

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. economie suisse 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