
03.459

Parlamentarische Initiative
Vorläufige Anwendung von völkerrechtlichen Verträgen
Bericht der Staatspolitischen Kommission des Ständerates

vom 18. November 2003

Sehr geehrter Herr Präsident,
sehr geehrte Damen und Herren,

Wir unterbreiten Ihnen gemäss Artikel 21^{quater} Absatz 3 des Geschäftsverkehrsgesetzes (GVG) den vorliegenden Bericht. Gleichzeitig erhält der Bundesrat Gelegenheit zur Stellungnahme.

Die Kommission beantragt, dem beiliegenden Gesetzesentwurf zuzustimmen.

Gleichzeitig beantragen wir Ihnen, folgende parlamentarische Initiative als erfüllt abzuschreiben:

- 02.456 Pa.Iv. Spoerry. Ausschluss vorläufiger Anwendbarkeit belastender internationaler Verträge

18. November 2003

Im Namen der Kommission

Der Präsident: Wicki

Übersicht

In der neuen Bundesverfassung (BV) von 1999 wurden die Kompetenzen von Bundesversammlung und Bundesrat im Bereich der Aussenpolitik zeitgemäss und klarer als in der alten BV festgehalten. Nach dem Wortlaut der alten und neuen BV ist die Bundesversammlung zuständig für die Genehmigung von Staatsverträgen. In der Praxis konnte aber unter der alten BV der Bundesrat gewohnheitsrechtlich eine grosse Zahl von Staatsverträgen selbstständig, d.h. ohne parlamentarische Genehmigung abschliessen. Diese Zuständigkeit des Bundesrates ist gemäss neuer BV nur noch dann gegeben, wenn dafür eine Ermächtigung in einem Gesetz oder einem von der Bundesversammlung genehmigten Staatsvertrag vorliegt.

Die Wahrung wichtiger Interessen der Schweiz erfordert gelegentlich rasches Handeln. Wenn eine besondere Dringlichkeit es gebietet, hat der Bundesrat bisher gewohnheitsrechtlich die Kompetenz beansprucht, einen genehmigungspflichtigen Vertrag vorläufig anzuwenden. Diese Frage ist in der neuen BV und in der Ausführungsgesetzgebung bisher nicht geregelt worden. Der konkrete Anwendungsfall der vorläufigen Anwendung des später vom Parlament nicht genehmigten Luftverkehrsabkommens mit Deutschland hat nun die Frage nach gesetzgeberischem Handlungsbedarf aufgeworfen.

Die Voraussetzungen, die erfüllt sein müssen, damit ein Vertrag vorläufig angewendet werden darf, sollen gemäss der bisherigen Praxis in einem neuen Artikel 7b des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes (RVOG) festgeschrieben werden: „die Wahrung wichtiger Interessen der Schweiz und eine besondere Dringlichkeit“.

Die bisher fehlende parlamentarische Mitwirkung bei der vorläufigen Anwendung von Staatsverträgen kann, wie das Beispiel des erwähnten Luftverkehrsabkommens zeigt, gravierende Nachteile mit sich bringen: Die vorläufige Anwendung eines Staatsvertrages durch den Bundesrat stellt das Parlament bei der späteren Genehmigung des Vertrages vor die wenig befriedigende Alternative,

- entweder die bereits geschaffenen vollendeten Tatsachen zu akzeptieren und damit unter Umständen gegen seinen eigentlichen Willen auf die Ausübung seiner Kompetenz zu verzichten*
- oder aber das bereits angewendete Recht nach kurzer Zeit wieder aufzuheben, was der Rechtssicherheit und insbesondere auch der aussenpolitischen Glaubwürdigkeit der Schweiz nicht förderlich ist.*

Die Kommissionsmehrheit anerkennt weiterhin die Zuständigkeit des Bundesrates für die vorläufige Anwendung. Es ist dies ein notwendiges Instrument zur Wahrung der aussenpolitischen Führungsverantwortung des Bundesrates. Der Bundesrat soll aber verpflichtet werden, vor einer vorläufigen Anwendung die zuständigen Kommissionen zu konsultieren. Er muss zwar diese Stellungnahmen nicht zwingend berücksichtigen. Im Falle einer eindeutig negativen Stellungnahme muss er bei einer vorläufigen Anwendung aber mit einer nachträglichen Ablehnung des Vertrages durch die Bundesversammlung rechnen. Er wird diesfalls in der Regel im

Interesse der Rechtssicherheit und der aussenpolitischen Glaubwürdigkeit der Schweiz auf die vorläufige Anwendung verzichten.

Die Kommissionsminderheit ist der Auffassung, dass die bisher geltende Verfassungsinterpretation, die dem Bundesrat die Zuständigkeit zur vorläufigen Anwendung eines Vertrages zuweist, weil dadurch die Zuständigkeit des Parlamentes zur Vertragsgenehmigung nicht beeinträchtigt werde, auf einer rein formalrechtlichen Betrachtungsweise beruhe und unbefriedigend sei. Die vorläufige Anwendung eines genehmigungspflichtigen, aber noch nicht genehmigten Vertrages habe für die Rechtsunterworfenen rechtliche Auswirkungen wie die Anwendung eines genehmigten Vertrages. Die Zuständigkeit für die Genehmigung der vorläufigen Anwendung solle daher durch das Gesetz der Bundesversammlung zugewiesen werden. Stellvertretend für diese könnten ihre zuständigen Kommissionen in dringlichen Fällen rasch entscheiden.

Bericht

1 Entstehungsgeschichte

1.1 Die parlamentarische Initiative Spoerry

Am 3. Oktober 2002 reichte Ständerätin Spoerry eine parlamentarische Initiative mit folgendem Inhalt ein: Im Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz sei der Bundesrat zu verpflichten, bei internationalen Verhandlungen zu Übereinkommen, welche von der Bundesversammlung zu genehmigen oder gar dem Referendum zu unterstellen sind, die provisorische Anwendung zumindest immer dann auszu-schliessen, wenn damit für die Schweizer Bevölkerung nicht nur Vorteile, sondern auch Nachteile verbunden sind.

Die mit der Vorprüfung der Initiative beauftragte Staatspolitische Kommission (SPK) des Ständerates beantragte mit 9:0 Stimmen, der Initiative Folge zu geben. In ihrem Bericht vom 18. Februar 2003 hielt sie fest, dass die vorläufige Anwendung von Staatsverträgen neu im Gesetz geregelt werden sollte. Die Kommission hielt fest, dass die vorläufige Genehmigung von Staatsverträgen faktisch die parlamentarische Genehmigungskompetenz beeinträchtigen kann, indem durch die vorläufige Anwendung politische und sachliche „faits accomplis“ geschaffen werden können. Die Kommission bejahte also gesetzgeberischen Handlungsbedarf, wobei sie vorläufig offen liess, ob dieser im Festlegen von materiellen Kriterien als Voraussetzung für die vorläufige Anwendung von Verträgen, oder eher in der Festlegung von parlamentarischen Mitwirkungsrechten bei der vorläufigen Anwendung bestehen soll.

Der Ständerat folgte am 5. März 2003 einstimmig der Auffassung seiner Kommission und gab der Initiative Folge. Die SPK wurde mit der Umsetzung der Initiative beauftragt.

1.2 Diskussionen im Rahmen der Totalrevision der Bundesverfassung und ihrer Ausführungsgesetzgebung

Verfolgt man die Entstehungsgeschichte der neuen Bundesverfassung, so kann festgestellt werden, dass die Frage der vorläufigen Anwendung im Verlauf der parlamentarischen Verhandlungen nicht diskutiert wurde. Sie wurde durch die Frage der Genehmigung von Staatsverträgen in den Hintergrund gedrängt.

Gemäss Bundesverfassung von 1874 war die Bundesversammlung für „Bündnisse und Verträge mit dem Auslande“ zuständig (Art. 85 Ziff. 5). Der Bundesrat hatte im geschriebenen Verfassungsrecht keine entsprechende Kompetenz. Aufgrund seiner Zuständigkeit für die Besorgung der auswärtigen Angelegenheiten (Art. 102 Ziff. 8) hatte der Bundesrat aber schon seit langem bestimmte Verträge selbstständig abgeschlossen und andere vorläufig angewendet. Im Rahmen der Verfassungsreform wollte der Bundesrat diese gewohnheitsrechtlichen Kompetenzen durch geschriebenes Verfassungsrecht absichern lassen. Er schlug deshalb im Verfassungsentwurf von 1996 folgende Bestimmung vor:

„Er [der Bundesrat] unterzeichnet die Verträge und ratifiziert sie. Er unterbreitet sie der Bundesversammlung zur Genehmigung, soweit er nicht selbst für den Abschluss zuständig ist; er kann Verträge provisorisch anwenden und solche von geringer Tragweite selbst abschliessen.“

Dieser Vorschlag blieb in den parlamentarischen Beratungen nicht unwidersprochen. Auf Antrag der SPK wurde obige Bestimmung gekürzt. So heisst es jetzt in der Verfassung nur noch, dass der Bundesrat die Verträge der Bundesversammlung zur Genehmigung unterbreitet. Die SPK waren der Ansicht, dass es *keine verfassungsunmittelbare Vertragsabschlusskompetenz* des Bundesrates geben soll. Die Voraussetzungen für einen selbstständigen Abschluss durch den Bundesrat sollten vielmehr durch das Gesetz präzisiert werden (BBl 1997 III 299). Die Verfassungskommissionen und die Räte folgten dem Vorschlag der SPK, so dass die ausserpolitischen Zuständigkeiten von Bundesversammlung bzw. Bundesrat nun wie folgt definiert sind:

Art. 166 Beziehungen zum Ausland und völkerrechtliche Verträge

¹ *Die Bundesversammlung beteiligt sich an der Gestaltung der Aussenpolitik und beaufsichtigt die Pflege der Beziehungen zum Ausland.*

² *Sie genehmigt die völkerrechtlichen Verträge; ausgenommen sind die Verträge, für deren Abschluss auf Grund von Gesetz oder völkerrechtlichem Vertrag der Bundesrat zuständig ist.*

Art. 184 Beziehungen zum Ausland

¹ *Der Bundesrat besorgt die auswärtigen Angelegenheiten unter Wahrung der Mitwirkungsrechte der Bundesversammlung; er vertritt die Schweiz nach aussen.*

² *Er unterzeichnet die Verträge und ratifiziert sie. Er unterbreitet sie der Bundesversammlung zur Genehmigung.*

³ *Wenn die Wahrung der Interessen des Landes es erfordert, kann der Bundesrat Verordnungen und Verfügungen erlassen. Verordnungen sind zu befristen.*

Somit war bezüglich der *Genehmigung von Verträgen* eine klare verfassungsrechtliche Grundlage geschaffen worden. Hingegen wurde die Frage der *vorläufigen Anwendung von Verträgen* offen gelassen. Weder in den Verfassungskommissionen, noch in den Räten wurde diese Frage thematisiert. Bundesrat Koller wies in der Debatte des Ständerates einzig darauf hin, dass die Frage der Genehmigung von der vorläufigen Anwendung zu unterscheiden sei (AB 1998 Sonderdruck S. 134). Das Thema interessierte damals offensichtlich nicht; es gab keine aktuellen brisanten Fälle. Es kann deshalb kaum von einem *expliziten* Willen des Verfassungsgebers ausgegangen werden, die vorläufige Anwendung von völkerrechtlichen Verträgen als implizite, aus Artikel 184 Absatz 1 abgeleitete Kompetenz des Bundesrates zu betrachten.

Nach wie vor auf kein Interesse stiess die Frage bei der Vorlage für die Anpassungen des Geschäftsverkehrsgesetzes (GVG) an die neue Bundesverfassung. Im Rahmen dieser Vorlage wurden die in Artikel 166 Absatz 2 vorgesehenen gesetzlichen Grundlagen für die Vertragsabschlusskompetenz des Bundesrates geschaffen. In Artikel 47^{bis}b GVG (ab 1.12.2003: Art. 7a RVOG) wurden die Fälle aufgezählt, in welchen der Bundesrat ermächtigt ist, ohne nachträgliche

Genehmigung durch die Bundesversammlung Verträge abzuschliessen. Undiskutiert blieb aber die Frage der vorläufigen Anwendung von Verträgen. Im erläuternden Bericht der SPK des Nationalrates findet sich zwar ein kurzer Abschnitt, in dem festgehalten wurde, dass diese Frage keiner Regelung bedürfe, weil der Bundesrat aufgrund von Artikel 184 Absatz 1 für die Führung der Aussenpolitik verantwortlich sei (BBl 1999 4829). Dieser Textabschnitt wurde allerdings weder in den Kommissionen noch in den Räten diskutiert.

Es ist offensichtlich, dass die Frage der vorläufigen Anwendung von völkerrechtlichen Verträgen in der Bundesversammlung solange vernachlässigt wurde, bis sich anhand des aktuellen Beispiels des Luftverkehrsabkommens mit Deutschland die Brisanz der Frage zeigte. Die Initiative Spoerry bietet nun Gelegenheit, die Zuständigkeiten so zu regeln, dass sie in zukünftigen brisanten Fällen klar sind. Zu klären sind einerseits die Voraussetzungen, unter welchen ein Vertrag vorläufig angewendet werden darf, andererseits die Mitwirkungsrechte der Bundesversammlung in solchen Fällen.

1.3 Die Diskussion über die vorläufige Anwendung des Luftverkehrsabkommens mit Deutschland

Die vorläufige Anwendung des Staatsvertrages mit Deutschland „über die Durchführung der Flugverkehrskontrolle durch die Schweizerische Eidgenossenschaft über deutschem Hoheitsgebiet und über Auswirkungen des Betriebes des Flughafens Zürich auf das Hoheitsgebiet der Bundesrepublik Deutschland“ führte zu Diskussionen in der Bundesversammlung. So erkundigte sich zum Beispiel Ständerat Rolf Schweizer in einer Interpellation vom 17. September 2002 (02.3440) nach den Folgen und Risiken der vorläufigen Anwendung dieses Vertrages (AB S 2002 1292). In seiner Antwort vom 29. November 2002 hielt der Bundesrat fest, dass er aufgrund von Artikel 184 Absatz 1 BV „in Ausübung seiner auswärtigen Führungsfunktion und –verantwortung“ berechtigt sei, Verträge vorläufig anzuwenden, „wenn die Wahrung wesentlicher schweizerischer Interessen oder eine besondere Dringlichkeit es erfordern und es unmöglich ist, das ordentliche parlamentarische Genehmigungsverfahren einzuhalten“. Diese Begründung entspricht derjenigen in seiner Botschaft an die Bundesversammlung zum Staatsvertrag (BBl 2002 3392).

Diese Haltung des Bundesrates entspricht der gewohnheitsrechtlichen Auslegung der Verfassung, welche aber vom Ständerat gemäss seinem Beschluss vom 5. März 2003 zur parlamentarischen Initiative Spoerry nicht (mehr) vorbehaltlos geteilt wird.

Der Bundesrat hatte in seiner erwähnten Interpellationsantwort weiter ausgeführt: „Ein solches Vorgehen beeinträchtigt die parlamentarische Genehmigungskompetenz nicht, weil die vorläufige Anwendung eines Staatsvertrages nach Artikel 25 der Wiener Vertragsrechtskonvention jederzeit beendet werden kann“. Dieser Fall ist hier eingetreten, nachdem der Nationalrat am 19. Juni 2002 und der Ständerat am 18. März 2003 dem Staatsvertrag die Genehmigung verweigerten.

2 Grundzüge der Vorlage

2.1 Geltendes Recht

Artikel 25 des Wiener Übereinkommens vom 23. Mai 1969 über das Recht der Verträge (SR 0.111) sieht vor, dass ein Vertrag oder ein Teil eines Vertrages bis zu seinem Inkrafttreten vorläufig angewendet werden kann, wenn der Vertrag dies vorsieht oder wenn die Verhandlungsstaaten dies auf andere Weise vereinbart haben. Die vorläufige Anwendung hinsichtlich eines Staates endet, wenn dieser den anderen Staaten, zwischen denen der Vertrag vorläufig angewendet wird, seine Absicht notifiziert, nicht Vertragspartei zu werden.

Das Wiener Abkommen äussert sich selbstverständlich nicht zur Frage, wer im Rahmen der innerstaatlichen Kompetenzordnung der einzelnen Vertragsstaaten bestimmen kann, dass ein Vertrag vorläufig angewendet werden soll. Im schweizerischen Recht gibt es heute vereinzelte spezialgesetzliche Bestimmungen, welche dem Bundesrat ausdrücklich die Kompetenz geben, Verträge in einem bestimmten Gebiet vorläufig anzuwenden. So sieht Artikel 2 des Bundesgesetzes vom 25. Juni 1982 über aussenwirtschaftliche Massnahmen (SR 946.201) vor, dass der Bundesrat zur Wahrnehmung wesentlicher schweizerischer Wirtschaftsinteressen dem Referendum nicht unterstehende Abkommen über den Waren-, Dienstleistungs- und Zahlungsverkehr vorläufig anwenden kann. Artikel 4 des Zolltarifgesetzes vom 9. Oktober 1986 (SR 632.10) sieht vor, dass der Bundesrat Abkommen über Zollansätze vorläufig anwenden kann, wenn es die Interessen der schweizerischen Volkswirtschaft erfordern.

Bezüglich Verträgen aus anderen Rechtsgebieten existiert kein geschriebenes Recht. Die Kompetenz der Bundesrates, auch in diesen Rechtsgebieten Verträge vorläufig anzuwenden, wird bisher aus Artikel 184 Absatz 1 BV, welcher dem Bundesrat die Besorgung der auswärtigen Angelegenheiten überträgt, abgeleitet (vgl. die oben zitierten Begründungen für die vorläufige Anwendungen des Staatsvertrages mit Deutschland betreffend Luftverkehr). Gemäss aktueller Praxis hält sich der Bundesrat bei der vorläufigen Anwendung von Verträgen an bestimmte Voraussetzungen, wie sie zum Beispiel im Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates zur Anpassung des Geschäftsverkehrsgesetzes an die Bundesverfassung vom 7. Mai 1999 festgehalten worden sind. Danach kann der Bundesrat die vorläufige Anwendung eines Vertrages anordnen, „wenn die Wahrung wesentlicher schweizerischer Interessen oder eine besondere Dringlichkeit es erfordern und es unmöglich ist, das ordentliche parlamentarische Genehmigungsverfahren einzuhalten“ (BB1 1999 4829)¹.

2.2 Gesetzliche Regelung der Voraussetzungen für die vorläufige Anwendung

Die bisherige Praxis des Bundesrates betreffend die Voraussetzungen für die vorläufige Anwendung von völkerrechtlichen Verträgen erscheint durchaus sinnvoll. Es wird daher vorgeschlagen, diese Praxis im Gesetz festzuschreiben. Im Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG) werden die

¹ Vgl. dazu auch VPB 51 (1987), Nr. 58, S. 373

Voraussetzungen definiert, die erfüllt sein müssen, damit ein völkerrechtlicher Vertrag vorläufig angewendet werden kann. Eine vorläufige Anwendung ist nur dann nötig, wenn zeitliche Dringlichkeit besteht und das ordentliche parlamentarische Genehmigungsverfahren zu viel Zeit erfordert. Es müssen zudem wichtige Interessen der Schweiz auf dem Spiel stehen.

Auf weitere materielle Einschränkungen für die vorläufige Anwendung soll verzichtet werden. Die Initiative Spoerry hatte zwar vorgeschlagen, dass eine vorläufige Anwendung ausgeschlossen werden soll, „wenn damit für die Schweizer Bevölkerung oder Teile davon nicht nur Vorteile, sondern auch Nachteile verbunden sind“. Derartige generell-abstrakte Kriterien für den Ausschluss bestimmter Vertragskategorien können nicht hinlänglich eindeutig bestimmt werden und wären daher nicht praktikabel. Die vorläufige Anwendung von Staatsverträgen kann – etwa bei komplexen Verhandlungen – durchaus auch Sinn machen, wenn ein Vertrag nicht nur Vorteile für die Schweiz beinhaltet. Im Rahmen einer Güterabwägung setzt der Bundesrat bereits heute Staatsverträge nur dann vorläufig in Kraft, wenn dies insgesamt – nach seiner Auffassung – im Interesse der Schweiz liegt. Die Ziele der Initiative – eine bessere Kontrolle und in heiklen Fällen eine zurückhaltendere Praxis bei der vorläufigen Anwendung – können deshalb durch eine Verfahrenslösung, welche parlamentarische Organe einbezieht, besser erreicht werden.

Wenn der Bundesrat einen Vertrag vorläufig anwendet, dann sollte er dafür besorgt sein, dass die Bundesversammlung sich möglichst rasch über den Vertrag aussprechen kann. Damit die Bundesversammlung ihre Genehmigungskompetenz wahrnehmen kann, muss ihr der Bundesrat eine entsprechende Botschaft mit Beschlussentwurf vorlegen. Wenn dies nicht innert vernünftiger Frist geschieht, dann hat ein von der Bundesversammlung zu genehmigender Vertrag über längere Zeit in der Schweiz Rechtswirkung, ohne dass sich die Bundesversammlung dazu aussprechen konnte. Die demokratische Kompetenzordnung wird damit letztlich nicht eingehalten. Es soll deshalb festgehalten werden, dass die vorläufige Anwendung beendet wird, wenn der Bundesrat nicht binnen sechs Monaten der Bundesversammlung eine entsprechende Botschaft vorlegt.

2.3 Mitwirkung der Bundesversammlung bei der vorläufigen Anwendung von Verträgen

2.3.1 Vor- und Nachteile der vorläufigen Anwendung von Verträgen

Es ist nicht zu bestreiten, dass die vorläufige Anwendung eines Staatsvertrages unter Umständen zweckmässig und notwendig ist. Es liegt in der Natur der internationalen Beziehungen, dass die Wahrung der Interessen der Schweiz manchmal rasches Handeln erfordert. Dies kann zum Beispiel bei Wirtschaftsverträgen der Fall sein. Hier kann es darum gehen, der Schweizer Wirtschaft keine Nachteile dadurch entstehen zu lassen, dass sie von einem neuen Vertragswerk noch nicht profitieren kann, weil es nicht umgehend angewendet wird.

Der Bundesrat hat sich bisher auf den Standpunkt gestellt, die vorläufige Anwendung eines völkerrechtlichen Vertrages durch ihn beeinträchtigt die Genehmigungskompetenz des Parlamentes in keiner Weise². Formalrechtlich betrachtet trifft dies zu. Diese Betrachtungsweise wird allerdings der Problematik nicht gerecht. Faktisch wird die Wahrnehmung der parlamentarischen Zuständigkeit zur Genehmigung von Staatsverträgen sehr wohl beeinträchtigt. Die Entscheidungsfreiheit der Bundesversammlung kann weitgehend dahinfallen, wenn die vorläufige Anwendung bereits weitreichende oder gar irreversible Folgen zeitigt. Wenn zum Beispiel aufgrund der vorläufigen Anwendung eines völkerrechtlichen Vertrages grosse Investitionen in Infrastrukturvorhaben getätigt werden, oder Personen aufgrund einer neuen Rechtslage Nachteile erfahren, die sie zum Beispiel zu einem Wohnsitzwechsel bewegen, dann ist die Bundesversammlung vor vollendete Tatsachen gestellt, welche ihr eine Ablehnung des Vertrages kaum ermöglichen.

Im Zusammenhang mit dem Luftverkehrsabkommen fragte deshalb Urs Saxer in der NZZ vom 28. Oktober 2002, ob der Bundesrat auf diese Weise die Rechtslage präjudizieren dürfe. Er hielt dazu fest: „Das Beispiel des Staatsvertrags mit Deutschland zeigt auf jeden Fall, dass die vorgezogene Geltung von Staatsvertragsnormen erhebliche, auch grundrechtliche Auswirkungen auf Betroffene haben kann, wenn man an die mit der Wochenendregelung verbundenen Lärmimmissionen, gesundheitlichen Implikationen und möglicherweise enteignungsähnlichen Tatbestände denkt. Erheblich sind die Auswirkungen auch für Unique, namentlich in finanzieller Hinsicht. Diese Eingriffe in Individualrechte finden derzeit ohne demokratische Legitimation statt.“

Die vorläufige Anwendung eines Staatsvertrages durch den Bundesrat stellt das Parlament bei der Genehmigung des Vertrages vor *die wenig befriedigende Alternative, entweder die bereits geschaffenen vollendeten Tatsachen zu akzeptieren oder aber das bereits angewendete Recht nach kurzer Zeit wieder aufzuheben, was der Rechtssicherheit und insbesondere auch der aussenpolitischen Glaubwürdigkeit der Schweiz nicht förderlich ist.*

2.3.2 Grundsatz des Einbezugs parlamentarischer Organe

Früher waren die Strukturen der Bundesversammlung noch nicht so ausgestaltet, dass ihr Einbezug bei der Beschlussfassung über die vorläufige Anwendung eines Staatsvertrages möglich gewesen wäre. Mit dieser Beschlussfassung kann in der Regel nicht bis zur nächsten Session der Bundesversammlung zugewartet werden. Voraussetzung für den Einbezug des Parlamentes in derartige rasche Entscheidungsprozesse ist die Existenz von ständigen Kommissionen oder Delegationen, die in relativ kurzen Intervallen regelmässig tagen und nötigenfalls auch kurzfristig einberufen werden können. Diese Voraussetzungen sind erst seit der Schaffung des Systems ständiger Kommissionen im Jahre 1991 voll und ganz gegeben. Mit den Aussenpolitischen Kommissionen verfügt der Bundesrat über ständige Ansprechpartner in der Aussenpolitik.

² Vgl. dazu auch Sägesser, Thomas: Die vorläufige Anwendung völkerrechtlicher Verträge durch den Schweizerischen Bundesrat. In: recht, Heft 3, 2003, 85ff.

Die oben dargestellten, mit der vorläufigen Anwendung verbundenen Nachteile können weitgehend behoben werden, wenn die zuständigen parlamentarischen Kommissionen vor der vorläufigen Anwendung konsultiert werden müssen (Vorschlag der Kommissionsmehrheit, siehe 2.3.3) oder ihre explizite oder zumindest stillschweigende Genehmigung erteilen müssen (Vorschlag der Kommissionsminderheit, siehe 2.3.3). Eine ähnliche Aufgabe nimmt übrigens die Finanzdelegation der eidgenössischen Räte wahr: Auch mit der Beschlussfassung über dringliche Nachtragskredite kann nicht bis zur nächsten Session zugewartet werden, so dass die Finanzdelegation die parlamentarische Budgethoheit stellvertretend für die Bundesversammlung vorläufig wahrnimmt. Bei diesem Verfahren fällt zwar der Nachteil der Präjudizierung der späteren Plenumsbeschlüsse nicht vollständig weg; der Nachteil wird aber doch erheblich gemildert, wenn die Beschlüsse der Ratsplena durch eigene, repräsentativ zusammengesetzte Abordnungen und nicht durch den Bundesrat präjudiziert werden.

Kompetenzdelegationen an parlamentarische Kommissionen sind gemäss Artikel 153 Absatz 3 BV im nichtrechtsetzenden Bereich möglich. Bei der Konsultation zur vorläufigen Anwendung von Staatsverträgen (Mehrheitslösung) bzw. bei der Ausübung des Vetorechts gegen die vorläufige Anwendung von Staatsverträgen (Minderheitslösung) handelt sich nicht um Rechtsetzung. Die Mitwirkung von Kommissionen bei der vorläufigen Anwendung von völkerrechtlichen Verträgen stellt ein sinnvolles Beispiel einer Kompetenzdelegation an Kommissionen dar, da hier die Bundesversammlung als Ganzes nicht rasch genug handlungsfähig ist.

2.3.3 Form des Einbezugs parlamentarischer Organe

Es stellt sich die Frage, *in welcher Form* die zuständigen parlamentarischen Kommissionen in den Entscheidungsprozess einbezogen werden sollen. Wenn der Auffassung des Bundesrates gefolgt wird, wonach sich seine Zuständigkeit zur vorläufigen Anwendung von völkerrechtlichen Verträgen ableiten lässt aus seiner allgemeinen Zuständigkeit für die auswärtigen Angelegenheiten gemäss Artikel 184 Absatz 1 BV, so bietet sich die *Konsultation* der zuständigen Kommissionen als geeignete Form der parlamentarischen Mitwirkung an. Der Bundesrat bleibt zwar zuständig für die vorläufige Anwendung, muss aber vor der Beschlussfassung die Stellungnahme der zuständigen Kommissionen einholen. Er muss zwar diese Stellungnahmen nicht zwingend berücksichtigen. Im Falle einer eindeutig negativen Stellungnahme muss er aber bei einer vorläufigen Anwendung mit einer nachträglichen Ablehnung des Vertrages durch die Bundesversammlung rechnen. Er wird diesfalls in aller Regel im Interesse der Rechtssicherheit und der aussenpolitischen Glaubwürdigkeit der Schweiz auf die vorläufige Anwendung verzichten.

Dieses Konsultationsrecht wird auch von Valentin Zellweger gefordert, welcher dem Bundesrat die Kompetenz aufgrund von Artikel 184 Absatz 1 BV zugesteht: „Daraus ergibt sich auch die Forderung, dass beim Entscheid über die vorläufige Anwendung die aussenpolitischen – wie allenfalls auch die zuständigen fachlichen –

Kommissionen im Rahmen von Art. 47^{bis}a GVG [Art. 152 ParlG] einzubeziehen sind.“³

Gemäss Artikel 152 Absatz 3 des neuen Parlamentsgesetzes (ParlG) konsultiert der Bundesrat die für die Aussenpolitik zuständigen Kommissionen nicht nur zu Mandaten für bedeutende internationale Verhandlungen, sondern neu auch zu „wesentlichen Vorhaben“. Wenn die vorläufige Anwendung eines Vertrages als „wesentliches Vorhaben“ betrachtet wird, so muss der Bundesrat inskünftig die für die Aussenpolitik zuständigen Kommissionen zur vorläufigen Anwendung konsultieren. Wenn der Bundesrat nicht von sich aus konsultiert, haben die Kommissionen gemäss Artikel 152 Absatz 5 ParlG das Recht, eine Konsultation zu verlangen.

Zwar spricht einiges dafür, dass die vorläufige Anwendung eines Vertrages in jedem Fall als „wesentliches Vorhaben“ gemäss Artikel 152 Absatz 3 ParlG betrachtet werden muss. Aus der Definition der Staatsverträge, die gemäss Artikel 7a RVOG der Bundesrat selbstständig abschliessen darf, folgt e contrario, dass die dem Parlament zur Genehmigung zu unterbreitenden Verträge wichtige Fragen regeln. Zur Klarstellung empfiehlt es sich aber doch, Artikel 152 ausdrücklich dahingehend zu ergänzen, dass der Bundesrat die zuständigen Kommissionen konsultieren muss, wenn er einen internationalen Vertrag, für dessen Genehmigung die Bundesversammlung zuständig ist, vorläufig anwenden will.

Die in der Abstimmung mit 5:5 Stimmen und Stichentscheid des Kommissionspräsidenten unterlegene *Kommissionsminderheit* möchte einen Schritt weitergehen. Da die Genehmigung von Staatsverträgen in die Zuständigkeit der Bundesversammlung fällt, sei es folgerichtig, dass die vorläufige Anwendung von genehmigungspflichtigen Verträgen nur erfolgen dürfe, wenn die zuständigen Kommissionen keinen Einspruch erheben. Auf eine obligatorische Genehmigung verzichtet die Minderheit, da die meisten Fälle einer vorläufigen Anwendung voraussichtlich politisch nicht umstritten sein werden. Wird die beabsichtigte vorläufige Anwendung in den Kommissionen nicht traktandiert und nicht innert der Frist von einem Monat Einspruch eingelegt, so wird eine stillschweigende Zustimmung angenommen.

Gemäss Artikel 184 Absatz 1 BV besorgt der Bundesrat die auswärtigen Angelegenheiten; gemäss Artikel 166 Absatz 1 BV beteiligt sich die Bundesversammlung an der Gestaltung der Aussenpolitik. Aus diesen *generellen* ausserpolitischen Zuständigkeiten des Bundesrates und der Bundesversammlung können nach Ansicht der Minderheit keine Zuständigkeiten im Bereich der Vertragsgenehmigung abgeleitet werden. Diese *spezifische* Zuständigkeit für die Genehmigung völkerrechtlicher Verträge wird gemäss Artikel 166 Absatz 2 BV der Bundesversammlung zugewiesen. Der Bundesrat dürfe nicht unter Berufung auf seine generelle ausserpolitische Kompetenz in die spezifische Vertragsgenehmigungskompetenz der Bundesversammlung eingreifen. Die vorläufige Anwendung eines genehmigungspflichtigen, aber noch nicht genehmigten Vertrages bedeute einen solchen Eingriff, *habe diese Anwendung doch*

³ Zellweger, Valentin in: Cottier, Thomas et al.: Der Staatsvertrag im schweizerischen Verfassungsrecht. Beiträge zu Verhältnis und methodischer Angleichung von Völkerrecht und Bundesrecht. Bern 2001, S. 401

dieselben rechtlichen Auswirkungen wie die Anwendung eines genehmigten Vertrages.

Nach Ansicht der Minderheit ist auch ein Vergleich mit der verfassungsrechtlichen Kompetenzordnung bei der Bewilligung von dringlichen Nachtragskrediten aufschlussreich: Gemäss Artikel 167 BV beschliesst die Bundesversammlung die Ausgaben des Bundes. Muss ein dringlicher Nachtragskredit gesprochen werden, so gibt Artikel 18 Finanzhaushaltgesetz dem Bundesrat die Kompetenz, eine Ausgabe vor der Bewilligung durch die Bundesversammlung zu beschliessen. Der Bundesrat muss aber dazu vorgängig die Zustimmung der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte einholen. Auch hier handle es sich also um eine Kompetenz der Bundesversammlung, welche in dringenden Fällen zwar durch den Bundesrat wahrgenommen werden kann, aber nur unter der Voraussetzung der Zustimmung eines parlamentarischen Organs. Die Bundesversammlung hat ihre Kompetenz, die sie aus Zeitgründen nicht selber wahrnehmen kann, an eines ihrer Organe delegiert.

Nach Ansicht der Minderheit hätte das Erfordernis der expliziten oder zumindest stillschweigenden Zustimmung der Kommissionen gegenüber einer blossen Konsultation auch den *praktischen Vorteil*, dass *klare Verhältnisse* geschaffen werden. Im Falle von widersprüchlichen oder nicht eindeutigen Ergebnissen der Konsultation in den Kommissionen beider Räte würde der Bundesrat vor nicht einfache Abwägungen gestellt. Die *Kommissionsmehrheit* hält dem entgegen, dass der Bundesrat eben gerade nach wie vor in der Lage sein muss, derartige Abwägungen vorzunehmen, um seine aussenpolitische Führungsverantwortung wahrzunehmen. Es lässt sich mit der allgemeinen aussenpolitischen Zuständigkeitsordnung nicht vereinbaren, dass z.B. ein Zufallsentscheid in bloss einer Kommission der beiden Räte mehr Gewicht erhält als der Entscheid des Bundesrates, in dringlichen Fällen zur Wahrung wesentlicher Interessen der Schweiz einen Vertrag vorläufig anzuwenden.

Der Bundesrat wird durch zwei Gesetzesbestimmungen heute bereits ermächtigt, Staatsverträge vorläufig anzuwenden. Gemäss Artikel 4 Absatz 1 des Zolltarifgesetzes (SR 632.10) kann er „Abkommen über Zollansätze vorläufig anwenden“. Gemäss Artikel 2 des Bundesgesetzes über aussenwirtschaftliche Massnahmen (SR 946.201) kann er „zur Wahrnehmung wesentlicher schweizerischer Wirtschaftsinteressen dem Referendum nicht unterstehende Abkommen über den Waren-, Dienstleistungs- und Zahlungsverkehr vorläufig anwenden“. Diese spezialgesetzlichen Bestimmungen gehen der vorgeschlagenen allgemeinen Regelung in Artikel 7b RVOG vor.

3 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

3.1 Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz

Art. 7b (neu) Vorläufige Anwendung von völkerrechtlichen Verträgen durch den Bundesrat

Durch Artikel 7b wird die Kompetenzordnung im Bereich der völkerrechtlichen Verträge im geschriebenen Recht vervollständigt. Gemäss Artikel 166 Absatz 2 ist die Bundesversammlung für die Genehmigung der völkerrechtlichen Verträge zu-

ständig. Unter bestimmten Voraussetzungen kann der Bundesrat aber selbständig Verträge abschliessen (Art. 7a RVOG). Ebenfalls unter bestimmten Voraussetzungen kann der Bundesrat Verträge, welche in den Zuständigkeitsbereich der Bundesversammlung fallen, vorläufig anwenden (neuer Art. 7b RVOG).

Zur Definition der Voraussetzungen und zur zeitlichen Befristung der vorläufigen Anwendung, vgl. Ziff. 2.2.

In dem von der *Minderheit* vorgeschlagenen Verfahren informiert der Bundesrat die für die Aussenpolitik zuständigen Kommissionen beider Räte (es muss diese auch in Art. 152 ParlG benutzte Umschreibung gewählt werden, da die Aussenpolitischen Kommissionen nicht in einem Gesetz verankert sind, sondern erst auf der Stufe der Ratsreglemente eingesetzt werden) unverzüglich, wenn er beabsichtigt, einen Vertrag vorläufig anzuwenden. Diese haben mindestens einen Monat Zeit, um gegebenenfalls gegen die vorläufige Anwendung Einspruch einzulegen. Um dem Sitzungsplan der Kommissionen falls möglich Rechnung tragen zu können, kann der Bundesrat aber auch eine längere Frist von z.B. zwei Monaten setzen, wenn die Umstände dies erlauben. Lässt eine Kommission die Frist verstreichen, ohne das Geschäft zu traktandieren, so ist dies als stillschweigende Zustimmung zur vorläufigen Anwendung zu betrachten – in politisch unumstrittenen Fällen dürfte dieses Verfahren angebracht sein. Bei einer möglicherweise umstrittenen vorläufigen Anwendung wird das Kommissionspräsidium entweder von sich aus oder auf Begehren von Kommissionsmitgliedern das Geschäft an der nächsten Sitzung traktandieren oder nötigenfalls dafür sogar eine ausserordentliche Sitzung einberufen müssen. In diesem Fall entscheidet die Kommission explizit, ob sie der vorläufigen Anwendung zustimmt oder ob sie ihr Veto einlegt. Da die Frage der vorläufigen Anwendung in der Regel schnell beantwortet werden muss, wird auf ein Differenzbereinigungsverfahren zwischen den Kommissionen der beiden Räte verzichtet. Ein Vertrag darf nicht angewendet werden, wenn die Kommission eines Rates nicht zustimmt.

3.2 Parlamentsgesetz

Art. 152 Abs. 3^{bis}

Zum Verfahren der Konsultation der Kommissionen im Allgemeinen, vgl. Ziff. 2.3.2 und 2.3.3.

Anders als beim Konsultationsverfahren gemäss Artikel 152 Absatz 3 ParlG werden hier nicht die Aussenpolitischen Kommissionen als direkte Ansprechpartner des Bundesrates eingesetzt. Der Bundesrat meldet seine Absicht für eine vorläufige Anwendung an die Bundesversammlung. Die Ratsbüros, allenfalls die Ratspräsidentinnen oder Ratspräsidenten, weisen das Gesuch den zuständigen Kommissionen ihrer Räte zu. Häufig wird es sich um die Aussenpolitischen Kommissionen handeln; bei Verträgen in bestimmten Politikbereichen können sich aber auch die entsprechenden Fachkommissionen damit befassen.

4 Auswirkungen

4.1 Finanzielle und personelle Auswirkungen

Die Vorlage ist finanzpolitisch nicht relevant.

4.2 Vollzugstauglichkeit

Mit dem System der ständigen, nach einem festen Sitzungsplan tagenden parlamentarischen Kommissionen sind die strukturellen Voraussetzungen dafür geschaffen worden, dass der Bundesrat rasch die Meinung der zuständigen Kommissionen einholen kann. Sollte einmal Zeitdruck herrschen, dann können die Kommissionen auch kurzfristig einberufen werden. Die Handlungsfähigkeit des Bundes in ausserpolitischen Belangen wird also in keiner Weise eingeschränkt.

5 Verhältnis zum internationalen Recht

Artikel 25 des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge sieht vor, dass Verträge vorläufig angewendet werden können. Es äussert sich hingegen nicht dazu, wer innerhalb der Vertragsstaaten für diese vorläufige Anwendung zuständig sein soll. Die Staaten sind hier also frei.

6 Rechtliche Grundlagen

6.1 Verfassungs- und Gesetzmässigkeit

Vgl. die Diskussion unter Ziff. 1.2.

6.2 Erlassform

Das es sich hier um grundlegende Fragen betreffend die Kompetenzen von Bundesbehörden handelt, sind die Bestimmungen gemäss Artikel 164 Absatz 1 Buchstabe g BV in Gesetzesform zu erlassen.