



Grünliberale Partei Schweiz  
Monbijoustrasse 30, 3011 Bern

Staatspolitische Kommission des Ständerates  
3003 Bern

Per E-Mail an: [spk.cip@parl.admin.ch](mailto:spk.cip@parl.admin.ch)

13. April 2018

Ihr Kontakt: Ahmet Kut, Geschäftsführer der Bundeshausfraktion, Tel. +41 31 311 33 03, E-Mail: [schweiz@grunliberale.ch](mailto:schweiz@grunliberale.ch)

## Stellungnahme der Grünliberalen zu 16.456 Pa.Iv. SPK-SR. Kündigung und Änderung von Staatsverträgen

Sehr geehrte Frau Präsidentin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für die Vorlage und den erläuternden Bericht zu 16.456 Pa.Iv. SPK-SR. Kündigung und Änderung von Staatsverträgen und nehmen dazu wie folgt Stellung:

### Allgemeine Beurteilung der Vorlage

**Resümee:** Die Grünliberalen begrüssen, dass die Zuständigkeit für die Kündigung und Änderung von Staatsverträgen geklärt wird. Um eine rasche Klärung zu erreichen, sind sie einverstanden, dass dies durch eine Gesetzesanpassung erfolgt und auf eine separate Verfassungsänderung verzichtet wird.

Die Zuständigkeit für die Änderung oder Kündigung eines völkerrechtlichen Vertrages ist nach inhaltlichen und nicht nach formellen Kriterien festzulegen. Massgebend soll somit die Wichtigkeit der Änderung oder Kündigung sein.

Die Grünliberalen beantragen, im Rahmen der Umsetzung der Motion 15.3557 (oder einer anderen passenden Gelegenheit) die Bundesverfassung im Einklang mit der vorliegenden Vorlage sprachlich zu bereinigen.

Für eine offene und vernetzte Schweiz sind Staatsverträge das zentrale Instrument, um die Interessen und Verpflichtungen der Schweiz im Verkehr mit anderen Staaten klar, transparent und rechtssicher zu regeln. Aufgrund verschiedener Volksinitiativen, namentlich der Selbstbestimmungsinitiative und der Kündigungsinitiative, ist dabei eine Frage in den Vordergrund gerückt, der bisher nur wenig Beachtung geschenkt worden war: Welches Staatsorgan ist befugt, Staatsverträge zu kündigen? Der Bundesrat macht geltend, dass die Bundesverfassung (BV) ihm die Zuständigkeit für die Kündigung von Verträgen zuweise. Die SPK-SR vertritt im erläuternden Bericht den gegenteiligen Standpunkt: Die Zuständigkeiten für den Abschluss von völkerrechtlichen Verträgen müssten auch für die Kündigung und Änderung dieser Verträge gelten („Parallelismus der Zuständigkeiten“). Das ergebe sich aus dem geltenden Verfassungsrecht, weshalb keine Verfassungsänderung notwendig sei. Eine Klarstellung auf Gesetzesebene genüge.

Die Grünliberalen begrüssen das Ziel der Vorlage, die Zuständigkeit für die Kündigung und Änderung von Staatsverträgen zu klären. Die Frage, ob dafür eine Verfassungsänderung nötig ist, ist nicht einfach zu beantworten. Es gibt gute Gründe für beide Standpunkte. Für die Grünliberalen ist wesentlich, dass auf *inhaltlicher* Ebene niemand

ernsthaft in Frage stellen kann, dass die Kündigung wichtiger Staatsverträge vom Parlament genehmigt und dem fakultativen oder obligatorischen Referendum unterstellt werden muss. Selbst der Bundesrat hat eingeräumt, dass beispielsweise die Kündigung der EMRK angesichts der ausserordentlichen Tragweite eines solchen Schrittes ohne Einbezug des Parlaments heute nicht mehr denkbar scheine.<sup>1</sup> Daher stellt sich nur noch auf *formeller* Ebene die Frage, ob die geltenden Bestimmungen der Bundesverfassung einer solchen Auslegung zugänglich sind oder man dabei dermassen gegen ihren Wortlaut verstossen muss, dass aus Gründen der Rechtssicherheit und Rechtsklarheit eine Verfassungsänderung unumgänglich ist. Nach Meinung der Grünliberalen kann die Bundesverfassung im erwähnten Sinn ausgelegt werden, auch wenn es bei einzelnen Bestimmungen „holpert“ (z.B. erwähnt Art. 140 Abs. 1 Bst. b BV nur den „Beitritt“ zu Organisationen für kollektive Sicherheit oder zu supernationalen Gemeinschaften). Bei der Gewichtung der Argumente berücksichtigen die Grünliberalen zudem, dass es um eine Kompetenzverschiebung zugunsten der Volksrechte bzw. der direkt von der Stimmbevölkerung gewählten Bundesversammlung geht. Während im umgekehrten Fall, d.h. einer Kompetenzverschiebung zugunsten des Bundesrates, eine Verfassungsänderung aus demokratiepolitischen Gründen unumgänglich gewesen wäre, erscheint sie hier weniger dringlich.

Damit die Zuständigkeitsfrage möglichst rasch geklärt wird, sind die Grünliberalen einverstanden, dass vorliegend auf eine Verfassungsänderung verzichtet und direkt die gesetzlichen Grundlagen angepasst werden. Das Parlament hat allerdings eine Motion überwiesen, die für völkerrechtliche Verträge mit verfassungsmässigem Charakter ein obligatorisches Referendum verlangt, was mittelfristig ohnehin zu einer Änderung der Bundesverfassung führen dürfte (15.3557 Mo. Caroni). Eine Vernehmlassungsvorlage des Bundesrates ist in Kürze zu erwarten. Es wäre sinnvoll, bei dieser Gelegenheit die Bundesverfassung im Sinne der vorliegenden Vorlage sprachlich zu bereinigen. Die Bundesverfassung ist die Grundlage allen staatlichen Handelns und soll über die Zuständigkeitsfragen möglichst klar Aufschluss geben.

### **Parallelismus der Zuständigkeiten gemäss der Wichtigkeit des Inhalts**

Die Grünliberalen begrüssen, dass die Zuständigkeit für die Änderung oder Kündigung eines völkerrechtlichen Vertrages nach inhaltlichen und nicht nach formellen Kriterien festgelegt werden soll. So ist es denkbar, dass ein Vertrag, dessen Abschluss durch die Bundesversammlung genehmigt werden musste, derart an Bedeutung verliert, dass die Genehmigung der Kündigung durch die Bundesversammlung unverhältnismässig wäre (z.B. Aufhebung bilateraler Handelsabkommen mit Staaten, welche der EU beigetreten sind, die damit inhaltlich, aber nicht formell durch die bilateralen Abkommen mit der EU ersetzt wurden). In solchen und anderen Fällen, in denen eine Kündigung keine oder nur marginale praktisch relevante Auswirkungen für die Schweiz hat, soll der Bundesrat über eine selbstständige Kündigungskompetenz verfügen, dies in Analogie zu seiner selbstständigen Abschlusskompetenz. Entsprechendes sollte für unwesentliche Änderungen von völkerrechtlichen Verträgen gelten.

Dieses Regelungskonzept wird in der Vorlage nicht ausreichend klar umgesetzt. Vielmehr entsprechen viele Formulierungen einem Parallelismus nach formellen Kriterien, wie er gerade nicht angestrebt wird. Die Vorlage ist daher redaktionell zu überarbeiten. Zur Verdeutlichung werden nachstehend einige Beispiele gemacht.

#### Erstes Beispiel:

Art. 152 Abs. 3<sup>bis</sup> VE-ParlG:

<sup>3bis</sup> Der Bundesrat konsultiert die zuständigen Kommissionen, bevor er einen völkerrechtlichen Vertrag, für dessen Genehmigung die Bundesversammlung zuständig ist, vorläufig anwendet oder dringlich kündigt (...).

#### Änderungsvorschlag:

<sup>3bis</sup> Der Bundesrat konsultiert die zuständigen Kommissionen, bevor er einen völkerrechtlichen Vertrag, für dessen Genehmigung die Bundesversammlung zuständig ist, vorläufig anwendet oder einen völkerrechtlichen Vertrag dringlich kündigt, wenn die Kündigung von der Bundesversammlung genehmigt werden müsste (...).

<sup>1</sup> Stellungnahme des Bundesrates zur Ip. 14.4249 Schneider-Schneiter.

Begründung: Ob der Bundesrat vor der dringlichen Kündigung eines völkerrechtlichen Vertrags die zuständigen Kommissionen konsultieren muss, sollte richtigerweise davon abhängen, ob die Kündigung wichtig oder nur von beschränkter Tragweite ist. Keine Rolle spielt dabei, ob der Vertrag bei seinem Abschluss wichtig war und daher von der Bundesversammlung genehmigt werden musste.

Zweites Beispiel:

Artikel 7a Absatz 2 VE-RVOG:

<sup>2</sup> Er [= der Bundesrat] kann völkerrechtliche Verträge von beschränkter Tragweite selbstständig abschliessen oder kündigen. Er kann Änderungen von beschränkter Tragweite von Verträgen selbstständig vornehmen.

Änderungsvorschlag:

<sup>2</sup> Er [= der Bundesrat] kann völkerrechtliche Verträge von beschränkter Tragweite selbstständig abschliessen ~~oder kündigen~~. Er kann Änderungen oder Kündigungen von beschränkter Tragweite ~~von Verträgen~~ selbstständig vornehmen.“

Begründung: Es ist denkbar, dass ein Vertrag bei seinem Abschluss von beschränkter Tragweite war und daher vom Bundesrat selbstständig abgeschlossen werden durfte, aber im Laufe der Zeit an Bedeutung gewonnen hat, weshalb die Kündigung nicht mehr von beschränkter Tragweite wäre und daher von der Bundesversammlung genehmigt werden muss. Aus der Formulierung gemäss SPK-SR ergibt sich nicht hinreichend klar, dass für die Frage der Zuständigkeit die Tragweite der Änderung oder Kündigung massgebend ist und nicht, ob der zugrundeliegende Vertrag vom Bundesrat selbstständig abgeschlossen wurde.

Die Grünliberalen begrüssen, dass die Zuständigkeit für die Änderung oder Kündigung eines völkerrechtlichen Vertrages nach inhaltlichen und nicht nach formellen Kriterien vorgenommen werden soll. Wichtige Änderungen oder Kündigungen sind von der Bundesversammlung zu genehmigen und nach den allgemeinen Regeln (Art. 140 und 141 BV) dem fakultativen bzw. obligatorischen Referendum zu unterstellen. Die Vorlage setzt dieses Regelungskonzept allerdings nicht hinreichend klar um und ist entsprechend zu überarbeiten.

**Übergangsrecht**

Weder die Vorlage noch der erläuternde Bericht enthalten eine Aussage zum Übergangsrecht. Soll das neue Recht nur für völkerrechtliche Verträge gelten, die nach dessen Inkrafttreten abgeschlossen wurden, oder auch für „altrechtliche“ Verträge? Die Grünliberalen ziehen aus demokratiepolitischen Gründen eine umfassende Rückwirkung vor. Das ist im Gesetzestext klarzustellen, soweit es sich nicht bereits aus den allgemeinen übergangsrechtlichen Bestimmungen ergibt.

Die Grünliberalen fordern, dass das neue Recht auch auf völkerrechtliche Verträge angewendet wird, die vor dessen Inkrafttreten abgeschlossen wurden. Soweit sich das nicht aus den allgemeinen übergangsrechtlichen Bestimmungen ergibt, ist die Vorlage entsprechend zu ergänzen.

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und die Prüfung unserer Anmerkungen und Vorschläge.

Bei Fragen dazu stehen Ihnen die Unterzeichnenden sowie unser zuständiges Fraktionsmitglied, Nationalrätin Tiana Moser, gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Jürg Grossen'.

Jürg Grossen  
Parteipräsident

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Ahmet Kut'.

Ahmet Kut  
Geschäftsführer der Bundeshausfraktion