

(Gutachten des Bundesamtes für Justiz vom 6. Januar 2004 zuhanden der aussenpolitischen und staatspolitischen Kommissionen von National- und Ständerat, überarbeitet im Mai 2004)

Verfassungsrechtliche Fragen im Zusammenhang mit Staatsverträgen.

- Kriterien zur Unterscheidung von Staatsverträgen und «weichen» völkerrechtlichen Instrumenten (Ziff. 1).
- Praxis bezüglich Verträgen von beschränkter Tragweite nach Art. 7a Abs. 2 RVOG (Ziff. 2).
- Zulässigkeit der Delegation von Vertragsabschlusskompetenzen an den Bundesrat nach Art. 7a Abs. 1 RVOG (Ziff. 3).
- Möglichkeit der nachträglichen parlamentarischen Genehmigung (Ziff. 4).
- Zuständigkeit und Zulässigkeit der vorläufigen Anwendung von Staatsverträgen (Ziff. 5).
- Tragweite des fakultativen Referendums bei Staatsverträgen mit wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen nach Art. 141 Abs. 1 Bst. d Ziff. 3 BV (Ziff. 6).

Questions de droit constitutionnel en relation avec les traités internationaux.

- Critères de distinction entre les traités internationaux et les instruments «souples» de droit international public (ch. 1).
- Pratique relative aux traités de portée mineure selon l'art. 7a al. 2 LOGA (ch. 2).
- Admissibilité de la délégation au Conseil fédéral de la compétence de conclure des traités internationaux selon l'art. 7a al. 1 LOGA (ch. 3).
- Possibilité d'une approbation subséquente par le Parlement (ch. 4).
- Compétence et possibilité d'agir en matière d'application provisoire des traités internationaux (ch. 5).
- Portée du référendum facultatif à l'égard des traités internationaux qui contiennent des dispositions importantes fixant des règles de droit selon l'art. 141 al. 1 let. d ch. 3 Cst. (ch. 6).

Questioni di diritto costituzionale in relazione con i trattati internazionali.

- Criteri per la distinzione fra i trattati internazionali e gli strumenti «morbidi» del diritto internazionale pubblico (n° 1).
- Prassi inerenti i trattati di portata limitata secondo l'art. 7a cpv. 2 LOGA (n° 2).
- Ammissibilità della delegazione al Consiglio federale delle competenze per concludere un trattato secondo l'art. 7a cpv. 1 LOGA (n° 3).
- Possibilità dell'approvazione a posteriori da parte del Parlamento (n° 4).
- Competenza e ammissibilità dell'applicazione provvisoria di trattati internazionali (n° 5).
- Portata del referendum facoltativo per trattati internazionali comprendenti disposizioni importanti che contengono norme di diritto secondo l'art. 141 cpv. 1 lett. d n. 3 Cost. (n° 6).

1. Kriterien zur Unterscheidung von Staatsverträgen und «weichen» völkerrechtlichen Instrumenten

Als völkerrechtlicher Vertrag ist ein Hoheitsakt zwischen zwei oder mehreren Völkerrechtssubjekten zu bezeichnen, mit welchem diese ihrem übereinstimmenden Willen Ausdruck geben, völkerrechtliche Verpflichtungen zu übernehmen oder entsprechende Rechtspositionen aufzugeben^[66]. Diplomatische oder (schieds-)gerichtliche Streitschlichtungsbestimmungen sind für den Fall vorgesehen, dass eine Vertragspartei die vereinbarten Pflichten nicht oder ungenügend erfüllt. Völkerrechtliche Verträge werden sehr unterschiedlich bezeichnet (Übereinkommen, Abkommen, Vereinbarung, Briefwechsel oder Notenaustausch, aber auch Pakt, Charta, Statut, Akte, Deklaration oder Protokoll). Die jeweiligen Bezeichnungen sind bezüglich der Qualifikation als völkerrechtlicher Vertrag nicht von Belang; vielmehr ist auf den Bindungswillen der Parteien und den Inhalt des Instrumentes abzustellen. Die Zuständigkeit zum Abschluss von Verträgen richtet sich nach Art. 166 BV^[67].

Bei einem rechtlich nicht verbindlichen Instrument der internationalen Zusammenarbeit - für welches ebenfalls unterschiedliche Begriffe gebräuchlich sind wie etwa Absichtserklärung, Memorandum of Understanding, Letter of Understanding, Agreed Minutes, Gentlemen's Agreement oder Verhaltenskodex - liegt eine gemeinsame politische Absichtserklärung vor. Hingegen fehlt es den Parteien am Willen, sich rechtlich zu verpflichten. Ein solches Instrument enthält daher in der Regel keine Bestimmungen über Inkrafttreten und Rücktritt; Sanktionen sind nicht vorgesehen für den Fall, dass eine Partei sich anders als ursprünglich kundgetan verhalten sollte. Jede Partei kann aus rechtlicher Sicht frei bestimmen, ob sie sich an die im Instrument festgelegten Grundsätze halten will. Stimmt das Verhalten nicht mit der erklärten Absicht überein, hat dies allenfalls politische, nicht aber rechtliche Konsequenzen. Solche Instrumente dienen zur Führung der Aussenpolitik und werden vom Bundesrat auf der Grundlage von Art. 184 Abs. 1 BV in eigener Kompetenz eingesetzt.

Mehrfach hat der Bundesrat ein Dokument, das von seiner Bezeichnung her lediglich politische Verbindlichkeit zu beanspruchen schien, als rechtlich verbindlichen völkerrechtlichen Vertrag betrachtet^[68].

Es kommt vor, dass die Vertragsparteien einen Bindungswillen klar manifestieren, womit an sich ein klassischer völkerrechtlicher Vertrag vorliegt, aber dennoch auf eine Bezeichnung wie jene des «Memorandum of Understanding» drängen. Der Grund ist meist in der innerstaatlichen Kompetenzordnung anderer Staaten zu suchen. So unterliegen beispielsweise in den Vereinigten

Staaten von Amerika (USA) völkerrechtliche Instrumente, die als Verträge bezeichnet werden, einem speziellen innerstaatlichen Genehmigungsverfahren, welches von den zuständigen Stellen als zu aufwändig für den Abschluss «untergeordneter» Staatsverträge erachtet wird.

2. Praxis bezüglich Verträgen von beschränkter Tragweite nach Art. 7a Abs. 2 RVOG

Gemäss Art. 166 Abs. 2 BV kann der Gesetzgeber dem Bundesrat das Recht einräumen, völkerrechtliche Verträge selbständig - d. h. ohne parlamentarische Genehmigung - abzuschliessen. Mit Art. 7a Abs. 2 RVOG[69] hat der Gesetzgeber dem Bundesrat die Befugnis erteilt, völkerrechtliche Verträge «von beschränkter Tragweite» selbständig abzuschliessen. In nicht abschliessender Weise versteht das Gesetz darunter u. a. Verträge, die dem Vollzug von bereits parlamentarisch genehmigten Verträgen dienen, die Gegenstände im Zuständigkeitsbereich des Bundesrates betreffen oder die sich in erster Linie an die Behörden richten, administrativ-technische Fragen regeln oder die keine bedeutende finanziellen Aufwendungen verursachen. An die Stelle der parlamentarischen Genehmigung tritt für diese Verträge die Berichterstattungspflicht nach Art. 48a Abs. 2 RVOG (siehe dazu unten Ziff. 4). Zwar unterlagen diese Verträge der Pflicht zur vollständigen und dreisprachigen amtlichen Veröffentlichung, doch ist ausnahmsweise die Veröffentlichung lediglich eines Verweises auf eine Bezugsquelle zulässig und in der Praxis üblich geworden[70]. Das neue, am 18. Juni 2004 von den Räten verabschiedete Publikationsgesetz (BBl 2004 3121 [Referendumsvorlage])

sieht in Art. 3 Abs. 3 nun aber neu vor, dass «Verträge von beschränkter Tragweite» amtlich nicht zu veröffentlichen sind; dem Bundesrat soll es obliegen, allfällige Ausnahmen zu regeln.

Zweck von Art. 7a Abs. 2 RVOG ist die Entlastung des Parlaments von unwesentlichen Geschäften[71]. Wegen der mittlerweile zahlreichen spezialgesetzlichen Delegationsnormen (siehe dazu nachfolgend Ziff. 3) bewegt sich die Zahl der Verträge von beschränkter Tragweite im Sinne von Art. 7a Abs. 2 RVOG auf einem quantitativ niedrigen Niveau: Im bundesrätlichen Bericht über die 2002 abgeschlossenen Staatsverträge[72] wurde lediglich in sieben von 216 Fällen die damals geltende GVG[73]-Norm als Rechtsgrundlage erwähnt. Von den verschiedenen in der Sache befassten Bundesbehörden wird die Frage, ob tatsächlich ein Vertrag von untergeordneter Bedeutung vorliegt, bisweilen unterschiedlich beurteilt (siehe dazu unten Ziff. 4); je grösser der Adressatenkreis eines Vertrages und je unmittelbarer und weitreichender die Auswirkungen auf die Rechtsstellung von verwaltungsexternen Personen und Institutionen sind, desto weniger kann dem Vertrag eine untergeordnete Bedeutung beigemessen werden.

Aus der jüngeren Vergangenheit kann auf folgende Beispiele hingewiesen werden: Ein im Jahr 2003 zwischen der Schweiz und Frankreich vollzogener Briefwechsel über die Durchführung von gemeinsamen Polizeipatrouillen wurde als Vollzugsvereinbarung des vom Parlament 1999 genehmigten Abkommens vom 11. Mai 1998 über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in Justiz-, Polizei- und Zollsachen[74] qualifiziert; es lag also ein Anwendungsfall von Art. 7a Abs. 2 Bst. b RVOG vor. Ein 2002 abgeschlossener Notenaustausch mit dem Fürstentum Liechtenstein über die Zusammenarbeit im Bereich der Zivilluftfahrt konnte unter Art. 7a Abs. 2 Bst. d RVOG subsumiert werden, weil er die Aufgabenverteilung zwischen dem schweizerischen Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) und der liechtensteinischen Dienststelle für Zivilluftfahrt regelt. Als Anwendungsfall von Bst. a betrachtete der Bundesrat die Genehmigung des Protokolls Nr. 13 zur EMRK[75] über die Abschaffung der Todesstrafe unter allen Umständen[76].

3. Zulässigkeit der Delegation von Vertragsabschlusskompetenzen an den Bundesrat nach Art. 7a Abs. 1 RVOG

Gemäss Art. 166 Abs. 2 BV kann der Gesetzgeber die Befugnis zum Abschluss von Staatsverträgen an den Bundesrat delegieren. Das geltende Bundesrecht kennt eine grosse Anzahl von solchen Delegationsklauseln. Zweck der Übertragung der Vertragsabschlusskompetenz an den Bundesrat ist es, die Bundesversammlung von einer Vielzahl von Vertragsgeschäften zu entlasten, die einen bestimmten Themenkomplex oft technischer Natur betreffen und sich materiell auf ein klar abgegrenztes Gebiet beschränken[77]. Der Bundesrat darf seinerseits diese Kompetenz an die Departemente und - im Falle von Verträgen von beschränkter Tragweite - an eine Gruppe oder ein Bundesamt delegieren (Art. 48a Abs. 1 RVOG). Diese Subdelegation kann generell-abstrakt, d. h. in Form einer Bestimmung in einer bundesrätlichen Verordnung[78], oder aus konkretem Anlass in einem bundesrätlichen Beschluss erfolgen, mit dem beispielsweise ein Departement oder ein Amt zum Vertragsabschluss ermächtigt wird. Über solchermaßen abgeschlossene Staatsverträge hat der Bundesrat der Bundesversammlung jährlich Bericht zu erstatten (siehe unten Ziff. 4).

Die spezialgesetzlichen Delegationsklauseln weisen eine unterschiedliche Dichte und Präzision auf und folgen nur bedingt einem einheitlichen Muster. Während beispielsweise Art. 3a LFG[79] dem Bundesrat die weitreichende Befugnis einräumt, mit ausländischen Staaten Vereinbarungen über den grenzüberschreitenden Luftverkehr abzuschliessen, enthält beispielsweise das Universitätsförderungsgesetz[80] in seinem Art. 22 vergleichsweise detaillierte materielle und prozedurale Vorgaben. Ein anderer Weg wurde jüngst mit Art. 8a IRSG[81] eingeschlagen, indem dort die dem Bundesrat eingeräumte Befugnis auf Abkommen beschränkt wird, die den Grundsätzen des Europarat-Übereinkommens vom 21. März 1983 über die Überstellung verurteilter Personen[82] folgen.

Sofern in einem Spezialgesetz eine Delegationsnorm existiert, stellt sich nach Ansicht des Bundesamtes für Justiz (BJ) die Frage nach der Unterstellung unter das (neue) fakultative Staatsvertragsreferendum nicht - vorausgesetzt, die fragliche Delegationsnorm ist ausreichend präzise formuliert.

4. Möglichkeit der nachträglichen parlamentarischen Genehmigung

Gemäss Art. 48a Abs. 2 RVOG hat der Bundesrat der Bundesversammlung jährlich über die von ihm, den Departementen, Gruppen oder Bundesämtern abgeschlossenen Verträge Bericht zu erstatten. Dieser Bericht, der insbesondere die gestützt auf Art. 7a Abs. 1 und 2 RVOG vom Bundesrat abgeschlossenen Verträge umfasst, wird unter der Federführung des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA) erstellt, das dafür einen mittlerweile standardisierten Aufbau verwendet; der Bericht wird in die Amtssprachen übersetzt und im Bundesblatt veröffentlicht.

Das Parlament kann bei der Beratung des Berichts des Bundesrates in Bezug auf jeden abgeschlossenen Vertrag prüfen, ob er in die Zuständigkeit des Bundesrates fällt oder nicht. Stellt es im Rahmen dieser Prüfung fest, dass ein völkerrechtliches Abkommen abgeschlossen wurde, dessen Abschluss nach seiner Beurteilung nicht in der alleinigen Zuständigkeit des Bundesrates liegt, sondern der parlamentarischen Genehmigung bedarf, kann es vom Bundesrat mit einer Motion verlangen, dass ihm der Vertrag nachträglich im ordentlichen Verfahren unterbreitet wird. Die Überprüfung der Zuständigkeit des Bundesrates durch das Parlament bedeutet indessen nicht, dass der Vertrag nicht mehr anwendbar wäre. Ein völkerrechtlicher Vertrag ist

nämlich für einen Staat selbst dann gültig abgeschlossen, wenn keine Genehmigung durch die innerstaatlich zuständige Behörde vorlag[83]. Art. 46 Abs. 1 der Wiener Konvention über das Recht der Verträge vom 23. Mai 1969[84] besagt, dass ein Staat sich nicht darauf berufen kann, «dass seine Zustimmung, durch einen Vertrag gebunden zu sein, unter Verletzung einer Bestimmung seines innerstaatlichen Rechts über die Zuständigkeit zum Abschluss von Verträgen ausgedrückt wurde und daher ungültig sei, sofern nicht die Verletzung offenkundig war und eine innerstaatliche Rechtsvorschrift von grundlegender Bedeutung betraf».

Die Genehmigung durch die Bundesversammlung würde nur im Nachhinein den Abschluss des Vertrages bestätigen. Ein Vertrag, der bereits in Kraft ist, wird weiter angewendet. Bei einer Nichtgenehmigung des Vertrages muss dieser auf den nächstmöglichen Termin gekündigt werden. Diese Kompetenz liegt nach Art. 184 Abs. 2 BV beim Bundesrat[85].

Mit 144 zu 8 Stimmen hat der Nationalrat in der Frühjahrsession 2004 erstmals eine Motion seiner aussenpolitischen Kommission (APK)[86] angenommen, die den Bundesrat verpflichtet, nachträglich um die parlamentarische Genehmigung eines von ihm bereits selbständig abgeschlossenen Staatsvertrages zu ersuchen[87]. Die ständerätliche APK hat sich im April 2004 indessen für die Ablehnung der Motion ausgesprochen.

5. Zuständigkeit und Zulässigkeit der vorläufigen Anwendung von Staatsverträgen

Nach geltendem Recht und bisheriger Praxis kann der Bundesrat völkerrechtliche Verträge vor ihrer Genehmigung durch die Bundesversammlung vorläufig anwenden. Diese Zuständigkeit leitet sich aus der allgemeinen Kompetenz des Bundesrates in den auswärtigen Angelegenheiten ab (Art. 184 Abs. 1 BV). Die vorläufige Anwendung eines Staatsvertrags wird dann beschlossen, wenn die Wahrung wesentlicher schweizerischer Interessen oder eine besondere Dringlichkeit dies erfordern und es demzufolge unmöglich ist, das ordentliche parlamentarische Genehmigungsverfahren einzuhalten[88]. Die beiden Voraussetzungen müssen dabei gemäss heutiger Praxis nicht kumulativ erfüllt sein. Es kann beispielsweise Situationen geben, bei denen die sofortige Anwendung ein Angebot der Schweiz im Rahmen der Vertragsverhandlungen darstellt, um einen für unser Land insgesamt vorteilhaften Vertragsabschluss zu erreichen. In diesem Fall ist es möglich, dass die vorläufige Anwendung des Vertrags zwar wichtigen Interessen der Schweiz dient (nämlich dem vorteilhaften Vertragsabschluss an sich), zugleich aber keine besondere Dringlichkeit vorliegt.

Rein quantitativ ist die Bedeutung der vorläufigen Anwendung völkerrechtlicher Verträge eher bescheiden. Beispielsweise wurde nur einer der 27 im Jahr 2001 durch die Bundesversammlung genehmigten Staatsverträge vom Bundesrat bereits vorher vorläufig angewendet[89]. Im Jahr 2002 waren es sieben der 26 von der Bundesversammlung genehmigten Staatsverträge, welche vorläufig angewendet wurden. Dabei stützte sich die vorläufige Anwendung im Jahr 2002 in sechs Fällen auf Art. 2 des Bundesgesetzes vom 25. Juni 1982 über ausserwirtschaftliche Massnahmen[90]. Nur in einem Fall stützte sie sich direkt auf die aussenpolitische Zuständigkeit des Bundesrates (Art. 184 Abs. 1 BV). Am 26. November 2003 hat der Bundesrat die vorläufige Anwendung des novellierten Forschungsabkommens mit der EU beschlossen.

In der Regel wirft die vorläufige Anwendung keinerlei Probleme auf. In den letzten Jahrzehnten wurde nur das Luftverkehrsabkommen mit Deutschland, dessen vorläufige Anwendung der Bundesrat beschlossen hatte, durch die Bundesversammlung nicht genehmigt. Die Debatte um dieses Abkommen mündete in die Parlamentarische Initiative Spoerry, welcher der Ständerat am 5. März 2003 Folge gab. Die Staatspolitische Kommission des Ständerates (SPK-S) hat anschliessend beschlossen, die Thematik mit einer eigenen parlamentarischen Initiative weiterzuverfolgen[91]. Diese Initiative will zunächst auf Gesetzesstufe die materiellen Voraussetzungen festlegen, unter welchen der Bundesrat die vorläufige Anwendung beschliessen kann. Verträge sollen demnach in Verschärfung der bisherigen Praxis nur dann vorläufig angewendet werden dürfen, wenn die Wahrung wichtiger Interessen der Schweiz und eine besondere Dringlichkeit dies gebieten. Der Bundesrat hat der Bundesversammlung innert sechs Monaten nach Beginn der vorläufigen Anwendung den Entwurf des Bundesbeschlusses über die Genehmigung des betreffenden Vertrags zu unterbreiten; wird diese Frist nicht eingehalten, so endet die vorläufige Anwendung. Im Weiteren will die Kommissionsinitiative die Bundesversammlung durch eine vorgängige Konsultation der aussenpolitischen Kommissionen in den Entscheid des Bundesrates einbeziehen. Mit deutlichem Mehr hat das Plenum des Ständerates am 3. März 2004 die parlamentarische Initiative, die Ergänzungen des RVOG und des Parlamentsgesetzes[92] vorsieht, angenommen[93].

6. Tragweite des fakultativen Referendums bei Staatsverträgen mit wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen nach Art. 141 Abs. 1 Bst. d Ziff. 3 BV

Nach dem am 1. August 2003 in Kraft getretenen Art. 141 Abs. 1 Bst. d Ziff. 3 BV unterstehen völkerrechtliche Verträge dem fakultativen Referendum, wenn sie wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthalten oder deren Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen erfordert. Mit dieser Bestimmung, die auf Vorschläge der SPK-S zurückgeht[94], hat der Verfassungsgeber das fakultative Staatsvertragsreferendum erheblich erweitert. Die frühere Formulierung («völkerrechtliche Verträge, die eine multilaterale Rechtsvereinheitlichung herbeiführen») ist durch neue Kriterien ersetzt worden. Grundgedanke dieser Neuerung war, dass die Volksrechte im Bereich der Staatsverträge möglichst in gleicher Weise zum Tragen kommen sollten wie in der innerstaatlichen Gesetzgebung (so genannter Parallelismus) - nicht die Form (Gesetz oder Staatsvertrag), sondern die normativen Inhalte sollten massgeblich sein.

Unter rechtsetzenden Bestimmungen sind gemäss Art. 22 Abs. 4 des Parlamentsgesetzes Bestimmungen zu verstehen, die in unmittelbar verbindlicher und generell-abstrakter Weise Pflichten auferlegen, Rechte verleihen oder Zuständigkeiten festlegen. Nicht allen Bestimmungen in Vereinbarungen zwischen Völkerrechtssubjekten kommt diese Eigenschaft zu. Rechtsgeschäfte oder Regelungsinhalte, die nicht generell-abstrakter Natur sind, fallen nicht darunter, ebensowenig rein programmatische Bestimmungen. Rechtsetzenden Charakter haben aber insbesondere Bestimmungen, die direkt anwendbar («self-executing») sind.

Wichtige Bestimmungen sind solche, die im internen Recht im Lichte von Art. 164 Abs. 1 BV in der Form eines formellen Gesetzes zu erlassen sind. Entscheidend ist die Frage, ob ein bestimmter Regelungsinhalt eines völkerrechtlichen Vertrags auf Gesetzesstufe angesiedelt werden müsste, wenn er nicht völkerrechtlich vereinbart, sondern landesrechtlich erlassen würde. Dieser Test erlaubt es, den Grundsatz der Parallelität der direktdemokratischen Mitwirkungsinstrumente bei der Rechtsetzung ungeachtet der Form (internationaler Vertrag oder landesrechtliches Gesetz) zum Tragen zu bringen. Der Test bedeutet auch, dass Regelungsinhalte, welche der Bundesrat gestützt auf seine Zuständigkeit zum Erlass von Ausführungsbestimmungen (Art. 182 BV) auf Verordnungsstufe erlassen könnte, keine Unterstellung unter das fakultative Staatsvertragsreferendum rechtfertigen oder gar verlangen. Die Staatspolitische Kommission des Nationalrates hat mit einer eigenen Motion die Massgeblichkeit dieser

Interpretation der Verfassungsnorm betont[95].

Der Bundesrat hat sich mit der Auslegung der neuen Verfassungsnorm beschäftigt und seine Haltung in einzelnen Botschaften festgehalten. Der Bundesrat war dabei der Meinung, dass für Verträge, die im Vergleich zu früher abgeschlossenen Abkommen keine zusätzlichen, neuartigen Verpflichtungen für die Schweiz beinhalten, keine Unterstellung unter das fakultative Referendum gerechtfertigt sei[96]. Die Räte sind - nach eingehender Diskussion - diesem Vorschlag anlässlich der Beratung des Doppelbesteuerungsabkommens mit Israel gefolgt[97]. Die beiden Voraussetzungen der neuen Verfassungsnorm waren indessen im Falle eines Abkommens mit Frankreich über das vereinfachte Auslieferungsverfahren erfüllt, weil das Abkommen Pflichten für Individuen schafft und den mit der Anwendung betrauten Behörden Zuständigkeiten zuweist und weil diese Normen, würden sie auf nationaler Ebene erlassen werden, aufgrund von Art. 164 Abs. 1 Bst. b und c BV in Form eines Gesetzes im formellen Sinn zu kleiden wären[98]. Weitere Anwendungsfälle waren u. a. der Internationale Vertrag über pflanzengenetische Ressourcen für Ernährung und Landwirtschaft[99], das Freihandelsabkommen der Europäischen Freihandelsgemeinschaft (EFTA) mit Chile[100], die Vereinbarung mit dem Fürstentum Liechtenstein zur Regelung der Beteiligung Liechtensteins an Markt- und Preisstützungsmassnahmen der schweizerischen Landwirtschaftspolitik[101] und das Zusatzprotokoll zum Übereinkommen des Europarates über die Überstellung verurteilter Personen[102]. Für das Übereinkommen über die wissenschaftlich-technische Zusammenarbeit im Hinblick auf die Beteiligung der Schweiz an den sechsten EU-Rahmenprogrammen (2002-2006) hatte der Bundesrat die Unterstellung unter das Staatsvertragsreferendum u. a. damit begründet, dass ein Anhang zum Vertrag vorsieht, dass Personal der Europäischen Kommission «auf schweizerischem Hoheitsgebiet Kontrollen und Überprüfungen gemäss den im Gemeinschaftsrecht festgelegten Bedingungen und Regeln» vornehmen darf[103].

[66] Entsprechend bedenklich sind die vereinzelt Versuche, (multilaterale) Staatsverträge nur als Empfehlungen annehmen zu wollen statt sie zu ratifizieren. Auf eine entsprechende Motion der ständerätlichen Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie (UREK) vom 27. November 2002 hatte der Bundesrat in seiner Stellungnahme vom 9. Dezember 2002 daher auch Folgendes geantwortet: «Internationale Abkommen üben eine wichtige Funktion bei der Abstimmung grenzüberschreitender Massnahmen aus. Es ist im ureigenen Interesse unseres Landes, völkerrechtlich verbindliche Vereinbarungen zu treffen. Das Parlament und der Bundesrat haben sich in der Vergangenheit immer wieder für verbindliche Abmachungen eingesetzt. Ein Verzicht der Schweiz auf die Ratifizierung zugunsten einer Erklärung, die Protokolle lediglich als Empfehlungen annehmen zu wollen, würde eine Abkehr von dieser Politik bedeuten und auch entsprechende Bemühungen der Schweiz in anderen internationalen Gremien ihrer Glaubwürdigkeit berauben.»

[67] Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999, SR 101.

[68] Zum Beispiel: Memorandum of Understanding (MoU) mit den Niederlanden betreffend den Einsatz schweizerischer Militärfluglehrer zur Einführung von COUGAR-Helikoptern (vom Bundesrat am 25. November 1996 genehmigt), MoU auf dem Gebiet der Rüstungskooperation zwischen dem Eidgenössischen Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) und dem Verteidigungsministerium des Königreichs Spanien (vom Bundesrat am 25. April 2001 genehmigt).

[69] Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997 (SR 172.010).

[70] Siehe Art. 4 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 21. März 1986 über die Gesetzessammlungen und das Bundesblatt (PublG, SR 170.512) sowie Art. 5 Abs. 1 des Publikationsgesetzes vom 18. Juni 2004 (BBl 2004 3121 [Referendumsvorlage]).

[71] BBl 1999 4827.

[72] BBl 2003 4063. Für das Jahr 2003 werden gesamthaft sieben von 233 Verträgen ausgewiesen, deren Abschluss allein aufgrund der Qualifikation als Vertrag von beschränkter Tragweite erfolgt ist; für vier weitere Verträge konnten zusätzliche Kompetenznormen beansprucht werden (BBl 2004 3319).

[73] Bundesgesetz vom 23. März 1962 über den Geschäftsverkehr der Bundesversammlung sowie über die Form, die Bekanntmachung und das Inkrafttreten ihrer Erlasse (GVG, SR 171.11).

[74] SR 0.360.349.1.

[75] Konvention vom 4. November 1950 zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (SR 0.101).

[76] Siehe BBl 2003 4209.

[77] BBl 2001 4698.

[78] Vgl. etwa Art. 3 Abs. 4 der Verordnung vom 24. April 1996 über den Einsatz von Personal bei friedenserhaltenden Aktionen und Guten Diensten (SR 172.221.104.4); Art. 19a der Verordnung vom 24. Mai 1995 über die Benützung des eidgenössischen Kartenwerkes (SR 510.622.1) oder Art. 81 Abs. 2 der Verordnung vom 31. Oktober 2001 über Fernmeldedienste (FDV, SR 784.101.1). Vereinzelt finden sich solche Delegationen an untergeordnete Verwaltungsstellen bereits im Gesetz, siehe etwa Art. 177a Abs. 2 des Bundesgesetzes vom 29. April 1998 über die Landwirtschaft (LwG, SR 910.1; siehe dazu die Erläuterungen der Botschaft BBl 2002 4721, S. 4850).

[79] Bundesgesetz vom 21. Dezember 1948 über die Luftfahrt (LFG, SR 748.0).

[80] Bundesgesetz vom 8. Oktober 1999 über die Förderung der Universitäten und über die Zusammenarbeit im Hochschulbereich (UFG, SR 414.20).

[81] Bundesgesetz vom 20. März 1981 über internationale Rechtshilfe in Strafsachen (SR 351.1.).

[82] SR 0.343.

[83] Siehe dazu BGE 120 Ib 360, S. 365 f. E. 2c.

[84] SR 0.111.

[85] Siehe dazu AB 2004 N 205 (Zapfl) und S. 208 (Bundesrätin Calmy-Rey).

[86] Motion APK des Nationalrats (03.037), Parlamentarische Genehmigung des «Operative Working Arrangement» zwischen den Strafverfolgungsbehörden des Bundes und der Vereinigten Staaten von Amerika. Siehe dazu BBl 2004 4216.

[87] AB 2004 N 209. Eine weitere Motion einer Minderheit der APK, welche für drei Abkommen über Rüstungsk Kooperationen ebenfalls die nachträgliche parlamentarische Genehmigung forderte, wurde bei gleicher Gelegenheit mit 90 zu 64 abgelehnt.

[88] Siehe z. B. BBl 1995 IV 761, S. 767. Neuerdings hat der Bundesrat die provisorische Anwendung des neuen Forschungsabkommens mit der Europäischen Union (EU) beschlossen; siehe BBl 2004 261, S. 270 f.

[89] Siehe BBl 2001 1037.

[90] SR 946.201.

[91] Siehe dazu den Bericht der SPK vom 18. November 2003, BBl 2004 761.

[92] Bundesgesetz vom 13. Dezember 2002 über die Bundesversammlung (ParlG, SR 171.10)

[93] AB 2004 S 39 ff., S. 47. Die APK des Nationalrates hat sich am 22. April zugunsten der Initiative ausgesprochen.

[94] Denen der Bundesrat anfänglich mit Skepsis begegnet war, BBl 2001 6080 ff.

[95] Motion vom 22. April 2004, «Fakultatives Staatsvertragsreferendum. Parallelismus von staatsvertraglicher und innerstaatlicher Rechtsetzung» (04.3203).

[96] BBl 2003 6475.

[97] Siehe AB 2003 N 2043, insbesondere S. 2044 f. (Bundesrat Villiger), und AB 2003 S 1044, insbesondere S. 1045 f. (Schmid-Sutter) und S. 1046 (Bundesrat Villiger).

[98] BBl 2003 7103.

[99] Unterstellung vom Bundesrat bejaht, BBl 2003 7318. Im Ständerat ist die Unterstellung fraglos akzeptiert worden; AB 2004 S 88.

[100] Unterstellung vom Bundesrat verneint, BBl 2003 7136.

[101] Unterstellung vom Bundesrat verneint, BBl 2003 6289.

[102] Unterstellung bejaht; siehe Art. 3 Abs. 1 des Bundesbeschlusses vom 19. Dezember 2003, BBl 2003 8247. Die Unterstellung wurde aber primär damit begründet, dass das Zusatzprotokoll eine Änderung des IRSG nötig macht, welche nach Art. 141a Abs. 2 BV im gleichen (referendumpflichtigen) Bundesbeschluss vorgenommen werden darf.

[103] BBl 2004 261, S. 270.

Dokumente des BJ