

Ch. 5

Proposition de la commission

Titre

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Art. 25a titre

Principe de transparence

Art. 25a al. 1

La loi fédérale du sur la transparence de l'administration s'applique par analogie au Tribunal pénal fédéral, dans la mesure où il exécute des tâches concernant son administration.

Art. 25a al. 2

Le Tribunal pénal fédéral institue une autorité de recours compétente pour statuer sur les recours contre ses décisions concernant l'accès aux documents officiels. Il peut prévoir que la procédure de médiation ne s'applique pas; dans ce cas, sa prise de position sur la demande d'accès est une décision directement sujette à recours.

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

(namentlich – nominatif: Beilage – Annexe 03.013/1217)

Für Annahme des Entwurfes 108 Stimmen

(Einstimmigkeit)

Abschreibung – Classement

Antrag des Bundesrates

Abschreiben der parlamentarischen Vorstösse

gemäss Brief an die eidgenössischen Räte

Proposition du Conseil fédéral

Classer les interventions parlementaires

selon lettre aux Chambres fédérales

Angenommen – Adopté

03.039

Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland. Änderung

Acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger. Modification

Zweitrat – Deuxième Conseil

Botschaft des Bundesrates 28.05.03 (BBl 2003 4357)

Message du Conseil fédéral 28.05.03 (FF 2003 3900)

Ständerat/Conseil des Etats 03.03.04 (Erstrat – Premier Conseil)

Nationalrat/Conseil national 20.09.04 (Zweitrat – Deuxième Conseil)

Antrag der Kommission

Eintreten

Antrag Hess Bernhard

Nichteintreten

Proposition de la commission

Entrer en matière

Proposition Hess Bernhard

Ne pas entrer en matière

Fluri Kurt (RL, SO), für die Kommission: Das Bundesgesetz vom 16. Dezember 1983 über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland, Bewilligungsgesetz oder

Lex Friedrich bzw. die heutige so genannte Lex Koller, soll hauptsächlich aufgrund eines Postulates von Herrn Kollege Georges Theiler revidiert bzw. gelockert werden. Danach soll der Erwerb von Anteilen an Immobiliengesellschaften gleich behandelt werden wie der Erwerb von Anteilen an Immobilienanlagefonds.

So bildet Artikel 4 Absatz 1 Litera e den Hauptpunkt der Revision. Nach geltendem Recht unterliegt der Erwerb von Anteilen an einem Immobilienanlagefonds durch eine Person im Ausland nicht der Bewilligungspflicht, sofern dessen Anteilscheine auf dem Markt regelmässig gehandelt werden – Artikel 4 Absatz 1 Litera c. Dagegen ist der Erwerb eines Anteils an einer juristischen Person, deren Zweck der Erwerb von oder der Handel mit bewilligungspflichtigen Grundstücken, sprich Wohnungen, ist, einer so genannten Immobiliengesellschaft oder Wohnimmobiliengesellschaft, bewilligungspflichtig, und eine Bewilligung kann grundsätzlich nicht erteilt werden. Dies gilt auch für den Fall, dass die Anteile auf dem Markt regelmässig gehandelt werden – Artikel 4 Absatz 1 Litera e.

Vorgeschlagen wird nun, den Erwerb von Anteilen an einer Wohnimmobiliengesellschaft durch Personen im Ausland von der Bewilligungspflicht zu befreien, sofern die Anteile an einer Börse in der Schweiz kotiert sind. Damit wird das Postulat Theiler zum Teil erfüllt. Fraglich bleibt aber, ob die Bewilligungspflicht auch für den Erwerb von Anteilen an einer nichtbörsenkotierten Wohnimmobiliengesellschaft, deren Anteile aber durchaus regelmässig gehandelt werden, bestehen bleiben soll, wenn er nicht zu einer ausländischen Beherrschung der Gesellschaft führt. Gemäss Aussagen der Bundesverwaltung und des Departementsvorstehers wäre aber, weil bei nichtbörsenkotierten Gesellschaften der Handel und der Besitz von Gesellschaftsanteilen nirgends registriert sind, ein erheblicher Kontrollaufwand zu erwarten. Auch das Kriterium des regelmässigen Handels würde zu Abgrenzungsproblemen führen. Unter diesen Umständen wurde in der Sitzung Ihrer Kommission für Rechtsfragen von keiner Seite die Aufhebung der Bewilligungspflicht für den Erwerb von Anteilen an einer nichtbörsenkotierten Wohnimmobiliengesellschaft, deren Anteile regelmässig gehandelt werden, verlangt.

Heute nun haben wir einen Einzelantrag Theiler auf dem Tisch, der ebendies verlangt. Dazu also mehr bei Artikel 4 Absatz 1 Litera e.

Umstritten war daneben bloss noch die Änderung von Artikel 7 Litera c. Während heute die Befreiung von der Bewilligungspflicht lediglich für Geschwister des Veräusserers gilt, die bereits Mit- oder Gesamteigentum am Grundstück haben, wird nun diese Ausnahme von der Bewilligungspflicht auf sämtliche Erwerberinnen und Erwerber von weiteren Eigentumsanteilen ausgedehnt, die bereits bisher Mit- oder Gesamteigentum am Grundstück hatten.

Seitens der Minderheit Thanei wird dahinter ein grosses Missbrauchspotenzial geortet: Sie kann sich vorstellen, dass jemand, der nur einen geringen Anteil an Mit- oder Gesamteigentum besitzt, problemlos ohne Bewilligung nach und nach sämtliche Anteile und damit das gesamte Eigentum erwerben kann. Damit würden Sinn und Zweck des Gesetzes umgangen. Im Übrigen bestünde für diese Änderung auch kein Bedarf.

Die Mehrheit dagegen war der Auffassung, der Erwerb eines Miteigentumsanteiles an einem Mehrfamilienhaus durch einen bisherigen Miteigentümer solle auch dann formlos bewilligungsfähig werden, wenn der Erwerb nicht zum Eigengebrauch gedacht sei. Das Erfordernis einer zusätzlichen Bewilligung sei übertriebener Formalismus. Im Übrigen sei seitens der Kantone der Wunsch geäussert worden, im Sinne der vorgesehenen Revision eine Lockerung herbeizuführen. Die Kommission ist diesem Argument gefolgt.

Daneben sieht die Vorlage noch weitere, weniger bedeutende Lockerungen vor:

1. Eingesetzte Erbinnen und Erben sollen von der Pflicht zur Veräusserung des geerbten Grundstückes innert zweier Jahre befreit werden, wenn sie eine besonders enge Beziehung zu ihm nachweisen.

2. Die Kantone sollen nach eigenen Kriterien und ohne bundesrechtliche Vorgabe die Fremdenverkehrsorte bestimmen können, in welchen Ausländer Ferienwohnungen und Wohneinheiten in Appartmenthotels erwerben dürfen, um damit den Fremdenverkehr zu fördern.

3. Die Alterslimite für ein Kind, dem der Erwerb einer Ferien- oder Zweitwohnung nicht bewilligt werden kann, weil seine Eltern bereits eine solche zum Eigentum haben, wird von 20 auf 18 Jahre gesenkt.

4. Das Partizipationsscheinkapital soll bei der Feststellung der Beherrschung einer Gesellschaft durch Personen aus dem Ausland nicht mehr berücksichtigt werden.

5. Kantonale Ausführungsbestimmungen sollen nicht mehr einer Genehmigung des Bundes bedürfen, sondern bloss noch dem Bundesamt für Justiz zur Kenntnis gebracht werden.

Diese weiteren fünf Änderungen sind in der Kommission unbestritten geblieben.

Im Rahmen der Eintretensdebatte ist die Frage gestellt worden, ob eine Revision dieses Gesetzes tatsächlich noch notwendig sei oder ob nicht gerade dessen Aufhebung angepeilt werden sollte. Der Bundesrat ist nämlich bereit, eine Motion der FDP-Fraktion vom 5. Dezember 2002 entgegenzunehmen, welche die gänzliche Aufhebung des Bewilligungsgesetzes verlangt. Dieser Vorstoss wird bekämpft und ist deshalb im Plenum noch nicht behandelt worden.

Der Bundesrat will nun die Teilrevision vorziehen, um die notwendigen raumplanerischen Ersatzmassnahmen und steuerrechtlichen Vorkehrungen flankierend zur Aufhebung prüfen zu können. Diese sollen zusammen mit dem Antrag auf gänzliche Aufhebung der Lex Koller im Laufe dieser Legislaturperiode vorgelegt werden.

Unter diesen Umständen ist kein Antrag auf Nichteintreten mit nachfolgender unmittelbarer Aufhebung des Bewilligungsgesetzes gestellt worden.

Im Namen der Kommission für Rechtsfragen beantrage ich Ihnen – nach der einstimmigen Genehmigung der Revision durch den Ständerat –, der Kommission zu folgen, welche mit 11 zu 0 Stimmen bei 6 Enthaltungen die Vorlage akzeptiert hat und Ihnen gleichzeitig empfiehlt, das Postulat Theiler 01.3145 abzuschreiben.

Chevrier Maurice (C, VS), pour la commission: Le 22 mars 2001, Monsieur Georges Theiler a déposé un postulat demandant que l'acquisition de parts de sociétés immobilières soit dorénavant traitée comme l'acquisition des parts de fonds de placement immobiliers. Le 5 juin de la même année, le Conseil fédéral s'est déclaré prêt à accepter le postulat qui visait donc à mettre sur pied d'égalité l'acquisition d'actions de sociétés immobilières et l'acquisition de parts de fonds de placement immobiliers.

Ce projet vise à libéraliser très légèrement et de manière tout à fait contrôlée le marché des immeubles d'habitation, sans remettre en cause l'esprit ni le but de la loi. Selon le droit en vigueur, l'acquisition par un étranger de parts d'une personne morale dont le but est l'acquisition et le commerce d'immeubles, autrement dit l'acquisition de parts d'une société immobilière au sens strict du terme, est soumise au régime de l'autorisation. En pareil cas, l'autorisation n'est généralement pas accordée. Dorénavant, et pour autant que le projet soumis soit accepté, les personnes domiciliées à l'étranger n'auront plus besoin d'autorisation pour acquérir des actions de sociétés immobilières au sens étroit du terme, si ces actions sont cotées dans une Bourse suisse. En revanche, l'acquisition d'actions de sociétés d'immeubles d'habitation non cotées en Bourse continuera d'être prohibée.

Cette mesure constitue le point fort du projet de modification. En parallèle, le Conseil fédéral a saisi l'occasion pour proposer six autres mesures d'assouplissement mineures et véritablement de moindre portée.

Première modification: les héritiers institués doivent être exemptés de l'obligation d'aliéner, dans les deux ans, l'immeuble qui leur est dévolu, à condition qu'ils apportent la

preuve qu'ils ont avec cet immeuble des relations particulièrement étroites.

Deuxième modification: les cantons pourront dorénavant déterminer selon leurs propres critères, et non plus à la lumière de critères imposés par le droit fédéral, les lieux à vocation touristique dans lesquels les étrangers non résidents peuvent acquérir des logements de vacances, et ce de manière à pouvoir assurer le développement du tourisme.

Troisième modification: l'abaissement de 20 à 18 ans de l'âge au-dessous duquel un enfant ne peut être autorisé à acquérir un logement de vacances ou une résidence secondaire, parce que ses parents possèdent déjà un tel objet.

Quatrième modification: les personnes qui sont déjà copropriétaires ou propriétaires communs d'un immeuble doivent être libérées de l'assujettissement au régime de l'autorisation pour l'acquisition d'une part supplémentaire de cet immeuble.

Il s'agit en fait de la seule modification qui a fait l'objet d'une discussion, puisque Madame Thanei et une minorité de la commission ont proposé de biffer cet article 7 lettre c, y voyant une source de confusion et d'abus.

Après avoir entendu les propos rassurants de Monsieur le conseiller fédéral Blocher et du représentant de l'administration, propos selon lesquels l'acquisition de nouvelles unités d'étage dans un même immeuble n'était pas concernée par cet article, la majorité de la commission a décidé de le maintenir tel quel.

Cinquième modification: les bons de participation ne devront plus être pris en considération lorsqu'il s'agira de déterminer si une personne morale est dominée par des personnes à l'étranger.

Sixième et dernière modification: les cantons ne seront plus tenus de soumettre à la Confédération leurs dispositions d'exécution; ils devront simplement les porter à la connaissance de l'Office fédéral de la justice.

Mais ce débat a surtout été l'occasion d'évoquer l'opportunité d'abroger ou non ce texte de loi, ainsi que le souhaitait le groupe radical-démocratique par une motion déposée en décembre 2002. Comme le Conseil fédéral s'était déclaré prêt à accepter la motion précitée, estimant que la loi en question n'était plus nécessaire, il a mandaté l'Office fédéral du développement territorial (ARE) aux fins de déposer un rapport permettant de traiter de cette problématique, d'envisager les mesures d'accompagnement sous l'angle de l'aménagement du territoire.

Dans un premier rapport de janvier 2004, l'ARE a fourni des informations concernant la situation actuelle des résidences secondaires. Ce rapport fait ressortir tout d'abord la difficulté de présenter une véritable statistique, faute de données fiables dans ce domaine. Le rapport nous apprend néanmoins que les résidences secondaires représentent en Suisse environ 11 à 12 pour cent des logements, qu'il y a de très grandes différences entre les cantons et même entre les communes, selon qu'ils ou elles aient une vocation touristique ou non. Le rapport fait état des avantages et des inconvénients du développement de ces résidences: avantages économiques d'un côté, répercussions négatives sur l'utilisation du sol et les infrastructures de l'autre. Le rapport évoque également diverses mesures permettant de réglementer le nombre de résidences secondaires à travers les plans d'affectation des communes, des quotas, des systèmes de bonus/malus, des contingents, des taxes ou encore des mesures fiscales.

Le deuxième rapport intermédiaire du 24 mars 2004 a permis, lui, d'évaluer plus spécifiquement le nombre de résidences en mains étrangères. Il a aussi examiné les conséquences possibles de l'abrogation de la lex Koller. Il en ressort que la pression, pour les résidences secondaires en mains étrangères, devrait augmenter, surtout dans les communes et stations prestigieuses. Les personnes qui ne seraient plus en mesure d'acheter dans de tels lieux touristiques auraient tendance à se tourner vers d'autres endroits. En soi, le problème des résidences secondaires, globalement – résidences secondaires en mains étrangères et en mains indigènes –, peut être réglé par l'intermédiaire des

mesures en matière d'aménagement du territoire. Par contre, l'abrogation de la lex Koller ne permettrait plus de régler la question du nombre d'étrangers qui peuvent acquérir un objet immobilier.

Enfin, la commission a appris que, d'ici à la fin de l'année, l'Office fédéral du développement territorial fournira au Conseil fédéral un rapport définitif, détaillé et complet proposant les mesures qui devraient être prises du point de vue de l'aménagement du territoire et à quel niveau. A la connaissance de ce dernier rapport et de tous les paramètres, le Conseil fédéral se déterminera définitivement sur l'abrogation ou non du texte de loi, prévoyant le cas échéant les mesures d'accompagnement qui s'imposent au niveau de l'aménagement du territoire.

En l'état et au nom de la commission, qui a pris sa décision à l'unanimité, je vous invite à entrer en matière sur le projet tel qu'il vous est proposé, un projet mesuré, équilibré, qui ne devrait effaroucher personne, même pas Monsieur Hess.

Je vous invite à voter la version de la majorité de la commission à l'article 7.

Hess Bernhard (–, BE): 1995 hat das Schweizervolk in einer Referendumsabstimmung einer Lockerung der Lex Koller und somit dem Ausverkauf der Heimat deutlich eine Absage erteilt. Trotzdem ist 1997 und 2002 das Bundesgesetz über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland bereits mehrmals gelockert worden.

Gewisse Kreise fordern nun sogar die gänzliche Aufhebung der Lex Koller. Sogar Patrioten, welche normalerweise für eine unabhängige Schweiz eintreten, wollen unseren Heimatboden – ohne mit der Wimper zu zucken – an reiche Ausländer verschachern. Es betrübt mich insbesondere, dass auch Sie, Herr Bundesrat Blocher, einem Totalausverkauf der Heimate der Vorschub leisten wollen, indem Sie die Liquidation der Lex Koller noch in dieser laufenden Legislaturperiode ausdrücklich befürworten. Sie haben die Salami-taktik bei anderen Geschäften, beispielsweise beim Militär-gesetz, bei den Blauhelmen oder den Auslandsinsätzen, richtigerweise erkannt; nun tritt diese Taktik in beispielloser Unverfrorenheit auch hier zutage. Seit 1997 ist der Erwerb von Grundstücken, die der Ausübung einer wirtschaftlichen Tätigkeit dienen, ohne Bewilligung möglich. Seit 2002 sind Staatsangehörige der EU- und Efta-Staaten, die ihren Wohnsitz in der Schweiz haben, bei jeglichem Grundstück-erwerb von der Bewilligungspflicht befreit. Jetzt will man den Erwerb von börsenkotierten Anteilen an Immobiliengesellschaften von der Bewilligungspflicht der Lex Koller befreien und sechs weitere Lockerungen schlank über die Bühne bringen. Diese satzsaft bekannte Salami-taktik, die dazu führt, dass wirklich kein Fleisch mehr am Gerippe dieses Gesetzes ist, wird also einmal mehr eindrucksvoll vorgeführt.

Völlig untauglich ist auch die Formulierung in Artikel 7 Litera c. Die vorliegende Formulierung öffnet Gesetzesumgehungen Tür und Tor. Deshalb bitte ich Sie, der Kommissionsminderheit zu folgen und diese Formulierung zu streichen.

Es ist mir klar, dass die vorliegende Gesetzesänderung auch in diesem Rat schlank über die Bühne gehen wird. Trotzdem gehe ich davon aus – das verspreche ich Ihnen –, dass es die Ausverkäufe des Heimatbodens bei der bevorstehenden Totalliquidation des Gesetzes nicht so einfach haben werden. Gerade im Zusammenhang mit der Verschacherung unseres Heimatbodens hat folgendes Sprichwort für mich ewige Gültigkeit: Erst wenn Täler, Wald und Hügel bis zum letzten Rasenziegel betoniert und umgegraben, wird der Geldmensch Ruhe haben.

In diesem Sinne bitte ich Sie, auf diese neuerliche Lockerung der Lex Koller nicht einzutreten.

Huber Gabi (RL, UR): Die vorliegende Gesetzesrevision – wir haben es gehört – geht auf ein Postulat unseres Fraktionsmitgliedes Georges Theiler zurück, welches der Nationalrat im Juni 2001 auf Empfehlung des Bundesrates hin überwiesen hat. In der Folge hat die freisinnig-demokrati-

sche Fraktion im Dezember 2002 eine Motion eingereicht, mit welcher der Bundesrat eingeladen wird, den eidgenössischen Räten eine Vorlage zur Aufhebung der Lex Koller zu unterbreiten. Die Aufhebung des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland ist und bleibt denn auch das Hauptanliegen unserer Fraktion. Der Bundesrat teilt unsere Auffassung, dass dieses Gesetz in der heutigen Zeit nicht mehr notwendig ist, und hat dessen Aufhebung zu einem Ziel der laufenden Legislaturperiode erklärt. Denn die ausländische Nachfrage nach Grundstücken fällt aus gesamtschweizerischer Sicht nicht ins Gewicht. Eine Ausnahme bildet die Nachfrage nach Ferienwohnungen, insbesondere in den Tourismuskantonen. Betroffen sind jedoch nur sehr wenige Kantone und Gemeinden.

Der Bundesrat will die raumplanerischen und wirtschaftlichen Folgen einer Aufhebung der Lex Koller und allfälliger Ersatzmassnahmen – insbesondere im Raumplanungsrecht – prüfen, ehe er dem Parlament eine Vorlage unterbreitet, was frühestens 2006 oder 2007 erfolgen kann.

Nachdem also bis zur Aufhebung der Lex Koller noch einige Zeit vergehen wird, macht es durchaus Sinn, dass das geltende Gesetz in einigen störenden Punkten revidiert wird. Der zentrale Revisionspunkt ist Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe e. Die FDP-Fraktion nimmt mit einem gewissen Unwillen zur Kenntnis, dass das Anliegen des Postulates Theiler, nämlich die Gleichbehandlung des Erwerbs von Anteilen an Immobiliengesellschaften und des Erwerbs von Anteilen an Immobilienanlagefonds, nicht vollumfänglich erfolgen soll. Denn nach der Vorlage sollen Anteile an Wohnimmobiliengesellschaften durch Personen im Ausland nur erworben werden können, sofern die Anteile an einer Börse in der Schweiz kotiert sind. Weiterhin untersagt bleibt somit der Erwerb von Anteilen an einer nichtbörsenkotierten Wohnimmobiliengesellschaft.

Mit dem Erfordernis der Börsenkotierung – damit ist übrigens auch ein Eigenkapital von mindestens 25 Millionen Franken vorgegeben – soll laut Bundesrat verhindert werden, dass einige wenige Gesellschafter Wohnimmobilien für ihre privaten Bedürfnisse erwerben und so das Gesetz umgehen.

Im Postulat Theiler 01.3145 wurde unter anderem vorgeschlagen, den Erwerb von Anteilen an Immobiliengesellschaften durch Personen im Ausland zuzulassen, sofern die Anteile regelmässig auf dem Markt gehandelt werden. Man hätte sich bei der Frage des regelmässigen Handels auf dem Markt einer bereits bestehenden steuerrechtlichen Praxis vielleicht durchaus anschliessen können. Die FDP-Fraktion bedauert in diesem Sinne, dass die geforderte Gleichstellung nicht konsequent durchgeführt wird. Sie anerkennt jedoch, dass eine solche Gleichstellung neuen administrativen Aufwand nach sich ziehen würde, weil Handel und Besitz von Anteilscheinen bei nicht an der Börse kotierten Aktiengesellschaften nirgends registriert sind. Aus diesem Grund stimmt sie Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe e in der Fassung des Bundesrates wohl oder übel grossmehrheitlich zu. Zur Ablehnung empfehlen wir den Antrag der Minderheit Thanei zu Artikel 7 Buchstabe c.

Ich ersuche Sie abschliessend im Namen der FDP-Fraktion um Eintreten und um Zustimmung zu den Anträgen der Mehrheit der Kommission für Rechtsfragen.

Thanei Anita (S, ZH): Die SP-Fraktion wehrt sich nicht gegen das Eintreten auf die vorliegende Partialrevision, soweit sie das Postulat von Georges Theiler erfüllt. Wir sind jedoch gegen die offensichtlich geplante Aufhebung oder weitere Verwässerung dieses Gesetzes, solange keine griffigen Ersatzmassnahmen im Bereich der Raumplanung vorliegen. Wir geben uns nicht damit zufrieden, dass irgendetwas überprüft wird, sondern wir werden der Aufhebung dieses Gesetzes erst zustimmen, wenn diese griffigen Ersatzmassnahmen vorliegen.

Wir ziehen es im Übrigen vor, die Problematik der Zweitwohnungen raumplanerisch zu regeln und nicht mit einem Ge-

setz, wie es nun vorliegt. Wir wollen nämlich, dass Ausländer und Ausländerinnen und Inländer und Inländerinnen gleich behandelt werden. Es geht uns nicht um Inländererschutz. Wir haben keine Angst vor dem Ausverkauf der Heimat. Es geht uns um den Schutz der Mieter und Mieterinnen sowie der Eigentümer und Eigentümerinnen mit Dauerwohnsitz in den typischen Zweitwohnungsgebieten in Tourismuskantonen. In gewissen Gebieten, beispielsweise im Oberegg, schnellen die Mietzinse in die Höhe, weil es zu wenige Mietwohnungen gibt, da es wesentlich interessanter ist, die Wohnungen als Ferienwohnungen zu vermieten oder auch als solche zu verkaufen.

Herr Hess, ich habe meinen Minderheitsantrag nicht erst, nachdem Sie gesprochen haben, sondern schon vorher zurückgezogen. Nachdem Sie ihn unterstützt haben, bin ich froh, dass ich das gemacht habe, weil er eben das Problem der Zweitwohnungen nicht löst und deshalb eher als ausländerdiskriminierend bezeichnet werden sollte, und das möchte ich selbstverständlich nicht.

Ich bitte Sie also, auf das Gesetz einzutreten, aber die weitere Entwicklung im Auge zu behalten. Vor allem muss es klar sein, dass wir einer gänzlichen Aufhebung dieses Gesetzes nur zustimmen, wenn die notwendigen raumplanerischen Massnahmen vorliegen.

Präsident (Binder Max, Präsident): Ich teile Ihnen mit, dass Frau Thanei ihren Minderheitsantrag zu Artikel 7 Buchstabe c zurückgezogen hat.

Blocher Christoph, Bundesrat: Sie haben gehört, worum es bei diesem Gesetz geht: Es geht hier nur um die bewilligungsfreie Übertragung bei Immobiliengesellschaften.

Der Ständerat und die Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates haben den Entwurf des Bundesrates einstimmig angenommen. Nachdem der Minderheitsantrag Thanei zurückgezogen ist, gibt es keine Differenzen zwischen den beiden Räten und der Auffassung des Bundesrates. Auch das Ziel, die Lex in der laufenden Legislaturperiode ganz aufzuheben, ist im Ständerat wie in der vorberatenden Kommission des Nationalrates unbestritten geblieben. Aber es ist im Nationalrat umstritten. Deshalb ist es richtig – wir haben das auch untersucht –, dass man diesen Schritt für den Erwerb von Anteilen an börsenkotierten Wohnimmobiliengesellschaften jetzt zulässt. Natürlich ist auch der Antrag gekommen, man solle das auch für andere als nichtbörsenkotierte Gesellschaften zulassen, für kleinere Familiengesellschaften usw. Damit, muss ich Ihnen sagen, wäre praktisch die Aufhebung erfolgt. Mit einfachen Konstruktionen könnte das Gesetz umgangen werden. Das sollte man nicht tun. Entweder hebt man das auf, und dann muss man auch diese Auseinandersetzung, die heute angetönt worden ist, auf sich nehmen, oder man lässt es sein.

Mit dem jetzt vorliegenden Entwurf des Bundesrates sind Umgehungsmöglichkeiten ausgeschlossen. Es ist auch klar definiert, für welches Segment es das gibt, und der regelmässige Handel ist natürlich auch bei börsenkotierten Gesellschaften festzustellen.

Was die Ferienwohnungen und die ganze Aufhebung angeht: Es ist so, dass wir noch zu wenige Unterlagen haben, um Ihnen bereits sagen zu können, ob im Falle der Aufhebung gewisse flankierende Massnahmen notwendig sein werden. Ich darf Ihnen aber sagen, dass in der Schweiz der Erwerb von Grundstücken durch Ausländer mit Ausnahme von vier Kantonen ausserordentlich gering ist. In städtischen Gebieten ist es überhaupt kein Problem mehr, da betrifft es einzelne, wenige Liegenschaften, meistens im Zusammenhang mit einer unternehmerischen Tätigkeit, also Liegenschaften von Dienstleistungs- oder Industrieunternehmen. Es ist im Wesentlichen nur in den vier Kantonen ein Problem, in denen die Kontingente ausgeschöpft werden. Es handelt sich um die Kantone Graubünden, Tessin, Waadt und Wallis. Hier sind die Kontingente seit 2000, also in drei Jahren, ausgeschöpft worden. In den Kantonen Graubünden und Tessin sind die Kontingente zu 100 Prozent ausgeschöpft worden, im Kanton Waadt zu 138 Prozent – im Jahr

2001 noch zu 150 Prozent. Im Jahr 2002 wurde das Kontingent nur noch im Kanton Wallis ganz ausgeschöpft.

Es gibt noch einzelne Gemeinden in anderen Kantonen, z. B. Adelboden im Kanton Bern, in denen auch ein grösserer Anteil an Ferienwohnungen vorhanden ist. Wir wissen aber nicht, wie viele dieser Ferienwohnungen Ausländern zuzurechnen sind. Unter diesen Fremdenverkehrsarten gibt es zwanzig Gemeinden, in denen der Anteil von Ferienwohnungen über 45 Prozent liegt; bei den anderen liegt er darunter. Es liegen aber noch keine Angaben darüber vor, wie viele davon Ausländer- und wie viele davon Inländer-Ferienwohnungen sind. Das müssten wir ja wohl auch noch wissen.

Der Bundesrat sollte bis Ende 2004 über genauere Zahlen verfügen; vorher ist dies leider nicht möglich. Er erwartet auch einen Vorschlag der Verwaltung, der aufzeigt, was für Möglichkeiten es gibt, um allfällige negative Auswirkungen bei einer Gesetzesaufhebung abzufedern, und welche dieser Massnahmen die Verwaltung für angezeigt hält. Selbstverständlich werden diese Massnahmen auch mit den Kantonen erarbeitet.

Wir bitten Sie, dieser Gesetzesrevision so zuzustimmen. Für die Fortsetzung verweisen wir auf Ende des Jahres. Ich würde sagen: Wenn der Bundesrat bis Ende des Jahres eine Lösung finden sollte, dürften Sie damit rechnen, dass bis Ende 2005 ein entsprechender Antrag vorliegt, den das Parlament beraten könnte.

Fluri Kurt (RL, SO), für die Kommission: Wir bitten Sie natürlich, den Nichteintretensantrag Hess Bernhard abzulehnen. Das Kriterium Nationalität mag im Jahre 1983 im Vordergrund gestanden haben. Wenn Sie die Geschichte der Lockerungen verfolgen, dann sehen Sie, dass dieses Kriterium nach und nach – mit dem konjunkturellen Abschwung – durch das Kriterium Wirtschaft abgelöst worden ist. Aber dazu beigetragen hat natürlich auch die Erfahrung, dass der 1983 befürchtete Ausverkauf der Heimat nicht nur wegen der Lex Friedrich ausgeblieben ist, sondern offensichtlich vor allem wegen fehlenden Investitionsinteresses. Daran hat sich nichts geändert. Wir haben vorhin gehört, dass die Kontingente noch lange nicht überall ausgeschöpft werden.

Wir bitten Sie deshalb, einzutreten, das Gesetz zu verabschieden und anschliessend zügig an die gänzliche Aufhebung zu gehen, mit den Rahmenbedingungen raumplanerischer und steuerrechtlicher Natur.

Präsident (Binder Max, Präsident): Wir stimmen zunächst über den Nichteintretensantrag Hess Bernhard ab.

Abstimmung – Vote

Für Eintreten 140 Stimmen

Dagegen 4 Stimmen

Bundesgesetz über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland **Loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger**

Detailberatung – Discussion par article

Titel und Ingress, Ziff. I Einleitung

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Titre et préambule, ch. I introduction

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Art. 4 Abs. 1 Bst. e

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Antrag Theiler

e. der Erwerb dieser juristischen Person auf dem Markt nicht regelmässig gehandelt werden;

Art. 4 al. 1 let. e

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Proposition Theiler

e. l'acquisition si les parts de cette personne morale ne sont pas régulièrement négociées sur le marché;

Theiler Georges (RL, LU): Ich lege zuerst meine Interessen offen – Sie können das zwar im Internet nachlesen –: Ich bin im Verwaltungsrat einer Immobilienaktiengesellschaft tätig. Ich bin erfreut darüber, dass diese Gesetzesrevision aufgrund meines Postulates zustande gekommen ist. Ich danke Frau alt Bundesrätin Ruth Metzler und auch Ihnen, Herr Bundesrat Blocher, dass Sie das alles so flott weitergetrieben haben, sodass wir nun heute darauf eintreten und darüber befinden können. Ich begrüsse selbstverständlich auch die Motion der FDP-Fraktion, die verlangt, dass wir dieses Gesetz abschaffen und dafür dort, wo es notwendig ist – in den einzelnen Gemeinden, es sind kaum zwölf Gemeinden in der Schweiz –, andere Instrumente schaffen, damit wir diesen Zweitwohnungsbau einigermaßen in den Griff bekommen können.

Mein Postulat hat verlangt, dass man die Immobilienanlagefonds mit den Immobilienaktiengesellschaften gleichstellt. Ich meine einfach, wenn man diese Gleichbehandlung nicht macht, dann begeht man eine gewisse Ungerechtigkeit. Grundsätzlich sind für mich Investitionen von ausländischen Mitbürgerinnen und Mitbürgern aus Europa, aber auch aus Übersee, durchaus positiv zu werten. Es gibt Anreize für unsere Wirtschaft. Wenn Sie eine Aktie der Firma Nestlé kaufen, dann kaufen Sie mit dieser Aktie auch Immobilien; das stört keinen Menschen. Aber wenn wir in eine Immobilienanlage-Aktiengesellschaft investieren, dann soll das für einen Ausländer verboten sein; das macht schlicht und einfach keinen Sinn.

Ist nun mein Postulat mit dieser Vorlage erfüllt – ja oder nein? Ich würde meinen: Es ist zum Teil erfüllt; das ist so. Die Börsenkotierung kann ein Indiz dafür sein, dass hier nicht irgendwelche Partikularinteressen verfolgt oder irgendwelche Umgehungen gemacht werden. Das kann ich so nachvollziehen; es ist eine einfache Regelung. Aber damit grenzen Sie natürlich einfach alle aus, die nichtbörsenkotiert sind, also die kleinen Gesellschaften. Sie haben nach wie vor keine Möglichkeit, mit diesem Geld zu arbeiten. Ich meine, das sei falsch. Auch bei dieser Lösung bleibt diese Ungerechtigkeit nach wie vor bestehen.

Mit meinem Antrag, bei dem ein regelmässiger Aktienhandel verlangt wäre, könnten wir das Gleiche auch erreichen. Bei den Immobilienfonds müssen Sie das heute auch schon nachweisen. In der Praxis hat sich ergeben, dass ein Handel dann da ist, wenn mindestens 50 Transaktionen stattgefunden haben. Das wäre leicht nachzuweisen, meine ich. Es ist auch klar, dass der Nachweis von der Unternehmung erbracht werden müsste, wie das bei den Fonds auch der Fall ist. So wäre meiner Meinung nach der Aufwand nicht so gross.

Sie können heute auch etwas für die KMU tun. Der Schweizerische Gewerbeverband unterstützt meinen Antrag ausdrücklich. Sie sehen: Herr Triponez winkt ganz flott, stimmt mir zu. Herr Engelberger sitzt da neben mir, und Sie sehen: Auch er ist damit einverstanden. Das ist keine Demonstration, Herr Präsident, das ist nur eine leise Anfrage. Ich meine einfach, dass Sie heute für die Kleinen etwas Echtes tun können – und nicht einfach nur die Grossen, Börsenkotierten laufen lassen. Ich bitte Sie also, meinen Antrag zu unterstützen.

Herr Bundesrat Blocher, Sie haben gesagt, der Aufwand sei zu gross. Ich bin über Ihren Wandel diesbezüglich eigentlich schon etwas erstaunt. Vor wenigen Monaten hätten Sie sich

hier vorne wie ich mich jetzt für die KMU eingesetzt, und zwar dafür, dass deren Verwaltungsaufwand möglichst klein wird. Heute ist das Ihnen nicht mehr heilig. Offenbar ist Ihnen nun die Verwaltung heilig: Der Aufwand der Verwaltung muss reduziert werden. Ich nehme einfach zur Kenntnis, dass Sie sich da schon ziemlich gewandelt haben.

Heute können wir für die KMU etwas Gutes tun. Ich bitte Sie, das auch zu tun. Stimmen Sie meinem Antrag zu!

Blocher Christoph, Bundesrat: Ich möchte Herrn Theiler nur sagen: Auch wenn ich nicht Bundesrat wäre, würde ich diesen Antrag ablehnen. Das muss ich Ihnen sagen. Sie müssen sich über etwas im Klaren sein: Wenn Sie jetzt eine Lockerung machen, haben Sie börsenkotierte Gesellschaften, und dort haben Sie einen regelmässigen Handel, und den können Sie feststellen. Herr Theiler, Sie wissen es genau: Wenn der Rat Ihren Antrag unterstützt, ist dies die Aufhebung der Lex Koller auf einem Umweg. Denn Sie könnten eine private Gesellschaft gründen, ein Haus kaufen und dann die Anteile an einen Ausländer verkaufen, und zwar bewilligungsfrei.

Ich bin nicht gegen die Aufhebung der Lex Koller, aber ich muss Ihnen sagen, dass ich für eine saubere Politik bin. Entweder heben wir die Lex Koller auf und sagen, warum und wie und wo, oder wir lassen sie bestehen. Aber wir machen keine Tricklein, um sie zu umgehen.

Es tut mir Leid, Ihnen das sagen zu müssen, denn ich glaube, wenn wir dann die Lex Koller aufheben, womöglich mit flankierenden Massnahmen, dann können wir es tun. Aber «Schlaumeierlösungen» zu treffen, die den Eindruck erwecken, wir hätten sie nicht aufgehoben, unterstütze ich nicht. Und, Herr Theiler, das ist jetzt halt mein Vorteil, dass ich im gleichen Metier zu Hause war wie Sie und jetzt auch die Umgehungsmöglichkeiten kenne. (Heiterkeit)

Fluri Kurt (RL, SO), für die Kommission: Wie gesagt haben wir das Anliegen von Herrn Kollege Theiler in der Kommission eingehend diskutiert. Es hat Ansätze für einen ähnlichen Antrag gegeben. Wir haben dann aufgrund der Diskussion mit der Verwaltung darauf verzichtet.

Wir möchten Sie bitten, dasselbe zu tun, unter ausdrücklichem Hinweis darauf, dass es dann gilt, mit den nötigen flankierenden rechtlichen Massnahmen die gänzliche Aufhebung anzupfeilen, womit sich dieses Problem auf elegantem Weg erledigen wurde.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission 125 Stimmen

Für den Antrag Theiler 27 Stimmen

Art. 6 Abs. 2 Bst. a

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Art. 6 al. 2 let. a

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Art. 7 Bst. c

Antrag der Mehrheit

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Antrag der Minderheit

(Thanei, Allemann, Garbani, Hubmann, Menétrey-Savary, Vischer)

Streichen

Art. 7 let. c

Proposition de la majorité

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Proposition de la minorité
(Thanei, Allemann, Garbani, Hubmann, Menétrey-Savary, Vischer)
Biffer

Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit
Adopté selon la proposition de la majorité

Art. 8 Abs. 2; 9 Abs. 3; 12 Bst. d; 36 Abs. 3; Ziff. II
Antrag der Kommission
Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Art. 8 al. 2; 9 al. 3; 12 let. d; 36 al. 3; ch. II
Proposition de la commission
Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble
(namentlich – nominatif; Beilage – Annexe 03.039/1223)
Für Annahme des Entwurfes 130 Stimmen
Dagegen 2 Stimmen

Abschreibung – Classement

Antrag des Bundesrates
Abschreiben der parlamentarischen Vorstösse
gemäss Brief an die eidgenössischen Räte
Proposition du Conseil fédéral
Classer les interventions parlementaires
selon lettre aux Chambres fédérales

Angenommen – Adopté

03.459

**Parlamentarische Initiative
SPK-SR.
Vorläufige Anwendung
von völkerrechtlichen Verträgen
Initiative parlementaire
CIP-CE.
Application à titre provisoire
de traités internationaux**

Zweitrat – Deuxième Conseil

Einreichungsdatum 18.11.03
Date de dépôt 18.11.03

Bericht SPK-SR 18.11.03 (BBI 2004 761)
Rapport CIP-CE 18.11.03 (FF 2004 703)

Stellungnahme des Bundesrates 18.02.04 (BBI 2004 1017)
Avis du Conseil fédéral 18.02.04 (FF 2004 939)

Ständerat/Conseil des Etats 03.03.04 (Erstrat – Premier Conseil)

Nationalrat/Conseil national 20.09.04 (Zweitrat – Deuxième Conseil)

Antrag der Mehrheit
Eintreten

Antrag der Minderheit
(Fehr Hans, Amstutz, Hutter Jasmin, Joder, Perrin, Schibli)
Nichteintreten

Proposition de la majorité
Entrer en matière

Proposition de la minorité
(Fehr Hans, Amstutz, Hutter Jasmin, Joder, Perrin, Schibli)
Ne pas entrer en matière

Vischer Daniel (G, ZH), für die Kommission: Wir haben es hier mit einer Materie zu tun, bei der man vordergründig meinen könnte, es gehe um den alten Streit um das Luftverkehrsabkommen mit Deutschland. Es ist auch eine Frage, die nicht wahnsinnig häufige Fälle betrifft, die hier nach einer Regelung drängen. Im richtigen Lichte besehen, haben wir es aber hier mit einer verfassungsrechtlich wesentlichen Frage zu tun, die den Ständerat zu Recht bewog, hier zu legiferieren. Wir legiferieren als Zweitrat.

Um es vorwegzunehmen: Die Mehrheit der Kommission beantragt Ihnen, dem Ständerat zu folgen.

Eingeleitet wurde der ganze Verfahrensprozess durch die parlamentarische Initiative Spoerry. Alt Ständerätin Spoerry wollte im Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG) den Bundesrat verpflichten, bei internationalen Verhandlungen zu Übereinkommen, welche von der Bundesversammlung zu genehmigen oder gar dem Referendum zu unterstellen sind, die provisorische Anwendung zumindest immer dann auszuschliessen, wenn damit für die Schweizer Bevölkerung nicht nur Vorteile, sondern auch Nachteile verbunden sind. Diese Initiative hiess die SPK-SR am 18. Februar 2003 gut; ihr wurde in der Folge vom Ständerat Folge gegeben. In der Folge wurde eine Vorlage ausgearbeitet, die in der Fassung jener entspricht, die Ihnen die Mehrheit der SPK-NR heute vorlegt. Sie fand auch im Ständerat eine klare Annahme.

Worum geht es? Die Kompetenz zum Abschluss internationaler völkerrechtlicher Verträge wurde in der nunmehr geltenden Bundesverfassung neu geregelt. In der alten Bundesverfassung war nur die Bundesversammlung zuständig. Derweil spielte sich dennoch eine Praxis ein, die zu einer doch vorhandenen bundesrechtlichen Kompetenz geführt hatte. Der Bundesrat legitimierte diese aus verfassungsrechtlicher Optik wohl fragwürdige Praxis mit seiner generell ausserpolitischen Kompetenz.

Bei der Formulierung dieses Sachbereiches in der neuen Bundesverfassung schlug der Vorentwurf vor: «Er (der Bundesrat) unterzeichnet die Verträge und ratifiziert sie. Er unterbreitet sie der Bundesversammlung zur Genehmigung, soweit er nicht selbst für den Abschluss zuständig ist.» Und dann – man höre – wurde zusätzlich vorgeschlagen: «Er kann Verträge provisorisch anwenden und solche von geringer Tragweite selbst abschliessen.» (Art. 172 des Entwurfes) Diese Regelung wurde so nicht in die nunmehr geltende Verfassung aufgenommen. In der jetzt geltenden Verfassung regelt Artikel 166 Absatz 2, dass die Bundesversammlung völkerrechtliche Verträge genehmigt, ausser dort, wo ein Gesetz oder ein völkerrechtlicher Vertrag dem Bundesrat ausdrücklich die Kompetenz hiezu zuweist. Sodann regelt Artikel 184 Absatz 1 der Bundesverfassung, dass der Bundesrat die Aussenpolitik besorgt; in Absatz 2 ist festgehalten, dass er Verträge unterzeichnet und sie der Bundesversammlung zur Genehmigung vorlegt, derweil Absatz 3 in spezifischen Bereichen eine Verordnungskompetenz des Bundesrates vorsieht.

Ausdrücklich nicht geregelt wurde in der jetzt geltenden Bundesverfassung indessen die Frage der vorläufigen Anwendung völkerrechtlicher Verträge, die im Vorentwurf wie gesagt noch geregelt war. Interessanterweise nahm auch das Parlament diesen Fall nicht auf. Bei der Anpassung des Geschäftsverkehrsgesetzes (GVG) an die neue Bundesverfassung wurde diese Frage nicht behandelt, obgleich die Staatspolitische Kommission damals auf diese Lücke hinwies. Auch der Bundesrat sah in seinem Zuständigkeitsbereich offensichtlich keine Veranlassung, eine Gesetzesanpassung vorzunehmen, die die Frage der vorläufigen Anwendung geregelt hätte.

Wie kam nun der vorliegende Diskurs zustande? Massgeblich war wie gesagt der Staatsvertrag mit Deutschland betreffend den Luftverkehr. Man kann ja heute sagen: Das Swissair-Grounding und der Staatsvertrag mit Deutschland betreffend den Luftverkehr sind nunmehr Gegenstand von so vielen parlamentarischen und anderen Initiativen, dass im Lichte dieser beiden Ereignisse die gesamte Gesetzgebung

neu gemacht werden müsste. Aber hier muss doch betont werden, dass vielleicht ein Zufallsfund – diese parlamentarische Initiative – auf einen heiklen Bereich der völkerrechtlichen Rechtslage in unserer Bundesverfassung und in unserer Gesetzeskonstellation traf.

Bereits am 17. September 2002 fragte Ständerat Schweiger den Bundesrat im Lichte dieses Staatsvertrages an, wie er seine Kompetenz betreffend die vorläufige Anwendung völkerrechtlicher Verträge sehe. Der Bundesrat antwortete, er nehme diese Kompetenz aufgrund seiner ausserpolitischen Zuständigkeit wahr, die sich aus der Bundesverfassung ergebe. Im Übrigen sei er – der Bundesrat – der Meinung, diese vorläufige Anwendung präjudiziere das spätere Genehmigungsverfahren der Bundesversammlung nicht.

Das geltende Recht auf internationaler Ebene legitimiert die vorläufige Anwendung völkerrechtlicher Verträge – dies ist ausdrücklich vorgesehen im Wiener Übereinkommen vom 23. Mai 1969 –, und zwar immer dann, wenn sich eine solche Voranwendung aus internationalen Verträgen respektive aus dem Vertrag selbst ergibt. Ebenfalls ist geregelt, dass die vorläufige Anwendung mit der Notifizierung von deren Nichtanwendung endet. Hingegen regelt das Wiener Übereinkommen selbstredend nicht, welche innerstaatlichen Regeln zu gelten haben, wann und nur wann eine solche vorläufige Anwendung stattfinden darf.

Im schweizerischen inländischen Recht finden sich keine generellen Bestimmungen, die dies regeln. Hingegen bestehen spezialgesetzliche Bestimmungen, zum Beispiel im Bundesgesetz vom 25. Juni 1982 über ausserwirtschaftliche Massnahmen, die genau festschreiben, wann und wie der Bundesrat völkerrechtliche Verträge vorläufig anwenden darf. Dass diese generelle Regelung nicht besteht, wurde bei der Auseinandersetzung um den besagten Staatsvertrag mit Deutschland offenkundig. In dieser Diskussion wurden verschiedene Rechtslehrer tätig und äusserten sich mit Befremden über diese Voranwendungspraxis des Bundesrates. Zum Beispiel äusserte sich Professor Urs Saxer in einem Artikel vom 28. Oktober 2002 in der «NZZ» in diesem Sinne. Er sagte, das Beispiel des Staatsvertrages mit Deutschland zeige auf jeden Fall, dass die vorgezogene Geltung der Staatsvertragsnormen erhebliche, auch grundrechtsrelevante Auswirkungen auf Betroffene haben könne, wenn man an die mit der Wochenendregelung verbundenen Lärmmissionen, gesundheitlichen Implikationen und möglicherweise enteignungsähnlichen Tatbestände denke. Diese Eingriffe in Individualrechte – das ist der entscheidende Satz – fänden derzeit ohne demokratische Legitimation statt. Dieser Auffassung schloss sich in der Konsequenz auch der Ständerat an.

Indessen ging er davon aus, dass die parlamentarische Initiative Spoerry zur Lückenfüllung hier nicht sehr geeignet sei. In der Tat ist es ein bisschen schwierig, in einem Gesetz zu formulieren, ein Staatsvertrag dürfe dann nicht vorläufig angewendet werden, wenn er auch negative Folgen für die Bevölkerung habe, denn man kann sich dann fragen, wer darüber entscheidet, was negative und was positive Folgen sind. Beim Beispiel des Staatsvertrages mit Deutschland wären wohl gerade über diese Frage die Meinungen sehr weit auseinander gegangen.

In der Folge drängten sich drei verschiedene Lösungstypen auf. Es gab auch eine Option für ein generelles Verbot. Was spricht gegen ein generelles Verbot? Aufgrund der Komplexität der gesellschaftlichen Verhältnisse – der Universalität der Gesellschaft der Gesellschaft, um es im Sinne Luhmanns auszudrücken, der Wirtschaft der Gesellschaft, der Kunst der Gesellschaft, also aller wesentlichen Bereiche der Gesellschaft, die universal sind – kann die Voranwendung völkerrechtlicher Verträge von eminenter Bedeutung sein. Es kann zu tatsächlichen sozialen und wirtschaftlichen Nachteilen führen, wenn ein völkerrechtlicher Vertrag nach Abschluss durch den Bundesrat nicht sofort angewendet wird. Mithin verkennt ein generelles Verbot die reale Situation.

Vor diesem Hintergrund ergaben sich nun drei Optionen:

1. Zur Option Bundesrat: Er schlug ein Einbezugsrecht des Parlamentes vor, sonst aber hat das keine Konsequenz.

2. Zur Minderheit: Sie schlägt ein Vetorecht einer parlamentarischen Kommission vor.

3. Mit dieser Option wird vorgeschlagen, eine Notifikation durch den Bundesrat und eine sechsmonatige peremptorische Verwirkungsfrist einzuführen. Legt der Bundesrat in dieser Frist keine Vorlage vor, ist der Staatsvertrag verwirkt. Die Mehrheit der Kommission hat sich für Letzteres ausgesprochen. Die Kommission empfiehlt Ihnen mehrheitlich Eintreten. Die «Nichteintretensströmung» will einerseits gar keine Regelung, weil sie eigenartigerweise davon ausgeht, es gebe gar keinen Regelungsbedarf. Komischerweise gibt es dann aber andererseits wieder Leute, die sagen, es gebe keinen Regelungsbedarf, aber wenn für Nichteintreten entschieden würde, würden sie dann «vorstössig» für ein generelles Verbot der vorläufigen Anwendung. Hören wir, wie es tönt!

Ich empfehle Ihnen Eintreten.

Meyer Thérèse (C, FR), pour la commission: Au nom de la majorité de la commission, je vous invite à entrer en matière et à voter le projet de loi fédérale sur l'application à titre provisoire de traités internationaux. Cette loi fédérale vise en effet à préciser les dispositions de l'article 184 de la Constitution. Nous agissons ici en deuxième conseil.

Le 5 mars 2003, le Conseil des Etats a donné suite à l'initiative parlementaire Spoerry 02.456, «Rendre impossible l'application provisoire des traités internationaux entraînant des effets négatifs». Il s'agit bien évidemment uniquement des traités qui requièrent l'approbation de l'Assemblée fédérale. Ceci se passait avec, comme toile de fond, le refus par l'Assemblée fédérale du fameux Accord sur le transport aérien avec l'Allemagne, vous vous en souvenez. Donc, les traités qui sont de la compétence du Conseil fédéral ne sont pas concernés par cette loi.

La Commission des institutions politiques du Conseil des Etats a ensuite élaboré sa propre initiative et sa version a été adoptée par le Conseil des Etats. Le Conseil des Etats nous a donc livré une version qui énumère d'abord les conditions matérielles sur la base desquelles le Conseil fédéral peut décider de l'application à titre provisoire de traités internationaux dans un nouvel article 7b de la loi fédérale sur l'organisation du gouvernement et de l'administration.

Ainsi, selon la version des Etats, l'alinéa 1 stipule que les traités seraient susceptibles d'être appliqués «à titre provisoire si la sauvegarde d'intérêts essentiels de la Suisse et une urgence particulière l'exigent»; à l'alinéa 2, une disposition dit que «si, dans un délai de six mois à compter du début de l'application à titre provisoire, le Conseil fédéral n'a pas soumis à l'Assemblée fédérale le projet d'arrêté fédéral», l'application à titre provisoire prend fin; à l'alinéa 3, il est précisé que «le Conseil fédéral notifie aux Etats contractants la fin de l'application à titre provisoire».

Le Conseil des Etats a également voulu associer l'Assemblée fédérale à la décision en consultant les commissions compétentes, et ceci en révisant l'article 152 alinéa 3bis de la loi sur le Parlement. On se souvient ici aussi de l'aventure douloureuse de l'accord précité.

La commission est entrée en matière sur le projet, par 16 voix contre 6 et 4 abstentions. Une minorité propose de ne pas entrer en matière, vous l'avez entendu, plutôt pour «boucler» encore plus les compétences du Conseil fédéral que ce qui figure dans le projet qui vous est proposé ici.

La commission a aussi examiné les propositions du Conseil fédéral qui, manifestement, montrent qu'il pourrait, ou préférerait, se passer totalement de cette loi. Cependant, la majorité de la commission a suivi à la lettre la version du Conseil des Etats, qui met des limites à une décision d'application provisoire possible, qui stipule les limites d'une telle application et qui prévoit que l'Assemblée fédérale soit associée à une décision qui sera de toute façon de sa compétence. Des modifications donnant plus ou moins de champ au Conseil fédéral seront développées dans la discussion par article.

La majorité de la commission vous demande donc d'entrer en matière et de suivre ses propositions pour les deux lois révisées.

Fehr Hans (V, ZH): Ich begründe den Minderheitsantrag auf Nichteintreten, und Sie sehen, dass da diverse Persönlichkeiten – Amstutz, Hutter, Joder, Perrin und viele andere – gleicher Meinung sind; es ist eine starke Minderheit.

Herr Vischer hat sehr ausführlich begründet, warum man eintreten soll. Mir ist aber aus seinen Ausführungen nicht klar geworden, warum man denn nun wirklich eintreten soll. Wir bewegen uns bei den Voten der Kommissionssprecher, die Sie gehört haben, bereits auf der Stufe der Verfahrensfragen: Soll das Parlament so oder anders Einfluss nehmen können?

Ich glaube, es gilt, die Grundsatzfrage zu stellen, nämlich ob man die völkerrechtlichen Verträge – sofern die Bundesversammlung zuständig ist – aus staatsrechtlichen Überlegungen überhaupt vorläufig anwenden soll und darf. Warum soll man völkerrechtliche Verträge vorläufig anwenden? Ich sehe keinen einzigen überzeugenden und keinen zwingenden Grund, das zu tun, und habe auch keinen einzigen solchen Grund gehört. Die Sache wird nämlich in den Artikeln 166 und 184 der Bundesverfassung sehr klar geregelt.

Ich meine – und das im Namen der Minderheit –, dass die vorläufige Anwendung von völkerrechtlichen Verträgen ein staatsrechtlicher Sündenfall sei. Carlo Schmid hat das im Ständerat etwas vornehmer formuliert; er hat gesagt, es sei eine staatsrechtliche Anomalie. Ich glaube, wir haben beide Recht: Sündenfall oder Anomalie – es gibt doch keinen Rechtfertigungsgrund für eine vorläufige Inkraftsetzung! Alle drei Monate – wenn keine Sondersessionen sind – treten wir zusammen, und dann kann das Parlament entscheiden. Es gibt doch in diesem Bereich keine übereilte Hast, die gerechtfertigt wäre. Und wenn tatsächlich die Existenz unseres Landes einmal bedroht sein sollte, dann hat ja der Bundesrat die nötigen Kompetenzen.

Lassen Sie mich zusammenfassen: Beschliessen Sie im Sinne der Minderheit Nichteintreten – aus den genannten Gründen: Es gibt keine Rechtfertigung, um die verfassungsmässige Genehmigungskompetenz des Parlamentes zu unterlaufen. Das wollen wir doch nicht in Kauf nehmen.

Lustenberger Ruedi (C, LU): Die CVP-Fraktion ist für Eintreten. Es geht hier um eine Thematik, bei der man offenbar jahrzehntelang kein Problem sah oder sehen wollte. Man entdeckte die Lücke, als es um etwas politisch Bedeutendes, Kontroverses ging: das Luftverkehrsabkommen mit Deutschland.

Einerseits könnte man grundsätzlich mit Herrn Fehr Hans argumentieren, der gegen Eintreten ist; dass wir hier etwas diskutieren bzw. gesetzlich zu lösen versuchen, das es gar nicht geben dürfte: Nämlich dass ein Vertrag in Kraft gesetzt wird, bevor die Bundesversammlung zugestimmt hat. Andererseits würde aber Nichteintreten bedeuten – das bitte ich Herrn Fehr zu bedenken –, dass es so weitergeht wie bis jetzt, dass der Bundesrat und das Parlament verschiedener Ansicht darüber sind, was sie dürfen oder was sie nicht dürfen. Herr Fehr, das wäre dann gerade das Gegenteil dessen, was die Befürworter von Nichteintreten erreichen möchten; es wäre kontraproduktiv.

Auf Probleme dieser Art kann man verschieden reagieren. Man kann – wie diejenigen, die das Eintreten ablehnen – sagen, so etwas dürfe grundsätzlich nicht mehr vorkommen und gehöre deshalb gar nicht geregelt, auch nicht im Ausnahmefall.

Der Ständerat beschloss eine parlamentarische Initiative, die das Problem lösen will. Glaubt man den Einwänden des Bundesrates, sind offenbar die meisten vorläufig angewandten Staatsverträge derart unproblematisch, dass man sie vorzeitig anwenden kann. Ich bin aber nicht sicher, ob er da Recht hat, denn was zweckmässig und praktisch ist, entscheidet nach dieser Auslegung der Bundesrat und nicht diejenige Instanz, die zu genehmigen hat: wir, das Parlament.

Das einzige Argument, das in Bezug auf die Frage einer vorläufigen Anwendung Sinn machen könnte, ist die Zeit. Die Vorschläge, die der Bundesrat in der ständerätlichen Kom-

mission eingebracht hat, waren unbefriedigend, weil sie auf das eigentliche Problem nicht eingingen: dass jemand entscheidet, ob etwas vorläufig in Kraft treten darf, der dazu nicht befugt ist. Ich verstehe den Begriff «Exekutive» immer noch als «ausführend» – ausführend, was das Parlament beschliesst. Der Bundesrat argumentierte auch nicht mit dem schwierigsten Argument, nämlich der Unbestrittenheit.

Das Problem des Luftverkehrsabkommens mit Deutschland lag weniger darin, dass die Zeit derart drängte, dass man dem Parlamentsentscheid vorgriff, sondern vielmehr darin – und das ist eine Vermutung –, dass der Bundesrat die politische Auseinandersetzung im Parlament zu fürchten hatte und mit der vorläufigen Inkraftsetzung Druck auf das Parlament ausüben wollte, den Vertrag zu akzeptieren.

Wir können sagen, die vorläufige Inkraftsetzung kann Sinn machen: bei geringer politischer Bedeutung, bei gebotener zeitlicher Dringlichkeit oder wenn die Vorteile unbestritten sind. Aber aus meiner Sicht sollte in jedem Fall auch über die vorläufige Anwendung jene Instanz entscheiden, die später die definitive Anwendung beschliesst, nämlich das Parlament. Es geht um nichts mehr und nichts weniger als um die korrekte Anwendung der Gewaltentrennung in unserem Land.

Gross Andreas (S, ZH): Die SP-Fraktion empfiehlt Ihnen, der mittleren Linie, der Mehrheit Ihrer Kommission, zu folgen. Wie Herr Lustenberger und Herr Vischer kann auch ich nicht verstehen, dass die Minderheit Fehr Hans Nichteintreten beantragt. Denn damit erreicht sie genau das, was sie am wenigsten möchte: Der Bundesrat kann wie bisher die Verträge, die in unsere Kompetenz fallen, von sich aus vorher anwenden.

Wir müssen diese Frage in einen grösseren Zusammenhang stellen; das zeigt uns, weshalb die mittlere Linie vernünftiger ist:

Zunehmend wird der Bundesrat internationale, völkerrechtliche Verträge verabschieden müssen; zunehmend ist es auch sinnvoll, das Parlament mit einzubeziehen. Das ist der Grund, weshalb diese Neuerung in die Bundesverfassung aufgenommen wurde. Sonst würden durch das Dominieren der Exekutive auf der internationalen Ebene die nationalen Kompetenzen des Parlamentes zunehmend unterlaufen. Dass das nicht passiert, ist im Interesse derjenigen, welche die Schweiz öffnen und die Aussenpolitik stärken möchten. Denn wir müssen zeigen, dass die Stärkung der Bedeutung der Aussenpolitik nicht auf Kosten der Demokratie erfolgen muss – es kann so sein, wenn man nicht aufpasst. Aber diejenigen, die ein Interesse daran haben, die Aussenpolitik genau so zu legitimieren wie die Innenpolitik, haben ein grosses Interesse, hier das Parlament so mit einzubeziehen, wie es dies verdient.

Deshalb finde ich es richtig, dass man es nicht zur Regel macht, dass der Bundesrat völkerrechtliche Verträge vorläufig anwenden darf, sondern dass er das nur dann tun darf, wenn wichtige Interessen gewahrt werden müssen und eine besondere Dringlichkeit geboten ist. Der Bundesrat schlägt vor – und die Minderheit tut das auch –, dass das, wie bisher, nicht kumulativ verstanden werden soll, sondern dass entweder Dringlichkeit oder Wichtigkeit vorliegen soll. Ich denke, es ist richtig, dass wir hier einschränkender legisfieren, als es bisher Praxis war, und auf der anderen Seite den zuständigen Kommissionen ein Konsultationsrecht – nicht ein Vetorecht – zugestehen. Ein Vetorecht wäre zu viel. Eine Konsultationspflicht aber wird dem Bundesrat zeigen, wann er auf Widerstand stossen könnte. In diesem Wissen könnte er dann eben auf die vorläufige Anwendung verzichten, also dann, wenn er sieht, dass die Ratifizierung nicht absolut gesichert ist.

Diesen Fall gilt es zu verhindern, dass die Bundesversammlung etwas nicht genehmigen will, was der Bundesrat schon als Praxis angenommen hat. Das ist unschön, und dieses sachliche Problem kann man mit der formellen Zuständigkeit nicht einfach negieren, wie das der Bundesrat in seiner Argumentation tut.

Deshalb, glaube ich, hat die Kommissionsmehrheit einen positiven mittleren Weg gefunden. Ich bitte Sie, diesem mittleren Weg zu folgen, das heisst, die Anträge der Minderheit abzulehnen und die Mehrheit zu unterstützen.

Blocher Christoph, Bundesrat: Für die Einreichung dieser parlamentarischen Initiative war eigentlich das Luftverkehrsabkommen mit Deutschland nur der Anlass; das Problem besteht schon länger. Der Grund ist natürlich ein ernsthafter, weil wir in der neuen Bundesverfassung ausdrücklich eine Praxis festgeschrieben haben, nämlich dass die völkerrechtlichen Verträge den innerstaatlichen Gesetzen vorgehen. Für völkerrechtliche Verträge hat also ein strenger Massstab zu gelten, der mindestens so streng ist wie bei den innerstaatlichen Gesetzen; das ist verständlich.

Für diese Gesetze ist es so, dass wir ja ein Verfahren haben. Bei dringlichen Bundesbeschlüssen ist genau geregelt, wann, in welchen Fällen und unter welchen Voraussetzungen das Parlament solche Beschlüsse fassen kann. Für die völkerrechtlichen Verträge gibt es keine gesetzliche Regelung; es gibt lediglich eine Praxis.

Der Bundesrat schlägt Ihnen vor, an dieser Praxis festzuhalten; er kann also eine vorläufige Anwendung vollziehen, wenn er findet, es sei dringlich oder wichtig. Der Ständerat hat hier eine klare und restriktive Fassung beschlossen, nämlich dass eine vorläufige Anwendung von völkerrechtlichen Verträgen durch den Bundesrat nur dann möglich ist, wenn sie erstens wichtig und zweitens dringlich sind. Der Ständerat setzt also einen strengen Massstab.

Die Minderheit Fehr Hans setzt ebenfalls einen sehr strengen Massstab, indem sie sagt, völkerrechtliche Verträge seien genau gleich zu behandeln wie dringliche Gesetze; wir hätten so viele Sessionen, dass innerhalb von sechs Monaten eine parlamentarische Behandlung dieser Verträge durchaus möglich sei.

Wenn Sie der Minderheit Fehr Hans zustimmen, ergeben sich natürlich Interpretationsprobleme. Der Bundesrat hat ja von sich aus keine neue Regelung vorgeschlagen, sondern hat gesagt, die derzeitige Regelung genüge. Für ihn bedeutet die derzeitige Regelung, dass es sich um wichtige oder dringliche Verträge handelt. Er schliesst also eine vorläufige Anwendung nicht grundsätzlich aus. Die Minderheit Fehr Hans ist der Meinung, wenn man nicht auf die Vorlage eintrete, gebe es keine solche vorläufigen Anwendungen, ohne dass das Parlament zustimmt.

Sie sehen, es gibt hier zwei Auslegungen, zwei Interpretationen.

Nun zu den Anträgen Ihrer Staatspolitischen Kommission: Was den Grundsatz anbelangt – und das ist natürlich das Wichtigste, es geht ja nur um ein Wörtchen: «und» oder «oder» –, schliesst sie sich dem Ständerat an. Nach der SPK müssen also Dringlichkeit «und» Wichtigkeit gegeben sein, während der Bundesrat an der heutigen Praxis – am Wörtchen «oder» – festhält: «der Schweiz oder eine besondere Dringlichkeit». Das genügt ihm.

Was den hinteren Teil anbelangt, hängt es natürlich etwas damit zusammen, ob Sie beim «und» bleiben, also die Fassung des Ständerates übernehmen, oder ob Sie die Fassung des Bundesrates übernehmen. Wenn Sie beim «und» bleiben, muss man dann hinten aufpassen, was man dort tut. Sie müssen immer sehen, dass solche völkerrechtliche Verträge mit anderen abgeschlossen werden. Und Sie müssen auch ein Gesetz machen für den Fall, dass Sie auch einmal einen Bundesrat haben, der es falsch auslegt, falsch anwendet, missbräuchlich anwendet. Und dann müssen Sie sich die Frage gefallen lassen, ob man einen Vertrag nach sechs Monaten einfach wieder kündigen kann, denn dann ist plötzlich ein anderes Land oder ein Partner ausserhalb betroffen. Also lieber vorne eine strenge Regelung einführen, aber im Scheitern dann nicht noch eine Drittpartei einbeziehen. Ich werde dort zu diesem Problem dann nochmals Stellung nehmen.

Der Bundesrat schlägt Ihnen also vor, bei der heutigen Praxis und beim Wörtchen «oder» zu bleiben, und die Kommissi-

onismehrheit beantragt die strenge Fassung, bei der die beiden Bedingungen kumulativ zu erfüllen sind. Ich bitte Sie, der «weichen» Fassung des Bundesrates zuzustimmen.

Meyer Thérèse (C, FR), pour la commission: Je vous engage à entrer en matière. En effet, la commission pense que le Conseil fédéral doit pouvoir agir si la sauvegarde des intérêts essentiels de la Suisse et en plus une urgence particulière l'exigent. Elle demande aussi à consulter les commissions compétentes. Cette disposition va mettre des limites à cette possibilité d'appliquer des traités à titre provisoire. En effet, si l'ambiance est très négative dans les commissions, je gage que le Conseil fédéral ne prendra pas le risque d'appliquer à titre provisoire un traité dont la ratification pourrait être rejetée par le Parlement et il devrait ensuite – et ce n'est jamais drôle – aviser les Etats contractants qu'il doit stopper l'application provisoire. Donc la commission pense que les garde-fous sont posés, que le projet clarifie l'application de l'article 184 de la Constitution et comble ainsi une lacune. Donc je vous engage à entrer en matière.

Recordon Luc (G, VD): Monsieur le conseiller fédéral, vous avez l'air très attaché au maintien de la pratique actuelle de votre autorité à propos de l'application provisoire des traités. Mais est-ce que cela ne cache pas en réalité un usage extrêmement large, pour ne pas dire abusif, de cette faculté, à l'aune notamment du traité plus ou moins secret conclu par le Département fédéral de justice et police en septembre 2002 – par votre «prédécesseuse» il est vrai – mais continué sous votre autorité jusqu'à cet été et plus ou moins discrètement stoppé, si j'ai bien compris, cet été? En d'autres termes, est-ce que le Conseil fédéral ne s'assied pas déjà assez largement sur les compétences du Parlement en matière de ratification de traités importants ayant des effets sur les droits et obligations des citoyens?

Blocher Christoph, Bundesrat: Ich kann Ihnen die Frage einfach so beantworten: Der Bundesrat möchte an dieser Fassung, die er beschlossen hat und die heutige Praxis ist, festhalten. Was meine persönliche Meinung ist, interessiert hier nicht.

Vischer Daniel (G, ZH), für die Kommission: Drei Präzisierungen:

1. Wir regeln hier nur jene Fälle der vorläufigen Anwendung von völkerrechtlichen Verträgen, bei denen die Bundesversammlung für die Genehmigung zuständig ist.
2. Der Bundesrat setzt das Instrument der vorläufigen Anwendung nur dann ein, wenn dies dringlich oder wichtig ist.
3. Zur Notifikation an das Parlament ist der Bundesrat aufgrund der geltenden gesetzlichen Lage ohnehin bereits gezwungen.

Nun zu Ihnen, Herr Fehr: Der Bundesrat wäre dankbar, wenn Nichteintreten beschlossen würde, weil er ja davon ausgeht, dass er kompetent sei, die jeweilige Kommission zu informieren und dann zu schauen, was es gebe. In diesem Sinne ist Ihr Minderheitsantrag ein Rohrkrepiierer, weil Sie damit das Gegenteil von dem erreichen, was Sie wollen. Wenn diese Frage vom Tisch ist, wird der Bundesrat sagen: Das Parlament hat in der Essenz die bisherige Praxis bestätigt. Denn der Bundesrat leitet aus seiner bundesverfassungsrechtlichen ausserpolitischen Kompetenz auch seine Zuständigkeit für die Voranwendung ab.

In diesem Sinne müssen alle, die diese Materie tatsächlich regeln wollen – und das müssen eigentlich alle wollen, die die Verfassung ernst nehmen und für den Vorrang des Parlamentes eintreten –, auf diese Vorlage eintreten.

Präsident (Binder Max, Präsident): Wir stimmen zunächst über den Nichteintretensantrag der Minderheit Fehr Hans ab.

Abstimmung – Vote

Für Eintreten 116 Stimmen

Dagegen 37 Stimmen

Bundesgesetz über die vorläufige Anwendung von völkerrechtlichen Verträgen
Loi fédérale sur l'application à titre provisoire de traités internationaux

Detailberatung – Discussion par article

Titel und Ingress, Ziff. I Einleitung

Antrag der Kommission
 Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Titre et préambule, ch. I introduction

Proposition de la commission
 Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Ziff. 1

Antrag der Mehrheit
 Zustimmung zum Entwurf SPK-SR

Antrag der Minderheit I
 (Christen, Aeschbacher, Engelberger, Markwalder Bär, Meyer Thérèse, Müller Philipp)
 Art. 7b Abs. 1
 Gemäss Stellungnahme des Bundesrates

Antrag der Minderheit II
 (Pfister Gerhard, Engelberger, Lustenberger, Müller Philipp, Weyeneth)
 Art. 7b Abs. 1bis
 Der Bundesrat orientiert die für die Aussenpolitik zuständigen Kommissionen der Bundesversammlung unverzüglich, wenn er beabsichtigt, einen Vertrag vorläufig anzuwenden. Er gibt den Kommissionen Gelegenheit zur Stellungnahme innert einer Frist von mindestens 30 Tagen. Erhebt die Kommission eines Rates Einspruch, darf der Vertrag nicht vorläufig angewendet werden.
 Art. 7b Abs. 2, 3
 Streichen

Eventualantrag der Minderheit III
 (Lustenberger, Aeschbacher, Christen, Meyer Thérèse)
 (falls der Antrag der Minderheit II obsiegt)
 Art. 7b Abs. 1bis
 Der Bundesrat orientiert die zuständigen Kommissionen

Ch. 1

Proposition de la majorité
 Adhérer au projet CIP-CE

Proposition de la minorité I
 (Christen, Aeschbacher, Engelberger, Markwalder Bär, Meyer Thérèse, Müller Philipp)
 Art. 7b al. 1
 Selon avis du Conseil fédéral

Proposition de la minorité II
 (Pfister Gerhard, Engelberger, Lustenberger, Müller Philipp, Weyeneth)
 Art. 7b al. 1bis
 Si le Conseil fédéral envisage d'appliquer à titre provisoire un traité international, il en informe sans délai les commissions des deux conseils compétentes en matière de politique extérieure. Le Conseil fédéral leur accorde un délai de 30 jours au moins pour se prononcer. Si la commission d'un conseil s'y déclare opposée, l'application à titre provisoire est rejetée.
 Art. 7b al. 2, 3
 Biffer

Proposition subsidiaire de la minorité III
 (Lustenberger, Aeschbacher, Christen, Meyer Thérèse)
 (au cas où la proposition de la minorité II l'emporterait)

Art. 7b al. 1bis
 les commissions des deux conseils compétentes. Le Conseil fédéral

Ziff. 2

Antrag der Mehrheit
 Zustimmung zum Entwurf SPK-SR

Antrag der Minderheit II
 (Pfister Gerhard, Engelberger, Lustenberger, Müller Philipp, Weyeneth)
 Streichen

Ch. 2

Proposition de la majorité
 Adhérer au projet CIP-CE

Proposition de la minorité II
 (Pfister Gerhard, Engelberger, Lustenberger, Müller Philipp, Weyeneth)
 Biffer

Müller Philipp (RL, AG): Da mir die Kolleginnen und Kollegen, die ebenfalls in der Minderheit vertreten sind, abhanden gekommen sind, habe ich die Aufgabe übernommen, unseren Antrag zu begründen.
 Wir sind vorhin eingetreten – ziemlich deutlich sogar – d. h., wir wollen dem Bundesrat dieses Instrumentarium in die Hand geben. Konsequenterweise muss man jetzt auch dazu sagen: Die Kumulation der Voraussetzungen, um dies auch umsetzen zu können, ist grundsätzlich falsch. Die Hürden könnten damit zu hoch sein. Aus diesem Grund hat die Minderheit I diese Kumulation abgelehnt und statt «und» das «oder» eingefügt. Das ist in der Umsetzung sehr wesentlich, weil es nicht beide Voraussetzungen braucht, um aktiv werden zu können, sondern es reicht das eine oder das andere. Ich bitte Sie, in diesem Sinne die Minderheit I zu unterstützen.

Pfister Gerhard (C, ZG): Ich möchte Sie namens der Minderheit II nochmals auf das Problem der Verantwortung hinweisen und Ihnen vorschlagen, dass wir statt einer einfachen Konsultationslösung – es geht um die Kommissionen – eine etwas härtere, etwas klarere Regelung treffen, nämlich dahin gehend, dass die Kommission klar die Verantwortung für die vorläufige Anwendung übernehmen soll.
 Was heisst Verantwortung? Verantwortung hat man dann, wenn man für etwas zuständig ist. Die Konsultationslösung der Mehrheit sagt zwar, die Kommission sei zuständig, aber diese soll nur Empfehlungen abgeben können. Wenn Sie für etwas verantwortlich sind, müssen Sie entscheiden und nicht einfach die Bedenken formulieren und dann sagen, der Bundesrat sei zwar nicht mehr zuständig, aber er solle trotzdem entscheiden. Wenn der Bundesrat einen Staatsvertrag vorläufig anwenden lassen will, dann ist seine Arbeit eigentlich abgeschlossen, und seine Verantwortung und auch seine Kompetenz gehen nicht weiter. Er ist verantwortlich für die Ausarbeitung und die Verhandlung eines Vertrages. Wenn der Vertrag paraphiert ist, liegt es in der Verantwortung des Parlamentes, diesen zu genehmigen oder eben nicht zu genehmigen. Die vorläufige Anwendung eines Vertrages kann Sinn machen, aber das Parlament soll entscheiden, wann das der Fall ist.
 Deshalb bitte ich Sie, dem Antrag der Minderheit II zuzustimmen, der einer Kommission der beiden Kammern ein Vetorecht gibt, wohlverstanden nur ein Vetorecht in Bezug auf die vorläufige Anwendung. Der Vertrag kann nachher vom Parlament selbstverständlich genehmigt werden und in Kraft treten. Der Vertrag würde bei einem Veto aber nicht mehr vorläufig angewandt, sondern erst nachdem das Parlament dies entschieden hat.
 Der Ständerat hat die Lösung der Minderheit II in seiner Debatte auch erwogen. Aber es verliess ihn etwas der Mut, als das Argument auftauchte, in einem Zweikammersystem sei

die Vetolösung zu kompliziert und deshalb zu problematisch. Das ist mit Verlaub Unsinn. Gerade in den letzten Sessionen hat es mehrere Beispiele gegeben, wo Vorlagen beerdigt wurden, weil nur eine Kammer darauf eintrat und die andere nicht. Wenn also eine der beiden zuständigen Kommissionen zur vorläufigen Anwendung Ja und die andere Nein sagt, wäre das keine Krise, sondern es wäre einfach die vorläufige Anwendung verhindert. Damit könnten wohl beide Kammern leben.

Der Antrag der Minderheit II gibt dem Bundesrat einen eng begrenzten Spielraum, wo er Verträge vorläufig anwenden kann. Einfache Konsultationen bringen nichts. Entweder ist der Fall unbestritten – dann wird bei der Konsultations- wie bei der Vetolösung nichts dagegen vorgebracht –, oder der Fall ist bestritten: Dann kann man das bei der Konsultationslösung zwar einfach feststellen, aber der Bundesrat kann dennoch machen, was er will, obwohl es nicht mehr in seine Kompetenz fällt. Der Antrag der Minderheit II ist klarer, denn er beachtet die Kompetenzen und verpflichtet die zuständigen Instanzen, ihre Verantwortung auch wahrzunehmen.

Wenn Sie die vorläufige Anwendung regeln wollen, müssen Sie sie so regeln, dass die Verantwortung mit dem Auftrag übereinstimmt, und das tun Sie nur mit dem Vetorecht, das die Minderheit II den Kommissionen gibt.

Dass es nicht nur die Aussenpolitische Kommission, sondern auch andere Kommissionen sein können, wie es die Minderheit III vorschlägt, scheint mir auch sinnvoll. Die Verantwortung wird dadurch nicht verwischt, sondern höchstens durch zusätzliche Kompetenz ergänzt.

Ich bitte Sie um Zustimmung zur Minderheit II.

Lustenberger Ruedi (C, LU): Grundsätzlich unterstütze ich die Minderheit II mit der von Kollega Pfister vorgetragene Vetolösung. In der Formulierung der Minderheit II wird die Verantwortung aber explizit an die Aussenpolitischen Kommissionen delegiert, und es sind durchaus Fälle vorstellbar, für die dies nicht die beste Lösung ist.

Ich gebe Ihnen ein Beispiel: Denken Sie an den Stromausfall letztes Jahr in Italien. Nachdem es unzählige Schuldzuweisungen aus allen Richtungen und in alle Richtungen gegeben hat, wünscht die EU nun, mit der Schweiz – mit dem Bundesrat – eine staatsvertragliche Lösung zu finden. In diesem Fall gibt es aber eine andere Kommission, welche naturgemäss über ein grösseres Fachwissen verfügt. Es ist nicht sinnvoll, dass ausschliesslich die APK über einen Vertrag befindet, wenn sie nicht über das entsprechende Fachwissen verfügt, dieses aber bei anderen Kommissionen vorhanden ist, wie das Beispiel zeigt.

Deshalb bitte ich Sie, zuerst die Minderheit II und anschliessend eventualiter die Minderheit III zu unterstützen. Wir wählen den pragmatischen Weg, indem wir die Zuständigkeit dort ansiedeln, wo das meiste Fachwissen vorhanden ist.

Blocher Christoph, Bundesrat: Ich habe Ihnen gesagt, dass der Bundesrat der Meinung ist, er wolle die Kompetenz, wie er sie heute hat, behalten und bei wichtigen oder dringlichen völkerrechtlichen Verträgen selbstständig handeln, er wolle das kumulative Erfordernis nicht – ich gehe nicht mehr weiter darauf ein. Der Ständerat und die Mehrheit Ihrer Kommission sind der Meinung, man solle beide Erfordernisse haben, also einen strengen Massstab setzen. Natürlich ist es ein Unterschied, ob Sie hier die strengere Fassung nehmen oder nicht.

Wenn Sie die strenge Fassung nehmen, erscheint dem Bundesrat die Mehrheitslösung besser. Demnach müsste er zwar vor die Kommission treten – was heute schon geregelt ist: Sie können jederzeit den Bundesrat zur Rechenschaft ziehen –, aber es würde kein Vetorecht eingeführt, was man auf keinen Fall tun sollte! Sie müssen Folgendes sehen: Wenn ein Vertrag abgeschlossen worden ist, verletzen Sie im Falle eines Vetos – sei es nun bei der strengen oder der anderen Form – natürlich die Interessen eines Dritten, nämlich eines ausländischen Staates, und das ist nicht in Ordnung. Für den Fall, dass ein wichtiges und ein dringliches Interesse vorzuliegen hat, ist es auf keinen Fall notwendig,

dass Sie noch etwas über Kommissionen und ein Vetorecht sagen. Das Vetorecht wäre auch nach aussen schädlich.

Wenn Sie eine «weiche» Formulierung haben, wie das der Bundesrat vorschlägt, müssen Sie in Bezug auf die Kommission natürlich strenger sein, aber auch da: kein Vetorecht! Das Schlimmste ist aber eigentlich das Auflösungsrecht, dies wegen der Rechtssicherheit nach aussen. Im Übrigen: Den Kompetenzstreit zwischen Bundesrat und Parlament überlasse ich Ihnen, Sie sind die uns vorgesetzte Behörde.

Meyer Thérèse (C, FR), pour la commission: La version de la majorité demande qu'il y ait deux conditions pour que le Conseil fédéral puisse appliquer des traités internationaux à titre provisoire. Ces deux conditions sont les suivantes: la sauvegarde d'intérêts essentiels de la Suisse et une urgence particulière. Vous voyez que les conditions sont «hautes». La majorité demande aussi une consultation des commissions compétentes. Je l'ai dit juste avant, si les commissions compétentes ne sont pas favorables, je ne crois pas que le Conseil fédéral va se lancer dans une application provisoire pour devoir se rétracter ensuite.

La minorité I, reprise par Philipp Müller et dont je fais partie, donne un peu plus de champ au Conseil fédéral. Elle reprend d'ailleurs l'avis du Conseil fédéral puisqu'elle demande que soit prise en considération la sauvegarde d'intérêts essentiels de la Suisse ou une urgence particulière. Je dois vous dire qu'en commission, on a demandé des exemples pratiques qui pourraient couvrir l'un ou l'autre de ces deux termes et qu'on a eu beaucoup de peine à nous en donner. Mais on estime que s'il y a une urgence particulière, il y va aussi en principe de la sauvegarde d'intérêts essentiels. Dans de très rares cas, il pourrait y avoir deux contingences différentes, et nous ne voulons pas que le Conseil fédéral doive faire subir des retards par une cautèle trop rigide du Parlement. Mais la majorité, elle, propose de réunir les deux conditions, sauvegarde d'intérêts essentiels et urgence particulière, pour que le Conseil fédéral ne doive qu'exceptionnellement appliquer des traités internationaux à titre provisoire.

Les minorités II et III proposent franchement un droit de veto. La minorité II propose que, si l'une des deux Commissions de politique extérieure dit non, il ne soit pas possible d'appliquer un traité international à titre provisoire. La minorité III propose que, si l'une des deux commissions compétentes – ça peut être aussi d'autres commissions que les Commissions de politique extérieure – dit non, l'application provisoire soit rejetée. Mon collègue détaillera ce volet-là.

Pour ma part, au nom de la commission, je vous demande de soutenir la majorité, qui stipule deux conditions pour que le Conseil fédéral puisse appliquer un traité international à titre provisoire, assorties d'une consultation des commissions compétentes. Ce cadre a paru suffisant à la majorité de la commission pour mettre les cautèles nécessaires, mais aussi sauvegarder les intérêts essentiels de la Suisse, si ça devait arriver.

Donc, je vous demande de soutenir la majorité de la commission.

Vischer Daniel (G, ZH), für die Kommission: Es stehen sich drei Konzeptionen gegenüber. Der Bundesrat will nur eine Änderung der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes gemäss Artikel 7b Absatz 1. Bei dieser Fassung ist er erst noch für die Alternativlösung und nicht für die Kumulativlösung, das heisst, es muss dringlich «oder» wichtig sein, wobei ich mich frage, welche Begründung es für eine Voranwendung gibt, wenn etwas nicht dringlich ist bzw. wenn etwas nicht wichtig ist. Es kann doch nicht so sein, dass es dann unbedingt eine vorläufige Anwendung gibt. In diesem Sinne beantragen wir, beim «und» der Mehrheit der Kommission zu bleiben.

Die Minderheit II (Pfister Gerhard), spezifiziert durch die Minderheit III (Lustenberger), will mit Absatz 1bis eine andere Fassung: eine Orientierungspflicht des Bundesrates, eine einmonatige Frist für die Kommission – welche auch immer – und dann ein Vetorecht einer Parlamentskommission.

Demgegenüber schlägt Ihnen die Mehrheit eine Änderung des Parlamentsgesetzes durch eine Neufassung von Artikel 152 Absatz 3bis vor. Danach konsultiert der Bundesrat die zuständige Kommission. Sagt diese zum Beispiel, es sei ein Unsinn, dann nehme ich an, dass unsere sechs Bundesräte und die eine Bundesrätin so schlau sind, dass sie sagen, dass das nicht vorläufig angewendet wird. Ist der Bundesrat aber der Meinung, diese Kommission habe gar nichts zu sagen und er wende den Vertrag dennoch vorläufig an, dann ist er gemäss Mehrheitsfassung und gemäss Artikel 7b Absatz 2 verpflichtet, innert sechs Monaten den zuständigen Kommissionen der Bundesversammlung eine Vorlage vorzulegen. Jetzt kommt eine peremptorische Verwirkungsfrist dazu: Legt er diese Vorlage nicht vor, dann hat er eben Pech gehabt, dann fällt nämlich alles dahin. Also ist der Bundesrat – so schlau er auch immer ist – sehr wohl geneigt, diese sechsmonatige Frist einzuhalten.

Summa summarum empfehle ich Ihnen also, der Mehrheit zuzustimmen. Die Mehrheit greift auch nicht wie die Minderheiten II und III derart abrupt in die verfassungsmässige Kompetenzzuscheidung ein. Im Grunde genommen ist der Bundesrat per Verfassung bis und mit Zustimmung durch die Bundesversammlung zuständig. Die Minderheiten II und III wollen im Grunde genommen die Zuständigkeit nur einer Kommission in einer Phase, in der das Parlament gar noch nicht zuständig ist.

In diesem Sinne schlägt Ihnen die Mehrheit eine staatspolitisch ausgewogene mittlere Lösung vor, wie das Herr Gross Andreas treffend gesagt hat, nämlich eine vorläufige Anwendung dort, wo das Sinn macht. Diesen Sinn gibt es ja, und es wird öfters vorkommen. Aber innert Frist muss die Vorlage auf dem Tisch des Hauses sein. Sonst heisst es: finito, ade!

In diesem Sinne ersuche ich Sie, in allen Punkten der Mehrheit zuzustimmen, alle Minderheitsanträge abzulehnen und auch der Meinung des Bundesrates nicht zu folgen.

Präsident (Binder Max, Präsident): Wir stimmen gleichzeitig über die Ziffern 1 und 2 ab.

Erste Abstimmung – Premier vote

Für den Antrag der Mehrheit 95 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit I 53 Stimmen

Zweite Abstimmung – Deuxième vote

Für den Antrag der Mehrheit 92 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit II 51 Stimmen

Präsident (Binder Max, Präsident): Somit erübrigt sich eine Abstimmung über den Eventualantrag der Minderheit III.

Dritte Abstimmung – Troisième vote

Für den Antrag der Mehrheit 141 Stimmen

Für den Antrag des Bundesrates 8 Stimmen

Ziff. II

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Ch. II

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

(namentlich – nominatif: Beilage – Annexe 03.459/1228)

Für Annahme des Entwurfes 110 Stimmen

Dagegen 36 Stimmen

Schluss der Sitzung um 19.25 Uhr

La séance est levée à 19 h 25

