



zu 16.456

## **Parlamentarische Initiative SPK-S Kündigung und Änderung von Staatsverträgen. Verteilung der Zuständigkeiten**

**Bericht der Staatspolitischen Kommission des Ständerates  
vom 14. Mai 2018**

**Stellungnahme des Bundesrates**

vom 15. August 2018

---

Sehr geehrte Frau Ständeratspräsidentin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Zum Bericht der Staatspolitischen Kommission des Ständerates vom 14. Mai 2018<sup>1</sup> betreffend die parlamentarische Initiative «Kündigung und Änderung von Staatsverträgen. Verteilung der Zuständigkeiten» nehmen wir nach Artikel 112 Absatz 3 des Parlamentsgesetzes vom 13. Dezember 2002 nachfolgend Stellung.

Wir versichern Sie, sehr geehrte Frau Ständeratspräsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

15. August 2018

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Alain Berset

Der Bundeskanzler: Walter Thurnherr

<sup>1</sup> BBl 2018 3471

## Stellungnahme

### 1 Ausgangslage

Die Staatspolitische Kommission des Ständerates hat am 25. August 2016 die parlamentarische Initiative 16.456 «Kündigung und Änderung von Staatsverträgen. Verteilung der Zuständigkeiten» (nachfolgend pa. Iv. 16.456) eingereicht. Die Staatspolitische Kommission des Nationalrates hat der Initiative am 17. November 2016 Folge gegeben. Zum Vorentwurf wurde vom 9. Januar bis zum 16. April 2018 eine Vernehmlassung durchgeführt. Am 14. Mai 2018 hat die Staatspolitische Kommission des Ständerates den Bericht betreffend die pa. Iv. 16.456<sup>2</sup> (nachfolgend Bericht) an den Ständerat überwiesen und gleichzeitig den Bundesrat zur Stellungnahme eingeladen.

Die Staatspolitische Kommission des Ständerates unterbreitet im Rahmen der pa. Iv. 16.456 einen Entwurf für ein Bundesgesetz über die Zuständigkeiten für den Abschluss, die Änderung und die Kündigung völkerrechtlicher Verträge (nachfolgend Gesetzesentwurf). Die pa. Iv. 16.456 zielt auf die Beantwortung der Frage, *wer* für die Änderung und die Kündigung von völkerrechtlichen Verträgen zuständig sein soll. Inskünftig soll die Kündigung von völkerrechtlichen Verträgen – anders als nach geltendem Recht – nicht mehr grundsätzlich in der Zuständigkeit des Bundesrates liegen. Die bisherige Auslegung von Artikel 184 Absatz 1 der Bundesverfassung<sup>3</sup> (BV), wonach der Bundesrat grundsätzlich eine selbstständige Kompetenz zur Kündigung von völkerrechtlichen Verträgen besitzt, soll aufgegeben werden. Der Initiativtext hält wörtlich fest: «Wenn die Bundesversammlung oder das Volk für die Genehmigung des Abschlusses eines Staatsvertrages zuständig sind, so sollen die Bundesversammlung oder das Volk auch für die Genehmigung der Kündigung zuständig sein. Es soll zudem geprüft werden, ob die Zuständigkeit für die Änderung eines Staatsvertrages analog der Zuständigkeit zum Abschluss des betreffenden Vertrages festgelegt werden soll.»

### 2 **Stellungnahme des Bundesrates: «Materieller Parallelismus» bei Kündigung und Änderung von völkerrechtlichen Verträgen**

Im Gesetzesentwurf wird der Parallelismus als Grundsatz aufgenommen und dahingehend ausdifferenziert, dass er sich nach *inhaltlichen* und nicht nach formalen Kriterien ausrichtet.<sup>4</sup> Massgebend für die Beantwortung der Frage, ob die Kündigung oder die Änderung eines völkerrechtlichen Vertrages durch die Bundesversammlung genehmigt und ob dieser Genehmigungsbeschluss dem Referendum unterstellt werden muss, soll der *Inhalt* der Änderung oder der Kündigung sein. Damit soll für die Beantwortung der Zuständigkeitsfrage bei der Änderung und der

<sup>2</sup> BBI 2018 3471

<sup>3</sup> SR 101

<sup>4</sup> BBI 2018 3471, hier 3472 und 3483 f.

Kündigung eines völkerrechtlichen Vertrages dasselbe Kriterium – die *Tragweite* – zur Anwendung kommen wie beim Abschluss des völkerrechtlichen Vertrages. Für die Frage, wer für die Änderung und die Kündigung von Staatsverträgen zuständig ist, soll mit anderen Worten nicht automatisch auf die Zuständigkeit für den Abschluss des (Grund-)Vertrages abgestellt werden, sondern die Zuständigkeitsfrage soll nach der Tragweite der *Änderung* oder der *Kündigung* (beziehungsweise gemäss der Tragweite des zu kündigenden Vertrages im Zeitpunkt der Kündigung) entschieden werden. Vor diesem Hintergrund kann von einem «materiellen Parallelismus» gesprochen werden. Der Grundsatz des materiellen Parallelismus gilt nicht für diejenigen Fälle, in denen der Bundesrat ermächtigt durch ein Bundesgesetz oder durch einen von der Bundesversammlung genehmigten völkerrechtlichen Vertrag einen völkerrechtlichen Vertrag selbstständig abschliesst, ändert oder kündigt. Hier umfasst die Ermächtigung zum Vertragsabschluss im Rahmen der Delegation auch die Ermächtigung zur Änderung und die Ermächtigung zur Kündigung des völkerrechtlichen Vertrages.

Die neue Regelung soll mit Blick auf die *Kündigung* dazu führen, dass ein völkerrechtlicher Vertrag, der von der Bundesversammlung genehmigt wurde und im Laufe der Zeit an Bedeutung verloren hat, obsolet oder durch nachfolgende Abkommen materiell aber nicht formell ersetzt wurde, aufgrund der geringen Tragweite der Kündigung – nach wie vor – vom Bundesrat selbstständig gekündigt werden kann. Die neue Regelung sieht also vor, dass der Bundesrat auch völkerrechtliche Verträge, die ursprünglich nicht von beschränkter Tragweite waren, selbstständig kündigen kann, sofern die Kündigung von beschränkter Tragweite ist. Umgekehrt sollen für völkerrechtliche Verträge, deren Abschluss von der Bundesversammlung nicht genehmigt wurde, die Zuständigkeit der Bundesversammlung für die Genehmigung der Kündigung und die diesbezüglichen Referendumsrechte gelten, sofern die Kündigung von nicht beschränkter Tragweite ist: Entscheidend für die Zuständigkeit für die Kündigung soll nicht die Zuständigkeit für den Abschluss des völkerrechtlichen Vertrages, sondern alleine die Tragweite der Kündigung sein.

Eine Änderung entspricht formell dem Abschluss eines völkerrechtlichen Vertrages. Die Zuständigkeit für die *Änderung* von völkerrechtlichen Verträgen beurteilt sich nach den Regeln der Zuständigkeit für den Abschluss von völkerrechtlichen Verträgen: Beurteilungsmassstab ist die Tragweite der Vertragsbestimmungen. Selbst wenn der Abschluss des Grundabkommens von der Bundesversammlung genehmigt wurde oder dem Referendum unterstand, können Änderungen von beschränkter Tragweite vom Bundesrat in Anwendung von Artikel 7a Absätze 2–4 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997<sup>5</sup> (RVOG) selbstständig vorgenommen werden. Die Änderungen werden dem Parlament im Rahmen des Staatsvertragsberichts bereits heute zur Kenntnis gebracht. Neu würden auch die Kündigungen von völkerrechtlichen Verträgen darin enthalten sein. Der «materielle Parallelismus», wie er im Rahmen der pa. Iv. 16.456 für die Zuständigkeitsfrage bei der Kündigung von völkerrechtlichen Verträgen angestrebt wird, ist für die Änderung von völkerrechtlichen Verträgen kein Novum, sondern entspricht geltendem Recht. Vor diesem Hintergrund bleibt Nachfolgendes festzuhalten:

<sup>5</sup> SR 172.010

Der Bundesrat begrüsst einen «materiellen Parallelismus» im oben beschriebenen Sinne sowohl bei der Änderung als auch bei der Kündigung von Staatsverträgen. Er spricht sich dafür aus, dass für die Kündigung von völkerrechtlichen Verträgen eine neue Zuständigkeitsregelung eingeführt und die Zuständigkeit für die Änderung von völkerrechtlichen Verträgen klarer kodifiziert wird. Der Bundesrat ist der Auffassung, dass für die Umsetzung der pa. Iv. 16.456 zusätzlich eine Verfassungsgrundlage erforderlich ist. Diese erfordert ihrerseits eine Konkretisierung auf Gesetzesstufe.

### **3 Ausführungen zum Gesetzesentwurf und zur Änderung der Bundesverfassung**

#### **3.1 Ausführungen zum Gesetzesentwurf**

Der Bundesrat begrüsst ausdrücklich eine neue Zuständigkeitsregelung für die Kündigung von völkerrechtlichen Verträgen nach dem Grundsatz des «materiellen Parallelismus» (s. Ziff. 2). Er ist der Ansicht, dass für die Umsetzung der pa. Iv. 16.456 zusätzlich eine Verfassungsgrundlage (s. Ziff. 3.2) erforderlich ist. Vor diesem Hintergrund nimmt der Bundesrat nachfolgend Stellung:

#### **Parlamentsgesetz vom 13. Dezember 2002<sup>6</sup> (ParlG)**

##### *Art. 152 Abs. 3<sup>ter</sup>*

Die geltende Bestimmung in Artikel 152 Absatz 3<sup>bis</sup> ParlG regelt, dass der Bundesrat auf die vorläufige Anwendung eines völkerrechtlichen Vertrages verzichtet, wenn sich die zuständigen Kommissionen beider Räte dagegen aussprechen. Die neue Regelung sieht demgegenüber vor, dass völkerrechtliche Verträge nicht vorläufig angewendet oder dringlich gekündigt werden dürfen, wenn die zuständigen Kommissionen beider Räte eine vorläufige Anwendung oder eine dringliche Kündigung ablehnen.

Der Bundesrat lehnt die Regelung aus folgenden Gründen ab:

- Was im Bericht als redaktionelle Korrektur ausgewiesen wird<sup>7</sup>, ist bei genauer Betrachtung eine materielle Neuerung gegenüber dem geltenden Recht. Neu wird eine eigentliche Beschlusskompetenz der Kommissionen verankert. Die vorläufige Anwendung (oder die dringliche Kündigung) eines völkerrechtlichen Vertrages wäre nicht mehr ein Entscheid des Bundesrates. Im Endeffekt käme dies einer Übertragung von Entscheidungsbefugnissen an die Kommissionen betreffend der Genehmigung von völkerrechtlichen Verträgen gleich. Nach geltendem Recht kann das Gesetz zwar einzelne Befugnisse an Kommissionen übertragen. Die Anwendung oder Kündigung von völkerrechtlichen Verträgen gehört indessen nicht zu den nach Artikel 153 Absatz 3 BV an Kommissionen übertragbaren Befugnissen.

<sup>6</sup> SR 171.10

<sup>7</sup> BBl 2018 3471, hier 3486

- Artikel 152 Absatz 3<sup>bis</sup> ParlG ist gleichzeitig mit Artikel 7b Absatz 1<sup>bis</sup> RVOG nach intensiven Debatten zwischen dem Ständerat und dem Nationalrat am 1. Mai 2015 in Kraft getreten. Beide Bestimmungen bilden Ausdruck eines hart errungenen Kompromisses. Dabei ist dem Bundesrat die Entscheidungskompetenz belassen und dem Parlament ein wichtiges Aufsichtsrecht zugesprochen worden. Es sollte nicht ohne Notwendigkeit – und damit auch nicht ohne entsprechenden Sachzusammenhang zur pa. Iv. 16.456 – von diesem Kompromiss abgewichen werden.

## **Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997<sup>8</sup>**

### *Art. 7a Abs. 1*

Artikel 7a Absatz 1 E-RVOG sieht vor, dass der Bundesrat völkerrechtliche Verträge selbstständig abschliessen, ändern oder kündigen kann, soweit er durch ein Bundesgesetz oder einen von der Bundesversammlung genehmigten völkerrechtlichen Vertrag dazu ermächtigt ist. Damit klar wird, dass in solchen Fällen die Ermächtigung zum Abschluss auch die Ermächtigung zur Kündigung und im Rahmen der Delegation auch die Ermächtigung zur Änderung umfasst, ohne dass dies in einem Spezialgesetz oder in einem von der Bundesversammlung genehmigten völkerrechtlichen Vertrag explizit festgehalten werden müsste, soll dies aus Gründen der Rechtssicherheit mit nachfolgender Ergänzung festgehalten werden: «Die Ermächtigung zum Abschluss umfasst auch die Ermächtigung zur Änderung und zur Kündigung des völkerrechtlichen Vertrages.»

### *Art. 7a Abs. 1<sup>bis</sup>*

Artikel 7a Absatz 1<sup>bis</sup> E-RVOG sieht vor, dass der *Bundesrat* einen völkerrechtlichen Vertrag *selbstständig kündigen* muss, wenn eine Verfassungsbestimmung die Kündigung eines völkerrechtlichen Vertrages verlangt. In einem solchen Fall soll das durch den Gesetzesentwurf vorgesehene Genehmigungsverfahren zur Kündigung des völkerrechtlichen Vertrags im Sinne einer Ausnahme nicht zur Anwendung gelangen. Bestimmt der Verfassungsgeber also, dass ein völkerrechtlicher Vertrag gekündigt werden muss, so sollen – unabhängig von der Tragweite der Kündigung – weder die Bundesversammlung noch das Volk (und die Stände) über die Kündigung befinden dürfen. Das würde sogar dann gelten, wenn der Bundesrat in der entsprechenden Verfassungsbestimmung nicht ausdrücklich erwähnt wäre.<sup>9</sup>

Der Bundesrat beantragt, diese Regelung aus den folgenden Gründen zu streichen:

- Sofern die Verfassungsbestimmung einen klaren Auftrag an den Bundesrat zur selbstständigen Kündigung eines bestimmten völkerrechtlichen Vertrages enthält, stellt sie direkt anwendbares Verfassungsrecht dar, das dem (untergeordneten) Gesetzesrecht vorgeht. Insoweit ist der vorgeschlagene Artikel 7a Absatz 1<sup>bis</sup> E-RVOG und die darin enthaltene Vorrangregel *nicht erforderlich*. Eine solche Regel wäre auch mit der beantragten Umsetzung

<sup>8</sup> SR 172.010

<sup>9</sup> BBl 2018 3471, hier 3486 f.

auf Verfassungsstufenicht erforderlich. Diesfalls würde der Verfassungsgeber seinen Willen, dem Bundesrat (abweichend vom Grundsatz) eine selbstständige Kündigungskompetenz einzuräumen, explizit zum Ausdruck bringen (*lex specialis*).

- Artikel 7a Absatz 1<sup>bis</sup> E-RVOG könnte sich als kontraproduktiv erweisen: Regelt man in Bezug auf eine bestimmte Verfassungsfrage (hier die Kündigung von völkerrechtlichen Verträgen) den Vorrang der Verfassung durch eine Regelung auf Gesetzesstufe, erweckt man dadurch den Eindruck einer weniger starken Geltung – und schwächt dadurch indirekt – all jene (direkt anwendbaren) Verfassungsbestimmungen mit klarem Auftrag an den Bundesrat, die keine Vorrangregel auf Gesetzesstufe vorsehen.

#### *Art. 7b Abs. 1<sup>bis</sup>*

Für diese Bestimmung gelten mit Blick auf die vorläufige Anwendung die gleichen Überlegungen, wie sie zu Artikel 152 Absatz 3<sup>ter</sup> E-ParlG ausgeführt werden (s. oben).

#### *Art. 7b<sup>bis</sup> Abs. 2*

Für diese Bestimmung gelten mit Blick auf die dringliche Kündigung *mutatis mutandis* die Überlegungen, wie sie zu Artikel 152 Absatz 3<sup>ter</sup> E-ParlG ausgeführt werden (s. oben).

#### *Art. 48a Abs. 1*

Soll die neue Formulierung regeln, dass nicht nur der Abschluss, sondern auch die Änderung und die Kündigung von völkerrechtlichen Verträgen durch den Bundesrat an ein Departement, an eine Gruppe oder an ein Bundesamt delegiert werden kann<sup>10</sup>, sollte der zweite Satz um die Möglichkeit der Delegation von Kündigungen von beschränkter Tragweite an eine Gruppe oder ein Bundesamt erweitert werden.

### **3.2 Ausführungen zur Änderung der Bundesverfassung**

Der Bundesrat ist der Auffassung, dass die Umsetzung des in der pa. Iv. 16.456 vorgebrachten Anliegens eine Verfassungsänderung erfordert. Auch die Ergebnisse aus der Vernehmlassung zeigen, dass die Frage der Umsetzungsstufe kein Randproblem darstellt, sondern als wichtig eingestuft wird. Der Ergebnisbericht weist aus, dass ein Sechstel der Vernehmlassungsteilnehmer eine Verfassungsänderung als zwingend erachtet. Ein weiterer Sechstel der Vernehmlassungsteilnehmer ist der Meinung, dass die Frage der Notwendigkeit einer Verfassungsänderung vertieft abgeklärt werden muss. Damit ist ein Drittel der Vernehmlassungsteilnehmer von

<sup>10</sup> BBl 2018 3471, hier 3488

einer Umsetzung der pa. Iv. 16.456 auf Gesetzesstufe nicht überzeugt oder lehnt sie ausdrücklich ab.

Die Änderung der Bundesverfassung selbst kann in bestehenden Bestimmungen vorgenommen werden und erfordert lediglich geringfügige Anpassungen in den Artikeln 140 Absatz 1 Buchstabe b, 141 Absatz 1 Buchstabe d, 166 Absatz 2 und 184 Absatz 2 BV (s. Ziff. 5).

### **3.2.1 Gründe für eine Verfassungsänderung**

#### **3.2.1.1 Materieller Gehalt von Regeln über die Kündigungszuständigkeit**

Die Frage, wer für den *Abschluss* von völkerrechtlichen Verträgen zuständig ist, hat nach geltendem Recht Verfassungsrang. Gleiches muss für die Frage gelten, wer für die *Kündigung* von völkerrechtlichen Verträgen zuständig ist. Nicht nur der Abschluss, sondern auch die Kündigung eines völkerrechtlichen Vertrages kann von grosser Bedeutung für die Schweiz und die Rechtsunterworfenen sein. Heute überwiegt die Auffassung, dass die Kündigung von völkerrechtlichen Verträgen nicht einfach die Wiedererlangung von Souveränität durch die Aufhebung von Pflichten bedeutet, sondern den Verlust von individuellen Rechten mit sich bringen kann. Wird ein völkerrechtlicher Vertrag, der Rechte und Pflichten von Personen begründet, gekündigt, hat dies eine unmittelbare Auswirkung auf die Rechtsstellung Einzelner. Werden solche wichtigen völkerrechtlichen Verträge und damit verbundene Rechtspositionen durch eine Kündigung berührt, bedarf die Kündigung derselben demokratischen Legitimation wie der Abschluss des entsprechenden völkerrechtlichen Vertrages.<sup>11</sup> Regeln über die Zuständigkeit für die Kündigung berühren gleichermaßen wie die Regeln über die Zuständigkeit für den Abschluss eines völkerrechtlichen Vertrages zentrale Fragen unseres politischen Systems: Vorschriften über die Zuständigkeit oberster Staatsorgane und ihr Verhältnis zueinander gehören typischerweise zum Bestand der staatlichen Grundordnung. Fragen dieser Bedeutung bedürfen einer Regelung in der Verfassung. Die Verfassung sollte die grundlegenden Zuständigkeiten der jeweiligen Staatsorgane auch aus Transparenzgründen *ausdrücklich* regeln.

#### **3.2.1.2 Wortlaut und Systematik**

Für die Auslegung von Verfassungsbestimmungen, die in Stil und Struktur ähnlich formuliert sind wie Gesetzesbestimmungen, weil sie eine bestimmte Technizität oder erhöhte Normdichte aufweisen müssen, ist zu beachten, dass diese grundsätzlich den gleichen methodischen Regeln folgt, wie sie für das Gesetzesrecht Anwendung finden. Gesetzesähnlich formuliert sind auch die von der neuen Regelung betroffenen Bestimmungen in den Artikeln 166 Absatz 2, 184 Absatz 2, 140 Absatz 1 Buchstabe b und 141 Absatz 1 BV. Anders als für stark konkretisierungsbe-

<sup>11</sup> So auch BBI 2018 3471, hier 3479 f.

dürftige Verfassungsnormen kommt der grammatikalischen Methode deshalb unter Beachtung des geltenden Methodenpluralismus grundsätzlich die gleiche Funktion zu wie im Gesetzesrecht: Wortlaut und Grammatik bilden Ausgangspunkt jeder Auslegung und vom klaren Wortlaut ist nur dann abzuweichen, wenn hierfür triftige Gründe vorliegen.

Gemäss bisheriger grossmehrheitlicher Lehre hat der Bundesrat nach Artikel 184 Absatz 1 BV die Kündigungskompetenz. Artikel 184 Absatz 1 BV überträgt dem Bundesrat – unter Wahrung der Mitwirkungsrechte der Bundesversammlung – die Besorgung der auswärtigen Angelegenheiten. Das entspricht der verfassungsrechtlichen Konzeption, wonach dem Bundesrat die Leitungsfunktion im Bereich der Aussenpolitik zukommt. Der Bundesrat ist zuständig für die Pflege der internationalen Beziehungen und vertritt die Schweiz nach aussen. Demnach ist er zur Vornahme völkerrechtlicher Akte berufen; dazu gehören unter anderem Aushandlung, Unterzeichnung, Ratifikation, Kündigung und Suspendierung völkerrechtlicher Verträge. So wie sich der Bundesrat für die Aufnahme von Vertragsverhandlungen und für die Unterzeichnung entscheiden kann, so kann er gemäss dieser Lehre auch entsprechende Verzichtentscheide fällen. Weil also der Bundesrat entscheiden kann, ob überhaupt ein Vertragsverhältnis angestrebt werden soll, soll der Bundesrat auch über die Beendigung des Vertragsverhältnisses beschliessen können. Einer Kündigung kommt nicht nur rechtliche, sondern auch politische Bedeutung zu. Auch aus dem Umstand, dass verfassungsrechtlich für die Kündigung von völkerrechtlichen Verträgen weder ein Referendum noch ein Genehmigungsbeschluss der Bundesversammlung vorgesehen ist, wird nach geltendem Recht eine Zuständigkeit des Bundesrates zur Kündigung von völkerrechtlichen Verträgen abgeleitet.

Teilt man diese Rechtsmeinung nicht, ergibt sich aus dem Verfassungstext umgekehrt allerdings keine andere Zuständigkeitsregelung für die Kündigung von völkerrechtlichen Verträgen. Aus dem Wortlaut der einschlägigen Verfassungsbestimmungen lässt sich nicht ableiten, dass die Kündigung von völkerrechtlichen Verträgen eine Genehmigung der Bundesversammlung erfordert oder diesbezügliche Referendumsrechte erzeugt: Die Artikel 166 Absatz 2, 184 Absatz 2, 140 Absatz 1 Buchstabe b und 141 Absatz 1 Buchstabe d BV sprechen nur von den Zuständigkeiten beim *Abschluss* von völkerrechtlichen Verträgen. Zuständigkeiten bei der *Kündigung* von völkerrechtlichen Verträgen sind in der Bundesverfassung hingegen *nicht* ausdrücklich vorgesehen. In der neueren Lehre wird allerdings teilweise geltend gemacht, aus dem System der Verfassungszuständigkeiten ergebe sich schon nach geltendem Recht die Notwendigkeit einer verstärkten Mitwirkung des Parlaments auch bei Auflösung von Vertragsverhältnissen. Teilweise wird die Genehmigung des Parlaments für besonders wichtige Verträge gefordert,<sup>12</sup> teilweise wird davon ausgegangen, dass schon heute von einem Parallelismus zwischen Genehmigung und Ermächtigung zur Kündigung ausgegangen werden müsse.<sup>13</sup>

<sup>12</sup> Giovanni Biaggini, BV Kommentar. Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Aufl., Zürich 2017, Art. 166, Rz. 15; Astrid Epiney, Basler Kommentar zu Art. 166 BV, Basel 2015, Rz. 15.

<sup>13</sup> Jörg Künzli, Basler Kommentar zu Art. 184 BV, Basel 2015, Rz. 27; Nina Blum/Vera Naegeli/Anne Peters, Die verfassungsmässigen Beteiligungsrechte der Bundesversammlung und des Stimmvolkes an der Kündigung völkerrechtlicher Verträge, ZBI 2013, S. 541 f., 543.

Die Zuständigkeitsregeln für die Kündigung von völkerrechtlichen Verträgen stehen in einem engen Sachzusammenhang zur Frage der Abschlusszuständigkeit. Aus Sicht des Bundesrates soll die Bundesverfassung der Systematik der Regelungen bei Abschluss und Kündigung von völkerrechtlichen Verträgen betreffend Thema (Art. 166 Abs. 2, 184 Abs. 2, 140 Abs. 1 Bst. b und 141 Abs. 1 Bst. d) und Normstufe (Verfassung) Rechnung tragen. Auch mit Blick auf den Stufenbau der Rechtsordnung ist es erforderlich, Regeln zur Kündigung von völkerrechtlichen Verträgen auf derselben Hierarchiestufe zu verankern wie jene zum Abschluss von völkerrechtlichen Verträgen. Die Änderung der selbstständigen Kündigungskompetenz des Bundesrates ist deshalb auf derselben Normstufe wiederzugeben, auf der diese grundsätzliche Kompetenz seit langer Zeit gründet.

### 3.2.1.3 Neuerung: Kompetenzverschiebung

Die pa. Iv. 16.456 zielt gegenüber der heutigen Praxis auf eine Kompetenzverschiebung vom Bundesrat zur Bundesversammlung. Die zuvor erwähnte langjährige Auslegung von Artikel 184 Absatz 1 BV, wonach der Bundesrat grundsätzlich zur Kündigung von völkerrechtlichen Verträgen zuständig sei, soll aufgegeben werden. Dieser Vorgang ist auch aus Gründen der Rechtssicherheit verfassungsrechtlich auszuweisen, indem der Verfassungstext diese *neue Regelung* explizit zum Ausdruck bringt. An dieser Einschätzung vermag auch der Umstand, dass die bisherige selbstständige Kündigungskompetenz des Bundesrates nur sehr selten zur Anwendung gelangte, nichts zu ändern; rechtsrelevant ist vielmehr, dass diese Auslegung, soweit bekannt, über lange Zeit auch vom Parlament mitgetragen worden ist.

### 3.2.1.4 Ausbau der Volksrechte

Die pa. Iv. 16.456 zielt auf die Stärkung der innerstaatlichen demokratischen Legitimation des Völkerrechts und damit einhergehend auf den Ausbau der Volksrechte: Der parlamentarische Genehmigungsbeschluss zur Kündigung soll je nach deren Tragweite der Zustimmung des Volkes im Rahmen des fakultativen Referendums oder gar der Zustimmung von Volk und Ständen im Rahmen des obligatorischen Referendums unterstellt werden.

Der Geltungsbereich von Volksrechten muss klar und direkt aus der Verfassung herausgelesen werden können. Die Bestimmungen über die Genehmigung des Abschlusses von völkerrechtlichen Verträgen durch das Volk (und beim obligatorischen Referendum auch durch die Stände) sind denn auch zu Recht sehr präzise formuliert und weisen geringe semantische Spielräume auf. Gleiches muss für die Bestimmungen betreffend die Kündigung von völkerrechtlichen Verträgen gelten. Die Transparenz über den Geltungsbereich von Volksrechten ist in einer Demokratie von besonderer Bedeutung. Sollen nicht nur Rechtskundige durch Auslegung, sondern alle Bürgerinnen und Bürger ihre politischen Rechte direkt aus der Verfassung herauslesen und für sich in Anspruch nehmen können, müssen sie in der Verfassung ausdrücklich und hinreichend klar geregelt werden. Eine entsprechende Regelung ihrer Referendumsrechte betreffend Kündigung von völkerrechtlichen Verträgen

sollen die Stimmberechtigten dort finden, wo sie sie in erster Linie vermuten dürfen: am gleichen Ort, wo die Referendumsrechte betreffend Abschluss von völkerrechtlichen Verträgen geregelt sind.

Eine Verankerung auf Verfassungsstufe bringt explizit zum Ausdruck, dass die Rechte der Bürgerinnen und Bürger zur Ausübung der direkten Demokratie betreffend Kündigung von völkerrechtlichen Verträgen gleichermaßen verfassungswürdig sind wie ihre Rechte betreffend deren Abschluss.

### 3.2.1.5 Argumente aus dem Bericht der SPK-S

Die von der Staatspolitischen Kommission des Ständerates vorgebrachten und nachstehend aufgenommenen *Argumente gegen eine Verfassungsänderung* stehen einer Verfassungsänderung nicht entgegen.

- Aus der damaligen Ablehnung der verfassungsunmittelbaren Kompetenz des Bundesrates zum Abschluss von völkerrechtlichen Verträgen anlässlich der Beratungen zur Bundesverfassung vom 18. April 1999 kann nichts abgeleitet werden, das gegen die verfassungsrechtliche Verankerung der neuen Regelung spricht.
- Der «materielle Parallelismus», wie er durch die Umsetzung des Anliegens der pa. Iv. 16.456 angestrebt wird, ist – zu Recht – ein politisches Desiderat, aber keine rechtliche Realität. Insofern ergibt sich die angestrebte Lösung nicht aus dem geltenden Recht, sondern bedarf der rechtlichen Umsetzung.
- Ausserdem sei festgestellt, dass die Begründung, wonach eine Verfassungsänderung nicht notwendig sei, weil der Grundsatz des *actus contrarius* den Parallelismus vorsehe, nicht greift. Der Grundsatz des *actus contrarius* bedeutet, dass sich die Zuständigkeit zur Änderung und Aufhebung von Recht nach der Zuständigkeit der Begründung dieses Rechts richtet. Zwar ist die Geltung des *actus contrarius*-Grundsatzes für das Landesrecht unbestritten verwirklicht. Deshalb ist es auch selbstverständlich, dass Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe a BV nur so ausgelegt werden kann, dass neben dem Erlass auch die Änderung und Aufhebung von Bundesgesetzen dem fakultativen Referendum unterstehen. Im Bereich der völkerrechtlichen Verträge hingegen ist der Grundsatz des *actus contrarius* bis heute nicht verwirklicht, sondern soll – in der Ausdifferenzierung des «materiellen Parallelismus» – gerade im Rahmen der pa. Iv. 16.456 umgesetzt werden. In dieser Neuerung liegt die eigentliche Berechtigung der pa. Iv. 16.456.

### 3.2.2 Ausführungen zur Verfassungsänderung

Die Referendumpflicht völkerrechtlicher Verträge ist heute verfassungsrechtlich klar verankert in Artikel 140 Absatz 1 Buchstabe b BV (obligatorisches Referendum für den Beitritt zu Organisationen für kollektive Sicherheit oder zu supranationalen Gemeinschaften) und in Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d BV (fakultatives Referendum für den Beitritt zu Organisationen für kollektive Sicherheit oder zu supranationalen Gemeinschaften).

rendum für völkerrechtliche Verträge, die: 1. unbefristet und unkündbar sind, 2. den Beitritt zu einer internationalen Organisation vorsehen, 3. wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthalten oder deren Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen erfordert). Hingegen ist die Referendumpflicht für einen Genehmigungsbeschluss der Bundesversammlung zur Kündigung eines völkerrechtlichen Vertrages heute verfassungsrechtlich jedenfalls nicht explizit vorgesehen: Dem obligatorischen Referendum untersteht bislang nur der *Beitritt*, nicht aber der Austritt aus einer Organisation für kollektive Sicherheit oder aus einer supranationalen Gemeinschaft und dem fakultativen Referendum untersteht nur die Genehmigung *des Abschlusses*, nicht der Kündigung der in Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d BV aufgelisteten völkerrechtlichen Verträge.

Vor diesem Hintergrund würde mit den Änderungen (s. Ziffer 5) in Artikel 140 Absatz 1 Buchstabe b BV für das obligatorische Referendum und in Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d BV für das fakultative Referendum eine – bislang nicht bestehende – Verfassungsgrundlage betreffend Kündigung von völkerrechtlichen Verträgen geschaffen.

Mit der Änderung in Artikel 166 Absatz 2 BV würde eine Verfassungsgrundlage für die Genehmigungskompetenz der Bundesversammlung für die Kündigung von völkerrechtlichen Verträgen geschaffen.

Zur Klärung und zum besseren Verständnis wird empfohlen, auch Artikel 184 Absatz 2 BV dahingehend zu modifizieren, dass die gegen aussen gerichteten Handlungen des Bundesrates beim Abschluss (Unterzeichnung und Ratifikation) mit jenen bei der Kündigung von völkerrechtlichen Verträgen (Kündigung) ergänzt werden. Zusätzlich empfiehlt es sich, mittels Verweis auf Artikel 166 Absatz 2 BV klarzustellen, in welchen Fällen der Bundesrat völkerrechtliche Verträge der Bundesversammlung zur Genehmigung unterbreitet.

#### 4 **Fazit**

Der Bundesrat begrüsst eine neue Zuständigkeitsregelung für die Kündigung und Änderung von völkerrechtlichen Verträgen nach dem Grundsatz des «materiellen Parallelismus» (s. Ziff. 2). Er spricht sich dafür aus, dass für die Kündigung von völkerrechtlichen Verträgen eine neue Zuständigkeitsregelung eingeführt und die Zuständigkeit für die Änderung von völkerrechtlichen Verträgen klarer kodifiziert wird. Da die neue Regelung eine langjährige Verfassungspraxis ändert, ist der Bundesrat der Auffassung, dass für die Umsetzung der pa. Iv. 16.456 aus Gründen der Rechtsklarheit und der Rechtssicherheit eine Verfassungsgrundlage sowie eine Konkretisierung auf Gesetzesstufe erforderlich sind.

## 5 **Anträge des Bundesrates zur Umsetzung des Anliegens auf Verfassungsstufe**

Der Bundesrat stellt im Sinne der vorstehenden Überlegungen Antrag auf nachfolgende Änderungen der BV:

*Art. 140 Abs. 1 Bst. b (Obligatorisches Referendum)*

<sup>1</sup> Volk und Ständen werden zur Abstimmung unterbreitet:

- b. der Beitritt zu und der Austritt aus Organisationen für kollektive Sicherheit oder supranationalen Gemeinschaften;

*Art. 141 Abs. 1 Bst. d (Fakultatives Referendum)*

<sup>1</sup> Verlangen es 50 000 Stimmberechtigte oder acht Kantone innerhalb von 100 Tagen seit der amtlichen Veröffentlichung des Erlasses, so werden dem Volk zur Abstimmung vorgelegt:

- d. der Abschluss und die Kündigung von völkerrechtlichen Verträgen, die:

*Art. 166 Abs. 2 (Beziehungen zum Ausland und völkerrechtliche Verträge)*

<sup>2</sup> Sie genehmigt den Abschluss und die Kündigung von völkerrechtlichen Verträgen; ausgenommen sind die Verträge, für deren Abschluss oder Kündigung aufgrund von Gesetz oder völkerrechtlichem Vertrag der Bundesrat zuständig ist.

*Art. 184 Abs. 2 (Beziehungen zum Ausland)*

<sup>2</sup> Er unterzeichnet die Verträge, ratifiziert und kündigt sie. Er unterbreitet Abschluss und Kündigung von Verträgen in den Fällen nach Artikel 166 Absatz 2 der Bundesversammlung zur Genehmigung.

## 6 **Anträge des Bundesrates zur Umsetzung des Anliegens auf Gesetzesstufe**

Der Bundesrat stellt darüber hinaus Antrag auf folgende Gesetzesänderungen:

### **Parlamentsgesetz vom 13. Dezember 2002<sup>14</sup>**

*Art. 152 Abs. 3<sup>ter</sup>*

<sup>3<sup>ter</sup></sup> Sprechen sich die zuständigen Kommissionen beider Räte gegen die vorläufige Anwendung oder die dringliche Kündigung aus, so verzichtet der Bundesrat darauf.

<sup>14</sup> SR 171.10

---

**Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997<sup>15</sup>***Art. 7a Abs. 1 und 1<sup>bis</sup>*

<sup>1</sup> Der Bundesrat kann völkerrechtliche Verträge selbstständig abschliessen, ändern oder kündigen, soweit er durch ein Bundesgesetz oder einen von der Bundesversammlung genehmigten völkerrechtlichen Vertrag dazu ermächtigt ist. Die Ermächtigung zum Abschluss umfasst auch die Ermächtigung zur Änderung und zur Kündigung des völkerrechtlichen Vertrages.

<sup>1bis</sup> *Streichen*

*Art. 7b Abs. 1<sup>bis</sup>*

*Streichen*

*Art. 7b<sup>bis</sup> Abs. 2*

<sup>2</sup> Er verzichtet auf die dringliche Kündigung, wenn die zuständigen Kommissionen beider Räte sich dagegen aussprechen.

*Art. 48a Abs. 1*

<sup>1</sup> Der Bundesrat kann die Zuständigkeit zum Abschluss, zur Änderung und zur Kündigung völkerrechtlicher Verträge an ein Departement delegieren. Bei Verträgen von beschränkter Tragweite oder bei Änderungen oder Kündigungen von beschränkter Tragweite von Verträgen kann er diese Zuständigkeit auch an eine Gruppe oder an ein Bundesamt delegieren.

