



Staatspolitische Kommission des Ständerates
Sekretariat der Staatspolitischen Kommissionen
Parlamentsdienste
3003 Bern

11. April 2018 (RRB Nr. 343/2018)

Parlamentarische Initiative 16.456
betreffend Kündigung und Änderung von Staatsverträgen.
Verteilung der Zuständigkeiten (Vernehmlassung)

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren Ständerätinnen und Ständeräte

Mit Schreiben vom 9. Januar 2018 haben Sie uns den Vorentwurf zur Änderung des Parlamentsgesetzes sowie des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes zur Vernehmlassung unterbreitet. Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und äussern uns wie folgt:

In der Praxis spielte die Kompetenzfrage zwischen Bundesrat und Bundesversammlung bis anhin keine wichtige Rolle. Es stellt sich daher vorab die Frage, ob eine Neuregelung überhaupt notwendig ist und welchen praktischen Nutzen sie bringt. Angesichts der umstrittenen Rechtslage in Bezug auf die Regelungsstufe regen wir an, gutachterlich abklären zu lassen, ob eine Regelung auf Gesetzesstufe genügt oder ob es doch einer Regelung auf Verfassungsstufe bedarf.

Genehmigen Sie, sehr geehrte Frau Präsidentin,
sehr geehrte Damen und Herren Ständerätinnen und Ständeräte,
den Ausdruck unserer vorzüglichen Hochachtung.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:

Markus Kägi

Die Staatsschreiberin:

Dr. Kathrin Arioli



Postgasse 68
Postfach
3000 Bern 8
www.rr.be.ch
info.regierungsrat@sta.be.ch

Sekretariat der
Staatspolitischen Kommissionen
Parlamentsdienste
3003 Bern

4. April 2018

RRB-Nr.:	335/2018
Direktion	Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion
Unser Zeichen	11.36-18.1 ZUR
Ihr Zeichen	16.456 Pa.lv. SPK-SR
Klassifizierung	Nicht klassifiziert



Pa.lv. SPK-SR Kündigung und Änderungen von Staatsverträgen. Stellungnahme des Kantons Bern

Sehr geehrte Frau Kommissionspräsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit, zur erwähnten Vorlage Stellung nehmen zu können.

Die Klarstellung und gesetzliche Festlegung der Kompetenzaufteilung zwischen Bundesversammlung und Bundesrat bei der Änderung und Kündigung völkerrechtlicher Verträge ist zu begrüßen. Wohl hat die Schweiz, wie im erläuternden Bericht erwähnt, bisher keine Verträge gekündigt, auf welche die neuen Regeln anzuwenden gewesen wären. Indes sind in der jüngsten Vergangenheit in der politischen Diskussion wiederholt Forderungen nach der Kündigung völkerrechtlicher Verträge laut geworden. Im Zuge der zunehmenden internationalen Vernetzung der Schweiz ist auch zu erwarten, dass die Änderung und Kündigung von Verträgen in Zukunft eher häufiger zur Diskussion stehen werden. Vor diesem Hintergrund ist Klarheit über die Kompetenzen zweckmässig.

Die vorgeschlagene Regelung erscheint inhaltlich adäquat und entspricht weitgehend, soweit es sich um Änderungen handelt, der bisherigen Praxis. Wie erwähnt besteht zu Kündigungen völkerrechtlicher Verträge keine Praxis, die vorgeschlagene Regelung erscheint uns aber ebenfalls richtig.

Zur Frage der Normstufe sind wir der Ansicht, dass eine Regelung über eine Verfassungsänderung erfolgen müsste. Die aktuelle Bundesverfassung enthält keine Regelung über die Zuständigkeit zur Kündigung von Verträgen. Darüber, wie dieses Schweigen zu interpretieren ist,

gehen, wie im erläuternden Bericht ausgeführt wird, nicht nur die Meinungen zwischen Bundesrat und Parlament, sondern auch in der Lehre auseinander. Aus der Verfassung ergibt sich aus unserer Sicht keine klare Zuständigkeit des Parlaments, welche im Gesetz lediglich konkretisiert werden müsste. Es handelt es sich um eine grundlegende Frage der Kompetenzaufteilung zwischen Parlament und Bundesrat. Solche Fragen sind auf Verfassungsstufe zu regeln. Eine verfassungsrechtlich offene Frage, welche auch materiell Verfassungsrang hat, lediglich auf Gesetzesstufe zu entscheiden, widerspricht der Normenhierarchie. Es kann zudem nicht ausgeschlossen werden, dass die geplante Gesetzesrevision eine verfassungswidrige Lösung einführt, weil der heutige Verfassungstext verschiedene Auslegungen ermöglicht.

Abgesehen von diesen rechtlichen Erwägungen sprechen unseres Erachtens auch Transparenzgründe dafür, diese grundlegende Frage der Kompetenzaufteilung zwischen Parlament und Bundesrat dort zu regeln, wo andere Fragen dieser Art geregelt sind, und wo man daher die Antwort als erstes erwarten würde: in der Bundesverfassung.

Der Regierungsrat dankt Ihnen für die Berücksichtigung seiner Anliegen.

Freundliche Grüsse

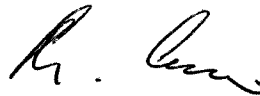
Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident



Bernhard Pulver

Der Staatsschreiber



Christoph Auer



Justiz- und Sicherheitsdepartement

Bahnhofstrasse 15
Postfach 3768
6002 Luzern
Telefon 041 228 59 17
Telefax 041 228 67 27
justiz@lu.ch
www.lu.ch

Zustellung per E-Mail:
spk.cip@parl.admin.ch

Staatspolitische Kommission des
Ständerates

Luzern, 27. März 2018

Protokoll-Nr.: 331

**Völkerrecht: Kündigung und Änderung von Staatsverträgen;
Verteilung der Zuständigkeiten**

Sehr geehrte Damen und Herren

Im Namen und Auftrag des Regierungsrates teilen wir Ihnen mit, dass wir uns nicht gegen eine ausdrückliche Regelung der Zuständigkeit zur Kündigung und Änderung völkerrechtlicher Verträge aussprechen. Angesichts der Umstrittenheit der Kündigungszuständigkeit zwischen Bundesrat und eidgenössischen Räten, aber auch aus grundsätzlichen verfassungsrechtlichen Überlegungen, regen wir eine vertiefte Prüfung der Normstufe an, nämlich ob die Zuständigkeitsordnung in der Bundesverfassung und nicht nur im Parlaments- und Regierungsorganisationsgesetz zu verankern sei.

Freundliche Grüsse

Paul Winiker
Regierungsrat

Regierungsrat des Kantons Schwyz



6431 Schwyz, Postfach 1260

An das
Sekretariat der Staatspolitischen Kommissionen
Parlamentsdienste
3003 Bern

Schwyz, 10. April 2018

16.456 Pa.IV. SPK-SR. Kündigung und Änderung von Staatsverträgen. Verteilung der Zuständigkeiten
Vernehmlassung

Sehr geehrte Frau Bruderer
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 9. Januar 2018 lädt die Staatspolitische Kommission des Ständerates (SPK-SR) die Kantonsregierungen ein, bis 16. April 2018 zur ob erwähnten Vorlage Stellung zu nehmen.

An der Sitzung der SPK-SR vom 22. Januar 2016 wurde die Frage aufgeworfen, wer für die Kündigung von völkerrechtlichen Verträgen zuständig sei und die Verwaltung wurde beauftragt, zu dieser Frage einen Bericht zu unterbreiten. Am 20. Juni 2016 nahm die SPK-SR von diesem Bericht Kenntnis und stellte Handlungsbedarf fest. Dies, weil der Bundesrat in diesem Bereich als allein zuständig für die Kündigung völkerrechtlicher Verträge erklärt wurde. Die SPK-SR beschloss deshalb an ihrer Sitzung vom 25. August 2016 die Einreichung der Parlamentarischen Initiative (Pa.IV.) 16.456. Diese fordert die Ausarbeitung einer Regelung, welche die Zuständigkeiten für die Kündigung von Staatsverträgen festlegt. Diese soll den Grundsatz des Parallelismus der Zuständigkeiten für einen Beschluss und für die Aufhebung eines Beschlusses festschreiben, d.h.: wenn die Bundesversammlung oder das Volk für die Genehmigung des Abschlusses eines Staatsvertrages zuständig sind, so sollen die Bundesversammlung oder das Volk auch für die Genehmigung der Kündigung zuständig sein. Die SPK-NR gab dieser Pa.IV. am 17. November 2016 Folge. Die SPK-SR konnte somit mit der Ausarbeitung einer Vorlage beginnen. Der Vorentwurf der Umsetzungsvorlage wird vorliegend zur Stellungnahme unterbreitet.

Der Regierungsrat stimmt den vorgeschlagenen Änderungen zu. Eine Verfassungsänderung wird aus Sicht des Regierungsrats von der SPK-SR zu Recht nicht vorgeschlagen. Art. 141 Abs. 1 sowie Art. 166 Abs. 2 und Art. 184 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101) bestimmen u.a., dass völkerrechtliche Verträge dem Volk vorgelegt, von der Bundesversammlung genehmigt bzw. vom Bundesrat der Bundesversammlung zur Genehmigung unterbreitet werden müssen. Die BV beschränkt sich diesbezüglich somit nicht auf den Abschluss von völkerrechtlichen Verträgen, weshalb auch bei Kündigungen bzw. Abänderungen von völkerrechtlichen Verträgen entsprechend vorzugehen ist. Eine Anpassung jener Gesetzesbestimmungen, welche die Verfassung diesbezüglich konkretisieren, ist somit ausreichend.

Mit den vorgeschlagenen Anpassungen des Bundesgesetzes über die Bundesversammlung vom 13. Dezember 2002 (ParlG, SR 171.10) und des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997 (RVOG, SR 172.010) ist klargestellt, dass bei Änderungen bzw. Kündigungen völkerrechtlicher Verträge gleich vorzugehen ist wie beim Abschluss von Staatsverträgen. Damit wird dem Grundsatz des Parallelismus richtigerweise Rechnung getragen.

Ist der Bundesrat somit für den Abschluss eines völkerrechtlichen Vertrags alleine zuständig, soll er auch für die Abänderung bzw. Kündigung dieser Vereinbarung alleine zuständig sein. Völkerrechtliche Verträge kann der Bundesrat in eigener Kompetenz abschliessen, soweit er durch ein Bundesgesetz oder durch einen von der Bundesversammlung genehmigten völkerrechtlichen Vertrag dazu ermächtigt ist (Art. 7a Abs. 1 RVOG). Ebenfalls selbständig abschliessen (und neu auch abändern und kündigen) kann der Bundesrat völkerrechtliche Verträge von beschränkter Tragweite (Art. 7a Abs. 3 RVOG), also namentlich Verträge, die:

- a) für die Schweiz keine neuen Pflichten begründen oder keinen Verzicht auf bestehende Rechte zur Folge haben;
- b) dem Vollzug von Verträgen dienen, die von der Bundesversammlung genehmigt worden sind und lediglich die im Grundvertrag bereits festgelegten Rechte, Pflichten oder organisatorischen Grundsätze näher ausgestalten;
- c) sich an die Behörden richten und administrativ-technische Fragen regeln.

Nicht als völkerrechtliche Verträge von beschränkter Tragweite gelten namentlich Verträge gemäss Art. 7a Abs. 4 RVOG, die:

- a) eine der Voraussetzungen für die Anwendung des fakultativen Staatsvertragsreferendums nach Art. 141 Abs. 1 Bst. d BV erfüllen;
- b) Bestimmungen enthalten über Gegenstände, deren Regelung in die alleinige Zuständigkeit der Kantone fällt;
- c) einmalige Ausgaben von mehr als fünf Mio. Franken oder wiederkehrende Ausgaben von mehr als zwei Mio. Franken pro Jahr verursachen.

Ist dagegen die Bundesversammlung für die Genehmigung des Abschlusses eines völkerrechtlichen Vertrags zuständig, soll diese neu ausdrücklich auch die Abänderung bzw. Kündigung genehmigen müssen (Art. 24 Abs. 2 VE-ParlG). Ausgenommen sind jene Fälle, in denen die Änderung bzw. die Kündigung von beschränkter Tragweite im oberwähnten Sinne sind. Abgrenzungsfragen werden sich in der Praxis somit weiterhin stellen. Dies ist jedoch nicht zu vermeiden.

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme und grüssen Sie freundlich.

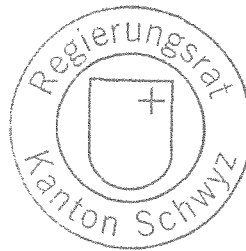
Im Namen des Regierungsrates:



Othmar Reichmuth, Landammann



Dr. Mathias E. Brun, Staatsschreiber



Kopie z.K. an:

– Schwyzer Mitglieder der Bundesversammlung.



CH-6061 Sarnen, Postfach 1561, SJD

Per E-Mail an:

Sekretariat der
Staatspolitischen Kommissionen
Parlamentsdienste
3003 Bern

spk.cip@parl.admin.ch

Referenz/Aktenzeichen: OWSTK.3110
Unser Zeichen: fu

Sarnen, 5. April 2018

**Vernehmlassung zum Vorentwurf des Bundesgesetzes über die Kündigung
und Änderung von Staatsverträgen
Stellungnahme**

Sehr geehrte Frau Kommissionspräsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Einladung zur Vernehmlassung zum Vorentwurf des Bundesgesetzes über die Zuständigkeiten für den Abschluss, die Änderung und die Kündigung völkerrechtlicher Verträge.

Auswärtige Angelegenheiten und insbesondere völkerrechtliche Verträge sind Sache des Bundes (Art. 54 BV). Aus diesem Grund verzichten wir auf eine Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

Christoph Amstad
Regierungsrat

Kopie an:

- Kantonale Mitglieder der Bundesversammlung
- Staatskanzlei mit den Akten (OWSTK.3110)



KANTON
NIDWALDEN

LANDAMMANN UND
REGIERUNGSRAT

Dorfplatz 2, Postfach 1246, 6371 Stans
Telefon 041 618 79 02, www.nw.ch

CH-6371 Stans, Dorfplatz 2, Postfach 1246, STK

Sekretariat der
Staatspolitische Kommissionen
Parlamentsdienste
3003 Bern

Telefon 041 618 79 02
staatskanzlei@nw.ch
Stans, 27. März 2018

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

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Sie haben uns mit Schreiben vom 9. Januar 2018 eingeladen, zu oben erwähntem Vorentwurf Stellung zu nehmen. Wir danken für die Möglichkeit der Mitwirkung und äussern uns gerne wie folgt.

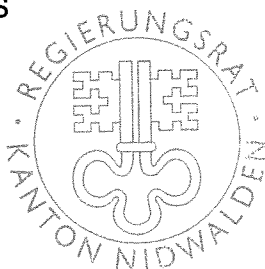
Wir teilen die Rechtsauffassung Ihrer Kommission, wonach die Zuständigkeit für Abschluss und Änderung/Kündigung von Staatsverträgen in einer Hand liegen sollen. Diese grundsätzliche staatspolitische Frage ist zu klären, nachdem ersichtlich ist, dass der Bundesrat an der traditionellen Auffassung der diesbezüglichen Kompetenzzuordnung nach wie vor festhält. Inhaltlich sind grundsätzlich beide Lösungen denkbar, wobei der vorliegende Gesetzesentwurf den Vorteil bietet, diese grundsätzliche Kompetenzfrage zu klären.

Nach Ansicht des Regierungsrates ist eine Lösung anzustreben, welche im Sinne des Vorentwurfs die Kompetenz für den Abschluss, die Änderung und die Kündigung von Staatsverträgen der gleichen Stufe zuordnet. Wir unterstützen somit Ihren Vorentwurf und stellen fest, dass Ihr Vorentwurf nicht das Ziel hat, die aussenpolitische Handlungsfähigkeit des Bundesrates zu schwächen.

Wir danken Ihnen, für Ihre diesbezüglichen Bemühungen zur Klärung dieser staatspolitisch grundsätzlichen Fragen.

Freundliche Grüsse
NAMENS DES REGIERUNGSRATES

Yvonne von Deschwanden
Landammann



lic. iur. Hugo Murer
Landschreiber

Sekretariat der Staatspolitischen
Kommissionen
Parlamentsdienste
3003 Bern

Glarus, 27. März 2018
Unsere Ref: 2018-6

Vernehmlassung zur Kündigung und Änderung von Staatsverträgen, Verteilung der Zuständigkeiten

Sehr geehrte Frau Kommissionspräsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Sie gaben uns in eingangs genannter Angelegenheit die Möglichkeit zur Stellungnahme. Dafür danken wir Ihnen und lassen uns gerne wie folgt vernehmen.

1. Ausgangslage

Mit den beabsichtigten Änderungen des Parlamentsgesetzes (ParlG; SR 171.10) sowie des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes (RVOG; SR 172.010) soll geklärt werden, wer für die Kündigung von Staatsverträgen zuständig ist. Hintergrund der parlamentarischen Initiative bilden unterschiedliche Auffassungen des Bundesrates und der Staatspolitischen Kommission des Ständerates in dieser Frage:

- Der Bundesrat vertritt die Auffassung, dass gestützt auf Artikel 184 Absätze 1 und 2 der Bundesverfassung (BV; SR 101) er alleine für die Kündigung von Staatsverträgen zuständig ist. Dies auch dann, wenn der Staatsvertrag von einer anderen Instanz genehmigt worden ist. Diese Verfassungsnorm übertrage dem Bundesrat unter Wahrung der Mitwirkungsrechte der Bundesversammlung die Besorgung der auswärtigen Angelegenheiten und ordne ihm die Vertretung der Schweiz nach aussen zu. Das entspreche der verfassungsrechtlichen Konzeption, wonach dem Bundesrat die Leitungsfunktion im Bereich der Aussenpolitik zukomme. Der Bundesrat sei damit zur Vornahme völkerrechtlicher Akte berufen; dazu gehörten namentlich die Unterzeichnung, die Ratifikation und die Kündigung völkerrechtlicher Verträge. Die Kündigungskompetenz des Bundesrates erstreckte sich auch auf völkerrechtliche Verträge, die gemäss Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d BV dem fakultativen Referendum unterliegen. Die parlamentarische Genehmigung habe keine einschränkenden Auswirkungen auf die Kündigungskompetenz des Bundesrates.
- Die Staatspolitische Kommission des Ständerates ist hingegen der Ansicht, dass die Bundesversammlung oder das Volk für die Kündigung eines Vertrages zuständig sind, wenn sie ihn genehmigt haben (sog. Parallelität der Zuständigkeiten). Bei der Kündigung von Staatsverträgen soll das gleiche Verfahren gelten wie bei deren Genehmigung: Je nach Bedeutung der im Vertrag enthaltenen Bestimmungen sollen der Bundesrat, die Bundesversammlung sowie allenfalls Volk und Stände zuständig sein. Soll z. B. die EMRK oder das Freizügigkeitsabkommen mit der EU aufgrund einer angenommenen

Volksinitiative gekündigt werden, dann würden die Bürgerinnen und Bürger bedeutende Rechte verlieren. Es gehe nicht an, dass der Bundesrat über solch wichtige Fragen alleine entscheide.

Die Vorlage will die Zuständigkeiten nun positivrechtlich regeln und zwar im Sinne der Staatspolitischen Kommission des Ständerates.

2. Stellungnahme des Regierungsrates

Der Regierungsrat des Kantons Glarus beurteilt die Vorlage kritisch bis ablehnend. Im Grundsatz teilen wir die Auffassung des Bundesrates, wonach dies eine Frage der Aussenbeziehungen sei, wofür gemäss Artikel 184 BV der Bundesrat zuständig ist. Der erläuternde Bericht hält denn auch richtigerweise fest, dass eine Mehrheit der Lehre die Haltung des Bundesrates in der Frage der Kündigung von internationalen Vereinbarungen stützt und vertritt. Zudem ist es für uns fraglich, ob die geplante Neuregelung, welche den Parallelismus der Zuständigkeiten, wie ihn unsere Verfassung in eingeschränkter Form kennt, nicht zu einer Verkomplizierung der Kündigungsverfahren auf Bundesebene führt. Der Regierungsrat erachtet das bestehende Anhörungsrecht (Art. 152 Abs. 3 ParlG), welches den Bundesrat verpflichtet, die Aussenpolitischen Kommissionen (APK) des Parlamentes zu wesentlichen Vorhaben, also auch zu einer Kündigung wichtiger Staatsverträge wie z. B. der EMRK oder des Freizügigkeitsabkommens mit der EU, zu konsultieren, als genügend.

Wir stellen generell fest, dass in den letzten Jahren die eigentlich klare Zuständigkeit des Bundesrates zur Pflege der Beziehungen zum Ausland gemäss Artikel 184 BV durch das Bundesparlament immer stärker relativiert wird. Ausdruck davon ist neben der nun geplanten „Klärung“ der Zuständigkeiten zur Kündigung von Staatsverträgen unter anderem die zunehmende internationale Reisetätigkeit von parlamentarischen Kommissionen, die schon fast den Status von Staatsbesuchen haben.

Aufgrund unserer generellen Skepsis zu dieser Vorlage verzichten wir auf weitere Anmerkungen zu einzelnen Bestimmungen.

Genehmigen Sie, sehr geehrte Frau Kommissionspräsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, den Ausdruck unserer vorzüglichen Hochachtung.

Freundliche Grüsse

Für den Regierungsrat



Rolf Widmer
Landammann



Hansjörg Dürst
Ratsschreiber

E-Mail an: spk.cip@parl.admin.ch

versandt am: **28. März 2018**



Regierungsrat, Postfach, 6301 Zug

Nur per E-Mail

Sekretariat der Staatspolitischen
Kommissionen
Parlamentsdienste
3003 Bern

Zug, 10. April 2018 hs

Parlamentarische Initiative 16.456 Pa.lv.

**Bundesgesetz über die Zuständigkeiten für den Abschluss, die Änderung und die Kündigung völkerrechtlicher Verträge
Vernehmlassung**

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 9. Januar 2018 haben Sie die Kantonsregierungen im eingangs erwähnten Vernehmlassungsverfahren zur Stellungnahme eingeladen. Gerne lassen wir uns wie folgt vernehmen:

Antrag

Wir unterstützen den Vorentwurf der SPK-SR vom 16. November 2017 zum Bundesgesetz über die Zuständigkeiten für den Abschluss, die Änderung und die Kündigung völkerrechtlicher Verträge (16.456 Pa.lv.).

Begründung

Wir teilen die Auffassung der Staatspolitischen Kommission des Ständerates (SPK-SR), dass sich bereits aus dem geltenden Bundesverfassungsrecht ergibt, dass neben dem Abschluss und der Änderung auch die Kündigung eines völkerrechtlichen Vertrags die Genehmigung der Bundesversammlung erfordert. Der Bundesrat hat bei der Besorgung auswärtiger Angelegenheiten die Mitwirkungsrechte der Bundesversammlung umfassend und nicht bloss punktuell zu wahren. Da der Bundesrat nicht ohne die Genehmigung der Bundesversammlung völkerrechtliche Verträge abschliessen oder einer Änderung derselben zustimmen kann, kann er auch nicht eigenmächtig über ihre Beendigung beschliessen. Es wäre paradox, wenn der Bundesrat zwar der Aufhebung einer Einzelbestimmung in einem völkerrechtlichen Vertrag nicht zustimmen, den gesamten Vertrag jedoch eigenmächtig kündigen könnte.

Die vorgeschlagene gesetzliche Regelung, welche einen Parallelismus der Zuständigkeiten für den Abschluss, die Änderung und die Kündigung völkerrechtlicher Verträge gemäss der Wichtigkeit des Inhalts etablieren würde, ist daher sowohl aus staatspolitischer als auch aus rechtsstaatlicher Sicht zu begrüssen.

Hinweis zu Ziff. 2.2.4 des erläuternden Berichts der SPK-SR vom 16. November 2017

Ein entsprechender Parallelismus der Zuständigkeiten für den Abschluss, die Änderung und die Kündigung von interkantonalen Vereinbarungen gilt auch nach der Praxis des Kantons Zug. Genau wie der Abschluss eines rechtssetzenden Konkordats, muss im Kanton Zug auch die Änderung oder Aufhebung eines solchen dem Kantonsrat zur Genehmigung unterbreitet werden (vgl. Tino Jorio, Geschäftsordnungen des Regierungsrats und des Kantonsrats des Kantons Zug – Ein Kommentar für die Praxis, Zürich 2015, Rz. 473-475 sowie 793).

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit der Stellungnahme.

Freundliche Grüsse
Regierungsrat des Kantons Zug



Manuela Weichelt-Picard
Frau Landammann



Tobias Moser
Landschreiber

Kopie per E-Mail an:

- spk.cip@parl.admin.ch
- Alle Direktionen
- Amt für Wirtschaft und Arbeit (info.awa@zg.ch)
- Eidgenössische Parlamentarier des Kantons Zug



ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Conseil d'Etat CE
Staatsrat SR

Rue des Chanoines 17, 1701 Fribourg

T +41 26 305 10 40, F +41 26 305 10 48
www.fr.ch/ce

Conseil d'Etat
Rue des Chanoines 17, 1701 Fribourg

Secrétariat des Commissions
des institutions politiques
Services du Parlement
3003 Berne

Fribourg, le 27 mars 2018

**16.456 lv. pa. CIP-CE. Dénonciation et modification des traités internationaux.
Répartition des compétences**

Madame la Présidente de la commission,
Mesdames, Messieurs

Nous vous remercions pour la possibilité qui nous est donnée d'exprimer notre point de vue sur cette initiative parlementaire.

Les positions divergentes entre le Conseil fédéral et le Parlement, mais également entre experts, démontrent que le droit constitutionnel en vigueur n'est pas concluant par rapport à la question de la compétence en cas de dénonciation ou de modification de traités internationaux. Seul un règlement politique via une modification législative permettrait de dissiper l'insécurité juridique. Le Conseil d'Etat estime cependant qu'il n'appartient pas aux cantons d'arbitrer cette problématique et que la question doit être résolue au niveau fédéral.

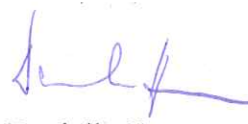
Si la voie d'une clarification de la situation devait être choisie, une simple modification de la loi sur le parlement (LParl) et de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA) ne serait pas suffisante. On devrait, en plus, envisager une modification des articles constitutionnels 141, 166 et 184. Étant donné que les lois fédérales ne peuvent pas être examinées par le Tribunal fédéral pour déterminer leur constitutionnalité, la nouvelle loi fédérale en application de l'interprétation de la CIP-CE deviendrait en fait une « loi constitutionnelle » incontestable. Compte tenu de la portée juridique du principe de la séparation des pouvoirs, la clarification des pouvoirs exécutif et législatif devrait être effectuée au niveau constitutionnel.

En vous remerciant de nous avoir consultés, nous vous prions de croire, Monsieur le Président, à l'assurance de nos sentiments les meilleurs.

Au nom du Conseil d'Etat :


Georges Godel
Président




Danielle Gagnaux-Morel
Chancelière d'Etat

Sekretariat der Staatspolitischen
Kommission
Parlamentsdienste
3003 Bern

27. März 2018

Vernehmlassung zur parlamentarischen Initiative «Kündigung und Änderung von Staatsverträgen (Verteilung der Zuständigkeiten)»

Sehr geehrte Frau Kommissionspräsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir nehmen Bezug auf Ihr Schreiben vom 9. Januar 2018 in oben genannter Angelegenheit, danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und äussern uns dazu gerne wie folgt:

Der Regierungsrat teilt die Sichtweise der Staatspolitischen Kommission des Ständerates betreffend die Kündigung und Änderung von Staatsverträgen. Es erscheint sachgerecht, dass dieselben Zuständigkeitsregeln sowohl für den Abschluss als auch für die Änderung bzw. Kündigung eines völkerrechtlichen Vertrages gelten sollen. Eine alleinige Zuständigkeit des Bundesrates für die Kündigung und Änderung von Staatsverträgen könnte auch von unserer Seite nicht unterstützt werden, insbesondere, weil völkerrechtliche Verträge Rechte und Pflichten von Privaten begründen können. Mit Art. 7b^{bis} RVOG wird sichergestellt, dass in dringlichen Fällen und zur Wahrung wichtiger Interessen der Schweiz der Bundesrat ohne Genehmigung der Bundesversammlung einen Staatsvertrag kündigen kann. Somit ist auch in einer aussergewöhnlichen und dringlichen Situation eine schnelle Handlungsmöglichkeit durch den Bundesrat nicht nur bei der vorläufigen Anwendung, sondern auch bei der Kündigung gewährleistet, was wir begrüssen.

Mit freundlichen Grüssen

IM NAMEN DES REGIERUNGSRATES



Roland Heim
Landammann



Andreas Eng
Staatsschreiber



Rathaus, Marktplatz 9
CH-4001 Basel

Tel: +41 61 267 85 62
Fax: +41 61 267 85 72
E-Mail: staatskanzlei@bs.ch
www.regierungsrat.bs.ch

Staatspolitische Kommission des Ständerates

Per Email an:
spk.cip@parl.admin.ch

Basel, 21. März 2018

Präsidialnummer: P180006

Regierungsratsbeschluss vom 20. März 2018

16.456 Pa.lv. SPK-SR: Kündigung und Änderung von Staatsverträgen. Verteilung der Zuständigkeiten; Stellungnahme des Kantons Basel-Stadt

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 9. Januar 2018 haben Sie uns die Vernehmlassungsunterlagen zur Parlamentarischen Initiative betreffend Kündigung und Änderung von Staatsverträgen zukommen lassen. Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und lassen uns gerne wie folgt vernehmen:

Der Kanton Basel-Stadt begrüsst eine positivrechtliche Klarstellung der Verteilung der Zuständigkeiten bei Kündigung und Änderung von Staatsverträgen und verzichtet darüber hinaus auf eine Stellungnahme.

Mit freundlichen Grüssen

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt

Elisabeth Ackermann
Präsidentin

Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin

Regierungsrat BL, Rathausstrasse 2, 4410 Liestal

Staatspolitische Kommission
des Ständerats SPK-SR

Bern

spk.cip@parl.admin.ch

Liestal, 10. April 2018

Vernehmlassung

zur Parlamentarischen Initiative 16.456 "Kündigung und Änderung von Staatsverträgen. Verteilung der Zuständigkeiten"

Sehr geehrte Frau Präsidentin

Besten Dank für die Einladung zur Meinungsäusserung. Wer für die Kündigung von völkerrechtlichen Verträgen zuständig ist, ist eine wichtige staatsrechtliche Frage, die auch die Ausübung der Volksrechte tangiert. Allerdings wird sie weder von der Bundesverfassung noch von der Gesetzgebung explizit beantwortet. Daher interpretieren der Bundesrat und die Staatspolitische Kommission des Ständerats (SPK-SR) die Bundesverfassung in diesem Punkt unterschiedlich.

Der Bundesrat stellt sich auf den Standpunkt, die Bundesverfassung weise ihm die alleinige Zuständigkeit für die Kündigung von Staatsverträgen zu. Demgegenüber ist die SPK-SR überzeugt, auch für Staatsverträge gelte der Grundsatz des "Parallelismus der Zuständigkeiten"¹, wonach die verfassungsmässige Zuständigkeit eines Staatsorgans für die Begründung eines Rechtsakts auch die Zuständigkeit für dessen Änderung und Aufhebung einschliesst. Die Rechtslehre wiederum ist sich in dieser Frage uneinig und eine gerichtliche Klärung lässt sich aufgrund der Zuständigkeitsregeln der Bundesgerichte nur schwer realisieren.

Im Interesse der Rechtssicherheit befürwortet die basellandschaftliche Kantonsregierung, dass die Kompetenzverteilung für die Kündigung oder Änderung von Staatsverträgen positivrechtlich klar gestellt wird (explizite Verfassungs- oder Gesetzesregelung). Aus staatspolitischer Sicht scheint es uns angezeigt, sowohl für den Abschluss als auch für die Abänderung und Beendigung solcher

¹ Ebenso wie bei der Verfassungs- und Gesetzgebung: Gemäss Bundesverfassung ist die Bundesversammlung nicht nur für den Erlass, sondern auch für die Änderung oder Aufhebung von Bundesgesetzen zuständig, ohne dass Letzteres ausdrücklich erwähnt ist. Ferner unterliegen nach der Bundesverfassung sowohl die im Verfassungstext genannten Bundesgesetze als auch deren nicht ausdrücklich erwähnte Aufhebung oder Änderung dem fakultativen Referendum.

Verträge die gleichen Zuständigkeiten gelten zu lassen. Dass die Kündigung wichtiger Staatsverträge ebenfalls der Genehmigung der Bundesversammlung und dem Referendumsrecht des Volkes unterliegen muss, fordert vermehrt auch die neuere Rechtslehre.

Freundliche Grüsse



Dr. Sabine Pegoraro
Regierungspräsidentin



Nic Kaufmann
2. Landschreiber



Regierungsrat, 9102 Herisau

Sekretariat der Staatspolitischen Kommissionen
Parlamentsdienste
3003 Bern

Dr. iur. Roger Nobs
Ratschreiber
Tel. +41 71 353 63 51
roger.nobs@ar.ch

Herisau, 23. März 2018

Eidg. Vernehmlassung; 16.456 Parlamentarische Initiative. Kündigung und Änderung von Staatsverträgen. Verteilung der Zuständigkeiten; Stellungnahme des Regierungsrates von Appenzell Ausserrhoden

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 9. Januar 2018 hat die Staatspolitische Kommission des Ständerats (SPK) den Kantonsregierungen einen Vorentwurf mit einem erläuternden Bericht zu einem Bundesgesetz über die Zuständigkeiten für den Abschluss, die Änderung und die Kündigung völkerrechtlicher Verträge zur Vernehmlassung zugestellt.

Der Regierungsrat von Appenzell Ausserrhoden nimmt dazu wie folgt Stellung:

Auch wenn bis jetzt noch kein wichtiger Staatsvertrag gekündigt wurde, zeigen gerade Volksinitiativen aus jüngster Zeit auf, dass dieses Szenario in der Zukunft nicht ausgeschlossen werden kann. So verlangt etwa die zurzeit hängige Volksinitiative „Schweizer Recht statt fremde Richter“ die betroffenen völkerrechtlichen Verträge nötigenfalls zu kündigen. Weil die Frage der Zuständigkeit bei der Kündigung von völkerrechtlichen Verträgen umstritten ist, erscheint es nachvollziehbar, dass die bestehende Rechtsunsicherheit mittels Rechtsanpassung beseitigt werden soll. Insoweit ist der Vorschlag der SPK zu begrüßen. Überzeugend ist auch die Argumentation, dass bei der Änderung und Kündigung von Staatsverträgen dieselben Zuständigkeiten zu gelten haben. Wenn Volk und Stände (obligatorisches Referendum), das Volk (fakultatives Referendum) oder die Bundesversammlung für die Genehmigung des Abschluss eines Vertrages zuständig sind, muss für die Genehmigung einer Kündigung und Änderung dieser Verträge grundsätzlich dieselbe Instanz zuständig sein.

Dieser Grundsatz wird beispielsweise auch bei den Aussenbeziehungen des Kantonsrates in Art. 74^{bis} der Verfassung des Kantons Appenzell A.Rh. (bGS 111.1) gewährleistet. Nach dieser Bestimmung ist der Kantonsrat sowohl für die Genehmigung als auch für die Kündigung von interkantonalen und internationalen Verträgen zuständig (unter Vorbehalt des fakultativen Referendums).



Es fragt sich jedoch, ob diesbezüglich nur auf Gesetzesstufe Handlungsbedarf besteht. Die Bundesverfassung regelt nur die Mitwirkung der Bundesversammlung beim Abschluss von Verträgen ausdrücklich, nicht aber die Kündigungskompetenz. Folgt man der von der SPK angerufenen Argumentation, müsste auch die Kündigungskompetenz in der Bundesverfassung geregelt werden. Dafür sprechen auch die rechtliche Tragweite des Gewaltenteilungsprinzips und der Umstand, dass nicht nur die Lehre und Rechtsprechung, sondern auch die SPK und der Bundesrat sich bei der Auslegung der massgebenden Verfassungsbestimmungen uneinig sind. Somit ist eine Änderung der Art. 141 BV, Art. 166 BV sowie Art. 184 BV und nicht bloss eine Änderung des ParlG und des RVOG zu prüfen.

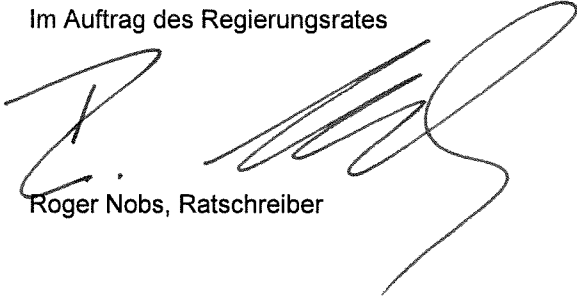
Auf Gesetzesstufe wäre dagegen in diesem Zusammenhang zu prüfen, ob eine Änderung von Art. 2 lit. b des Bundesgesetzes über die Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik des Bundes (BGMK; SR 138.1) vorzunehmen wäre. Nach dieser Bestimmung soll die Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik des Bundes dazu beitragen, die Zuständigkeiten der Kantone beim Abschluss völkerrechtlicher Verträge nach Möglichkeit zu wahren.

Die Grundlage der Mitwirkung befindet sich somit für die Kantone – im Gegensatz zur Bundesversammlung – im Gesetz. Es ist nicht ersichtlich, weshalb diese Mitwirkung nicht auch bei einer Kündigung eines völkerrechtlichen Vertrages anwendbar sein soll, wenn sich diese in gleiche Weise auf die Kantone auswirkt.

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

Im Auftrag des Regierungsrates



Roger Nobs, Ratschreiber



Landammann und Standeskommission

Sekretariat Ratskanzlei
Marktgasse 2
9050 Appenzell
Telefon +41 71 788 93 24
Telefax +41 71 788 93 39
michaela.inauen@rk.ai.ch
www.ai.ch

Ratskanzlei, Marktgasse 2, 9050 Appenzell

Staatspolitische Kommissionen
Parlamentsdienste
3003 Bern

Appenzell, 5. April 2018

Kündigung und Änderung von Staatsverträgen - Verteilung der Zuständigkeiten Stellungnahme Kanton Appenzell I.Rh.

Sehr geehrte Damen und Herren

Sie führen ein Vernehmlassungsverfahren zur Zuständigkeit für Kündigungen und Änderungen von Staatsverträgen durch.

Wir sind mit der inhaltlichen Stossrichtung der Vorlage einverstanden.

Abgelehnt wird jedoch die Wahl der Normierungsstufe. Da bereits die Zuständigkeiten für den Abschluss von Staatsverträgen in der Bundesverfassung geregelt sind, müssen auch die Zuständigkeiten für die Kündigung und Änderung der fraglichen Verträge in der Bundesverfassung geregelt werden. Wir verlangen demgemäss eine Neufassung der Vorlage auf der Verfassungsstufe.

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme und grüssen Sie freundlich.

Im Auftrage von Landammann und Standeskommission

Der Ratschreiber:

Markus Dörig

Zur Kenntnis an:

- spk.cip@parl.admin.ch
- Ratskanzlei Appenzell I.Rh., Marktgasse 2, 9050 Appenzell
- Ständerat Ivo Bischofberger, Ackerweg 4, 9413 Oberegg
- Nationalrat Daniel Fässler, Weissbadstrasse 3a, 9050 Appenzell

Kanton Schaffhausen
Regierungsrat

Beckenstube 7
CH-8200 Schaffhausen
www.sh.ch

T +41 52 632 71 11
F +41 52 632 72 00
staatskanzlei@ktsh.ch



sh.ch

Regierungsrat

Sekretariat der
Staatspolitischen Kommissionen
Parlamentssdienste
3003 Bern

Schaffhausen, 10. April 2018

16.456 Pa.IV. SPK-SR. Kündigung und Änderung von Staatsverträgen, Verteilung der Zuständigkeiten; Vernehmlassungsverfahren

Sehr geehrte Frau Kommissionspräsidentin

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme zur Parlamentarischen Initiative "Kündigung und Änderung von Staatsverträgen, Verteilung der Zuständigkeiten" und lassen uns innert Frist gerne wie folgt vernehmen.

Der Kanton Schaffhausen begrüsst, dass die Frage der Zuständigkeit zur Kündigung von völkerrechtlichen Verträgen positivrechtlich geregelt wird. Es liegen unterschiedliche Haltungen des Bundesrates und der Staatspolitischen Kommission des Ständerates vor.

Der Regierungsrat des Kantons Schaffhausen erachtet in der Sache die Argumentation der Staatspolitischen Kommission des Ständerates als nachvollziehbar und die vorgeschlagene Regelung grundsätzlich als sachgerecht. Angesichts der gegenteiligen Meinung des Bundesrates und der Uneinigkeit von Lehre und Rechtsprechung in dieser Frage regen wir aber an zu prüfen, ob diese Klärung der Zuständigkeiten der Exekutive und Legislative nicht auf Verfassungsebene erfolgen sollte.

Für die Gelegenheit zur Stellungnahme und die Berücksichtigung unserer Überlegungen danken wir Ihnen bestens.



Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:


Christian Amsler

Der Staatsschreiber:


Dr. Stefan Bilger



Regierung des Kantons St.Gallen, Regierungsgebäude, 9001 St.Gallen

Staatspolitische Kommission
des Ständerates
Parlamentsdienste
3003 Bern

Regierung des Kantons St.Gallen
Regierungsgebäude
9001 St.Gallen
T +41 58 229 32 60
F +41 58 229 38 96

St.Gallen, 3. April 2018

Vorentwurf für ein Bundesgesetz über die Zuständigkeit für den Abschluss, die Änderung und die Kündigung völkerrechtlicher Verträge; Vernehmlassungsantwort

Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 9. Januar 2018 laden Sie uns zur Vernehmlassung zum Vorentwurf für ein Bundesgesetz über die Zuständigkeit für den Abschluss, die Änderung und die Kündigung völkerrechtlicher Verträge ein. Wir danken für diese Gelegenheit und nehmen gern wie folgt Stellung:

Wie im erläuternden Bericht (S. 10) der Staatspolitischen Kommission des Ständerates (SPK-SR) zum Vorentwurf festgehalten wird, bedürfen im Kanton St.Gallen nach Art. 65 Bst. c der Kantonsverfassung (sGS 111.1; abgekürzt KV) der Abschluss und die Kündigung zwischenstaatlicher Vereinbarungen mit Verfassungs- und Gesetzesrang der Genehmigung durch den Kantonsrat. Die Genehmigungspflicht umfasst nicht nur den Abschluss und die Kündigung solcher Vereinbarungen, sondern auch deren Änderung.¹ Der Genehmigungsvorbehalt des Kantonsrates betreffend zwischenstaatliche Vereinbarungen mit Verfassungs- und Gesetzesrang trägt einerseits der stetig wachsenden Verflechtung von Innen- und Aussenpolitik und andererseits dem Demokratieprinzip² Rechnung. Die Erfahrungen in der Praxis bei der Änderung und Kündigung von zwischenstaatlichen Vereinbarungen zeigen, dass durch die Beteiligung des Kantonsrates die verfassungsrechtlich vorgesehene Leitungsfunktion der Regierung in den Aussenbeziehungen nicht in Frage gestellt wird.

Ausgehend von den Erfahrungen auf kantonaler Ebene begrüsst die Regierung die vorgesehenen Gesetzesänderungen, mit denen klargestellt werden soll, dass der Grundsatz der Parallelität der Formen («Actus contrarius»-Doktrin) ebenso bei völkerrechtliche Verträgen gilt, die der Bund abschliesst. Insbesondere zwecks Sicherung der demokratischen

¹ Vgl. Botschaft und Entwurf der Verfassungskommission vom 17. Dezember 1999 (ABl 2000, 348).

² Die Beschlüsse des Kantonsrates über die Genehmigung des Abschlusses, der Änderung oder der Kündigung zwischenstaatlicher Vereinbarungen unterstehen dem fakultativen Referendum (bei Gesetzesrang) oder dem obligatorischen Referendum (bei Verfassungsrang). Vgl. Art. 48 Bst. b und Art. 49 Bst. b KV.



Legitimität und Kontrolle erscheint es angezeigt, die Genehmigung der Bundesversammlung auch bei Änderung und Kündigung wichtiger Verträge einzuholen. Zudem erfahren die formellen Mitwirkungsrechte der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger sowie der Kantone im Bereich der Aussenpolitik des Bundes eine massvolle Aufwertung, indem der Referendumsvorbehalt sich neu ausdrücklich auf Abschluss, Änderung und Kündigung von völkerrechtlichen Verträgen beziehen soll (vgl. Art. 24 Abs. 3 des Entwurfs zur Änderung des eidgenössischen Parlamentsgesetzes [SR 171.10]).

Die geplante gesetzliche Klarstellung mit Blick auf die Beteiligung der Bundesversammlung erscheint weiterhin sinnvoll, weil selbst die Kündigung von Verträgen nicht zwingend auf die Aufhebung von Bindungen beschränkt ist. Je nach Inhalt kann die Kündigung in die Rechte von Einzelnen eingreifen oder zu erheblichen Kosten führen.

Zugestimmt wird auch der vorgesehenen gesetzlichen Grundlage betreffend das Verfahren der dringlichen Kündigung von Verträgen. Als Schutzvorkehrung im Sinn des Legalitätsprinzips liegt es nahe, dass der Bundesrat analog zum bisherigen Verfahren der vorläufigen Anwendung von völkerrechtlichen Verträgen, für deren Genehmigung die Bundesversammlung zuständig ist, auch im Fall einer (vermutlich höchst seltenen) dringlichen Kündigung vorgängig die zuständigen Kommissionen beider Räte konsultiert und den Vertrag nicht dringlich kündigen darf, wenn beide Kommissionen dies ablehnen.

Art. 3 Abs. 1 Bst. c des eidgenössischen Vernehmlassungsgesetzes (SR 172.061) sieht vor, dass ein Vernehmlassungsverfahren bei völkerrechtlichen Verträgen stattfindet, die dem Referendum unterliegen oder wesentliche Interessen der Kantone betreffen. Der Regierung ist es ein Anliegen, dass diese Bestimmung inskünftig systematisch auch mit Blick auf die Änderung und Kündigung von völkerrechtlichen Verträgen angewendet wird und die entsprechenden Stellungnahmen der Kantone angemessen einbezogen werden.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

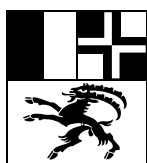
Im Namen der Regierung


Fredy Fässler
Präsident


Canisius Braun
Staatssekretär



Zustellung auch per E-Mail (pdf- und Word-Version) an:
spk.cip@parl.admin.ch



Sitzung vom

10. April 2018

Mitgeteilt den

10. April 2018

Protokoll Nr.

278

Sekretariat der Staatspolitischen Kommission
Parlamentsdienste
3003 Bern

Per E-Mail (PDF-Version und Word-Version) zustellen an:
spk.cip@parl.admin.ch

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

Sehr geehrte Frau Kommissionspräsidentin

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 8. Januar 2018 geben Sie uns die Möglichkeit, zum obgenannten Rechtssetzungsprojekt Stellung zu nehmen. Dafür danken wir Ihnen bestens.

Die angestrebte Zuständigkeitsordnung entspricht der im Kanton Graubünden gelebten Praxis. Danach erstreckt sich die in Art. 32 Abs. 2 der Verfassung des Kantons Graubünden vom 14. September 2003 (KV; BR 110.100) verankerte Zuständigkeit des Grossen Rats zum Abschluss wichtiger interkantonaler und internationaler Verträge auch auf die Kündigung und Änderung solcher Verträge. Eine Ausführungsgesetzgebung existiert diesbezüglich nicht. Dies hat jedoch bislang nie zu Schwierigkeiten geführt, da dem Grossen Rat solche Angelegenheiten, soweit ersichtlich, stets zur Genehmigung unterbreitet wurden.

Der Kanton Graubünden begrüsst es, dass der Bund die staatspolitisch wichtige Frage nach der Zuständigkeit für die Änderung und Kündigung wichtiger völkerrechtlicher Verträge klarer regeln möchte, um die diesbezüglich bestehenden Unsicherheiten

ten zu beseitigen. Klärungsbedürftig ist die Frage, ob nicht zusätzlich zu den vorgeschlagenen gesetzlichen Änderungen die Bundesverfassung geändert werden muss. Im Übrigen verzichtet der Kanton Graubünden auf eine Stellungnahme.



Namens der Regierung

Der Präsident:

Dr. Mario Cavigelli

Der Kanzleidirektor:

i.V. lic. iur. W. Frizzoni

REGIERUNGSRAT

Regierungsgebäude, 5001 Aarau
Telefon 062 835 12 40, Fax 062 835 12 50
regierungsrat@ag.ch
www.ag.ch/regierungsrat

A-Post Plus

Staatspolitische Kommission
des Ständerats
Sekretariat der Staatspolitischen
Kommissionen
Parlamentsdienste
3003 Bern

21. März 2018

16.456 Parlamentarische Initiative SPK-SR. Kündigung und Änderung von Staatsverträgen. Verteilung der Zuständigkeiten; Vernehmlassung

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 9. Januar 2018 wurden die Kantonsregierungen eingeladen, zum Vorentwurf für ein Bundesgesetz zur Klärung der Zuständigkeiten für den Abschluss, die Änderung und die Kündigung völkerrechtlicher Verträge Stellung zu nehmen. Wir danken dafür und nehmen die Gelegenheit gerne wahr.

Die Frage, wer für die Kündigung von völkerrechtlichen Verträgen zuständig ist, hat in der Praxis bisher keine wichtige Rolle gespielt. Die Beantwortung dieser Frage durch den Bundesrat differiert in wesentlicher Hinsicht von derjenigen durch die Staatspolitische Kommission des Ständerats. Der Bundesrat erachtet sich als in jedem Fall allein zuständig für eine Kündigung, die Staatspolitische Kommission geht demgegenüber grundsätzlich von einem Parallelismus der Zuständigkeiten aus. Mit der vorliegenden Revision soll die Frage positivrechtlich geregelt werden, bevor sie sich konkret im Einzelfall stellt.

Der Regierungsrat unterstützt die Bestrebung, diese Frage proaktiv positivrechtlich zu regeln. In der Sache erscheint ihm die Argumentation der Staatspolitischen Kommission nachvollziehbar und die vorgeschlagenen Regelungen als sachgerecht.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Vernehmlassung.

Freundliche Grüsse

Im Namen des Regierungsrats

Alex Hürzeler
Landammann

Vincenza Trivigno
Staatsschreiberin

Kopie

- spk.cip@parl.admin.ch

*Staatskanzlei, Regierungsgebäude, 8510 Frauenfeld

Staatspolitische Kommission
des Ständerates
Frau Pascale Bruderer
Kommissionspräsidentin
3003 Bern

Frauenfeld, 27. März 2018

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

Vernehmlassung

Sehr geehrte Frau Kommissionspräsidentin

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Abgabe einer Stellungnahme zum Vorentwurf für ein Bundesgesetz über die Zuständigkeiten für den Abschluss, die Änderung und die Kündigung völkerrechtlicher Verträge und die damit verbundenen Anpassungen des Bundesgesetzes über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz, ParlG; SR 171.10) sowie des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes (RVOG; SR 172.010) und teilen Ihnen mit, dass wir die vorgeschlagenen Anpassungen ablehnen. Wir begründen dies wie folgt:

Ob die Kündigung von völkerrechtlichen Verträgen alleine durch den Bundesrat oder nur mittels vorheriger Genehmigung der Bundesversammlung, des Volkes oder von Volk und Ständen erfolgen kann, ist in der Bundesverfassung (BV; SR 101) nicht ausdrücklich geregelt. Da diese Frage sowohl zwischen dem Bundesrat und dem Parlament, wie auch in der Lehre strittig und eine gerichtliche Klärung aufgrund der Zuständigkeitsregeln des Bundesgerichts nur schwer zu realisieren ist, kann die bestehende Rechtsunsicherheit nur politisch, d.h. mittels einer Rechtsanpassung endgültig beseitigt werden. Vor diesem Hintergrund ist die Initiative der Staatspolitischen Kommission des Ständerates (SPK) zwar nachvollziehbar. Es stellt sich für uns jedoch einerseits die Frage der praktischen Notwendigkeit einer solchen Rechtsanpassung und andererseits die Frage, auf welcher Stufe eine solche Rechtsanpassung zu erfolgen hat.

1. Praktische Notwendigkeit

Auch seitens der SPK ist unbestritten, dass dem Bundesrat als oberstes Organ der Verwaltung im Rahmen der Gewaltenteilung grundsätzlich die Handlungsfreiheit zufällt,



ob, wann, mit wem und mit welchem Inhalt er völkerrechtliche Verträge abschliessen will. Verhandlungsaufnahme, Verhandlungsführung, Abschluss von Verhandlungen (Paraphierung) und formale Ratifikation obliegen dem Bundesrat. Nach der Logik des vorliegenden Entwurfs läge es demnach auch weiterhin in der alleinigen Entscheidung des Bundesrates, ob, wann, gegenüber wem und unter welchen Bedingungen er völkerrechtliche Verträge kündigt. Mit der von der SPK vorgeschlagenen Neuregelung wäre der Bundesrat somit nur verpflichtet, seinen Kündigungsentscheid der Bundesversammlung, dem Volk oder Volk und Ständen zur Genehmigung vorzulegen. Der Mehrwert einer solchen Regelung bestünde daher einzig darin, eine Kündigung durch den Bundesrat im Alleingang zu verhindern. Durch die von der SPK vorgeschlagene Gesetzesanpassung würde also keine Möglichkeit geschaffen, den Bundesrat zu verpflichten, einen völkerrechtlichen Vertrag zu künden. Dies bleibt weiterhin anderen Rechtsgestaltungsinstrumenten vorbehalten. Da wichtige Verträge bisher noch nie gekündet wurden, stellt sich vor diesem Hintergrund die Frage nach dem praktischen Nutzen bzw. dem praktischen Mehrwert des vorliegenden Entwurfs für die Zukunft.

Die Neuregelung könnte sogar widersprüchliche Resultate begünstigen, was den Mehrwert zusätzlich schmälert. Würde der Bundesrat nämlich beispielsweise durch eine Volksinitiative verbindlich aufgefordert, einen bestehenden völkerrechtlichen Vertrag zu kündigen, müsste die formelle Kündigung streng juristisch gesehen nochmals von der Legislative genehmigt werden. Theoretisch wäre es diesfalls möglich, dass die Bundesversammlung die Kündigung im Alleingang genehmigt oder gar im Widerspruch zur Volksinitiative nicht genehmigt (falls kein Referendum gegen den einfachen Bundesbeschluss ergriffen wird bzw. falls es sich um einen nicht dem obligatorischen Referendum unterstehenden völkerrechtlichen Vertrag handelt).

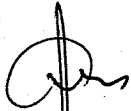
2. Normsetzungsstufe

Der Vorentwurf der SPK sieht eine klärende Regelung auf Stufe Bundesgesetz vor. Mit dieser Ausführungsgesetzgebung von Verfassungsrecht impliziert die SPK indessen, dass ihre Auslegung der Bundesverfassung (vgl. Art. 141, 166 und 184 BV) als einzige Auslegung richtig ist. Dies obwohl der Bundesrat gegenteiliger Meinung ist und sich Lehre und Rechtsprechung in der Frage uneinig sind. Da Bundesgesetze in der Regel nicht verbindlich durch das Bundesgericht auf ihre Verfassungsmässigkeit überprüft werden können, würde die Neuregelung der einseitigen Auslegung der SPK auf Stufe Bundesgesetz faktisch zu einem unumstösslichen „Verfassungsrecht“. Im Sinne der von der SPK angerufenen Argumentation und aufgrund der rechtlichen Tragweite des Gewaltenteilungsprinzips sollte die umstrittene Klärung der Zuständigkeiten der Exekutive und der Legislative zwingend auf Verfassungsstufe erfolgen. Somit ist eine Änderung der Art. 141, 166 und 184 BV und nicht eine blosser Anpassung des ParlG und des RVOG anzuvisieren.

3/3

Mit freundlichen Grüßen

Die Präsidentin des Regierungsrates



Der Staatschreiber



numero			Bellinzona
1222	cl	0	21 marzo 2018
Repubblica e Cantone Ticino Consiglio di Stato Piazza Governo 6 Casella postale 2170 6501 Bellinzona telefono +41 91 814 43 20 fax +41 91 814 44 35 e-mail can-sc@ti.ch			
			Repubblica e Cantone Ticino

Il Consiglio di Stato

Segreteria delle Commissioni
delle istituzioni politiche
Servizi del Parlamento
3003 Berna

16.456 Iv.pa. CIP-CS. Denuncia e modifica di trattati internazionali. Ripartizione delle competenze

Signora Presidente,
signori Consiglieri agli Stati,

abbiamo ricevuto la lettera del 9 gennaio 2018 della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio degli Stati concernente la revisione delle norme sulla ripartizione delle competenze in materia di denuncia e modifica di trattati internazionali. Ringraziamo per l'opportunità offertaci di esprimere il nostro parere e formuliamo le osservazioni seguenti.

Innanzitutto, condividiamo la necessità di chiarire nella legge la ripartizione delle competenze in materia di conclusione, modifica o denuncia di trattati internazionali. Le opinioni divergenti circa l'interpretazione delle disposizioni costituzionali dimostrano la necessità di definire in modo chiaro nella legge la ripartizione delle competenze tra il Consiglio federale e l'Assemblea federale. Questo è fondamentale per evitare un'incertezza giuridica, con possibili conseguenze gravi, nel caso di modifica o denuncia di trattati internazionali.

Pur comprendendo le considerazioni del Consiglio federale, reputiamo più appropriato che l'autorità competente a ratificare un trattato abbia anche la competenza per approvarne la modifica o denunciarlo. Il nuovo disciplinamento deve comunque garantire al nostro Paese una flessibilità sufficiente in questa materia. In particolare, esso deve consentire alle autorità di agire in modo rapido qualora ci si trovi in una situazione di urgenza ed evitare un appesantimento delle procedure nel caso di trattati di portata minore.

In conclusione, condividiamo la proposta formulata nel progetto.

Vogliate gradire, signora Presidente, signori Consiglieri agli Stati, l'espressione della massima stima.

PER IL CONSIGLIO DI STATO

Il Presidente:



Manuele Bertoli

Il Cancelliere:



Copia:

- Servizi giuridici del Consiglio di Stato (can-cgcs@ti.ch)
- Deputazione ticinese alle Camere federali (can-relazioniesterne@ti.ch)
- pubblicazione in Internet

CONSEIL D'ETAT

Château cantonal
1014 Lausanne

Commission des institutions politiques du
Conseil des Etats
Madame Pascale Brunner
Présidente
Palais fédéral
3003 Berne

Réf. : MFP/15023506

Lausanne, le 28 mars 2018

Iv.pa. 16.456 Dénonciation et modification des traités internationaux. Répartition des compétences - Réponse à la consultation

Madame la Présidente,

Le Conseil d'Etat du Canton de Vaud vous remercie de l'avoir consulté sur l'objet sous rubrique et vous fait part de sa réponse.

Votre commission entend, par ce projet, trancher la problématique litigieuse de la compétence en matière de dénonciation des traités internationaux. Le débat n'est pas nouveau, mais plusieurs initiatives, dont l'acceptation aurait pu ou pourrait nécessiter la dénonciation d'un traité, l'ont ravivé.

La question de savoir si le Conseil fédéral peut décider seul, sans l'approbation préalable de l'Assemblée fédérale, du peuple ou du peuple et des cantons, de mettre fin à un traité international n'est pas expressément réglée dans la Constitution fédérale. Cette question soulève la controverse auprès des autorités fédérales et parmi les représentants de la doctrine. Les tribunaux fédéraux ne sont, par ailleurs, pas compétents pour trancher.

Le Conseil d'Etat n'entend pas se prononcer sur l'attribution de la compétence en matière de dénonciation des traités internationaux. Il souhaite s'en tenir au niveau normatif permettant une clarification de cette question.

Considérant le fait que la Constitution fédérale n'est pas explicite sur cette question de compétence, votre commission propose de modifier la LParl et la LOGA afin de clarifier définitivement les articles constitutionnels concernés (art. 141 Cst., art. 166 Cst. et art. 184 Cst.).

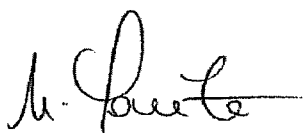
S'agissant d'une question fondamentale, qui concerne le fonctionnement des institutions suisses, le Conseil d'Etat vaudois estime que sa clarification devrait être effectuée au niveau constitutionnel et non par une modification législative, telle que proposée.

En vous remerciant de l'attention que vous porterez à cette détermination, nous vous adressons, Madame la Présidente, nos meilleures et respectueuses salutations.

AU NOM DU CONSEIL D'ETAT

LA PRESIDENTE

LE CHANCELIER



Nuria Gorrite



Vincent Grandjean

Copie

- OAE



Conseil d'Etat
Staatsrat

**CANTON DU VALAIS
KANTON WALLIS**



2018.01426

Conseil des Etats
Commission des institutions politiques
Service du Parlement
3003 Berne

Références

Date 11 avril 2018

16.456 Iv.pa. CIP-CE. Dénonciation et modification des traités internationaux. Répartition des compétences. Réponse à la consultation.

Madame la Présidente,
Messieurs les Membres de la commission,

Le Conseil d'Etat du canton du Valais vous remercie de lui avoir adressé, dans le cadre de la procédure de consultation, le projet d'acte élaboré en réponse à l'initiative parlementaire de votre commission concernant la répartition des compétences en matière de dénonciation et de modification des traités internationaux.

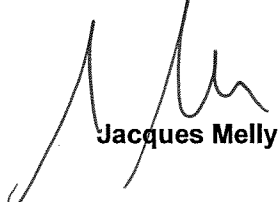
Les questions soulevées par votre commission sont importantes et il est pertinent de vouloir clarifier la situation. Force est néanmoins de constater que des arguments plaident tant en faveur de la position développée par votre commission que de celle, divergente, du Conseil fédéral, la doctrine étant elle-même divisée sur les compétences en matière de dénonciation des traités internationaux.

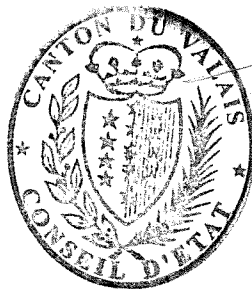
Ceci étant, le Conseil d'Etat du canton du Valais renonce à prendre position.

Nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente, Messieurs les Membres de la commission, nos salutations les meilleures.

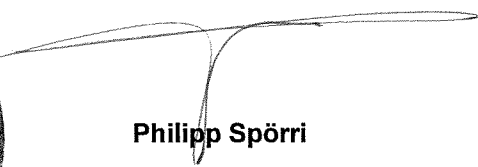
Au nom du Conseil d'Etat

Le Président


Jacques Melly



Le Chancelier


Philipp Spörri



LE CONSEIL D'ÉTAT

DE LA RÉPUBLIQUE ET
CANTON DE NEUCHÂTEL

Commission des institutions politiques
Secrétariat
Services du parlement
3003 Berne

Consultation – dénonciation et modification des traités internationaux

V/Réf : 16.456 lv. pa. CIP-CE

N/Réf : CONSU.2018.1-VS/cb

(à rappeler dans toute correspondance)

Madame, Monsieur,

Nous nous référons à votre envoi du 9 janvier 2018 adressé aux gouvernements cantonaux et vous remercions de nous consulter.

Nous partageons l'analyse selon laquelle le parallélisme des formes doit également s'appliquer pour déterminer la compétence de dénoncer ou modifier des traités internationaux. En effet, il appartient à l'autorité qui a élaboré une disposition en vertu de sa légitimité propre de pouvoir également l'abroger ou la modifier. En particulier, cela constitue une condition pour que les droits populaires qui sont rattachés au processus parlementaire (référendum facultatif ou obligatoire) puissent être ainsi respectés.

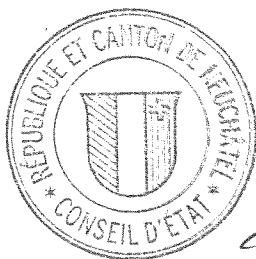
Il nous apparaît cohérent que le Conseil fédéral ne soit autorisé à dénoncer que les traités qu'il avait également le compétence de conclure seul. Le champ en est toutefois décrit de manière très restrictive (art. 7a LOGA).

Il est important que ces compétences de l'Assemblée fédérale soient respectées, vu l'importance de nombreux accords internationaux pour l'économie et les entreprises, et ce particulièrement pour le Canton de Neuchâtel dont le tissu économique industriel est essentiellement orienté sur les marchés étrangers.

Nous nous déclarons donc favorables au projet de loi tel que présenté, qui a le mérite de clarifier – si besoin était – les compétences respectives du gouvernement et du parlement en cette matière.

Veuillez croire, Madame, Monsieur, à l'expression de notre haute considération.

Neuchâtel, le 11 avril 2018



Au nom du Conseil d'État :

Le président,
L. FAVRE

La chancelière,
S. DESPLAND



Genève, le 11 avril 2018

Le Conseil d'Etat

1570-2018

Conseil des Etats
Commission des institutions politiques
Madame Pascale Bruderer
Présidente
Services du Parlement
3003 Berne

Concerne : 16.456 lv.pa. CIP-CE
Dénonciation et modification de traités internationaux
Répartition des compétences

Madame la Présidente,

Notre Conseil fait suite à votre courrier du 9 janvier 2018 concernant la consultation de la Commission des institutions politiques relative à l'objet visé en marge et vous en remercie.

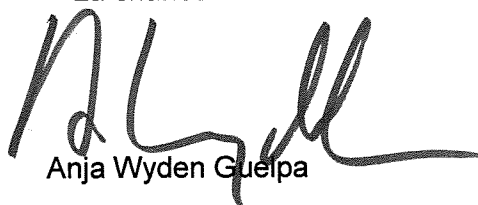
La Commission propose de clarifier la question controversée de la compétence en matière de dénonciation des traités internationaux par la modification des dispositions topiques de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration, du 21 mars 1997 (RS 172.010 ; LOGA) et de la loi sur l'Assemblée fédérale, du 13 décembre 2002 (RS 171.10 ; LParl).

Tout en relevant l'importance de la thématique soulevée par votre consultation, avec d'une part, la nécessité pour l'autorité exécutive de pouvoir conserver toute marge de manœuvre pour conduire une politique extérieure active et adaptée aux besoins, et d'autre part, le respect des droits politiques, que ce soit par le biais de l'Assemblée fédérale ou de référendums, il est difficile pour notre Conseil de se prononcer dans le cas d'espèce sur la répartition des compétences entre deux autorités fédérales. Si votre Commission devait néanmoins estimer qu'une clarification est nécessaire, notre Conseil s'interroge sur le niveau normatif d'une telle réforme. En effet, dans la mesure où il s'agirait de clarifier une question institutionnelle portant sur la répartition des compétences entre l'Assemblée fédérale et le Conseil fédéral, une modification de la Constitution fédérale nous paraîtrait plus opportune.

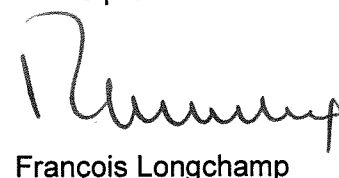
En vous remerciant de nous avoir consultés, nous vous prions de croire, Madame la Présidente, à l'assurance de notre considération distinguée.

AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT

La chancelière :


Anja Wyden Gueipa

Le président :


François Longchamp

Geht per Mail an: spk.cip@parl.admin.ch

12.4.2018

Vernehmlassung zur Parlamentarische Initiative: Kündigung und Änderung von Staatsverträgen.
Verteilung der Zuständigkeiten

Sehr geehrte Damen und Herren

Die Bürgerlich-Demokratische Partei (BDP) bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme in obgenannter Vernehmlassung.

Die BDP ist klar der Ansicht, dass für die Kündigung und Änderung dieselben Zuständigkeiten gelten wie für den Abschluss von Staatsverträgen. Allerdings sollen für die Zuweisung der Zuständigkeiten nicht dieselben formalen Kriterien gelten wie in der nationalen Rechtsetzung; inhaltliche Kriterien sollen massgebend sein. Die BDP unterstützt damit die Parlamentarische Initiative der Staatspolitischen Kommission des Ständerats.

Der Bundesrat nimmt an, dass er für die Kündigung von Staatsverträgen zuständig sei. Nach Ansicht der Kommission – und dies zurecht - beantwortet das Verfassungsrecht diese Frage eindeutig: Für den Abschluss wie auch die Kündigung von Staatsverträgen sind die Bundesversammlung oder das Volk zuständig.

Es gilt der Grundsatz „actus contrarius“: Die Zuständigkeit zur Änderung oder Aufhebung von Recht richtet sich nach der Zuständigkeit der Begründung dieses Rechts.

Allerdings hält die Kommission richtigerweise fest, dass für die Zuweisung der Zuständigkeit inhaltliche Kriterien massgebend sein sollen und nicht die vorgängige Genehmigung des Grundabkommens. Ein strikter Parallelismus wäre also hier nicht zielführend. Es gilt: Wenn eine Änderung oder Kündigung des Staatsvertrags keine oder nur marginale praktisch relevante Auswirkungen für die Schweiz hat, also eine Formalität darstellt, darf der Bundesrat diese selbst vollziehen.

Wir danken für die Prüfung und Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse



Martin Landolt
Parteipräsident BDP Schweiz



Rosmarie Quadranti
Fraktionspräsidentin BDP Schweiz

CVP Schweiz, Postfach, 3001 Bern

Sekretariat der Staatspolitischen Kommissionen
Parlamentsdienste
3003 Bern

Per E-Mail: spk.cip@parl.admin.ch

Bern, 16. April 2018

Vernehmlassung: Bundesgesetz über die Zuständigkeiten für den Abschluss, die Änderung und die Kündigung völkerrechtlicher Verträge

Sehr geehrte Damen und Herren

Sie haben uns eingeladen, zum *Bundesgesetz über die Zuständigkeiten für den Abschluss, die Änderung und die Kündigung völkerrechtlicher Verträge* Stellung zu nehmen. Für diese Gelegenheit zur Meinungsäusserung danken wir Ihnen bestens.

Allgemeine Bemerkungen

Die CVP ist der Ansicht, dass die Frage, wer für die Kündigung und Änderungen von völkerrechtlichen Verträgen zuständig ist, tatsächlich nicht eindeutig geregelt ist. Bislang war dies allerdings auch von untergeordneter Bedeutung, da keine wichtigen Verträge gekündigt werden mussten. In der heutigen Zeit macht es aber durchaus Sinn, diese Frage im Gesetz positivrechtlich eindeutig zu regeln.

Die CVP geht mit der Staatspolitischen Kommission des Ständerates 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. Die CVP ist folglich einverstanden mit dem vorliegenden Entwurf.

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme und verbleiben mit freundlichen Grüssen

CHRISTLICHDEMOKRATISCHE VOLKSPARTEI DER SCHWEIZ

Sig. Gerhard Pfister
Präsident der CVP Schweiz

Sig. Béatrice Wertli
Generalsekretärin CVP Schweiz

Sekretariat der Staatspolitischen Kommissionen
Parlamentsdienst
3003 Bern

Bern, 16. April 2018/YB
VL Staatsverträge

Per Mail an: spk.cip@parl.admin.ch

**Bundesgesetz über die Zuständigkeiten für den Abschluss, die Änderung und die Kündigung
völkerrechtlicher Verträge
Vernehmlassungsantwort der FDP.Die Liberalen**

Sehr geehrte Damen und Herren

Für Ihre Einladung zur Vernehmlassung der oben genannten Vorlage danken wir Ihnen. Gerne geben wir Ihnen im Folgenden von unserer Position Kenntnis.

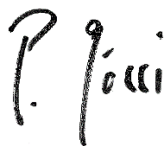
FDP.Die Liberalen heisst das Bundesgesetz über die Zuständigkeiten für den Abschluss, die Änderung und die Kündigung völkerrechtlicher Verträge gut. Die FDP hat sich in den Staatspolitischen Kommissionen des eidgenössischen Parlaments für die gesetzliche Verankerung des Grundsatzes des *actus contrarius* eingesetzt. Wir messen der staatsrechtlichen Frage, wer für die Änderung und für die Kündigung von völkerrechtlichen Verträgen zuständig ist, grosses Gewicht bei. Denn es ist absehbar, dass die bis anhin eher theoretische Frage im Zusammenhang mit verschiedenen pendenten und lancierten Volksinitiativen in Zukunft an Brisanz gewinnen wird. Aus diesem Grund begrüssen wir die Schaffung einer klaren Regelung, die auf dem Prinzip des Parallelismus basiert. Demnach soll für die Kündigung eines völkerrechtlichen Vertrags von grosser Tragweite, analog zur Genehmigung, das Parlament (resp. im Referendumsfall die Bevölkerung) zuständig sein.

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und die Berücksichtigung unserer Argumente.

Freundliche Grüsse

FDP.Die Liberalen
Die Präsidentin

Der Generalsekretär



Petra Gössi
Nationalrätin



Samuel Lanz



Grünliberale Partei Schweiz
Monbijoustrasse 30, 3011 Bern

Staatspolitische Kommission des Ständerates
3003 Bern

Per E-Mail an: 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

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.¹ 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 supranationalen 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^{bis} VE-ParlG:

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

Änderungsvorschlag:

^{3bis} 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 (...).

¹ Stellungnahme des Bundesrates zur Ip. 14.4249 Schneider-Schneider.

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:

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

Änderungsvorschlag:

² 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 'J. Grossen'.

Jürg Grossen
Parteipräsident

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

Ahmet Kut
Geschäftsführer der Bundeshausfraktion



Per E-Mail

Ständerat

Staatspolitische Kommission

3003 Bern

spk.cip@parl.admin.ch

Vernehmlassung zur Parlamentarischen Initiative 16.456 SPK-SR. Kündigung und Änderung von Staatsverträgen. Verteilung der Zuständigkeiten

Sehr geehrte Frau Kommissionspräsidentin,
Sehr geehrte Damen und Herren,

Wir bedanken uns für die Möglichkeit zur Stellungnahme, die wir gerne wahrnehmen:

1. Grundsätzliche Bemerkungen

Die SP Schweiz unterstützt die vorgeschlagene Vorlage ohne Vorbehalte. Auch wenn wir grundsätzlich keine politische Notwendigkeit von Kündigung von Staatsverträgen sieht, so begrüßen wir dennoch eine Klärung der Zuständigkeitsfrage im Sinne des Vorschlags der SPK-S.

Eine Kündigung eines Staatsvertrages hat für die Bürger/innen materiell faktisch die gleiche Tragweite wie deren Abschluss.¹ Vor diesem Hintergrund sieht die SP Schweiz die bislang angewandte Praxis des Bundesrates der alleinigen Zuständigkeit für die Kündigung kritisch.² Vielmehr ist es deshalb insbesondere aus Gründen der demokratischen Legitimität korrekt, dass dafür jeweils das gleiche Bundesorgan zuständig ist (Prinzip des Parallelismus der Zuständigkeiten gemäss Art. 24 VE-ParlG)³.

Darüber hinaus hat die SP Schweiz zu den vorgeschlagenen Gesetzesänderungen keine weiteren Bemerkungen.

¹ Vgl. Erläuternder Bericht, S. 8.

² Vgl. BR-Antwort Ip. 14.4249 Schneiter-Schneiter, Schutz der Rechte der Stimmbevölkerung

³ Siehe Erläuternder Bericht, S. 13.

Wir bitten Sie um Kenntnisnahme unserer Stellungnahme.

Mit freundlichen Grüßen

SOZIALDEMOKRATISCHE PARTEI DER SCHWEIZ

A stylized, handwritten signature in black ink, appearing to read 'Levrat'.

Christian Levrat
Präsident

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Claudio Marti'.

Claudio Marti
Politischer Fachsekretär

spk.cip@parl.admin.ch

Bern, 13. April 2018

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

Vernehmlassungsantwort der Schweizerischen Volkspartei (SVP)

Sehr geehrte Frau Präsidentin

Wir danken Ihnen für die Einladung, im Rahmen der oben genannten Vernehmlassung Stellung zu nehmen. Gerne äussern wir uns wie folgt:

Die SVP lehnt die vorgeschlagenen Gesetzesänderungen in dieser Form ab. Insgesamt laufen diese Bemühungen darauf hinaus, die direktdemokratische Mitwirkung der Stimmbürger im Bereich der Staatsverträge faktisch einzuschränken. Dies zwar nicht beim Abschluss, aber bei der Neuaushandlung oder Kündigung von Staatsverträgen. Heute kann mit einer Volksinitiative eine Neuaushandlung oder eine Kündigung verlangt werden. Dieser Weg soll mit der neuen Regelung zwar nicht verunmöglicht werden, aber er würde klar als Ausnahmefall, als etwas politisch Ungewolltes dargestellt.

Wenn es aber schon eine positivrechtliche Grundlage für die Zuständigkeiten bei der Kündigung und Änderung von Staatsverträgen geben soll, dann verlangt die SVP zumindest auch eine explizite Regelung, dass höherrangige Organe stets die Kündigung von Staatsverträgen beschliessen oder vorschreiben können, die von nachgeordneten Organen abgeschlossen worden sind. Art. 7a RVOG ist deshalb folgendermassen zu ergänzen: «Der Bundesrat kündigt völkerrechtliche Verträge, sofern Bundesverfassung oder Bundesgesetz die Kündigung vorschreiben.» Analog ist Art. 24 ParlG zu ergänzen: «Die Bundesversammlung kündigt völkerrechtliche Verträge, sofern die Bundesverfassung die Kündigung vorschreibt.» Darüber hinaus fordern wir eine Stärkung der parlamentarischen Mitwirkungsrechte auch beim Abschluss und der Änderung von Staatsverträgen.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme und grüssen Sie freundlich.

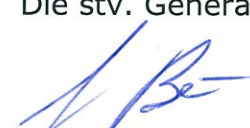
SCHWEIZERISCHE VOLKSPARTEI

Der Parteipräsident

Die stv. Generalsekretärin



Albert Rösti
Nationalrat



Silvia Bär



Sekretariat der Staatspolitischen Kommissionen
Parlamentsdienste
3003 Bern

Per Mail: spk.cip@parl.admin.ch

Bern, 16. April 2018

**Parl. Initiative 16.456 SPK-S «Kündigung und Änderung von Staatsverträgen. Verteilung der Zuständigkeiten»
Vernehmlassung**

Sehr geehrte Frau Präsidentin,
sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen bestens für die Gelegenheit, zur parlamentarischen Initiative 16.456 der SPK-S «Kündigung und Änderung von Staatsverträgen. Verteilung der Zuständigkeiten» Stellung nehmen zu können. Der Schweizerische Städteverband vertritt die Städte, städtischen Gemeinden und Agglomerationen in der Schweiz und damit gut drei Viertel der Schweizer Bevölkerung.

Vorab ist festzuhalten, dass die Vorlage keine unmittelbaren Auswirkungen auf die Städte haben wird, weshalb wir auf eine detaillierte inhaltliche Stellungnahme verzichten.

Dennoch begrüssen wir es, dass die staatspolitische Kommission des Ständerates mit dieser Vorlage die Klärung und die gesetzliche Regelung der Zuständigkeit für die Kündigung von völkerrechtlichen Verträgen an die Hand nimmt. Auch wenn sich die Frage der Kündigung von völkerrechtlichen Verträgen bisher nicht explizit stellte, ist es u.E. sinnvoll, diese Frage frühzeitig und grundlegend zu klären. Vor dem Hintergrund der derzeit hängigen Volksinitiative «Schweizer Recht statt fremde Richter», die im Extremfall die Kündigung von völkerrechtlichen Verträgen wie dem Abkommen über die Personenfreizügigkeit mit der EU führen würde, ist die Notwendigkeit einer Regelung klar gegeben. Auch im Zusammenhang mit anderen Volksinitiativen (u.a. die Masseneinwanderungs-Initiative) stand die Frage im Raum. Gerade für die Städte als Wirtschaftszentren ist die Rechtssicherheit bei internationalen Abkommen ein wichtiger Standortfaktor. Deshalb es zu begrüssen, wenn auch hinsichtlich der Kündigung von Abkommen wie beispielsweise demjenigen über die Personenfreizügigkeit mit der EU klare Regeln gelten.

Die staatsrechtliche Argumentation, wonach die Zuständigkeit für den Abschluss von völkerrechtlichen Verträgen auch für deren Aufkündigung gelten soll, ist nachvollziehbar und überzeugend. Richtig scheint uns auch, dass der Inhalt eines Vertrags für die Bestimmung der Zuständigkeit massgebend sein muss. Insgesamt beurteilen wir die vorgeschlagenen gesetzlichen Anpassungen als sachgerecht



und unterstützen deshalb das Bundesgesetz über die Zuständigkeiten für den Abschluss, die Änderung und die Kündigung völkerrechtlicher Verträge.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse

Schweizerischer Städteverband

Präsident

Kurt Fluri, Nationalrat
Stadtpräsident Solothurn

Direktorin

Renate Amstutz

Kopie Schweizerischer Gemeindeverband

From: Panzeri Anna <Anna.Panzeri@chgemeinden.ch>
Sent: Montag, 16. April 2018 09:55
To: _PARL_Info_SPK.CIP
Subject: Keine Stellungnahme: 16.456 Pa.Iv. SPK-SR. Kündigung und Änderung von Staatsverträgen. Verteilung der Zuständigkeiten

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Ihrem Schreiben vom 9. Januar 2018 haben Sie dem Schweizerischen Gemeindeverband (SGV) das oben erwähnte Geschäft zur Vernehmlassung unterbreitet. Für die Gelegenheit, uns aus Sicht der rund 1'600 dem SGV angeschlossenen Gemeinden äussern zu können, danken wir Ihnen.

Nach Studium der Unterlagen teilen wir Ihnen hiermit jedoch mit, dass der SGV zu dieser Vorlage keine Stellungnahme einreicht.

Vielen Dank für Ihre Kenntnisnahme.

Schweizerischer Gemeindeverband

Anna Panzeri

Projektleiterin

Laupenstr. 35, Postfach

3001 Bern

Tel. 031 380 70 05

anna.panzeri@chgemeinden.ch

www.chgemeinden.ch



SGV - Gemeinsam für starke Gemeinden

Der **Schweizerische Gemeindeverband** vertritt die Anliegen der Gemeinden auf nationaler Ebene. Er setzt sich dafür ein, dass der Gestaltungsspielraum der Gemeinden nicht weiter eingeschränkt wird. Er informiert in der **«Schweizer Gemeinde»** - **hier** geht es zur aktuellen Ausgabe - im Internet und an Fachtagungen über kommunalpolitisch relevante Themen und gute Praxisbeispiele. Unter den Gemeinden fördert er den Austausch, mit dem Ziel, ihre Leistungsfähigkeit zu steigern.

Frau Pascale Bruderer
Präsidentin Staatspolitische Kommission des Ständerates
Sekretariat der Staatspolitischen Kommissionen
Parlamentsdienste
3003 Bern

13. April 2018

**Stellungnahme im Rahmen der Vernehmlassung zur parlamentarischen Initiative:
Kündigung und Änderung von Staatsverträgen. Verteilung der Zuständigkeiten**

Sehr geehrte Frau Kommissionspräsidentin

Sie haben uns eingeladen, im Rahmen der Vernehmlassung betreffend die Verteilung der Zuständigkeiten bei der Kündigung und Änderung von Staatsverträgen Stellung zu nehmen (pa.IV. 16.456/SPK-SR). Besten Dank für diese Möglichkeit. economisesuisse hat die Mitglieder entsprechend konsultiert.

Im Kontext der Beratung der Mo. Caroni (15.3557: obligatorisches Referendum für völkerrechtliche Verträge mit verfassungsmässigem Charakter) äusserten die Mitglieder der SPK-SR den Wunsch nach einer Klärung der Zuständigkeiten bei der Kündigung von Staatsverträgen. Konkret sollen die Zuständigkeiten der Bundesversammlung für die Genehmigung des Abschlusses wichtiger Verträge und die diesbezüglichen Referendumsrechte analog auch für wichtige Kündigungen und Änderungen von Verträgen gelten (materieller Parallelismus). Aus Sicht der Wirtschaft sind hierbei folgende grundlegende Überlegungen zu berücksichtigen:

Wirtschaft stellt sich nicht gegen die Stossrichtung der Gesetzesänderung, äussert aber Vorbehalte

- Die Wirtschaft steht zu den bewährten Regeln der demokratischen Mitbestimmung. Gleichzeitig benötigt die Landesregierung für eine wirksame Aussenwirtschaftspolitik maximale Handlungsfähigkeit im Rahmen der geltenden Gesetze. Die diesbezügliche Praxis hat sich grundsätzlich bewährt, ein akuter Anpassungsbedarf ist nicht auszumachen.
- Die angestrebte formelle Klärung betreffend die Kündigungskompetenz von Staatsverträgen ist zwar juristisch schlüssig, in der praktischen Umsetzung jedoch kaum von Bedeutung. Kündigungsgefahr für wichtige bestehende Verträge droht weniger durch den Bundesrat, als vielmehr durch Volksinitiativen. Auf dieses Spannungsfeld liefert die Vorlage aber keine Antwort.
- Im Zusammenhang mit der Anpassung von Staatsverträgen führt weniger der Gesetzesentwurf, als vielmehr die grundsätzliche Änderung der geltenden Praxis aus Sicht der Schweizer Aussenwirtschaft zu einer Einschränkung der Handlungsfähigkeit des Bundesrats.
- Als störend empfundene Inkonsistenzen zwischen Regelungen auf Verfassungsebene (Abschlusskompetenz) und auf Gesetzesstufe (Änderungs-/Kündigungskompetenz) könnten auch im Rahmen der Behandlung der Mo. Caroni 15.3557 behoben werden.

Grundsatz: Wirksame Aussenpolitik braucht Handlungsfähigkeit im geltenden Rechtsrahmen

Der Wunsch nach einer Klärung der innenpolitischen Zuständigkeiten für die Änderung und Kündigung von Staatsverträgen ist im Kontext der Globalisierung und zunehmenden – auch vertraglichen – internationalen Vernetzung der Schweiz nachvollziehbar. economiesuisse begrüsst deshalb eine sachlich differenzierte Debatte im Zusammenhang mit dieser staatspolitischen Fragestellung. Die damit angesprochenen Themen haben auch für die Wirtschaft eine hohe Relevanz: Die international stark vernetzte Schweizer Exportwirtschaft stützt sich in ihren Handelsbeziehungen auf über 600 internationale Abkommen (u.a. Freihandel, Investitionsschutz, Doppelbesteuerung).

Vor diesem Hintergrund sind deshalb neben Fragen der innenpolitischen Legitimation internationaler Verträge auch Kriterien der Rechtssicherheit, des aussenpolitischen Handlungsspielraums und der aktiven sowie vorausschauenden Wahrung der Schweizer Interessen im Ausland Rechnung zu tragen. Für eine wirksame Aussenwirtschaftspolitik benötigt die Landesregierung maximale Handlungsfähigkeit im Rahmen der geltenden Gesetze.

Gerade die Schweiz sieht im internationalen Vergleich eine ausserordentlich starke demokratische Mitbestimmung in der Aussenpolitik vor: Sämtliche Abschlüsse und Änderungen von internationalen Verträgen, die eine Anpassungen nationaler Gesetze oder gar die Einschränkung von Souveränität zur Folge haben, unterliegen dem Referendum. Unliebsame völkerrechtliche Verträge können zudem durch Parlament oder Stimmvolk gekündigt werden. Die Wirtschaft steht ohne Wenn und Aber zu diesen bewährten demokratischen Prinzipien.

Darüber hinaus ist darauf hinzuweisen, dass das Schweizer Stimmvolk 2012 im Rahmen der Abstimmung über die Volksinitiative «Staatsverträge vors Volk!» einen eigentlichen Abstimmungsautomatismus bei internationalen Verträgen deutlich abgelehnt hat. Bereits basierend auf diese Überlegungen sieht economiesuisse für tiefgreifende Änderungen der demokratischen Mitbestimmung in der Aussenpolitik gegenwärtig keinen Handlungsbedarf, stellt sich aber nicht gegen die Stossrichtung der Gesetzesänderung.

Materieller Parallelismus bei Zuständigkeit für Kündigung von Staatsverträgen juristisch schlüssig – aber in der Praxis unbedeutend

Die vorgeschlagene Präzisierung betreffend die Kündigungskompetenz bei internationalen Abkommen wird aus Sicht der Wirtschaft als im Wesentlichen unproblematisch und juristisch schlüssig beurteilt. Demnach sind unwichtig gewordene internationale Verträge aufgrund ihres geringen materiellen Werts durch den Bundesrat eigenständig zu kündigen. Sollen bestehende Staatsverträge von grosser Relevanz gekündigt werden, hat jedoch das Parlament und allenfalls die Stimmbevölkerung mitzuentcheiden.

Die neue Regelung kommt faktisch einem «Kündigungsschutz» gegenüber der Landesregierung gleich. Seine praktischen Auswirkungen scheinen aber überschaubar: eine Kündigung wichtiger Staatsverträge auf Eigeninitiative des Bundesrates hin stellt ein allenfalls theoretisches Szenario dar, welches regelmässig auch nicht im Landesinteresse liegen dürfte. Auch der erläuternde Bericht bestätigt in diesem Zusammenhang, dass diese Thematik «in der Praxis bisher keine wichtige Rolle gespielt» hat. Dies dürfte sich auch künftig kaum ändern. Die Kündigung wichtiger und sich in Kraft befindender Abkommen droht – mit Verweis auf jüngste Entwicklungen – vielmehr durch Volksinitiativen. Hierauf gibt der vorliegende Gesetzesentwurf allerdings keine Antwort.

Offen lässt der erläuternde Bericht das Vorgehen im Zusammenhang mit komplexen Vertragswerken und einer allfälligen Kündigung einzelner Bestandteile, die darüber hinaus möglicherweise noch unterschiedlich demokratisch legitimiert wurden (z.B. EMRK, WTO-Verträge). Auch das Verfahren im Falle einer Sistierung von Staatsverträgen wird nicht erläutert. Hier bestünde zusätzlicher Klärungsbedarf.

Zuständigkeit bei Änderung von Staatsverträgen: Änderung der geltenden Praxis entspricht Interessen der Aussenwirtschaft nur teilweise

Die Frage der Änderung völkerrechtlicher Verträge scheint komplizierter, wird im Bericht jedoch erstaunlicherweise kaum thematisiert. Unter der völkerrechtlichen Prämisse, dass aus jeder Änderung eines Vertrags ein neues Abkommen resultiert, wären die Begriffe Abschluss und Änderung im Grundsatz gleichzusetzen. Diesen Schluss legt auch Art. 39 des Wiener Abkommens über das Recht der Verträge nahe. Mit diesen Überlegungen ist einzig die derzeit geltende Praxis der Zuständigkeit für den Abschluss völkerrechtlicher Verträge bedeutsam (insb. Art. 140, 141, 184 BV). Demnach unterstehen der Abschluss und die Änderung von Staatsverträgen dem fakultativen Referendum, sofern «wichtige rechtsetzende Bestimmungen» enthalten sind.

Dieser Aspekt betrifft regelmässig auch wichtige wirtschaftsrelevante Abkommen. In diesem Zusammenhang hat die Praxis dahingehend geändert, dass sämtliche neu ausgehandelten oder aktualisierten Freihandels-, Investitionsschutz- oder Doppelbesteuerungs-abkommen zwingend dem fakultativen Referendum unterstellt werden (Bundesbeschluss vom 22. Juni 2016). Dies gilt auch dann, wenn keine nationalen Gesetze angepasst werden müssen oder wenn betroffene Staatsverträge inhaltlich früheren Abkommen entsprechen (Standardabkommen). Die damit verbundene Neuinterpretation von «wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen» geht aus Sicht der Schweizer Aussenwirtschaft klar zulasten der Handlungsfähigkeit des Bundesrats:

- Verzögerungen bei der Ratifikation ausgehandelter Verträge, die weder unkündbar, noch zu einer Änderung nationaler Gesetze oder zu einer Einschränkung von Souveränität (Beitritt zu internationalen Organisationen) führen, schwächen die Rechts- und Planungssicherheit und schränken die Handlungsfreiheit des Bundesrates in der Aussenpolitik ein.
- Gerade im Kontext von Freihandelsverträgen müssen Schweizer Unternehmen rasch möglichst von den ausgehandelten Erleichterungen profitieren können.
- Das Parlament verfügt sowohl über die Kompetenz wie auch die Legitimation, abschliessend über die Annahme oder Ablehnung von Freihandelsverträgen zu befinden, sofern keine nationalen Gesetze geändert werden müssen.
- Werden völkerrechtliche Verträge primär auf Grund der Stärke ihrer direkt-demokratischen Legitimation eingestuft, droht eine Abwertung der übrigen verfassungsmässigen, demokratischen Mitbestimmungsrechte.

Konsistente Regelung auf Verfassungsstufe zusammen mit Mo. Caroni 15.3557

Abschliessend fällt auf, dass die Zuständigkeit für den Abschluss von Staatsverträgen auf Verfassungsstufe geregelt ist, jene für deren Änderung und Kündigung gemäss vorliegendem Entwurf aber im Gesetz verankert werden soll. Diese Inkonsistenz ist rechtstechnisch nicht optimal. Entsprechend könnte eine Behandlung der pa.lv. 16.456 gemeinsam mit der Mo. Caroni 15.3557 die Möglichkeit für eine konsistente Regelung schaffen (Regelung auf Verfassungsstufe).

Wir danken Ihnen für die Aufmerksamkeit, die Sie unseren Bemerkungen entgegenbringen und bitten Sie, unsere Anliegen zu berücksichtigen.

Freundliche Grüsse



Dr. Jan Atteslander
Mitglied der Geschäftsleitung



Mario Ramò
stv. Leiter Aussenwirtschaft

Sekretariat der staatspolitischen Kommissionen
Parlamentsdienste
3003 Bern
spk.cip@parl.admin.ch

Bern, 10. April 2018 sgv-KI/ds

Vernehmlassung: 16.456 Pa.lv. SPK-SR. Kündigung und Änderung von Staatsverträgen. Verteilung der Zuständigkeiten

Sehr geehrte Damen und Herren

Als grösste Dachorganisation der Schweizer Wirtschaft vertritt der Schweizerische Gewerbeverband sgV über 230 Verbände und gegen 500 000 KMU, was einem Anteil von 99.8 Prozent aller Unternehmen in unserem Land entspricht. Im Interesse der Schweizer KMU setzt sich der grösste Dachverband der Schweizer Wirtschaft für optimale wirtschaftliche und politische Rahmenbedingungen sowie für ein unternehmensfreundliches Umfeld ein.

Mit Schreiben vom 9. Januar 2018 lädt die staatspolitische Kommission des Ständerates (SPK-SR) ein, zur parlamentarischen Initiative 16.456 der SPK-SR betreffend Kündigung und Änderung von Staatsverträgen – Verteilung der Zuständigkeiten Stellung zu nehmen. Der Schweizerische Gewerbeverband sgV dankt für die Möglichkeit zur Stellungnahme.

Der Schweizerische Gewerbeverband sgV unterstützt den Vorschlag der SPK-SR.

Die parlamentarische Initiative 16.456 der staatspolitischen Kommission des Ständerates legt die Zuständigkeit für die Kündigung von völkerrechtlichen Verträgen fest. Die Bundesverfassung besagt in Art. 166, dass die Bundesversammlung die völkerrechtlichen Verträge genehmigt. Ausgenommen sind die Verträge, für deren Abschluss auf Grund von Gesetz oder völkerrechtlichem Vertrag der Bundesrat explizit zuständig ist. Daraus leitet der Bundesrat die Kompetenz für Kündigungen und Änderungen von Staatsverträgen grundsätzlich für sich selbst ab.

Dass der Bundesrat Art. 166 BV derart eng auslegt, nur die Genehmigung der völkerrechtlichen Verträge beim Parlament sieht, die Zuständigkeit für ihre Aufhebung und Änderung aber für sich allein in Anspruch nimmt, ist aus Sicht des Schweizerischen Gewerbeverbandes sgV störend und nicht nachvollziehbar.

Der sgV unterstützt deshalb den Vorschlag der staatspolitischen Kommission des Ständerates, über eine Änderung des Parlamentsgesetzes und des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes Klarheit zu schaffen und auch die Kündigung und Änderung völkerrechtlicher Verträge, sofern nicht explizit aufgrund einer gesetzlichen Grundlage der Bundesrat zuständig ist, der Kompetenz des Parlaments zu unterstellen.

Wir danken für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

Schweizerischer Gewerbeverband sgV



Hans-Ulrich Bigler
Direktor, Nationalrat



Dieter Kläy
Ressortleiter

Conseil des Etats
Commission des institutions politiques
Secrétariat
Services du Parlement
3003 Berne

spk.cip@parl.admin.ch

Paudex, le 16.04.2018
PAS

Dénonciation et modification des traités internationaux – Répartition des compétences

Madame, Monsieur,

Nous avons pris connaissance avec intérêt de l'objet cité sous rubrique, qui a retenu toute notre attention, et nous permettons de vous faire part de notre position sur ce sujet.

Nous approuvons l'avant-projet mis en consultation. L'interprétation de la commission, selon laquelle les compétences en matière de conclusion de traités internationaux doivent également s'appliquer à la dénonciation et à la modification de ces mêmes traités, nous paraît être on ne peut plus logique.

En vous remerciant de l'attention que vous porterez à cette très brève prise de position, nous vous prions de croire, Madame, Monsieur, à l'expression de notre considération distinguée.

Centre Patronal



Sophie Paschoud

An das Sekretariat der
Staatspolitischen Kommissionen
Parlamentsdienste
3003 Bern

elektronisch übermittelt

Bern, den 6. April 2018

Vernehmlassungsantwort

Palv 16.456 Kündigung und Änderung von Staatsverträgen. Verteilung der Zuständigkeiten

Sehr geehrte Damen und Herren

Die Schweizerische Gesellschaft für Aussenpolitik SGA-ASPE erlaubt sich, im Rahmen der Vernehmlassung zur Kündigung und Änderung von Staatsverträgen ihre Stellungnahme einzureichen.

Die Gesellschaft hat zum Ziel, das Verständnis für Fragen der internationalen Beziehungen in der schweizerischen Öffentlichkeit zu fördern und den Dialog über Fragen der Aussenpolitik der Schweiz zu pflegen. Sie begrüsst die Absicht, die Zuständigkeiten für die Änderung und die Kündigung von Staatsverträgen zu klären. Anlass dazu besteht insbesondere in Anbetracht der sich häufenden Volksbegehren, die offen oder verdeckt völkerrechtliche Verpflichtungen und die schweizerische Beteiligung an internationalen Institutionen in Frage stellen.

Grundsätzlich hält die SGA-ASPE dafür, dass die Zuständigkeiten für den Abschluss völkerrechtlicher Verträge auch für die Kündigung und Änderung dieser Verträge gelten müssen. Eine Konzentration der Kompetenz für Kündigung und Änderung solcher Verträge bei der Exekutive, unbeschrieben der Kompetenzregelung für den Abschluss der jeweiligen Abkommen, entspricht weder konstitutioneller Logik noch konstanter bisheriger Praxis.

Die Bundesverfassung von 1848 wies die Kompetenz hinsichtlich «Bündnisse(n) und Verträge(n) mit dem Ausland» der Bundesversammlung zu. Im Rahmen der Bundesverfassung von 1874 verschob sich die Kompetenz schrittweise in Richtung Volk. Kriege und Krisen des

20. Jahrhunderts führten zur Konzentration der Zuständigkeiten in der Aussenpolitik zumindest de facto beim Bundesrat. Als Folge der voranschreitenden Verflechtung von Innen- und Aussenpolitik erscheint die Kompetenzfrage heute in neuem Licht.

Der Parallelismus der Zuständigkeiten für Abschluss, Änderung und Kündigung völkerrechtlicher Verträge folgt im Grundsatz konstitutioneller Logik. Indes verdient im konkreten Anwendungsfall die Frage der materiellen Wirkung einer Kündigung oder Vertragsänderung Beachtung. Die Kündigung eines obsolet gewordenen völkerrechtlichen Vertrages kann durchaus der Exekutive überlassen werden, selbst wenn dessen Genehmigung referendumspflichtig war. Umgekehrt kann die Modifikation eines ursprünglich allein vom Bundesrat abgeschlossenen Vertrags Anlass zur Unterstellung unter das Referendum geben, wenn den Änderungen potentiell Verfassungsrang zukommt. Die SGA-ASPE erachtet die von der Kommission vorgeschlagene Lösung, die auf die Tragweite der jeweiligen implizierten Rechtsänderung abstellt, für sinnvoll. Offen bleibt dabei freilich die Frage der Konfliktlösung im Falle divergierender Auffassungen der beteiligten Bundesorgane angesichts fehlender Verfassungsgerichtsbarkeit.

Für die SGA-ASPE verdient die Frage der Verteilung der Zuständigkeiten für die Änderung und die Kündigung von Staatsverträgen neben einer rechtssystematischen Betrachtung jedoch mindestens so sehr eine politische Würdigung.

Die Kündigung eines Staatsvertrages oder der Mitgliedschaft bei einer internationalen oder supranationalen Institution bedeutet nicht einfach die Wiederherstellung eines früheren Zustandes oder eine (vielleicht als erstrebenswert wahrgenommene) Wiedergewinnung von Handlungssouveränität. Vielmehr schafft die Kündigung eingegangener völkerrechtlicher Verpflichtungen eine qualitativ neue Situation. Nicht nur das Eingehen, sondern ebenso die Änderung oder die Rückgängigmachung internationaler Bindungen entfaltet mehr oder minder weittragende Rechtswirkungen (Beispiel: Auswirkungen einer Kündigung der Verträge Schengen/Dublin) und kann einen bedeutenden Eingriff in individuelle Rechte nach sich ziehen (Beispiel: Auswirkungen einer Kündigung der EMRK auf den Grundrechtsschutz der Bewohner/innen der Schweiz oder der Kündigung des Personenfreizügigkeitsabkommens Schweiz-EU auf die Freizügigkeit schweizerischer Staatsangehöriger). Allein schon diese Erwägung spricht dafür, die Kompetenz zur Änderung und Kündigung auf derselben Ebene anzusiedeln wie jene zur Eingehung der entsprechenden Verpflichtung.

Gegenüber der vom Bundesrat vertretenen Auffassung, wonach er allein für die Kündigung völkerrechtlicher Verträge zuständig sei, impliziert der Parallelismus der Zuständigkeiten eine Anhebung des Anforderungsniveaus für die Änderung und Kündigung eingegangener internationaler Verpflichtungen. Die SGA-ASPE begrüsst das Anheben dieser Schwelle. Zwar bedeutet dies eine Einschränkung des Handlungsspielraums der Exekutive. Ein daraus resultierender allfälliger Nachteil wird jedoch mehr als wettgemacht durch den Zugewinn an Solidität internationaler Engagements und mithin erhöhter Glaubwürdigkeit der Schweiz als Vertragspartner.

Aus der Verstärkung der demokratischen Legitimation aussenpolitischer Instrumente resultiert eine Rückenstärkung für den Bundesrat. Sie bildet zugleich einen Damm gegen die leichtfertige Infragestellung völkerrechtlicher Bindungen und multilateraler Regelungen, welche in den letzten Jahren nicht nur in der Schweiz, sondern auch weltweit zugenommen hat.

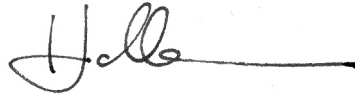
Die Stärkung des Völkerrechts liegt im Interesse der Schweiz. Sie kann es sich nicht leisten, dass völkerrechtliche Verpflichtungen zum Spielball parteipolitischer Manöver verkommen. Auf dem Spiel steht nicht allein die Glaubwürdigkeit der Schweiz als Vertragspartner. Die Infragestellung eingegangener völkerrechtlicher Verpflichtungen ist mit hohen politischen und wirtschaftlichen Risiken verbunden.

In diesem Sinne begrüsst die SGA-ASPE die von den Staatspolitischen Kommissionen vorgeschlagenen Präzisierungen.

Mit dem besten Dank für die Aufmerksamkeit, die Sie den obgenannten Überlegungen widmen, und

mit hochachtungsvollen Grüssen

für die SGA-ASPE:

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Haller', followed by a long horizontal line extending to the right.

Dr. Gret Haller
Präsidentin