



03.037

**Im Jahr 2002 abgeschlossene  
internationale Staatsverträge.  
Bericht**

**Traités internationaux  
conclus en l'an 2002.  
Rapport**

*Erstrat – Premier Conseil*

CHRONOLOGIE

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 09.03.04 (ERSTRAT - PREMIER CONSEIL)  
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 01.06.04 (ZWEITRAT - DEUXIÈME CONSEIL)

03.3577

**Motion APK-NR (03.037).  
Parlamentarische Genehmigung  
des "Operative Working Arrangement"  
zwischen den Strafverfolgungsbehörden  
des Bundes und  
der Vereinigten Staaten von Amerika**

**Motion CPE-CN (03.037).  
Approbation par le Parlement  
de l'"Operative Working Arrangement"  
entre les autorités de poursuite  
pénale de la Confédération  
et des Etats-Unis d'Amérique**

CHRONOLOGIE

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 09.03.04  
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 01.06.04

03.3585

**Motion APK-NR (03.037)  
(Minderheit Banga).  
Internationale Verträge.  
Ordentliches Verfahren**

**Motion CPE-CN (03.037)**





---

**(minorité Banga).  
Traités internationaux.  
Procédure ordinaire**

---

## CHRONOLOGIE

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 09.03.04

---

**Zapfl** Rosmarie (C, ZH), für die Kommission: Das Geschäft, das wir hier vorliegen haben, entspricht Artikel 47bis Absatz 5 des bisherigen GVG, der am 1. Januar 2000 in Kraft getreten ist. Demnach erstattet der Bundesrat dem Parlament jedes Jahr Bericht über die Verträge, die in den verschiedenen Departementen abgeschlossen wurden. Für uns gilt heute also das Berichtsjahr 2002. Alle bilateralen und multilateralen Verträge, welche die Schweiz unterzeichnet, ratifiziert oder genehmigt, werden in dem entsprechenden Bericht kurz dargestellt.

Sie sehen, dass die Verträge einheitlich strukturiert sind, und in der Zusammenfassung erhalten wir eine kurze Darlegung der Gründe für den Abschluss dieser Verträge. Es sind auch die zu erwartenden Kosten und die Grundlage der Genehmigung sowie die Modalitäten für das Inkrafttreten und die Kündigung darin enthalten.

In der Botschaft sind die Verträge nach den materiellen Zuständigkeiten der Departemente gegliedert, aber auch nach der Zugehörigkeit der Departemente und der Dienste. Der Bundesrat legt die Berichte dem Parlament zur Kenntnisnahme vor. Wir können also zustimmend oder ablehnend Kenntnis nehmen. Wir haben die Möglichkeit, den Bundesrat mit einer Motion zu beauftragen, einen bestimmten Vertrag nachträglich dem ordentlichen Verfahren zu unterbreiten; diese Kompetenz hat das Parlament.

Der Bericht zum Jahr 2002 war dann Anlass zur Motion der Aussenpolitischen Kommission, aber auch zur Motion der Minderheit Banga. Diese hat drei Verträge bemängelt und verlangt, dass sie im Plenum diskutiert werden: Rüstungsk Kooperationen mit England und Italien sowie das Abkommen mit der Ukraine.

Die Kommissionmehrheit hat den Bericht für gut befunden, bis auf einen Vertrag, und zwar jenen mit den USA. Mit der vorliegenden Kommissionmotion verlangt die APK vom Bundesrat, dass der am 4. September 2002 zwischen den Strafverfolgungsbehörden des Bundes und den Vereinigten Staaten von Amerika abgeschlossene Vertrag dem Parlament nachträglich vorzulegen und von diesem zu genehmigen sei. Die Aussenpolitische Kommission gründet dieses Begehren auf Artikel 166 Absatz 2 der Bundesverfassung, wonach die Bundesversammlung völkerrechtliche Verträge genehmigt, sofern dafür aufgrund von Gesetz oder völkerrechtlichem Vertrag nicht der Bundesrat zuständig ist.

Mit Artikel 48a Absatz 2 des RVOG wird dieser verfassungsmässige Grundsatz konkretisiert, und er weist auch auf die Kriterien hin, nach denen die Zuweisung an den Bundesrat geregelt ist. Nach Absatz 2 kann der Bundesrat völkerrechtliche Verträge von beschränkter Tragweite selbstständig abschliessen. Diese Bestimmung bezieht sich auf die so genannten Bagatellverträge, die nach inhaltlichen Kriterien definiert werden. Solche Verträge müssen sich in erster Linie an die Behörden richten, sie müssen administrativ-technische Fragen regeln und dürfen keine bedeutenden finanziellen Auswirkungen haben. Nach gängiger Praxis müssen sie zudem in das aussen- und innenpolitische Umfeld passen und politisch unumstritten sein.

Das Parlament kann also in Bezug auf jeden abgeschlossenen Vertrag prüfen, ob er in die Zuständigkeit des Bundesrates fällt oder nicht. Stellt das Parlament im Rahmen dieser Prüfung fest, dass ein völkerrechtliches Abkommen abgeschlossen wurde, dessen Abschluss nicht in der Zuständigkeit des Bundesrates liegt, sondern der parlamentarischen Genehmigung bedarf, kann es vom Bundesrat mit einer Motion verlangen, dass ihm der Vertrag nachträglich im ordentlichen Verfahren unterbreitet wird. Es ist so, dass das Parlament in vielen Fällen zu spät kommt. Das ist auch die Meinung des EJPD. Es ist wie die Aussenpolitische Kommission der Meinung, dass die Kommission früher in diesen Prozess mit einbezogen werden sollte.

Dieser Vertrag, das Operative Working Arrangement (OWA), betrifft das Verhältnis der Schweiz zu den Vereinigten Staaten im Zusammenhang mit dem hochsensiblen Bereich der Terrorismusbekämpfung nach den Anschlägen vom 11. September 2001. Bei diesem speziellen Vertrag geht es um Bürgerrechte, um Datenschutz, Internet-Überwachung und Rechtshilfe. Es geht um Gegenseitigkeit und Gleichberechtigung in der Beziehung der Schweiz zu einer Grossmacht. Die APK ist der Meinung, dass das Abkommen innen- und aussenpolitisch von sehr grosser Bedeutung ist und nicht einfach als administrativer Vertrag qualifiziert werden kann. In diesem Vertrag ist eine sehr weit gehende Zusammenarbeit zwischen den Vertragspartnern vorgesehen. Da stellt sich natürlich die Frage, ob diese sehr weit gehende Zusammenarbeit zwischen den Vertragspartnern nicht einfach



als politisch unumstritten betrachtet werden kann.

Die APK ist wie der Bundesrat der Meinung, dass gegen organisiertes Verbrechen und Terrorismus effizient vorgegangen werden muss. Dass die Entscheidungskompetenz in Rechtshilfesachen auf tieferen hierarchischen Stufen angesiedelt werden kann, ist in einzelnen Fällen möglich. Für den in diesem Fall zur Diskussion stehenden Vertrag ist es aus der Sicht der APK nicht möglich. Es ist ja sicher nicht immer einfach, zu beurteilen, ob es sich um einen völkerrechtlichen Vertrag von beschränkter Tragweite handelt. In diesem Fall sind wir der Meinung, dass das Parlament diese Beschlüsse fassen soll.

Welcher Vertrag ist wichtig? Wir sind der Meinung, dass es dazu eine grundlegende Diskussion braucht. Wenn der Bundesrat es ablehnt, diese Motion entgegenzunehmen, so hat er immer noch nicht begriffen, warum die Genehmigung dieses Abkommens in die Zuständigkeit des Parlamentes gehört. Es gibt eine Praxis, die vom EJPD und der Direktion für Völkerrecht ausgearbeitet wurde. Dort spricht man von Bagatellverträgen, die ohne Einbezug des Parlamentes genehmigt werden können. Dabei handelt es sich um Verträge mit administrativen Regelungen und von technischer Tragweite;

AB 2004 N 205 / BO 2004 N 205

sie haben aber politisch unumstritten zu sein. Aus diesem Grund werden dem Parlament seit zwei Jahren diese Berichte vorgelegt, damit es auch Stellung nehmen kann.

Die APK hat sich nicht gegen das Vertragswerk ausgesprochen. Unter dem Gesichtspunkt der Transparenz und der politischen Brisanz sind wir aber der Meinung, dass eine Debatte in den Räten und ein ordentliches Genehmigungsverfahren notwendig seien. Mit der Überweisung der Motion wird auch der Vertrag nicht ungültig; er muss nach Vorliegen des Berichtes des Bundesrates nachträglich genehmigt, korrigiert oder eventuell abgelehnt werden.

Die APK stellt Ihnen mit 11 zu 2 Stimmen den Antrag, die Motion an den Bundesrat zu überweisen. Wir verlangen von ihm, dass er eine Botschaft zur Genehmigung dieses OWA erstellt und vorlegt. Wird dieses im Rahmen des ordentlichen Verfahrens vom Parlament genehmigt, bleibt das OWA in Kraft.

Die APK empfiehlt Ihnen den Bericht zur Annahme und die Motion zur Überweisung. Die Mehrheit der APK lehnt die Motion der Minderheit Banga ab.

**Jutzet** Erwin (S, FR), pour la commission: La loi, plus précisément l'article 24 alinéa 2 de la loi sur l'Assemblée fédérale, prévoit que c'est le Parlement qui approuve les traités internationaux. Il n'y a pas de règle sans exception; en l'occurrence, l'exception est la règle. En effet, le plus grand nombre des traités internationaux sont ratifiés par le Conseil fédéral. Il s'agit là des traités internationaux de portée mineure.

Qu'est-ce qu'un traité de portée mineure? La loi (art. 7a al. 2 LOGA) donne quelques critères, quelques indices, et cela par des exemples. Il s'agit notamment de traités qui "ne créent pas de nouvelles obligations pour la Suisse ni n'entraînent de renonciation à des droits existants" (let. a); qui "servent à l'exécution de traités antérieurs, approuvés par l'Assemblée fédérale" (let. b); et des traités qui "s'adressent en premier lieu aux autorités, règlent des questions administratives ou techniques ou n'entraînent pas de dépenses importantes" (let. d).

Qui décide en cas de litige? C'est une question de principe. Je vous rappelle la règle: c'est l'Assemblée fédérale qui approuve ces traités. L'exception, selon un principe juridique, doit être interprétée d'une manière restrictive. En ce qui concerne les traités de portée mineure: la règle veut que le Conseil fédéral soumette ces traités à l'Assemblée fédérale. Cette règle n'a de sens que si le Parlement a le droit de contrôle, a le dernier mot en cas de doute quant à savoir si un traité doit lui être soumis pour approbation ou s'il relève de la compétence exclusive du Conseil fédéral. Dans ce dernier cas de figure, le Parlement prend acte. Si, par contre, le Parlement estime qu'un traité aurait dû lui être soumis pour approbation, il peut, par le biais d'une motion, charger le Conseil fédéral de lui soumettre après coup le traité en question pour examen selon la procédure ordinaire.

En l'espèce, la pierre d'achoppement, la question litigieuse est de savoir si le traité avec les Etats-Unis d'Amérique intitulé "Operative Working Arrangement" (OWA) est un traité de portée mineure. Le Conseil fédéral estime que oui; votre commission, par 11 voix contre 2, que non.

Quelles sont les raisons invoquées par la commission? L'OWA concerne les rapports de la Suisse avec les Etats-Unis dans le domaine très sensible de la lutte contre le terrorisme après les attentats du 11 septembre 2001. Il touche à des aspects tels que le droit civique, la protection des données, la surveillance d'Internet, l'entraide judiciaire ainsi que la réciprocité et l'égalité des droits dans les relations de la Suisse avec une grande puissance. Cet accord revêt ainsi une grande importance d'un point de vue de politique intérieure aussi bien qu'extérieure et ne peut pas être qualifié de traité technique ou administratif de portée mineure. La coopération



très poussée qu'il prévoit entre les parties signataires ne saurait être regardée comme politiquement incontestée. Du point de vue de la transparence et de la publicité que mérite un tel objet, un débat parlementaire dans le cadre de la procédure ordinaire d'approbation apparaît dès lors nécessaire.

L'argument du Conseil fédéral selon lequel l'OWA sert simplement à l'échange d'informations, à l'exécution d'un traité antérieur, à savoir le traité de 1973 entre la Confédération suisse et les Etats-Unis d'Amérique sur l'entraide judiciaire en matière pénale, ne peut être suivi. En effet, l'OWA autorise la coopération des agents de police américains (FBI) en Suisse. Il leur donne accès aux bureaux de la Police fédérale ainsi qu'aux fichiers et aux banques de données électroniques. Dès lors, on ne peut pas parler d'un traité de portée mineure. Au contraire, il s'agit d'un traité qui touche notre souveraineté et notre indépendance. Il s'agit là d'une question de principe qui va créer un précédent. En cas de doute, c'est le Parlement qui devrait trancher, "in dubio pro parlamento".

Je vous prie de soutenir la motion 03.3577, acceptée par votre commission par 11 voix contre 2.

En ce qui concerne la motion 03.3585 de la minorité Banga, il s'agit de "memorandums of understanding", d'une coopération en matière d'armement, avec l'Angleterre – le Royaume-Uni, plus précisément –, l'Italie et l'Ukraine. L'auteur de la motion est d'avis qu'il s'agit là également de traités qui doivent être soumis au Parlement pour approbation.

La commission, par 9 voix contre 6, ainsi que le Conseil fédéral, estiment par contre qu'il s'agit là de traités internationaux de portée mineure.

**Banga Boris (S, SO):** 1. Bei meinem Minderheitsantrag geht es zunächst um zwei Memoranda of Understanding im Bereich der Rüstungskooperation, das heisst das Memorandum of Understanding zwischen dem VBS und dem Verteidigungsministerium des Vereinigten Königreichs von Grossbritannien und Nordirland und jenes zwischen Italien und der Schweiz.

Ich frage mich, Kolleginnen und Kollegen, sofern Sie überhaupt hier sind und zuhören: Hand aufs Herz, ist diese Angelegenheit wirklich, wie gesetzlich vorgesehen, eine Sache, die einen spezifisch technischen Charakter hat? Denken Sie daran, immerhin geht es um Rüstungskooperation, und eine Rüstungszusammenarbeit kann nicht nur die Freiheit des Bundesrates, sondern auch unsere Entscheidungsfreiheit im Krisenfall einschränken. Aber ich weiss, Sie haben ja wie der Normalsterbliche ein grosses Vergessenspotenzial und sicher schon vergessen, dass wir während des Irak-Krieges Ausfuhrsperrungen unter anderem gegen Grossbritannien ausgesprochen haben. Gerade aus diesem Grund finde ich, dass solche Rüstungskooperationen auf einem breiteren – ich betone: breiteren – politischen Niveau diskutiert werden müssten und nicht nur innerhalb des Rahmens des VBS, wie Figura zeigt.

Wir beklagen uns – wir haben ja solche Vorstösse zu behandeln –, dass bei den Rüstungsbeschaffungen alles sehr Israel- und USA-lastig stattfindet – und jetzt noch Grossbritannien! Ich frage mich wirklich, ob das klug ist. Sind solch weit reichende Kooperationen wirklich so gescheit? Immerhin haben wir ja auch eine eigene stattliche staatliche Rüstungsindustrie, und wenn die dann noch mehr verknüpft wird, dann Gnade Gott bei der Anwendung des Kriegsmaterialgesetzes!

Seltsam berührt mich auch, dass punkto Grossbritannien das VBS allein – ich betone: ein Departement allein – entschieden hat, hingegen beim Rüstungsabkommen mit Italien der Gesamtbundesrat. Ich frage die Frau Bundesrätin: War es mit Italien unproblematischer als mit Grossbritannien, und hat man im Falle Grossbritanniens das VBS mal als "Rammbock" vorgeschickt, weil der Bundesrat sich die Finger nicht verbrennen wollte? Diese Frage soll mir vielleicht der Kommissionssprecher beantworten.

Es ist nicht nur blauäugig, sondern es ist auch oberflächlich, eine Rüstungskooperation als technische Angelegenheit im Sinne von Artikel 47bis Absatz 3 GVG und nun Artikel 7a RVOG zu betrachten.

AB 2004 N 206 / BO 2004 N 206

2. Zum Agreement zwischen der Schweiz und der Ukraine stellen sich massive politische Fragen, und ich glaube, wir könnten geradeso gut einen Nichtangriffspakt mit China oder Taiwan abschliessen. Dieser wäre bezüglich des aussen- und sicherheitspolitischen Interesses etwa gleich wie jener mit der Ukraine. Die Begründung, die ich dafür gelesen habe, schlägt dem Fass wirklich den Boden aus. Auf Seite 4230 der Botschaft steht: "Die Vereinbarung wurde auf ukrainischen Wunsch ausgearbeitet und anlässlich des ersten bilateralen Verteidigungsministertreffens unterzeichnet und weist deshalb einen nicht zu unterschätzenden psychologischen Wert auf, indem das zweitgrösste Land Europas näher mit dem Westen verbunden wird."

Das tönt ja schön, aber ich bezweifle in der Tat, ob diese Art Verbindung zwischen der Schweiz und der Ukraine wirklich in unserem aussen- und sicherheitspolitischen Interesse liegt. Wer hier drin die Ukraine wirklich kennt, weiss, dass dort in die Demokratie und sicher nicht ins Militärwesen investiert werden muss. Dann würden wir



etwas erreichen!

Es geht mir ja nicht darum, dass wir die Verträge a priori ablehnen. Aber mit einer überwiesenen Motion bewirken wir ein Nachdenken des Bundesrates. Vielleicht ist er so klug und zieht die Verträge zurück, oder er ist überzeugt davon, und dann haben wir ein ordentliches Verfahren. Es geht ja schliesslich nur um einen Machtpoker in diesem Haus, und wenn Sie sich als Parlamentarierinnen und Parlamentarier ernst nehmen, müssen Sie der Motion der Minderheit zustimmen.

**Gysin Remo (S, BS):** Die bundesrätliche Politik in der vorläufigen, aber oft auch definitiven Anwendung von völkerrechtlichen Verträgen ohne oder mit nur nachträglicher Konsultation des Parlamentes ist höchst problematisch. Sie wirft Kernfragen zu unserer Demokratie auf und führt zu einem Spannungsfeld zwischen Regierung, Parlament und Öffentlichkeit bzw. Bevölkerung. Der Ständerat hat dieses Thema letzte Woche im Zusammenhang mit der parlamentarischen Initiative Spoerry auch aufgegriffen und kommt bei einem anderen Gegenstand zu ähnlichen Schlüssen wie wir.

Als eines der Hauptprobleme in diesem Zusammenhang betrachte ich erstens die konstante Herabstufung solcher völkerrechtlicher Verträge durch die Verwaltung und den Bundesrat zur Umgehung des Parlamentes. Wir haben hier Instrumente, völkerrechtliche Verträge, die umschrieben werden mit Memorandum of Understanding, Letter of Understanding, Agreement, Gentlemen's Agreement, Verhaltenskodex usw. Was steckt dahinter? Einerseits wird gesagt, es fehle ein gemeinsamer Wille, hier eine rechtlich verbindliche Grundlage zu erarbeiten. Andererseits wird dann vom Bundesrat wieder zugegeben – wir haben das schriftlich –, dass es sehr wohl auch unter diesen Titeln verbindliche völkerrechtliche Verträge gibt. Es gibt das Beispiel zwischen der Schweiz und Holland betreffend die Ausbildung von Helikopterpiloten und Mitgliedern anderer militärischer Einheiten. Es kommt also doch vor, dass die Vertragsparteien einen Bindungswillen klar manifestieren. Das führt letztlich dazu, dass nicht der Titel das Interessante ist, dass er nichts aussagt über die Verbindlichkeit, sondern der Gegenstand und der Bindungswille bzw. auch der Partner.

Partner bei dieser Art von Verträgen sind seltsamerweise sehr oft die USA. Die USA haben ein internes Problem, das dazu führt, dass sie nicht über das Parlament gehen wollen, sondern zur Vereinfachung der ganzen Sache und zur Umgehung des Parlamentes eben mit solchen Memoranden arbeiten. Dummerweise übernehmen unser Bundesrat und unsere Verwaltung diese Art und schalten hiermit auch unser Parlament aus. Das können wir uns nicht gefallen lassen.

Das zweite Problem ist, dass das sehr oft ohne irgendwelche Transparenz und unter Ausschluss der Öffentlichkeit geschieht. Es ist oft so, dass man zufällig auf einen solchen Vertrag stösst. Der Chef des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes sollte eigentlich hier sitzen, denn sein Operative Working Arrangement zwischen Staatsanwalt und US-Justizbehörden ist für diese Art von Verschleierung, wenn ich das so nennen darf, leider beispielhaft. Ich komme darauf zurück. Wir stimmen heute darüber ab, ob es ins Parlament kommen soll, damit wir gemeinsam beurteilen können, was überhaupt vor uns liegt.

Das dritte Hauptproblem ist die zeitliche Verzögerung: Die Verwaltung bzw. der Bundesrat schliesst einen Vertrag ab, und wir bekommen ihn – wenn wir Glück haben – ein, zwei, drei, vier Jahre später zur Ansicht und zur nachträglichen Genehmigung. Als wir dieses Geschäft besprachen, hatten wir einen Vertrag vor uns, der zehn Jahre alt war – zehn Jahre alt! Es ging um die Einrichtung und den Betrieb des Zentrums für Entwicklung der internationalen Migrationspolitik, ein Abkommen mit Österreich. Das führt dann zu Beschlüssen wie dem folgenden – ich zitiere Artikel 13, Inkrafttreten -: "Das vorliegende Abkommen tritt rückwirkend zum 1. Mai 1993 in Kraft." Das haben wir im Herbst 2003 beschlossen. So kann man nicht Politik machen, so wird man der Verfassung nicht gerecht, die in Artikel 166 besagt, das Parlament müsse die Aussenpolitik mitgestalten. Diese Bestimmung wird vom Bundesrat immer wieder torpediert und ganz bewusst umgangen.

Der Gipfel dieser Art von Politik ist nun aus dem Operative Working Arrangement zwischen den Strafverfolgungsbehörden der USA und dem Bund zu ersehen. Hier sind inhaltlich – ich fasse ganz kurz zusammen – folgende Bereiche berührt: Bürgerrechte, Datenschutz, Internetüberwachung, Rechtshilfe, Gegenseitigkeit und Gleichberechtigung in der Beziehung zwischen der Schweiz und den USA. Die USA sind ein besonderer Partner, der mit dem Patriot Act unter dem Titel Terrorismusbekämpfung Bürgerrechte ausschaltet. Das ist auch intern umstritten; hier darf die Schweiz nicht nachziehen.

Ich bitte Sie also – so lautet die Motion der APK –, diesen Vertrag im Parlament zu behandeln. Es geht heute nicht um ein Ja oder Nein zu diesem Vertrag; es geht darum, ob das Parlament überhaupt das Recht hat, sich vom Bundesrat diesen Vertrag mit einer Botschaft vorlegen zu lassen, damit es darüber entscheiden kann. Dass es dieses Recht hat, halte ich für selbstverständlich.

Ich bitte Sie also im Namen der SP-Fraktion, die Motion der APK zu unterstützen, und ich bitte Sie, auch die Minderheit Barga, welche weitere Verträge im Parlament besprechen will, zu unterstützen.



**Lang Josef (G, ZG):** Es geht in dieser Diskussion um zwei wesentliche Fragen, um die Definition – auf Deutsch: um die Abgrenzung – von Exekutiv- und Legislativkompetenzen und zudem um das Spannungsfeld zwischen Sicherheit und Freiheit, unter anderem der Freiheit des Parlamentes. Artikel 166 Absatz 1 der Bundesverfassung hält unter anderem fest: "Die Bundesversammlung beteiligt sich an der Gestaltung der Aussenpolitik ...." Gestaltung ist ein starkes und vor allem aktives Wort.

Das Operative Working Arrangement betrifft inhaltlich sensible Fragen wie die Bürgerinnen- und Bürgerrechte, aber auch das Verhältnis zwischen einer Grossmacht und einem Kleinstaat. Wenn das Parlament bei einem derart brisanten Fragenkomplex kein Mitspracherecht hat, dann wird der verfassungsmässige Anspruch auf Mitgestaltung zu Makulatur. Selbst wer eine solche materielle Einschätzung des Operative Working Arrangement nicht teilt und sich deswegen auf Artikel 7a Absatz 2 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes beruft – "Ebenfalls selbstständig abschliessen kann er (der Bundesrat) völkerrechtliche Verträge von beschränkter Tragweite" –, muss eingestehen, dass der Terminus "beschränkte Tragweite" im Zweifelsfall zugunsten des Parlamentes auszulegen ist. Dies gilt umso mehr, als die Sicherheitslogik die Tendenz hat, die Exekutive auf Kosten der Legislative zu stärken.

Vergessen wir nicht das politische Klima, in dem dieses Arrangement im September 2002 zwischen den USA und der Schweiz geschlossen worden ist. In der Demokratiegeschichte gehört die Frage der Parlamentskompetenzen zu

AB 2004 N 207 / BO 2004 N 207

den ersten grossen Freiheitsfragen. Benjamin Franklin hat einmal sinngemäss gesagt, wer Freiheit im Namen der Sicherheit abbaue, verdiene weder Freiheit noch Sicherheit.

Unterstützen Sie im Interesse der parlamentarischen Gestaltungsfreiheit die Motion der Aussenpolitischen Kommission und die Motion der Minderheit Banga.

**Schlüer Ulrich (V, ZH):** Im Namen der SVP-Fraktion empfehle ich Ihnen, den Bericht über die im Jahr 2002 abgeschlossenen internationalen Staatsverträge zu genehmigen, die Motion der Kommission zum Operative Working Arrangement zu überweisen, aber die Motion der Minderheit Banga abzulehnen.

Es ist tatsächlich nicht so erfreulich, wenn man ein derart dickes Buch über Staatsverträge bekommt, die abgeschlossen worden sind, die man aber nur in Zusammenfassungen zur Kenntnis nehmen kann. Das ist meines Erachtens ein Verfahren, das wir in Zukunft nicht aufrechterhalten können. Aber auf der anderen Seite muss man auch ganz klar sagen: Bei allem Mitgestaltungsrecht des Parlamentes in der Aussenpolitik ist es unmöglich, dass das Parlament zu jeder Einzelheit, die auf ausserpolitischer Ebene vereinbart wird, sein Mitspracherecht wahrnehmen kann. Das ist für ein Milizparlament nicht mehr möglich. Eine Trennung zwischen Wichtigem und weniger Wichtigem ist an sich richtig, und diese Trennung vorzunehmen billigen wir der Regierung auch zu.

Gleichzeitig müssen wir aber sagen, Frau Bundesrätin: Sie sollten weniger Verträge abschliessen. Wenn ich an den Vertrag mit der Ukraine denke, den Herr Banga zu Recht kritisiert, da sind wir in der Kommission doch ins Bild gesetzt worden, dieser Vertrag habe überhaupt keine Bedeutung. Man sei in die Ukraine gereist, habe dann – oder nachher – etwas unterschrieben, die Besuchten seien danach zufrieden gewesen und die Besucher auch. Das ist nichts anderes als ein Versuch der Rechtfertigung einer nutzlosen, deplatzierten Reise! Sie betraf vermutlich Ihren Vorgänger, ich weiss es nicht, aber jedenfalls wurde da eine Reise unternommen, und man hatte den Eindruck, es müsse irgendetwas Unterzeichnetes nach Hause gebracht werden, womit ein Vertrag nach Hause gebracht wurde, von dem man nachher sagt, er habe überhaupt keine Bedeutung. Wenn er keine Bedeutung hat, dann soll man ihn auch nicht abschliessen! Dann muss man auch nicht in die Ukraine reisen, um irgendetwas Bedeutungsloses zu unterschreiben. Hier wäre Einschränkung der Aussenpolitik nützlich; das würde den Finanzen dienen und wäre positiv.

Zum Zweiten verweise ich – ich komme damit zum Operative Working Arrangement – auf gewisse Erfahrungen, die uns vorsichtig werden lassen. Die Tatsache, dass dieser Vertrag mit den USA nicht von Anfang an in seinem Wortlaut offen gelegt wird, ist nicht vertrauensfördernd. Es ist noch nicht so lange her, dass die Schweiz mit Wissen, Unterstützung und Druck der damaligen amerikanischen Regierung richtiggehend erpresst worden ist und dieser Erpressung schliesslich hat nachgeben müssen. Dass da Misstrauen im gegenseitigen staatlichen Verkehr zurückgeblieben ist, ist doch nichts als verständlich. Genauen Aufschluss würde man erlangen, wenn man nur schon den Wortlaut dieses Vertrages rechtzeitig bekäme. Wir haben uns sagen lassen – ich habe das vor allem einem Brief Ihres Departementes an Herrn Ständerat Reimann entnommen –, dass an sich alles in diesem Vertrag Vorgesehene nach rechtsstaatlichen Regeln zugeht. Wir begrüssen, dass das so ist, aber wir kennen natürlich die Tendenz der Amerikaner, dass sie gerne auch einmal bloss eine Liste vorlegen und uns



auffordern: "Geht einmal dahinter und trefft Abklärungen über die Leute, die auf dieser Liste sind, und meldet uns, was ihr gefunden habt."

Das ist eine Mentalität, die dort offenbar auch vorherrscht. Ein Staat, der von einem anderen Staat, der zuweilen solche Mentalität zeigt, schon einmal erpresst worden ist, reagiert verständlicherweise zurückhaltend. Insofern erwarte ich jetzt von Ihnen, Frau Bundesrätin, zu diesem Abkommen eine ganz bestimmte Erklärung, in der Sie zum Ausdruck bringen, dass dieses Abkommen ausschliesslich auf rechtsstaatlicher Ebene umgesetzt wird. Wir leisten Rechtshilfe, wenn ein klar erkennbares, rechtsstaatlich korrektes Strafverfahren in den Vereinigten Staaten gegen jemand oder gegen eine Firma eröffnet worden ist. Wenn ein Rechtshilfegesuch gestellt worden ist, das akzeptiert werden konnte, dann soll die Schweiz effizient und meines Erachtens auch unbürokratisch und rasch handeln. Wenn diese Voraussetzung aber nicht gegeben ist, können wir aufgrund dieses Abkommens keine Hilfe leisten. Frau Bundesrätin, Sie haben hier klar zu erkennen zu geben, dass die rechtsstaatlichen Regeln auch zwischen den mächtigen Vereinigten Staaten und der kleinen Schweiz gelten! Ich selbst habe bei parlamentarischen Kontakten, die wir mit den USA pflegen, schon die Erfahrung gemacht – die verstehen das auch –, dass sie einfach einmal versuchen, einen ultimativen Ton anzuschlagen und wenn möglich auch durchzusetzen: "Wir sind jetzt die Grossen, ihr pariert jetzt!" Wenn wir im Gegenzug aber festhalten, dass Recht auf der Welt nur dort existiert, wo Rechtsstaaten das Recht so respektieren, wie es rechtsstaatlich eben vorgegeben ist, dann verstehen dies die Amerikaner bestens. Deshalb muss der Bundesrat diesen Standpunkt auch als Verpflichtung der Schweizer Bevölkerung gegenüber abgeben, worum ich Sie ersuche, Frau Bundesrätin.

Damit zur Motion der Minderheit Banga: Herr Banga, da muss ich Ihnen sagen – wenn wir den "Fall Ukraine" hier beiseite lassen -: Was Sie im militärischen Bereich da anstreben, ist ein durchaus unehrliches, ein nicht akzeptables Spiel! Sie waren dabei, als wir in der SiK die Unabhängigkeit in Bezug auf die Rüstungspolitik preisgegeben haben. Wir bekämpften das danach mit der Feststellung: Verlieren wir die Unabhängigkeit, dann sind wir auch nicht mehr unabhängig, wenn wir unsere Rüstungsvorstellungen umsetzen wollen. Aber diese Unabhängigkeit bewusst aufzugeben und dann die Anschlussverträge zu kritisieren, die wir abschliessen müssen, wenn wir unsere Armee à jour halten wollen – das geht einfach nicht! Hier benutzen Sie die Kooperation, die Sie gewollt haben, als Vehikel, der Armee die erforderliche Rüstung vorzuenthalten. Das ist unehrlich, das ist unfair, das ist ein Doppelspiel, das hier in aller Form zurückzuweisen ist!

**Banga** Boris (S, SO): Herr Schlüer, es scheint mir offensichtlich, dass Sie meinen Antrag nicht verstanden haben. Ist das richtig? Ich will ja nur das ordentliche Verfahren durchführen und bin nicht gegen die Verträge.

**Schlüer** Ulrich (V, ZH): Herr Banga, ich habe Ihren Antrag sehr wohl verstanden. Sie wollen verunmöglichen, dass Rüstungsvorhaben der Schweiz kurzfristig von der Aussenpolitik der Bezügerstaaten abhängig gemacht werden. Sie stellen die Rüstungsabkommen ja nicht gegenüber allen Staaten infrage, nur gegenüber jenen Staaten, mit denen Sie langfristig Rüstungszusammenarbeit unterbinden wollen, weil sie sich positiv zur Irak-Politik der Vereinigten Staaten geäussert haben. Wenn Sie gegenüber allen Staaten die gleiche Haltung einnehmen würden, wären Sie einigermassen glaubwürdig, stünden aber dennoch in Widerspruch zu Ihrer Haltung in der Kooperationsfrage. Indem Sie hier von Fall zu Fall entscheiden wollen, hat das zur Folge, dass wir schliesslich eine nicht mehr ausgerüstete Armee hätten.

**Bührer** Gerold (RL, SH): Ich spreche nur zum umstrittenen Punkt der Minderheit Banga. Kollege Banga, es ist mir klar, es geht um das Verfahren. Es geht also um die Frage, ob bei diesen zur Diskussion anstehenden Memoranden das Parlament mitentscheiden soll oder ob wir das in der Kompetenz des Bundesrates belassen sollen.

Es ist wichtig, dass wir den Grundsatz voranstellen und das nicht an diesem Beispiel zur Frage hochstilisieren – wie das zum Teil von Kollege Banga gemacht wurde –, ob wir das Mitentscheidungsrecht des Parlamentes ernst nehmen oder nicht. Ich glaube, auch für die FDP-Fraktion ist klar, dass wir

AB 2004 N 208 / BO 2004 N 208

die Auswirkungen von internationalen Verträgen auf das nationale Recht und die Auswirkungen von internationalen Verträgen auch auf unsere aussenpolitische Stellung sehr ernst nehmen und uns im Zweifelsfalle im Sinne von Artikel 166 der Bundesverfassung für die parlamentarische Mitbestimmung aussprechen. In diesem vorliegenden Fall haben wir in der Güterabwägung eine klare Meinung, wie es sich damit verhält. Aufgrund der rechtlichen Grundlagen – und da haben wir ja auch die entsprechenden Erläuterungen erhalten – scheint es uns klar, dass das der Kompetenz des Bundesrates obliegt.

In Artikel 47bisb des Geschäftsverkehrsgesetzes, aber auch im Regierungs- und Verwaltungsorganisations-



gesetz werden die Kriterien definiert, nach denen solche Staatsverträge durch den Bundesrat abgeschlossen werden können: Sie haben eine beschränkte Tragweite, sie bewegen sich primär im technisch-administrativen Bereich oder sind beispielsweise auch kündbar und haben keine signifikanten finanziellen oder personellen Auswirkungen. Ich verstehe, Kollege Gysin, dass man persönlich Sympathie oder Antipathie gegenüber gewissen Ländern haben kann, die hier involviert sind. Nur: Wenn wir die grundsätzliche Frage beurteilen müssen, ob wir das aus der Kompetenz des Bundesrates nehmen sollen oder nicht, dürfen wir uns nicht von solchen Sympathien oder Antipathien leiten lassen. Sonst werden wir in dem, was wir hier beschliessen, willkürlich. Wir haben eine klare Rechtsordnung, und wir müssen eine konsistente Praxis pflegen. Sonst wäre unser Verhalten gerade mit Bezug auf Artikel 166 der Bundesverfassung hinsichtlich Gestaltungsrecht in der Aussenpolitik problematisch.

Wir sind klar zur Meinung gelangt, dass diese Memoranden, dass diese Abkommen nichts mit zentralen Grundsatzzfragen der Gestaltung der Aussenpolitik zu tun haben. Wir pochen selbstverständlich darauf, dass wir in der zuständigen Kommission vom Bundesrat informiert werden, und wir pochen selbstverständlich auf die Mitgestaltungsmöglichkeiten des Parlamentes.

Ich glaube zum Schluss, wir sollten uns auch nicht dahin gehend überschätzen, Kollege Banga, dass wir als Parlament auf der Ebene der technisch-administrativen Belange eine angemessene Kompetenz hätten. Wir sind der Meinung, dass der Bundesrat in solchen Belangen eine Handlungsfähigkeit haben muss. Er muss Handlungsspielräume haben, um hier in technisch-administrativen Bereichen zügig entscheiden zu können. In diesem Sinne empfehle ich Ihnen namens der FDP-Fraktion, die Minderheit Banga abzulehnen.

**Präsident** (Binder Max, Präsident): Die CVP-Fraktion unterstützt die Motion der APK-NR 03.3577 und ist gegen die Motion der Minderheit Banga 03.3585.

**Calmy-Rey** Micheline, conseillère fédérale: Le rapport sur les traités internationaux conclus en l'an 2002, comme ceux des années précédentes, contient un peu plus de 200 traités. Chaque accord bilatéral ou multilatéral, pour lequel la Suisse a exprimé son consentement définitif à être liée durant l'année 2002, fait l'objet d'un compte rendu succinct sur le contenu, les motifs de conclusion, les éventuels coûts, la base légale et les modalités d'entrée en vigueur et de dénonciation. Les traités qui sont déjà soumis à votre approbation par la voie d'un message ne sont pas compris dans ce rapport. Les informations contenues dans le rapport ont été fournies par les départements compétents. Le Département fédéral des affaires étrangères s'est occupé de la coordination des travaux de préparation et de rédaction du rapport, mais chaque département conserve la responsabilité du contenu matériel de ses contributions et des renseignements relatifs à ces traités.

Le Conseil fédéral vous soumet son rapport pour avis. Chaque chambre peut en prendre acte en l'approuvant ou en le rejetant. Si l'Assemblée fédérale s'estime seule habilitée à conclure un accord, elle a la possibilité, au moyen d'une motion, de charger le Conseil fédéral de lui soumettre après coup le traité en question pour qu'elle l'examine selon la procédure ordinaire. Le Conseil fédéral peut alors soit soumettre le traité en cause à l'Assemblée fédérale pour approbation, en l'assortissant d'un message séparé, soit dénoncer le traité à l'échéance la plus proche.

Deux motions, l'une de la Commission de politique extérieure et l'autre d'une minorité de cette commission, vous sont proposées. Pour ce qui concerne l'"Operative Working Arrangement" (OWA), qui est visé par la motion de la commission, il a été conclu avec les Etats-Unis à la suite des attaques du 11 septembre 2001, dans le but de découvrir les auteurs et les canaux de financement de ces actes terroristes. Il s'agissait d'une situation exceptionnelle. L'OWA entre dans la compétence du Département fédéral de justice et police. C'est un document de travail de nature opérationnelle, qui règle les modalités de coopération dans un cas concret. Il a une durée limitée. Il prendra fin automatiquement une fois terminées les enquêtes menées sur Al-Qaïda dans les deux Etats. En plus, il peut être dénoncé en tout temps.

En permettant à des groupes de travail formés d'officiers d'enquête de chaque pays d'échanger des informations et d'analyser sans délai les données rassemblées, il facilite grandement l'entraide judiciaire et la recherche d'informations telles qu'elles sont déjà prévues par le traité du 25 mai 1973 entre la Confédération suisse et les Etats-Unis d'Amérique sur l'entraide judiciaire en matière pénale et par la loi fédérale du 7 octobre 1994 sur les Offices centraux de police criminelle de la Confédération.

L'OWA prescrit le respect, par chaque Etat partie, des lois du pays hôte. C'est une réponse à la question qui a été posée sur les listes par Monsieur Schlüer. Il est évident que le Conseil fédéral travaille dans le cadre du respect des règles en vigueur. La réciprocité et l'égalité des droits sont garantis. L'OWA ne touche pas les droits civiques ou d'autres droits dans une mesure incompatible avec le droit applicable en Suisse. Il ne fait que rappeler des règles de procédure d'entraide ou préciser des points de détail. L'OWA, d'une part, ne sort





pas des limites fixées par le traité de 1973 entre la Suisse et les Etats-Unis; d'autre part, il ne concerne que des enquêtes en cours destinées à identifier les auteurs des actes terroristes du 11 septembre 2001.

Le Conseil fédéral estime que l'OWA remplit les critères d'un arrangement de portée mineure au sens de l'article 7a alinéa 2 de la loi fédérale sur l'organisation du gouvernement et de l'administration. Le Conseil fédéral est donc d'avis qu'il a fait usage à juste titre de sa compétence de conclure cet arrangement. Aussi vous propose-t-il de rejeter la motion.

Concernant la motion de la minorité de la Commission de politique extérieure, elle vise trois accords qui sont du ressort du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports.

Les deux premiers, des mémorandums d'entente conclus avec le Royaume-Uni et l'Italie, ont pour objectif et pour contenu l'encouragement de la recherche, du développement, de la fabrication, de l'acquisition et de l'élimination en commun de matériel de défense, ainsi que le dialogue et la coopération entre industries d'armement pour renforcer la capacité de rendement de ces industries. Ils prévoient également des échanges d'informations sur des questions d'armement par des accords de protection. Chaque accord se verra concrétisé par un comité commun qui se réunira une fois l'an pour définir la coopération et conclure des accords de mise en oeuvre. Sur la base de cette coopération concrète, des contrats d'acquisition de droit privé pourront être conclus. Mais il va de soi que tous les projets concrets d'acquisition de matériel sont soumis au Parlement à l'occasion de l'approbation des programmes d'armement.

Ces deux accords avec le Royaume-Uni et l'Italie ont certes des teneurs contraignantes, mais ils règlent des questions administratives et techniques sans occasionner de dépenses importantes. Il s'agit de textes standards résultant d'une longue pratique. Le Conseil fédéral en a déjà conclu avec d'autres Etats; l'année dernière, par exemple, le Parlement a pris acte sans commentaire de la conclusion d'un accord

**AB 2004 N 209 / BO 2004 N 209**

identique avec l'Espagne, qui était mentionné dans le rapport du Conseil fédéral sur les traités internationaux conclus en 2001. Il s'agit donc d'accords internationaux de portée mineure, que le Conseil fédéral peut conclure de sa propre compétence.

Monsieur Banga a posé la question de savoir pourquoi l'accord avec l'Italie a été conclu par le Conseil fédéral et pourquoi l'accord avec la Grande-Bretagne a été conclu entre les deux départements de la défense. La différence est uniquement formelle. L'essentiel est que les deux accords ont été approuvés par le Conseil fédéral.

Un troisième accord, conclu avec l'Ukraine, est également visé par la motion de la minorité. Celui-ci esquisse un cadre pour le développement de la coopération en matière militaire, mais se borne à régler des principes généraux, des procédures et des formes générales. Il prévoit aussi des projets de soutien ponctuel unilatéraux. Cet instrument conclu avec l'Ukraine est aussi d'importance mineure. Dans la mesure où il toucherait la coopération en matière d'instruction, la compétence du Conseil fédéral est donnée par la législation sur l'armée, à savoir par l'article 48a de la loi fédérale sur l'armée et l'administration militaire.

Le Conseil fédéral vous propose donc de rejeter également la motion de la minorité.

En résumé, le Conseil fédéral vous propose de prendre acte du rapport en l'approuvant et de rejeter les deux motions.

**Zapfl** Rosmarie (C, ZH), für die Kommission: Die Motion der APK verlangt eine Diskussion im Parlament über dieses Operative Working Arrangement (OWA). Ich denke, das ist in diesem Rat unbestritten. Wir finden es richtig, dass wir das nach Artikel 48a Absatz 2 RVOG verlangen können. Das gibt dem Parlament die Kompetenz, diesen Vertrag zu diskutieren und ihn auch kritisch zu beleuchten. Ich wiederhole mich, wenn ich sage, dass wir nicht gegen den Vertrag sind, sondern dass wir dagegen sind, dass wir diesen wichtigen Vertrag hier im Rat nicht diskutieren und genehmigen können.

Dann zur Motion der Minderheit Banga: Die Kommissionsmehrheit ist der Meinung, dass diese Verträge von untergeordneter Bedeutung sind. Wir haben uns mit 8 zu 6 Stimmen gegen diese Motion ausgesprochen. Das Ziel soll es vor allem beim Vertrag mit der Ukraine sein, die Kontakte zu schaffen, um die Demokratie zu fördern. Vor allem soll dieser Vertrag zur Demokratisierung der Streitkräfte beitragen. Das ist die Aussage, die wir von Herrn Bundesrat Schmid bekommen haben. Frau Bundesrätin Calmy-Rey können wir nicht in die Verantwortung ziehen, Herr Schlüer; diese Verträge gehen auf die Kappe des VBS. In der Kommission hat uns dafür auch Herr Bundesrat Schmid Rede und Antwort gestanden. An ihn hätten Sie heute Ihre Vorwürfe richten müssen. Er war in der Ukraine und hat diese Verträge abgeschlossen; damit das klargestellt ist.

**Jutzet** Erwin (S, FR), pour la commission: Je remercie les intervenants, Messieurs Gysin Remo, Lang, Schlüer



et Bühler, ainsi que l'auteur de la motion, Monsieur Banga.

Le débat a montré qu'il ne s'agit pas d'une question de combat politique gauche/droite, proaméricain/antiaméricain. Nous sommes tous d'accord qu'il faut combattre le terrorisme, ce fléau des dernières années, avec tous les moyens. Nous sommes également d'avis qu'une coopération internationale s'impose.

Pour ce qui est de l'OWA, je pense par contre qu'il s'agit d'une question de compétence, d'une question de principe. Je vous rappelle le principe: c'est le Parlement qui approuve ces traités internationaux. Exceptionnellement, le Conseil fédéral peut décider tout seul, lorsqu'il s'agit d'un traité international de portée mineure. Ce traité avec les Etats-Unis n'est pas de portée mineure. Je vous rappelle qu'il touche à des aspects très sensibles, tels que le droit civique, la protection des données, la surveillance de l'Internet, l'entraide judiciaire. Si vous êtes d'un avis contraire, si vous estimez qu'il s'agit là d'un traité de portée mineure, vous devez être conscients que vous créez un précédent: vous donnez carte blanche au Conseil fédéral pour conclure des traités de grande importance, par exemple en matière d'entraide judiciaire, et ainsi soustraire des traités au contrôle du Parlement.

Je vous prie de soutenir la motion de la commission qui l'a votée par 11 voix contre 2.

**03.037**

*Vom Bericht wird Kenntnis genommen  
Il est pris acte du rapport*

**03.3577**

*Abstimmung – Vote*

Für Annahme der Motion .... 144 Stimmen

Dagegen .... 8 Stimmen

**03.3585**

**Präsident** (Binder Max, Präsident): Ich bitte die Stimmzähler, ihres Amtes zu walten. Wir kehren zum alten Abstimmungsverfahren zurück, da die elektronische Abstimmungsanlage ausgefallen ist.

*Abstimmung – Vote*

Für Annahme der Motion .... 64 Stimmen

Dagegen .... 90 Stimmen