

## Art. 24

### Mitwirkung in der Aussenpolitik

<sup>1</sup> *[unverändert:] Die Bundesversammlung verfolgt die internationale Entwicklung und wirkt bei der Willensbildung über wichtige aussenpolitische Grundsatzfragen und Entscheide mit.*

<sup>2</sup> **Sie genehmigt den Abschluss, die Änderung oder die Kündigung völkerrechtlicher Verträge, soweit nicht der Bundesrat nach den Artikeln 7a und 7b<sup>bis</sup> des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997 den Vertrag selbstständig abschliessen, ändern oder künden kann.**

<sup>3</sup> **Unterliegt der Abschluss, die Änderung oder die Kündigung eines völkerrechtlichen Vertrages dem Referendum, so genehmigt die Bundesversammlung den Abschluss, die Änderung oder die Kündigung in der Form eines Bundesbeschlusses. Andernfalls genehmigt sie den Abschluss, die Änderung oder die Kündigung in der Form eines einfachen Bundesbeschlusses.**

<sup>4</sup> *[unverändert:] Sie wirkt in internationalen parlamentarischen Versammlungen mit und pflegt die Beziehungen zu ausländischen Parlamenten.*

Participation à la définition de la politique étrangère

<sup>1</sup> *[Inchangé:] L'Assemblée fédérale suit l'évolution de la situation internationale et participe au processus de décision relatif aux questions importantes en matière de politique extérieure.*

<sup>2</sup> Elle approuve la conclusion, la modification ou la dénonciation des traités internationaux dans la mesure où le Conseil fédéral n'est pas autorisé à les conclure, modifier ou dénoncer seul en vertu des art. 7a et 7b<sup>bis</sup> de la loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration.

<sup>3</sup> Si la conclusion, la modification ou la dénonciation d'un traité international est soumise ou sujette à référendum, l'Assemblée fédérale en approuve la conclusion, la modification ou la dénonciation sous la forme d'un arrêté fédéral. Dans le cas contraire, elle en approuve la conclusion, la modification ou la dénonciation sous la forme d'un arrêté fédéral simple.

<sup>4</sup> *[Inchangé:] Elle participe aux travaux d'assemblées parlementaires internationales et entretient des relations suivies avec les parlements étrangers.*

Partecipazione alla politica estera

<sup>1</sup> *[Invariato:] L'Assemblea federale segue l'evoluzione internazionale e coopera alla formazione della volontà in merito alle questioni fondamentali e alle decisioni importanti di politica estera.*

<sup>2</sup> Approva la conclusione, la modifica e la denuncia dei trattati internazionali sempre che il Consiglio federale non sia autorizzato a concluderli, modificarli o denunciarli autonomamente in virtù degli articoli 7a e 7b<sup>bis</sup> della legge del 21 marzo 1997 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione.

<sup>3</sup> Se la conclusione, la modifica o la denuncia di un trattato internazionale sottostà al referendum, l'Assemblea federale l'approva mediante decreto federale. In caso contrario l'approva mediante decreto federale semplice.

<sup>4</sup> *[Invariato:] Collabora nelle associazioni parlamentari internazionali e cura le relazioni con i Parlamenti esteri.*

*Autor und Autorin der 1. Auflage 2014: Luzian Odermatt, Esther Tophinke*

*Autor der Aktualisierung 2021: Martin Graf, Luzian Odermatt*

**Inhaltsübersicht**

	Note
I. Entstehungsgeschichte	4a
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	
...	
2. Genehmigung des Abschlusses, der Änderung und der Kündigung völkerrechtlicher Verträge (Abs. 2)	5a - 5g, 7
3. Erlassform für die Genehmigung des Abschlusses, der Änderung und der Kündigung völkerrechtlicher Verträge (Abs. 3)	9
3a. Mitwirkung bei der Aushandlung von Staatsverträgen von grundlegender staatsleitender Tragweite	15a - 15c
...	

**Materialien**

...

14.4249 *Ip. Schneider-Schneiter. Schutz der Rechte der Stimmbevölkerung*: Ip. 12.12.2014 und Antwort BR 25.2.2015 (AmtlBull NR 2015 578).

16.456 *Pa.Iv. Kündigung und Änderung von Staatsverträgen. Verteilung der Zuständigkeiten*: Bericht SPK-SR 14.5.2018 (BBl 2018 3471 ff.); Stellungnahme BR 15.8.2018 (BBl 2018 5315 ff.); AmtlBull StR 2018 621 ff.; AmtlBull NR 2019 1026 ff.; Änderung ParlG 21.6.2019 (AS 2019 3119).

**Literatur**

...; CARONI/VON BURG, Kündigung von Staatsverträgen, in: Jusletter 3.2.2020; CHIARIELLO, **Kündigung von völkerrechtlichen Verträgen**, in LeGes 2020, H. 2 (zit. CHIARIELLO, Kündigung); COTTIER, Rahmenabkommen Schweiz-EU: Der Bundesrat hat am 26. Mai 2021 seine Kompetenzen überschritten, in: Jusletter 28.6.2021 (zit. COTTIER, Rahmenabkommen); ...; EPINEY, Art. 166, in: BSK BV, 2489 f.; ...; GLASER/MÜLLER, Die Mitwirkung der Bundesversammlung beim Abschluss völkerrechtlicher Verträge, in: Müller/Schroeder (Hrsg.), Demokratische Kontrolle völkerrechtlicher Verträge. Perspektiven aus Österreich und der Schweiz, Wien 2017, 25 ff.; ...; KELLER/WEBER, Die Zuständigkeit zur Kündigung völkerrechtlicher Verträge, in: ZBl 2020, H. 3, 119; KÜNZLI, Art. 184, in: BSK BV, 2687 f. (zit. KÜNZLI, Art. 184); LANZ, Bundesversammlung und Aussenpolitik. Möglichkeiten und Grenzen parlamentarischer Mitwirkung. Zürich/St. Gallen 2020 (zit. LANZ, Bundesversammlung); ...; SCHMID, Art. 184, in: Commentaire romand, 3334 ff. (zit. SCHMID, Art. 184); ...; THÜRER/ISLIKER, Art. 166, in: St. Galler Kommentar, 3. Aufl., 2722 f. (zit. THÜRER/ISLIKER, Art. 166, 3. Aufl.); ...

**I. Entstehungsgeschichte****1 - 4** ...

**4a** In der Sitzung der SPK-StR vom 22.1.2016 wurde «die Frage aufgeworfen, wer für die Kündigung von völkerrechtlichen Verträgen zuständig sei. Die Antwort der anwesenden Verwaltungsvertreter [...] löste in der Kommission Verwunderung aus» (Bericht SPK-StR 14.5.2018 [BBl 2018 3473]). Der Bundesrat vertrat die Auffassung, die Kündigung bedürfe keiner Genehmigung durch die BVers oder ggf. durch das Volk; falls die Kündigung eines Vertrages als «wesentliches Vorhaben» im Sinne von Art. 152 Abs. 3 ParlG zu betrachten sei, wäre vor der Kündigung lediglich eine unverbindliche Konsultation der zuständigen Kommissionen durchzuführen (Antwort des Bundesrates vom 25.2.2015 auf 14.4249 *Ip. Schneider-Schneiter. Schutz der Rechte der Stimmbevölkerung*). Die SPK-StR beschloss am 25.8.2016, eine pa.Iv. der Kommission

auszuarbeiten, um die Rechtslage zu klären: «Die Regelung soll den Grundsatz des Parallelismus der Zuständigkeiten für einen Beschluss und für die Aufhebung des Beschlusses festschreiben: Wenn die Bundesversammlung oder das Volk für die Genehmigung des Abschlusses eines Vertrages zuständig sind, so sollen die Bundesversammlung oder das Volk auch für die Genehmigung der Kündigung zuständig sein». Am 9.1.2018 wurde ein Vorentwurf in die Vernehmlassung geschickt. Die mehrheitlich positiven Reaktionen bestärkten die Kommission in ihrer Haltung und sie verabschiedete am 14.5.2018 die Vorlage zhd. ihres Rates. Der BR stimmte in seiner Stellungnahme vom 15.8.2018 der inhaltlichen Stossrichtung der Vorlage zwar zu, beantragte aber eine Regelung auf Verfassungsstufe. Die Kommission beharrte demgegenüber auf ihrer Auffassung, dass bereits das geltende Verfassungsrecht die Frage klar beantwortet; die Räte beschlossen mit 34 zu 4 (AmtlBull StR 2018 625) und mit 161 zu 10 Stimmen (AmtlBull NR 2019 1029) Nichteintreten auf den Entwurf des BR für eine Verfassungsänderung. Die Vorlage der SPK-StR wurde am 21.6.2019 von beiden Räten in den Schlussabstimmungen einstimmig angenommen.

## II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

- 5 ...
2. *Genehmigung des Abschlusses, der Änderung und der Kündigung völkerrechtlicher Verträge (Abs. 2)*
- 5a Gemäss dem Abstimmungsbüchlein zur «Selbstbestimmungsinitiative» (BBl 2018 3497) waren Ende 2018 ungefähr 4000 bilaterale und rund 1000 multilaterale völkerrechtliche Verträge in Kraft» (**Erläuterungen des Bundesrates zur Volksabstimmung vom 25.11.2018**, 21).
- 5b Gemäss Art. 184 Abs. 2 BV ist der BR zwar zuständig für die Unterzeichnung und Ratifikation völkerrechtlicher Verträge, folglich auch für ihre Änderung oder Kündigung. Er ist aber *nicht allein zuständig*; er muss die Verträge der BVers zur Genehmigung unterbreiten, «ausgenommen sind die Verträge, für deren Abschluss aufgrund von Gesetz oder völkerrechtlichem Vertrag der Bundesrat zuständig ist» (Art. 166 Abs. 2 BV; siehe dazu N 6). Die BVers unterstellt ihren Genehmigungsbeschluss je nach seinem materiellen Gehalt dem obligatorischen (Art. 140 Abs. 1 Bst. b BV) oder fakultativen (Art. 141 Abs. 1 Bst. d BV) Referendum. Die Änderung vom 21.6.2019 von *Art. 24 Abs. 2* hat präzisiert, welche Beschlüsse über Staatsverträge der Genehmigung der Bundesversammlung und ggf. des Volkes bedürfen. Die frühere, allgemein gehaltene Fassung (die BVers «genehmigt die völkerrechtlichen Verträge») war vom BR dahingehend interpretiert worden, dass der Abschluss und die Änderung von Verträgen genehmigt werden müssen; für die Kündigung von Verträgen betrachtete er sich hingegen als allein zuständig.
- 5c Nach dem *Wortlaut* der BV genehmigen die BVers und ggf. das Volk *nicht bloss den Abschluss von Verträgen*, sondern *die* Verträge als solche; der Wortlaut beschränkt sich also nicht explizit auf den Abschluss von Verträgen.<sup>1</sup> Bereits gemäss Art. 74 Ziff. 5 BV

<sup>1</sup> Bemerkenswert ist, dass der BR in seiner Stellungnahme vom 15.8.2018 zur pa.Iv. 16.456 der SPK-StR mit keinem Wort auf diese Argumentation eingegangen ist (dasselbe gilt für den Aufsatz von CHIARIELLO, Kündigung). Die Darlegungen des BR erwecken den unzutreffenden Eindruck, das geltende Verfassungsrecht erwähne nur die Zuständigkeiten für den *Abschluss* von Verträgen. Das Wort «Abschluss» findet sich in Art. 141

1848, wörtlich übernommen von Art. 85 Ziff. 5 BV 1874, war die BVers allgemein zuständig für «Bündnisse und Verträge mit dem Auslande», nicht bloss für den Abschluss von Verträgen und den Beitritt zu Bündnissen.<sup>2</sup> Im Kontext einer allgemeinen Gewichtsverlagerung von der BVers weg zum BR (LÜTHI, Die Stellung der Bundesversammlung im politischen System der Schweiz, N 33-41) hat die ältere Lehre und mit ihr der BR eine andere Auslegung vorgenommen: «Die Kündigung eines Vertrages geht dagegen vom B.R. allein aus» (WALTER BURCKHARDT, Kommentar BV, Bern 1914, 692).

**5d** Der Wortlaut der BV ist allerdings unpräzise. Genau genommen genehmigt die BVers nicht einen völkerrechtlichen Vertrag, sondern einen Vertragstext.<sup>3</sup> Der Vertrag als solcher kommt erst zustande, wenn der BR den Vertragstext gestützt auf die Genehmigung der BVers ratifiziert hat. Wenn die BVers die Genehmigung verweigert, darf der BR den Vertragstext nicht ratifizieren; der Vertrag wird also bei fehlender Genehmigung nicht abgeschlossen.<sup>4</sup> M.a.W. ist die Genehmigung der «massgebliche Akt für den Bestand des Vertrages, auch wenn der Bundesrat durch die Genehmigung nicht zur Ratifikation verpflichtet wird».<sup>5</sup> Es somit folgerichtig, dass dasselbe Organ, das über den Bestand eines völkerrechtlichen Vertrags entscheidet, grundsätzlich auch über die Auflösung eines solchen Vertrags entscheidet, zumal die Auflösung völkerrechtlicher Bindungen ebenso gravierende Konsequenzen haben kann wie deren Begründung. Insb. ist die Annahme verfehlt, die Kündigung eines völkerrechtlichen Vertrags führe per se zu einer Wiedererlangung staatlicher Souveränität und sei deshalb Sache der Exekutive.<sup>6</sup> In der neueren Lehre wird deshalb, soweit sie sich mit der aufgeworfenen Frage vertieft auseinandersetzt, überwiegend die Auffassung vertreten, dass die Kündigung eines wichtigen Vertrages von der BVers genehmigt werden muss (BLUM/NAEGELI/PETERS, Beteiligungsrechte, 543; EHRENZELLER, Gewalt, 544; KÜNZLI, Art. 184, N 27; LANZ, Bundesversammlung, Rz 379 ff. [nach Ansicht von LANZ wäre allerdings eine Änderung der BV nötig gewesen, Rz 393 ff.]; SCHMID, Art. 184, N 14 ff. [SCHMID bestreitet ausdrücklich die Notwendigkeit einer Änderung der BV, N 17]; THÜRER/ISLIKER, Art. 166, 3. Aufl., N 57).

---

und 184 BV nicht und in Art. 166 BV nur im Kontext der Verträge, für deren Abschluss der Bundesrat allein zuständig ist (die Kritik von LANZ, Bundesversammlung, Rz 393, an dieser Auslegung nach dem Wortlaut durch die SPK-StR überzeugt nicht). Nach der allgemeinen Vertragstheorie ist die Kündigung eines Vertrags zwar ein einseitiger Willensakt, doch beendet dieser Willensakt ein gegenseitig verbindliches Rechtsverhältnis und hat deshalb dieselbe konstitutive Wirkung wie die (aufgrund übereinstimmender einseitiger Willenserklärungen erfolgte) Begründung des Rechtsverhältnisses. In Art. 140 Abs. 1 Bst. b BV und Art. 141 Abs. 1 Bst. d Ziff. 2 BV ist allerdings explizit nur vom «Beitritt» zu internationalen Organisationen die Rede; ein allfälliger Austritt wird nicht explizit erwähnt. Aufgrund einer konkordanten Auslegung darf davon ausgegangen werden, dass ein Austritt ebenfalls implizit erfasst ist.

<sup>2</sup> Dementsprechend schrieb der BR zur Frage einer allfälligen Kündigung des schweizerisch-italienischen Handelsvertrages in seinem Geschäftsbericht über das Jahr 1875: «Der schweizerisch-italienische Handelsvertrag ist durch die Bundesversammlung genehmigt worden; ohne deren Zustimmung kann auf denselben vor dem legalen Ablauf nicht verzichtet werden» (BBI 1876 II 597).

<sup>3</sup> Siehe dazu auch Art. 9 ff. des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge (SR 0.111), wo sehr genau zwischen Vertragstext und Vertrag unterschieden wird.

<sup>4</sup> Die in der früheren Lehre verbreitete Auffassung, die BVers genehmige jeweils einen vom BR bereits «abgeschlossenen» Vertrag, ist deshalb zum Vorneherein falsch.

<sup>5</sup> So zutreffend BLUM/NAEGELI/PETERS, Beteiligungsrechte, 537; zur Ratifikationskompetenz siehe unten N 9.

<sup>6</sup> Zutreffend KÜNZLI, Art. 184, N 27.

- 5e** Die Verfassungsauslegung der älteren Lehre und des BR hat überdies keine dauerhafte und konstante *Praxis* begründen können, da sich in der Praxis die Frage nach der Zuständigkeit zur Kündigung kaum je gestellt hatte.<sup>7</sup> In neuester Zeit wurde aber durch verschiedene Volksinitiativen die Frage aufgeworfen, ob wichtige Verträge gekündigt werden müssen. Im Falle einer Annahme der Volksinitiative «Für eine massvolle Zuwanderung (Begrenzungsinitiative)» (BBl 2019 8651) wäre die Zuständigkeit ausdrücklich dem BR zugewiesen worden, indem dieser unmittelbar verpflichtet gewesen wäre, das Freizügigkeitsabkommen mit der EU innert 30 Tagen zu kündigen, falls innert 12 Monaten nach Annahme der Initiative Verhandlungen über eine Ausserkraftsetzung des Abkommens nicht zum Ziel führen. In anderen Fällen lagen aber im Hinblick auf die Umsetzung einer Volksinitiative nach ihrer Annahme Ermessensspielräume vor, ob betroffene Verträge tatsächlich gekündigt werden müssen oder nicht. Die angenommene «Masseneinwanderungsinitiative» (BBl 2013 7351) verlangte die Neuverhandlung und Anpassung von Verträgen, aber keine Kündigung im Falle eines Scheiterns dieser Verhandlungen. Die abgelehnten Volksinitiativen «Stopp der Übervölkerung – zur Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen» (BBl 2014 5073) und «Schweizer Recht statt fremde Richter» (BBl 2018 3497) verlangten beide, dass «nötigenfalls» Verträge gekündigt werden müssen. Ob die Beurteilung dieser Notwendigkeit durch die Bundesversammlung und ggf. das Volk oder allein durch den Bundesrat hätte erfolgen müssen, wäre nach früherem Recht offengeblieben und wurde durch die Gesetzesänderung vom 21.6.2019 im Hinblick auf künftige ähnliche Fälle geklärt.
- 5f** Neben der Auslegung nach dem Wortlaut der Verfassung verlangt der *Parallelismus der Zuständigkeiten für die nationale und für die internationale Rechtsetzung*, dass die Zuständigkeiten für die Genehmigung von Verträgen sowohl für den Abschluss und die Änderung wie auch für die Kündigung gelten, analog den Zuständigkeiten für die nationale Gesetzgebung, die für den Erlass, die Änderung und die Aufhebung von rechtsetzenden Bestimmungen gelten (Grundsatz des «actus contrarius»). Auch wenn Art. 163 Abs. 1 BV für die nationale Rechtsetzung nur den Erlass rechtsetzender Bestimmungen explizit in die Zuständigkeit der BVers legt und die Änderung und oder Aufhebung solcher Bestimmungen nicht erwähnt, sind diese selbstverständlich miterfasst. Art. 164 BV legt für «wichtige rechtsetzende Bestimmungen» im innerstaatlichen Bereich fest, dass sie in der Form des Bundesgesetzes durch das Parlament erlassen werden müssen. Art. 141 BV nimmt den Begriff der «wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen» auf und unterstellt völkerrechtliche Verträge mit derartigen Bestimmungen dem fakultativen Referendum. Die Kündigung eines derartigen Vertrages kann die Rechte und Pflichten von Personen genauso betreffen wie die Begründung solcher Rechte und Pflichten durch den Abschluss eines Vertrages. Aus demokratiepolitischer Sicht erscheint es daher unhaltbar, dass der BR z.B. das Freizügigkeitsabkommen mit der EU allein kündigt, ohne vorherige Genehmigung durch die Bundesversammlung und im Falle eines Referendums durch das Volk.
- 5g** Im Unterschied zum Landesrecht ist bei der Bestimmung der Zuständigkeit zum Abschluss, der Änderung und der Kündigung von völkerrechtlichen Verträgen *kein formeller, sondern ein materieller Parallelismus* zu beachten. Im Landesrecht gilt ein strikter formeller Parallelismus: ein BG kann nur in derselben Form des BG geändert oder aufgehoben werden; dies gilt auch dann, wenn das geänderte oder aufgehobene BG keine

<sup>7</sup> SR Caroni stellte als Kommissionsberichterstatter zur pa.Iv. 16.456 fest, «dass es keine langanhaltende Praxis gibt. Es gibt nur die langanhaltende Behauptung einer Praxis» (AmtlBull StR 2018 622).

«wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen» enthält. Im Unterschied zum Landesrecht kennt das Völkerrecht keine Hierarchie von verschiedenen Erlassformen. Im Völkerrecht sind auch untergeordnete Ausführungsbestimmungen in den Verträgen oder häufig in Anhängen, die Bestandteil der Verträge sind, enthalten. Ein formeller Parallelismus der Zuständigkeiten hätte zur Folge, dass das Parlament zahlreiche Weiterentwicklungen von Verträgen rein technischer Natur behandeln müsste, was nicht zweckmässig wäre. Eine analoge Situation kann sich auch bei Kündigungen ergeben: Verträge werden gelegentlich aufgrund von veränderten Umständen gegenstandslos (z.B. wenn multilaterale Abkommen bilaterale Abkommen mit einzelnen Staaten ersetzen). Art. 7a Abs. 2 RVOG (in der Fassung vom 21. Juni 2019, AS 2019 3119), auf den Art. 24 ParlG verweist, sieht daher vor, dass der BR «Änderungen oder Kündigungen von beschränkter Tragweite von völkerrechtlichen Verträgen selbstständig vornehmen» kann, d.h. auch Änderungen und Kündigungen von Verträgen, die bei ihrem Abschluss nicht von beschränkter Tragweite waren und daher dem Parlament zur Genehmigung unterbreitet werden mussten. Für die Bestimmung der Zuständigkeit ist der materielle Inhalt der Vertragsänderung oder -kündigung massgebend.

6 ...

7 Der Begriff der völkerrechtlichen Verträge ist weit zu verstehen. Darunter fällt z.B. auch der Beitritt zu einer internationalen Organisation (vgl. Art. 141 Abs. 1 Bst. d Ziff. 2 BV). Auch etwa die Rechtsakte, mit denen die Schweiz im Rahmen der bilateralen Verträge mit der EU bestimmte Regelungen des EU-Rechts übernimmt, sind völkerrechtliche Verträge i.S. von Art. 24 Abs. 2.<sup>8</sup> Nicht zu den völkerrechtlichen Verträgen zählt das sog. Soft Law. Darunter sind zwischenstaatliche Verhaltensvorgaben zu verstehen, die über reine Absichtserklärungen hinausgehen, aber nach dem erklärten Willen der beteiligten Partner rechtlich nicht verbindlich sind. In den letzten Jahren haben sich solche Vorgaben zu einem politisch bedeutenden Gestaltungsinstrument der internationalen Beziehungen entwickelt. In seinem **Bericht betr. Konsultation und Mitwirkung des Parlaments im Bereich von Soft Law** (vom 26.6.2019) stellt der BR mehrere Massnahmen in Aussicht, mit denen die BVers verstärkt zu Soft Law-Vorhaben konsultiert werden soll.

8 ...

3. *Erlassform für die Genehmigung des Abschlusses, der Änderung und der Kündigung völkerrechtlicher Verträge (Abs. 3)*

9 Indem Art. 24 Abs. 3 für die Genehmigung des Abschlusses, der Änderung und der Kündigung von völkerrechtlichen Verträgen die Formen des BB oder des einfachen BB vorschreibt, bringt der Gesetzgeber zum Ausdruck, dass er diese Rechtsakte als nicht rechtsetzend betrachtet.<sup>9</sup> Tatsächlich beschliesst die BVers mit der Genehmigung nicht den

<sup>8</sup> [Identisch mit FN 9 der Erstauflage]. Vgl. z.B. den BB vom 3.10.2008 über die Genehmigung und die Umsetzung der Notenaustausche zwischen der Schweiz und der Europäischen Gemeinschaft betr. die Übernahme der Verordnung zur Errichtung von FRONTEx und der RABIT-Verordnung (Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands [AS 2009 4583]); in der bundesrätlichen Botschaft wird die Genehmigungspflicht ausführlich begründet (Botschaft BR 13.2.2008 [BBl 2008 1468 f.]).

<sup>9</sup> [Identisch mit FN 11 der Erstauflage]. So auch KLEY/FELLER, Erlassformen, 240. Nach Mahon könnte man zwar die Auffassung vertreten, die Genehmigung eines Staatsvertrags stelle einen Akt der Rechtsetzung dar, denn eine solche Genehmigung sei praktisch dasselbe wie die Annahme einer Verfassungsänderung oder eines Gesetzes (MAHON, L'article 163, 54). Diese Betrachtungsweise ist jedoch nicht richtig, denn im Fall der

Abschluss, die Änderung oder die Kündigung des Vertrags, sondern ermächtigt den BR, die entsprechenden Rechtsakte vorzunehmen. Erst diese Rechtsakte des BR schaffen (völker)rechtliche Verbindlichkeit (vgl. HANGARTNER/KLEY, Rechte, Rz 1086). Nach Art. 184 Abs. 2 BV ist der BR dafür zuständig. Er kann trotz Ermächtigung durch die BVers oder ggf. durch das Volk darauf verzichten, z.B. weil sich nach dem Genehmigungsbeschluss die Umstände verändert haben.

10 - ...  
15

*3a. Mitwirkung bei der Aushandlung von Staatsverträgen von grundlegender staatsleitender Tragweite*

**15a** Am 26.5.2021 hat der BR beschlossen, die sieben Jahre dauernden Verhandlungen über ein institutionelles Rahmenabkommen (InstA) mit der EU abzubrechen,<sup>10</sup> entgegen kurz zuvor beschlossener Stellungnahmen der APK-NR und der Konferenz der Kantonsregierungen, welche eine Fortsetzung der Verhandlungen gefordert hatten (Bericht BR [FN 10], 32). Der Entscheid des BR warf sogleich die Frage auf, ob der BR dafür allein zuständig sein konnte. Der BR bejahte diese Frage: «Nach Art. 184 Abs. 2 der Bundesverfassung obliegt es dem Bundesrat, Verträge zu unterzeichnen – oder eben zu beschliessen, einen Vertrag nicht zu unterzeichnen» (21.7592 Frage Markwalder: *InstA-Abbruch des Bundesrats: Vereinbarkeit mit Bundesverfassung und Parlamentsgesetz?* Fragestunde vom 14.6.2021, Antwort des BR). In einem Zeitschriftenbeitrag vom 28.6.2021 vertrat demgegenüber Prof. em. Thomas COTTIER die Auffassung, mit dem Abbruch der Verhandlungen über das InstA habe der BR Art. 166 Abs. 1 BV, Art. 184 BV sowie Art. 24 Abs. 1 (und Abs. 3<sup>11</sup>) ParlG verletzt (COTTIER, Rahmenabkommen). COTTIER diagnostiziert, es gehe «hier um mehr als die Beendigung von Verhandlungen mit der EU und ihren 27 Mitgliedstaaten über ein spezifisches Abkommen mit seinen Vor- und Nachteilen, sondern um einen grundlegenden Richtungsentscheid der schweizerischen Europapolitik» (COTTIER, Rahmenabkommen, N 8). Die Lehre sei sich einig: «Die Aussenpolitik ist in Grundsatzfragen eine Verantwortung zu gesamter Hand von Bundesrat und Parlament. Art. 184 Abs. 1 BV überträgt die Besorgung der auswärtigen Beziehungen an den Bundesrat, unter Wahrung der Mitwirkungsrechte der Bundesversammlung. Art. 166 Abs. 1 der Bundesverfassung hält fest, dass sich das Parlament an der Gestaltung der Aussenpolitik beteiligt und diese beaufsichtigt» (COTTIER, Rahmenabkommen, N 15). Daraus folge, dass grundlegende und staatsleitende Entscheidungen in der Aussenpolitik nicht allein Sache der Regierung sein können, sondern von BR und BVers gemeinsam getroffen werden müssten. Der Abbruch der Verhandlungen hätte somit der Zustimmung des Parlaments bedurft. Überdies habe der BR mit seinem Vorgehen auch ein Referendum gegen den Verhandlungsabbruch verhindert und damit die Kultur der direkten Demokratie untergraben. Richtigerweise müsse das Parlament seinen

---

Genehmigung eines Staatsvertrags befindet das Parlament eben nicht über den Vertrag als solchen (und kann namentlich keine Änderungen beschliessen). In einer vergleichbaren Situation befindet es sich bei der Genehmigung einer VO des BR (s. dazu Art. 22 N 43).

<sup>10</sup> S. die eingehende Darstellung im [Bericht des BR vom 26.5.2021 betreffend die Verhandlungen über ein institutionelles Abkommen zwischen der Schweiz und der EU](#).

<sup>11</sup> In N 21 seines Beitrags macht COTTIER geltend, mit dem Abbruch der Verhandlungen habe der BR auch die Wirkung und Tragweite der bestehenden bilateralen Abkommen durch eigenes Verhalten materiell verändert, weil diese als Folge des Abbruchs nicht mehr aufdatiert werden könnten. Eine derartige Aushöhlung des bestehenden Vertragswerks komme in der Wirkung einer Vertragsänderung gleich. Der Autor räumt aber selber ein, dass sich Art. 24 Abs. 3 ParlG nur auf formelle Vertragsänderungen bezieht.

Entscheid über den Abbruch oder die Weiterführung der Verhandlungen in Form eines referendumpflichtigen Rechtsakts beschliessen.

**15b** Ob die verfassungsrechtlichen Ausführungen des BR oder diejenigen von COTTIER zu treffen, soll an dieser Stelle (in einem Kommentar des ParlG und nicht der BV) und zu diesem Zeitpunkt (die Meinungsbildung in der Lehre hat noch kaum begonnen) nicht erörtert werden. Für den Fall, dass die Verfassungsauslegung von COTTIER in den Reihen der BVers aufgegriffen werden sollte, stellt sich die weitere Frage, ob die nötige Konkretisierung der Verfassung im Gesetz, insb. in Art. 24 ParlG, ggf. eine Grundlage böte, um der BVers eine verbindliches Mitentscheidungsrecht in laufenden Verhandlungen einzuräumen. U.E. ist dem *de lege lata* nicht so. Art. 24 ParlG regelt die Mitentscheidungsrechte der BVers in abschliessender Weise. Von einer verbindlichen Intervention in laufenden Vertragsverhandlungen ist nirgends die Rede. Folglich müsste Art. 24 ParlG entsprechend ergänzt werden, um die Vorstellungen von COTTIER in die Tat umzusetzen. Betrachtet man den Abbruch der Verhandlungen zum Rahmenabkommen als Musterfall, wäre davon auszugehen, dass ein ausgehandelter Vertragstext vorlag, der aber vom BR nicht paraphiert wurde.<sup>12</sup> Demzufolge müsste ein verbindliches Entscheidungsrecht an diesem Umstand anknüpfen. Konkret könnte Art. 24 ParlG etwa mit folgenden drei Absätzen ergänzt werden:

<sup>3bis</sup> Die Texte ausgehandelter Staatsverträge, die für das Land von grundlegender staatsleitender Tragweite sind, unterbreitet der Bundesrat der Bundesversammlung vor der Paraphierung zur Stellungnahme. Die Bundesversammlung beschliesst, ob der Bundesrat den Vertragstext paraphiert, die Verhandlungen weiterführt oder die Verhandlungen abbricht.

<sup>3ter</sup> Im Fall der Weiterführung der Verhandlungen kann die Bundesversammlung dem Bundesrat verbindliche inhaltliche Vorgaben machen.

<sup>3quater</sup> Den Entscheid für die Paraphierung des Vertragstextes beschliesst die Bundesversammlung in der Form eines einfachen Bundesbeschlusses. Den Entscheid für die Weiterführung oder den Abbruch der Verhandlungen beschliesst sie in der Form eines Bundesbeschlusses.<sup>13</sup>

**15c** Eine Alternative zu einem unmittelbar verbindlichen Entscheidungsrecht der BVers bei der Aushandlung von Staatsverträgen von grundlegender staatsleitender Tragweite böte allerdings auch bereits das geltende Recht in Form der dem fakultativen Referendum unterstehenden «Grundsatz- und Planungsbeschlüsse von grosser Tragweite» (Art. 28 Abs. 3; s. dazu Kommentar zu Art. 28 N 18 und 18a). Die BVers könnte mit diesem Instrument bspw. den BR beauftragen, die abgebrochenen Verhandlungen mit der EU über den Rahmenvertrag wieder aufzunehmen, den Vertragstext zu paraphieren und ihn der BVers zur Genehmigung zu unterbreiten. Die BVers hat zwar einen solchen Auftrag am 21.9.2020 in Form von Art. 13 des BB über die Legislaturplanung 2019–2023 bereits erteilt, allerdings in Form eines *einfachen* BB (BB1 2020 8390). Der BR darf von Grundsatz- und Planungsbeschlüssen der BVers begründet abweichen (Art. 28 Abs. 4 ParlG, ähnlich Art. 122 Abs. 3 zur Rechtswirkung einer angenommenen Mo.), was er im vorliegenden Fall getan hat. Die *politische Verbindlichkeit* eines dem fakultativen Referendum unterstellten und ggf. in einer Volksabstimmung angenommenen Grundsatz- und Planungsbeschlusses wäre allerdings erheblich höher. Das zeigt der bisher einzige

<sup>12</sup> Vgl. Ziff. 2.2.4 des Berichts BR [FN 10].

<sup>13</sup> Die Differenzierung der Erlassform ist nötig, weil ein fakultatives Referendum gegen den Entscheid für eine Paraphierung im Hinblick auf den in absehbarer Zukunft folgenden referendumsfähigen Genehmigungsbeschluss der BVers nicht zweckmässig wäre.



Anwendungsfall dieser Bestimmung, der BB vom 20.12.2019 «über die Beschaffung neuer Kampfflugzeuge» (BBl 2019 8725). Der BR wies in seiner Botschaft ausdrücklich darauf hin, dass er «später aus guten Gründen vom Planungsbeschluss abweichen» dürfe. Die «guten Gründe» müssten sich aber im Falle der Annahme des Planungsbeschlusses in einer Volksabstimmung «*aufgrund unbestritten veränderter objektiver Umstände*» ergeben (BBl 2019 5112; Hervorhebung durch die Autoren). Faktisch hätte ein solcher Grundsatz- und Planungsbeschluss wohl dieselbe Wirkung wie ein rechtsverbindlicher Parlaments- oder Volksentscheid für die Paraphierung eines Vertragstextes, wäre aber ohne vorgängige Diskussion über die Auslegung der BV und ohne Änderung des ParlG jetzt schon jederzeit möglich.