

zu 03.459

**Parlamentarische Initiative  
Vorläufige Anwendung von völkerrechtlichen Verträgen**

**Bericht vom 18. November 2003 der Staatspolitischen Kommission  
des Ständerates**

**Stellungnahme des Bundesrates**

vom 18. Februar 2004

---

Sehr geehrter Herr Präsident,  
sehr geehrte Damen und Herren,

zum Bericht vom 18. November 2003 der Staatspolitischen Kommission des Ständerates betreffend vorläufige Anwendung von völkerrechtlichen Verträgen (BBl 2004 761) nehmen wir nach Artikel 112 Absatz 3 des Parlamentsgesetzes nachfolgend Stellung.

Wir versichern Sie, sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

18. Februar 2004

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Joseph Deiss

Die Bundeskanzlerin: Annemarie Huber-Hotz

# Stellungnahme

## 1 Ausgangslage

Der Ständerat hat am 5. März 2003 der Parlamentarischen Initiative Spoerry «Ausschluss vorläufiger Anwendbarkeit belastender internationaler Verträge» Folge gegeben<sup>1</sup>. Die Staatspolitische Kommission des Ständerates hat anschliessend beschlossen, die Thematik der vorläufigen Anwendung völkerrechtlicher Verträge mit einer eigenen parlamentarischen Initiative weiterzuverfolgen.

Die vorliegende Initiative der Kommission hält zunächst die *materiellen Voraussetzungen* fest, unter welchen der Bundesrat die vorläufige Anwendung beschliessen kann (neuer Art. 7b Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz [RVOG]<sup>2</sup>). Verträge sollen dann vorläufig angewendet werden dürfen, wenn die Wahrung wichtiger Interessen der Schweiz und eine besondere Dringlichkeit dies gebieten. Der Bundesrat hat in diesem Fall der Bundesversammlung innert sechs Monaten nach Beginn der vorläufigen Anwendung den Entwurf des Bundesbeschlusses über die Genehmigung des betreffenden Vertrags zu unterbreiten; wird diese Frist nicht eingehalten, so endet die vorläufige Anwendung.

Ziel der Kommissionsinitiative ist es im Weiteren, *die Bundesversammlung in den Entscheid des Bundesrates einzubeziehen*. Die Kommission wählte eine Lösung, bei welcher der Bundesrat für die vorläufige Anwendung zuständig bleibt, vorgängig jedoch die zuständigen Kommissionen der Bundesversammlung *konsultieren* muss (neuer Art. 152 Abs. 3<sup>bis</sup> Parlamentsgesetz [ParlG]<sup>3</sup>). Eine Kommissionsminderheit möchte einen Schritt weiter gehen und beantragt eine Regelung, bei welcher jede der beiden aussenpolitischen Kommissionen die vorläufige Anwendung mit einem Veto verhindern kann.

## 2 Stellungnahme des Bundesrates

### 2.1 Allgemeines

Der Bundesrat hat keine Einwände gegen das Anliegen der Kommission, die heute in der Bundesverfassung implizit geregelte Frage der vorläufigen Anwendung von Staatsverträgen neu auf Gesetzesstufe zu normieren<sup>4</sup>. Eine explizite Regelung der materiellen Voraussetzungen zur vorläufigen Anwendung von Staatsverträgen auf Gesetzesstufe schafft klare Verhältnisse.

Die vorläufige Anwendung von Staatsverträgen ist Teil der allgemeinen aussenpolitischen Zuständigkeit, welche aufgrund der Bundesverfassung dem Bundesrat zukommt (Art. 184 BV). Die vorläufige Anwendung eines Staatsvertrages kann namentlich dazu dienen, drängende Probleme rasch anzugehen oder als Angebot im

<sup>1</sup> Pa. Iv. 02.456; AB 2003 S 75 ff.

<sup>2</sup> SR 172.010

<sup>3</sup> SR 171.10

<sup>4</sup> Die Frage der vorläufigen Anwendung stellt sich nur bei Staatsverträgen, welche der Genehmigung durch die Bundesversammlung unterstehen. Bei Staatsverträgen in der Kompetenz des Bundesrates stellt sich diese Frage nicht, da für deren Inkraftsetzung das parlamentarische Verfahren nicht abzuwarten ist.

Rahmen von Verhandlungen einen insgesamt vorteilhaften Vertragsabschluss zu ermöglichen. Die Zuständigkeit der Bundesversammlung zur Genehmigung der entsprechenden Verträge bleibt dabei vollumfänglich erhalten.

Die rein zahlenmässige Bedeutung der vorläufigen Anwendung völkerrechtlicher Verträge ist eher bescheiden. Im Jahr 2001 wurde beispielsweise nur einer der 24 durch die Bundesversammlung genehmigten Staatsverträge vom Bundesrat vorläufig angewendet<sup>5</sup>. Im Jahr 2002 waren es sieben der 26 von der Bundesversammlung genehmigten Staatsverträge.

Die vorläufige Anwendung stützte sich im Jahr 2002 allerdings nur in einem Fall direkt auf die aussenpolitische Zuständigkeit des Bundesrates (Art. 184 Abs. 1 BV)<sup>6</sup>. In sechs Fällen stützte sie sich auf das Bundesgesetz über aussenwirtschaftliche Massnahmen, welches in Artikel 2 den Bundesrat ermächtigt, zur Wahrnehmung wesentlicher schweizerischer Wirtschaftsinteressen Abkommen über den Waren-, Dienstleistungs- und Zahlungsverkehr vorläufig anzuwenden<sup>7</sup>. Ähnliche Bestimmungen finden sich auch in anderen Gesetzen<sup>8</sup>. Wie der Bericht der Staatspolitischen Kommission festhält (Ziff. 2.3.3 *in fine*), gehen diese spezialgesetzlichen Bestimmungen der vorgeschlagenen allgemeinen Regelung in Artikel 7b RVOG vor. Aus dem Bericht der Kommission geht hingegen nicht klar hervor, ob die vorgeschlagene Konsultationspflicht alle Fälle betrifft, in denen der Bundesrat einen Staatsvertrag vorläufig anwenden will oder ob sie sich auf diejenigen Fälle beschränkt, in welchen er nicht über eine explizite Ermächtigung in einer spezialgesetzlichen Bestimmung verfügt.

In der Regel wirft die vorläufige Anwendung keinerlei Probleme auf. In den letzten Jahren wurde nur ein einziger Staatsvertrag, welcher vom Bundesrat vorläufig angewendet wurde, durch die Bundesversammlung schliesslich nicht genehmigt<sup>9</sup>.

<sup>5</sup> Es handelte sich um den Notenaustausch vom 1./8. Februar 2000 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und dem Fürstentum Liechtenstein betreffend die Gleichbehandlung in den Bereichen Zugang zum Treuhänderberuf und Förderung des Wohnungsbaus (SR **0.142.115.142.2**; BBl **2001** 1037).

<sup>6</sup> Zweites Zusatzabkommen vom 29. November 2000 zum Abkommen vom 8. März 1989 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und dem Fürstentum Liechtenstein über Soziale Sicherheit (SR **0.831.109.514.13**; BBl **2001** 6257).

<sup>7</sup> SR **946.201**. Für Abkommen, die den Beitritt zu internationalen Organisationen vorsehen, muss auch die Voraussetzung einer zeitlichen Dringlichkeit erfüllt sein.

Bei den sechs auf Grundlage dieser Bestimmung vorläufig angewandten Abkommen handelt es sich um das Freihandelsabkommen vom 21. Juni 2001 zwischen den EFTA-Staaten und der Republik Kroatien und die Vereinbarung in Form eines Briefwechsels vom 14. März 2002 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Republik Kroatien über den Handel mit Agrarprodukten (SR **0.632.312.911**; BBl **2002** 1370), um das Freihandelsabkommen vom 21. Juni 2001 zwischen den EFTA-Staaten und dem Haschemitischen Königreich Jordanien und die Vereinbarung in Form eines Briefwechsels zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und dem Haschemitischen Königreich Jordanien über den Handel mit landwirtschaftlichen Produkten (SR **0.632.314.671**; BBl **2002** 1298), um das internationale Kaffee-Übereinkommen von 2001 (noch nicht in der AS veröffentlicht; BBl **2002** 1565) sowie um das Übereinkommen über die Aufgaben der Internationalen Studiengruppe für Jute von 2001 (noch nicht in der AS veröffentlicht; BBl **2002** 1595).

<sup>8</sup> So etwa in Artikel 4 des Zolltarifgesetzes (SR **632.1**).

<sup>9</sup> Vertrag zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Bundesrepublik Deutschland über die Durchführung der Flugverkehrskontrolle durch die Schweizerische Eidgenossenschaft über deutschem Hoheitsgebiet und über Auswirkungen des Betriebes des Flughafens Zürich auf das Hoheitsgebiet der Bundesrepublik Deutschland (BBl **2002** 3392).

## 2.2

### Materielle Voraussetzungen für die vorläufige Anwendung

Die Kommission beantragt, in Artikel 7b Absatz 1 RVOG die materiellen Voraussetzungen zur vorläufigen Anwendung völkerrechtlicher Verträge festzulegen. Der Bundesrat hat keine Einwände gegen den Antrag, diese Voraussetzungen im Gesetz zu regeln.

Nach bisheriger Praxis kann der Bundesrat die vorläufige Anwendung eines Staatsvertrags beschliessen, «wenn die Wahrung wesentlicher schweizerischer Interessen oder eine besondere Dringlichkeit es erfordern und es demzufolge unmöglich ist, das ordentliche parlamentarische Genehmigungsverfahren einzuhalten»<sup>10</sup>. Die beiden Voraussetzungen müssen dabei nicht kumulativ erfüllt sein. Es kann Situationen geben, bei denen die vorläufige Anwendung ein Angebot der Schweiz im Rahmen der Vertragsverhandlungen darstellt, um einen für unser Land insgesamt vorteilhaften Vertragsabschluss zu erreichen. In diesem Fall ist es möglich, dass die vorläufige Anwendung des Vertrags zwar wichtigen Interessen der Schweiz dient (nämlich dem vorteilhaften Vertragsabschluss an sich), zugleich aber keine besondere Dringlichkeit vorliegt. Die vorläufige Anwendung des Vertrags erfüllt damit zwar die erste, nicht aber die zweite der von der Kommission vorgeschlagenen Voraussetzungen. Andererseits gibt es Verträge, deren rasche Anwendung sich aus sachlichen Gründen aufdrängt, obwohl wegen der geringen Tragweite des Vertragsinhaltes nicht behauptet werden kann, die vorläufige Anwendung sei für die «Wahrung wichtiger Interessen der Schweiz» erforderlich. In diesem Fall erfolgt die vorläufige Anwendung also nur aufgrund der zweiten Voraussetzung (Dringlichkeit).

Die Kommissionsinitiative beantragt, dass der Bundesrat völkerrechtliche Verträge nur dann vorläufig anwenden darf, «wenn die Wahrung wichtiger Interessen der Schweiz *und* eine besondere Dringlichkeit es gebieten». Mit dieser Formulierung, welche die kumulative Erfüllung beider Voraussetzungen verlangt, würde – im Gegensatz zu den Aussagen des Berichts der Kommission<sup>11</sup> – nicht die bisherige Praxis im Gesetz festgeschrieben. Es würde vielmehr eine neue, restriktivere Regelung eingeführt: In Zukunft wäre die vorläufige Anwendung ausgeschlossen, wenn der Inhalt eines Vertrages zwar dringlich, aber nicht zur «Wahrung wichtiger Interessen der Schweiz» notwendig ist; ebenso ausgeschlossen wäre die vorläufige Anwendung, wenn diese nicht auf einer besonderen Dringlichkeit beruht, sondern «nur» wichtigen Interessen der Schweiz dient.

Die aktuelle Praxis hat sich bewährt. Der Bundesrat ist der Auffassung, dass es keine hinreichenden Gründe gibt, von dieser Praxis abzuweichen und im RVOG eine restriktivere Formulierung der heute gültigen Voraussetzungen festzuschreiben. Eine restriktivere Regelung würde den aussenpolitischen Handlungsspielraum des Bundesrates ohne Not einschränken. Aus diesen Gründen beantragt der Bundesrat, mit der neuen gesetzlichen Regelung die *bisherige* Praxis zu kodifizieren und die materiellen Voraussetzungen zur vorläufigen Anwendung nicht als kumulative, sondern als alternative Voraussetzungen zu formulieren.

<sup>10</sup> Botschaft des Bundesrates betreffend die Briefwechsel über den Status der internationalen Beamten schweizerischer Nationalität hinsichtlich der schweizerischen Sozialversicherungen (AHV/IV/EO und ALV) vom 13. September 1995 (BBl 1995 IV 761, 767).

<sup>11</sup> Vgl. Ziffer 2.2.

Der Bundesrat beantragt folgende Änderung von Art. 7b Abs. 1 RVOG:

*Art. 7b*

<sup>1</sup> Ist die Bundesversammlung für die Genehmigung eines völkerrechtlichen Vertrages zuständig, so kann der Bundesrat die vorläufige Anwendung beschliessen oder vereinbaren, wenn die Wahrung wichtiger Interessen der Schweiz *oder* eine besondere Dringlichkeit es gebieten.

### **2.3 Ende der vorläufigen Anwendung**

Die vorläufige Anwendung völkerrechtlicher Verträge ist in Artikel 25 des Wiener Übereinkommens vom 23. Mai 1969<sup>12</sup> über das Recht der Verträge vorgesehen. Die provisorische Anwendung endet auf Grund dieser Bestimmung, wenn ein Staat den anderen Staaten seine Absicht notifiziert, nicht Vertragspartei zu werden (Abs. 2).

Auf Grund des Antrags der Staatspolitischen Kommission des Ständerates würde die vorläufige Anwendung neu auch dann enden, wenn der Bundesrat der Bundesversammlung nicht innert sechs Monaten den Entwurf des Bundesbeschlusses über die Genehmigung des betreffenden Vertrags unterbreitet (Art. 7b Abs. 2 RVOG). Der Bundesrat notifiziert den Vertragspartnern in diesem Fall das Ende der vorläufigen Anwendung (Abs. 3).

In den meisten Fällen wird der Bundesrat diese Frist einhalten. Im Falle einer Verzögerung wirft diese Bestimmung dann keine Probleme auf, wenn die vorläufige Anwendung einseitig durch die Schweiz verfügt wurde: Wenn der Bundesrat die vorläufige Anwendung «beschliesst» (vgl. Art. 7b Abs. 1 Entwurf), so kann er diese auch durch Notifizierung an die Vertragspartner wieder beenden.

Erfolgt die vorläufige Anwendung jedoch auf Grund einer Vereinbarung der Vertragsparteien, so haben die von der Kommission vorgeschlagenen Absätze 2 und 3 nur eine beschränkte Tragweite. Insbesondere kann die Schweiz nicht in jedem Fall von der vorläufigen Anwendung zurücktreten, ohne gleichzeitig ihren gänzlichen Rücktritt vom Vertrag mitzuteilen. Eine Verspätung bei der Erstellung der Botschaft bedeutet jedoch nicht, dass die Schweiz ein Abkommen nicht ratifizieren will. Um die vorläufige Anwendung aber trotzdem beenden zu können, müsste diese Möglichkeit in der Vereinbarung selbst vorgesehen sein oder die Vertragsparteien müssten sich damit einverstanden erklären. Um völkerrechtliche Probleme zu vermeiden, dürfte der Bundesrat daher in Zukunft eine Vereinbarung zur vorläufigen Anwendung nur noch dann eingehen, wenn sie eine Klausel enthält, welche eine einseitige Beendigung der vorläufigen Anwendung ermöglicht. Dies ist zwar grundsätzlich möglich, engt aber den Verhandlungsspielraum unseres Landes zusätzlich ein.

Zudem dürfte es bei den jeweiligen Vertragspartnern kaum auf Verständnis stossen, wenn die Schweiz sich die Möglichkeit vorbehält, die vorläufige Anwendung aufzuheben, den Vertrag aber dennoch (nach erfolgter parlamentarischer Genehmigung) zu ratifizieren und definitiv in Kraft treten zu lassen. Die dadurch mögliche Abfolge von vorläufiger Anwendung, Aussetzung der vorläufigen Anwendbarkeit und defini-

tivem Inkrafttreten würde nicht nur die aussenpolitische Glaubwürdigkeit der Schweiz strapazieren, sondern wäre auch der Rechtssicherheit abträglich.

Die Regelung, wonach die vorläufige Anwendung endet, wenn nicht binnen sechs Monaten der Entwurf des Bundesbeschlusses zur Genehmigung des Vertrags vorgelegt wird, erscheint dem Bundesrat deshalb insgesamt problematisch. Der Bundesrat ist daher der Auffassung, dass auf eine solche Regelung verzichtet werden sollte.

Der Bundesrat beantragt aus diesen Gründen, Artikel 7b Absatz 2 und 3 zu streichen.

## **2.4 Form des Einbezugs parlamentarischer Organe**

Die Kommission schlägt vor, dass der Bundesrat in Zukunft vor seinem Entscheid über die vorläufige Anwendung eines internationalen Vertrags die zuständigen Kommissionen der Bundesversammlung konsultieren muss.

Der Bundesrat ist der Auffassung, dass eine solche Regelung nicht nötig ist. Artikel 152 ParlG legt nämlich die Rechte und Pflichten bezüglich der Information und Konsultation parlamentarischer Kommissionen generell fest. Der Bundesrat geht davon aus, dass aufgrund dieser Bestimmung jede Kommission das Recht hat, von ihm zu verlangen, dass er sie in bestimmten Fällen informiert und konsultiert. Damit können bereits nach geltendem Recht die parlamentarischen Kommissionen vom Bundesrat verlangen, dass er sie bezüglich der vorläufigen Anwendung eines völkerrechtlichen Vertrages konsultiert. Aus diesem Grund erachtet der Bundesrat es für nicht notwendig, eine spezifische Konsultationspflicht einzuführen, welche sich an die allgemeine Regelung von Artikel 152 ParlG anschliessen würde.

Der Bundesrat beantragt daher, Artikel 152 Absatz 3<sup>bis</sup> ParlG zu streichen.

Hinsichtlich des Minderheitsantrags (vgl. Art. 7b Abs. 1<sup>bis</sup>) ist der Bundesrat der Auffassung, es wäre problematisch, den für die Aussenpolitik zuständigen Kommissionen eine abschliessende Einspruchsmöglichkeit einzuräumen. Dies widerspricht der eingespielten Praxis, die sich bisher bewährt hat. Es ist sachgerecht, die Zuständigkeit zur vorläufigen Anwendung von Staatsverträgen beim Bundesrat zu belassen: Erstens werden auf diese Weise die Möglichkeiten der Landesregierung ungeschmälert erhalten, während internationaler Verhandlungen insbesondere in unproblematischen Fällen die vorläufige Anwendung eines Vertrags als Offerte verbindlich anzubieten. Zweitens entspricht die heutige Regelung einer klaren Aufteilung der Verantwortlichkeiten zwischen Regierung und Parlament in aussenpolitischen Fragen. Würde in Zukunft eine parlamentarische Kommission explizit – oder stillschweigend – über die vorläufige Anwendung eines Staatsvertrages entscheiden, so dürfte dies das Parlament in seinem späteren Entscheid über die Genehmigung stärker einschränken, als dies ein entsprechender Beschluss des Bundesrates heute tut: Der politische Vorentscheid einer parlamentarischen Kommission hat für die spätere parlamentarische Genehmigung ein verbindlicheres Gewicht als der Entscheid der Regierung. In diesem Lichte erscheint die Lösung der Kommissionsminderheit, welche eine Art Vorentscheid einer Kommission erfordert, als nicht sachgerecht.

Der Bundesrat beantragt daher, den Minderheitsantrag zu Artikel 7b Absatz 1<sup>bis</sup> ROVG abzulehnen.