



Staatsrecht I

Gruppe 2

Prof. Dr. Johannes Reich, LL.M.

Dienstag, 19. Dezember 2017, 08.00-09.45 Uhr, Aula (KOL-G-201)

Lektion 27 Rechtsetzung: Abschluss völkerrechtlicher Verträge



Repetitionsfragen

1. Was ist eine «Verordnung»?
2. Sind Verwaltungsverordnungen inhaltlich beurteilt «Verordnungen»?
3. Welche Vorteile bietet Verordnungsrecht aus Sicht der erlassenden Behörde? Mit welchen Nachteilen kann Verordnungsrecht verbunden sein?
4. Aufgrund welcher drei Kriterien lassen sich Verordnungen unterscheiden?
5. Kann aufgrund einer blossen Verordnung rechtmässig in Grundrechte eingegriffen werden?
6. Was ist der typische Fall einer selbständigen Verordnung?
7. Wie können Bundesrat und/oder Bundesverwaltung eruieren, ob sich eine Verordnung im Vollzug bewähren wird?
8. Angenommen, Ständerat X. ist mit verschiedenen Bestimmungen der Verordnung [des Bundesrates] über die Vermeidung und die Entsorgung von Abfällen (Abfallverordnung; VVEA; SR 814.600) nicht einverstanden. Stehen ihm Instrumente zur Verfügung, eine Änderung der VVEA zu initiieren?



Lernziele

1. Wissen, welches die Gegenstände des obligatorischen und des fakultativen Staatsvertragsreferendums sind.
2. Wissen, welche Staatsverträge der Bundesrat selbständig abschliessen darf.
3. Voraussetzungen der vorläufigen Anwendung des Staatsvertragsrechts kennen.



Programm

1. Repetitionsfragen
2. Rückblick: Völkerrecht und Staatsvertragsrecht
3. selbständige Vertragsschlusskompetenz des Bundesrates
4. Staatsvertragsreferendum
 - a. Grundlagen
 - b. fakultatives Staatsvertragsreferendum
 - c. obligatorisches Staatsvertragsreferendum
5. vorläufige Anwendung von Staatsverträgen
6. Rekapitulation



Völkerrecht: Rechtsquellen

- **völkerrechtliche Verträge (Staatsverträge)**
 - Wiener Übereinkommen vom 23. Mai 1969 über das Recht der Verträge (SR 0.111)
- **Völkergewohnheitsrecht**
 - objektives Element: allgemeine, einheitliche Übung (Staatenpraxis)
 - subjektives Element: Rechtsüberzeugung (Überzeugung, zu einem Verhalten rechtlich verpflichtet zu sein)
- **allgemeine Rechtsgrundsätze**
- **einseitige Rechtsakte**
 - öffentliche Erklärung (Anerkennung, Versprechen, Zustimmung, Verzicht) durch ein vertretungsbefugtes Organ mit dem erkennbaren Willen zur rechtlichen Selbstbindung
- **Akte internationaler Organisationen (mit Aussenwirkung)**

Seite 5



völkerrechtlicher Vertrag: Grundlagen

- **Begriff**
 - Übereinkommen zwischen zwei oder mehreren Völkerrechtssubjekten hinsichtlich völkerrechtlichen Angelegenheiten
 - Synonym: «Staatsvertrag»
- **Rechtsgrundlagen**
 - Wiener Übereinkommen vom 23. Mai 1969 über das Recht der Verträge (WVK; SR 0.111)
 - «Allgemeiner Teil» des Staatsvertragsrechts («Meta-Staatsvertrag»)
 - 114 Staaten (Ratifikation)
 - nicht ratifiziert z.B. durch USA, Frankreich, Norwegen, Türkei, Indien, Indonesien und Südafrika
 - Völkergewohnheitsrecht

Seite 6



Staatsvertragsrecht: Abschluss

1. **Verhandlungen**
 - Mitglied(er) des Bundesrats, Staatssekretäre
 - Bundesverwaltung (EDA und Fachdepartement)
 - ev. auf der Grundlage eines Verhandlungsmandats
2. **Paraphierung** (fakultativ)
3. **Unterzeichnung**
 - verbindliche Festlegung des Textes
 - Bundesrat (Art. 184 Abs. 2 Satz 1 BV)
4. **innerstaatliches Zustimmungsverfahren**
 - Genehmigung durch Bundesversammlung (Art. 166 Abs. 2 Teilsatz 1 BV)
 - ev. fakultatives/obligatorisches Referendum
 - «völkerrechtliche Verträge von beschränkter Tragweite»: selbständiger Abschluss durch Bundesrat (Art. 166 Abs. 2 BV i.V.m. Art. 7a Abs. 2 RVOG)
5. **völkerrechtliche Ratifikation**
 - Zustimmung des Staates, an den Vertrag gebunden zu sein (Art. 14 WVK)
 - Bundesrat (Art. 184 Abs. 2 Satz 1 BV)
6. **Inkrafttreten**
7. **Registrierung und Verwahrung**

Seite 7



selbständige Vertragsschlusskompetenz des Bundesrates

- **ordentliches und vereinfachtes Verfahren (Art. 166 Abs. 2 BV)**
 - **ordentliches Verfahren**
 - Genehmigungspflicht der Bundesversammlung
 - **vereinfachtes Verfahren**
 - «völkerrechtliche Verträge von beschränkter Tragweite» (Art. 7a Abs. 2 RVOG): selbständiger Abschluss durch Bundesrat
 - Ermächtigung durch Staatsvertrag oder Bundesgesetz (vgl. Art. 166 Abs. 2 BV)
- **Anwendungsfälle** (Art. 7a Abs. 2 u. 3 RVOG; nicht abschliessend)
 - Verträge, die der Schweiz nur Rechte bringen
 - Verträge über den Vollzug bestehender Verträge
 - Verträge, die sich primär an Behörden richten und administrativ-technische Fragen regeln
- **praktische Relevanz des vereinfachten Verfahrens**
 - 50-70% aller Staatsverträge

Seite 8



Staatsvertragsreferendum: Grundlagen

– fakultatives Staatsvertragsreferendum

- Grundlage: Art. 141 Abs. 1 Bst. d BV
- erforderliche Mehrheit: Mehrheit der Stimmende («Volk»; Art. 142 Abs. 1 BV)
- Anwendungsbereich
 - unbefristete, unkündbare Verträge
 - Beitritt zu einer internationalen Organisation
 - «gesetzeswesentliche» Verträge (Parallelität zu Art. 164 Abs. 1 BV)
 - wichtige rechtsetzende Bestimmungen
 - Umsetzung durch Bundesgesetz erforderlich

– obligatorisches Staatsvertragsreferendum

- Grundlage: Art. 140 Abs. 1 Bst. b BV
- erforderliche Mehrheiten: Mehrheit der Stimmende und Mehrheit der Kantone («Volk und Stände»; Art. 142 Abs. 2 BV)
- Beitritt zu Organisationen für kollektive Sicherheit
- Beitritt zu supranationalen Organisationen

Seite 9



fakultatives Staatsvertragsreferendum: Gegenstände

– unbefristete, unkündbare Verträge

- kumulative Voraussetzungen

– Beitritt zu einer internationalen Organisation

- Grundlage: völkerrechtlicher Vertrag
- Mitglieder: Staaten oder andere Völkerrechtssubjekte

– «gesetzeswesentliche» Verträge

- **wichtige rechtsetzende Bestimmungen**
 - Auslegungshilfe: Art. 164 Abs. 1 BV
 - Praxis
 - Standard-Abkommen
 - Freihandelsabkommen mit der VR China
- **Umsetzung durch Bundesgesetz erforderlich**
 - Beispiel: Bundesbeschluss Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands betr. Übernahme VO (EG) Nr. 2252/2004 über biometrische Pässe und Reisedokumente (= Reader Dok. 17)

Seite 10



Schengen-Assoziierung: Notenaustausch (Dok. 17)

Bundesbeschluss über die Genehmigung und die Umsetzung des Notenaustauschs (...) betreffend die Übernahme der Verordnung (...) über biometrische Pässe (...) vom 13. Juni 2008

- **Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, der Europäischen Union und der Europäischen Gemeinschaft über die Assoziierung dieses Staates bei der Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen-Besitzstands (SR 0.362.31)**
 - Beteiligungs- und Mitspracherechte (≠ Mitentscheidungsrechte) der Schweiz bei Weiterentwicklung des Besitzstandes («*Aquis*»)
 - grundsätzliche Verpflichtung, entsprechenden Rechtsakte als Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands zu übernehmen
 - Verfahren und Fristen der Übernahme und Weiterentwicklungen
 - Einordnung des Notenaustausches gemäss Bundesrecht
- **Problematik**

Seite 11



obligatorisches Staatsvertragsreferendum: Gegenstände

- **Beitritt zu Organisationen für kollektive Sicherheit**
 - internationale Organisation
 - Gewaltverbot innerhalb der Organisation
 - Verpflichtung, gemeinsam gegen einen Mitgliedstaat vorzugehen, der Gewaltverbot verletzt
 - Beispiele: Vereinte Nationen, *strittig*: NATO
- **Beitritt zu supranationalen Organisationen**
 - internationale Organisation
 - Supranationalität
 - Organe, die aus Personen zusammengesetzt sind, die nicht an Instruktionen des Heimatstaates gebunden sind
 - (teilweise) Anwendung der Mehrheitsregel
 - Rechtssätze können Private unmittelbar berechtigen/verpflichten
 - relativ umfassende Kompetenzen der Organe
 - Beispiel: Europäische Union (EU), nicht aber General Agreement on Trade in Services (GATS) der WTO

Seite 12



vorläufige Anwendung von Staatsverträgen

Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG; SR 172.010)

Art. 7b⁸ Vorläufige Anwendung völkerrechtlicher Verträge durch den Bundesrat

¹ Ist die Bundesversammlung für die Genehmigung eines völkerrechtlichen Vertrages zuständig, so kann der Bundesrat die vorläufige Anwendung beschliessen oder vereinbaren, wenn die Wahrung wichtiger Interessen der Schweiz und eine besondere Dringlichkeit es gebieten.

^{1bis} Er verzichtet auf die vorläufige Anwendung, wenn die zuständigen Kommissionen beider Räte sich dagegen aussprechen.⁹

² Die vorläufige Anwendung endet, wenn der Bundesrat nicht binnen sechs Monaten ab Beginn der vorläufigen Anwendung der Bundesversammlung den Entwurf des Bundesbeschlusses über die Genehmigung des betreffenden Vertrags unterbreitet.

³ Der Bundesrat notifiziert den Vertragspartnern das Ende der vorläufigen Anwendung.



Rekapitulation

- 1. Völkerrechtliche Verträge «von beschränkter Tragweite» kann der Bundesrat in eigener Kompetenz abschliessen. Solche Verträge machen praktisch die Mehrheit der abgeschlossenen völkerrechtlichen Verträge aus. Mittels Motion kann die Bundesversammlung den Bundesrat verpflichten, ihm einen Vertrag zur parlamentarischen Genehmigung zu unterbreiten.**
- 2. Charakteristiken supranationaler Organisationen sind:**
 - Organe, die aus Personen zusammengesetzt sind, die nicht an Instruktionen des Heimatstaates gebunden sind;
 - (teilweise) Anwendung der Mehrheitsregel;
 - Rechtssätze können Private unmittelbar berechtigen/verpflichten;
 - relativ umfassende Kompetenzen der Organe.
- 3. Charakteristiken der Organisationen für kollektive Sicherheit sind:**
 - internationale Organisation;
 - Gewaltverbot innerhalb der Organisation;
 - Verpflichtung, gemeinsam gegen einen Mitgliedstaat vorzugehen, der Gewaltverbot verletzt.



Ausblick: Lektion vom Freitag, 22. Dezember 2017

- **Zusammenfassung, Repetition, Fragen**
 - **Themen**
 - Lösung eines komplexen Übungsfalles: methodisches Vorgehen praktisch angewendet
 - Q & A: Beantwortung von Fragen zum Stoff des gesamten Moduls
 - **Gegenstand**
 - gesamter Stoff der Vorlesungen «Staatsrecht I» und «Staatsrecht II»



Vielen Dank!

Prof. Dr. Johannes Reich

Universität Zürich
Rechtswissenschaftliches Institut
Rämistrasse 74/8
8001 Zürich

Büro: RAI F-007

Email: Johannes.Reich@rwi.uzh.ch