Wenn wir die Kündigung völkerrechtlicher Verträge dem Bundesrat in die Hand geben, dann braucht es nach Meinung der grünliberalen Fraktion tatsächlich vorgängig eine Verfassungsänderung. Ansonsten würde das Gesetz bei der Auslegung der heutigen Situation komplett genügen.

La presidente (Carobbio Guscetti Marina, presidente): Il gruppo dell'UDC sostiene la proposta della maggioranza.

Keller-Sutter Karin, Bundesrätin: Sie alle wissen es: Bevor wir uns vertraglich binden, überlegen wir uns das gut. Wir haben in der Schweiz differenzierte Mechanismen, die den Abschluss von Staatsverträgen in unser direktdemokratisches System einbetten. Ich spreche hier vom Staatsvertragsreferendum, das über Jahrzehnte ausgebaut wurde und im internationalen Vergleich seinesgleichen sucht. Staatsverträge können erst ratifiziert werden, wenn sie ein Verfahren durchlaufen haben, das bei uns auch beim Erlass von Landesrecht zur Anwendung kommt. Eine weitere Perfektionierung ist gegenwärtig in Ausarbeitung. Die von Ihnen angenommene Motion Caroni 15.3557 verlangt, dass die bisher ungeschriebene Praxis, wonach Staatsverträge mit Verfassungsgehalt dem obligatorischen Referendum unterliegen, nun ausdrücklich in der Verfassung festgeschrieben wird.

Verträge sind nicht für die Ewigkeit geschaffen, sondern entsprechen bestimmten Bedürfnissen, die sich wandeln können. Die Interessenlage kann sich ändern. Einmal eingegangene Verpflichtungen können sich im Laufe der Zeit als nicht mehr sinnvoll erweisen. Deshalb ist es wichtig, dass wir uns

AB 2019 N 1029 / BO 2019 N 1029

von rechtlichen Abmachungen auch lösen und Verträge auch kündigen können. Eine Kündigung und ihre Konsequenzen können aber ebenso grosse Bedeutung haben wie ein Vertragsabschluss.





Eine Kündigung muss deshalb wohlüberlegt und sachgerecht erfolgen. Bevor wir eine Kündigung aussprechen, wägen wir Vor- und Nachteile sorgfältig ab, überlegen uns, welche Alternativen infrage kommen. Gleiches gilt für Staatsverträge. Staatsverträge können gekündigt werden. Dies soll aber nicht aus einer momentanen Stimmung heraus geschehen. Wir brauchen ein eigenständiges demokratisches Verfahren mit einer offenen Willensbildung, das der Tragweite eines solchen Entscheids Rechnung trägt. Früher ging man davon aus, eine Kündigung bedeute nur einen Abbau von Verbindlichkeiten und der Bundesrat könne sie allein und in Eigenverantwortung aussprechen. Diese Betrachtungsweise greift auch aus Sicht des Bundesrates zu kurz.

Der Bundesrat hat am 15. August 2018 seine Stellungnahme zum Kommissionsbericht verabschiedet. Darin begrüsst der Bundesrat die Vorlage der SPK-SR, wonach die Kündigungszuständigkeit für völkerrechtliche Verträge neu geregelt werden soll. Inskünftig soll die Kündigung von völkerrechtlichen Verträgen nicht mehr in der grundsätzlichen Zuständigkeit des Bundesrates liegen. Die neue Regelung soll insbesondere sicherstellen, dass die Kündigung von völkerrechtlichen Verträgen, die im Zeitpunkt der Kündigung nicht von geringer Tragweite sind, der parlamentarischen Genehmigung unterstellt wird. Hat die Kündigung, mit anderen Worten, wichtige Auswirkungen auf die Schweiz und ihre Bevölkerung, so soll sie durch das Parlament genehmigt werden. Dieser Genehmigungsbeschluss soll je nach Tragweite der Kündigung dem fakultativen oder dem obligatorischen Referendum unterstellt werden.

Der Bundesrat unterstützt diese neue Zuständigkeitsregelung nach dem Grundsatz des sogenannten materiellen Parallelismus ausdrücklich. Der Bundesrat erachtet die mit der parlamentarischen Initiative vorgeschlagene Neuregelung der Kündigungszuständigkeit als verfassungswürdig. Er beantragt deshalb neben der Gesetzesänderung auch eine Verfassungsänderung. Darin liegt eine Differenz zur Kommissionsvorlage.

Erlauben Sie, dass ich Ihnen die Gründe für die Haltung des Bundesrates kurz darlege. Nicht nur der Abschluss, sondern auch die Kündigung von völkerrechtlichen Verträgen kann grosse Auswirkungen auf die Schweiz und ihre Bevölkerung haben. Dass die entsprechenden Kündigungsentscheide von einer genügenden demokratischen Legitimation getragen sind, dafür setzt sich der Bundesrat auch im Rahmen dieser Vorlage ein. Es gilt nun, diese Bedeutung der Regeln über die Kündigungszuständigkeit auch rechtlich abzubilden. Besitzen Regeln über die Abschlusszuständigkeit Verfassungsrang, soll Gleiches auch für die Regeln der Kündigungszuständigkeit gelten.

Die bisherige Kündigungszuständigkeit des Bundesrates wird aus einer Verfassungsnorm abgeleitet, nämlich aus Artikel 184 Absatz 1 der Bundesverfassung. Darin ist die Kompetenz des Bundesrates für die Besorgung der auswärtigen Angelegenheiten festgelegt. Die Auslegung soll mit der Neuregelung aufgegeben werden. Die Neuregelung und damit die Änderung einer langjährigen Praxis soll in der Verfassung verankert werden. Der Bundesrat beantragt Ihnen, die Zuständigkeitsordnung bei der Kündigung von Staatsverträgen nach dem Grundsatz des materiellen Parallelismus anzupassen und die nötigen Rechtsänderungen sowohl auf Gesetzesstufe wie auch auf Verfassungsstufe vorzunehmen, und empfiehlt Ihnen, die Minderheit Glättli zu unterstützen.

Der Bundesrat begrüsst die Umsetzung der parlamentarischen Initiative nach dem Grundsatz des materiellen Parallelismus ausdrücklich. Er erachtet es als richtig, dass die Zuständigkeiten für die Kündigung und Änderung von Staatsverträgen grundsätzlich gleich geregelt werden wie diejenigen für den Abschluss. Damit stellt sich der Bundesrat gemeinsam mit dem Ständerat hinter eine Vorlage, welche die demokratische Legitimation des Völkerrechts weiter stärkt. Und ich sage es so: In diesem Konsens liegt die heutige Kernbotschaft des Bundesrates.

Steinemann Barbara (V, ZH), für die Kommission: Das Parlament zieht hiermit eine Kompetenz an sich, bei der es nach Auffassung der beiden SPK eher sachfremd oder zumindest unlogisch ist, dass der Bundesrat sie für sich reklamiert hat.

Eine kleine Minderheit Ihrer Kommission, die Minderheit Glättli, erachtet dazu eine Änderung der Bundesverfassung als notwendig. Die überwiegende Mehrheit teilt diese Auffassung nicht, denn der Bundesrat macht zur Begründung seiner angeblich allumfassenden Kündigungskompetenz Gewohnheitsrecht geltend. Ein solches Gewohnheitsrecht würde aber eine ständige Praxis bedingen. Der Bundesrat vermochte jedoch keinen einzigen Fall aufzuzeigen, bei dem sich dieses Problem konkret schon einmal gestellt hat.

Daher ist die ganz grosse Mehrheit der SPK der Auffassung, dass die Anpassungen auf Gesetzesstufe genügen. Deshalb beantragen wir Ihnen Eintreten auf Vorlage 1, Nichteintreten auf Vorlage 2.



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 Mehrheit
Nichteintreten

Antrag der Minderheit
(Glättli)
Eintreten

Proposition de la majorité
Ne pas entrer en matière

Proposition de la minorité
(Glättli)
Entrer en matière

Abstimmung – Vote
(namentlich – nominatif; 16.456/18979)
Für Eintreten ... 10 Stimmen
Dagegen ... 161 Stimmen
(0 Enthaltungen)

La presidente (Carobbio Guscetti Marina, presidente): Decidendo di non entrare in materia sul progetto 2, le decisioni delle due Camere sono concordanti. Il progetto 2 è dunque liquidato.

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
Antrag der Kommission
Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Titre et préambule; ch. I introduction; ch. 1
Proposition de la commission
Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Ziff. 2 Art. 7a
Antrag der Mehrheit
Titel, Abs. 1, 1bis, 2–4
Zustimmung zum Beschluss des Ständerates



Antrag der Minderheit

(Barrile, Flach, Glättli, Marti Samira, Masshardt, Rochat Fernandez, Wermuth)

Abs. 1bis

Zustimmung zum Antrag des Bundesrates

Ch. 2 art. 7a

Proposition de la majorité

Titre, al. 1, 1bis, 2–4

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Proposition de la minorité

(Barrile, Flach, Glättli, Marti Samira, Masshardt, Rochat Fernandez, Wermuth)

Al. 1bis

Adhérer à la proposition du Conseil fédéral

Barrile Angelo (S, ZH): Im Namen der Kommissionsminderheit beantrage ich Ihnen, Artikel 7a Absatz 1bis zu streichen.

Der Entwurf des Ständerates sieht vor, explizit ins Gesetz zu schreiben, dass der Bundesrat selbstständig Verträge kündigt, sofern dies in der Bundesverfassung so vorgeschrieben ist. Inhaltlich war das in der gesamten Kommission unbestritten. Unserer Meinung nach ist die explizite Erwähnung dieser Bestimmung aber nicht erforderlich, denn wenn eine Volksinitiative klar vorschreibt, wie und wann ein Vertrag gekündigt werden soll, wird der Bundesrat das auch in diesem Sinne tun.

Für die Kommissionsminderheit ist dieser Punkt so klar, dass er nicht explizit erwähnt werden muss. Eine klare Gegebenheit muss nicht ins Gesetz geschrieben werden; das ist überflüssig. Vielmehr kann mit dieser Formulierung sogar noch Schaden angerichtet werden, da sie für zukünftige Zuständigkeiten bei diesbezüglich unklar formulierten Volksinitiativen eine Vorrangstellung der Gesetzesstufe gegenüber der Verfassung implizieren könnte. Gewisse Volksinitiativen sind nämlich teilweise zu unklar formuliert, um daraus auf einen klaren Auftrag zur Kündigung schliessen zu können. Somit würde die Zuständigkeit des Bundesrates und des Parlamentes eher zu Abgrenzungsschwierigkeiten führen. Deshalb finden wir: Was schon klar ist, muss nicht noch gesetzlich erwähnt werden.

Bitte stimmen Sie meinem Minderheitsantrag zu!

Glättli Balthasar (G, ZH): Hier ist die grüne Fraktion nicht ganz alleine; ich danke Herrn Barrile für den Minderheitsantrag. Es ist aus meiner Sicht klar, dass auch hier das Gleiche wie vorher gilt, dass man die wichtigen Sachen in die Bundesverfassung schreiben muss, dass man aber umgekehrt auf der gesetzlichen Ebene – dort, wo wir diese Klarheit eigentlich schon haben – das gemäss dem Bundesrat auch streichen kann.

Es ist etwas absurd, finde ich; dort, wo es darum geht – oder gegangen ist; ich traure jetzt etwas der verlorenen Abstimmung von vorhin nach –, dass der normale Stimmbürger, die normale Stimmbürgerin aus der Bundesverfassung ablesen können sollte, was seine bzw. ihre Rechte sind, haben Sie jetzt mit grosser Mehrheit entschieden: Nein, das schreibt man nicht in die Bundesverfassung. Dort, wo nachher in der Bundesverfassung steht – weil eine Initiative das in die Bundesverfassung geschrieben hat –, dass eine Kündigung erfolgen muss, wollen Sie das jetzt zusätzlich noch ins Gesetz hineinschreiben.

Aus meiner Sicht ist das wirklich eine völlig falsche Prioritätensetzung. Es sollte doch so sein, dass man sich als normaler Stimmberechtigter, als normale Stimmberechtigte, als Bürgerin, als Bürger dieses Landes auf die Bundesverfassung verlassen kann. Wenn in einer Initiative steht, Vertrag X wird gekündigt, dann steht das natürlich in der Bundesverfassung; dann müssen Sie es im Gesetz nicht nochmals explizit wiederholen.

Ich habe wirklich das Gefühl, bei all der Einigkeit, die wir im ganzen Rat und im Bundesrat über den materiellen Parallelismus im Grundsatz haben: Es ist keine gesetzgeberische Meisterleistung, was wir heute vollbracht haben oder noch vollbringen werden.

Brunner Hansjörg (RL, TG): Wie im Eintretensvotum bereits angetönt, heisst die FDP-Liberale Fraktion das Bundesgesetz über die Zuständigkeiten für den Abschluss, die Änderung und die Kündigung völkerrechtlicher Verträge gut.

In Artikel 7a Absatz 1bis werden wir die Mehrheit der Kommission unterstützen. Es geht in diesem Artikel nämlich genau darum, Transparenz und Klarheit zu schaffen. Wenn eine Verfassungsbestimmung in einer Volksinitiative explizit sagt, dass ein Vertrag zu kündigen ist, gibt es keinen Spielraum. Wenn die Formulierung



das jedoch offenlässt, soll der heute zur Debatte stehende Mechanismus greifen. Demnach sollen Parlament und allenfalls das Volk bei der allfälligen Kündigung mitreden können.

La presidente (Carobbio Guscetti Marina, presidente): Il gruppo popolare democratico sostiene la proposta della maggioranza.

Keller-Sutter Karin, Bundesrätin: Ich möchte Sie bitten, hier der Minderheit Barrile zu folgen. Herr Glättli hat es ausgeführt, auch der Sprecher der Minderheit. Ich möchte nur so viel sagen: Es geht hier um die Rechtssicherheit. Weil es um eine Abweichung vom Grundsatz des materiellen Parallelismus geht, braucht es hier aus Sicht des Bundesrates eine explizite Regelung. Ich bitte Sie, der Minderheit Barrile zu folgen.

Romano Marco (C, TI), per la commissione: Solo per chiarezza, questo è l'unico punto su cui vi è stata una votazione all'interno della commissione. La maggioranza si è imposta con 17 voti contro 8. Gli argomenti sono stati citati nel dibattito. La maggioranza ritiene che questa precisazione sia dovuta per trasparenza, per linearità e per specificare il meccanismo quando la Costituzione prevede esplicitamente un atto specifico. Questo deve valere ed avere rango superiore rispetto alle leggi. Di conseguenza pare necessario e opportuno, da un punto di vista redazionale, aggiungere questo capoverso.

Steinemann Barbara (V, ZH), für die Kommission: Die SPK-NR ist der Fassung des Ständerates gefolgt und beantragt Ihnen, dies ebenfalls zu tun. Die Auffassung des Bundesrates und der Minderheit Ihrer Kommission, wonach der neue Wortlaut im Umkehrschluss zu Unklarheiten führen könnte, wie dies in der Kommission diskutiert wurde, teilt die Mehrheit nicht. Unseres Erachtens ist dieser Wortlaut klar. Daher bitten wir Sie, der Mehrheit Ihrer Kommission zu folgen.

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif; 16.456/18980)

Für den Antrag der Mehrheit ... 115 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit ... 57 Stimmen

(0 Enthaltungen)

Ziff. 2 Art. 7b Abs. 1, 1bis; Art. 7bbis; 48a; Ziff. 3; Ziff. II

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Ständerates

Ch. 2 art. 7b al. 1, 1bis; art. 7bbis; 48a; ch. 3; ch. II

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

(namentlich – nominatif; 16.456/18981)

Für Annahme des Entwurfes ... 179 Stimmen

(Einstimmigkeit)

(1 Enthaltung)

La presidente (Carobbio Guscetti Marina, presidente): L'oggetto è pronto per la votazione finale.

AB 2019 N 1031 / BO 2019 N 1031