

Zu den Verfahren rund um die Aushandlung und Genehmigung von internationalen Verträgen

Michael Ambühl und Daniela Scherer | *Die Verfahren rund um die Aushandlung von internationalen Verträgen und deren innerstaatliche Verabschiedung dauern oft lange und bestehen aus vielen Prozessschritten, in die zahlreiche Personen und Institutionen involviert sind. Bei näherer Betrachtung der komplexen Konsultations- und Mitwirkungsverfahren entsteht der Eindruck, dass die darin vorkommenden Probleme wie Zeitdruck und Zugzwang auch hausgemachter Natur sind. Es ist daher notwendig zu prüfen, ob und wie das Genehmigungsverfahren effizienter gemacht werden kann – sowohl in struktureller wie auch in zeitlicher Hinsicht.*

Inhaltsübersicht

- 1 Einleitung
- 2 Beschreibung des heutigen Genehmigungsverfahrens
- 3 Analyse und Beurteilung
- 4 Zusammenfassung

1 Einleitung

Es besteht die relativ weit verbreitete Einschätzung, dass die Verfahren rund um die Schweizer Gesetzgebung kompliziert sind und lange dauern (z. B. Forstmoser, 2013). Auch die technologischen Entwicklungen sowie die fortschreitende Globalisierung stellen das Schweizer System vor neue Herausforderungen (Jagmetti, 2013).

Zu den langwierigen Abläufen der Gesetzgebung kommt bei den Verfahren rund um die Genehmigung von internationalen Verträgen ausserdem in der Regel ein hoher Zeitdruck hinzu. Unser politisches System ist diesen Herausforderungen teilweise nicht gewachsen und verhindert deshalb eine zeitgemässe und fristgerechte Anpassung der Schweiz an neue Standards. So hat beispielsweise die jüngste Diskussion über den modifizierten OECD-Standard im Bereich der steuerlichen Amtshilfe,¹ die sogenannte Gruppenanfragen betrifft, gezeigt, wie umständlich die Überführung dieses Standards in unser Recht ist. Und dies auch, obwohl der Standard an sich in der Schweiz nicht mehr bestritten war.²

Das Verfahren rund um die Genehmigung von internationalen Verträgen ist geprägt durch die einzelnen Prozessschritte und die jeweilige Dauer zwischen diesen Schritten. Im vorliegenden Beitrag möchten wir, basierend auf Erfahrungen aus Verhandlungs- und Genehmigungsprozessen von internationalen Verträgen, Ansätze für ein effizienteres Verfahren diskutieren.

2 Beschreibung des heutigen Genehmigungsverfahrens

2.1 Zur Struktur

Gestützt auf die geltenden rechtlichen Bestimmungen der Bundesverfassung (BV; SR 101), des Parlamentsgesetzes (ParlG; SR 171.10) und des Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren (VLG; SR 172.061) können die einzelnen Prozessschritte einer internationalen Verhandlung und des dazugehörigen Genehmigungsverfahrens wie folgt zusammenfassend skizziert werden:

- Zu Beginn treten Fragestellungen, Probleme oder Konflikte auf, die internationale Vertragsverhandlungen erfordern.
- Gibt es einen hinreichenden Grund für das Anstreben einer formalisierten Lösung, müssen zunächst die Vertragsgegenstände identifiziert werden.³ Diese Entscheidung ist das Resultat einer Exploration in Form von ersten informellen Verhandlungen.
- Das federführende Departement beantragt eine Aussprache im Bundesrat. Dieser entscheidet über die Aufnahme der vorgeschlagenen Verhandlungen.
- Ist der Entscheid des Bundesrats positiv, wird das entsprechende Departement beauftragt, den Antrag für einen Mandatsentwurf zu formulieren.
- Sobald der Entwurf vom Bundesrat verabschiedet worden ist, werden die relevanten aussenpolitischen Kommissionen des Erst- und Zweitrats nach Artikel 152 Absatz 3 ParlG konsultiert.
- Danach erfolgt die Vernehmlassung der Kantone nach Artikel 55 BV.
- Das federführende Departement ändert gegebenenfalls den Mandatsentwurf und unterbreitet ihn erneut dem Bundesrat, der über den Entwurf entscheidet und ihn bei positivem Entscheid als Mandat verabschiedet.
- Auf der Basis des genehmigten Mandats beginnen nun die effektiven Verhandlungen mit einem oder mehreren internationalen Verhandlungspartnern.
- Nach den Verhandlungen ist ein Paraphierungsentscheid des Bundesrats nötig, falls dieser im Bundesratsmandat nicht bereits enthalten ist.
- Nach dem Paraphieren wird der Botschaftsentwurf ausgearbeitet.
- Dieser Entwurf geht nach Artikel 4 VLG zur Vernehmlassung an die Kantone, sämtliche in der Bundesversammlung vertretenen Parteien, die Dachverbände der Gemeinden, der Städte, der Berggebiete und der Wirtschaft sowie weitere im Einzelfall interessierte Kreise.
- Anschliessend verabschiedet der Bundesrat die Botschaft und unterbreitet diese dem Parlament.
- Es folgen die parlamentarischen Beratungen in den beiden Kammern. In der Schlussabstimmung wird der Vertrag angenommen oder abgelehnt.

- Nach der parlamentarischen Schlussabstimmung beginnt die Referendumsfrist.
- Falls das Referendum zustande kommt, legt der Bundesrat das Datum für die Volksabstimmung fest.

Diese Darstellung zeigt die komplizierte Struktur des innerschweizerischen Genehmigungsverfahrens auf. Eine Analyse und Beurteilung dieser Struktur ist in Abschnitt 3.1 zu finden.

2.2 Zur Dauer

Zur Veranschaulichung folgt eine grobe Abschätzung der Dauer der einzelnen Schritte und somit des gesamten Genehmigungsprozesses anhand eines Beispiels.

Wir nehmen an, die Fragestellung oder das Problem trete im Januar des ersten Jahres auf. Aufgrund des Milizsystems im Parlament und der verschiedenen Tagungspausen kann es bis zur Verabschiedung des Bundesratsmandats ohne Weiteres zehn Monate dauern. Wird von äusserst schnellen Verhandlungen ausgegangen, die unverzüglich im November dieses ersten Jahres beginnen und Ende des ersten Jahres abgeschlossen sind, wird die Paraphierung des Vertrags nicht vor Mitte Januar des zweiten Jahres möglich sein. Die anschliessende Ausarbeitung des Botschaftsentwurfs dauert mindestens zwei Monate, womit die Konsultation der Kantone, Verbände und sämtlicher Parteien ab März des zweiten Jahres stattfinden kann. Die parlamentarischen Beratungen im Erst- bzw. Zweirat sind somit im Juni bzw. September des zweiten Jahres möglich. Mit der Schlussabstimmung beider Räte kann folglich nicht vor Anfang Oktober gerechnet werden. Die Referendumsfrist ist dann frühestens im Januar des dritten Jahres abgelaufen, womit der allerfrüheste Termin für eine Volksabstimmung im Mai und die anschliessende Ratifizierung im Juni des dritten Jahres möglich ist.

Man kann somit davon ausgehen, dass es bei einem schnellen Vorgehen mit Ergreifen des Referendums mindestens zweieinhalb Jahre dauert, bis ein Vertrag genehmigt werden kann. Es sei darauf hingewiesen, dass im vorliegenden Beispiel von den dreissig Monaten Gesamtdauer nur drei Monate für die Verhandlungszeit (Exploration und eigentliche Verhandlung zwischen den Vertragsparteien) eingerechnet worden sind. Damit sind in diesem Beispiel lediglich 10 Prozent der Zeit für die internationale Verhandlung angefallen, während 90 Prozent für das interne Genehmigungsverfahren benötigt worden sind. Im internationalen Vergleich ist dies ein langer Genehmigungsprozess.⁴

3 Analyse und Beurteilung

Im Folgenden analysieren und beurteilen wir das heutige Genehmigungsverfahren anhand der Struktur sowie der Dauer der einzelnen Prozessschritte. Dabei sollen mögliche Problembereiche identifiziert und Verbesserungsansätze vorgeschlagen werden.

3.1 Zur Struktur

3.1.1 Allgemeine Beobachtungen

Das Gesetzgebungsverfahren eines Landes ist naturgemäss vom jeweiligen politischen System geprägt. Das Schweizer Verfassungs- und Regierungssystem weist im internationalen Vergleich mehrere Besonderheiten auf. Dazu gehören insbesondere die Kollegialregierung, das Fehlen eines Regierungschefs sowie die ausgeprägte Demokratietradition (Linder 2009, S. 567).

Dementsprechend werden Machtkonzentrationen vermieden, während Mitwirkungsrechte und Risikominimierung einen hohen Stellenwert haben. Die Risikominimierung manifestiert sich in einer gewissen Zurückhaltung bei der Übernahme von Führungsverantwortung durch einzelne politische Träger. Dies hat zur Konsequenz, dass Kompetenzen verwässert werden, das Konsultationssystem überreguliert wird und Inhalte oft mehrfach mit den Beteiligten abgesichert werden.

3.1.2 In Sonderfällen beschleunigte Rechtssetzung durch Kompetenzdelegation

Vergleichsweise einfache Verträge wie Doppelbesteuerungsabkommen belasten das Genehmigungssystem im gleichen Masse wie komplizierte Verträge – jedoch ohne inhaltlichen Gewinn. Vereinfacht gesagt, folgen Doppelbesteuerungsabkommen oft einem vorgegebenen Schema, bei dem sich nur einzelne Parameter verändern.

Bei solchen internationalen Verträgen, die möglicherweise bereits in ähnlicher Form in Kraft sind, ist es daher angebracht, über eine vereinfachte und entsprechend beschleunigte Rechtsetzung nachzudenken. Möglichkeiten zur Beschleunigung des Verfahrens sind zum Beispiel Rahmengesetzgebungen (Forstmoser, 2013), die eine Kompetenzdelegation an den Bundesrat erlauben.

Gerade im Falle der Übernahme von internationalen Standards (z. B. im Zusammenhang mit OECD-Regeln), für die vorgängig im Rahmen parlamentarischer Beratungen (z. B. über Gesetzesanpassungen) bereits die wichtigen politischen Jalons eingeschlagen worden sind, würde eine derartige Kompetenzdelegation das System deutlich entlasten. Die Genehmigungsdelegation könnte im Rahmengesetz an gewisse vordefinierte Voraussetzungen geknüpft werden. Für die Mehrheit der Gesetzesentwürfe werden jedoch diese Voraussetzungen nicht erfüllt

sein. In diesen Fällen muss daher der ursprüngliche Weg zur Aushandlung und Genehmigung eines Vertrags eingeschlagen werden.

3.1.3 Horizontale und vertikale Kompetenzverwässerung

In Bezug auf die juristische Betrachtung der *horizontalen* Dimension der Kompetenzordnung – der Gewaltenteilung – hält Artikel 184 Absatz 1 BV fest, dass der Bundesrat die auswärtigen Angelegenheiten besorgt. Weiter steht in Artikel 166 Absatz 2 BV, dass die Bundesversammlung die völkerrechtlichen Verträge genehmigt. Soweit die klassische Gewaltenteilung. Diese wird jedoch in Artikel 184 Absatz 1 BV im zweiten Teil des Satzes gleich wieder relativiert, wo steht, dass der Bundesrat die auswärtigen Angelegenheiten «unter Wahrung der Mitwirkungsrechte der Bundesversammlung» besorgt.⁵

In *der vertikalen* Dimension der Kompetenzordnung – der Aufgabenteilung – ist es ähnlich. In Artikel 54 Absatz 1 BV steht zwar: «Die auswärtigen Angelegenheiten sind Sache des Bundes.» Es existiert im Grundsatz also auch hier eine klare Kompetenzordnung. Im nächsten Artikel, Artikel 55 Absatz 1 BV, wird jedoch vorgegeben, dass Kantone an der Vorbereitung aussenpolitischer Entscheide, «die ihre Zuständigkeiten oder ihre wesentlichen Interessen betreffen», mitwirken. In Absatz 2 steht weiter, dass der Bund die Kantone «rechtzeitig und umfassend» informiert und Stellungnahmen einholt. Schliesslich ist in Absatz 3 festgelegt, dass Kantone in geeigneter Weise an internationalen Verhandlungen mitwirken.

Aufgrund des politisch allgemein bestehenden Konsenses über das vorherrschende System,⁶ haben Änderungsvorhaben in diesem Bereich einen schweren Stand. Trotzdem vertreten wir das Anliegen, die Schweizer Kompetenzordnung tendenziell schlanker und nicht noch komplexer und perfektionierter zu gestalten (z. B. durch direkte Städte- und Gemeindekonsultationen).

3.1.4 Risikominimierung durch mehrfache Absicherung

Das Konsultationsverfahren (vgl. Abschnitt 2.1) sieht unter anderem folgende Schritte vor: Zunächst findet die Konsultation des Mandatsentwurfs statt, worauf die Konsultation rund um den Botschaftsentwurf folgt. Schliesslich wird die Botschaft dem Parlament unterbreitet, wobei es möglicherweise anschliessend zu einer Volksabstimmung kommt. Obwohl die einzelnen Konsultationen streng genommen nicht die genau gleiche Frage zum Gegenstand haben,⁷ kann man sie als eine mehrfache Absicherung betrachten.

Der Vorteil der mehrfachen Absicherung ist sicherlich das Erlangen einer breiten Abstützung der Vorlage sowie die erhöhte Vorhersehbarkeit des Verfahrensausgangs. Andere Staaten kennen dieses System nicht und führen entsprechend Verhandlungen ohne Einbezug der Opposition durch. Solch ein Vorgehen

birgt das Risiko, dass die Opposition am Ende nicht einverstanden ist und die Vorlage in der Schlussabstimmung abgelehnt wird. Dies musste die Schweiz zum Beispiel beim Steuerabkommen mit Deutschland erfahren, als der deutsche Bundesrat das Abkommen entgegen dem Antrag der Regierung ablehnte.⁸

Es gilt, die Herausforderung in der Gestaltung des gesetzlichen Genehmigungsverfahrens anzunehmen und einen geeigneten Mittelweg zu finden, der ein effizientes Verfahren zur Einführung internationaler Verträge erlaubt, ohne die demokratischen Werte einzuschränken.

3.2 Zur Dauer

3.2.1 Allgemeine Beobachtungen

Unter der Prämisse, dass primär Mitwirkungsmaximierung und Risikominimierung erreicht werden sollen, sind die einzelnen Prozessschritte des Genehmigungsverfahrens logisch und sinnvoll. Das bestehende Verfahren trägt zum hohen Konsensniveau bei, um das die Schweiz von der internationalen Gemeinschaft oftmals beneidet wird. Allerdings führen in der Praxis das parlamentarische Milizsystem in Kombination mit den langen Konsultationsfristen dazu, dass die Zeit zwischen den Prozessschritten sehr lang ist. Dabei sind es unserer Meinung nach jedoch *nicht* die Volksrechte (Referendumsmöglichkeit), welche die wesentlichen Verzögerungen bringen.

3.2.2 Perfektionierung des Vernehmlassungsverfahrens

In den vergangenen Jahren wurde das Konsultationsverfahren im Vernehmlassungsgesetz sukzessive formalisiert. Derzeit beträgt die Vernehmlassungsfrist nach Artikel 7 Absatz 2 VLG drei Monate, wird jedoch um Ferien- und Feiertage verlängert. Die Frist kann ebenfalls aufgrund des Inhalts oder Umfangs der Vorlage verlängert werden. Artikel 7 Absatz 3a VLG erlaubt, die Frist bei einer dringlichen Vorlage ausnahmsweise zu verkürzen.

Die derzeit stattfindende Teilrevision des Vernehmlassungsgesetzes führt jedoch speziell im Bereich der Fristen zu einer weiteren Perfektionierung des Konsultationsverfahrens. Zum einen werden die Fristverlängerungen aufgrund von Ferien- und Feiertagen mit drei Wochen im Sommer, zwei Wochen über Weihnachten und einer Woche über Ostern konkret festgelegt, zum anderen wird bei einer auf Dringlichkeit basierenden Fristenverkürzung eine Darlegung der Gründe an alle Vernehmlassungsadressaten vorgeschrieben (BBl 2013 8909).

Es scheint evident, dass diese Entwicklung im Bereich des Konsultationssystems nicht mit der Entwicklung im internationalen Rahmen, die immer schneller wird, einhergeht. Wir sind der Meinung, dass der Prozess rund um die Genehmigung von internationalen Verträgen zu lange dauert.⁹ Gerade die Regelung

der Fristen sollte deshalb nicht noch langwieriger gemacht und verbürokratisiert werden.

4 Zusammenfassung

Mit einer groben Abschätzung wurde im vorliegenden Text aufgezeigt, dass selbst ein straff geführter Genehmigungsprozess mit Volksreferendum mindestens zweieinhalb Jahre dauert. Da die Aushandlung und Genehmigung internationaler Verträge oftmals unter hohem Zeitdruck erfolgt, empfehlen wir abzuwägen, ob in *einzelnen Fällen* mittels Kompetenzdelegation der Genehmigungsprozess abgekürzt werden kann. Des Weiteren scheint es uns wichtig, dass der Prozess *im Allgemeinen* nicht noch komplexer gemacht wird, sondern tendenziell einzelne redundante Schritte abgeschafft werden. Ausserdem sind wir der Meinung, dass man ohne Qualitätsverlust die Abläufe straffen und die Fristen kürzen könnte.

Die Analyse zur Komplexität sowie zur Dauer des Genehmigungsverfahrens internationaler Verträge zeigt auf, wie schwierig es ist, das auf starken direktdemokratischen Traditionen basierende Konsultationsverfahren mit dem immer schneller werdenden Weltgeschehen zu vereinbaren. Es sollte unseren Erachtens aber möglich sein, die Nachteile unseres Systems auf flexible Art und Weise zu reduzieren, ohne die unbestreitbaren Vorteile zu opfern.

Michael Ambühl, Prof. Dr. sc. techn. ETH, Lehrstuhl für Verhandlungsführung und Konfliktmanagement, ETH Zürich, E-Mail: mambuehl@ethz.ch

Daniela Scherer, MSc ETH, Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Verhandlungsführung und Konfliktmanagement, ETH Zürich, E-Mail: dscherer@ethz.ch

Anmerkungen

- 1 Pressemitteilung des EFD vom 18. Juli 2012.
- 2 Die eidgenössischen Räte haben nämlich mit der Genehmigung des Bundesbeschlusses über eine Ergänzung des Doppelbesteuerungsabkommens zwischen der Schweiz und den Vereinigten Staaten von Amerika (BBl 2012 3511) vom 16. März 2012 im Grundsatz den «Gruppenanfragen» vorgängig bereits zugestimmt.
- 3 Oft ist nicht zum Vor herein genau definiert, welche Fragen in einer Verhandlung behandelt werden sollen. Bei den Bilateralen I etwa dauerte das Festlegen der Verhandlungsgegenstände fast zwei Jahre (BBl 1999 6128, 10 f.). Auch im Fall der Bilateralen II dauerte es von der ersten Diskussion über mögliche Themen bis zu der Verhandlungsaufnahme der letzten Themen zwei Jahre (BBl 2004 5965, hier 5990 und 5992). Auch bei den Luftverkehrsverhandlungen über das Anflugsregime am Flughafen Zürich war es nicht evident, ob neben den grenzüberschreitenden Luftverkehrsproblemen mit Deutschland auch noch andere grenzüberschreitenden bilateralen Fragen einbezogen werden sollen (vgl. z. B. NZZ vom 30. 4.2008, S. 15). So gesehen stellt das Definieren der Verhandlungsgegenstände auch bereits eine Art Verhandlung dar.
- 4 In den Ländern mit einer parlamentarischen, repräsentativen Demokratie, in der die Mehrheit des Parlaments die Regierung stellt, ist es für diese relativ einfach, für ausgehandelte Verträge im Parlament eine Mehrheit zu erhalten (vgl. zum zeitlichen Aspekt auch Möckli [1994, 351]).

- 5 Man könnte einwenden, dieser Satzteil stelle keine Relativierung, sondern nur eine Klarstellung einer Evidenz dar. Dann müsste man sich allerdings fragen, warum das Evidente – die Kompetenz des Parlaments – nochmals erwähnt werden muss.
- 6 Nach unserer Kenntnis gibt es kaum Vorstösse zur Vereinfachung des bestehenden Systems.
- 7 Einmal ist es der Entwurf des Verhandlungsmandats, dann die Formulierung und Begründung des Verhandlungsergebnisses und schliesslich das eigentliche Verhandlungsergebnis.
- 8 Drs-Nr. 645/12, www.bundesrat.de/bv.html?id=0645-12 (18.07.2014).
- 9 Angewandt auf die politisch wichtige Frage des EU-Beitritts wäre es der Schweiz mit dem bestehenden System in dringenden politischen Fragen wohl nur schwer möglich, sich effizient in die EU-internen Entscheidungsprozesse einzubringen. Die Forderung nach einer Vereinfachung des Gesetzgebungsprozesses findet sich in diesem Zusammenhang beispielsweise auch schon bei Germann (1991, 260).

Literatur

- Forstmoser, Peter, 2013, Hektik statt Bedächtigkeit: Entwicklungen in der Schweizer Gesetzgebung, in: Griffel, Alain (Hrsg.), Vom Wert einer guten Gesetzgebung, S. 9-23.
- Germann, Raimund E., 1991, Die Europatauglichkeit der direktdemokratischen Institutionen der Schweiz. SVPW-Jahrbuch, Bd. 31 (1991), S. 257-269.
- Jagmetti, Riccardo, 2013, Herausforderung und Antwort, in: Griffel, Alain (Hrsg.), Vom Wert einer guten Gesetzgebung, S. 25-38.
- Linder, Wolf, 2009, Das Politische System der Schweiz, in: Ismayr, Wolfgang (Hrsg.), Die politischen Systeme Westeuropas, S. 567-605.
- Möckli, Silvano, 1994, Direkte Demokratie – Ein internationaler Vergleich, Haupt.

Résumé

Les procédures régissant la négociation de traités internationaux et leur adoption interne impliquent de nombreuses personnes et institutions. Elles sont souvent longues et complexes mais à y regarder de plus près les procédures de consultation et de participation, il apparaît que les problèmes qui les affectent, tels que les contraintes de temps et d'action, sont aussi endogènes. Il est donc nécessaire d'examiner si et comment la procédure d'approbation peut être rationalisée, sur les plans structurel et temporel.