

Staatsverträge

Das 26. Forum für Rechtsetzung war dem Thema der Staatsverträge gewidmet. Der erste Beitrag wurde von *Stephan Michel* (Leiter Sektion Staatsverträge, Direktion für Völkerrecht) präsentiert. Er stellte den «Praxisleitfaden Völkerrechtliche Verträge» vor. Der Leitfaden der Direktion für Völkerrecht des EDA ist eine an Praktikerinnen und Praktiker gerichtete Sammlung der wichtigsten praktischen und rechtlichen Grundsätze, die bei der Aushandlung und beim Abschluss völkerrechtlicher Verträge beachtet werden müssen. Die dritte, Ende 2015 in allen drei Amtssprachen erschienene Auflage berücksichtigt unter anderem Gesetzesänderungen, die im Zusammenhang mit dem Abschluss völkerrechtlicher Verträge stehen. So zum Beispiel das am 1. Mai 2015 in Kraft getretene Bundesgesetz über die Kompetenz zum Abschluss völkerrechtlicher Verträge von beschränkter Tragweite und über die vorläufige Anwendung völkerrechtlicher Verträge (AS 2015 969), das zu Änderungen des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes (RVOG; SR 172.010) und des Parlamentsgesetzes (ParlG; SR 171.10) führte. Wesentliche Inhalte des Leitfadens sind Begriff und Arten des Staatsvertrags, die Aushandlung des Staatsvertrags, die Abgrenzung zu rechtlich unverbindlichen Instrumenten, das Genehmigungsverfahren, die Publikation sowie Formulierungen rund um den Staatsvertrag. Der Leitfaden ist im Internet abrufbar unter www.eda.admin.ch > *Aussenpolitik* > *Völkerrecht* > *Internationale Verträge* > *Praxisleitfaden internationale Verträge*.

Im zweiten Beitrag erläuterte *Lisbeth Sidler* (stv. Chefin des Fachbereichs Rechtsetzungsbegleitung I, Bundesamt für Justiz) die Thematik der Kompetenz zum Abschluss völkerrechtlicher Verträge von beschränkter Tragweite. Die rechtliche Grundlage dieser Vertragsabschlusskompetenz, die am 1. Mai 2015 in geänderter Form in Kraft trat, findet sich nun in Artikel 7a Absätze 2–4 RVOG. Die neue Bestimmung umfasst neu drei Absätze (Art. 7a Abs. 2 RVOG enthält den Grundsatz, Art. 7a Abs. 3 RVOG die Kategorien völkerrechtlicher Verträge mit beschränkter Tragweite, Art. 7a Abs. 4 RVOG die Negativkriterien für die Qualifizierung eines Vertrags mit beschränkter Tragweite). Die Referentin führte aus, dass mit der Revision die Kompetenz des Bundesrats zum Abschluss völkerrechtlicher Verträge von beschränkter Tragweite präzisiert und konkretisiert worden sei. Der generelle und subsidiäre Charakter sei beibehalten worden, weshalb auch nach wie vor keine Sachbereiche aufgelistet würden. Eine Neuerung stellten die Negativkriterien in Artikel 7a Absatz 4 RVOG dar: Auch wenn es sich um einen Vertrag nach Artikel 7a Absatz 3 RVOG handelt, kann sich der Bundesrat nicht auf die

Kompetenz nach Artikel 7a Absatz 2 RVOG berufen, wenn eines der Negativkriterien nach Artikel 7a Absatz 4 vorliegt. Abschliessend wies die Referentin darauf hin, dass die Begründung der Kompetenz des Bundesrats in den Anträgen jeweils präzise dargelegt werden müsse. Ferner sei die Qualifikation eines völkerrechtlichen Vertrags als solcher von beschränkter Tragweite bedeutsam für die Möglichkeit der Subdelegation der Abschlusskompetenz an eine Gruppe oder an ein Amt (Art. 48a Abs. 1 zweiter Satz RVOG) sowie für die Frage der Publikationspflicht (Art. 2 der Publikationsverordnung; PublV, SR 170.512.1).

Will der Bundesrat einen völkerrechtlichen Vertrag vorläufig anwenden, so hat er gemäss Artikel 7b Absatz 1^{bis} RVOG und Artikel 152 Absatz 3^{bis} des Parlamentsgesetzes (ParlG, SR 171.10) vorgängig die zuständigen parlamentarischen Kommissionen zu konsultieren. Auch diese Regelung hat per 1. Mai 2015 eine Änderung erfahren, die von *Lisbeth Sidler* kurz vorgestellt und erläutert wurde. Für den Fall, dass sich die zuständigen Kommissionen gegen die vorläufige Anwendung aussprechen, verzichtet der Bundesrat aufgrund des Vetos auf die vorläufige Anwendung.

Der dritte Beitrag widmete sich der Formulierung von Bestimmungen, die die Delegation der Kompetenz zum Abschluss völkerrechtlicher Verträge an den Bundesrat vorsehen. *Ridha Fraoua* (Chef des Fachbereichs Rechtsetzungsbegleitung I, Bundesamt für Justiz) erläuterte anhand verschiedener Beispiele die Anforderungen an die Formulierung solcher Bestimmungen. Für die Formulierung der Delegationsnorm gibt es, so *Fraoua*, kein allgemeingültiges Modell. Vielmehr müsse sich die jeweilige Formulierung stets am möglichen Inhalt künftiger Staatsverträge oder am Inhalt bereits bekannter standardisierter Staatsverträge orientieren, wie anhand von einigen Beispielen aufgezeigt wurde. Letztlich verhalte es sich ähnlich wie bei Delegationsnormen der nationalen Rechtsetzung: Verpflichtungen müssten in der Delegationsnorm explizit und unter Umschreibung der grundsätzlichen Züge der Delegationsnorm enthalten sein. Auf diese Weise könne der Parallelismus zwischen der Delegation der Kompetenz zur Rechtsetzung und der Delegation der Kompetenz zum Vertragsabschluss sichergestellt werden. Im Landesrecht kann der Gesetzgeber den Erlass wichtiger rechtsetzender Bestimmungen dem Bundesrat übertragen und so dem Referendum entziehen. Entsprechend kann er auch den Abschluss von völkerrechtlichen Verträgen delegieren, die ohne diese Delegation eigentlich dem Referendum unterstehen würden.

Dem redaktionellen Aspekt im Zusammenhang mit völkerrechtlichen Verträgen widmete sich *Alfred Zangger* (Gesetzesredaktor und Übersetzer, zentrale Sprachdienste, Sektion Deutsch, Bundeskanzlei). Die Sprachdienste der Bundeskanzlei (BK) haben im Rahmen der verwaltungsinternen Redaktionskommission (VIRK) bei der Redaktion und Revision von Landesrecht klar definierte Aufgaben. Hingegen stellt sich, so der Referent, immer wieder die Frage, welche Rolle die Sprachdienste der BK

bei der Redaktion und Revision völkerrechtlicher Verträge spielen könnten. Der deutsche Sprachdienst der BK hat eine interne Checkliste erarbeitet, die sich dieser Frage widmet und die *Zangger* kurz vorstellte. Grundsätzlich gelte, dass die Sprachdienste eine punktuelle Unterstützung im Rahmen der Redaktion von völkerrechtlichen Verträgen gewährleisten und die Verhandlungsdelegationen für die redaktionelle Qualität der Vertragstexte sensibilisieren könnten. Wichtig sei dabei, dass die Sprachdienste in einem frühen Stadium angefragt würden. Die Sprachberatung wird nur vorgenommen, wenn der Text des völkerrechtlichen Vertrags noch nicht paraphiert wurde, wenn er amtlich (im Bundesblatt oder in der amtlichen oder systematischen Sammlung) publiziert werden soll und wenn eine deutsche, französische oder italienische Fassung als Originaltext gilt.

Das Forum schloss mit zwei weiteren Beiträgen aus der Bundeskanzlei, nämlich mit einem Referat von *Thomas Bertschy* und *Christian Perissinotto* (beide Juristen, Sektion Recht, BK). Zunächst gab *Bertschy* eine Übersicht über die Revision des Vernehmlassungsrechts, die auf den 1. April 2016 in Kraft treten soll. Neu wird im Gesetz ausdrücklich geregelt, wann auf die Durchführung von Vernehmlassungsverfahren verzichtet werden kann (Art. 3a rev. VIG). Aufgrund von vom Parlament vorgenommenen Streichungen werden künftig im Bereich der völkerrechtlichen Verträge wohl tendenziell vermehrt Vernehmlassungen durchgeführt werden müssen. Bei Standardabkommen, also Verträgen, deren Inhalt mit jenem von bereits bestehenden Verträgen vergleichbar ist (z. B. Doppelbesteuerungs-, Freihandels- und Sozialversicherungsabkommen), würde die bisherige Praxis in Anwendung von Artikel 3a Absatz 1 Buchstabe b rev. VIG beibehalten: Auf eine Vernehmlassung kann dann verzichtet werden, wenn die entsprechenden Kriterien erfüllt sind.

Im Nachgang dazu führte *Christian Perissinotto* aus, dass das geltende Publikationsgesetz (PublG; SR 170.512) im Rahmen einer Revision vom 26. September 2014 den technischen und gesellschaftlichen Entwicklungen angepasst wird. Zentraler Punkt sei dabei, dass der Primatwechsel auf die elektronische Veröffentlichung hin vorgesehen ist. Dies betreffe auch die völkerrechtlichen Verträge. Für diese schreibt Artikel 15 Absatz 3 PublG vor, dass in den Verträgen selbst festgehalten werden muss, welche Version rechtskräftig ist. Im Übrigen ist es gemäss Artikel 7 Absatz 1 PublG die Regel, dass völkerrechtliche Verträge mindestens fünf Tage vor Ihrem Inkrafttreten in der SR publiziert werden. In dringenden Fällen kann eine Publikation gemäss Absatz 3 auch sofort mit Inkrafttreten erfolgen, wenn dies für die Entfaltung der Wirkungen des Staatsvertrags notwendig ist.

Dr. iur. Lucy Keller Läubli, Bundesamt für Justiz; E-Mail: lucy.keller@bj.admin.ch