

Elisabeth Chiariello

## **Kündigung von völkerrechtlichen Verträgen**

### **Eine Skizze der neuen Zuständigkeitsregel**

---

Angestossen durch eine parlamentarische Initiative ist im Dezember 2019 ein neues Bundesgesetz in Kraft getreten, das die innerstaatliche Zuständigkeit für die Beschlussfassung über die Kündigung von völkerrechtlichen Verträgen regelt. Es klärt damit die politisch virulent gewordene Frage, wer für die Kündigung von völkerrechtlichen Verträgen zuständig sein soll. Nach neuer Zuständigkeitsregel und anders als nach bisheriger Rechtspraxis ist nicht mehr der Bundesrat für die Kündigung von völkerrechtlichen Verträgen zuständig, sondern grundsätzlich je nach Tragweite des Vertrages im Zeitpunkt der Kündigung der Bundesrat, die Bundesversammlung oder Volk und Stände.

---

Beitragsart: Werkstattberichte

Zitiervorschlag: Elisabeth Chiariello, Kündigung von völkerrechtlichen Verträgen, in: LeGes 31 (2020) 2

## Inhaltsübersicht

1. Ausgangslage
2. Anstoss zur Reform
3. Neue Zuständigkeitsregel
  - 3.1. Zuständigkeit für die Kündigung – neue Regelung
  - 3.2. Zuständigkeit für die Änderung – bisherige Regelung
  - 3.3. Umsetzung
4. Grundsatz mit zwei Ausnahmen
5. Lösung auf Gesetzesstufe – eine kurze Würdigung

### 1. Ausgangslage

[1] Am 2. Dezember 2019 ist das Bundesgesetz vom 21. Juni 2019 über die Zuständigkeiten für den Abschluss, die Änderung und die Kündigung völkerrechtlicher Verträge in Kraft getreten (AS 2019 3119).<sup>1</sup> Der Rechtsetzungsprozess wurde durch die Staatspolitische Kommission des Ständerates angestossen, die am 25. August 2016 die parlamentarische Initiative 16.456 «Kündigung und Änderung von Staatsverträgen. Verteilung der Zuständigkeiten» einreichte (BBl 2018 3471). Die parlamentarische Initiative 16.456 zielte auf die Beantwortung der Frage, wer für die Änderung und die Kündigung von völkerrechtlichen Verträgen zuständig sein sollte. Ihr zentrales Anliegen bestand darin, einen sogenannten *Parallelismus der Zuständigkeiten* zu erwirken: Wenn die Bundesversammlung oder das Volk – so hielt es der Initiativtext fest – für die Genehmigung des Abschlusses eines völkerrechtlichen Vertrages zuständig ist, dann sollte die Bundesversammlung beziehungsweise das Volk auch für die Genehmigung der Kündigung zuständig sein. Es sollte zudem geprüft werden, ob die Zuständigkeit für die Änderung eines Vertrages analog der Zuständigkeit zum Abschluss des betreffenden völkerrechtlichen Vertrages festgelegt werden sollte.

### 2. Anstoss zur Reform

[2] Anstoss zur Reform gaben die Beratungen im Rahmen der Motion 15.3557 «Obligatorisches Referendum für völkerrechtliche Verträge mit verfassungsmässigem Charakter» und die dort debattierte Frage, wer für die Kündigung von völkerrechtlichen Verträgen zuständig sei. Die jahrzehntelange Auslegung von Artikel 184 Absatz 1 der Bundesverfassung (BV; SR 101) im Sinne einer Kompetenz des Bundesrates zur Kündigung von völkerrechtlichen Verträgen wurde in Frage gestellt, und dies führte schliesslich zur Einreichung der parlamentarischen Initiative 16.456.

### 3. Neue Zuständigkeitsregel

#### 3.1. Zuständigkeit für die Kündigung – neue Regelung

[3] Die neue Regel hat die Zuständigkeitsfrage im Sinne eines *materiellen Parallelismus* umgesetzt: Wer für die Kündigung eines völkerrechtlichen Vertrages zuständig ist, bestimmt sich nicht

---

<sup>1</sup> Für eine wissenschaftliche Einordnung und Würdigung der Vorlage siehe KELLER/WEBER 2020.

formal danach, wer den völkerrechtlichen Vertrag abgeschlossen hat (*formaler Parallelismus*), sondern materiell nach der *Tragweite* des Vertrages im Zeitpunkt der Kündigung.

[4] Das bedeutet konkret: Ist die Kündigung eines völkerrechtlichen Vertrages von geringer Tragweite, liegt die Kündigungszuständigkeit beim Bundesrat. Hat die Kündigung eines völkerrechtlichen Vertrages hingegen wichtige Auswirkungen auf die Rechtsstellung der Schweiz oder ihrer Bevölkerung, so muss sie durch die Bundesversammlung genehmigt und muss dieser Genehmigungsbeschluss dem Referendum unterstellt werden. Dieselbe Zuständigkeit gilt auch für völkerrechtliche Verträge, deren Abschluss von der Bundesversammlung nicht genehmigt wurde, sofern die Kündigung nicht von beschränkter Tragweite ist oder anders formuliert, sofern der Vertrag im Zeitpunkt der Kündigung als wichtig eingestuft wird. Umgekehrt gilt, dass ein völkerrechtlicher Vertrag, der zwar von der Bundesversammlung genehmigt wurde, der aber im Laufe der Zeit an Bedeutung verloren hat, obsolet oder durch nachfolgende Abkommen materiell ersetzt wurde, aufgrund der beschränkten Tragweite – nach wie vor – vom Bundesrat selbstständig gekündigt werden kann.

[5] Anders als früher sieht das neue Recht somit vor, dass die Kündigung von völkerrechtlichen Verträgen nicht mehr grundsätzlich in der Zuständigkeit des Bundesrates liegt. Damit wurde die bisherige Auslegung von Artikel 184 Absatz 1 BV, wonach der Bundesrat grundsätzlich eine selbstständige Kompetenz zur Kündigung von völkerrechtlichen Verträgen besitzt, aufgegeben. Nach einer langjährigen, wenn auch sehr selten ausgeübten Kündigungskompetenz des Bundesrates läutet die neue Zuständigkeitsregel somit eine *Praxisänderung* ein.

### **3.2. Zuständigkeit für die Änderung – bisherige Regelung**

[6] Die Zuständigkeit für die *Änderung* von völkerrechtlichen Verträgen beurteilt sich nach einer langen und konstanten Praxis der Bundesbehörden nach den Regeln der Zuständigkeit für den Abschluss von völkerrechtlichen Verträgen; mit Blick auf die Zuständigkeitsfrage wird eine Änderung wie ein Abschluss eines völkerrechtlichen Vertrages beurteilt. Beurteilungsmaßstab ist hier in gewohnter Manier die Tragweite der Vertragsbestimmungen: Wichtige Änderungen erfordern einen Genehmigungsbeschluss der Bundesversammlung und unterstehen dem Referendum. Änderungen von beschränkter Tragweite hingegen liegen in der Zuständigkeit des Bundesrates. Dies gilt auch dann, wenn der Abschluss des völkerrechtlichen Vertrags von der Bundesversammlung genehmigt wurde oder dem Referendum unterstand.

### **3.3. Umsetzung**

[7] Für die Beantwortung der Frage der Zuständigkeit zur Kündigung oder zur Änderung eines völkerrechtlichen Vertrages kommt dasselbe Kriterium – die Tragweite – zur Anwendung wie beim Abschluss des völkerrechtlichen Vertrags. Im Ergebnis ist auf Gesetzesstufe eine neue Zuständigkeitsregelung für die Kündigung von völkerrechtlichen Verträgen eingeführt und die Zuständigkeit für die Änderung von völkerrechtlichen Verträgen klarer kodifiziert worden. Die neue Zuständigkeitsregel wurde massgeblich im Parlamentsgesetz vom 13. Dezember 2002 (ParlG, SR 171.10) in den Artikeln 24 Absätze 2 und 3 und 152 Absätze 3<sup>bis</sup> und 3<sup>ter</sup> sowie im

Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997 (RVOG; SR 172.010) in den Artikeln 7a, 7b Absatz 1, 7b<sup>bis</sup> und 48a umgesetzt.<sup>2</sup>

#### 4. Grundsatz mit zwei Ausnahmen

[8] Der Grundsatz des materiellen Parallelismus wird mit zwei *Ausnahmen* durchbrochen.

[9] Er gilt erstens nicht für diejenigen Fälle, in denen der Bundesrat durch ein Bundesgesetz oder durch einen von der Bundesversammlung genehmigten völkerrechtlichen Vertrag ermächtigt wird, einen völkerrechtlichen Vertrag abzuschliessen, zu ändern oder zu kündigen (Art. 7a Abs. 1 RVOG). In diesen Fällen umfasst die Ermächtigung zum Vertragsabschluss im Rahmen der Delegation auch die Ermächtigung zur Änderung und zur Kündigung des völkerrechtlichen Vertrags. Das Kriterium der Tragweite der Änderung oder Kündigung greift hier nicht. Auch eine Änderung oder eine Kündigung, die nicht von beschränkter Tragweite ist, liegt in der Zuständigkeit des Bundesrates, wenn die Bundesversammlung den Bundesrat hierzu vormals ermächtigt hat.

[10] Eine weitere Ausnahme wird mit einer neuen Regelung eingeführt und ist dann gegeben, wenn eine Verfassungsbestimmung die Kündigung eines völkerrechtlichen Vertrags verlangt (Art. 7a Abs. 1<sup>bis</sup>RVOG). In diesem Fall liegt die Zuständigkeit zur Kündigung – unabhängig von der Tragweite der Kündigung – einzig und alleine beim Bundesrat.

#### 5. Lösung auf Gesetzesstufe – eine kurze Würdigung

[11] Die neue Regelung entspricht einer in den letzten Jahren im Bereich der Aussenpolitik zunehmend zu beobachtenden Entwicklung der Kompetenzverschiebung von der Exekutive hin zur Legislative. Mit Blick auf die Kündigungszuständigkeit lässt sich diese Verschiebung bei wichtigen Verträgen insoweit begründen, als völkerrechtliche Verträge zunehmend auch Individualrechte regeln, und die Kündigung entsprechender Verträge bedeutende Auswirkungen auf die Rechtsstellung der Einzelnen haben kann. Während die neue Regelung inhaltlich grundsätzlich überzeugt, stellen sich Fragen hinsichtlich der Umsetzungsstufe (siehe auch die Stellungnahme des Bundesrates 2018, 5315, 5321 ff.).

[12] Der Bundesrat hat seine bisherige, auch von der Lehre grundsätzlich<sup>3</sup> gestützte Kündigungskompetenz aus Artikel 184 Absatz 1 BV abgeleitet, der Bestimmung, die dem Bundesrat die Besorgung der auswärtigen Angelegenheiten unter Wahrung der Mitwirkungsrechte der Bundesversammlung überträgt. Wenn man diese Auffassung nicht teilt, ergibt sich aus der Verfassung *expressis verbis* keine andere Zuständigkeitsregelung für die Kündigung von völkerrechtlichen Verträgen. Aus dem Wortlaut der gesetzesähnlich verfassten Zuständigkeitsbestimmungen für den Abschluss von völkerrechtlichen Verträgen (Art. 140 Abs. 1 Bst. b und 141 Abs. 1 Bst. d BV, Art. 166 Abs. 2 BV, 184 Abs. 2 BV) lässt sich nicht ableiten, dass die Kündigung von völker-

---

<sup>2</sup> Für alle Änderungen auf einen Blick siehe AS 2019 3119.

<sup>3</sup> Bereits vor dem Inkrafttreten der neuen Zuständigkeitsregel wird in der Lehre teilweise von einem bereits bestehenden Parallelismus ausgegangen. Siehe KÜNZLI 2015, Rz. 27; BLUM / NAEGELI / PETERS 2013, 541 f., 543.

rechtlichen Verträgen eine Genehmigung der Bundesversammlung erfordert und diesbezügliche Referendumsrechte bestehen.

[13] Nach der geltenden Rechtslage ist der Abschluss von völkerrechtlichen Verträgen mit obligatorischem Referendum (Art. 140 Abs. 1 Bst. b BV) genauso in der Verfassung geregelt wie der Abschluss von völkerrechtlichen Verträgen, die dem fakultativen Referendum (Art. 141 Abs. 1 Bst. d BV) unterstellt sind. Geht man davon aus, dass die Kündigung eines völkerrechtlichen Vertrags ebenso von grosser Tragweite sein kann wie der Abschluss eines völkerrechtlichen Vertrages, und geht man ebenso davon aus, dass Vorschriften über die Zuständigkeit oberster Staatsorgane und ihr Verhältnis zueinander zum Bestand der staatlichen Grundordnung gehören, so sprechen diese Einschätzungen dafür, dass die Kündigungszuständigkeit für völkerrechtliche Verträge auf der gleichen Rechtsstufe zu regeln ist wie die Abschlusszuständigkeit für völkerrechtliche Verträge.

[14] Systematisch betrachtet scheint es sinnvoll, wenn die Zuständigkeitsregelung für die Kündigung völkerrechtlicher Verträge eine Verortung auf gleicher Normstufe und in engem Sachzusammenhang mit der Abschlusszuständigkeit erfährt. Daran ändert auch der Grundsatz des Actus contrarius wenig, wonach der Erlass und die Änderung von Rechtssätzen im gleichen Verfahren und durch das gleiche Organ erfolgen, wie die Aufhebung von Rechtsätzen (siehe dazu aber CARONI / VON BURG 2020, Rz. 20 ff.) Die neue Zuständigkeitsregel nach dem Grundsatz des materiellen Parallelismus sieht nämlich vor, dass auch ein völkerrechtlicher Vertrag, dessen Abschluss von der Bundesversammlung genehmigt wurde und der dem Referendum unterstand, vom Bundesrat alleine gekündigt werden kann, wenn die Kündigung von geringer Tragweite ist. Dies erschliesst sich aber aus der Verfassung nicht. Die einschlägigen Verfassungsbestimmungen, die sich nicht zur Kündigungs-, sondern nur zur Abschlusszuständigkeit äussern, bedürfen daher einer Interpretation im Lichte der neuen gesetzlichen Bestimmungen im ParlG und im RVOG. Dies ist umso mehr nicht evident, als die neue Zuständigkeitsregel zur Kündigung von völkerrechtlichen Verträgen zusätzlich eine Änderung einer langjährigen Praxis und Verfassungsauslegung darstellt. Im schweizerischen Demokratieverständnis mit seiner Gewichtung der Volksrechte, aber auch im Rahmen einer Verfassung, deren Bestimmungen zu den Volksrechten wenig semantischen Spielraum haben, wäre aus Gründen der Kohärenz, Transparenz und Rechtssicherheit eine explizite Regelung der Kündigungszuständigkeit für völkerrechtliche Verträge auf *Verfassungsstufe* wünschbar gewesen.

---

PD Dr. iur. ELISABETH CHIARIELLO.

Die Autorin ist wissenschaftliche Mitarbeiterin und Direktionsadjunktin a.i. im Bundesamt für Justiz und hat an der Ausarbeitung der Stellungnahme des Bundesrates vom 15. Aug 2018 zum Bericht der staatspolitischen Kommission des Ständerates zur parlamentarischen Initiative 16.456, Kündigung und Änderung von Staatsverträgen. Verteilung der Zuständigkeiten, BBl 2018 5315, 3471 ff. mitgearbeitet. Sie vertritt in diesem Beitrag ihre persönliche Meinung.

## Literaturverzeichnis

Bericht der Staatspolitischen Kommission des Ständerates vom 14. Mai 2018 zur parlamentarischen Initiative 16.456 «Kündigung und Änderung von Staatsverträgen. Verteilung der Zuständigkeiten», BBl 2018 3471.

BLUM, NINA / NAEGELI, VERA / PETERS, ANNE (2013): Die verfassungsmässigen Beteiligungsrechte der Bundesversammlung und des Stimmvolkes an der Kündigung völkerrechtlicher Verträge, in: ZBl 2013.

CARONI, ANDREA / VON BURG, SILVAN (2020): Kündigung von Staatsverträgen, in: Jusletter 3. Februar 2020.

KELLER, HELEN / WEBER, YANNICK (2020): Die Zuständigkeit zur Kündigung völkerrechtlicher Verträge, in: ZBl 121/2020.

KÜNZLI, JÖRG (2015): Basler Kommentar zu Art. 184 BV, Basel 2015.

Stellungnahme des Bundesrates vom 15. August 2018 zur parlamentarischen Initiative 16.456 «Kündigung und Änderung von Staatsverträgen. Verteilung der Zuständigkeiten», BBl 2018 5315.