

Herausgegeben im Auftrag der Rechtswissenschaftlichen Fakultät
der Universität Zürich von A. Auer, G. Biaggini, O. Diggelmann, T. Gächter,
A. Griffel, T. Jaag, C. Kaufmann, H. Keller, R. Kiener, A. Kley,
M. Simonek, F. Uhlmann

Babette Brunner

Das Staatsvertragsreferendum: Ein Volksrecht im Wandel

Inhaltsverzeichnis

Vorwort und Dank	V
Inhaltsübersicht	VII
Inhaltsverzeichnis	IX
Abkürzungs- und Rechtsquellenverzeichnis	XVII
Literaturverzeichnis	XXV
Materialienverzeichnis	XLI
1. Teil: Einleitung und Grundlagen	1
§ 1 Problemstellung und Zielsetzung der Arbeit	1
I. Problemstellung und Gegenstand der Arbeit	1
II. Zielsetzung und Aufbau der Arbeit	2
A. Zielsetzung	2
B. Aufbau	3
§ 2 Staatsverträge	4
I. Begriff und Arten des Staatsvertrags	4
A. Begriffsdefinition und Terminologie	4
B. Arten von Staatsverträgen	5
C. Abgrenzungen	6
II. Rechtsgrundlagen des Staatsvertragsrechts	10
III. Verhältnis zwischen Staatsvertragsrecht und innerstaatlichem Recht	11
A. Innerstaatliche Geltung von Staatsverträgen	11
B. Innerstaatliche Anwendbarkeit von Staatsverträgen	12
C. Innerstaatlicher Rang von Staatsverträgen	13
§ 3 Vertragsschlusskompetenz im Bundesstaat	17
I. Kompetenzverteilung Bund - Kantone	17
II. Kompetenzverteilung Bundesrat - Bundesversammlung	18

§ 4	Vertragsschlussverfahren	19
	I. Verhandlung und Unterzeichnung	19
	II. Genehmigung	19
	A. Grundsatz: Genehmigung durch die Bundesversammlung.....	19
	B. Ausnahmen von der (vorgängigen) Genehmigungspflicht.....	20
	1. Kompetenzdelegation an den Bundesrat durch besonderes Bundesgesetz oder Staatsvertrag	20
	a. Delegation durch Bundesgesetz.....	20
	aa) Zulässigkeit bei referendumpflichtigen Verträgen.....	20
	bb) Anforderungen an die Delegationsnorm	22
	cc) Delegationspraxis	25
	b. Delegation durch Staatsvertrag.....	27
	aa) Zulässigkeit bei referendumpflichtigen Verträgen.....	27
	bb) Anforderungen an die Delegationsnorm	28
	cc) Delegationspraxis	29
	2. Selbständige Kompetenz des Bundesrats bei Verträgen mit beschränkter Tragweite.....	29
	a. Bisherige Regelung	29
	b. Gesetzesrevision von 2013	32
	3. Kompetenzdelegation an untergeordnete Verwaltungseinheiten.....	35
	C. Spezialfälle: Vorausgenehmigung und vorläufige Anwendung.....	36
	1. Vorausgenehmigung	36
	2. Vorläufige Anwendung	38
	III. Allenfalls: Durchführung eines Staatsvertragsreferendums	40
	IV. Weitere Verfahrensschritte	41
	A. Ratifikation	41
	B. Allenfalls: Umsetzung	41
	C. Publikation	42

§ 5	Vertragsänderung, -aufhebung und -ungültigkeit.....	43
	I. Vertragsänderung.....	43
	II. Vertragssuspendierung und -beendigung.....	44
	A. Begriffe.....	44
	B. Beendigungs- und Suspendierungsgründe.....	45
	C. Verfahren.....	46
	III. Vertragsungültigkeit und -anfechtbarkeit.....	47
2. Teil:	Das Staatsvertragsreferendum: Geltende Regelung	
	und Praxis.....	49
§ 6	Begriff, Arten, Funktion und Geschichte des	
	Staatsvertragsreferendums.....	49
	I. Begriff.....	49
	II. Arten und Funktion.....	50
	III. Geschichte.....	51
	A. Einführung des Staatsvertragsreferendums.....	51
	B. Revision 1977.....	52
	C. Revision 2003.....	53
	D. Seitherige Vorstösse.....	56
§ 7	Obligatorisches Staatsvertragsreferendum.....	58
	I. Beitritt zu Organisationen für kollektive Sicherheit.....	58
	II. Beitritt zu supranationalen Gemeinschaften.....	59
	III. Staatsverträge mit Verfassungsrang.....	61
§ 8	Fakultatives Staatsvertragsreferendum.....	65
	I. Unbefristete und unkündbare Verträge.....	65
	II. Beitritt zu einer internationalen Organisation.....	67
	III. Verträge, die wichtige rechtsetzende Bestimmungen	
	enthalten oder deren Umsetzung den Erlass von	
	Bundesgesetzen erfordert.....	70
	A. Verträge, die wichtige rechtsetzende	
	Bestimmungen enthalten.....	71
	1. Wichtige rechtsetzende Bestimmungen.....	71
	2. Ausübung politischer Rechte.....	73
	3. Einschränkung verfassungsmässiger	
	Rechte.....	74
	4. Rechte und Pflichten von Personen.....	75
	5. Kreis der Abgabepflichtigen,	
	Gegenstand und Bemessung von	
	Abgaben.....	75

	6. Aufgaben und Leistungen des Bundes	76
	7. Verpflichtungen der Kantone bei der Umsetzung und dem Vollzug des Bundesrechts.....	77
	8. Organisation und Verfahren der Bundesbehörden	77
	9. Neuartige Bestimmungen bei Standardabkommen	78
	10. Fälle aus der Praxis.....	82
	B. Verträge, deren Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen erfordert.....	84
§ 9	Legitimation von Vertragsänderungen, einseitigen Rechtsakten und Vertragspaketen	86
	I. Vertragsänderungen	86
	II. Vertragskündigung bzw. -suspendierung.....	90
	A. Kündigung	90
	B. Teilkündigung.....	95
	C. Suspendierung und Teilsuspendierung.....	95
	III. Andere einseitige Rechtsakte	96
	IV. Paketreferenden.....	99
	A. «Package Deals»	99
	B. Staatsvertrag und Umsetzungsgesetzgebung	101
3. Teil:	Das Staatsvertragsreferendum: Würdigung der geltenden Regelung und Praxis	105
§ 10	Parallelismus zwischen inner- und ausserstaatlicher demokratischer Legitimation	105
	I. Allgemeine Bemerkungen.....	105
	A. Drohpotenzial des Referendums	105
	B. Transparenz.....	106
	C. Mitgestaltung	107
	D. Revidierbarkeit.....	108
	E. Interessenlage.....	108
	F. Zeitrahmen	109
	G. Parallelismus, nicht Gleichheit	109
	II. Umsetzung des Parallelismus in Gesetz und Praxis.....	110
	A. Obligatorisches Referendum.....	110
	1. Parallelismus und verfassungsrechtliche Verankerung.....	111

	a.	Abstrakte vs. kasuistische Normierung.....	111
	b.	Verfassungsregelung betreffend Organisationen für kollektive Sicherheit.....	113
	2.	Parallelismus und Referendum sui generis.....	115
	a.	Pauschaler Ausnahmecharakter	115
	b.	Rechtssicherheit.....	116
	3.	Parallelismus und Referendumswürdigkeit.....	118
	B.	Fakultatives Referendum	121
	1.	Parallelismus und Referendum betreffend wichtige rechtsetzende Bestimmungen	122
	2.	Parallelismus und Standardabkommen.....	123
	C.	Parallelismus und die Aufhebung von Rechtsakten.....	126
	D.	Parallelismus und Kompetenzdelegation von Staatsvertragskompetenzen an den Bundesrat	133
	1.	Delegation durch Gesetz.....	134
	a.	Referendumspflichtige Staatsverträge	134
	b.	Genehmigungspflichtige Staatsverträge	138
	2.	Delegation durch Staatsvertrag.....	139
	a.	Referendumspflichtige Staatsverträge	139
	b.	Genehmigungspflichtige Staatsverträge	141
§ 11		Kündbarkeit und Befristung von Staatsverträgen.....	142
	I.	Unbefristete und faktisch unkündbare Verträge.....	142
	II.	Auf lange Zeit befristete Verträge.....	144
§ 12		Staatsvertragskompetenz des Bundesrats.....	146
	I.	Umstrittene Präzedenzfälle	146
	A.	Luftverkehrsabkommen mit Deutschland.....	146
	B.	UBS-Amtshilfeabkommen mit den USA.....	147
	II.	Die vorläufige Vertragsanwendung	150

A.	Die vorläufige Vertragsanwendung: ein Ausnahmeinstrument	150
B.	Kernkompetenz zur vorläufigen Vertragsanwendung.....	152
1.	Ursprüngliche Verfassungskompetenz der Bundesversammlung	152
2.	Kompetenzdelegation an den Bundesrat.....	155
3.	Stellungnahme der Kommissionen	159
4.	Veto der Kommissionen.....	159
C.	Gesetzliche Voraussetzungen der vorläufigen Vertragsanwendung	162
1.	Allgemeingesetzliche Voraussetzungen.....	162
a.	Kriterium der Dringlichkeit	162
b.	Kriterium der Wahrung wichtiger Interessen der Schweiz	165
2.	Spezialgesetzliche Voraussetzungen	168
3.	Wesentliche Faktoren hinsichtlich der Zulässigkeit der vorläufigen Anwendung.....	169
a.	Eingriffsintensität	169
b.	Irreversibilität	171
c.	Rechtliche Vorgaben.....	173
d.	Ausnahmecharakter	173
D.	Publikation der vorläufigen Anwendung	174
III.	Selbständige Vertragsschlusskompetenz des Bundesrats	175
A.	Tragweite eines Vertrags	175
1.	Fall UBS	175
a.	Ausschluss der parlamentarischen Genehmigung	175
b.	Ausschluss des Referendums.....	176
2.	Gesetzliche Kriterien	180
B.	Vorausgenehmigung.....	182
C.	Berichterstattung über Tätigkeit der Gemischten Ausschüsse	185
§ 13	Weitere ausenpolitische Beschlüsse	187
I.	Einseitige Rechtsakte	187
II.	Unverbindliche Vereinbarungen bzw. Erklärungen.....	191
III.	Vertragspakete	195

	IV. Auslegungsänderungen und Sekundärrecht	199
	V. Aussenpolitische Finanzbeschlüsse	201
§ 14	Weitere Fragen	208
	I. Bereits im Landesrecht enthaltene Normen	208
	II. Partizipationsrecht der Kantone	210
§ 15	Gesamtwürdigung	214
	I. Normierung und Auslegungspraxis	214
	II. Demokratische Defizite.....	217
	III. Vorschlag zur Neuregelung des Staatsvertragsreferendums	219
4. Teil:	Schlussbetrachtung	223
§ 16	Das Staatsvertragsreferendum: ein Volksrecht mit Nebenwirkungen.....	223
	I. Bremswirkung.....	223
	II. Drohinstrument von Interessengruppen	225
	III. Provokateur politischer «Scherbenhaufen».....	227
	IV. Gegengewicht zum Exekutivstaat	228
	V. Indikator für internationale Vertrauenswürdigkeit.....	229
	VI. Einflussfaktor für staatliche Effizienz.....	232
	VII. Fazit.....	234
§ 17	Ausblick.....	235