

12.069

## **Botschaft**

### **zum Bundesgesetz über die Kompetenz zum Abschluss völkerrechtlicher Verträge von beschränkter Tragweite und über die vorläufige Anwendung völkerrechtlicher Verträge (Änderung des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes und des Parlamentsgesetzes)**

vom 4. Juli 2012

---

Sehr geehrter Herr Nationalratspräsident  
Sehr geehrter Herr Ständeratspräsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit dieser Botschaft unterbreiten wir Ihnen den Entwurf zum Bundesgesetz über die Kompetenz zum Abschluss völkerrechtlicher Verträge von beschränkter Tragweite und über die vorläufige Anwendung völkerrechtlicher Verträge (Änderung des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes und des Parlamentsgesetzes) mit dem Antrag auf Zustimmung.

Gleichzeitig beantragen wir Ihnen, die folgenden parlamentarischen Vorstösse abzuschreiben:

- |      |   |         |  |
|------|---|---------|--|
| 2010 | M | 10.3354 | Rechtsgrundlage für den Abschluss völkerrechtlicher Verträge durch den Bundesrat (S 9.6.10. Aussenpolitische Kommission SR 10.038; N 17.12.10)           |
| 2010 | M | 10.3366 | Rechtsgrundlage für den Abschluss völkerrechtlicher Verträge durch den Bundesrat (N 7.6.10, Kommission für Wirtschaft und Abgaben NR 10.050; S 16.12.10) |

Wir versichern Sie, sehr geehrter Herr Nationalratspräsident, sehr geehrter Herr Ständeratspräsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

4. Juli 2012

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Die Bundespräsidentin: Eveline Widmer-Schlumpf

Die Bundeskanzlerin: Corina Casanova

---

## Übersicht

**Die Voraussetzungen, unter denen der Bundesrat völkerrechtliche Verträge selbstständig abschliessen kann, sollen präzisiert und ergänzt werden. Zudem soll die Stellungnahme der zuständigen parlamentarischen Kommissionen zur vorläufigen Anwendung völkerrechtlicher Verträge unter bestimmten Bedingungen verpflichtende Wirkung haben. So verlangen es zwei Motionen. Dazu sollen das Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz und das Parlamentsgesetz geändert werden.**

Voraussetzungen für den selbstständigen Abschluss völkerrechtlicher Verträge durch den Bundesrat: Zur Präzisierung und Ergänzung der Voraussetzungen werden verschiedene Anpassungen in Artikel 7a Absatz 2 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes (RVOG) vorgesehen. Dieser überträgt dem Bundesrat die Kompetenz zum selbstständigen Abschluss völkerrechtlicher Verträge. So sollen bei der Kategorie der sogenannten Vollzugsabkommen (Art. 7a Abs. 2 Bst. b RVOG) Präzisierungen vorgenommen werden, und eine der Kategorien (Gegenstände, die in den Zuständigkeitsbereich des Bundesrates fallen und für die eine Regelung in Form eines völkerrechtlichen Vertrags vorgesehen ist, Art. 7a Abs. 2 Bst. c RVOG) wird vollständig gestrichen. Zudem wird bei der Kategorie von Staatsverträgen, die sich an die Behörden richten und vorwiegend technisch-administrative Fragen regeln (Art. 7a Abs. 2 Bst. d) eine Beschränkung vorgenommen sowie das Kriterium der bedeutenden finanziellen Aufwendungen herausgelöst und in einem zusätzlichen Absatz zu einer eigenständigen Voraussetzung ausgebaut. In diesem neuen Absatz 4 werden Kriterien aufgelistet, wann ein völkerrechtlicher Vertrag nicht als Vertrag von beschränkter Tragweite qualifiziert werden kann. So gelten namentlich nicht als solche Verträge jene, die die Bedingungen für die Anwendung des fakultativen Staatsvertragsreferendums erfüllen, und jene, die Bestimmungen enthalten über Gegenstände, deren Regelung in die alleinige Zuständigkeit der Kantone fällt. Zudem wird konkretisiert, ab welcher Limite ein völkerrechtlicher Vertrag bedeutende finanzielle Aufwendungen verursacht und somit nicht mehr als Vertrag von beschränkter Tragweite qualifiziert werden kann.

Vorläufige Anwendung völkerrechtlicher Verträge nur mit Zustimmung der zuständigen Kommissionen des Parlaments: Zur Umsetzung der zweiten Massnahme schlägt der Bundesrat eine Änderung des Parlamentsgesetzes und des RVOG vor. Sprechen sich mindestens zwei Drittel der Mitglieder jeder der beiden zuständigen Kommissionen gegen die vorläufige Anwendung eines Staatsvertrages aus, so hat der Bundesrat darauf zu verzichten.

# Inhaltsverzeichnis

<b>Übersicht</b>	<b>7466</b>
<b>1 Grundzüge der Vorlage</b>	<b>7469</b>
1.1 Ausgangslage	7469
1.1.1 Die Motionen	7469
1.1.2 Umstrittene Präzedenzfälle	7470
1.1.3 Heutige Rechtslage	7472
Kompetenzen des Bundesrates und der Bundesversammlung beim Abschluss völkerrechtlicher Verträge	7472
Vorläufige Anwendung völkerrechtlicher Verträge	7477
1.1.4 Zusammenhang mit anderen parlamentarischen Vorstössen	7480
1.2 Beantragte Änderungen	7480
1.2.1 Verträge von beschränkter Tragweite	7480
1.2.2 Vorläufige Anwendung	7481
1.3 Begründung und Bewertung der vorgeschlagenen Lösung	7482
1.3.1 Verträge von beschränkter Tragweite	7482
1.3.2 Vorläufige Anwendung	7483
1.4 Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens	7484
1.4.1 Einleitung	7484
1.4.2 Abschluss völkerrechtlicher Verträge von beschränkter Tragweite (Änderung von Art. 7a RVOG)	7485
1.4.3 Vorläufige Anwendung (Änderung der Art. 152 ParlG und 7b RVOG)	7485
1.5 Rechtsvergleichung	7485
1.5.1 Deutschland	7485
1.5.2 Frankreich	7486
1.5.3 Italien	7486
1.5.4 Niederlande	7486
1.5.5 Vereinigte Staaten	7487
1.5.6 Fazit	7488
1.6 Erledigung parlamentarischer Vorstösse	7488
<b>2 Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln</b>	<b>7489</b>
<b>3 Auswirkungen</b>	<b>7498</b>
3.1 Auswirkungen auf den Bund	7498
3.2 Auswirkungen auf die Kantone und auf die Volkswirtschaft	7498
<b>4 Verhältnis zur Legislaturplanung</b>	<b>7498</b>
<b>5 Rechtliche Aspekte</b>	<b>7498</b>
5.1 Verfassungsmässigkeit	7498
5.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz	7499
5.3 Erlassform	7499

**Bundesgesetz über die Kompetenz zum Abschluss  
völkerrechtlicher Verträge von beschränkter Tragweite und  
über die vorläufige Anwendung völkerrechtlicher Verträge  
(Änderung des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes  
und des Parlamentsgesetzes) (Entwurf)**

**7501**

# Botschaft

## 1 Grundzüge der Vorlage

### 1.1 Ausgangslage

#### 1.1.1 Die Motionen

Am 27. Mai 2010 reichte die Aussenpolitische Kommission des Ständerates (APK-S) eine Motion (10.3354) mit folgendem Wortlaut ein:

*«Der Bundesrat wird beauftragt, die gesetzlichen Grundlagen so anzupassen, dass er völkerrechtliche Verträge nur selbstständig abschliessen kann, soweit er durch ein Bundesgesetz oder einen von der Bundesversammlung genehmigten völkerrechtlichen Vertrag dazu ermächtigt ist. Für Verträge mit beschränkter Bedeutung, die der Bundesrat weiterhin in eigener Kompetenz genehmigen soll, hat er im RVOG eine Liste der betroffenen Bereiche vorzuschlagen. Eine vorläufige Anwendung solcher zukünftiger Verträge bedarf der Zustimmung der vorberatenden Parlamentskommissionen.*

Mit der folgenden Präzisierung beantragte der Bundesrat die Annahme der Motion:

*«In Bezug auf die beantragte Massnahme betreffend die vorläufige Anwendung von Staatsverträgen sieht der Bundesrat keinen Grund, diese für jene Verträge zu treffen, die er selbstständig abschliessen kann. Eine vorläufige Anwendung solcher Verträge unter Vorbehalt der Genehmigung des Parlamentes ist nicht erforderlich, da der Bundesrat den Staatsvertrag in eigener Kompetenz unterzeichnen und über seine Inkraftsetzung für die Schweiz entscheiden kann.»*

Diese Motion wurde vom Ständerat in der Sommersession 2010 und vom Nationalrat in der Wintersession 2010 angenommen.

Am 2. Juni 2010 reichte die Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrates (WAK-N) eine ähnliche Motion (10.3366) mit folgendem Wortlaut ein:

*«Der Bundesrat wird beauftragt, die gesetzlichen Grundlagen so anzupassen, dass er völkerrechtliche Verträge nur selbstständig abschliessen kann, soweit er durch ein Bundesgesetz oder einen von der Bundesversammlung genehmigten völkerrechtlichen Vertrag dazu ermächtigt ist. Für Verträge mit beschränkter Bedeutung, die der Bundesrat weiterhin in eigener Kompetenz genehmigen soll, hat er im Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz Anpassungen vorzuschlagen wie z.B. eine Liste der betroffenen Bereiche. Dabei gilt es insbesondere zu verhindern, dass sich eine analoge Situation wie beim UBS-Amtshilfeabkommen mit den USA wiederholen kann, bei welcher das Parlament einen vom Bundesrat abgeschlossenen Vertrag im Nachhinein genehmigen muss.*

*Eine vorläufige Anwendung von Verträgen bedarf der Zustimmung der vorberatenden Parlamentskommissionen beider Räte.*

Der Bundesrat beantragte die Annahme der Motion. Sie wurde vom Nationalrat in der Sommersession 2010 und vom Ständerat in der Wintersession 2010 angenommen.

Diese Motionen verlangen Massnahmen in zwei Bereichen: beim selbstständigen Abschluss völkerrechtlicher Verträge durch den Bundesrat und bei der vorläufigen Anwendung völkerrechtlicher Verträge.

Diese beiden Bereiche werden durch die Artikel 7a und 7b des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997<sup>1</sup> (RVOG) beziehungsweise durch Artikel 152 des Parlamentsgesetzes vom 13. Dezember 2002<sup>2</sup> (ParlG) geregelt.

In Bezug auf den selbstständigen Abschluss völkerrechtlicher Verträge durch den Bundesrat verlangen die Motionen eine Anpassung der massgebenden gesetzlichen Grundlagen, sodass der Bundesrat völkerrechtliche Verträge nur auf der Grundlage einer Ermächtigung abschliessen kann, die in einem Bundesgesetz oder einem von der Bundesversammlung genehmigten völkerrechtlichen Vertrag festgelegt ist. Wie der Bundesrat in seiner Antwort auf die Motionen festgehalten hat, entspricht diese Forderung dem derzeit geltenden Recht; es müssen daher keine Massnahmen ergriffen werden. Artikel 166 Absatz 2 der Bundesverfassung<sup>3</sup> (BV) und Artikel 7a Absatz 1 RVOG sehen bereits jetzt vor, dass der Bundesrat völkerrechtliche Verträge nur selbstständig abschliessen kann, soweit er durch ein Bundesgesetz oder einen von der Bundesversammlung genehmigten völkerrechtlichen Vertrag dazu ermächtigt ist. Die Motionen verlangen zudem eine Präzisierung der in Artikel 7a Absatz 2 RVOG festgehaltenen Kompetenz des Bundesrates zum selbstständigen Abschluss völkerrechtlicher Verträge von beschränkter Tragweite, indem beispielsweise die betreffenden Bereiche aufgelistet werden. Gemäss der Motion 10.3366 der WAK-N soll insbesondere verhindert werden, dass das Parlament nochmals einen vom Bundesrat abgeschlossenen Staatsvertrag im Nachhinein genehmigen muss, wie dies beim UBS-Amtshilfeabkommen mit den Vereinigten Staaten der Fall war.

Bezüglich der vorläufigen Anwendung völkerrechtlicher Verträge verlangen die Motionen eine Änderung der massgebenden gesetzlichen Grundlagen (ParlG), sodass die vorläufige Anwendung völkerrechtlicher Verträge nur noch mit Zustimmung der nach Artikel 152 Absatz 3<sup>bis</sup> ParlG für die vorgängige Prüfung zuständigen parlamentarischen Kommission möglich ist.

## 1.1.2 Umstrittene Präzedenzfälle

Da eine der Motionen ausdrücklich Bezug auf den Fall UBS nimmt, werden im Folgenden dessen wichtigste Elemente nochmals aufgeführt. Ausserdem wird auf ein anderes Abkommen eingegangen, dessen Abschluss und vorläufige Anwendung Kontroversen ausgelöst hat.

### Der UBS-Fall

Am 19. August 2009 schloss der Bundesrat ein Abkommen mit den Vereinigten Staaten über ein Amtshilfesuch des *Internal Revenue Service (IRS)* betreffend die UBS AG ab<sup>4</sup>. Gemäss diesem Abkommen verpflichtete sich die Schweiz, ein Amtshilfesuchen der Vereinigten Staaten im Fall von rund 4450 UBS-Kundinnen und

<sup>1</sup> SR 172.010

<sup>2</sup> SR 171.10

<sup>3</sup> SR 101

<sup>4</sup> AS 2009 5669

-Kunden zu behandeln. Im Gegenzug wurde das zivilrechtliche *John-Doe-Summons*-Verfahren zurückgezogen, das der IRS vor amerikanischen Gerichten eingeleitet hatte, um die UBS AG zu zwingen, der US-amerikanischen Steuerbehörde die Daten von rund 52 000 Kontoinhaberinnen und -inhabern herauszugeben. Das Abkommen vom 19. August 2009 war darauf ausgerichtet, das unilaterale Informationsbegehren des IRS auf die im Doppelbesteuerungsabkommen vom 2. Oktober 1996<sup>5</sup> mit den Vereinigten Staaten (DBA-USA) vorgesehene Amtshilfe zurückzuführen, um einen potenziellen Souveränitätskonflikt zu verhindern.

Dieses Abkommen hatte der Bundesrat auf der Grundlage von Artikel 7a Absatz 2 Buchstaben b und c RVOG in Verbindung mit Artikel 25 DBA-USA selbstständig abgeschlossen. Der Bundesrat stellte sich auf den Standpunkt, der Inhalt des Abkommens vom 19. August 2009 bewege sich im Rahmen des DBA-USA und beschränke sich darauf, dieses zu präzisieren<sup>6</sup>.

In einem Urteil vom 21. Januar 2010 stufte jedoch das Bundesverwaltungsgericht (BVGer) das Abkommen vom 19. August 2009 als Verständigungsvereinbarung ein, die keine Änderung des DBA-USA zur Folge haben könne<sup>7</sup>. Das DBA-USA beschränkt die Gewährung von Amtshilfe auf Fälle von «Steuerbetrug und dergleichen», worin nach Einschätzung des BVGer fortgesetzte, schwere Steuerhinterziehung im Gegensatz zu dem, was im Abkommen von 2009 vorgesehen ist, nicht enthalten sein kann. Dieses Urteil hatte zur Folge, dass im Fall von fortgesetzter, schwerer Steuerhinterziehung keine Amtshilfe geleistet werden konnte.

Im Anschluss an dieses Urteil des BVGer wurde am 31. März 2010 ein Protokoll zwischen der Schweiz und den USA unterzeichnet, mit dem das Abkommen vom 19. August 2009 abgeändert wurde. Das Protokoll sieht verschiedene Anpassungen formeller Art vor, mit denen die Rechtsnatur des revidierten Abkommens vom 19. August 2009 klargestellt werden konnte. Dieses Protokoll liefert eine authentische Interpretation des Begriffs «Steuerbetrug und dergleichen» und schliesst darin die fortgesetzte, schwere Steuerhinterziehung ein. Das Protokoll wurde gemäss Artikel 166 Absatz 2 BV der Bundesversammlung zur Genehmigung vorgelegt<sup>8</sup>.

Damit die Schweiz die im Abkommen vom 19. August 2009 eingegangenen völkerrechtlichen Verpflichtungen einhalten konnte, entschied der Bundesrat entsprechend seiner Ermächtigung in Artikel 7b RVOG, das Protokoll nach dessen Unterzeichnung, d.h. ab dem 31. März 2010, trotz einer ablehnenden Stellungnahme der beiden zuständigen parlamentarischen Kommissionen (APK-SR und WAK-NR), die gemäss Artikel 152 Absatz 3<sup>bis</sup> ParlG konsultiert worden waren, vorläufig anzuwenden. Der Bundesrat begründete seinen Entscheid mit der Notwendigkeit, wichtige Interessen der Schweiz zu wahren, und mit der besonderen Dringlichkeit der Situation<sup>9</sup>.

Das angepasste Abkommen mit den Vereinigten Staaten wurde schliesslich von der Bundesversammlung am 17. Juni 2010 genehmigt<sup>10</sup>.

5 SR **0.672.933.61**

6 BBI **2010** 2999

7 BVGE 2010/7

8 AS **2010** 1459

9 BBI **2010** 2988 f.

10 Für den konsolidierten Text des Abkommens siehe SR **0.672.933.612**.

## Luftverkehrsabkommen mit Deutschland

Der Vertrag zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Bundesrepublik Deutschland «über die Durchführung der Flugverkehrskontrolle durch die Schweizerische Eidgenossenschaft über deutschem Hoheitsgebiet und über Auswirkungen des Betriebes des Flughafens Zürich auf das Hoheitsgebiet der Bundesrepublik Deutschland» wurde am 18. Oktober 2001<sup>11</sup> von den Vertretern der beiden Länder unterzeichnet. Er sollte es ermöglichen, die unterschiedlichen Auffassungen zu überwinden, die zwischen der Schweiz und Deutschland in Bezug auf die Modalitäten der Überflüge über das deutsche Hoheitsgebiet bei Landungen und Starts auf und ab dem Flughafen Zürich schon seit Langem bestanden. Für das Inkrafttreten dieses Staatsvertrages war die Genehmigung der Bundesversammlung erforderlich. In Artikel 16 des Vertrages war insbesondere die vorläufige und sofortige Anwendung bestimmter Massnahmen zur Reduktion des Luftverkehrs über Deutschland vorgesehen. Der Bundesrat ordnete die vorläufige Anwendung dieser Massnahmen ab dem 19. bzw. 27. Oktober 2001 an. In der Folge lehnten die eidgenössischen Räte die Genehmigung dieses Vertrages ab (Nichteintretensentscheid des Nationalrates vom 19. Juni 2002 und Ablehnung in der Gesamtabstimmung im Ständerat am 18. März 2003). Nach dieser Ablehnung mussten neue Verhandlungen mit Deutschland aufgenommen werden, um nach Lösungen für die noch hängigen Probleme zu suchen. Dieser Vertrag war Auslöser der Regelung des Verfahrens für die vorläufige Anwendung völkerrechtlicher Verträge, die am 8. Oktober 2004 verabschiedet worden und am 1. April 2005 in Kraft getreten ist (vgl. Art. 7b RVOG und Art. 152 Abs. 3<sup>bis</sup> ParlG)<sup>12</sup>.

### 1.1.3 Heutige Rechtslage

#### Kompetenzen des Bundesrates und der Bundesversammlung beim Abschluss völkerrechtlicher Verträge

Völkerrechtliche Verträge werden von den Bundesbehörden entweder nach dem ordentlichen Verfahren oder nach einem vereinfachten Verfahren abgeschlossen. Nach dem *ordentlichen Verfahren* genehmigt die Bundesversammlung die Staatsverträge, die vom Bundesrat ausgehandelt und unterzeichnet wurden. Diese Genehmigung erfolgt vor der Ratifizierung der Verträge durch den Bundesrat und somit vor deren Inkrafttreten. Beim *vereinfachten Verfahren* dagegen ist keine Genehmigung durch die eidgenössischen Räte erforderlich. Der Bundesrat kann somit den betreffenden Vertrag selbstständig abschliessen. Dafür bedarf es einer Ermächtigung in einem Bundesgesetz oder in einem von der Bundesversammlung genehmigten völkerrechtlichen Vertrag (Art. 166 Abs. 2 BV, Art. 24 Abs. 2 ParlG und Art. 7a Abs. 1 RVOG).

<sup>11</sup> BBl 2002 3406

<sup>12</sup> Siehe Pa. Iv. 02.456, Spoerry – Ausschluss vorläufiger Anwendbarkeit belastender internationaler Verträge sowie Bundesgesetz vom 8. Oktober 2004 über die vorläufige Anwendung von völkerrechtlichen Verträgen (AS 2005 1245 und BBl 2004 1017).



## Spezifische Delegation im Gesetz

Artikel 7a Absatz 1 RVOG legt fest, dass der Bundesrat völkerrechtliche Verträge selbstständig abschliessen kann, «soweit er durch ein Bundesgesetz oder einen von der Bundesversammlung genehmigten völkerrechtlichen Vertrag dazu ermächtigt ist». Zahlreiche Bundesgesetze enthalten daher sektorielle Delegationen, mit denen dem Bundesrat die Kompetenz eingeräumt wird, in einem bestimmten Bereich völkerrechtliche Verträge abzuschliessen. Als Beispiele anführen lassen sich diesbezüglich Artikel 22 des neuen Kulturförderungsgesetzes vom 11. Dezember 2009<sup>13</sup>, Artikel 100 Absatz 2 des Ausländergesetzes vom 16. Dezember 2005 (AuG)<sup>14</sup> oder Artikel 16j des Forschungs- und Innovationsförderungsgesetzes vom 7. Oktober 1983<sup>15</sup>.

Diese Delegationsbestimmungen dürfen keine Blankodelegation darstellen: Das Gesetz muss dem Bundesrat möglichst klar und bestimmt die grundsätzlichen Leitlinien vorgeben, gemäss denen es die grenzüberschreitende Regelung einer bestimmten Materie an den Bundesrat delegiert<sup>16</sup>. In vielen Fällen sind die Ermächtigungen mit Bedingungen oder Präzisierungen in Bezug auf den Inhalt des betreffenden Vertrages versehen. Die Rechtmässigkeit solcher Ermächtigungen des Bundesrates ergibt sich aus der Tatsache, dass sie in einem Erlass enthalten sind, der von der Bundesversammlung verabschiedet wurde und dem Referendum untersteht.

Eine Delegation der Kompetenz zum Abschluss völkerrechtlicher Verträge an den Bundesrat kann auch in einem von der Bundesversammlung genehmigten völkerrechtlichen Vertrag enthalten sein. Sie kann sich explizit oder implizit aus dem Vertrag ergeben. Als Beispiel lässt sich Artikel 19 des Abkommens vom 21. September 2005<sup>17</sup> zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und dem Ministerrat der Republik Albanien über die polizeiliche Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der Kriminalität anführen.

## Verträge von beschränkter Tragweite

Gemäss Artikel 7a Absatz 2 RVOG ist der Bundesrat zudem berechtigt, selbstständig völkerrechtliche Verträge «von beschränkter Tragweite» abzuschliessen. Im Verhältnis zu Absatz 1 handelt es sich dabei um eine subsidiäre Generalklausel. Es ist eine Generalklausel, weil sie unabhängig vom jeweiligen Bereich für alle Verträge von beschränkter Tragweite gilt. Subsidiär ist die Regelung, weil die Kompetenz des Bundesrates nicht auf Artikel 7a Absatz 2 RVOG beruht, wenn eine sektorielle Delegation in einem Spezialgesetz besteht; in diesem Fall stellt die sektorielle Delegation eine *Lex specialis* dar und ermöglicht a fortiori auch den Abschluss von Verträgen von beschränkter Tragweite.

Dass der Bundesrat bestimmte völkerrechtliche Verträge von beschränkter Tragweite selbstständig abschliessen kann, ist nicht neu. Unter dem Regime der Bundesverfassung von 1874 stützte sich der Bundesrat auf das Gewohnheitsrecht, um selbstständig, d.h. ohne Genehmigung durch die Bundesversammlung, eine grosse Zahl völkerrechtlicher Verträge abzuschliessen. Aus der Praxis und der Rechtslehre

<sup>13</sup> SR 442.1

<sup>14</sup> SR 142.20

<sup>15</sup> SR 420.1; vgl. auch Art. 31 des Entwurfs zum totalrevidierten BG über die Förderung der Forschung und der Innovation, BBl 2011 8927.

<sup>16</sup> Siehe VPB 51/IV, 1987, Nr. 58, S. 394.

<sup>17</sup> SR 0.360.123.1

ergaben sich fünf Kategorien völkerrechtlicher Verträge, die vom Bundesrat selbstständig abgeschlossen werden konnten: 1) Verträge, die der Schweiz nur Rechte einbringen, ohne ihr neue Verpflichtungen oder den Verzicht auf bestehende Rechte aufzuerlegen; 2) provisorische und dringliche Verträge; 3) Verträge zum Vollzug früherer Verträge; 4) Verträge, zu deren Abschluss der Bundesrat aufgrund einer Ermächtigung der Bundesversammlung befugt ist; und 5) Verträge über Gegenstände, zu deren innerstaatlicher Regelung der Bundesrat alleine zuständig ist, sofern die Kompetenz eine grenzüberschreitende Aufgabe umfasst<sup>18</sup>. Gestützt auf eine gemeinsame Stellungnahme des Bundesamtes für Justiz und der Direktion für Völkerrecht im Jahr 1987<sup>19</sup> wurde dieser Liste eine sechste Vertragskategorie hinzugefügt, nämlich diejenige der sogenannten «Verträge von beschränkter Tragweite» oder «von untergeordneter Bedeutung» («Bagatellverträge»). Da in der nachgeführten Bundesverfassung von 1999 für den Abschluss völkerrechtlicher Verträge durch den Bundesrat eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage verlangt wird (Art. 166 Abs. 2 BV), musste diese Praxis in einer Gesetzesbestimmung kodifiziert werden. In Artikel 47<sup>bis</sup>b des Geschäftsverkehrsgesetzes vom 23. März 1962<sup>20</sup> (GVG), der anschliessend zu Artikel 7a Absatz 2 RVOG wurde, wurden mit einigen Anpassungen die Vertragskategorien übernommen, die sich durch die frühere Praxis ergeben hatten.

In Artikel 7a Absatz 2 RVOG ist festgelegt, welche Vertragskategorien als völkerrechtliche Verträge von beschränkter Tragweite gelten. Als solche gelten namentlich die folgenden Verträge:

*Buchstabe a:* Verträge, die für die Schweiz keine neuen Pflichten begründen oder keinen Verzicht auf bestehende Rechte zur Folge haben (übernimmt die frühere Kategorie 1). In der gemeinsamen Stellungnahme von 1987 wurden in diesem Zusammenhang in erster Linie jene Abkommen erwähnt, die lediglich punktuell Völkergewohnheitsrecht wiedergeben und nicht als eigentliche Kodifikationen solchen Rechts angesehen werden können<sup>21</sup>. Heute dient Buchstabe a hauptsächlich als Grundlage für den Abschluss von Abkommen, mit denen bestimmte Entwicklungen des Schengen-Besitzstandes übernommen werden, die für die Schweiz keine Verpflichtungen mit sich bringen. Zu erwähnen ist diesbezüglich beispielsweise der Notenaustausch vom 24. Juni 2009<sup>22</sup> zwischen der Schweiz und der EG betreffend die Übernahme der Entscheidung K (2009)3770 endg. der Kommission vom 20. Mai 2009 zur Änderung der technischen Spezifikationen zur einheitlichen Gestaltung des Aufenthaltstitels für Drittstaatenangehörige.

*Buchstabe b:* Verträge, die dem Vollzug von Verträgen dienen, die von der Bundesversammlung genehmigt worden sind (entspricht der früheren Kategorie 3). Die Vollzugsverträge dienen der näheren Ausgestaltung der im Grundvertrag bereits festgelegten Rechte und Pflichten, oder es können darin auch organisatorische Grundsätze festgelegt werden, die der Realisierung des ursprünglich vereinbarten Vertragszwecks dienen. Als Beispiel lässt sich der Notenaustausch vom 25. Mai 2009<sup>23</sup> zwischen der Schweiz und Liechtenstein betreffend die Zulassungen von Pflanzenschutzmitteln mit neuen Wirkstoffen anführen.

*Buchstabe c:* Verträge, die Gegenstände betreffen, die in den Zuständigkeitsbereich des Bundesrates fallen und für die eine Regelung in Form eines völkerrechtlichen Vertrages angezeigt ist (entspricht der früheren Kategorie 5). Gegenwärtig greift der Bundesrat nur in Ausnahmefällen auf diese Kompetenz zurück. Die Bereiche, bei denen diese Kompetenz am häufigsten in Anspruch genommen wurde, bilden nun Gegenstand einer Delegation im entsprechenden Spezialgesetz des Bundes (Art. 100 AuG). Diese Delegation umfasst ebenso Stagiairesabkom-

<sup>18</sup> Siehe insbesondere BBl 1999 IV 4809 4824

<sup>19</sup> VPB 51/IV, 1987, Nr. 58, S. 369 ff.

<sup>20</sup> BBl 1999 8668; AS 2000 273

<sup>21</sup> BBl 1999 4828

<sup>22</sup> BBl 2010 3856, Ziffer 9.9

<sup>23</sup> SR 0.916.225.14

men, Abkommen über die gegenseitige Aufhebung der Visumpflicht und Rückübernahmeabkommen.

*Buchstabe d:* Verträge, die sich in erster Linie an die Behörden richten, die administrativ-technische Fragen regeln oder die keine bedeutenden finanziellen Aufwendungen verursachen. Diese Kriterien entsprechen der Definition der sogenannten «Bagatellverträge» (frühere Kategorie 6). Dabei handelt es sich beispielsweise um Vereinbarungen über den erleichterten Grenzübergang von Rettungsteams bei Katastrophen, um die Abkommen, mit denen bestimmte technische Entwicklungen des Schengen-Besitzstandes übernommen werden, oder um Abkommen über die wissenschaftliche oder wirtschaftliche Zusammenarbeit (ein Beispiel ist die Vereinbarung zwischen der Schweiz und den USA zur Fortführung der Entwicklung und Förderung moderner Ausbildungstechnologien<sup>24</sup>). Das Kriterium, dass keine bedeutenden finanziellen Aufwendungen verursacht werden, wird im Allgemeinen in Verbindung mit den anderen in Buchstabe d vorgesehenen Kriterien angewandt.

Es muss nur eine der vier Voraussetzungen nach den Buchstaben a–d erfüllt sein, damit der Bundesrat über die Kompetenz verfügt, den betreffenden völkerrechtlichen Vertrag abzuschliessen. Im Übrigen ist diese Aufzählung nicht abschliessend (siehe das Wort «namentlich» in der Einleitung zu Abs. 2 von Art. 7a RVOG).

Das massgebende Kriterium für die Beantwortung der Frage, ob der Bundesrat einen völkerrechtlichen Vertrag selbstständig abschliessen kann, ist in allen Fällen die «beschränkte Tragweite» des jeweiligen Vertrages. Es besteht keine allgemeingültige Definition dieses Begriffs. Die Tragweite eines Vertrages bemisst sich immer nach dessen Inhalt. Nicht von einem Vertrag von beschränkter Tragweite ist auszugehen, wenn dieser in die rechtlich geschützten Interessen Privater eingreift oder eine Gesetzesänderung erfordert<sup>25</sup>. Ein weiteres Beurteilungskriterium zur Qualifizierung eines Vertrages von beschränkter Tragweite ist, dass er sich problemlos ins allgemeine innen- und aussenpolitische sowie ins wirtschaftliche Umfeld einfügt<sup>26</sup>.

Trotz des nicht abschliessenden Charakters von Artikel 7a Absatz 2 RVOG führte die Praxis der Bundesbehörden bislang zu keiner Erweiterung der oben aufgeführten Kriterien.

### **Quantitative Angaben**

Aus rein quantitativer Sicht wird die grosse Mehrheit der von der Schweiz jedes Jahr abgeschlossenen Verträge (einschliesslich der Anpassungen bestehender Verträge) vom Bundesrat selbstständig abgeschlossen. So schloss der Bundesrat im Jahr 2009 346 völkerrechtliche Verträge ab, während die Bundesversammlung im gleichen Jahr den Abschluss oder die Änderung von lediglich 18 Staatsverträgen genehmigte. Im Jahr 2010 schloss der Bundesrat 385 völkerrechtliche Verträge ab; im gleichen Zeitraum genehmigte die Bundesversammlung den Abschluss oder die Änderung von 27 Verträgen.

Von den Verträgen, die der Bundesrat selbstständig, d.h. ohne Genehmigung der Bundesversammlung, abschloss, wurde nur ein kleiner Teil in Anwendung von Artikel 7a Absatz 2 RVOG abgeschlossen. So wurden in den Jahren 2009 und 2010 von insgesamt 346 bzw. 385 abgeschlossenen Verträgen (ohne Berücksichtigung der geänderten Verträge) nur 33 beziehungsweise 18 Verträge vom Bundesrat auf der Grundlage von Artikel 7a Absatz 2 RVOG abgeschlossen. Im Jahr 2011 wurden von 448 neu durch den Bundesrat, die Departemente, Gruppen oder Bundesämter abge-

<sup>24</sup> Abgeschlossen am 28. Dezember 2009, BBl 2010 3757, Ziffer 5.5.

<sup>25</sup> Siehe VPB 51/IV, 1987, Nr. 58, S. 383.

<sup>26</sup> Siehe VPB 51/IV, 1987, Nr. 58, S. 383.

schlossenen Verträgen deren 20 auf der Basis von Artikel 7a Absatz 2 RVOG abgeschlossen. Der Abschluss der restlichen Verträge erfolgte gestützt auf eine spezifische Delegation in einem dem Referendum unterstehenden Erlass.

Unter den gestützt auf Artikel 7a Absatz 2 RVOG abgeschlossenen Verträgen wurde die Mehrheit in Anwendung von Buchstabe d abgeschlossen.

### **Parlamentarische Kontrolle**

Die Ausübung der Kompetenz des Bundesrates zum selbstständigen Abschluss gewisser völkerrechtlicher Verträge von beschränkter Tragweite gemäss Artikel 7a Absatz 2 RVOG untersteht der parlamentarischen Kontrolle. Diese erfolgt in Form einer nachträglichen Kontrolle. Damit die Bundesversammlung diese Kontrollfunktion ausüben kann, wird sie mit einem Bericht über die Verträge informiert, die vom Bundesrat selbstständig abgeschlossen werden. Diese Vorgehensweise, die bereits in der gemeinsamen Stellungnahme des Bundesamtes für Justiz und der Direktion für Völkerrecht aus dem Jahr 1987 empfohlen worden war<sup>27</sup>, wurde vom Bundesrat ab 1989 angewandt<sup>28</sup>. Seit der im Anschluss an die Nachführung der Bundesverfassung erfolgten Revision des GVG ist diese Praxis im Gesetz verankert. Das Gesetz verpflichtet den Bundesrat ausdrücklich, der Bundesversammlung jährlich über die von ihm, von den Departementen, Gruppen oder Bundesämtern abgeschlossenen Verträge Bericht zu erstatten (siehe Art. 47<sup>bis</sup>b Abs. 5 GVG und die heute geltende Bestimmung in Art. 48a Abs. 2 RVOG). Dieses Verfahren gilt sowohl für die Verträge, die auf der Grundlage einer spezifischen Delegation abgeschlossen werden, als auch für die Verträge, die auf der Basis von Artikel 7a Absatz 2 RVOG abgeschlossen werden.

In der Praxis legt der Bundesrat der Bundesversammlung die Liste dieser Verträge jedes Jahr in einem Bericht vor, der im Bundesblatt veröffentlicht wird (beispielsweise Bericht vom 18. Mai 2011<sup>29</sup> über die im Jahr 2010 abgeschlossenen internationalen Verträge oder Bericht vom 16. Mai 2012<sup>30</sup> über die im Jahr 2011 abgeschlossenen internationalen Verträge). In diesen jährlichen Berichten müssen nicht nur der Inhalt der Verträge, die voraussichtlich durch die Verträge verursachten Kosten und die Beweggründe für den Vertragsabschluss aufgeführt werden, sondern es muss auch die gesetzliche Grundlage angegeben werden, auf die der Bundesrat seine Kompetenz stützt.

Dieser jährliche Bericht gibt der Bundesversammlung die Möglichkeit, die Praxis des Bundesrates im Zusammenhang mit dem Abschluss völkerrechtlicher Verträge zu überprüfen und diese gegebenenfalls zu korrigieren. Wenn die Bundesversammlung der Auffassung ist, dass der Bundesrat in einem bestimmten Fall nicht befugt war, einen Vertrag selbstständig abzuschliessen, sondern ihr den Vertrag zur Genehmigung hätte vorlegen müssen, hat sie die Möglichkeit, den Bundesrat mit einer Motion zu beauftragen, ihr den betreffenden Vertrag nachträglich vorzulegen,

<sup>27</sup> VPB 51/IV, 1987, Nr. 58, S. 398.

<sup>28</sup> Siehe BBl 1999 IV 4825

<sup>29</sup> BBl 2011 4983

<sup>30</sup> BBl 2012 6023

damit sie ihn nach dem ordentlichen Verfahren prüfen kann. Seit dieses Verfahren besteht, wurde noch nie eine Motion dieser Art angenommen<sup>31</sup>.

Würde eine solche Motion von den Räten angenommen, so müsste der Bundesrat dem Parlament eine Botschaft vorlegen und den betreffenden Vertrag zur Genehmigung unterbreiten. Falls der Vertrag von den Räten abgelehnt würde, müsste er vom Bundesrat so rasch wie möglich gekündigt werden. In der Zwischenzeit wäre die Schweiz rechtlich an den Vertrag gebunden (*pacta sunt servanda*).

## Vorläufige Anwendung völkerrechtlicher Verträge

### Kompetenzen

Nach Artikel 25 des Wiener Übereinkommens vom 23. Mai 1969<sup>32</sup> über das Recht der Verträge kann ein Vertrag oder ein Teil eines Vertrages bis zu seinem Inkrafttreten vorläufig angewendet werden, wenn der Vertrag dies vorsieht oder wenn die Vertragsparteien dies auf andere Weise vereinbart haben. Die vorläufige Anwendung gegenüber einem Staat endet, wenn dieser den anderen Staaten, zwischen denen der Vertrag vorläufig angewendet wird, seine Absicht notifiziert, nicht Vertragspartei zu werden.

Wenn der Bundesrat gestützt auf eine spezialgesetzliche Grundlage oder gestützt auf Artikel 7a Absatz 2 RVOG einen völkerrechtlichen Vertrag abschliesst, ist er berechtigt, diesen zu unterzeichnen und dessen Inkrafttreten zu vereinbaren. Sofern er ein rasches oder sogar unverzügliches Inkrafttreten vereinbaren kann, muss er nicht auf das Instrument der vorläufigen Anwendung zurückgreifen.

Ist für einen Vertrag die Genehmigung der Bundesversammlung erforderlich, so kann er erst ratifiziert werden und in Kraft treten, wenn er vom Parlament genehmigt wurde. Unter Umständen ist es jedoch notwendig, dass ein Vertrag vorzeitig angewendet wird, d.h. mit anderen Worten vor der Genehmigung durch die Bundesversammlung. Gestützt auf das Verfassungsgewohnheitsrecht wurde daher davon ausgegangen, dass der Bundesrat entsprechend seiner Verantwortung im Bereich der Aussenpolitik über die Kompetenz verfügt, einen Vertrag vorläufig anzuwenden, wenn die Wahrung wichtiger Interessen der Schweiz oder eine besondere Dringlichkeit dies erfordert. Während langer Zeit wurde diese Praxis nicht bestritten<sup>33</sup>. Dementsprechend wurde die Praxis bei der vorläufigen Anwendung von Verträgen weder bei der Verfassungsrevision noch bei der Anpassung des GVG an die neue Bundesverfassung kodifiziert. Die Mehrheit der aktuellen Lehre vertritt die Auffassung, dass sich die Kompetenz des Bundesrates im Bereich der vorläufigen Anwendung

<sup>31</sup> Zwei Motionen wurden eingereicht: Mo. 03.3577 (Parlamentarische Genehmigung des «Operative Working Arrangement» zwischen den Strafverfolgungsbehörden des Bundes und der Vereinigten Staaten von Amerika), eingereicht am 11.11.2003 von der APK-N, vom Nationalrat angenommen, aber vom Ständerat abgelehnt; Mo. 03.3585 (Internationale Verträge. Ordentliches Verfahren), eingereicht am gleichen Tag von derselben Kommission (Minderheit Banga) und vom ersten Rat abgelehnt.

<sup>32</sup> SR 0.111

<sup>33</sup> Siehe insbesondere VPB 51/IV, 1987, Nr. 58, S. 381 und BBl 2004 761 765.

völkerrechtlicher Verträge auf Artikel 184 Absatz 1 BV stützt, der dem Bundesrat die Führung der auswärtigen Angelegenheiten zuweist<sup>34</sup>.

Im Nachgang zum Luftverkehrsabkommen mit Deutschland (siehe oben Ziff. 1.1.2), das vom Bundesrat zunächst vorläufig angewendet und in der Folge vom Parlament nicht genehmigt worden war, wurde im Jahr 2003 mit einer parlamentarischen Initiative vorgeschlagen, die Praxis des Bundesrates im Bereich der vorläufigen Anwendung von Verträgen zu kodifizieren (03.459 Parlamentarische Initiative – Vorläufige Anwendung von völkerrechtlichen Verträgen, Staatspolitische Kommission SR [SPK-S]). Daraus resultierte Artikel 7b RVOG, der am 8. Oktober 2004 verabschiedet wurde. Die Bestimmung sieht vor, dass der Bundesrat die vorläufige Anwendung eines völkerrechtlichen Vertrags beschliessen oder vereinbaren kann, sofern die folgenden beiden kumulativen Bedingungen erfüllt sind: «die Wahrung wichtiger Interessen der Schweiz und eine besondere Dringlichkeit». Nach der vorherigen Praxis des Bundesrates musste nur eine dieser beiden Bedingungen erfüllt sein; mit der Kodifizierung führte der Gesetzgeber somit eine erste bedeutende Einschränkung ein.

Als zweite Verpflichtung muss der Bundesrat der Bundesversammlung binnen sechs Monaten ab Beginn der vorläufigen Anwendung den Entwurf des Bundesbeschlusses über die Genehmigung des betreffenden Vertrags unterbreiten. Andernfalls endet die vorläufige Anwendung automatisch.

Die Aufnahme dieser neuen Bestimmung in das RVOG ging mit einer dritten Anforderung einher: In das Parlamentsgesetz wurde eine Bestimmung aufgenommen, die den Bundesrat verpflichtet, die zuständigen parlamentarischen Kommissionen zu konsultieren, bevor er einen völkerrechtlichen Vertrag vorläufig anwendet (Art. 152 Abs. 3<sup>bis</sup> ParlG).

In den meisten Fällen handelt es sich bei den zuständigen parlamentarischen Kommissionen um die Aussenpolitischen Kommissionen, doch in bestimmten politischen Bereichen sind zuweilen auch andere parlamentarische Kommissionen zuständig. Die Entscheidung liegt bei den Büros und gegebenenfalls bei den Ratspräsidentinnen und -präsidenten (Art. 9 des Geschäftsreglements des Nationalrates vom 3. Oktober 2003<sup>35</sup> und Art. 6 des Geschäftsreglements des Ständerates vom 20. Juni 2003<sup>36</sup>).

Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass eine Minderheit der SPK-S vorgeschlagen hatte, die vorläufige Anwendung nur zu erlauben, wenn die zuständigen Kommissionen keinen Einspruch erheben<sup>37</sup>. Diese Lösung wurde jedoch damals insbesondere mit der Begründung verworfen, der Bundesrat müsse jederzeit in der Lage sein, einen Vertrag vorläufig anzuwenden, um seine aussenpolitische Führungsverantwortung wahrnehmen zu können; ausserdem habe der Bundesrat eine allgemeine

<sup>34</sup> Siehe dazu namentlich Thomas SÄGESSER, Die vorläufige Anwendung völkerrechtlicher Verträge durch den Schweizerischen Bundesrat, in: recht, 2003, S. 85ff., 86 mit weiteren Hinweisen. Vgl. dazu auch Daniel THÜREER, St.Galler Kommentar zu Art. 166, Rz. 45. Anderer Meinung Urs SAXER/Patrick SUTTER, Die Voranwendung internationaler Verträge durch den Bundesrat: Dringlichkeit, Rechtsstaat und Demokratie im schweizerischen Staatsvertragsrecht, in: AJP 12/3003, S. 1406 ff., 1411 ff.

<sup>35</sup> SR 171.13

<sup>36</sup> SR 171.14

<sup>37</sup> Siehe Bericht SPK-S, BBl 2004 761 771.

Zuständigkeit für die auswärtigen Angelegenheiten (Art. 184 Abs. 1 BV), sodass es keine Verwischung der Verantwortlichkeiten in diesem Gebiet geben solle<sup>38</sup>.

In jenen Fällen, in denen der Bundesrat die vorläufige Anwendung eines Vertrags beschliesst, bleibt die Bundesversammlung weiterhin für die Genehmigung des betreffenden Vertrags zuständig. Die Genehmigung durch das Parlament erfolgt indessen nachträglich. Wird der Vertrag von der Bundesversammlung nicht genehmigt, so notifiziert der Bundesrat den anderen Vertragsstaaten seine Absicht, nicht Vertragspartei zu werden, womit die vorläufige Anwendung des Vertrags gemäss Artikel 25 Absatz 2 des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge automatisch endet.

Durch die Kodifizierung der Regeln über die vorläufige Anwendung völkerrechtlicher Verträge durch den Bundesrat wurde der Handlungsspielraum des Bundesrates in diesem Bereich im Vergleich mit der früheren Praxis eingeschränkt. Der Handlungsspielraum bleibt jedoch uneingeschränkt, wenn der Bundesrat über eine spezifische gesetzliche Grundlage verfügt, die ihn ausdrücklich ermächtigt, völkerrechtliche Verträge im betreffenden Bereich vorläufig anzuwenden (siehe beispielsweise die Art. 2 und 10 Abs. 2 des Bundesgesetzes vom 25. Juni 1982<sup>39</sup> über ausenwirtschaftliche Massnahmen sowie Art. 4 des Zolltarifgesetzes vom 9. Oktober 1986<sup>40</sup>).

### **Quantitative Angaben**

Die Zahl der völkerrechtlichen Verträge, die vorläufig angewendet werden, ist eher gering. In letzter Zeit waren es weniger als ein halbes Dutzend Verträge pro Jahr. Darunter waren drei oder vier Abkommen, mit denen die Entwicklungen des Schengen-Besitzstandes übernommen wurden.

In der grossen Mehrzahl der Fälle sind mit der vorläufigen Anwendung völkerrechtlicher Verträge keinerlei Probleme verbunden. In den letzten Jahren wurde nur ein einziger Vertrag, der vom Bundesrat vorläufig angewendet wurde, von der Bundesversammlung nicht genehmigt: das Luftverkehrsabkommen mit Deutschland, das am 18. Oktober 2001 unterzeichnet worden war (siehe oben Ziff. 1.1.2)<sup>41</sup>.

Im Weiteren ist daran zu erinnern, dass das Protokoll zur Änderung des Abkommens mit den Vereinigten Staaten betreffend die UBS AG zwar vom Bundesrat trotz der Stellungnahme der zuständigen Kommissionen (Ablehnung durch die WAK-N mit 13 gegen 11 Stimmen bei 2 Enthaltungen am 16. März 2010 und Ablehnung durch die APK-S mit 6 gegen 3 Stimmen am darauffolgenden Tag) vorläufig angewendet worden war, doch in der Folge von den eidgenössischen Räten im Juni 2010 genehmigt wurde.

Was das MEDIA-Abkommen mit der EU<sup>42</sup> betrifft, das zunächst vom Parlament abgelehnt worden war – schliesslich wurde das Abkommen im Sommer 2009 nach einer Zusatzbotschaft des Bundesrates verabschiedet –, hatten die Präsidenten der

<sup>38</sup> Bericht SPK-S, BBI 2004 772.

<sup>39</sup> SR 946.201

<sup>40</sup> SR 632.10

<sup>41</sup> BBI 2002 3375

<sup>42</sup> Abkommen vom 11. Oktober 2007 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft im audiovisuellen Bereich zur Festlegung der Voraussetzungen und Bedingungen für die Beteiligung der Schweizerischen Eidgenossenschaft am Gemeinschaftsprogramm MEDIA 2007, SR 0.784.405.226.8.

zuständigen parlamentarischen Kommissionen, die gemäss Artikel 152 Absatz 4 ParlG konsultiert worden waren, sich zustimmend zur vorläufigen Anwendung geäussert<sup>43</sup>.

#### **1.1.4 Zusammenhang mit anderen parlamentarischen Vorstössen**

Die parlamentarische Initiative 10.457 Joder (Neuregelung des Abschlusses und der Genehmigung von völkerrechtlichen Verträgen) verfolgt die gleichen Anliegen wie die beiden Motionen 10.3354 und 10.3366 und betrifft denselben Bereich.

In der Sitzung vom 14. Januar 2011 hat die SPK-N der Initiative Folge gegeben. In der Sitzung vom 25. März 2011 hat auch die SPK-S beschlossen, der Initiative Folge zu geben. Die Arbeiten daran wurden jedoch ausgesetzt, bis der Bundesrat die Vorschläge zur Umsetzung der Motionen 10.3354 und 10.3366 unterbreitet.

### **1.2 Beantragte Änderungen**

#### **1.2.1 Verträge von beschränkter Tragweite**

Der Bundesrat beantragt, Artikel 7a Absatz 2 RVOG zu ergänzen und genauer zu formulieren, um die Aufteilung der Kompetenzen zwischen der Exekutive und dem Parlament zu klären. Die beantragten Änderungen beruhen auf den folgenden Leitlinien:

Erstens soll das Parlament nicht mit Fragen überlastet werden, die nur von marginaler Bedeutung sind. Davon hängt der wirkungsvolle Betrieb dieser Institution ab. Die Kompetenz des Bundesrates zum selbstständigen Abschluss völkerrechtlicher Verträge von beschränkter Tragweite soll daher nicht so sehr eingeschränkt werden, dass kaum mehr ein Anwendungsbereich verbleibt.

Zweitens soll der generelle und subsidiäre Charakter von Artikel 7a Absatz 2 RVOG beibehalten werden. Würde in Absatz 2 eine Liste der betroffenen thematischen Bereiche eingefügt, wie dies mit den Motionen vorgeschlagen wird, würde diese Bestimmung ihren generellen und subsidiären Charakter zugunsten einer sektoriellen Ausrichtung verlieren. Die Aufstellung einer derartigen Liste bringt erfahrungsgemäss das Problem mit sich, die betroffenen thematischen Bereiche ausreichend präzise zu formulieren. Der Bundesrat erachtet deshalb eine derartige Vorgehensweise nicht als zielführend, um dem Anliegen der Motionäre, einer engeren Umschreibung der Kompetenzen des Bundesrates zum Abschluss völkerrechtlicher Verträge von beschränkter Tragweite, Rechnung zu tragen. Gleichzeitig wäre die Aufnahme einer derartigen Liste mit dem Nachteil verbunden, dass Verträge in Bereichen, die weder Gegenstand einer Kompetenzdelegation in einem Spezialgesetz sind noch in Artikel 7a Absatz 2 RVOG aufgeführt sind, vom Bundesrat nicht mehr selbstständig abgeschlossen werden könnten. Sie müssten demzufolge der Bundesversammlung unterbreitet werden, selbst wenn es sich dabei von deren Inhalt her unbestrittenerweise um Verträge von beschränkter Tragweite handelte. Der subsidiäre Charakter von Artikel 7a Absatz 2 RVOG sollte nach der Auffassung des

<sup>43</sup> BBl 2007 6692



Bundesrates noch mehr als gegenwärtig betont werden, indem ausdrückliche Delegationsbestimmungen geschaffen werden in Bereichen, in denen häufig völkerrechtliche Verträge abgeschlossen werden, sich Gegenstand und Umfang der völkerrechtlichen Verträge in der Delegationsnorm präzisieren lassen und keine wichtigen innen- oder ausserpolitischen Aspekte gegen eine Delegation sprechen.

Drittens sollen die beantragten Änderungen am Grundsatz der Parallelität von innerstaatlichem Recht und internationalem Recht ausgerichtet werden, gemäss dem für das Verfahren zur Verabschiedung innerstaatlichen Rechts und für das Verfahren zum Abschluss völkerrechtlicher Verträge so weit als möglich analoge Regeln gelten sollen. So sind im innerstaatlichen Recht alle wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen in Form eines Bundesgesetzes zu erlassen, das dem fakultativen Referendum untersteht (Art. 164 Abs. 1 BV); ebenso unterstehen völkerrechtliche Verträge, die wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthalten, dem fakultativen Referendum (Art. 141 Abs. 1 Bst. d Ziff. 3 BV). Entsprechend diesem Grundsatz der Parallelität sollen die Prinzipien und Kriterien, welche die Kompetenz des Bundesrates zum Erlass rechtsetzender Bestimmungen regeln, auch für den Abschluss völkerrechtlicher Verträge gelten. Was den Abschluss von Verträgen durch den Bundesrat anbelangt, kann indessen dieser Grundsatz nicht vollständig verwirklicht werden. Würde der Grundsatz unverändert angewendet, so könnte der Bundesrat selbstständig alle Verträge abschliessen, die keine wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen enthalten. Damit würde seine Kompetenz im Vergleich zur gegenwärtigen Situation erheblich erweitert. Dies entspricht nicht der Richtung, die mit den Motionen angestrebt wird.

Unter Berücksichtigung dieser Leitlinien beantragt der Bundesrat, Artikel 7a Absatz 2 RVOG materiell beizubehalten, den heutigen zweiten Satz jedoch zu einem neuen eigenen Absatz 3 zu verselbstständigen, der eine nicht abschliessende Liste von Verträgen enthält, die als völkerrechtliche Verträge von beschränkter Tragweite gelten. Dabei sind die heutigen Bestimmungen in den Buchstaben b und d zu präzisieren, und der heutige Buchstabe c ist aufzuheben. Zusätzlich soll Artikel 7a RVOG mit einem Absatz 4 ergänzt werden, der eine nicht abschliessende Liste von Verträgen enthält, die *nicht* als völkerrechtliche Verträge von beschränkter Tragweite gelten.

Mit diesen Änderungen sollen im Wesentlichen die Kompetenz des Bundesrates zum selbstständigen Abschluss von Verträgen massvoll eingeschränkt sowie das derzeit geltende Recht präzisiert werden, um die Aufgabe der mit der Auslegung dieser Bestimmungen betrauten Behörden zu erleichtern.

Der detaillierte Kommentar ist in Ziffer 2 dieser Botschaft enthalten.

## 1.2.2 Vorläufige Anwendung

Bei der vorläufigen Anwendung völkerrechtlicher Verträge schlägt der Bundesrat vor, in Artikel 152 Absatz 3<sup>bis</sup> ParlG und in Artikel 7b Absatz 1<sup>bis</sup> RVOG vorzusehen, dass der Bundesrat an eine ablehnende Stellungnahme der zuständigen parlamentarischen Kommissionen beider Räte gebunden ist, wenn diese mit einer qualifizierten Zweidrittelmehrheit der Mitglieder beschlossen wurde. In einem derartigen Fall könnte der Bundesrat künftig den jeweiligen völkerrechtlichen Vertrag nicht mehr vorläufig anwenden.

## 1.3

### **Begründung und Bewertung der vorgeschlagenen Lösung**

#### 1.3.1

#### **Verträge von beschränkter Tragweite**

Die gegenwärtige Aufteilung der Kompetenzen zwischen dem Bundesrat und der Bundesversammlung in Bezug auf den Abschluss völkerrechtlicher Verträge bietet keine wesentlichen Probleme. Das derzeitige System muss somit nicht grundlegend in Frage gestellt werden. Es gibt der Bundesversammlung die Möglichkeit, sich auf die wirklich bedeutenden Verträge zu konzentrieren, während die grosse Zahl der Verträge von eher untergeordneter Bedeutung in den Zuständigkeitsbereich des Bundesrates oder der Departemente und Bundesämter fallen. Ausserdem gewährleistet es dem Bundesrat bei der Wahrnehmung seiner verfassungsmässig verankerten Verantwortung im Bereich der Aussenpolitik einen ausreichenden Handlungsspielraum. In der grossen Mehrheit der Fälle wurde diese Aufgabenteilung nicht in Frage gestellt. So hat die Bundesversammlung nie verlangt, nachträglich zu einem Vertrag Stellung nehmen zu können, der vom Bundesrat selbstständig abgeschlossen wurde (siehe oben, Ziff. 1.1.3.1).

In der Folge der Diskussionen um den Abschluss des Abkommens mit den Vereinigten Staaten betreffend die UBS AG hat das Parlament die genannten zwei Motionen (s. oben Ziff. 1.1.1) angenommen.

Gestützt darauf sollen die vorgeschlagenen Gesetzesänderungen die Aufteilung der Kompetenzen zwischen dem Bundesrat und der Bundesversammlung bestmöglich klarstellen. Dabei geht es darum, das System detaillierter auszuarbeiten, ohne es grundlegend in Frage zu stellen.

Vorgeschlagen wird eine restriktivere Ausgestaltung der Kompetenz des Bundesrates zum selbstständigen Abschluss völkerrechtlicher Verträge auf der Grundlage von Artikel 7a Absatz 2 RVOG sowie eine Präzisierung dieser Kriterien. Es ist daher davon auszugehen, dass die Zahl der auf dieser Grundlage abgeschlossenen Verträge leicht abnehmen wird. Angesichts der Tatsache, dass weiterhin die Möglichkeit besteht, auf Spezialdelegationen gemäss Artikel 166 Absatz 2 BV und Artikel 7a Absatz 1 RVOG zurückzugreifen, ist diese Einschränkung des Handlungsspielraums des Bundesrates indessen vertretbar. Der Bundesrat hat zudem auch die Möglichkeit, dem Parlament den Erlass neuer Delegationsbestimmungen zum selbstständigen Abschluss völkerrechtlicher Verträge in den Bereichen zu beantragen, in denen der Abschluss zahlreicher Verträge erforderlich ist, die nicht von grundlegender Bedeutung sind, aber auch nicht als Verträge von beschränkter Tragweite eingestuft werden können, und in denen es somit unnötig umständlich wäre, jedes Mal die Genehmigung der Bundesversammlung einzuholen. Dieses Vorgehen wurde denn auch bei den Rückübernahmeabkommen, den Abkommen über die gegenseitige Aufhebung der Visumpflicht, den Forschungsabkommen usw. gewählt.

Der Umstand, dass die Kategorie der völkerrechtlichen Verträge von beschränkter Tragweite im Sinn des heutigen Artikels 7a Absatz 2 RVOG etwas eingeschränkt wird, hat auch Auswirkungen auf die Möglichkeit des Bundesrates, seine Kompetenz im Bereich des Abschlusses von Verträgen zu delegieren. Gemäss Artikel 48a Absatz 1 zweiter Satz RVOG kann der Bundesrat die Zuständigkeit zum Abschluss völkerrechtlicher Verträge an eine Gruppe oder an ein Bundesamt delegieren, sofern es sich um einen Vertrag von beschränkter Tragweite handelt. Diese Bestimmung

verweist auf den Begriff der völkerrechtlichen Verträge von beschränkter Tragweite, wie er heute in Artikel 7a Absatz 2 RVOG umschrieben ist. Wenn diese Umschreibung restriktiver ausgestaltet wird, wird auch die Möglichkeit des Bundesrates, die Zuständigkeit zum Abschluss völkerrechtlicher Verträge an eine Gruppe oder ein Bundesamt zu delegieren, entsprechend eingeschränkt.

Diese Konsequenz ist zumutbar, da die Delegation der Zuständigkeit zum Abschluss völkerrechtlicher Verträge an eine Gruppe oder ein Bundesamt eine Ausnahme bleiben soll. In Artikel 166 Absatz 2 BV werden nur die Bundesversammlung und der Bundesrat als zuständige Behörden für den Abschluss völkerrechtlicher Verträge vorgesehen. Aus dieser Bestimmung ist zwar nicht abzuleiten, dass es untersagt ist, die Zuständigkeit zum Abschluss völkerrechtlicher Verträge an eine Gruppe oder ein Bundesamt zu delegieren, doch die Bestimmung spricht für eine gewisse Zurückhaltung in diesem Bereich. Artikel 48a Absatz 1 RVOG, der die Möglichkeit einer Delegation an eine Gruppe oder ein Bundesamt nur bei völkerrechtlichen Verträgen von beschränkter Tragweite vorsieht, spricht ebenfalls für eine entsprechende Zurückhaltung. Der Bundesrat hat darüber hinaus die Möglichkeit, die Zuständigkeit zum Abschluss von Verträgen an eine Gruppe oder ein Bundesamt zu delegieren, wenn dafür eine spezifische gesetzliche Grundlage besteht. Rechtfertigen besondere Gründe die Übertragung der Zuständigkeit zum Abschluss völkerrechtlicher Verträge an eine Gruppe oder ein Bundesamt, so kann der Bundesrat der Bundesversammlung beantragen, eine entsprechende Kompetenzdelegation im Gesetz zu verankern (siehe dazu beispielsweise Art. 177a des Landwirtschaftsgesetzes vom 29. April 1998<sup>44</sup> oder Art. 3b des Luftfahrtgesetzes vom 21. Dezember 1948<sup>45</sup>).

### 1.3.2 Vorläufige Anwendung

Die Motionäre möchten die vorläufige Anwendung völkerrechtlicher Verträge von der Zustimmung der zuständigen parlamentarischen Kommissionen abhängig machen. Die vom Bundesrat vorgeschlagene Lösung geht etwas weniger weit und entspricht einem Kompromiss zwischen der gegenwärtigen Regelung (ausschliesslich konsultative Stellungnahme der Kommissionen) und dem Vorschlag der Motionäre.

Nach Auffassung des Bundesrates ist die gegenwärtige Situation nicht ganz befriedigend. Er erachtet es deshalb als gerechtfertigt, die Mitwirkung des Parlaments in gewissem Umfang auszubauen, um dazu beizutragen, dass künftig Situationen vermieden werden können, in denen das Parlament schliesslich einen Vertrag ablehnt, der vom Bundesrat vorläufig angewendet worden ist.

Mit der hier vorgeschlagenen Lösung könnte der Bundesrat nicht mehr von einer negativen Stellungnahme abweichen, wenn diese Ausdruck einer klaren Mehrheit in den Kommissionen ist. Bei einer derartigen Ausgangslage kann davon ausgegangen werden, dass ein beträchtliches Risiko besteht, dass der betreffende Vertrag vom Parlament nicht genehmigt wird. Eine gewisse Einschränkung des Handlungsspielraums des Bundesrates ist daher annehmbar. Die Verteilung der Kompetenzen zwischen Bundesversammlung und Bundesrat wird dadurch im Grundsatz nicht

<sup>44</sup> SR 910.1

<sup>45</sup> SR 748.0

geändert, da die Entscheidung über die vorläufige Anwendung eines völkerrechtlichen Vertrages beim Bundesrat verbleibt.

Im Fall des UBS-Abkommens wurde die vorläufige Anwendung von einer knappen Mehrheit der zuständigen Kommission des Nationalrates und mit einer deutlicheren Mehrheit (6 gegen 3) der Kommission des Ständerates abgelehnt. Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass dieser Vertrag schliesslich von den eidgenössischen Räten genehmigt wurde.

Andererseits würde die Anforderung einer Zustimmung mit einfachem Mehr der zuständigen parlamentarischen Kommissionen, wie dies von den Motionären verlangt wird, nach Auffassung des Bundesrates zu weit gehen. Abgesehen von jenen Fällen, in denen sich eine klare Mehrheit der Mitglieder der Kommissionen gegen eine vorläufige Anwendung des Vertrages ausspricht, ist es gerechtfertigt, dem Bundesrat die Verantwortung für die Entscheidung über eine vorläufige Anwendung zu überlassen. Auf diese Weise kann sein Handlungsspielraum erhalten werden, der für eine aktive und an die jeweiligen Umstände angepasste Aussenpolitik erforderlich ist. Mit der von den Motionären vorgeschlagenen Lösung würde die in Artikel 184 BV verankerte Zuständigkeit des Bundesrates im Bereich der Besorgung der auswärtigen Angelegenheiten zu sehr eingeschränkt. Würde in Zukunft eine parlamentarische Kommission explizit über die vorläufige Anwendung eines völkerrechtlichen Vertrages entscheiden, so dürfte dies das Parlament in seiner späteren Entscheidung über die Genehmigung stärker einschränken, als dies ein entsprechender Beschluss des Bundesrates heute tut: Der politische Vorentscheid parlamentarischer Kommissionen hat für die spätere parlamentarische Genehmigung des völkerrechtlichen Vertrages ein verbindlicheres Gewicht als der Entscheid des Bundesrates<sup>46</sup>.

Die in Spezialgesetzen vorhandenen Bestimmungen, die für den Bundesrat die Möglichkeit vorsehen, völkerrechtliche Verträge vorläufig anzuwenden (siehe Art. 4 Abs. 1 des Zolltarifgesetzes vom 9. Oktober 1986<sup>47</sup> und Art. 2 des Bundesgesetzes vom 25. Juni 1982<sup>48</sup> über ausserwirtschaftliche Massnahmen) sind von der geplanten Änderung nicht betroffen.

## **1.4 Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens**

### **1.4.1 Einleitung**

Vom 30. November 2011 bis zum 12. März 2012 wurde eine Vernehmlassung zum erläuternden Bericht und zum Entwurf der Änderung des RVOG und des ParlG durchgeführt. Zur Vernehmlassung eingeladen wurden die Kantone, die in der Bundesversammlung vertretenen politischen Parteien sowie die Dachverbände der Wirtschaft. Gesamthaft sind 34 Stellungnahmen eingegangen, davon 22 von Kantonen, 6 von politischen Parteien sowie 4 von Dachverbänden der Wirtschaft.<sup>49</sup>

<sup>46</sup> Siehe BBl **2004** 1017

<sup>47</sup> SR **632.10**

<sup>48</sup> SR **946.201**

<sup>49</sup> Der Bericht über die Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens kann unter folgender Adresse eingesehen werden: [www.admin.ch/ch/d/gg/pc/ind2011.html](http://www.admin.ch/ch/d/gg/pc/ind2011.html).

Die Vorlage wurde grundsätzlich positiv aufgenommen. Einige Vernehmlassungsteilnehmer haben jedoch die Notwendigkeit der vorgeschlagenen Änderungen gesamthaft in Frage gestellt (ein Vernehmlassungsteilnehmer) oder hinsichtlich eines Teils (ein Teilnehmer bestreitet die Notwendigkeit der Revision von Artikel 7a und vier Teilnehmer die Notwendigkeit zur Revision der Bestimmungen über die vorläufige Anwendung von Verträgen).

#### **1.4.2 Abschluss völkerrechtlicher Verträge von beschränkter Tragweite (Änderung von Art. 7a RVOG)**

Der Entwurf zur Änderung von Artikel 7a RVOG wurde von den Teilnehmern der Vernehmlassung gut aufgenommen. Insgesamt wird festgestellt, dass der Bundesrat mit seiner Vorlage das gesteckte Ziel, die Kompetenz des Bundesrats zum Abschluss völkerrechtlicher Verträge zu präzisieren, erreicht. Die Ergänzung durch eine Liste mit negativen Kriterien wird begrüsst. Die Bestimmung, die präzisiert, dass diejenigen Verträge nicht als Verträge von beschränkter Tragweite gelten, die Bestimmungen enthalten, deren Regelung in die alleinige Zuständigkeit der Kantone fällt (Art. 7a Abs. 4 Bst. b E-RVOG), hat bei den konsultierten Kantonen divergierende Stellungnahmen hervorgerufen. Eine Partei hat überdies die Aufnahme eines neuen Buchstabens d vorgeschlagen, wonach jene Verträge nicht als Verträge von beschränkter Tragweite gelten, die eine Anpassung des innerstaatlichen Rechts erfordern.

#### **1.4.3 Vorläufige Anwendung (Änderung der Art. 152 ParlG und 7b RVOG)**

Die vorgeschlagene Lösung erhält die Zustimmung der grossen Mehrheit der Kantone. Bei den politische Parteien ist die Haltung gespalten: Die Hälfte ist mit dem Vorschlag des Bundesrates einverstanden und begrüsst diesen als guten Kompromiss. Die andere Hälfte wünscht Änderungen in diesem Punkt. Die Einwände dieses Teils « neutralisieren » sich allerdings in gewisser Weise, da eine Partei die Auffassung vertritt, der Vorschlag schränke den Handlungsspielraum des Bundesrates zu sehr ein, während für zwei Parteien damit die Rechte des Parlaments zu wenig gestärkt werden.

### **1.5 Rechtsvergleichung**

#### **1.5.1 Deutschland**

Das deutsche Grundgesetz unterscheidet drei Kategorien von völkerrechtlichen Verträgen. Die ersten beiden Kategorien, d.h. Verträge, welche die politischen Beziehungen des Bundes regeln oder sich auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung beziehen, bedürfen der Genehmigung des Parlaments (Art. 59 Abs. 2 erster Satz GG). Bei der dritten Kategorie handelt es sich um die Verwaltungsabkommen, die von der Exekutive selbstständig abgeschlossen werden können (Art. 59 Abs. 2 zweiter Satz GG). Zu den Verwaltungsabkommen zählen alle Verträge, die nicht

unter die ersten beiden Kategorien fallen. Dabei handelt es sich um Verträge, die ohne Mitwirkung des Parlaments abgeschlossen werden können.

Die vorläufige Anwendung völkerrechtlicher Verträge wird nicht explizit in der Verfassung oder in der Gesetzgebung festgehalten. Sie ist dennoch unter bestimmten Bedingungen möglich.

### **1.5.2 Frankreich**

In Frankreich liegt die Zuständigkeit für den Abschluss völkerrechtlicher Verträge grundsätzlich beim Präsidenten der Republik (Art. 52 der französischen Verfassung). Für bestimmte Kategorien von Verträgen ist jedoch die Genehmigung des Parlaments erforderlich, so für Friedensverträge, Handelsverträge, Verträge und Abkommen im Zusammenhang mit der internationalen Organisation, Verträge, die für den Staat mit finanziellen Verpflichtungen verbunden sind, Verträge, die gesetzliche Bestimmungen verändern, Verträge, die mit dem Personenstand zusammenhängen, und Verträge, die sich auf die Abtretung, den Austausch oder die Annexion von Hoheitsgebiet beziehen (Art. 53 der Verfassung).

Obwohl weder Verfassung noch Gesetz die vorläufige Anwendung völkerrechtlicher Verträge erwähnen, kann die Regierung doch ausnahmsweise dazu durch eine entsprechende gesetzliche Grundlage ermächtigt werden.

### **1.5.3 Italien**

In Italien besteht eine ähnliche Regelung wie in Frankreich. Artikel 80 der italienischen Verfassung verlangt in den folgenden Fällen eine Genehmigung durch das Parlament: völkerrechtliche Verträge politischer Natur, völkerrechtliche Verträge, die zur Beilegung von Streitigkeiten ein Schieds- oder Gerichtsverfahren vorsehen, zu einer Änderung des Hoheitsgebiets führen, eine finanzielle Belastung bewirken oder zu einer Änderung der Gesetzgebung führen. Völkerrechtliche Verträge, die nicht in diese Kategorien fallen, können von der Exekutive selbstständig abgeschlossen werden.

Die vorläufige Anwendung ist im italienischen Recht nicht ausdrücklich vorgesehen. Gestützt auf Artikel 25 des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge ist sie aber dennoch möglich, wenn auch unter restriktiven, von der Rechtsprechung entwickelten Bedingungen. So muss die vorläufige Anwendung namentlich zeitlich relativ eng beschränkt werden, und der fragliche Vertrag darf keinen der in Artikel 80 der Verfassung aufgeführten für den Staat sensiblen Bereiche betreffen.

### **1.5.4 Niederlande**

In den Niederlanden werden völkerrechtliche Verträge grundsätzlich vom Parlament genehmigt. Diese Genehmigung erfolgt stillschweigend, sofern nicht eine der Kammern oder zumindest ein Fünftel der Mitglieder einer der Kammern innerhalb einer Frist von 30 Tagen nach dem Vorlegen des Vertrags im Parlament verlangt, dass dieser der ausdrücklichen Genehmigung unterstellt wird.

Das massgebende Gesetz<sup>50</sup> sieht zudem eine Reihe von Ausnahmen vom Erfordernis einer Genehmigung durch das Parlament vor, namentlich wenn der Vertrag ausschliesslich die Umsetzung eines bestehenden Vertrags betrifft (Art. 7 Bst. b), wenn er nicht mit erheblichen finanziellen Verpflichtungen verbunden ist und für eine Dauer von weniger als einem Jahr abgeschlossen wird (Bst. c) oder wenn er die Verlängerung eines Vertrags betrifft, der abläuft (Bst. e). In einigen dieser Fälle (Bst. b und e) hat das Parlament dennoch die Möglichkeit, sich zum entsprechenden Vertrag zu äussern, wenn es dies innerhalb von 30 Tagen verlangt, nachdem ihm die Regierung ihre Absicht zum Abschluss des Vertrags mitgeteilt hat (Art. 8 und 9 des Gesetzes).

In dringenden Fällen kann ein Vertrag zudem vorläufig angewendet werden, sofern er dem Parlament möglichst rasch vorgelegt wird (Art. 10 des Gesetzes).

### 1.5.5 Vereinigte Staaten

Nach Artikel II Abschnitt 2 § 2 der Verfassung der Vereinigten Staaten liegt die Kompetenz zum Abschluss völkerrechtlicher Verträge beim Präsidenten, vorbehaltlich der Genehmigung durch zwei Drittel der Mitglieder des Senats. Dieses relativ schwerfällige Verfahren wurde in der Praxis weitgehend durch das vereinfachte Vertragsabschlussverfahren ersetzt, nach dem der Präsident selbstständig völkerrechtliche Verträge abschliesst. In der Praxis werden 90 Prozent der Verträge, die von den Vereinigten Staaten abgeschlossen werden, nach diesem vereinfachten Verfahren als sogenannte «*executive agreements*» vom Präsidenten selbstständig abgeschlossen. Diese Vorrangstellung der Exekutive beim Abschluss völkerrechtlicher Verträge muss jedoch differenziert betrachtet werden. Die «*executive agreements*» umfassen nämlich drei Vertragskategorien: jene, die von der Exekutive gestützt auf eine Ermächtigung durch die Legislative (Kongress) abgeschlossen werden, jene, die von der Exekutive gestützt auf eine in einem bestehenden, nach dem ordentlichen Verfahren genehmigten Vertrag enthaltene Delegation abgeschlossen werden, sowie jene, die von der Exekutive selbstständig, ohne besondere Ermächtigung oder Delegation abgeschlossen werden. Diese letztere Kategorie von Abkommen beruht auf den Kompetenzen, die die Verfassung dem Präsidenten einräumt, insbesondere in den Bereichen auswärtige Angelegenheiten, Militär, diplomatische Beziehungen und Vollzug der Gesetze. Die Abkommen, die auf dieser Grundlage geschlossen werden, beziehen sich zumeist auf Themen von untergeordneter Bedeutung, sind jedoch in einigen Fällen von grosser Tragweite. Zu denken ist beispielsweise an das Jalta-Abkommen von 1945, das vom Präsidenten selbstständig abgeschlossen wurde<sup>51</sup>. Ein Gesetz verpflichtet zudem das Aussenministerium, alle von der Exekutive geschlossenen Abkommen innerhalb von 60 Tagen nach ihrem Inkrafttreten an den Kongress weiterzuleiten.

Schliesslich kann der Präsident beschliessen, einen Vertrag vorläufig anzuwenden, bis die Genehmigung des Senats vorliegt.

<sup>50</sup> Gesetz vom 7. Juli 1994 über die Genehmigung und Veröffentlichung von Staatsverträgen

<sup>51</sup> Dieses Abkommen, das zwischen den Siegermächten des Zweiten Weltkrieges geschlossen wurde, regelte die Einzelheiten der Beendigung des Krieges, insbesondere die Besetzung von Deutschland und die Grenzen der Sowjetunion und Polens.

## 1.5.6

### Fazit

Alle untersuchten Länder verfügen über eine Regelung, die im Wesentlichen vorsieht, dass wichtige völkerrechtliche Verträge von der Legislative genehmigt werden müssen, während die Exekutive Verträge von untergeordneter Bedeutung selbstständig abschliessen kann. In Bezug auf die Art und Weise, wie diese zweite Vertragskategorie umschrieben wird, lassen sich Unterschiede feststellen: Die meisten untersuchten Länder (zum Beispiel Frankreich und Italien) sehen eine indirekte Definition vor, indem alle Verträge in die Kompetenz der Exekutive fallen, die nicht unter die Definition der Verträge fallen, die der Genehmigung durch das Parlament unterstellt sind. Das amerikanische System, das weitgehend auf ungeschriebener Verfassungspraxis beruht, ist letzten Endes dem schweizerischen System ziemlich ähnlich, doch lassen sich daraus nicht ohne Weiteres konkrete Lehren in Bezug auf die Vertragstypen ableiten, die von der Exekutive abgeschlossen werden können. Letztlich besteht nur in den Niederlanden ein mit der Schweiz vergleichbares System, das eine Liste von Verträgen vorsieht, die von der Exekutive selbstständig abgeschlossen werden können. Die meisten Fälle, in denen die Regierung selbstständig einen Vertrag abschliessen kann, entsprechen in etwa jenen nach Artikel 7a Absatz 2 RVOG (das niederländische Gesetz sieht jedoch auch einige im schweizerischen Recht nicht bekannte Ausnahmen vor). In einigen Fällen räumt das niederländische Recht dem Parlament die Möglichkeit ein, sich zum entsprechenden Vertrag zu äussern, wenn es dies innerhalb von 30 Tagen verlangt, nachdem ihm die Regierung ihre Absicht zum Vertragsabschluss mitgeteilt hat. Im Gegensatz zum schweizerischen System, in dem die Information im Nachhinein erfolgt, erfordert ein derartiges System eine vorgängige Information des Parlaments, was voraussetzt, dass die Legislative häufig zusammentritt.

Die Frage der vorläufigen Anwendung völkerrechtlicher Verträge ist nur selten ausdrücklich geregelt. Eine Ausnahme bilden erneut die Niederlande, wo jedoch in diesem Zusammenhang kein Konsultationsverfahren oder Vetorecht des Parlaments besteht. Die untersuchten Staaten gestatten jedoch in begrenzten Fällen die vorläufige Anwendung, obwohl keine ausdrückliche Regelung besteht. An dieser Stelle ist daran zu erinnern, dass auch in der Schweiz die vorläufige Anwendung von Verträgen vor dem Inkrafttreten der Artikel 7b RVOG und 152 Absatz 3<sup>bis</sup> ParlG auf einer gewohnheitsrechtlichen Praxis beruhte.

## 1.6

### Erledigung parlamentarischer Vorstösse

Es wird beantragt, folgende Motionen als erledigt abzuschreiben:

*10.3354 Motion APK-S*

*Rechtsgrundlage für den Abschluss völkerrechtlicher Verträge durch den Bundesrat*

*10.3366 Motion WAK-N*

*Rechtsgrundlage für den Abschluss völkerrechtlicher Verträge durch den Bundesrat*

Diese Motionen verlangen Massnahmen in zwei Bereichen: beim selbstständigen Abschluss völkerrechtlicher Verträge von beschränkter Tragweite und bei der vorläufigen Anwendung völkerrechtlicher Verträge. Der Bundesrat hat sich zur Annahme beider Motionen bereit erklärt (vgl. Ziff. 1.1.1). Der vorliegende Entwurf



dient der Umsetzung der beiden von diesen Motionen verlangten Massnahmen. Zur Umsetzung der ersten Massnahme wird eine Änderung von Artikel 7a Absatz 2 RVOG sowie die Aufnahme zweier neuer Absätze in Artikel 7a RVOG vorgeschlagen. Die Umsetzung der zweiten Massnahme erfolgt durch die Ergänzung von Artikel 7b durch einen neuen Absatz 1<sup>bis</sup> und durch eine Änderung von Artikel 152 Absatz 3<sup>bis</sup> ParlG. Die Motionen sind damit erfüllt und können abgeschrieben werden.

## 2 Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln

Aus dem bisherigen Artikel 7a Absatz 2 zweiter Satz RVOG soll neu ein eigener Absatz werden. Diese Auftrennung des bisherigen Absatz 2 erfolgt, damit die Kriterien für die Qualifizierung völkerrechtlicher Verträge von beschränkter Tragweite systematisch in gleicher Weise in einem eigenen Absatz geregelt werden wie die neu vorgeschlagenen negativen Kriterien, die festlegen, wann ein völkerrechtlicher Vertrag nicht als solcher von beschränkter Tragweite gelten kann.

Die folgende synoptische Übersicht zeigt die vorgeschlagenen Änderungen von Artikel 7a RVOG im Vergleich zum geltenden Recht.

Geltendes Recht: RVOG vom 21. März 1997	Änderung gemäss Botschaftsvorlage
<i>Art. 7a</i> Selbstständiger Abschluss völkerrechtlicher Verträge durch den Bundesrat	<i>Art. 7a Abs. 2, 3 (neu) und 4 (neu)</i>
<i>Abs. 1</i> <sup>1</sup> Der Bundesrat kann völkerrechtliche Verträge selbstständig abschliessen, soweit er durch ein Bundesgesetz oder einen von der Bundesversammlung genehmigten völkerrechtlichen Vertrag dazu ermächtigt ist.	<i>Abs. 1</i> <i>Unverändert</i>
<i>Abs. 2</i> <sup>2</sup> Ebenfalls selbstständig abschliessen kann er völkerrechtliche Verträge von beschränkter Tragweite. Als solche gelten namentlich Verträge, die: <ul style="list-style-type: none"> <li>a. für die Schweiz keine neuen Pflichten begründen oder keinen Verzicht auf bestehende Rechte zur Folge haben;</li> <li>b. dem Vollzug von Verträgen dienen, die von der Bundesversammlung genehmigt worden sind;</li> <li>c. Gegenstände betreffen, die in den Zuständigkeitsbereich des Bundesrates fallen und für die eine Regelung in Form eines völkerrechtlichen Vertrags angezeigt ist;</li> <li>d. sich in erster Linie an die Behörden richten, administrativ-technische Fragen regeln oder die keine bedeutenden finanziellen Aufwendungen verursachen.</li> </ul>	<i>Abs. 2</i> <sup>2</sup> Ebenfalls selbstständig abschliessen kann er völkerrechtliche Verträge von beschränkter Tragweite.

*Abs. 3 (neu)*

<sup>3</sup> Als völkerrechtliche Verträge von beschränkter Tragweite gelten namentlich Verträge, die:

- a. für die Schweiz keine neuen Pflichten begründen oder keinen Verzicht auf bestehende Rechte zur Folge haben;
- b. dem Vollzug von Verträgen dienen, die von der Bundesversammlung genehmigt worden sind und lediglich die im Grundvertrag bereits festgelegten Rechte, Pflichten oder organisatorischen Grundsätze näher ausgestalten;
- c. sich an die Behörden richten und administrativ-technische Fragen regeln.

*Abs. 4 (neu)*

<sup>4</sup> Nicht als völkerrechtliche Verträge von beschränkter Tragweite gelten namentlich Verträge, die:

- a. eine der Voraussetzungen für die Anwendung des fakultativen Staatsvertragsreferendums nach Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d der Bundesverfassung erfüllen;
- b. Bestimmungen enthalten über Gegenstände, deren Regelung in die alleinige Zuständigkeit der Kantone fällt;
- c. einmalige Ausgaben von mehr als fünf Millionen Franken oder wiederkehrende Ausgaben von mehr als zwei Millionen Franken pro Jahr verursachen.

*Art. 7a Abs. 3 Bst. b E-RVOG (bisher Art. 7a Abs. 2 zweiter Satz Bst. b RVOG)*

In Artikel 7a Absatz 3 Buchstabe b E-RVOG ist eine selbstständige Vertragsabschlusskompetenz des Bundesrates für den Bereich der Vollzugsabkommen festgelegt: Als Verträge von beschränkter Tragweite, die der Bundesrat selbstständig abschliessen kann, gelten völkerrechtliche Verträge, die dem Vollzug von Verträgen dienen, die von der Bundesversammlung genehmigt wurden. Diese Grundlage kommt namentlich dann zum Tragen, wenn ein Grundvertrag keine Ermächtigungsklausel für Vollzugsregelungen enthält. Durch die vorgeschlagene Änderung soll diese Bestimmung präzisiert und klarer eingegrenzt werden. Als Vollzugsabkommen sollen Verträge nur dann gelten, wenn sie die im Grundvertrag bereits festgehaltenen Rechte und Pflichten und organisatorischen Grundsätze näher ausgestalten, nicht aber, wenn sie Ergänzungen enthalten. Nicht als Vollzugsabkommen gelten Verträge, die gegenüber dem Grundabkommen neue, zusätzliche Rechte und Pflichten enthalten oder in denen die Pflichten auf weitere Bereiche ausgedehnt werden. Auch völkerrechtliche Verträge, die Programmartikel oder allgemeine Zielbestimmungen des Grundvertrags zu konkreten Pflichten ausgestalten, können nicht als Vollzugsabkommen im Sinne dieses Absatzes eingestuft werden. Dieser Gedanke lag bereits dem geltenden Artikel 7a Absatz 2 zweiter Satz Buchstabe b RVOG zugrunde, wie

die entsprechenden Erläuterungen zeigen<sup>52</sup>. Er wird nun jedoch im Gesetzestext verdeutlicht und explizit zum Ausdruck gebracht. Damit wird der eingeschränkten Bedeutung von Artikel 7a Absatz 3 Buchstabe b E-RVOG ein stärkeres Gewicht verliehen.

#### *Aufhebung von Art. 7a Abs. 2 zweiter Satz Bst. c RVOG*

Nach dem geltenden Artikel 7a Absatz 2 zweiter Satz Buchstabe c RVOG gelten als völkerrechtliche Verträge von beschränkter Tragweite jene Verträge, die Gegenstände betreffen, die in den Zuständigkeitsbereich des Bundesrates fallen und für die eine Regelung in Form eines völkerrechtlichen Vertrags angezeigt ist. Nicht jede Materie, die innerstaatlich in den Zuständigkeitsbereich des Bundesrates fällt, ermächtigt den Bundesrat aber zugleich, im entsprechenden Bereich einen völkerrechtlichen Vertrag selbstständig abzuschließen. Die aktuelle Version des Gesetzestextes konnte von ihrem Wortlaut her aber dazu verleiten, in dieser Bestimmung auch eine Grundlage für eine selbstständige Vertragsabschlusskompetenz des Bundesrates in all jenen Regelungsbereichen zu erblicken, die dem Bundesrat gestützt auf eine Rechtssetzungsdelegation in einem Gesetz übertragen ist. Der früher häufigste Anwendungsbereich dieser Kategorie betraf den ausländerrechtlichen Bereich, für den inzwischen jedoch eine spezifische Delegation im Ausländergesetz geschaffen wurde (Art. 100 AuG). Ausserhalb dieses Bereichs fand das Kriterium selten Anwendung. Das lag auch in der Schwierigkeit begründet, die Normen mit Rechtssetzungsdelegationen zu identifizieren, die einer Regelung auf staatsvertraglicher Ebene bedürfen. Es wird vorgeschlagen, diese Kategorie völkerrechtlicher Verträge von beschränkter Tragweite im neuen Artikel 7a Absatz 3 E-RVOG wegzulassen. Künftig wird eine Delegation von Rechtssetzungsbefugnissen an den Bundesrat nicht mehr als Grundlage für den Abschluss völkerrechtlicher Verträge genügen, auch wenn die Rechtssetzungsdelegationen eine internationale Dimension aufweist. Die Aufhebung von Artikel 7a Absatz 2 zweiter Satz Buchstabe c RVOG stärkt die Rechtsicherheit und beendet Unsicherheiten über die Tragweite dieser Bestimmung.

#### *Art. 7a Abs. 3 Bst. c E-RVOG (bisher Art. 7a Abs. 2 zweiter Satz Bst. d RVOG)*

Diese Bestimmung erfährt zwei Änderungen.

Erstens wird die einleitende Formulierung gestrichen, wonach als völkerrechtliche Verträge von beschränkter Tragweite jene gelten, die sich «*in erster Linie*» an die Behörden richten, administrativ-technische Fragen regeln oder die keine bedeutenden finanziellen Aufwendungen verursachen. Mit dieser Streichung erfolgt eine klarere Beschränkung dieser bundesrätlichen Kompetenz und wird die Möglichkeit zur Ausdehnung dieser Kompetenz durch die Praxis eingengt. Die Streichung der Formulierung «*in erster Linie*» bedeutet jedoch nicht, dass der Bundesrat völkerrechtliche Verträge gestützt auf diese Ermächtigung nur noch dann abschliessen kann, wenn sich die im Vertrag enthaltenen Bestimmungen *ausschliesslich* an die Behörden richten und technisch-administrative Fragen regeln. Eine ausschliessliche und völlige Beschränkung auf solche Regelungen würde diese Kompetenz des Bundesrates, von der er in der Praxis bisher am häufigsten Gebrauch gemacht hat, faktisch aushöhlen. Insbesondere können selbst völlig untergeordnete Bestimmungen administrativen Charakters das Behördenhandeln in einer Weise regeln, welche

<sup>52</sup> Vgl. dazu BBl 1999 4828 betreffend Art. 47<sup>bis</sup>b Abs. 3 Geschäftsverkehrsgesetz.

indirekt auch gewisse marginale Einflüsse auf Einzelne haben kann. Solche Verträge müssen weiterhin in den Anwendungsbereich dieser Bestimmung fallen. Andernfalls wäre die Folge, dass das Parlament stark zusätzlich belastet würde mit der Genehmigung völkerrechtlicher Verträge, deren Relevanz gering ist. Die Streichung dieser einleitenden relativierenden Formulierung «*in erster Linie*» wird aber dazu führen, dass die Anwendbarkeit dieser Kompetenz durch den Bundesrat enger sein wird und die fraglichen Verträge neben an die Behörden gerichteten und technisch-administrativen Regelungen nur wirklich untergeordnete Bestimmungen enthalten dürfen.

Die zweite Änderung erfährt diese Bestimmung durch die Verschiebung und Präzisierung des Kriteriums der bedeutenden finanziellen Aufwendungen in einen neuen Absatz 4 Buchstabe c (siehe dazu unten).

#### *Art. 7a Abs. 4 E-RVOG*

In einem neuen, zusätzlichen Absatz soll in Artikel 7a RVOG festgehalten werden, welche Kategorien von Verträgen in keinem Fall als völkerrechtliche Verträge von beschränkter Tragweite gelten. Für den Abschluss völkerrechtlicher Verträge, die eines der in Absatz 4 genannten Kriterien erfüllen, kann der Bundesrat sich nicht auf die Grundlage von Artikel 7a Absätze 2 und 3 E-RVOG stützen. Ist auch keine spezialgesetzliche Ermächtigung in einem Bundesgesetz oder einem von der Bundesversammlung genehmigten völkerrechtlichen Vertrag vorhanden (Art. 7a Abs. 1 RVOG), so ist die Bundesversammlung für die Genehmigung des entsprechenden völkerrechtlichen Vertrags zuständig, selbst wenn er eines der Kriterien von Artikel 7a Absatz 3 E-RVOG erfüllen sollte. Die Aufzählung in Absatz 4 ist nicht abschliessend. Nicht jeder völkerrechtliche Vertrag, der keines der in Absatz 4 erwähnten Kriterien erfüllt, gilt automatisch als völkerrechtlicher Vertrag von beschränkter Tragweite im Sinne von Artikel 7a Absatz 2 RVOG. Artikel 7a Absatz 4 ist nur im Kontext von Artikel 7a Absätze 2 und 3 E-RVOG und als Einschränkung davon zu verstehen: Ein völkerrechtlicher Vertrag, der unter eine der Kategorien von Absatz 3 subsumiert werden kann, darf vom Bundesrat gestützt auf diese Bestimmung nicht selbstständig abgeschlossen werden, wenn eines der in Absatz 4 genannten Kriterien zutrifft. Die Kriterien in Absatz 4 gelten nicht kumulativ, sondern alternativ.

#### *Art. 7a Abs. 4 Bst. a E-RVOG*

Ein völkerrechtlicher Vertrag gilt nach dieser Bestimmung nicht als Vertrag von beschränkter Tragweite, wenn er die Bedingungen für das fakultative Staatsvertragsreferendum erfüllt. Dem fakultativen Staatsvertragsreferendum unterstehen völkerrechtliche Verträge, die unbefristet und unkündbar sind (Art. 141 Abs. 1 Bst. d Ziff. 1 BV), den Beitritt zu einer internationalen Organisation vorsehen (Art. 141 Abs. 1 Bst. d Ziff. 2 BV) oder wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthalten oder deren Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen erfordert (Art. 141 Abs. 1 Bst. d Ziff. 3 BV). Verträge mit Bestimmungen im Sinne von Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 3 BV enthalten Regelungen, die innerstaatlich in einem Gesetz geregelt werden müssen (Art. 164 Abs. 1 BV). Mit dieser Bestimmung wird nicht – wie von einzelnen Vernehmlassungsteilnehmenden vorgebracht – die Regelung der BV auf Gesetzesstufe wiederholt, sondern die Kriterien der BV für die Festlegung der Referendumpflicht völkerrechtlicher Verträge werden für die Einschränkung des Begriffs der Verträge von beschränkter Tragweite herangezogen. Die gleiche

Methode wurde im Übrigen angewendet, um den Kreis der völkerrechtlichen Verträge zu umschreiben, die in der Amtlichen Sammlung des Bundesrechts zu publizieren sind<sup>53</sup>.

Mit dem neu vorgeschlagenen Ausschlusskriterium nach Artikel 7a Absatz 4 Buchstabe a E-RVOG wird klar festgelegt, dass völkerrechtliche Verträge nicht als Verträge von beschränkter Tragweite qualifiziert werden können, wenn sie unbefristet und unkündbar sind sowie wenn sie den Beitritt zu einer internationalen Organisation vorsehen. Es wird zudem zum Ausdruck gebracht, dass die Kompetenz des Bundesrates nach Artikel 7a Absatz 2 RVOG keine völkerrechtlichen Verträge umfasst, die Materien mit gesetzesvertretendem Inhalt umfassen. Soll dem Bundesrat die Kompetenz zum Abschluss solcher Verträge übertragen werden, so ist dafür eine spezifische Delegation in einem Gesetz erforderlich (vgl. Art. 7a Abs. 1 RVOG); eine Abstützung auf Artikel 7a Absatz 2 RVOG ist ausgeschlossen. Der Gedanke des Parallelismus zwischen innerstaatlichem Rechtsetzungsverfahren und Verfahren zum Abschluss völkerrechtlicher Verträge wird auf diese Weise verstärkt. Die Aufnahme dieses Kriteriums bezweckt eine klarere Begrenzung der Vertragsabschlusskompetenzen des Bundesrates sowie eine Verbesserung der Transparenz. Das in Buchstabe a aufgeführte Kriterium ist eines der wesentlichsten Ausschlusskriterien für die Qualifikation von völkerrechtlichen Verträgen von beschränkter Tragweite und soll daher hier explizit verankert werden.

#### *Art. 7a Abs. 4 Bst. b E-RVOG*

Die Inanspruchnahme der Kompetenz nach Artikel 7a Absatz 2 E-RVOG durch den Bundesrat wird ausgeschlossen, wenn der völkerrechtliche Vertrag Gegenstände enthält, die in die alleinige Zuständigkeit der Kantone fallen. Der Begriff der Zuständigkeit der Kantone ist eng zu verstehen und folgt der Terminologie, wie sie in der BV verwendet wird<sup>54</sup>. So geht es hier nur um die Rechtsetzungskompetenzen der Kantone und nicht um deren Vollzugs- bzw. Umsetzungskompetenzen. Artikel 7a Absatz 4 Buchstabe b E-RVOG ist nicht anwendbar, wenn der völkerrechtliche Vertrag eine Materie betrifft, in welcher parallele Kompetenzen des Bundes und der Kantone bestehen. In diesen Bereichen verfügen sowohl der Bund und als auch die Kantone über eine Kompetenz, die sie gleichzeitig und unabhängig voneinander wahrnehmen können. Auch nicht von einer Zuständigkeit der Kantone im Sinne von Artikel 7a Absatz 4 Buchstabe b E-RVOG kann gesprochen werden, wenn der völkerrechtliche Vertrag Gegenstände in einem Bereich mit konkurrierenden Kompetenzen regelt, da in diesen Bereichen die Kompetenzen der Kantone ausser Kraft gesetzt werden, sobald und soweit der Bund von seiner Kompetenz Gebrauch macht. In den Zuständigkeitsbereich der Kantone gemäss dieser neuen Bestimmung fallen hingegen originäre Kompetenzen der Kantone wie die Organisationskompetenz. In einzelnen Bereichen behält zudem die BV ausdrücklich gewisse kantonale Zuständigkeiten vor (siehe beispielsweise die Art. 69 Abs. 1, 72 Abs. 1, 76 Abs. 4 und 78 Abs. 1 BV).

Damit das Kriterium von Artikel 7a Absatz 4 Buchstabe b E-RVOG erfüllt ist und somit die Inanspruchnahme der Kompetenz nach Artikel 7a Absatz 2 E-RVOG ausgeschlossen ist, genügt es, wenn nur einzelne Teile, nicht aber alle Bestimmungen des Vertrags Materien in der Zuständigkeit der Kantone betreffen.

<sup>53</sup> Siehe Art. 3 Abs. 1 Bst. a des Publikationsgesetzes vom 18. Juni 2004, SR 170.512.

<sup>54</sup> Vgl. dazu die Botschaft zur totalrevidierten BV, BBl 1997 I 1 ff, 227 f.

Keine kantonalen Kompetenzen im Sinne dieser Bestimmung sind hingegen betroffen, wenn in einem völkerrechtlichen Vertrag zur Information einem Vertragspartner angezeigt wird, welche Behörden in einem Kanton als die zuständige Behörde gilt: Ziel einer solchen staatsvertraglichen Regelung ist es nicht, auf die kantonale Zuständigkeit einzuwirken, sondern lediglich die Vertragspartner zu informieren, welche Behörde in welchem Kanton nach den kantonalen Bestimmungen zuständig ist. Ändert ein Kanton diese Zuständigkeit, so muss auch der Staatsvertrag angepasst werden, damit dieser die aktuelle Situation wiedergibt. So gibt es namentlich im Bereich des internationalen Zivilrechts Verträge über den direkten Verkehr mit ausländischen Amtsstellen, bei denen in Anhängen innerkantonale Zuständigkeiten wiedergegeben werden<sup>55</sup>. Der vorgeschlagene Artikel 7a Absatz 4 Buchstabe b E-RVOG führt nicht dazu, dass ein solcher Änderungsvertrag nicht mehr als Vertrag von beschränkter Tragweite qualifiziert werden kann, wenn er sich im Übrigen unter eines der Kriterien nach Artikel 7a Absatz 3 E-RVOG subsumieren lässt.

Nicht in den Anwendungsbereich dieser Bestimmung fallen Verträge, die zwar in die alleinige Zuständigkeit der Kantone fallen, aber mit deren Einverständnis vom Bund einzig deshalb abgeschlossen werden, weil die entsprechende Abschlusskompetenz im ausländischen Vertragsstaat bei der zentralen staatlichen Behörde liegt (Art. 56 Abs. 3 BV). Diese Verträge bleiben kantonale Verträge. Der Bundesrat kann sie nur mit der Zustimmung der betroffenen Kantone abschliessen. Die Zuständigkeit des Bundes in auswärtigen Angelegenheiten ist umfassend: Der Bund kann daher auch völkerrechtliche Verträge abschliessen, die die Zuständigkeit der Kantone betreffen (Art. 54 Abs. 1 BV). Der Bund ist aber nach Artikel 54 Absatz 3 BV zur Rücksichtnahme auf die Zuständigkeit der Kantone verpflichtet und hat deren Interesse zu wahren. Werden völkerrechtliche Verträge mit Gegenständen in der alleinigen Zuständigkeit der Kantone vom Anwendungsbereich von Artikel 7a Absätze 2 und 3 E-RVOG prinzipiell ausgeschlossen, so können solche Verträge vom Bundesrat nur noch gestützt auf eine spezifische Ermächtigung in einem Bundesgesetz oder einem von der Bundesversammlung genehmigten Staatsvertrag selbstständig abgeschlossen werden. In den übrigen Fällen bedürfen diese völkerrechtlichen Verträge der Genehmigung der Bundesversammlung. Die Kompetenz des Bundesrates zum selbstständigen Abschluss völkerrechtlicher Verträge von beschränkter Tragweite wird durch die Aufnahme dieses Ausschlusskriteriums eingeschränkt.

Die Rücksichtnahme und die Wahrung der Interessen der Kantone erfährt dadurch eine gewisse Stärkung. Es wird damit auch sichergestellt, dass für völkerrechtliche Verträge, die die alleinige Zuständigkeit der Kantone betreffen, ein Vernehmlassungsverfahren durchgeführt wird.

*Art. 7a Abs. 4 Bst. c E-RVOG (bisher Art. 7a Abs. 2 zweiter Satz Bst. d RVOG)*

Nach geltendem Recht kann der Bundesrat selbstständig völkerrechtliche Verträge abschliessen, die sich in erster Linie an die Behörden richten, administrativ-technische Fragen regeln oder die keine bedeutenden finanziellen Aufwendungen verursachen. Da neu ein eigener Absatz mit Negativkriterien vorgeschlagen wird, wird das Kriterium der bedeutenden finanziellen Aufwendungen aus dem bisherigen

<sup>55</sup> Siehe zum Beispiel Briefwechsel vom 2. Juni 1988 zwischen der Schweiz und Italien betreffend die Übermittlung von gerichtlichen und aussergerichtlichen Urkunden sowie von Ersuchungsschreiben in Zivil- und Handelssachen; SR 0.274.184.542.

Artikel 7a Absatz 2 zweiter Satz Buchstabe d RVOG herausgelöst und in Absatz 4 als eigenständiges und generelles Ausschlusskriterium für völkerrechtliche Verträge von beschränkter Tragweite aufgenommen. Zusätzlich wird konkretisiert, wann eine durch einen völkerrechtlichen Vertrag verursachte finanzielle Aufwendung als bedeutend gilt. Die Limite wird bei finanziellen Aufwendungen von mehr als 5 Millionen Franken für einmalige Ausgaben und von mehr als zwei Millionen Franken pro Jahr für wiederkehrende Ausgaben festgelegt. Können die gesamten oder ein Teil der Ausgaben, die ein völkerrechtlicher Vertrag verursacht, auf Dritte überwältigt werden, so ist derjenige Betrag massgebend, der definitiv zulasten der Bundeskasse geht.

Diese Limiten orientieren sich an der seit Jahren geltenden Praxis, wonach der Bundesrat befugt ist, im Bereich der Aussenpolitik Finanzhilfen bis zu dieser Höhe ohne spezifische gesetzliche Grundlagen, direkt gestützt auf seine verfassungsmässigen Kompetenzen im Bereich der auswärtigen Angelegenheiten, zu beschliessen<sup>56</sup>. Diese Praxis gilt allerdings nur, soweit es sich nicht um wichtige aussenpolitische Bereiche handelt; für diese Bereiche wurde die Praxis kodifiziert und wurden damit gesetzliche Grundlagen geschaffen<sup>57</sup>.

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

Als Folge der Änderung von Artikel 152 Absatz 3<sup>bis</sup> ParlG (siehe dazu die nachfolgenden Erläuterungen) wird auch Artikel 7b RVOG angepasst. Diese Bestimmung regelt in Absatz 1, welche Bedingungen erfüllt sein müssen, damit der Bundesrat die vorläufige Anwendung eines völkerrechtlichen Vertrags beschliessen oder vereinbaren kann, für dessen Genehmigung die Bundesversammlung zuständig ist. Bisher war der Bundesrat nicht verpflichtet, einer negativen Stellungnahme der zuständigen Kommissionen Folge zu geben, wenn dafür triftige Gründe vorlagen. Nach dem neuen Artikel 152 Absatz 3<sup>bis</sup> zweiter Satz E-ParlG ist er jedoch dazu verpflichtet, wenn mindestens zwei Drittel der Mitglieder jeder der beiden zuständigen Kommissionen sich gegen die vorläufige Anwendung aussprechen. In Artikel 7b E-RVOG wird daher ein Absatz 1<sup>bis</sup> mit dieser Regelung eingefügt.

#### *Art. 152 Abs. 3<sup>bis</sup> E-ParlG*

Der erste Satz der Bestimmung, der eine Konsultationspflicht vorsieht bei einer vorläufigen Anwendung eines völkerrechtlichen Vertrags, für dessen Genehmigung die Bundesversammlung zuständig ist, wird unverändert beibehalten. Die Bestimmung wird aber mit einer zusätzlichen Regelung ergänzt, die es den zuständigen Kommissionen ermöglicht, die vorläufige Anwendung zu verhindern, wenn mindestens zwei Drittel der Mitglieder jeder der beiden zuständigen Kommissionen sich dagegen aussprechen. Damit erhält die Stellungnahme einer qualifizierten Mehrheit der Kommissionen eine Bindungswirkung für den Bundesrat. Somit kommt als zusätzliche Voraussetzung für die vorläufige Anwendung die Anforderung hinzu, dass nicht eine Mehrheit von mindestens zwei Dritteln der Mitglieder der zuständigen Kommissionen sich dagegen ausgesprochen hat. Zuständig für den Entscheid bleibt jedoch der Bundesrat.

<sup>56</sup> Bestätigt im Bundesratsbeschluss vom 5. Juni 2000, Rechtsgrundlagen für Finanzhilfen im Bereich der Aussenpolitik.

<sup>57</sup> Gaststaatsgesetz vom 22. Juni 2007, SR 192.12.

Die Anforderung einer Zweidrittelmehrheit ist eher ungewöhnlich. Sie rechtfertigt sich aber insofern, als der Bundesrat an die Stellungnahme der Kommissionen nur gebunden sein soll, wenn fundierte Gründe für die Annahme bestehen, dass die Bundesversammlung die Genehmigung des fraglichen völkerrechtlichen Vertrages anschliessend ablehnen wird. Eine ablehnende Stellungnahme von zwei Dritteln der Mitglieder jeder der Kommissionen rechtfertigt eine solche Folgerung. Dies wäre nicht der Fall bei einer Stellungnahme, die mit einfachem Mehr angenommen wird, auch wenn dafür ein Quorum für die Beschlussfähigkeit vorgesehen würde wie in Artikel 17a Absatz 3 ParlG; eine solche Lösung wurde von den Parlamentsdiensten vorgeschlagen als eine Lösung, die eher konform sei mit dem heutigen System. Nichts hindert den Bundesrat allerdings daran, von sich aus auf die vorläufige Anwendung zu verzichten, wenn die ablehnende Stellungnahme der zuständigen Kommissionen mit weniger als einer Zweidrittelmehrheit erfolgt oder wenn nur eine der Kommissionen eine ablehnende Stellungnahme mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder abgibt. Angesichts der Tragweite des Beschlusses ist es im Übrigen auch angebracht, dass eine Zweidrittelmehrheit nicht nur der Stimmenden, sondern aller Mitglieder der zuständigen Kommissionen notwendig ist.

Es hat sich zudem die Frage gestellt, ob ein Differenzbereinigungsverfahren vorzuziehen ist. Da es sich jedoch um eine konsultative Stellungnahme parlamentarischer Kommissionen handelt und die Entscheidungskompetenz beim Bundesrat verbleibt, ist ein solches Verfahren weder notwendig noch sachdienlich. Man kann daher darauf verzichten, ohne das Zweikammersystem anzutasten.

Bei den zuständigen Kommissionen handelt es sich meist um die Aussenpolitischen Kommissionen. In bestimmten politischen Bereichen können andere Kommissionen zuständig sein; die Entscheidung über die Zuständigkeit liegt bei den Büros (vgl. Ziff. 1.1.3.2 vorne). Schliesslich haben bei sachübergreifenden Geschäften andere Kommissionen die Möglichkeit, in Form von Mitberichten an die zuständigen Kommissionen ihre Sichtweise zum Geschäft einzubringen (Art. 49 Abs. 4 ParlG). Ihre Stellungnahme fliesst in jene der zuständigen Kommissionen ein und hat für den Bundesrat keine bindende Wirkung.

Durch die Änderung von Artikel 152 Absatz 3<sup>bis</sup> ParlG verändert sich die Tragweite von Artikel 152 Absatz 4 ParlG, der in dringenden Fällen eine Konsultation der Präsidentin oder des Präsidenten der für die Aussenpolitik zuständigen Kommissionen vorsieht. Im Falle einer vorläufigen Anwendung völkerrechtlicher Verträge genügt es nicht mehr, wenn nur die Präsidentin oder der Präsident der für die Aussenpolitik zuständigen Kommission konsultiert wird. Die Stellungnahme einer Präsidentin oder eines Präsidenten ist in politischer Hinsicht nicht gleichermassen repräsentativ wie diejenige von Kommissionen, sodass es schwierig wäre, daraus Folgerungen für die Chancen der Genehmigung des betreffenden Vertrags in der Bundesversammlung zu ziehen. Mit der Änderung wird daher die Anwendung von Artikel 152 Absatz 4 ParlG bei Konsultationen nach Artikel 152 Absatz 3<sup>bis</sup> ParlG ausgeschlossen. Diese Bestimmung findet nur noch Anwendung bei Konsultationen nach Artikel 152 Absatz 3 ParlG, der eine Konsultation zu wesentlichen Vorhaben im Bereich der Aussenpolitik sowie zu den Richt- und Leitlinien zum Mandat für bedeutende internationale Verhandlungen vorsieht. Der Bundesrat ist sich bewusst, dass diese Konsequenz zur Folge hat, dass die zuständigen Kommissionen auch in dringenden Fällen rechtzeitig konsultiert werden müssen, damit diese sich zur vorläufigen Anwendung äussern können.



Der Bundesrat erwartet, dass sich die parlamentarischen Kommissionen so organisieren, dass sie schnell zusammentreten können, um zur vorläufigen Anwendung völkerrechtlicher Verträge Stellung zu nehmen. Die Wahrung der Interessen der Schweiz bedingt eine schnelle Kooperation der mitbeteiligten Instanzen. Der Bundesrat ist aber der Auffassung, dass sich die Festlegung einer Frist für die Stellungnahme der Kommissionen, wie sie vereinzelt von Vernehmlassungsteilnehmenden gefordert wurde, nicht aufdrängt.

Die vorgeschlagene Regelung ist vereinbar mit Artikel 153 Absatz 3 BV, der die Übertragung einzelner Befugnisse an die parlamentarischen Kommissionen, mit Ausnahme rechtsetzender Befugnisse, zulässt. Die Möglichkeit der parlamentarischen Kommissionen, eine Stellungnahme abzugeben, die den Bundesrat bindet, wenn sie mit einer qualifizierten Mehrheit von zwei Dritteln zustande gekommen ist, ist nicht als rechtsetzende Befugnis zu qualifizieren<sup>58</sup>. Die Stellungnahme der Kommissionen hat konsultativen Charakter und führt zu keiner Verschiebung der Entscheidzuständigkeit. Der Entscheid über die vorläufige Anwendung bleibt beim Bundesrat. Der Bundesrat hat beim Entscheid über die vorläufige Anwendung eines völkerrechtlichen Vertrags neben dem Vorliegen der übrigen Voraussetzungen nach Artikel 7b Absatz 1 RVOG künftig aber auch zu prüfen, ob nicht zwei Drittel der Mitglieder jeder der beiden zuständigen Kommissionen sich dagegen ausgesprochen haben. Er kann zudem auch auf die vorläufige Anwendung verzichten, wenn die zuständigen Kommissionen sich nicht oder nicht mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder gegen die vorläufige Anwendung ausgesprochen haben, falls er beispielsweise auch bei einer weniger deutlichen Ablehnung Grund zur Annahme hat, dass der Vertrag im Parlament nicht genehmigt wird. Selbst wenn man annehmen würde, es handle sich um eine Übertragung von Entscheidungsbefugnissen an parlamentarische Kommissionen, wäre dies verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, da solche Übertragungen in Einzelfällen<sup>59</sup> nach Artikel 153 Absatz 3 BV möglich sind.

Es stellt sich überdies die Frage, ob die Anforderung einer qualifizierten Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder zulässig ist im Hinblick auf Artikel 159 Absatz 2 BV, nach dem die Entscheide in beiden Räten mit der Mehrheit der Stimmenden gefällt werden. Diese Bestimmung findet jedoch nur Anwendung auf Entscheide im Plenum und betrifft die parlamentarischen Kommissionen nicht. Es bestehen daher keine verfassungsrechtlichen Einwände gegen das Erfordernis einer Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder in den Kommissionen.

<sup>58</sup> René Rhinow/Markus Schefer, Schweizerisches Verfassungsrecht, 2., erweiterte Auflage, Basel 2007, S. 464, Rz. 2415.

<sup>59</sup> Neben Entscheiden im Bereich der parlamentarischen Selbstverwaltung oder der Organisation des Parlaments kann als Beispiel für eine Delegation einer Kompetenz an eine parlamentarische Kommission Art. 6 des BG vom 20. Juni 2003 über die Aufhebung von Strafurteilen gegen Flüchtlingshelfer zur Zeit des Nationalsozialismus (SR 371) erwähnt werden; nach dieser Bestimmung entscheidet die Begnadigungskommission über die Aufhebung von Strafurteilen gegen Flüchtlingshelfer im 2. Weltkrieg.

### **3 Auswirkungen**

#### **3.1 Auswirkungen auf den Bund**

Die Vorlage betrifft das Verhältnis zwischen Bundesversammlung und Bundesrat im Bereich des Abschlusses völkerrechtlicher Verträge und hat keine finanziellen Auswirkungen.

In personeller Hinsicht ist lediglich in Einzelfällen mit einem erhöhten Personalaufwand für die Ausarbeitung von Botschaften für völkerrechtliche Verträge zu rechnen, die dem Parlament zur Genehmigung zu unterbreiten sind und nicht mehr vom Bundesrat selbstständig abgeschlossen werden können. Der Mehraufwand wird jedoch mit bestehenden Ressourcen aufgefangen werden können. Ausserdem wird die Aufnahme neuer Gesetzesbestimmungen mit sektoriellen Delegationen von Kompetenzen zum selbstständigen Abschluss völkerrechtlicher Verträge an den Bundesrat mittelfristig zu einer Entlastung des Parlaments und folglich auch der Bundesverwaltung führen.

Die Vorlage führt daher weder zu personellen noch sonstigen Mehrkosten.

#### **3.2 Auswirkungen auf die Kantone und auf die Volkswirtschaft**

Die Vorlage hat keine Auswirkungen auf Kantone, Gemeinden oder die Volkswirtschaft.

### **4 Verhältnis zur Legislaturplanung**

Die Vorlage ist weder in der Botschaft vom 25. Januar 2012<sup>60</sup> über die Legislaturplanung 2011–2015 noch im Bundesbeschluss vom 15. Juni 2012<sup>61</sup> über die Legislaturplanung 2011–2015 angekündigt. Die Bundesversammlung hat den Bundesrat jedoch durch die Motionen 10.3354 und 10.3366 mit der Ausarbeitung dieser Vorlage beauftragt.

### **5 Rechtliche Aspekte**

#### **5.1 Verfassungsmässigkeit**

Die zwei Gesetze, die mit dieser Vorlage geändert werden (RVOG und ParlG), regeln die Organisation der Aufgabenerfüllung durch Bundesrat und Bundesversammlung. Die Zuständigkeit des Bundes zur Regelung dieser Materien ist mit dem Bestehen dieser Organe verknüpft und stützt sich auf die inhärente Kompetenz des Bundes, seine Organisation und sein Verfahren zu regeln. Die Kompetenz zum Erlass gesetzlicher Regelungen in diesen Bereichen wird auf Artikel 173 Absatz 2 BV gestützt, nach dem die Bundesversammlung – neben den in Artikel 173 Absatz 1 BV erwähnten Geschäften – alle Geschäft behandelt, die in die Zuständigkeit des

<sup>60</sup> BBl 2012 481

<sup>61</sup> BBl 2012 7155

Bundes fallen und keiner andern Behörde zugewiesen sind. Soweit in diesen Erlassen im Ingress Artikel 164 Absatz 1 Buchstabe g BV erwähnt wird, handelt es sich nicht um die Angabe der kompetenzbegründenden Bestimmung. Artikel 164 Absatz 1 Buchstabe g BV legt fest, dass die grundlegenden Bestimmungen über die Organisation und das Verfahren der Bundesbehörden in einem Bundesgesetz erlassen werden müssen, und bringt damit zum Ausdruck, dass eine Kompetenz zum Erlass solcher Bestimmungen als gegeben erachtet wird.

Die Vereinbarkeit des Entwurfs mit den Artikeln 153 Absatz 3 und 159 Absatz 2 BV wurde ausserdem in den Erläuterungen zu Artikel 152 Absatz 3<sup>bis</sup> ParlG (Ziff. 2 oben) geprüft.

## **5.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz**

Die vorgeschlagenen Regelungen über die Kompetenz zum Abschluss völkerrechtlicher Verträge von beschränkter Tragweite stehen in keinem Widerspruch zu internationalen Verpflichtungen der Schweiz. Die Festlegung der Zuständigkeit zum Abschluss völkerrechtlicher Verträge ist Sache des innerstaatlichen Rechts. Das internationale Recht auferlegt den Staaten grundsätzlich keine Verpflichtungen in diesem Bereich.

Auch hinsichtlich der vorläufigen Anwendung völkerrechtlicher Verträge ist der vorliegende Entwurf mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz konform. Artikel 25 des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge, der die vorläufige Anwendung von Verträgen regelt, belässt den Staaten die Freiheit zu bestimmen, ob und unter welchen Bedingungen sie von dieser Möglichkeit Gebrauch machen wollen. Es ist Sache der Staaten, in ihrem innerstaatlichen Recht zu regeln, welche Behörde für den Entscheid über die vorläufige Anwendung zuständig ist und unter welchen Bedingungen.

## **5.3 Erlassform**

Durch den vorliegenden Entwurf werden geltende Bundesgesetze geändert; die Änderung hat daher gemäss Artikel 164 Absatz 1 BV und Artikel 22 Absatz 1 ParlG in Form eines Bundesgesetzes zu erfolgen. Als solches untersteht das Gesetz dem fakultativen Referendum (Art. 141 Abs. 1 Bst. a BV).

