

—  
**SGA | ASPE**

Schweizerische Gesellschaft für Aussenpolitik  
Associazione svizzera di politica estera  
Association suisse de politique étrangère

An das Sekretariat der  
Staatspolitischen Kommissionen  
Parlamentdienste  
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, unbesehen 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