

Entwurf zu einem Bundesgesetz
über die von der Schweiz als Gaststaat gewährten
Vorrechte, Immunitäten und Erleichterungen
sowie finanziellen Beträge
(Gaststaatgesetz, GStG)

Erläuternder Bericht

11. Januar 2006

Herausgegeben vom Eidg. Departement für auswärtige Angelegenheiten

© by Eidg. Departement für auswärtige Angelegenheiten, 3003 Bern

1 Allgemeiner Teil

1.1 Einleitung

Der Bundesrat beantragt die Zustimmung zu einem neuen Bundesgesetz, das die Gewährung von Vorrechten, Immunitäten und Erleichterungen sowie von finanziellen Beiträgen und die Umsetzung weiterer Unterstützungsmassnahmen im Bereich der Gaststaatspolitik regelt, die einen integrierten Bestandteil der auswärtigen Angelegenheiten des Bundes darstellt. Dabei geht es darum, dem Bundesrat ein Instrument in die Hand zu geben, das ihm ermöglicht, eine kohärente Gaststaatspolitik zu verfolgen und gleichzeitig den völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz und der Entwicklung der internationalen bilateralen und multilateralen Beziehungen Genüge zu tun.

Die Diplomatie hat seit jeher existiert. Damalige Völker sandten einander zur Regelung bilateraler Fragen Abgesandte, die Vorfahren der heutigen Diplomaten. Am Anfang handelte es sich um Sondergesandte, wenn es eine spezifische Frage zu regeln galt; nach und nach wurde es jedoch notwendig, ständige diplomatische Missionen zu errichten, um sich gegenseitig über die politische und wirtschaftliche Lage der Staaten auf dem Laufenden zu halten. Die Aufnahme temporärer oder ständiger diplomatischer Beziehungen erforderte die Einführung besonderer Regeln. Im Wesentlichen ging es darum, dem diplomatischen Vertreter einen Status zuzuerkennen, der die Achtung zum Ausdruck bringt, die dem von ihm vertretenen Herrscher zusteht, und die zur unabhängigen Ausübung seiner offiziellen Aufgaben notwendigen Bedingungen sicherstellt. Die ersten Bestimmungen über die den diplomatischen Vertretern gewährten Vorrechte, Immunitäten und Erleichterungen beruhen daher auf dem Gewohnheitsrecht, d.h. auf einer allgemeinen Praxis, die von den Betroffenen als verbindlich anerkannt wird. Die bilateralen und multilateralen Verträge kodifizierten später das Gewohnheitsrecht und sahen neue Regeln vor, die sich mit der Zeit als notwendig erwiesen. So verabschiedeten die Staaten namentlich das Wiener Übereinkommen vom 18. April 1961 über diplomatische Beziehungen¹ und das Wiener Übereinkommen vom 24. April 1961 über konsularische Beziehungen². Die Schweiz ist beiden Übereinkommen beigetreten, die nun die rechtliche Stellung der ausländischen diplomatischen und konsularischen Vertreter in der Schweiz regeln.

Mit der Entwicklung der internationalen Beziehungen entstand neben der bilateralen die multilaterale Diplomatie. Die internationalen Organisationen gewannen immer mehr an Bedeutung und wurden zu einem wesentlichen Instrument bei der Regelung der politischen und technischen Fragen, die die internationale Gemeinschaft beschäftigen. In der Tat verfügen die Staaten nicht mehr über die Mittel, um Angelegenheiten mit grenzüberschreitenden Auswirkungen alleine zu regeln. Wie auch bei den bilateralen Beziehungen stellte es sich sehr rasch als unabdingbar heraus, für internationale Organisationen, ihre Beamten und die Vertreter ihrer Mitgliedstaaten eine Vorzugsstellung vorzusehen, die einerseits ihre volle Unabhängigkeit gegenüber dem Staat gewährleistet, auf dessen Hoheitsgebiet sie sich zur Ausübung ihrer Funktionen aufhalten, und die andererseits dafür sorgt, dass der Gaststaat aus der Anwesenheit einer von sämtlichen Mitgliedstaaten finanzierten Organisation auf

¹ SR 0.191.01

² SR 0.191.02

seinem Hoheitsgebiet keine besonderen Vorteile zieht. Diese Grundsätze werden von der gesamten internationalen Gemeinschaft anerkannt.

Die traditionelle Gaststaatspolitik der Schweiz betreffend die internationalen Organisationen geht auf das 19. Jahrhundert zurück. Die Präsenz dieser Organisationen in der Schweiz hat zur Ausstrahlung unseres Landes in der Welt beigetragen und es der Schweiz gestattet, einen bedeutsamen Beitrag an die Entwicklung des Völkerrechts und seiner Umsetzung zu leisten. Die Präsenz internationaler Organisationen bietet darüber hinaus eine wertvolle Plattform für die Aussenpolitik unseres Landes.

Die Mehrheit der in der Schweiz ansässigen internationalen Organisationen befindet sich in Genf, doch gewähren auch andere Kantone internationalen Organisationen oder Konferenzen Gastrecht. Das so genannte "internationale Genf" [dazu zählen die rund 35'000 Personen - internationale Beamte, Mitglieder der ständigen Missionen und deren Familienangehörige, die für internationale Organisationen und Verhandlungen in Genf tätig sind, sowie die übrigen internationalen Organisationen in den Kantonen Waadt, Bern und Basel] ist nicht nur ein wichtiger Bestandteil des kantonalen Wirtschaftslebens, sondern leistet auch einen bedeutenden Beitrag an den Bund (s. Ziff. 3.1). Das internationale Genf ist ein traditionelles und charakteristisches Element unseres Landes, das im Ausland und von den Tausenden von Vertretern auf Mission in der Schweiz auch als solches anerkannt wird: eine Quelle verschiedenster Ideen, ein Trumpf für unsere Aussenpolitik, ein Teil unseres Erbes und ein Bestandteil der Zukunft unseres Landes.

Bis in die frühen Neunzigerjahre hinein war die Stellung Genfs und der Schweiz im Bereich der multilateralen Diplomatie aus geschichtlichen und politischen Gründen praktisch unangefochten. Das Ende der Rivalität zwischen Ost und West brachte auch einen tief greifenden Wandel auf dem Gebiet der internationalen Organisationen mit sich, der mit einer zunehmenden Deregulierung in sämtlichen Bereichen einherging. Zu dieser Zeit stiegen denn auch andere Städte – angeführt von Bonn, Den Haag und Montreal – aktiv in den Wettbewerb um die internationalen Organisationen ein.

Parallel dazu begann sich die Struktur der multilateralen Beziehungen zu verändern. Ursprünglich setzten sich die internationalen Akteure hauptsächlich aus Staaten und zwischenstaatlichen Organisationen, alles Völkerrechtssubjekte, zusammen, die gelegentlich diplomatische Konferenzen abhielten. Die Staaten und die zwischenstaatlichen Organisationen müssen indes ihr Handeln den neuen Formen der Partnerschaft zwischen dem öffentlichen und privaten Sektor bei der multilateralen Zusammenarbeit anpassen. Die Staaten haben die Zivilgesellschaft bei der Ausarbeitung ihrer Verhandlungsmandate zuerst konsultiert; später wurden gewisse Staaten an den grossen internationalen Konferenzen von Vertretern der Zivilgesellschaft und Nichtregierungsorganisationen begleitet. Letztere wurden immer häufiger auch von internationalen Organisationen regelmässig konsultiert oder sogar zur Teilnahme an internationalen Konferenzen oder zu internationalen Gremien zugelassen. Überdies werden die Finanzierungsmodalitäten der internationalen Gremien zurzeit grundlegend geändert, wobei von einer rein staatlichen Finanzierung zu einer Aufteilung der Kosten für die Finanzierung der Programme und deren Umsetzung übergegangen wird. Auf diese Weise erhalten die Staaten und die zwischenstaatlichen Organisationen von der Zivilgesellschaft und den privaten Kreisen nicht nur geistige, sondern auch finanzielle Unterstützung.

Die Schweiz ist nicht der einzige Staat, der bereit ist, den auf seinem Hoheitsgebiet niedergelassenen Organisationen Vorrechte und Immunitäten einzuräumen. Alle Gaststaaten handeln mit den internationalen Organisationen Sitzabkommen aus, die die rechtliche Stellung der Organisation, der für sie in offizieller Eigenschaft tätigen Personen und ihrer Begleitpersonen – auch in steuerlicher Hinsicht – regeln. Alle Staaten sehen für die internationalen Konferenzen, denen sie Gastrecht gewähren, ein System von Vorrechten, Immunitäten und Erleichterungen vor. Alle Staaten sind bereit, für die Ehre, eine Organisation aufnehmen zu können, einen finanziellen Beitrag an ihre Sitznahme und ihren Verbleib auf ihrem Hoheitsgebiet zu leisten, und zwar insbesondere durch Erleichterungen im Bereich von Immobilien.

1.2 **Geschichtlicher Überblick**

Bei der Gewährung von Vorrechten, Immunitäten und Erleichterungen stützt sich der Bundesrat auf verschiedene Instrumente, und zwar in erster Linie auf internationale Übereinkommen und Staatsverträge wie das Wiener Übereinkommen vom 18. April 1961 über diplomatische Beziehungen³, das Wiener Übereinkommen vom 24. April 1961 über konsularische Beziehungen⁴ und das Übereinkommen vom 8. Dezember 1969 über Sondermissionen⁵. Zu erwähnen sind auch die zahlreichen multilateralen Protokolle, die oftmals zusammen mit dem Übereinkommen zur Schaffung einer internationalen Organisation verabschiedet werden und die Mitgliedstaaten verpflichten, der Organisation und allen für sie in offizieller Eigenschaft tätigen Personen die üblichen Vorrechte und Immunitäten zu gewähren. Ausserdem hat der Bundesrat – genau wie andere Gaststaaten auch – mit den in der Schweiz ansässigen internationalen Organisationen zahlreiche Fiskalabkommen abgeschlossen. Mit einigen quasizwischenstaatlichen Organisationen hat er auch Steuerabkommen abgeschlossen. Dabei stützte er sich auf den Bundesbeschluss vom 30. September 1955 betreffend Vereinbarungen mit internationalen Organisationen über ihr rechtliches Statut in der Schweiz⁶.

Der harte Wettbewerb zwischen den Gaststaaten internationaler Organisationen und Konferenzen sowie die Entwicklung hinsichtlich der Strukturen der multilateralen Beziehungen bewogen den Bundesrat, verschiedenen internationalen Akteuren Vorrechte, Immunitäten und Erleichterungen einzuräumen. Er stiess jedoch sehr schnell an die Grenzen seiner Befugnisse. Nach und nach wurde offensichtlich, dass eine formelle Gesetzesgrundlage erforderlich ist, auf die der Bundesrat seine Praxis in diesem Bereich abstützen kann und seine Gaststaatspolitik und die Tradition der Schweiz als Gaststaat internationaler Organisationen weiterführen kann.

In finanzieller Hinsicht stützt sich der Bundesrat auf seine aussenpolitische Kompetenz zur Gewährung von Finanzhilfen auf dem Gebiet der Gaststaatspolitik im Rahmen der von den eidgenössischen Räten gesprochenen Kredite. Das vom Parlament verabschiedete Bundesgesetz vom 23. Juni 2000 über die Finanzhilfe an die Immobilienstiftung für die internationalen Organisationen (FIPOI) in Genf⁷ (nachstehend: "FIPOI-Gesetz") hat die in Bezug auf die Gesetzesgrundlage festgestellten Lücken

³ SR 0.191.01

⁴ SR 0.191.02

⁵ SR 0.191.2

⁶ SR 192.12

⁷ SR 617.0

mit internationalen Organisationen über ihr rechtliches Statut in der Schweiz⁸ (nachstehend: "Bundesbeschluss von 1955"). Angesichts der Entwicklung der letzten Jahrzehnte und der Zunahme der verschiedenen internationalen Akteure haben sich diese Grundlagen zunehmend als ungenügend erwiesen. Ausserdem ist es sinnvoll, die verschiedenen bestehenden Texte und die einschlägigen Entscheide des Bundesrats in einer einzigen Gesetzesgrundlage zusammenzufassen. Deshalb braucht es ein Bundesgesetz, das Gegenstand des vorliegenden Berichts ist.

Das Gesetz regelt daher die Gewährung von Vorrechten, Immunitäten und Erleichterungen sowie finanzieller Beiträge und die Durchführung weiterer Unterstützungsmassnahmen im Bereich der Gaststaatspolitik. Artikel 1 Absatz 2 behält die Vorrechte, Immunitäten und Erleichterungen sowie die finanziellen Beiträge vor, die sich aus dem Völkerrecht oder aus anderen Bundesgesetzen ableiten.

Das neue Gesetz soll dem Bundesrat die Mittel zu einer kohärenten, transparenten und berechenbaren Gaststaatspolitik in die Hand geben, die auf die Erhaltung des "internationalen Genf" –wie bereits erwähnt, wird dieser Begriff im weiteren Sinn verstanden und umfasst nicht nur die Genferseeregion, sondern auch Bern (UPU und OTIF) und Basel (BIZ)–, sowie auf eine harmonische Entwicklung der Rolle der Schweiz als Gaststaat ausgerichtet ist. Ausserdem sind die Verpflichtungen zu berücksichtigen, die die Schweiz mit ihrem Beitritt zu internationalen Übereinkommen eingegangen ist. Darunter fallen z.B. das Wiener Übereinkommen vom 18. April 1961 über diplomatische Beziehungen⁹, das Wiener Übereinkommen vom 24. April 1963 über konsularische Beziehungen¹⁰, das Übereinkommen vom 8. Dezember 1969 über Sondermissionen¹¹ und auch die Sitzabkommen, welche die Schweiz mit den auf ihrem Hoheitsgebiet niedergelassenen internationalen Organisationen abgeschlossen hat. Im Übrigen sehen Staatsverträge zur Errichtung internationaler Organisationen oder andere multilaterale Staatsverträge oftmals Vorrechte, Immunitäten und Erleichterungen vor, welche die Vertragsstaaten den durch diese internationalen Verträge geschaffenen Organen, deren Mitarbeitern, den Vertretern der Vertragsparteien und sämtlichen in offizieller Eigenschaft tätigen Personen einzuräumen haben. Die Schweiz ist durch den Beitritt zu diesen internationalen Verträgen zur Gewährung solcher Vorrechte, Immunitäten und Erleichterungen verpflichtet. Auch können die Staatsverträge, denen die Schweiz beigetreten ist, finanzielle Verpflichtungen vorsehen, insbesondere die ordentlichen Beiträge, die die Schweiz in ihrer Eigenschaft als Mitglied der Organisation schuldet.

So stellte der Bundesrat bereits in seiner Botschaft vom 28. Juli 1955, mit der den eidgenössischen Räten den Bundesbeschluss von 1955 unterbreitete, Folgendes fest¹²: *"Die auf einem zwischenstaatlichen Vertrag beruhende internationale Organisation geniesst gemäss Völkerrecht in dem Staate, in dem sie ihren Sitz hat, gewisse Vorrechte. Es ist üblich, dass sie mit diesem Staate ein Abkommen trifft, das diese Vorrechte genau umschreibt. Eine solche Organisation, deren Mitglieder Staaten sind, kann in der Tat nicht allen Bestimmungen des nationalen Rechtes des Landes, in dem sie ihren Haupt- oder Zweigsitz hat, unterstellt werden, da dieser Staat gegebenenfalls in der Lage wäre, direkt oder indirekt auf die Tätigkeit der Organi-*

⁸ SR 192.12

⁹ SR 0.191.01

¹⁰ SR 0.191.02

¹¹ SR 0.191.2

¹² BBl 1955 II 377ff.

sation einzuwirken. Wird einem Staate die Ehre zuteil, auf seinem Gebiet eine internationale Organisation aufzunehmen, so fällt ihm auch die im Völkerrecht begründete Pflicht zu, diese internationale Organisation in die Lage zu versetzen, ihre Tätigkeit in voller Unabhängigkeit auszuüben."

Im Laufe der Jahrzehnte hat die internationale Gemeinschaft eine konstante Praxis entwickelt, die darauf abzielt, den auf ihrem Hoheitsgebiet ansässigen zwischenstaatlichen Organisationen und anderen internationalen Strukturen Vorrechte, Immunitäten und Erleichterungen zuzugestehen, die es ihnen erlauben sollen, das ihr internationales Mandat auszuüben, ohne dass der Gaststaat auf irgendeine Art und Weise Einfluss nehmen kann.

2.3 Kapitel 2: Vorrechte, Immunitäten und Erleichterungen

2.3.1 Begünstigte

Artikel 2 legt die Begünstigten von Vorrechten, Immunitäten und Erleichterungen fest. Dabei handelt es sich um institutionelle Begünstigte, die in Absatz 1 abschliessend aufgezählt werden. Die internationalen Nichtregierungsorganisationen, wie insbesondere die internationalen sportlichen Verbände, sind keine Begünstigten im Sinne dieses Artikels.

Die internationale Praxis und die einschlägigen völkerrechtlichen Übereinkommen sehen stets Vorrechte, Immunitäten und Erleichterungen vor, wobei diese nicht nur dem Organ selbst, sondern auch sämtlichen Personen gewährt werden, die in irgendeiner Eigenschaft vorübergehend oder ständig in offizieller Eigenschaft für das Organ tätig sind, sowie auch ihren Begleitpersonen. Der Zweck dieser Vorrechte und Immunitäten besteht nicht darin, Einzelpersonen Vorteile zu verschaffen, sondern sicherzustellen, dass diese Personen ihre offiziellen Funktionen effizient ausführen können. So kommen die in Artikel 2 Absatz 2 erwähnten Personen nicht ihres eigenen Interesses wegen in den Genuss von Vorrechten, Immunitäten und Erleichterungen, sondern im Interesse des betreffenden internationalen Organs, und sie können lediglich in den Genuss einer Vorzugsstellung kommen, wenn das Organ selbst die vom Gaststaatgesetz festgelegten Bedingungen erfüllt. Dieser Grundsatz ist übrigens in der Präambel des Wiener Übereinkommens vom 18. April 1961 über diplomatische Beziehungen ausdrücklich verankert¹³.

Die in offizieller Eigenschaft tätigen Personen können nicht abschliessend aufgezählt werden, da ihre Definition von der Gründungsurkunde des betreffenden Organs, vom Typ des betreffenden Organs sowie von der internationalen Praxis abhängt, wobei die Kategorien von einer zwischenstaatlichen Organisation zur anderen und von einem internationalen Gerichtshof zum anderen nicht einheitlich sind. Als Beispiel können hier die Delegierten, Mitarbeiter, Experten, Richter, Ankläger, Gerichtsschreiber und Kanzleibeamten eines internationalen Gerichtshofs oder eines Schiedsgerichts, die Verfahrensparteien, die vor einem solchen Gericht erscheinen, sowie deren Anwälte, Experten und Zeugen angeführt werden. Die internationale Praxis differenziert die Stellung einer Person überdies gemäss der Position, welche diese beim institutionellen Begünstigten bekleidet. So geniesst ein Beamter einer

¹³ SR 0.191.01

zwischenstaatlichen Organisation, der sich mit administrativen Aufgaben befasst, weniger weitreichende Vorrechte und Immunitäten als der Generalsekretär der Organisation.

2.3.1.1 Zwischenstaatliche Organisationen (Art. 2 Abs. 1 Bst. a)

Hier handelt es sich um zwischenstaatliche Organisationen im klassischen Sinn des Wortes wie z.B. die Organisation der Vereinten Nationen, die Sonderorganisationen der Vereinten Nationen, die Europäische Freihandelsassoziation (EFTA) oder die Welthandelsorganisation (WTO). Eine zwischenstaatliche Organisation ist eine durch einen Vertrag zwischen Staaten – oder zwischen Staaten und zwischenstaatlichen Organisationen – gegründete Organisation, die kraft dieses Vertrags internationale Rechtspersönlichkeit besitzt und deren Mitgliedschaft auf Staaten oder zwischenstaatliche Organisationen – d.h. auf Völkerrechtssubjekte – beschränkt ist. Die Mitglieder streben ein gemeinsames, im Allgemeinen langfristiges Ziel an. Die Organe der zwischenstaatlichen Organisation sind unabhängig von deren Mitgliedern und können eine andere Meinung als die Mitgliedstaaten vertreten. Die zwischenstaatliche Organisation nimmt ausserdem staatliche Aufgaben wahr und wird hauptsächlich durch die Beiträge ihrer Mitglieder finanziert (Staaten und zwischenstaatliche Organisationen).

Auf der Grundlage des Bundesbeschlusses von 1955 hat der Bundesrat Sitzabkommen abgeschlossen, welche die rechtliche Stellung der zwischenstaatlichen Organisationen regeln, die ihren Haupt- oder Zweitsitz in unserem Land haben (Anhang 2).

2.3.1.2 Internationale Institutionen (Art. 2 Abs. 1 Bst. b)

Die internationale Institution ist der zwischenstaatlichen Organisation sehr ähnlich, erfüllt aber nicht alle ihrer Kriterien, die durch die internationale Praxis und Lehre festgelegt wurden. Aus diesem Grunde verwendet die Lehre für diese Art von Gremium meist den Begriff der internationalen Organisation. Aus Gründen der Rechtsklarheit braucht es jedoch eine eigene Bezeichnung für diese Kategorie internationaler Akteure, da der Begriff der internationalen Organisation auch für zwischenstaatliche Organisationen oder sogar für internationale Nichtregierungsorganisation verwendet wird.

Eine internationale Organisation verfügt stets über internationale Rechtspersönlichkeit, die ihr durch den sie begründenden Staatsvertrag verliehen wird. Bei der internationalen Institution ist dies nicht der Fall; trotzdem nimmt sie in den internationalen Beziehungen eine besondere Stellung ein. Beispiele für solche Institutionen sind die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE), das Internationale Komitee vom Roten Kreuz (IKRK), die Internationale Föderation der Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften (IFRC) oder auch der Globale Fonds zur Bekämpfung von Aids, Tuberkulose und Malaria (GFATM). Der Bundesrat hat gestützt auf den Bundesbeschluss von 1955 mit den drei letztgenannten internationalen Institutionen ein Sitzabkommen abgeschlossen: am 19. März 1993 mit dem IKRK¹⁴, am 29. November 1996 mit der IFRC¹⁵ und am 13. Dezember 2004 mit

¹⁴ SR 0.192.122.50

¹⁵ SR 0.192.122.51

dem GFATM¹⁶. Als die Aussenpolitischen Kommissionen des National- und Ständerates eingeladen wurden, sich zum Grundsatz eines Sitzabkommens mit dem IKRK zu äussern, hatten sie nichts dagegen einzuwenden, dass der Bundesrat dieses Abkommen auf der genannten Grundlage in eigener Kompetenz unterzeichnete.

Internationale Institutionen bilden einen wichtigen Bestandteil der internationalen Beziehungen. Wenn ihre Mitglieder anlässlich der Gründung keine echte zwischenstaatliche Organisation errichten, so oftmals aus politischen Gründen, die dann aufgrund der Entwicklung der Tätigkeit der Institution im Laufe der Jahre an Bedeutung verlieren. Oft kommt dann der Zeitpunkt, wo sich die Mitglieder der Institution vor die Notwendigkeit gestellt sehen, der Institution eine andere Stellung innerhalb der internationalen Gemeinschaft zu verleihen, die es rechtfertigt, ihr Vorrechte, Immunitäten und Erleichterungen zu gewähren, die sie bei ihrer Gründung nicht für notwendig erachteten. Sie sind jedoch nicht in der Lage die internationale Institution formell in eine zwischenstaatliche Organisation umzuwandeln, und zwar meist aus politischen Gründen und aus Angst, das innerhalb der Institution erreichte Gleichgewicht zu gefährden. Zurzeit befindet sich die OSZE in dieser Situation: Ihre Mitglieder suchen nach einem Weg, um die Organisation mit den Vorrechten, Immunitäten und Erleichterungen auszustatten, die für ihre Arbeit nötig sind, sehen sich indes mit den rechtlichen Schwierigkeiten eines solchen Unterfangens konfrontiert. Mit dem Gaststaatgesetz will die Schweiz sich die Mittel geben, um auf Erwartungen dieser Art zu reagieren, und zwar sowohl im Interesse der betreffenden Institutionen als auch im Interesse der Schweiz als Gaststaat.

2.3.1.3 Quasizwischenstaatliche Organisationen (Art. 2 Abs. 1 Bst. c)

Eine quasizwischenstaatliche Organisation wird nach dem innerstaatlichen Recht, in der Schweiz insbesondere gemäss den Bestimmungen über den Verein gegründet - oder seltener als Stiftung - und ist zwischen der zwischenstaatlichen Organisation oder der internationalen Institution und der klassischen Nichtregierungsorganisation (NGO) anzusiedeln. Von der NGO unterscheidet sie sich vor allem durch die Tatsache, dass ihre Mitglieder mehrheitlich Staaten oder Einrichtungen des öffentlichen Rechts sind und dass sie vorwiegend mit öffentlichen Mitteln finanziert wird. Diese Art von Organisation ist ursprünglich häufig das Ergebnis privater Initiativen, die indes von besonderem Interesse waren, so dass Staaten Vollmitglieder wurden. Während die zwischenstaatliche Organisation lediglich Staaten oder andere zwischenstaatliche Organisationen als Mitglieder aufnehmen kann, erlaubt die quasizwischenstaatliche Organisation den Staaten eine gleichberechtigte Zusammenarbeit mit nichtstaatlichen Mitgliedern. Nichtsdestoweniger rechtfertigt der überwiegend zwischenstaatliche Charakter dieser Art von Organisation die Gewährung einer besonderen Stellung in der Schweiz, damit sie ihre Aufgaben wie die zwischenstaatliche Organisation oder die internationale Institution völlig unabhängig erfüllen kann, ohne dass der Schweiz als Gaststaat aus der Anwesenheit der Organisation auf ihrem Hoheitsgebiet finanzielle Vorteile erwachsen.

Der Begriff der quasizwischenstaatlichen Organisation wurde vom Bundesgericht in einem Entscheid vom 4. Oktober 1978¹⁷ aufgenommen. Dabei handelte es sich um eine Beschwerde gegen die Genehmigung eines Abkommens zwischen dem Bundes-

¹⁶ SR 0.192.122.818.11

¹⁷ Siehe BGE 104 Ia 350.

rat und der IATA (Internationaler Luftverkehrsverband) durch den Genfer Staatsrat. In diesem Entscheid präzierte das Bundesgericht: *"In dieser Hinsicht kann betont werden, dass die IATA nach Ansicht einiger Autoren als 'quasizwischenstaatliche' Organisation anzusehen sei [...]. Anscheinend hat der Bundesrat in diesem Sinne auch mit der Interparlamentarischen Union, einer 'halböffentlichen' Organisation mit Sitz in Genf, die jedoch nicht durch ein zwischenstaatliches Übereinkommen gegründet wurde, ein Abkommen zur Regelung der rechtlichen Stellung dieser Organisation in der Schweiz abgeschlossen, das für die Beamten der Union nicht nur eine Steuerbefreiung, sondern in einem begrenzten Ausmass auch Immunität von der Gerichtsbarkeit und andere normalerweise Diplomaten gewährten Vorrechte vorsehen (AS 1971, 1602). Nach Auffassung des Bundesrats wies diese Institution einen überwiegend zwischenstaatlichen Charakter auf [...]. Der [Genfer] Staatsrat handelte deshalb nicht willkürlich, wenn er die IATA als öffentliche internationale Organisation gemäss Art. 7 LCP betrachtete. Es stand ihm somit zu, die durch den Bundesbeschluss [vom 30. September 1955 betreffend Vereinbarungen mit internationalen Organisationen über ihr rechtliches Statut in der Schweiz] verlangte Genehmigung zu erteilen".*

Gestützt auf den Bundesbeschluss von 1955 schloss der Bundesrat Abkommen mit dem Internationalen Luftverkehrsverband (IATA, Abkommen vom 20. Dezember 1976¹⁸), der Internationalen Union zur Erhaltung der Natur und der natürlichen Lebensräume (UICN, Abkommen vom 17. Dezember 1986¹⁹), der Société internationale de télécommunications aéronautiques (SITA, Abkommen vom 4. Juni 1992²⁰), dem Internationalen Flughafennrat (ACI, Abkommen vom 30. Januar 1997²¹) und der Anti-Doping-Weltagentur (WADA, Abkommen vom 5. März 2001²²) ab. Die mit solchen Organisationen abgeschlossenen Abkommen haben indes einen begrenzten Geltungsbereich, da es sich im Gegensatz zu Abkommen mit zwischenstaatlichen Organisationen und internationalen Institutionen um Fiskalabkommen handelt, die lediglich den Steuerstatus der betreffenden Organisation und ihrer ausländischen Mitarbeiter in der Schweiz regeln.

2.3.1.4 Diplomatische Missionen, konsularische Posten, ständige Missionen und Sondermissionen (Art. 2 Abs. 1 Bst. d bis g)

Die diplomatische Mission ist die offizielle Aussenstelle eines Staates bei einem anderen Staat (bzw. der Schweiz), deren Aufgabe im Wesentlichen darin besteht, den Entsendestaat im Empfangsstaat (Gaststaat) zu vertreten. Dabei handelt es sich in der Regel um Botschaften, die im Falle der bei der Schweiz akkreditierten Vertretungen entweder in Bern oder in einer ausländischen Hauptstadt angesiedelt sind. Ihre Aufgaben und ihre völkerrechtliche Stellung sind im Wiener Übereinkommen vom 18. April 1961 über diplomatische Beziehungen umschrieben²³. Dieses Übereinkommen, welches Gewohnheitsrecht kodifiziert, legt die Rechte und Pflichten des Entsendestaates und des Empfangsstaates fest, was jedoch nicht ausschliesst, dass ein Staat weitere Vorrechte, Immunitäten und Erleichterungen gemäss interna-

18 SR 0.192.122.748

19 SR 0.192.122.451

20 SR 0.192.122.784

21 SR 0.192.122.749

22 SR 0.192.120.240

23 SR 0.191.01

tionalen Gepflogenheiten vorsehen kann. Das Übereinkommen definiert die Aufgaben einer diplomatischen Mission, die verschiedenen Mitgliederkategorien und die Modalitäten ihrer Ernennung. Es umfasst namentlich das Recht der Mission, Flagge und Hoheitszeichen zu führen, die Unverletzlichkeit der Räumlichkeiten der Mission, der Privatwohnung ihrer Mitglieder und der Archive und Schriftstücke sowie die der Mission und ihren Mitarbeitern gewährten Steuer- und Zollbefreiungen. Diplomatische Vertreter geniessen absolute Immunität von der Gerichtsbarkeit (unter Vorbehalt einiger Ausnahmen in Zivil- und Verwaltungssachen), während Mitglieder des Verwaltungs- und technischen Personals eine beschränkter Immunität von der Gerichtsbarkeit haben. Das Übereinkommen definiert die Stellung der Familienmitglieder und regelt die Aufhebung der Immunitäten.

Der Ausdruck "konsularischer Posten" bezeichnet gemäss dem Wiener Übereinkommen vom 24. April 1963 über konsularische Beziehungen²⁴ jedes Generalkonsulat, Konsulat, Vizekonsulat und jede Konsularagentur. Auch hier geht es darum, dass ein Staat seine Interessen in einem anderen Staat auf rein bilateraler Ebene vertritt. Zusammenfassend hat die diplomatische Mission eher politische Funktionen, während sich der konsularische Posten mit kommerziellen, wirtschaftlichen, kulturellen und wissenschaftlichen Fragen beschäftigt. Das Wiener Übereinkommen über konsularische Beziehungen kodifiziert das einschlägige Gewohnheitsrecht und umschreibt die Mindestregeln für die Eröffnung eines Konsulats, die Ausübung konsularischer Funktionen und den Status der Konsularbeamten und anderen Mitglieder der konsularischen Vertretung. Es sieht weniger ausgedehnte Vorrechte und Immunitäten vor als jene, die der diplomatischen Mission und ihren Mitarbeitern gemäss Wiener Übereinkommen über diplomatische Beziehungen zugestanden werden.

Eine ständige Mission ist die Vertretung eines Staates bei einer zwischenstaatlichen Organisation. Sie lässt sich deshalb nieder, wo die internationalen Organisationen ansässig sind – in der Schweiz also in Genf, wo die Mehrheit der in unserem Land tätigen internationalen Organisationen ihren Sitz hat. Das Völkerrecht enthielt ursprünglich keine Verpflichtung, diesen Vertretungen Vorrechte und Immunitäten zu gewähren, doch wurde es sich innerhalb der internationalen Gemeinschaft sehr rasch klar, dass den ständigen Missionen und ihren Mitgliedern eine Vorzugsstellung eingeräumt werden musste, um die Erfüllung anderer im Sitzabkommen vorgesehener Pflichten des Gaststaates sicherzustellen – namentlich der Pflicht, der internationalen Organisation volle Unabhängigkeit und den Mitgliedstaaten der Organisation die Möglichkeit zu garantieren, aktiv bei den Arbeiten der Organisation mitzuwirken. Deshalb beschloss der Bundesrat am 31. Mai 1948 und am 20. Mai 1958, den ständigen Missionen der Staaten bei internationalen Organisationen dieselben Vorrechte, Immunitäten und Erleichterungen zu gewähren wie den diplomatischen Missionen in Bern. Das Wiener Übereinkommen vom 18. April 1961 über diplomatische Beziehungen ist daher sinngemäss auf die ständigen Missionen anwendbar, seitdem es für die Schweiz am 24. April 1964 in Kraft trat. Es handelt sich hier nicht um eine besondere Praxis der Schweiz. Die anderen Gaststaaten internationaler Organisationen gewähren den ständigen Missionen bei den auf ihrem Hoheitsgebiet ansässigen internationalen Organisationen ebenfalls eine Vorzugsstellung, und zwar – wie die Schweiz – meist durch die Anwendung des Wiener Über-

²⁴ SR 0.191.02

einkommens über diplomatische Beziehungen oder durch entsprechende Bestimmungen des Landesrechts.

Gemäss geltender Praxis umfasst der Begriff der ständigen Mission:

- die ständigen Missionen bei den Vereinten Nationen und anderen internationalen Organisationen,
- die ständigen Missionen bei der Welthandelsorganisation,
- die ständigen Vertretungen bei der Abrüstungskonferenz,
- die ständigen Delegationen von internationalen Organisationen bei den internationalen Organisationen,
- die Beobachtungsbüros und ihnen Gleichgestellte.

Die Sondermission ist ebenfalls durch ein internationales Übereinkommen geregelt, nämlich durch das Übereinkommen vom 8. Dezember 1969 über Sondermissionen²⁵. Es handelt sich dabei um eine einen Staat vertretende zeitweilige Mission, die von einem Staat in einen anderen Staat entsandt wird, um über besondere Fragen zu diskutieren. Das Übereinkommen über Sondermissionen sieht Vorrechte, Immunitäten und Erleichterungen vor, die den im Wiener Übereinkommen über diplomatische Beziehungen vorgesehenen Erleichterungen entsprechen, jedoch der Tatsache angepasst sind, dass es sich hier um befristete Missionen handelt.

Das Übereinkommen über Sondermissionen betrifft im Wesentlichen bilaterale Beziehungen, schliesst jedoch gemäss Artikel 18 nicht aus, dass zwei oder mehr Staaten im Hoheitsgebiet eines dritten Staates zusammentreffen können, wenn Letzterer seine Zustimmung erteilt. Der Bundesrat wandte dieses Übereinkommen auf multilaterale Treffen zwischen Drittstaaten an, die mit oder ohne Teilnahme der Schweiz auf schweizerischem Hoheitsgebiet stattfanden. So hat der Bundesrat die einschlägigen Bestimmungen des Übereinkommens über Sondermissionen beispielsweise auf die Delegationen des Treffens Reagan-Gorbatschow von 1985 und des Treffens Clinton-Assad von 1994 angewandt, sowie kürzlich auf die Teilnehmer von Treffen zwischen rivalisierenden Gruppen, wo es um die Wiederherstellung des Friedens in bestimmten von internen Schwierigkeiten betroffenen Regionen ging.

Auch wenn sich die rechtliche Stellung der diplomatischen Missionen, konsularischen Posten und Sondermissionen unmittelbar aus völkerrechtlichen Übereinkommen ergibt, so ist ihre Erwähnung im Gaststaatgesetz dennoch notwendig, und zwar einerseits aus Gründen der Transparenz (das Gaststaatgesetz enthält eine abschliessende Aufzählung sämtlicher Begünstigter von Vorrechten, Immunitäten und Erleichterungen in der Schweiz) und andererseits, weil der Bund in der Lage sein muss, gewisse Vorrechte und Immunitäten der Übereinkommen im Lichte der Entwicklung der internationalen Praxis zu präzisieren oder diesen Begünstigten Vorteile zu gewähren, die sich aus internationalen Gepflogenheiten ergeben, ohne dass diese ausdrücklich in den Übereinkommen festgeschrieben sind.

2.3.1.5 Internationale Konferenzen (Art. 2 Abs. 1 Bst. h)

Die Schweiz wird von der internationalen Gemeinschaft seit jeher als bevorzugter Ort zur Durchführung internationaler Konferenzen betrachtet, und zwar namentlich

²⁵ SR 0.191.2

aufgrund der Qualität der von ihr angebotenen Dienstleistungen und Beiträge. Die Konkurrenz zwischen den Gaststaaten ist indes auch in diesem Bereich sehr stark.

Der Begriff der internationalen Konferenz ist weitgehend bekannt, muss aber trotzdem von den Zusammenkünften unterschieden werden, die von Nichtregierungsorganisationen oder Unternehmensseminaren einberufen werden. So tritt eine internationale Konferenz in aller Regel unter der Ägide eines zwischenstaatlichen Gremiums zusammen, kann indes auch von einer Staatengruppe oder von der Schweiz anberaumt werden. Die Teilnehmer sind mehrheitlich Vertreter von Staaten oder zwischenstaatlichen Organisationen, auch wenn sich – wie dies immer häufiger der Fall ist – internationale Nichtregierungsorganisationen (INGO) den Arbeiten als Beobachter anschliessen. Die gegenwärtige Tendenz neigt zur Teilnahme von Vertretern der INGO und der Zivilgesellschaft²⁶, und zwar als Vollmitglieder bestimmter internationaler Konferenzen, wie dies beispielsweise beim Weltgipfel über die Informationsgesellschaft (WSIS) der Fall war.

Eine internationale Konferenz kann politischer Natur, sein wie z.B. die Konferenzen zur Wiederherstellung oder Sicherstellung des Friedens in einer unruhigen Region, oder sie kann eher technische Ziele verfolgen, wie beispielsweise die Verabschiedung eines neuen internationalen Übereinkommens. Ihre Teilnehmer können sich auf eine Staatengruppe oder auf verschiedene Gruppierungen desselben Landes (Friedenskonferenz) beschränken. Eine internationale Konferenz kann sich auch einer allgemeinen Teilnahme öffnen. Beispiele dafür sind das humanitäres Irak-Zusammentreffen vom Februar 2003, die Versammlung der Assemblée parlementaire de la Francophonie vom Juli 2002, die Internationale Konferenz über nachhaltige Landwirtschaft und ländliche Entwicklung in Bergregionen vom Juni 2002 in Adalboden, aber auch die internationalen Konferenzen des Roten Kreuzes und des Roten Halbmonds oder die Sondersessionen und Gipfeltreffen, die die Generalversammlung der Vereinten Nationen in der Schweiz gedenkt durchzuführen, wie z.B. die Sondersession der Generalversammlung der Vereinten Nationen ("Geneva 2000") zur Umsetzung der Ergebnisse des Weltgipfels für soziale Entwicklung und zur Prüfung neuer Initiativen vom Juni 2000 in Genf oder der WSIS, dessen erste Phase im Dezember 2003 in Genf stattfand.

Wenn eine internationale Konferenz von einer Organisation anberaumt wird, die ein Sitz- oder Fiskalabkommen mit der Schweiz abgeschlossen hat, gilt dieses Abkommen auch für die Konferenz und ihre Teilnehmer. Bei anderen Konferenzen, für die kein Staatsvertrag besteht, der die Gewährung der üblichen Vorrechte und Immunitäten vorsieht, entscheidet der Bundesrat von Fall zu Fall. In der Praxis bringt er für die an einer Konferenz teilnehmenden Vertreter von Staaten und zwischenstaatlichen Organisationen das Wiener Übereinkommen über Sondermissionen zur Anwendung (wobei die Vertreter der in der Schweiz ansässigen zwischenstaatlichen

²⁶ Die "Zivilgesellschaft" ist die Sphäre, in der sich Bürger und gesellschaftliche Initiativen entsprechend ihren verschiedenen Zielsetzungen, Wünschen und Interessen organisieren. Die Elemente, aus denen sie sich zusammensetzt, handeln gemeinsam über ihre vom Staat unabhängigen Organisationen, Bewegungen, Gruppierungen und Institutionen, die normalerweise ehrenamtlichen Charakter besitzen und auf lokaler, nationaler und internationaler Ebene tätig sind, um soziale, wirtschaftliche und kulturelle Anliegen im Interesse aller zu verteidigen und zu fördern. Diese Organisationen unterscheiden sich vom Privatsektor und den NGO namentlich durch die Tatsache, dass sie oftmals nicht offiziell gemeldet sind, dass sie nicht immer streng organisiert sind und dass ihre Mitglieder von den Behörden häufig nicht als solche anerkannt werden.

Organisationen nach wie vor im Genuss der Vorrechte und Immunitäten sind, die ihnen durch das einschlägige Sitzabkommen gewährt werden). Zur einwandfreien Abwicklung einer Konferenz ist oftmals ein Konferenzsekretariat erforderlich. In diesem Falle wendet der Bundesrat die einschlägigen Bestimmungen des Sitzabkommens, das die rechtliche Stellung der Vereinten Nationen in Genf regelt²⁷, sinngemäss auf das Konferenzsekretariat und seine Mitglieder an.

2.3.1.6 Sekretariate oder andere durch einen völkerrechtlichen Vertrag eingesetzte Organe (Art. 2 Abs. 1 Bst. i)

Sekretariate oder andere durch einen völkerrechtlichen Vertrag eingesetzte Organe unterscheiden sich von einer zwischenstaatlichen Organisation im Wesentlichen dadurch, dass sie keine internationale Rechtspersönlichkeit besitzen. Es kommt häufig vor, dass ein völkerrechtlicher Vertrag ein Sekretariat oder andere internationale Organisationen wie z.B. Beschwerde- oder Expertenkommissionen, Konsultativorgane usw. einsetzt, ohne dass eine zwischenstaatliche Organisation im strengen Sinne des Wortes geschaffen werden soll, die administrativ als zu komplex für die in diesem besonderen Fall zu erledigenden Aufgaben erachtet wird. In solchen Fällen bleiben die Entscheidungsbefugnisse bei der Versammlung der Vertragsstaaten, während das Sekretariat oder andere Organe technische, administrative oder beratende Aufgaben wahrnehmen, die ihnen durch einen völkerrechtlichen Vertrag übertragen werden. Dies ist beispielsweise der Fall beim Sekretariat für das Übereinkommen über den internationalen Handel mit gefährdeten Arten frei lebender Tiere und Pflanzen (CITES) oder dem Sekretariat für das Übereinkommen über Feuchtgebiete, insbesondere als Lebensraum für Wasser- und Watvögel, von internationaler Bedeutung (Übereinkommen von Ramsar). Diese Sekretariate haben gemeinsam, dass sie durch ein internationales Übereinkommen eingesetzt wurden, dem nur Staaten beitreten können.

Bislang mussten Vertragsstaaten solcher Übereinkommen, die ein Vertragssekretariat in der Schweiz errichten mit Genuss einer Vorzugsstellung errichten wollten, das durch das Übereinkommen eingesetzte Sekretariat einer zwischenstaatlichen oder einer quasizwischenstaatlichen Organisation angliedern, damit es den Status erhalten konnte, den der Gaststaat dieser gewährt. Da ein Sekretariat keine internationale Rechtspersönlichkeit besitzt, konnte nämlich kein Sitz- oder Fiskalabkommen abgeschlossen werden. Die Angliederung an eine bestehende Organisation zieht jedoch eine Kontrollbefugnis der Gastorganisation nach sich, welche die Mitgliedsstaaten des Übereinkommens vermeiden möchten. Es zeigt sich deshalb immer deutlicher, dass Sekretariate und andere Organe genau wie die zwischenstaatlichen Organisationen die Möglichkeit haben müssen, Vorrechte, Immunitäten und Erleichterungen zu erhalten und dadurch ihre Autonomie zu bewahren. Damit ein Sekretariat oder ein anderes Organ ein Sitzabkommen abschliessen kann, muss es von der Versammlung der Vertragsstaaten des Übereinkommens, durch das es eingesetzt wurde, oder durch das Übereinkommen selbst dazu ermächtigt worden sein.

²⁷ SR 0.192.120.1

2.3.1.7 Unabhängige Kommissionen (Art. 2 Abs. 1 Bst. j)

Die Schweiz hat schon mehreren unabhängigen Kommissionen Gastrecht gewährt, denen der Bundesrat während der Dauer ihrer Tätigkeit in der Schweiz eine Vorzugsstellung einräumte. Dabei handelte es sich um folgende Kommissionen:

- die Kommission Brandt, unabhängige Kommission für internationale Entwicklung(1977-1983);
- die Kommission Brundtland, Weltkommission für Umwelt und Entwicklung (1984-1987);
- die Kommission Carlsson, Commission on global governance, die sich mit der Umstrukturierung der Vereinten Nationen befasste (1992-1995);
- die Unabhängige Weltkommission für die Meere (1996-1998);
- die Südkommission und ihre Nachfolgeorganisation, das Centre Sud (1988-1996), das später in eine zwischenstaatliche Organisation umgewandelt wurde;
- die Weltkommission für internationale Migration (2003-2005).

Unabhängige Kommissionen setzen sich aus international bekannten Persönlichkeiten zusammen und haben einen bestimmten – befristeten – Auftrag zur Prüfung einer für die internationale Gemeinschaft bedeutsamen Frage, wie z.B. nachhaltige Entwicklung oder Umwelt. Ihre Aufgabe besteht also darin, zuhanden der internationalen Gemeinschaft bzw. ihres Auftraggebers Vorschläge auszuarbeiten, die in der Folge die Gespräche auf zwischenstaatlicher Ebene erleichtern sollen. Manchmal beruht ihre Legitimität auf einem Beschluss einer zwischenstaatlichen Organisation, insbesondere der UNO; sie können indes auch von einer Staatengruppe beauftragt werden, wie dies bei der Unabhängigen Weltkommission für die Meere und der Südkommission der Fall war. Das Interesse, das die Südkommission mit ihrer Arbeit weckte, führte zu ihrer Umwandlung in eine zwischenstaatliche Organisation; dies zeigt klar, wie nützlich die Schaffung einer schlanken und eigenständigen Struktur, wie z.B. einer unabhängigen Kommission, im Hinblick auf die Bereitstellung der notwendigen Instrumente zur Verstärkung der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit auf einem bestimmten Gebiet sein kann. Der Hauptvorteil der unabhängigen Kommissionen liegt darin, dass sie schlanke administrative Strukturen haben und fähig sind, ihre Arbeit selbst zu organisieren und die ihnen unterbreiteten Fragen ohne Einfluss der Staaten zu prüfen, selbst wenn ihr Mandat auf einem Beschluss dieser Staaten fusst. Auch wenn sie nicht durch einen Staatsvertrag eingesetzt wurden, geniessen sie breite politische und finanzielle Unterstützung innerhalb der internationalen Gemeinschaft. Mit der Gewährung von Vorrechten, Immunitäten und Erleichterungen an solche Kommissionen kann die Schweiz einen Beitrag zum Gelingen ihrer Arbeiten leisten, da gewährleistet ist, dass sie in völliger Unabhängigkeit und ohne Einmischung des Gaststaats arbeiten können.

2.3.1.8 Internationale Gerichtshöfe (Art. 2 Abs. 1 Bst. k)

Ein internationaler Gerichtshof wird durch einen völkerrechtlichen Vertrag oder einen Beschluss einer zwischenstaatlichen Organisation oder einer internationalen Institution errichtet. Ein internationaler Gerichtshof ist nicht mit einem Handelsgesicht zu verwechseln, das Streitigkeiten zwischen privaten Unternehmen regelt. Das jüngste Beispiel ist natürlich der Internationale Strafgerichtshof, der mit dem Römer Statut des Internationalen Strafgerichtshofs vom 17. Juli 1998 geschaffen wurde, das

für die Schweiz am 1. Juli 2002 in Kraft trat²⁸. Weiter erwähnt werden können die Strafgerichte, die aufgrund von Beschlüssen zwischenstaatlicher Organisationen errichtet werden, wie beispielsweise der Internationale Strafgerichtshof für Ex-Jugoslawien oder der Internationale Strafgerichtshof für Ruanda. Der Auftrag dieser Gerichtshöfe besteht in der Verurteilung von Urhebern besonders schwerwiegender Verbrechen, welche die internationale Gemeinschaft in ihrer Gesamtheit betreffen. Die oben erwähnten Gerichtshöfe haben ihren Sitz in Den Haag in den Niederlanden, wo sie die Vorrechte, Immunitäten und Erleichterungen geniessen, die ihnen aufgrund der internationalen Vertragswerke, aus denen sie hervorgingen, sowie aus den Sitzabkommen zustehen, die die niederländische Regierung mit ihnen abgeschlossen hat.

2.3.1.9 Schiedsgerichte (Art. 2 Abs. 1 Bst. I)

Ein Schiedsgericht wird in Anwendung einer Schiedsklausel eines völkerrechtlichen Vertrags oder durch ein Abkommen zwischen den an einem Schiedsverfahren beteiligten Staaten geschaffen. Ein solches Gericht hat den Auftrag, über eine Rechtsfrage zwischen zwei Staaten zu entscheiden, und darf nicht mit einem Handelsschiedsgericht verwechselt werden, das von Unternehmen im Rahmen einer geschäftlichen Streitigkeit auf Grund eines privatrechtlichen Vertrags angerufen wird.

Als Beispiel kann hier das Schiedsgericht von Taba angeführt werden. Der Schiedsvertrag vom 11. September 1986 zwischen der Regierung der Arabischen Republik Ägypten und der Regierung Israels führte zur Errichtung eines Schiedsgerichts für die Regelung einer Streitigkeit über das Gebiet von Taba. Die Parteien wählten Genf als Sitz des Schiedsgerichts. Der Kanton Genf stellte dem Gericht die erforderlichen Räumlichkeiten zur Verfügung, und der Bund gewährte dem Gericht die notwendigen Vorrechte und Immunitäten, indem er das Übereinkommen vom 8. Dezember 1969 über Sondermissionen auf das Gericht, seine Mitglieder und die an seinen Arbeiten beteiligten Personen anwandte. 1977 gewährte die Schweiz auch dem mit der Frage der Abgrenzung der Kontinentalplatte zwischen Frankreich und dem Vereinigten Königreich betrauten Schiedsgericht Gastrecht. Diese gewährte ebenfalls 1978 dem durch die Regierung der Französischen Republik und der Vereinigten Staaten von Amerika bezeichneten Schiedsgericht. Dieses Gericht hatte über Fragen im Zusammenhang mit Massnahmen der beiden Regierungen zu entscheiden, die den Luftverkehr zwischen den beiden Ländern betrafen. In den beiden letzten Fällen schloss der Bundesrat mit jedem der am Schiedsverfahren beteiligten Staaten ein Abkommen über die Vorrechte und Immunitäten des Gerichts und seiner Mitglieder ab und stützte sich dabei im Wesentlichen auf die Bestimmungen des Übereinkommens vom 1969 über Sondermissionen.

Das Übereinkommen vom 15. Dezember 1992 über Vergleichs- und Schiedsverfahren innerhalb der KSZE²⁹ errichtete einen Vergleichs- und Schiedsgerichtshof mit der Aufgabe, durch das Mittel des Vergleichs und der Schiedsgerichtsbarkeit die Streitigkeiten beizulegen, die ihm von den Vertragsstaaten unterbreitet werden. Das Übereinkommen bestimmte Genf als Sitz des Gerichts, und der Bundesrat schloss am 17. November 1997 ein Sitzabkommen mit dem Schiedsgericht ab³⁰.

²⁸ SR 0.312.1

²⁹ SR 0.193.235

³⁰ SR 0.192.120.193.1

2.3.1.10

Andere internationale Organe (Art. 2 Abs. 1 Bst. m)

Der Begriff des anderen internationalen Organs vervollständigt die abschliessende Aufzählung der institutionellen Begünstigten von Vorrechten, Immunitäten und Erleichterungen. Damit soll der Tatsache Rechnung getragen werden, dass sich die multilateralen internationalen Beziehungen ständig weiter entwickeln; deshalb kann heute nicht vorausgesehen werden, welche neuen Formen der internationalen Zusammenarbeit morgen entstehen werden. Es ist deshalb wichtig, dem Bundesrat die Mittel zur Verfügung zu stellen, um auf die künftigen Herausforderungen reagieren zu können, wenn es darum geht, ein konkretes Gesuch um die Niederlassung eines neuen Gremiums in der Schweiz zu behandeln, das den Definitionen der anderen institutionellen Begünstigten im Sinne des Gaststaatgesetzes nicht entspricht. Deshalb wird der Bundesrat auf der Grundlage des Gaststaatgesetzes einem anderen internationalen Organ nur in Ausnahmefällen Vorrechte, Immunitäten und Erleichterungen gewähren können.

Ursprünglich war die internationale Zusammenarbeit im Wesentlichen zwischenstaatlich, doch heute ist sie offener geworden gegenüber Nichtregierungskreisen und sogar auch gegenüber Unternehmen, die ihre Erfahrungen einbringen und mit ihren Finanzmitteln einen Beitrag zur Lösung globaler Probleme leisten möchten, ohne aus ihren Investitionen wirtschaftlichen Gewinn zu schlagen. So entstehen neue Foren für die Zusammenarbeit zwischen der öffentlichen Hand, d.h. Staaten und zwischenstaatlichen Organisationen, und dem Privatsektor, d.h. NGO und Unternehmen. Der Beitrag der NGO – insbesondere ihre Kenntnisse der Gegebenheiten vor Ort, ihre Netzwerke zur Umsetzung von Programmen sowie ihr technisches und wissenschaftliches Know-how – und der Beitrag von Unternehmen – insbesondere finanzieller Art – bilden ein wichtiges Element in einer Zeit, in der die staatlichen Budgets schrumpfen und die globalen Themen zunehmend komplexer werden. Diese neuen Foren der Zusammenarbeit werden wahrscheinlich vor allem im Bereich der öffentlichen Gesundheit – der staatlichen Aufgabe schlechthin – entstehen; es geht darum, die beträchtlichen finanziellen Mittel zusammenzulegen, die für die wissenschaftliche Forschung zur Ausmerzung von Krankheiten vonnöten sind, die vor allem die Entwicklungsländer heimsuchen und die Anstrengungen für eine nachhaltige Entwicklung zunichte machen. Die Bekämpfung von Krankheiten und Epidemien ist eine wichtige Ergänzung zur Entwicklungshilfe der reichen Staaten an die ärmsten Länder. Dieser Kampf erfordert bedeutende Mittel, insbesondere finanzieller Art, die die Staaten und die zwischenstaatlichen Organisationen allein nicht bereitstellen können. Die neuen Foren sind deshalb unabdingbar, damit die Staaten die ihnen obliegenden Aufgaben erfolgreich wahrnehmen können.

Die Entwicklung der Gaststaatspolitik der Schweiz im Hinblick auf die Erhaltung der bereits in unserem Land niedergelassenen Organisationen hängt von den Rahmenbedingungen ab, welche die Schweiz diesen neuen Zusammenarbeitsforen anbieten kann. Die Organisationen arbeiten eng zusammen, schaffen nutzbringende Synergien für ihre Tätigkeit und stellen damit sicher, dass die vorhandenen Mittel wirtschaftlich eingesetzt werden. Wenn die Schweiz in Zukunft nicht in der Lage ist, diese neu entstehenden Foren der internationalen Zusammenarbeit zu beherbergen, so besteht die Gefahr, dass die in ihrem Hoheitsgebiet ansässigen Organisationen in Staaten abwandern, die ihnen die Rahmenbedingungen gewähren können, die ihren Zielsetzungen für die internationale Zusammenarbeit entsprechen. Diese Rahmenbedingungen werden zugunsten der anderen internationalen Organen im Sinne des

Gaststaatgesetz und nicht ihrer Mitglieder gewährt. So werden die NGO oder private Unternehmen, die an solchen Projekten teilnehmen, keine spezifischen Vorteile für sich selbst geniessen und werden insbesondere den anwendbaren Steuergesetzen unterstellt bleiben.

2.3.1.11 Personen, die in offizieller Eigenschaft ständig oder vorübergehend für einen institutionellen Begünstigte tätig sind (Art. 2 Abs. 2 Bst. a)

Die Gewährung von Vorrechten, Immunitäten und Erleichterungen an Personen, die für institutionelle Begünstigte gemäss Artikel 2 Absatz 1 tätig sind, erfolgt aus denselben Gründen wie die Gewährung einer Vorzugsstellung an die institutionellen Begünstigten selbst: Es geht darum, die zur vollständig unabhängigen Ausübung ihrer Aufgaben notwendigen Bedingungen zu schaffen, ohne dass der Gaststaat durch eine allzu strenge Anwendung seiner nationalen Gesetzgebung die Möglichkeit hat, auf die Ausübung des internationalen Mandats dieser Personen Einfluss zu nehmen. Wie erwähnt sieht das Wohnheitsrecht vor, dass diesen Personen Vorrechte, Immunitäten und Erleichterungen gewährt werden, und zwar nicht zu ihrem eigenen Vorteil, sondern im Interesse des betreffenden institutionellen Begünstigten. Somit wird den in offizieller Eigenschaft tätigen Personen nur eine Vorzugsstellung gewährt, wenn das Gremium, das ihre Präsenz in der Schweiz rechtfertigt, selbst die Voraussetzungen für die Gewährung von Vorrechten, Immunitäten und Erleichterungen erfüllt.

Die in offizieller Eigenschaft tätigen Personen variieren je nach Kategorie der institutionellen Begünstigten. Während gewisse Personen relativ lange im Gaststaat leben und für die Dauer ihrer Aufgabe dort wohnen, halten sich andere nur für eine begrenzte Zeit im Gaststaat auf, ohne ihr Rechtsdomizil dorthin zu verlegen.

Bei den zwischenstaatlichen Organisationen, den internationalen Institutionen und den quasizwischenstaatlichen Organisationen sind dies traditionsgemäss die Vertreter ihrer Mitgliedstaaten und ihre Mitarbeiter, aber auch die Experten und andere in offizieller Eigenschaft tätigen Personen, wobei deren Tätigkeit im Allgemeinen vorübergehend ist (es kann sich namentlich auch um Personen handeln, die in persönlicher Eigenschaft als Beobachter oder Redner teilnehmen). Es handelt sich um die übliche Liste der in offizieller Eigenschaft tätigen Personen, die sowohl in den einschlägigen multilateralen Verträgen als auch in den von der Schweiz abgeschlossenen Sitz- und Fiskalabkommen zur Anwendung kommt.

Bei den diplomatischen Missionen, konsularischen Posten und ständigen Missionen sind die in offizieller Eigenschaft tätigen Personen in den betreffenden völkerrechtlichen Verträgen definiert. Im Wesentlichen handelt es sich um ihre Mitglieder und bei den Sondermissionen um die Delegationsmitglieder und das Sekretariat der Sondermission.

Bei den internationalen Konferenzen sind die in offizieller Eigenschaft tätigen Personen namentlich die Delegationsmitglieder und das Sekretariatspersonal, jedoch auch sämtliche andere Personen, die von den Organisatoren der Konferenz zur Teilnahme eingeladen werden, so z.B. als Referenten, Experten, Beobachter usw. Angesichts der Tatsache, dass die Konferenz ihr Mandat nur während einer begrenzten Zeit ausübt (einige Tage oder einige Wochen), verlegen deren Teilnehmer ihren Wohnsitz – insbesondere ihren steuerlichen Wohnsitz – grundsätzlich nicht in den

Staat, in dem die Konferenz stattfindet, und halten sich dort auch nur für die Dauer der Konferenz auf, ohne im Gaststaat einer geschäftlichen Tätigkeit nachzugehen. Obwohl die Gewährung von Vorrechten, Immunitäten und Erleichterungen an eine internationale Konferenz auch die formelle Steuerbefreiung der in offizieller Eigenschaft tätigen Personen beinhaltet, so hat eine solche Klausel, die zum Ziel hat, dem Organisationsgremium der Konferenz zu bestätigen, dass die Schweiz die fraglichen Steuern nicht einzieht, deshalb in den meisten Fällen keine unmittelbaren Folgen in Form von Steuerausfällen. Die Vorrechte, Immunitäten und Erleichterungen erstrecken sich natürlich nur auf die Dauer der Konferenz und die Hin- und Rückreise.

Was die Sekretariate oder andere durch einen völkerrechtlichen Vertrag eingesetzte Organe betrifft, so handelt es sich natürlich um deren Mitarbeiter, die Mitglieder der durch den Staatsvertrag eingesetzten Organe, die Experten usw. Die Kategorien der bei einem solchen Sekretariat oder anderen Organ tätigen Personen sind mit den Kategorien bei den zwischenstaatlichen Organisationen vergleichbar. Dasselbe gilt für eine unabhängige Kommission, bei der ihren Mitgliedern, ihren Mitarbeitern und sämtlichen für ihre Arbeit erforderlichen Personen in der Schweiz Gastrecht gewährt wird.

Die internationalen Gerichte verfügen über besondere Kategorien von Personen, die in offizieller Eigenschaft tätig sind, und der Umfang der von der Schweiz gewährten Vorrechte, Immunitäten und Erleichterungen muss im Sitzabkommen zwischen der Schweiz und dem internationalen Gericht festgelegt werden, und zwar innerhalb der Grenzen, die der Vertrag über die Schaffung dieses Gerichts festlegt. Beispielsweise sieht das von der Schweiz am 10. September 2002 unterzeichnete Abkommen über die Privilegien und Immunitäten des Internationalen Strafgerichtshofes Vorrechte und Immunitäten nicht nur für den Gerichtshof selbst vor, sondern auch für die Vertreter der Vertragsstaaten des Statuts des Gerichtshofes, die an den Sitzungen der Versammlung und ihrer Nebenorgane teilnehmen, oder für die Vertreter anderer Staaten oder zwischenstaatlicher Organisationen, die als Beobachter eingeladen werden. Gemäss dem Abkommen erhalten auch die Richter, der Ankläger und dessen Stellvertreter, der Gerichtsschreiber und dessen Stellvertreter, die Mitarbeiter des Büros des Anklägers, die Kanzleibeamten, die Verteidiger (Anwälte), die Zeugen, die Opfer, die Experten sowie alle weiteren Personen, deren Anwesenheit am Sitz des Gerichtshofes erforderlich ist, Vorrechte und Immunitäten. Selbstverständlich geniessen nicht alle diese Personenkategorien dieselben Vorrechte und Immunitäten. Sie werden je nach der Rolle der betreffenden Person bemessen. Namentlich in steuerlicher Hinsicht wird auch die Frage berücksichtigt, ob die Person bereits im Staat wohnhaft war, in dem sie ihre offizielle Funktion ausübt, bevor ihr diese Funktion übertragen wurde. Schliesslich ist es für die meisten erwähnten Personen nicht erforderlich, dass sie im Gaststaat leben, da sie sich nur während der für die Ausübung ihres Mandats notwendigen Zeit dort aufhalten müssen, so dass sie keinen – insbesondere steuerlichen – Wohnsitz in der Schweiz nehmen. Obwohl auch hier die Gewährung von Steuerbefreiungen üblicherweise festzuschreiben ist, hat eine derartige Klausel betreffend die Personen, die sich zur Ausübung ihrer offiziellen Funktionen nur für kurze Zeit in der Schweiz aufhalten keine direkten Auswirkungen in Form von Steuerausfällen.

Die Schiedsgerichte beschäftigen Schiedsrichter, Gerichtsschreiber und Kanzleibeamte. Den an einer Schiedsverhandlung beteiligten Parteien, ihren Anwälten, Exper-

ten und Zeugen muss für die Dauer ihrer Funktionen ebenfalls der Schutz von Vorrechten und Immunitäten gewährt werden.

2.3.1.12 Persönlichkeiten, die ein internationales Mandat ausüben (Art. 2 Abs. 2 Bst. b)

Die Gewährung von Vorrechten, Immunitäten und Erleichterungen an Persönlichkeiten, die ein internationales Mandat ausüben, sollte notwendigerweise nur ausnahmsweise erfolgen. Es kann tatsächlich vorkommen, dass eine zwischenstaatliche Organisation, eine internationale Institution oder eine Staatengruppe einer international bekannten Persönlichkeit ein Mandat anvertraut. Dabei kann es sich z.B. um ehemalige UNO-Generalsekretäre oder ehemalige Generaldirektoren des Büros der Vereinten Nationen in Genf oder anderer zwischenstaatlicher Organisationen handeln, die – auch wenn sie keine offizielle Funktion mehr ausüben – ihr im Laufe ihrer internationalen Karriere erworbenes Know-how der internationalen Gemeinschaft nach wie vor nutzbringend zur Verfügung stellen können, indem sie im Interesse der internationalen Gemeinschaft ein besonderes oder punktuelles Mandat ausüben. Die Gewährung von Vorrechten, Immunitäten und Erleichterungen soll es ihnen ermöglichen, ihr Mandat in völliger Unabhängigkeit auszuüben.

Dafür besteht zurzeit kein Präzedenzfall. Anfragen wurden in der Vergangenheit wohl unterbreitet, doch konnte ihnen in Ermangelung einer ausreichenden Rechtsgrundlage nicht stattgegeben werden. Diese Situation muss aber im Rahmen des Gaststaatgesetzes vorgesehen werden, so dass der Bundesrat über das notwendige Instrument verfügt, um einer Persönlichkeit, die ein internationales Mandat ausübt, eine Vorzugsstellung einzuräumen, wenn dies einmal notwendig sein sollte.

2.3.1.13 Begleitpersonen (Art. 2 Abs. 2 Bst. c)

Selbstverständlich müssen die bei den institutionellen Begünstigten in offizieller Eigenschaft tätigen Personen gemäss Artikel 2 Absatz 1 sowie die Persönlichkeiten, die ein internationales Mandat ausüben, die Möglichkeit haben, ihre Familienmitglieder mitzubringen. Wenn sie während der Dauer ihrer Funktionen ihren Wohnsitz in der Schweiz einrichten müssen, müssen sie auch private Hausangestellte anstellen können, wie dies übrigens in den meisten einschlägigen internationalen Übereinkommen und insbesondere im Wiener Übereinkommen vom 18. April 1961 über diplomatische Beziehungen vorgesehen ist.

Gemäss der allgemeinen Praxis von Gaststaaten handelt es sich bei den Begleitpersonen insbesondere um die Ehegatten und Lebenspartner, die Verwandten in aufsteigender Linie, für deren Unterhalt die in offizieller Eigenschaft tätige Person aufkommt und die mit ihr im selben Haushalt leben, die Kinder und andere Personen, für deren Unterhalt sie aufkommt. Die Begründung der Vorrechte, Immunitäten und Erleichterungen, die den Personen gewährt werden, die bei einem institutionellen Begünstigten in offizieller Eigenschaft tätig sind, gilt auch für die in ihrem Haushalt lebenden Personen: Es geht darum, jegliche Möglichkeit einer Einmischung des Gaststaats in die Tätigkeit des betreffenden institutionellen Begünstigten zu vermeiden. Demgemäss erhalten Begleitpersonen nach internationaler Praxis grundsätzlich denselben Status wie die in offizieller Eigenschaft tätigen Personen.

2.3.2 Inhalt der Vorrechte, Immunitäten und Erleichterungen (Art. 3)

Die in Artikel 3 aufgezählten Vorrechte und Immunitäten leiten sich aus dem internationalen Gewohnheitsrecht ab und sind auch in zahlreichen bilateralen und multilateralen Staatsverträgen festgeschrieben. Das Völkerrecht sieht auch einen unterschiedlichen Umfang der Vorrechte und Immunitäten je nach Stellung des betreffenden internationalen Organs einerseits und der Funktion der in offizieller Eigenschaft tätigen Person andererseits vor. Die ständige Praxis des Bundesrats in Anwendung des Wiener Übereinkommens über diplomatische Beziehungen³¹, des Wiener Übereinkommens über konsularische Beziehungen³² und des Übereinkommens über Sondermissionen³³, wie sie in den Sitz- und Fiskalabkommen und in den verschiedenen unilateralen Beschlüssen des Bundesrats zum Ausdruck kommt, nimmt diese Unterscheidung ebenfalls vor.

2.3.2.1 Unverletzlichkeit

Die Unverletzlichkeit der vom institutionellen Begünstigten zu offiziellen Zwecken genutzten Räumlichkeiten und der Privatwohnungen bestimmter Personen wie z.B. von Diplomaten oder hohen Beamten zwischenstaatlicher Organisationen verbietet es dem Gaststaat, ohne ausdrückliche Ermächtigung in die besagten Räumlichkeiten einzudringen; damit soll jeder Versuch des Gaststaats zur Einmischung in die inneren Angelegenheiten des Begünstigten verhindert werden. Dasselbe gilt für die Unverletzlichkeit von Personen, Vermögenswerten, Archiven, Schriftstücken und Korrespondenzen sowie auch des diplomatischen Kuriergepäckes: Es ist dem Gaststaat somit verwehrt, sich das Recht auf die Überwachung von Informationen herauszunehmen, die den institutionellen Begünstigten und den bei ihnen in offizieller Eigenschaft tätigen Personen zur Verfügung stehen.

Begünstigte der Unverletzlichkeit machen manchmal die Theorie der "Exterritorialität" geltend. Diese Theorie wurde indes bereits vor vielen Jahren aufgegeben, und die Begünstigten der Unverletzlichkeit bleiben dem gesamten Recht des Gaststaats unterstellt, auch wenn dieser die in seiner Gesetzgebung vorgesehenen Vollstreckungsmassnahmen wegen der Unverletzlichkeit nicht ergreifen kann.

2.3.2.2 Immunität von der Gerichtsbarkeit und der Vollstreckung

Auch die Immunität von der straf-, zivil- und verwaltungsrechtlichen Gerichtsbarkeit und Vollstreckung soll den Gaststaat daran hindern, auf institutionelle Begünstigte oder bei ihnen in offizieller Eigenschaft tätige Personen Druck auszuüben, indem sie diese gerichtlich belangen und damit ihre Fähigkeit zur Ausübung ihres Mandats einschränken. Gleichzeitig kennt das Völkerrecht jedoch Verfahren zur Aufhebung der Immunität; in sämtlichen Fällen, in denen diese Aufhebung ohne Behinderung des reibungslosen Betriebs der Organisation oder der Vertretung erfolgen kann, werden die Staaten und Organisationen eingeladen, die Immunität der Mitglieder ihrer Missionen und ihrer Vertreter in den internationalen Gremien bzw. der ihnen unterstellten Personen aufzuheben. Bei einem besonders schwerwiegenden

31 SR 0.191.01

32 SR 0.191.02

33 SR 0.101.2

Missbrauch von Vorrechten und Immunitäten kann der Gaststaat die Rückberufung einer mit Vorrechten und Immunitäten ausgestatteten Person verlangen, deren Arbeitgeber die Aufhebung der Immunität verweigert hat. Diese im internationalen Gewohnheitsrecht und in den völkerrechtlichen Verträgen anerkannte Möglichkeit wird in Artikel 29 des Gesetzesentwurfs festgehalten.

Darüber hinaus arbeitet die Schweiz mit dem Internationalen Strafgerichtshof für Ex-Jugoslawien und dem Internationalen Strafgerichtshof für Ruanda sowie mit dem Internationalen Strafgerichtshof zusammen. Sie könnte künftig mit weiteren internationalen Strafgerichtshöfen zusammenarbeiten, sollte solche errichtet werden. Eine Zusammenarbeit dieser Art führt dazu, dass sich Personen, die Gegenstand eines von einem internationalen Strafgerichtshof ausgestellten Haftbefehls sind, in der Schweiz nicht auf die Immunität von der Gerichtsbarkeit und der Vollstreckung berufen können, die ihnen im Rahmen ihrer offiziellen Funktion zustünde, so dass die schweizerischen Behörden befugt wären, die entsprechenden Haftbefehle zu vollstrecken.

2.3.2.3 Befreiung von Steuern und Zöllen

Das Völkerrecht sieht sowohl in Verträgen zur Errichtung einer Organisation als auch in Protokollen über Vorrechte und Immunitäten eine gewisse Anzahl von Privilegien im Steuer- und Zollbereich vor. Diese beruhen auf der Tatsache, dass der Gaststaat keinen besonderen Vorteil aus der Tatsache ziehen darf, dass er einem institutionellen Begünstigten Gastrecht gewährt. Diese Begründung gilt für alle Begünstigten gemäss Artikel 2 Absatz 1, einschliesslich der quasizwischenstaatlichen Organisationen, und zwar insbesondere weil diese mehrheitlich mit öffentlichen Geldern finanziert werden und weil die der Organisation übertragenen Aufgaben vom Staat erfüllt werden müssten, wenn sie nicht von der Organisation übernommen würden.

Dementsprechend gewährt der Gaststaat den internationalen Gremien Steuerbefreiungen, um keinen finanziellen Gewinn aus der Präsenz von Gremien auf seinem Hoheitsgebiet zu ziehen, die von allen ihren Mitgliedern und nicht allein durch die öffentliche Hand der Schweiz finanziert werden. Desgleichen sind auch die in offizieller Eigenschaft tätigen Personen von den direkten Steuern befreit, entweder auf ihrem ganzen Einkommen und Vermögen (innerhalb der vom Völkerrecht vorgesehenen Grenzen) oder nur auf dem Gehalt aus der internationalen Tätigkeit. Der Umfang dieser Befreiung hängt von der Funktion der begünstigten Person ab. Die Befreiung von den indirekten Steuern hängt ebenfalls vom Begünstigten ab. Die institutionellen Begünstigten, denen die Befreiung von der Mehrwertsteuer (MWST) gewährt wird, können nur beim Erwerb von Gütern und Dienstleistungen zum amtlichen Gebrauch davon profitieren, wie dies in der Verordnung zum Bundesgesetz über die Mehrwertsteuer (MWSTV)³⁴ festgehalten ist. Die Befreiung von der MWST wird im Übrigen lediglich Personen, die in offizieller Eigenschaft tätig sind und den diplomatischen Status besitzen (diplomatische Vertreter ausländischer Vertretungen, Berufs-Konsularbeamte und hohe Beamte zwischenstaatlicher Organisationen), sowie ihren im selben Haushalt lebenden Familienangehörigen gewährt. Selbstredend wird diese Befreiung von der MWST den begünstigten Personen nur für den Erwerb von Gütern und Dienstleistungen gewährt, die ausschliesslich für

³⁴ SR 641.201

den persönlichen Gebrauch bestimmt sind. Schliesslich bezieht sich der Begriff der indirekten Steuer nicht nur auf die MWST, sondern auch auf die Stempelabgaben, während die Verrechnungssteuer zu den direkten Steuern gehört.

Im steuerlichen Bereich wird nach Schweizer Praxis in der Regel eine Unterscheidung getroffen zwischen schweizerischen Staatsangehörigen und ausländischen Staatsangehörigen, die aus dem Ausland kommen, um in der Schweiz ihre Aufgaben wahrzunehmen, sofern nicht ein völkerrechtlicher Vertrag eine derartige Unterscheidung untersagt. So erhalten die Mitglieder einer ausländischen Vertretung, die schweizerischer Nationalität sind oder die zum Zeitpunkt ihrer Einstellung ihren ständigen Wohnsitz in der Schweiz hatten – d.h. bereits im Besitz einer Aufenthaltsbewilligung (Ausweis B) oder einer Niederlassungsbewilligung (Ausweis C) waren –, gemäss Artikel 38 des Wiener Übereinkommens über diplomatische Beziehungen³⁵ nur Immunitäten in Bezug auf ihre in Ausübung ihrer dienstlichen Tätigkeit vorgenommenen Amtshandlungen, sind jedoch weiterhin in der Schweiz steuerpflichtig, und zwar ungeachtet ihrer Funktion innerhalb der ausländischen Vertretung (diplomatische Vertreter, Mitglieder des Verwaltungs- und technischen Personals, Mitglieder des dienstlichen Hauspersonals). Das Gehalt der privaten Hausangestellten der begünstigten Personen im Sinne von Artikel 2 Absatz 2 ist ebenfalls steuerfrei, wenn die privaten Hausangestellten weder Angehörige des Gaststaates sind noch dort Wohnsitz haben. Internationale Beamte schweizerischer Staatsangehörigkeit sind nur dann von der Steuerpflicht befreit, wenn der institutionelle Begünstigte, für den sie arbeiten, ein internes Besteuerungssystem eingeführt hat, sofern diese Voraussetzung gemäss Völkerrecht zulässig ist. Die von der Schweiz gewährte Befreiung von den direkten Steuern soll also in gewisser Hinsicht eine Doppelbesteuerung verhindern. Die UNO, sämtliche Sonderorganisationen der Vereinten Nationen und die WTO haben alle ein internes Besteuerungssystem eingerichtet.

Im Zollbereich können die Begünstigten gewisse Handelswaren einführen, insbesondere ihr Übersiedlungsgut und die zum dienstlichen oder ausschliesslich persönlichen Gebrauch bestimmten Artikel, ohne Einfuhrzoll bezahlen zu müssen. Auch hier wird eine Unterscheidung betreffend schweizerische Staatsangehörige getroffen.

Die geltenden Gesetze umschreiben den Umfang der Steuer- und Zollprivilegien nach Massgabe des Völkerrechts³⁶.

2.3.2.4 Freie Verfügung über Finanzmittel, Devisen, Bargeld und anderes bewegliches Vermögen

Selbstverständlich müssen institutionelle Begünstigte und die bei ihnen in offizieller Eigenschaft tätigen Personen frei über die finanziellen Mittel verfügen können, die

³⁵ SR 0.191.01

³⁶ Siehe insbesondere:

§ Art. 15 und 56 DBG (SR 642.11);

§ Art. 90 Abs. 2 Bst. a MWSTG (SR 641.20) und Art. 20ff. MWSTV (SR 641.201);

§ Art. 14 Abs. 4 und 5, Zollgesetz (SR 631.0) und Art. 10 ZV (SR 631.01)

§ Verordnung über Zollvorrechte der diplomatischen Missionen in Bern und der konsularischen Posten in der Schweiz (SR 631.144.0);

§ Verordnung über Zollvorrechte der internationalen Organisationen, der Staaten in ihren Beziehungen zu diesen Organisationen und der Sondermissionen fremder Staaten (SR 631.145.0).

ihnen die Mitglieder der institutionellen Begünstigten bereitstellen. Das schweizerische Recht kennt in dieser Hinsicht keine Einschränkungen; dies ist indes nicht in allen Landesgesetzgebungen der Fall, weshalb sämtliche völkerrechtlichen Verträge über Vorrechte und Immunitäten diese Freiheit ausdrücklich festhalten. Auch gehört es zur ständigen Praxis des Bundesrats, die Gewährung dieser Freiheit beim Abschluss eines Sitzabkommens zu bestätigen.

2.3.2.5 Kommunikations-, Bewegungs- und Verkehrsfreiheit

Dasselbe gilt für die Kommunikations-, Bewegungs- und Verkehrsfreiheit, die durch das internationale Gewohnheitsrecht und die einschlägigen völkerrechtlichen Verträge gewährleistet wird. Diese Freiheit findet in den vom Bundesrat abgeschlossenen Sitzabkommen ebenfalls systematisch Erwähnung.

2.3.2.6 Befreiung vom schweizerischen System der sozialen Sicherheit

In aller Regel sehen internationale Übereinkommen zur Errichtung eines internationalen Gremiums den Ausschluss dieses Gremiums und seiner Mitarbeiter von jedweder Verpflichtung vor, die aus der Sozialversicherungsgesetzgebung des Gaststaats erwächst. Die institutionellen Begünstigten richten für ihre Mitarbeiter ein eigenes System der sozialen Sicherheit ein, und zwar einerseits, um ihren Angestellten unabhängig von ihren Einsatzorten weltweit die gleiche soziale Deckung zu gewähren, und andererseits, um bei der Umschreibung der sozialen Rechte ihrer Beamten nicht von der Gesetzgebung des Gaststaats abhängig zu sein. Überdies werden diese Sozialversicherungen durch die Beiträge der Mitglieder der internationalen Gremien finanziert, was die Schaffung eines internen Systems rechtfertigt, zumindest wenn es eine bestimmte "kritische Masse" in Bezug auf die Zahl der durch ein solches Sozialversicherungssystem abgedeckten Personen erreicht. Es ist deshalb logisch, dass die durch das Sozialversicherungssystem der Organisation gedeckten Personen vom System der sozialen Sicherheit des Gaststaates ausgenommen werden, damit die Betroffenen nicht zwei Systemen gleichzeitig unterstehen und nicht zweimal Sozialbeiträge entrichten müssen.

Gemäss Sitzabkommen sind die internationalen Gremien als Arbeitgeber den schweizerischen Sozialversicherungen (AHV/IV/EO/ALV, berufliche Vorsorge und Krankenversicherung) nicht unterstellt. Beamte, die nicht die schweizerische Staatsangehörigkeit besitzen, sind der Gesetzgebung über AHV/IV/EO/ALV und berufliche Vorsorge nicht unterstellt. Die von der Schweiz abgeschlossenen Sitzabkommen befreien internationale Beamte ungeachtet ihrer Nationalität nur von der obligatorischen Unfallversicherung, soweit die Organisation ihnen gleichwertigen Schutz gegen die Folgen von Berufsunfällen und Nichtberufsunfällen sowie Berufskrankheiten gewährt. Sie unterliegen auch nicht der schweizerischen Gesetzgebung über die obligatorische Krankenversicherung.

Beamte mit schweizerischer Staatsangehörigkeit werden nur dann nicht als obligatorisch in der AHV/IV/EO und ALV versichert betrachtet, wenn sie einem durch das Gremium vorgesehenen Vorsorgesystem angeschlossen sind. Sie haben trotzdem die Möglichkeit, auf freiwilliger Basis entweder der AHV/IV/EO/ALV oder nur der ALV beizutreten, wobei ein derartiger individueller Beitritt keinen obligatorischen finanziellen Beitrag des Arbeitgebers nach sich zieht. Diese Modalitäten sind Ge-

genstand eines Briefwechsels zwischen der Schweiz und dem betreffenden Gremium, parallel zum Abschluss eines Sitzabkommens³⁷.

Die Situation der diplomatischen und konsularischen Vertretungen bei den Sozialversicherungen weicht von jener der internationalen Gremien leicht ab. Das Wiener Übereinkommen über diplomatische Beziehungen³⁸ und das Wiener Übereinkommen über konsularische Beziehungen³⁹ legen die Befreiung von den im Gaststaat geltenden Sozialversicherungsbestimmungen als Grundsatz fest. Indes sind diese Bestimmungen nicht unmittelbar anwendbar auf die Staaten, mit denen die Schweiz bilaterale Sozialversicherungsabkommen abgeschlossen hat, da die sozialversicherungsrechtliche Stellung der Mitglieder der diplomatischen und konsularischen Vertretungen dieser Staaten bzw. die sozialversicherungsrechtliche Stellung der Staatsangehörigen dieser Länder, die auf Schweizer Hoheitsgebiet für diplomatische oder konsularische Vertretungen von Drittstaaten arbeiten, in den Beziehungen zwischen der Schweiz und besagten Staaten in aller Regel durch diese Sozialversicherungsabkommen geregelt werden. Das mit der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten abgeschlossene Abkommen vom 21. Juni 1999 über die Freizügigkeit⁴⁰ sieht auch besondere Bestimmungen für die Vertragsstaaten vor, und zwar durch einen Verweis auf die Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 zur Anwendung der Systeme der sozialen Sicherheit auf Arbeitnehmer und Selbstständige sowie deren Familienangehörige, die innerhalb der Gemeinschaft zu- und abwandern⁴¹. Gemäss Übereinkommen zur Errichtung der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA), das durch das Abkommen von Vaduz vom 21. Juni 2001⁴² geändert wurde, gilt die erwähnte Verordnung 1408/71 auch in den Beziehungen zwischen EFTA-Mitgliedstaaten.

2.3.2.7 Bestimmungen über Einreise und Aufenthalt in der Schweiz

Der Gaststaat ist verpflichtet, den institutionellen Begünstigten jegliche für ihre Unabhängigkeit notwendige Handlungsfreiheit zu gewähren. Insbesondere müssen die internationalen Gremien die Möglichkeit haben, für eine gewisse geographische Zusammensetzung ihres Beamtenstabs zu sorgen, die die Zusammensetzung ihrer Mitglieder widerspiegelt. Man kann ein internationales Gremium nicht verpflichten, nur Mitarbeiter zu beschäftigen, die die schweizerische Staatsangehörigkeit besitzen, in der Schweiz Wohnsitz haben oder den restriktiven Kriterien der geltenden innerstaatlichen Gesetzgebung genügen. Würde der Gaststaat die Beschäftigung internationaler Beamter begrenzen, namentlich im Zusammenhang mit der schweizerischen Gesetzgebung über die Beschränkung ausländischer Arbeitskräfte, würden die internationalen Gremien unberechtigterweise daran gehindert, die gewünschte und erforderliche geographische Zusammensetzung zu gewährleisten. Die ausländischen Vertretungen müssen Mitarbeiter ihrer Wahl einstellen können, vor allem Staatsan-

³⁷ Siehe Bundesbeschluss vom 22. März 1996 betreffend die Delegation der Kompetenz an den Bundesrat zum Abschluss von Abkommen mit internationalen Organisationen über den Status der internationalen Beamten schweizerischer Nationalität hinsichtlich der schweizerischen Sozialversicherung (AHV/IV/EO und ALV) AS **1996** 2116.

³⁸ SR 0.191.01

³⁹ SR 0.191.02

⁴⁰ SR 0.142.112.681

⁴¹ SR 0.831.109.268.1

⁴² SR 0.632.31

gehörige des Entsendestaats. Die ausserhalb der ordentlichen Gesetzgebung über die Beschränkung ausländischer Arbeitskräfte aufgenommenen Personen erhalten eine besondere Aufenthaltsbewilligung, eine so genannte Legitimationskarte, die vom Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) ausgestellt wird. Diese Legitimationskarte verleiht ihnen nur für die Dauer ihrer offiziellen Funktionen ein Aufenthaltsrecht in der Schweiz, nach deren Ablauf müssen sie entweder das schweizerische Hoheitsgebiet verlassen oder ein Gesuch um eine Aufenthaltsbewilligung gemäss ordentlichem Recht stellen. In diesem Fall unterstehen sie vollumfänglich den Rechten und Pflichten gemäss geltender Gesetzgebung. Insbesondere werden die mit einer Legitimationskarte in der Schweiz verbrachten Jahre nicht berücksichtigt bei der Beurteilung der Voraussetzungen zur Gewährung einer Niederlassungsbewilligung (Ausweis C).

2.3.2.8 Befreiung von allen öffentlichen Dienstleistungen und militärischen Auflagen jeder Art

Die Befreiung von allen öffentlichen Dienstleistungen und militärischen Auflagen erwächst ebenfalls aus der Verpflichtung, die Unabhängigkeit des institutionellen Begünstigten sicherzustellen. Dazu muss die Pflicht zum Militärdienst oder zur Bezahlung des üblicherweise von den Dienstbefreiten zu entrichtenden Militärflichtersatzes ausgeschlossen werden. Diese Bestimmung gilt auch für die Pflicht zu anderen öffentlichen Dienstleistungen, wie z.B. Feuerwehrdienst, soweit die Landesgesetzgebung für Bürger und Ortsansässige eine derartige Pflicht vorsieht. Allerdings gilt diese Befreiung von allen öffentlichen Dienstleistungen oder militärischen Auflagen jeder Art nicht für schweizerische Staatsangehörige, die bei einem in der Schweiz ansässigen internationalen Gremium in offizieller Eigenschaft tätig sind, so dass die schweizerischen Staatsangehörigen die von der schweizerischen Gesetzgebung vorgesehenen Pflichten vollumfänglich zu erfüllen haben. Es entspricht der ständigen Praxis, in den vom Bundesrat abgeschlossenen Sitzabkommen eine Klausel über diese Verpflichtung aufzunehmen. Indes kann die Organisation als Arbeitgeberin Gesuche um Auslandsurlaub oder Verschiebung von Ausbildungsdienseten einreichen, wenn diese auf Grund der Bedürfnisse der Organisation entsprechend gerechtfertigt sind.

2.3.2.9 Erleichterungen

Üblicherweise werden neben den Vorrechten und Immunitäten auch Erleichterungen gewährt. Unter diesen ist die den Begleitpersonen gewährte Möglichkeit des Zugangs zum Arbeitsmarkt des Gaststaats hervorzuheben. Heute ist es nicht mehr denkbar, die Begleitpersonen und insbesondere die Ehegatten in der Zeit, in der die in offizieller Eigenschaft tätige Person (der sog. Hauptberechtigte) ein Mandat bei einem institutionellen Begünstigten gemäss Artikel 2 Absatz 1 ausübt, daran zu hindern, eine eigene Berufskarriere zu verfolgen. Auf Grund des internationalen Charakters der institutionellen Begünstigten können die Begleitpersonen die unterschiedlichsten Nationalitäten besitzen. Es wäre stossend, wenn diese Personen je nach Staatsangehörigkeit anders behandelt würden, obwohl der Beweggrund für ihre Anwesenheit in der Schweiz derselbe ist. Es ist also nicht denkbar, dass die französische Ehegattin eines UNO-Beamten in Anwendung des mit der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten abgeschlossenen Abkommens über den freien Personenverkehr ungehindert in der Schweiz arbeiten kann, während der australischen Ehegattin eines UNO-Beamten jeder Zugang zum schweizerischen Arbeits-

markt verwehrt wird, weil sie nicht Angehörige eines Staates ist, mit dem die Schweiz einen entsprechenden Staatsvertrag abgeschlossen hat. Gemäss gängiger Praxis erhalten Ehegatten und Kinder bis zum 21. Altersjahr, die im Rahmen des Familiennachzugs in die Schweiz eingereist sind, erleichterten Zugang zum schweizerischen Arbeitsmarkt; insbesondere sind sie der Kontingentierung, der Prioritätenregelung für die Rekrutierung und den Bestimmungen über den Arbeitsmarkt nicht unterworfen und geniessen somit ähnliche Erleichterungen wie die Inhaber einer Niederlassungsbewilligung (Ausweis C). Zu diesem Zweck erhalten sie so lange eine Sonderbewilligung, einen so genannten Ausweis Ci, wie der Hauptberechtigte seine offiziellen Funktionen bei einem internationalen Gremium im Sinne des Gaststaatgesetzes ausübt. Es handelt sich somit um eine Bewilligung, die mit der offiziellen Tätigkeit des Hauptberechtigten verknüpft ist. Begleitpersonen mit Ausweis Ci geniessen im Rahmen ihrer beruflichen Tätigkeit keine Vorrechte und Immunitäten.

Der Zugang zum Arbeitsmarkt betrifft im Wesentlichen die Begleitpersonen, jedoch können auch Personen, die zur Ausübung ihrer Funktionen in offizieller Eigenschaft bei einem institutionellen Begünstigten tätig sind und in der Schweiz wohnen, in bestimmten Fällen und unter gewissen Bedingungen ausnahmsweise ermächtigt werden, zusätzlich zu ihren offiziellen Funktionen einer Nebenbeschäftigung, wie z.B. der Erteilung einiger Unterrichtsstunden in einem bestimmten Fachbereich, nachzugehen. Indes kann die Bewilligung zur Aufnahme einer Nebenbeschäftigung nur erteilt werden, wenn diese mit der Ausübung der offiziellen Funktion nicht unvereinbar ist und die betreffenden Personen haben ihre offizielle Funktion vollzeitlich auszuüben. Als unvereinbar mit der offiziellen Funktion gelten namentlich sämtliche geschäftlichen Tätigkeiten von Personen, die ständig in offizieller Eigenschaft bei einem institutionellen Begünstigten beschäftigt sind, und zwar ungeachtet dessen, ob diese Tätigkeiten hauptsächlich innerhalb oder ausserhalb der Schweiz ausgeübt werden.

2.3.3 Geltungsbereich der Vorrechte, Immunitäten und Erleichterungen (Art. 4)

Wie erwähnt sieht das Völkerrecht je nach Art der institutionellen Begünstigten und den Funktionen der bei ihnen in offizieller Eigenschaft tätigen Personen unterschiedlich weitreichende Vorrechte, Immunitäten und Erleichterungen vor. Diese Abstufung wird bereits heute vorgenommen, und die in Artikel 2 Absatz 1 aufgeführten institutionellen Begünstigten geniessen die in Artikel 3 vorgesehenen Vorrechte, Immunitäten und Erleichterungen nicht alle im selben Umfang. Desgleichen erhalten auch die in Artikel 2 Absatz 2 erwähnten Personen nicht alle vorgesehenen Vorrechte, Immunitäten und Erleichterungen.

Gemäss Artikel 4 obliegt es dem Bundesrat, die Rechtsstellung festzulegen, die er den verschiedenen Begünstigten je nach ihrer Bedeutung für die multilateralen internationalen Beziehungen gewährt. Dazu hat der Bundesrat natürlich die Verpflichtungen zu berücksichtigen, die ihm aus dem Völkerrecht erwachsen, und zwar insbesondere aus den Verträgen, denen die Schweiz beigetreten ist. Zudem werden die bis heute gewährten Vorrechte, Immunitäten und Erleichterungen berücksichtigt.

Praxisgemäss sieht Artikel 4 Absatz 2 vor, dass schweizerische Staatsangehörige nur von den direkten Steuern befreit werden, wenn die institutionellen Begünstigten, bei denen sie in offizieller Eigenschaft tätig sind, ein internes Besteuerungssystem

eingeführt haben, vorausgesetzt das Völkerrecht lässt eine derartige Beschränkung überhaupt zu. Zudem bestimmt Artikel 4 Absatz 3, dass die Befreiung von der Mehrwertsteuer (MWST) nur Personen gewährt wird, die diplomatischen Status geniessen, wie dies bereits jetzt der Fall ist. Wie bereits erwähnt, ist es Sache des Bundesrats, den persönlichen und sachlichen Geltungsbereich der in Artikel 3 aufgeführten Vorrechte, Immunitäten und Erleichterungen festzulegen. Der Bundesrat hat sich jedoch entschieden, angesichts der Bedeutung dieses Bereichs und der Auswirkungen, die er namentlich auf die Kantone haben kann, aus Gründen der Transparenz auf Gesetzesebene gewisse Einschränkungen bezüglich der Steuer- und Zollbefreiung festzusetzen. Daraus lässt sich indes nicht ableiten, dass der Bundesrat den persönlichen und sachlichen Geltungsbereich der anderen Vorrechte und Immunitäten, die Gegenstand von Artikel 3 bilden, nicht festlegen könnte.

Gemäss geltender Praxis können zwischenstaatliche Organisationen und internationale Institutionen mit dem Bundesrat ein Sitzabkommen abschliessen, in dem für die Organisationen bzw. Institutionen selbst und für die bei ihnen in offizieller Eigenschaft tätigen Personen die üblichen Vorrechte und Immunitäten festgeschrieben werden. Während der Organisation oder Institution die Unverletzlichkeit der Räumlichkeiten, Vermögenswerte, Archive, Schriftstücke usw. sowie die Befreiung von direkten und indirekten Steuern gewährt wird, werden ihre Mitarbeiter in verschiedene Kategorien unterteilt. Hohen Beamten wird diplomatischer Status zuerkannt, während den anderen Beamten je nach Funktion Vorrechte und Immunitäten einschliesslich der Steuerbefreiung von Gehältern gewährt wird.

Das Wiener Übereinkommen vom 18. April 1961 über diplomatische Beziehungen sieht verschiedene rechtliche Stellungen für diplomatische Vertreter, Mitglieder der Verwaltungs- und technischen Dienstes und Mitglieder des dienstlichen Hauspersonals diplomatischer Missionen vor. Die anderen internationalen Übereinkommen sehen ähnliche Differenzierungen vor.

Wie bereits erwähnt, hat der Bundesrat mit quasizwischenstaatlichen Organisationen Fiskalabkommen abgeschlossen. Während die Sitzabkommen die gesamte Rechtsstellung der betreffenden Gremien in der Schweiz regeln, regeln die Fiskalabkommen lediglich die steuerliche Stellung der Organisation (Befreiung von direkten und indirekten Bundes-, Kantons- und Gemeindesteuern, wobei sich die Befreiung von der MWST auf den Erwerb von Gütern und Dienstleistungen zum dienstlichen Gebrauch der Organisation beschränkt) sowie ihrer ausländischen Mitarbeiter (Befreiung von direkten Bundes-, Kantons- und Gemeindesteuern auf ihren Gehältern); sie umfassen auch Bestimmungen über die sozialversicherungsrechtliche Stellung der ausländischen Mitarbeiter, da diese in der Schweiz nicht steuerpflichtig sind. Schweizerische Staatsangehörige ihrerseits erhalten keine besonderen Steuerbefreiungen oder Befreiungen vom Sozialversicherungssystem. In der Regel behält sich das Fiskalabkommen den Grundsatz der Progression (Progressionsvorbehalt) vor, d.h. die Möglichkeit, dass die Steuerbehörden bei der Bestimmung des geltenden Steuersatzes für nicht befreite Einkommen von Mitarbeitern der Organisation die befreiten Einkommen berücksichtigen können. Der Bundesrat beabsichtigt, seine Praxis in diesem Bereich fortzuführen. Allerdings ist nicht auszuschliessen, dass er dieser Art von Organisation künftig über die bereits gewährten Steuerbefreiungen hinaus gewisse Vorrechte und Immunitäten diplomatischer Natur gewähren wird, beispielsweise die Immunität von der Gerichtsbarkeit und der Vollstreckung zu Gunsten der Organisation selbst.

Die rechtliche Stellung der diplomatischen Missionen, konsularischen Posten, ständigen Missionen und Sondermissionen ergibt sich aus den geltenden internationalen Übereinkommen, so dass der Abschluss eines besonderen Abkommens nicht erforderlich ist.

Bei internationalen Konferenzen ist es in Ermangelung eines Sitzabkommens mit dem Organisator oder eines die Verpflichtungen des Gaststaates festlegenden Staatsvertrags Praxis des Bundesrats, unilateral zu entscheiden, welche Rechtsstellung einer Konferenz und ihren Teilnehmern eingeräumt werden soll. In der Regel lässt das EDA dem Organisator der Konferenz eine schriftliche Bestätigung zukommen, dass die üblichen Vorrechte und Immunitäten gewährt werden, wobei gemäss geltender Praxis für die Konferenz und ihre Teilnehmer das Übereinkommen über Sondermissionen⁴³ und für das Sekretariat der Konferenz analog die einschlägigen Bestimmungen des Sitzabkommens, das die rechtliche Stellung der UNO in der Schweiz regelt⁴⁴ zur Anwendung kommen werden soll. Das EDA sah sich wiederholt mit Ersuchen um den Abschluss eines Abkommens über die Gewährung von Vorrechten, Immunitäten und Erleichterungen an eine Konferenz konfrontiert, weil es Praxis gewisser Organisatoren ist, in diesem Bereich formelle Abkommen abzuschliessen, mit der Absicht, diese in sämtlichen Staaten, in denen sie Konferenzen abhalten, einheitlich anzuwenden. Dementsprechend ist vorgesehen, dass auf diesem Gebiet künftig Abkommen abgeschlossen werden können, wenn sich dies als notwendig erweisen sollte. Die den internationalen Konferenzen und ihren Teilnehmern gewährten Vorrechte und Immunitäten sollten keine steuerlichen Auswirkungen haben, was insbesondere die natürlichen Personen betrifft. Tatsächlich schaffen die gewöhnlich nicht in der Schweiz wohnhaften Personen infolge der kurzen Aufenthaltsdauer im Zusammenhang mit der Konferenz keine Voraussetzungen für eine Besteuerung. Schweizerische Staatsangehörige und in der Schweiz niedergelassene Personen bleiben den ordentlichen Steuervorschriften unterstellt.

Gemäss geltender Praxis können Vorrechte, Immunitäten und Erleichterungen nur Teilnehmern von Konferenzen gewährt werden, die Staaten oder zwischenstaatliche Organisationen vertreten. Vertreter internationaler Nichtregierungsorganisationen (INGO) und des Privatsektors geniessen keine besondere rechtliche Stellung. Nun geht jedoch die aktuelle Tendenz auf internationaler Ebene dahin, die INGO und den Privatsektor vermehrt als Vollmitglieder von Konferenzen und immer weniger nur als einfache Beobachter zu betrachten. Infolge dieser Entwicklung haben zwischenstaatliche Organisationen die Schweiz ersucht, dieser Art von Teilnehmern Vorrechte und Immunitäten zu gewähren, damit sie nicht aufgrund von Äusserungen verfolgt werden können, die sie während ihres Referats im Rahmen der Konferenz gemacht haben. Die Schweiz hat sich stets geweigert, Konferenzteilnehmern von INGO und aus dem Privatsektor eine Vorzugsstellung einzuräumen. Es ist jedoch nicht auszuschliessen, dass die Gewährung einer Vorzugsstellung für Vertreter von INGO eine Voraussetzung für die Durchführung einer internationalen Konferenz in der Schweiz werden könnte. Demzufolge wäre es denkbar, dieser Art von Teilnehmern für die Dauer der Konferenz eine begrenzte Immunität von der Gerichtsbarkeit zu gewähren, wenn die Umstände dies rechtfertigen; sollte es dazu kommen, müssten mit den Verantwortlichen der internationalen Konferenz die Modalitäten für die Aufhebung dieser Immunität vereinbart werden für den Fall, dass ein Vertreter einer

⁴³ SR 191.2

⁴⁴ SR 0.192.120.1

INGO den ihm gewährten Schutz missbraucht. Der Sonderstatus der an einer bestimmten internationalen Konferenz teilnehmenden Vertreter von INGO würde der betreffenden internationalen Konferenz und nicht der INGO als solcher erteilt.

Der Umfang von Vorrechten, Immunitäten und Erleichterungen, die einem Sekretariat oder jedem anderen durch einen völkerrechtlichen Vertrag geschaffenen Organ gewährt werden, müssten dem Status entsprechen, der einer zwischenstaatlichen Organisation eingeräumt wird, und Gegenstand eines Sitzabkommens sein, angesichts der Ähnlichkeiten dieser Gremien. Dasselbe gilt für internationale Gerichte und Schiedsgerichte, allerdings unter Vorbehalt allfälliger Anpassungen auf Grund der von einem Gerichtshof zu erfüllenden Funktionen, wobei es sich hier namentlich um die für Verfahrensparteien und Anwälte geltende Stellung handelt. Dabei ist zu betonen, dass die die internationalen Gerichte begründenden völkerrechtlichen Verträge oder UNO-Resolutionen die Pflichten der Staaten in diesem Bereich bereits klar festlegen. Diese Verträge legen eine allgemein anerkannte internationale Praxis fest und werden sicher als Grundlage für die allfällige Schaffung weiterer internationaler Gerichte dienen. Die Schweiz wird sich bei der Bestimmung des Geltungsbereichs der Vorrechte, Immunitäten und Erleichterungen, die für einen sich in der Schweiz niederlassenden internationalen Gericht angemessen wären, auf die völkerrechtlichen Normen, insbesondere auf die Bestimmungen für den Internationalen Strafgerichtshof, stützen. Grundsätzlich müssten schweizerische Staatsangehörige und Personen mit ständigem Wohnsitz in der Schweiz, die nicht dem Personal des Gerichts angehören, unter Vorbehalt anders lautender Bestimmungen der Gründungsakte des Gerichts, eines Protokolls über Vorrechte und Immunitäten oder irgendeines anderen völkerrechtlichen Vertrags den ordentlichen Vorschriften des geltenden Steuerrechts unterstellt bleiben; dies könnte beispielsweise die Anwälte der Verfahrensparteien betreffen, die in der Schweiz niedergelassen sind und die vor einem internationalen Gericht in der Schweiz auftreten.

Der Geltungsbereich der Vorrechte, Immunitäten und Erleichterungen unabhängiger Kommissionen wird wie bis anhin vom Bundesrat bestimmt werden. Gemäss geltender Praxis kommen für unabhängige Kommissionen, für deren Mitglieder und die Mitarbeiter ihrer Sekretariate sowie für allenfalls von ihnen beigezogene Experten die einschlägigen Bestimmungen des Sitzabkommens mit der UNO sinngemäss zur Anwendung. Indes wird schweizerischen Staatsangehörigen, die für die Kommission oder ihr Sekretariat arbeiten, keine Steuerbefreiung gewährt. Gemäss bisheriger Praxis geniessen Personen mit ständigem Wohnsitz (Inhaber eines Ausweises B oder C zum Zeitpunkt ihrer Einstellung bei der unabhängigen Kommission oder ihrem Sekretariat) dieselben Vorrechte, Immunitäten und Erleichterungen wie die anderen ausländischen Kommissionsmitglieder, Sekretariatsmitarbeiter oder Experten.

Für die anderen internationalen Organe wird der Bundesrat die ihnen zu gewährenden Vorrechte, Immunitäten und Erleichterungen unter Berücksichtigung des Ausnahmecharakters dieser Fälle und der zum Zeitpunkt der Prüfung eines bestimmten Falles herrschenden Umstände festlegen. Die Vorrechte, Immunitäten und Erleichterungen werden so weit wie möglich eingeschränkt werden und könnten neben der Unverletzlichkeit der Räumlichkeiten, Archive, Schriftstücke usw. namentlich eine Befreiung des Gremiums selbst von direkten und indirekten Steuern beinhalten. Sie könnten sogar eine Befreiung der Gehälter der ausländischen Mitarbeiter des Organs von den direkten Steuern vorsehen, insofern es sich nicht um Personen mit ständigem Wohnsitz in der Schweiz handelt. In jedem Fall muss der Gewährung von

Vorrechten, Immunitäten und Erleichterungen ein echtes Bedürfnis auf Grund der rechtlichen und politischen Umstände zum Zeitpunkt der Entscheidung zugrunde liegen.

2.3.4 Dauer der Vorrechte, Immunitäten und Erleichterungen (Art. 5)

Grundsätzlich werden die Vorrechte, Immunitäten und Erleichterungen unbefristet gewährt, bis der institutionelle Begünstigte seine Tätigkeit in der Schweiz einstellt. Indes ist vorgesehen, dass der Bundesrat die Vorrechte, Immunitäten und Erleichterungen befristen kann, namentlich im Falle unabhängiger Kommissionen, Sondermissionen oder Konferenzen, deren Mandat naturgemäss von beschränkter Dauer ist.

2.3.5 Voraussetzungen für die Gewährung von Vorrechten, Immunitäten und Erleichterungen

2.3.5.1 Allgemeine Voraussetzungen (Art. 6)

Artikel 6 sieht gewisse allgemeine – kumulative – Voraussetzungen vor, die von sämtlichen institutionellen Begünstigten gemäss Artikel 2 Absatz 1 zu erfüllen sind, die Vorrechte, Immunitäten und Erleichterungen wünschen. Aus der Tatsache, dass ein Gremium die im Gaststaatgesetz festgelegten Voraussetzungen erfüllt, lässt sich aber kein subjektiver Rechtsanspruch auf Vorrechte, Immunitäten und Erleichterungen ableiten. Vorbehalten bleiben die entsprechenden Rechte und Pflichten auf Grund der völkerrechtlichen Verträge, denen die Schweiz beigetreten ist, angefangen bei den Wiener Übereinkommen über diplomatische und konsularische Beziehungen oder den Gründungsverträge zwischenstaatlicher Organisationen, die diesbezüglich Pflichten der Vertragsstaaten vorsehen. Der Gesetzesentwurf verwendet Kann-Formulierungen, d.h., es muss von Fall zu Fall entschieden werden, ob ein Gremium die entsprechenden Vorrechte, Immunitäten und Erleichterungen erhält.

Das betreffende Gremium muss einen Sitz in der Schweiz haben oder in der Schweiz tätig sein. Die Entscheide, welche die Schweiz in dieser Hinsicht treffen kann, und die Sitzabkommen, die sie abschliessen kann, entfalten lediglich auf schweizerischem Hoheitsgebiet Wirkung, da ein Staat einem anderen Staat, der einem internationalen Abkommen nicht angehört, keine Pflichten auferlegen kann. Das Gaststaatgesetz muss die Rechtsstellung von Gremien regeln, die einen Sitz in der Schweiz errichten. Indes können Organisationen mit Sitz in einem anderen Staat ebenfalls bestimmte Aktivitäten in der Schweiz ausüben, ohne hier einen Sitz zu unterhalten, namentlich wenn es darum geht, im Rahmen des ihnen durch ihre Gründungsakte aufgetragenen Mandats in unserem Land regelmässig Versammlungen der Organe, Arbeitsgruppen usw. abzuhalten. Dies trifft beispielsweise auf eine zwischenstaatliche Organisation wie die Organisation der Vereinten Nationen für Ernährung und Landwirtschaft (FAO) zu, die ihren Sitz in Rom hat, jedoch regelmässig internationale Treffen in der Schweiz abhält. Personen, die Vorrechte, Immunitäten und Erleichterungen geniessen, müssen ebenfalls entweder in der Schweiz wohnhaft oder tätig sein, ohne jedoch ihren gesetzlichen Wohnsitz hier zu haben. Dabei kann es sich um Personen handeln, die befristet in der Schweiz tätig sind, oder auch um internationale Beamte, die in Genf arbeiten, aber im benachbarten Frankreich woh-

nen. Selbstverständlich vermag die ihnen in der Schweiz zuerkannte Rechtsstellung Frankreich in diesem Kontext keinerlei Pflichten aufzuerlegen.

Die institutionellen Begünstigten müssen jedoch einen nicht auf Gewinn ausgerichteten Zweck von internationalem Nutzen verfolgen. Dieser Begriff wird im Europäischen Übereinkommen vom 24. April 1986 über die Anerkennung der Rechtspersönlichkeit internationaler nichtstaatlicher Organisationen⁴⁵ verwendet, das für die Schweiz am 1. Januar 1991 in Kraft trat. Dieses Kriterium ermöglicht eine Unterscheidung zwischen Begünstigten im Sinne des Gaststaatgesetzes und Handelsunternehmen oder anderen Rechtsträgern, welche die Verteilung wirtschaftlicher Gewinne unter ihren Mitgliedern bezwecken. Ein institutioneller Begünstigter kann jedoch bei einem bestimmten Vorhaben (wie z.B. dem Verkauf einer Publikation) dennoch Gewinne erwirtschaften, ohne seinen Charakter zu ändern, wenn dieses Vorhaben seinem nicht auf Gewinn ausgerichteten Ziel dient. Beispielsweise darf die UNO in den Räumlichkeiten ihres Genfer Sitzes Publikationen im Zusammenhang mit ihrer Tätigkeit verkaufen oder wie in der Vergangenheit die Ausgabe von Briefmarken veranlassen. Das vom Begünstigten angestrebte Ziel muss zudem von internationalem – und nicht bloss von nationalem oder lokalem – Nutzen sein, d.h., es muss der internationalen Gemeinschaft nützen. Ausgeschlossen sind damit Rechtsträger wie beispielsweise politische Parteien oder andere politische Organisationen, deren Ziele und Tätigkeiten sich auf die internen Probleme eines Landes konzentrieren⁴⁶.

Aus dem Zweck des internationalen Nutzens ergibt sich, dass die institutionellen Begünstigten ihre Tätigkeit im Bereich der internationalen Beziehungen ausüben haben. Darüber hinaus muss ihre Präsenz auf schweizerischem Hoheitsgebiet für die Schweiz von besonderem Interesse sein. Diese Präsenz kann befristet oder unbefristet sein, und das diesbezügliche Interesse der Schweiz kann politischer Natur sein oder sich direkt auf die Tätigkeit des Begünstigten beziehen.

Artikel 56 Buchstabe g des Bundesgesetzes über die direkte Bundessteuer (DBG)⁴⁷ und Artikel 23 Absatz 1 Buchstabe f des Bundesgesetzes über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG)⁴⁸ beinhalten eine analoge Bestimmung. Sie sehen vor, dass juristische Personen, die öffentliche oder gemeinnützige Zwecke verfolgen, von der direkten Bundessteuer bzw. den kantonalen Steuern für den ausschliesslich und unwiderruflich diesen Zwecken gewidmeten Gewinn befreit sind. Dazu präzisiert Danièle Yersin in der Steuerrevue (Nr. 5/2002, S. 316): *"Der Begriff der Gemeinnützigkeit ist gemäss Lehre und Rechtsprechung von zwei Elementen geprägt: vom Allgemeininteresse, das die sich um die Befreiung bemühende Institution verfolgen muss, und von der Uneigennützigkeit ihrer Tätigkeit. Von Allgemeininteresse ist eine zu Gunsten und zum Vorteil der internationalen Gemeinschaft ausgeübte Tätigkeit, die von der öffentlichen Meinung als solche anerkannt wird. Das Allgemeininteresse umfasst also etwas, das von verhältnismässig weiten Kreisen der Bevölkerung – d.h. von einem unbestimmten Kreis von Begünstigten – als wichtig, wünschbar und nützlich für das Gemeinwesen erachtet*

⁴⁵ SR 0.192.111

⁴⁶ Siehe Botschaft betreffend das Europäische Übereinkommen vom 24. April 1986 über die Anerkennung der Rechtspersönlichkeit internationaler nichtstaatlicher Organisationen (S.T.E. Nr. 124) vom 15. November 1989 (BB1 1989 III 1557ff.).

⁴⁷ SR 642.11

⁴⁸ SR 642.14

wird. Gemeinnützige Aufgaben sind nicht auf jene beschränkt, die der Staat wahrnehmen würde, dem das Verfolgen des Allgemeininteresses ja auch nicht vorbehalten ist. Uneigennützigkeit liegt vor, wenn die Mitglieder der Institution finanzielle Opfer in Kauf nehmen, d.h., wenn sie Leistungen erbringen bzw. auf Gegenleistungen oder persönlichen Gewinn verzichten (siehe D. Yersin, "Le statut fiscal des partis politiques, de leurs membres et sympathisants", in: Archives 58, S. 97, 104 und zahlreiche Verweise).

Schliesslich setzt die Verwendung von Vermögen und Einkommen einer gemeinnützigen Körperschaft oder Einrichtung voraus, dass diese Mittel einerseits unwiderlich solchen statutarisch festgelegten Zwecken gewidmet sind und dass sie tatsächlich dazu verwendet werden (BGE 120 Ib 374, 376, Erw. 2b)".

Die Definitionen der im DBG und StHG verwendeten Begriffe haben mutatis mutandis den zuständigen Behörden auch für die Auslegung des Begriffs des im Gaststaatgesetz aufgeführten nicht auf Gewinn ausgerichteten Zwecks zu dienen.

2.3.5.2 Zusätzliche spezifische Voraussetzungen für gewisse Begünstigte (Art. 7 bis 15)

Für gewisse in Artikel 2 Absatz 1 aufgeführte Begünstigte sind die in Artikel 6 aufgezählten allgemeinen Voraussetzungen ausreichend. Bei anderen hingegen braucht es zusätzliche Voraussetzungen, damit ihnen der Bundesrat Vorrechte, Immunitäten und Erleichterungen gewähren kann. Die Artikel 7 bis 15, die Artikel 6 ergänzen, umfassen weitere spezifische, ebenfalls kumulative, Voraussetzungen für jene Begünstigten gemäss Artikel 2 Absatz 1, deren Definition im Völkerrecht Präzisierungen erfordert.

2.3.5.2.1 Internationale Institutionen (Art. 7)

Die internationale Institution steht der klassischen zwischenstaatlichen Organisation sehr nahe, weist jedoch nicht alle rechtlichen Merkmale auf, die für eine solche konstitutiv sind (s. Ziff. 2.3.1.2). Aus diesem Grund müssen spezifische Voraussetzungen festgelegt werden, die jede internationale Institution zu erfüllen hat, damit sie in der Schweiz in den Genuss von Vorrechten, Immunitäten und Erleichterungen kommen kann.

So muss eine internationale Institution über ähnliche Strukturen wie eine zwischenstaatliche Organisation und insbesondere über Organe verfügen, die befugt sind, ihre Entscheide unabhängig vom Willen der einzelnen Mitgliedstaaten zu treffen; hierzu gehört eine Generalversammlung der Parteien. Darüber hinaus muss sie staatliche Aufgaben oder Aufgaben wahrnehmen, die gewöhnlich einer zwischenstaatlichen Organisation übertragen werden, und sie muss innerhalb der internationalen Rechtsordnung internationale Anerkennung geniessen, sei dies auf Grund eines völkerrechtlichen Vertrags, einer Resolution einer zwischenstaatlichen Organisation oder eines von einer Staatengruppe verabschiedeten politischen Dokuments.

2.3.5.2.2 Quasizwischenstaatliche Organisationen (Art. 8)

Der Bundesrat hat im Laufe der Zeit eine Reihe von Kriterien festgelegt, die eine quasizwischenstaatliche Organisation erfüllen muss, um ein Fiskalabkommen auf der Grundlage des Bundesbeschlusses von 1955 abschliessen zu können. Diese kumulativen Kriterien werden nun im Gaststaatgesetz verankert. Neben den allgemeinen Voraussetzungen von Artikel 6 muss eine quasizwischenstaatliche Organisa-

tion deshalb weitere Bedingungen erfüllen: Ihre Mitglieder müssen mehrheitlich Staaten, öffentlichrechtliche Organisationen oder Einrichtungen sein, die öffentliche Aufgaben erfüllen. Hier geht es darum, den zwischenstaatlichen Charakter der Organisation zu unterstreichen, auch wenn gewisse Mitglieder dem innerstaatlichen Recht eines Landes unterstellte juristische Personen oder natürliche Personen sind. Zudem muss die Organisation über ähnliche Strukturen wie eine zwischenstaatliche Organisation verfügen. Dies bedeutet, dass die Organisation einen eigenen Willen besitzt, der durch die von ihren Mitgliedern unabhängigen Organe zum Ausdruck gebracht wird. Des Weiteren muss sie im Hoheitsgebiet zweier oder mehrerer Staaten tätig sein, um ihren internationalen Charakter zu markieren und sich von den rein nationalen Organisationen zu unterscheiden. Einer quasizwischenstaatlichen Organisation werden Aufgaben übertragen, die andernfalls von den Staaten selbst übernommen werden müssten, da sie einem öffentlichen Interesse entsprechen. Gemäss Artikel 6 muss eine quasizwischenstaatliche Organisation einen nicht auf Gewinn ausgerichteten Zweck von internationalem Nutzen verfolgen. Wenn sie daneben Tätigkeiten kommerzieller Natur verfolgt, könnte sich das mit der Organisation abzuschliessende Abkommen auf die Steuerbefreiung der nicht auf Gewinn ausgerichteten Aktivitäten der Organisation beschränken. Eine quasizwischenstaatliche Organisation, die neben den Mitgliederbeiträgen zusätzliche finanzielle Mittel erhält, um die Verfolgung ihrer statutarischen und nicht Gewinn orientierten Ziele sicherzustellen, trägt in dem Mass zur Entlastung der Budgets der Mitgliedstaaten bei, als die Organisation Aufgaben ausübt, die den Mitgliedstaaten anfallen würden, wenn sie die Organisation nicht übernehmen würde.

2.3.5.2.3 Internationale Konferenzen (Art. 9)

Wie in Ziffer 2.3.1.5 erwähnt, sind internationale Konferenzen zu unterscheiden von den in der Schweiz durchgeführten Treffen von Unternehmungen und NGO. Daher können einer internationalen Konferenz und ihren Teilnehmern nur dann Vorrechte, Immunitäten und Erleichterungen eingeräumt werden, wenn sie unter der Ägide einer zwischenstaatlichen Organisation, einer internationalen Institution, einer quasizwischenstaatlichen Organisation, eines Sekretariats oder eines anderen durch einen völkerrechtlichen Vertrag eingesetzten Organs, durch die Schweiz oder auf Initiative einer Staatengruppe abgehalten wird. Die Gewährung von Vorrechten, Immunitäten und Erleichterungen erfolgt nicht automatisch und erfordert in jedem Fall eine spezifische Entscheidung, was insbesondere heisst, dass eine Staatengruppe in der Schweiz ohne ausdrückliche Zustimmung der zuständigen Behörden keine internationale Konferenz durchführen kann. Überdies müssen die Konferenzteilnehmer mehrheitlich Staaten, zwischenstaatliche Organisationen, internationale Institutionen, quasizwischenstaatliche Organisationen, Sekretariate oder andere durch einen völkerrechtlichen Vertrag eingesetzte Organe vertreten. Dies schliesst eine allfällige Teilnahme von Vertretern von NGO oder der Zivilgesellschaft sowie von Experten nicht aus, die auf Einladung der Organisatoren an der Konferenz teilnehmen. Solche NGO oder Privatpersonen dürfen aber nicht die Mehrheit der Konferenzteilnehmenden ausmachen.

2.3.5.2.4 Sekretariate und andere durch einen völkerrechtlichen Vertrag einsetzte Organe (Art. 10)

Angesichts der Modalitäten ihrer Errichtung müssen Sekretariate und andere Organe, um Vorrechte, Immunitäten und Erleichterungen geniessen zu können, durch

einen völkerrechtlichen Vertrag errichtet werden, der ihnen im Hinblick auf die Umsetzung des Vertrags bestimmte Aufgaben gewährt. Diesbezüglich ist zu unterstreichen, dass ein völkerrechtlicher Vertrag gemäss Völkerrecht nur zwischen Staaten oder zwischen Staaten und zwischenstaatlichen Organisationen abgeschlossen werden kann, so dass der zwischenstaatliche Charakter eines Sekretariats oder anderen Organs nicht in Zweifel gezogen werden kann.

2.3.5.2.5 Unabhängige Kommissionen (Art. 11)

Um in der Schweiz eine Vorzugsstellung zu erhalten, muss eine unabhängige Kommission ihre Legitimität auf eine Resolution einer zwischenstaatlichen Organisation (z.B. der UNO oder der WTO) oder einer internationalen Institution stützen; sie kann jedoch auch von einer Staatengruppe oder von der Schweiz beauftragt werden. Es ist indes von Bedeutung, dass sie innerhalb der internationalen Gemeinschaft breite politische und finanzielle Unterstützung geniesst und den Auftrag hat, eine für die internationale Gemeinschaft wichtige Frage zu prüfen. In dieser Hinsicht ist es bedeutsam, dass sich die Kommissionen, die in der Vergangenheit in der Schweiz tagten, mit Fragen der nachhaltigen Entwicklung und der Umwelt befassten, also mit Fragen, die für die internationale Gemeinschaft zweifellos von grossem Interesse sind. Der Auftrag einer unabhängigen Kommission muss selbstverständlich befristet sein. Falls ihr die Auftraggeber einen permanenten Charakter verleihen wollen, müssen sie eine andere Rechtsform wählen, beispielsweise die einer zwischenstaatlichen Organisation. Schliesslich wird es Sache des Bundesrats sein, von Fall zu Fall zu prüfen, ob die Gewährung von Vorrechten, Immunitäten und Erleichterungen erheblich zur Erfüllung ihres Mandats beitragen kann.

2.3.5.2.6 Internationale Gerichtshöfe (Art. 12)

Ein internationaler Gerichtshof kann nur in den Genuss von Vorrechten, Immunitäten und Erleichterungen kommen, wenn er auf Grund eines völkerrechtlichen Vertrags oder einer Resolution einer zwischenstaatlichen Organisation oder internationalen Institution errichtet wurde. Grundsätzlich beschränkt sich der völkerrechtliche Vertrag oder die Resolution nicht nur auf das Prinzip der Errichtung eines internationalen Gerichtshofs, sondern umschreibt insbesondere dessen Aufgaben, Zusammensetzung und Arbeitsweise sowie die Personen, die in offizieller Eigenschaft beim Gerichtshof tätig sind, ob dies nun Richter und Gerichtsschreiber oder die Parteien und deren Anwälte oder Experten betrifft. Daneben ist es üblich, dass der völkerrechtliche Vertrag oder die Resolution die Verpflichtung des Gaststaats zur Gewährung von Vorrechten und Immunitäten ausdrücklich erwähnt, wie dies namentlich im Römer Statut des Internationalen Strafgerichtshofs der Fall ist⁴⁹.

2.3.5.2.7 Schiedsgerichte (Art. 13)

Schiedsgerichte können nur in der Schweiz tagen und in den Genuss von Vorrechten, Immunitäten und Erleichterungen kommen, wenn die Völkerrechtssubjekte, die Parteien des Schiedsverfahrens sind, darlegen können, dass der Schweizer Sitz des Schiedsgerichts einem besonderen Bedürfnis entspricht. Dabei kann es sich beispielsweise darum handeln, den Sitz in einem neutralen Staat oder in einem unbeteiligten Drittstaat zu errichten, oder auch darum, von der Nähe der in der Schweiz

⁴⁹ SR 0.312.1

ansässigen zwischenstaatlichen Organisationen oder internationalen Institutionen zu profitieren, deren Aktivitäten den Schiedsrichtern oder den Parteien des Schiedsverfahrens nutzdienlich sein können. Die Präsenz zahlreicher ständiger Missionen in Genf kann ebenfalls als Argument zu Gunsten der Sitznahme eines Schiedsgerichts in der Schweiz ins Feld geführt werden, da die Vertragsstaaten zur Unterstützung im Schiedsverfahren von den bestehenden Infrastrukturen profitieren können. Überdies kann der das Schiedsgericht errichtende völkerrechtliche Vertrag den Parteien den Schiedsgerichtssitz vorschreiben. Das für die Schweiz am 5. Dezember 1994 in Kraft getretene Übereinkommen vom 15. Dezember 1992 über Vergleichs- und Schiedsverfahren innerhalb der KSZE⁵⁰ sieht beispielsweise in Artikel 10 vor, dass sich der Sitz des Gerichts in Genf befindet. Infolgedessen wurde am 17. November 1997 ein Abkommen zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und den Vertragsstaaten des Übereinkommens über Vergleichs- und Schiedsverfahren innerhalb der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) zur Festlegung des rechtlichen Statuts des Vergleichs- und Schiedsgerichtshofs innerhalb der OSZE in der Schweiz abgeschlossen⁵¹. Zudem wurde am 23. Oktober und 12. November 1997 ein Briefwechsel zwischen der Schweiz und dem Vergleichs- und Schiedsgerichtshof innerhalb der OSZE geschlossen betreffend die Aufwendungen für die Räumlichkeiten sowie die Ersteinrichtung des Gerichtshofs⁵².

2.3.5.2.8 Andere internationale Organe (Art. 14)

Das vorliegende Gesetz bezweckt grundsätzlich eine erschöpfende Aufzählung der Begünstigten von Vorrechten, Immunitäten und Erleichterungen. Die Welt der internationalen Organisationen entwickelt sich jedoch ständig weiter. Wenn der Grundsatz der Vollständigkeit aber ganz streng angewandt würde, ginge die Schweiz das Risiko ein, einem internationalen Gremium kein Gastrecht gewähren zu können, weil es den Definitionen der institutionellen Begünstigten von Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe a bis l nicht genügt, selbst wenn eine Anwesenheit in der Schweiz einem wichtigen politischen Interesse entspricht. Der in Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe m und Artikel 14 enthaltene Begriff eines anderen internationalen Organs soll dem Bundesrat Handhabe bieten, die Interessen der Schweiz zu verteidigen, indem er einem derartigen Organ in Ausnahmefällen eine Vorzugsstellung einräumen kann. Damit könnte der Bundesrat Ersuchen stattgeben, die einem besonderen Interesse unseres Landes entsprechen, wenn es wirklich wichtig erscheint, dass die Schweiz einem bestimmten Organ Gastrecht gewährt. Dieser Begriff hat nicht zum Ziel nationale Organisationen oder Nichtregierungsorganisationen eine Vorzugsstellung zu gewähren.

In Anbetracht der Tatsache, dass dieser Begriff im Völkerrecht nicht definiert ist, sowie der Notwendigkeit, ihn nur in Ausnahmefällen zu verwenden, wird dieses "andere Organ" für die Erfüllung von Aufgaben, die grundsätzlich einer zwischenstaatlichen Organisation, einer internationalen Institution oder Staaten obliegen, eng mit einer oder mehreren zwischenstaatlichen Organisationen oder internationalen Institutionen oder einem oder mehreren Staaten zusammenarbeiten müssen, damit es in der Schweiz eine Vorzugsstellung geniessen kann. Eine derartige Zusammenarbeit kann sich beispielsweise durch die Teilnahme des betreffenden Organs an

⁵⁰ SR 0.193.235

⁵¹ SR 0.192.120.193.1

⁵² SR 0.193.235.1

spezifischen Programmen und Tätigkeiten von Organisationen, Institutionen und Staaten ergeben; auf diese Art und Weise trägt das Organ zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben bei, indem es sein spezifisches Wissen und Know-how, aber auch seine finanziellen Mittel einbringt. Zudem muss es in einem wichtigen Bereich der internationalen Beziehungen eine entscheidende Rolle spielen und international über einen hohen Bekanntheitsgrad verfügen. Schliesslich muss es sich rechtfertigen, dass die Gewährung von Vorrechten, Immunitäten und Erleichterungen wesentlich zur Erfüllung seines Mandats beiträgt.

Es gilt zu beachten, dass es sich hier um eine Bestimmung handelt, die der Bundesrat mit Zurückhaltung anwenden wird, weil der Begriff des anderen internationalen Organs nur ausnahmsweise verwendet werden soll.

2.3.5.2.9 Persönlichkeiten, die ein internationales Mandat ausüben (Art. 15)

Die Tatsache, dass eine Person ein internationales Mandat ausübt, wird allein noch keine Vorzugsstellung in der Schweiz rechtfertigen. Zunächst muss eine solche Person ihr Mandat von einer zwischenstaatlichen Organisation, einer internationalen Institution oder einer Staatengruppe erhalten haben. Angesichts des Ausnahmecharakters eines derartigen Entscheids können nur Persönlichkeiten ausländischer Staatsangehörigkeit, die während der Dauer ihres Mandats in der Schweiz wohnhaft sind, in den Genuss von Vorrechten, Immunitäten und Erleichterungen kommen. Voraussetzung ist allerdings, dass sie neben ihrem internationalen Mandat keine Erwerbstätigkeit ausüben und dass ihr Aufenthalt in der Schweiz für die Erfüllung ihres Mandats erforderlich ist. Einer ausländischen Persönlichkeit, der ein internationales Mandat zu einem Zeitpunkt übertragen wird, in dem sie bereits in der Schweiz Wohnsitz hat, kann keine Sonderstellung eingeräumt werden.

Auch diese Bestimmung wird der Bundesrat zurückhaltend anwenden, da er sich bewusst ist, dass dieser Status besonderen Ausnahmefällen vorzubehalten ist.

2.4 Kapitel 3: Erwerb von Grundstücken für dienstliche Zwecke

Das Bundesgesetz über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (BewG)⁵³ unterstellt den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland einer Bewilligung. Keiner Bewilligung bedürfen jedoch gemäss Artikel 7 Buchstabe h BewG *"ausländische Staaten und internationale Organisationen des Völkerrechts, wenn sie ein Grundstück zu einem in der Schweiz anerkannten öffentlichen Zweck erwerben, oder andere Erwerber, wenn das staatspolitische Interesse des Bundes es gebietet; die Fläche darf nicht grösser sein, als es der Verwendungszweck erfordert"*. Laut Artikel 16 Absatz 2 BewG fällt es in die Zuständigkeit des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA) festzustellen, ob der Erwerber ein ausländischer Staat oder eine internationale Organisation des Völkerrechts ist und das Grundstück zu einem in der Schweiz anerkannten öffentlichen Zweck erwirbt.

⁵³ SR 211.412.41

Zur Anpassung der in Artikel 2 Absatz 1 des Gaststaatgesetzes verwendeten Terminologie müssten die im BewG verwendeten Begriffe modifiziert werden. Darüber hinaus ist die allmähliche Liberalisierung des schweizerischen Immobilienmarktes zu berücksichtigen, die zu vereinfachten Verfahren beim Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland führt. Auch ist nicht ausgeschlossen, dass der Immobilienmarkt schliesslich vollumfänglich liberalisiert wird. Unter diesen Umständen ist es angezeigt, die Vorschriften über den Erwerb von Grundstücken für dienstliche Zwecke durch institutionelle Begünstigte nach Artikel 2 Absatz 1 zu vereinfachen. Für den Fall, dass der Immobilienmarkt umfassend liberalisiert wird, ist es überdies aus politischen Gründen vonnöten, eine gewisse Kontrolle über den Erwerb von Grundstücken für dienstliche Zwecke durch institutionelle Begünstigte zu bewahren, die Vorrechte, Immunitäten und Erleichterungen geniessen. Diese Kontrolle würde es dem EDA gegebenenfalls auch ermöglichen, gegenüber einem Staat, welcher der Schweiz den Erwerb von Räumlichkeiten für ihre diplomatischen und konsularischen Vertretungen auf seinem Hoheitsgebiet erschwert, den Gegenrechtsgrundsatz geltend zu machen. In Anbetracht des Vorhergehenden erscheint es zweckmässig, den Erwerb von Grundstücken durch institutionelle Begünstigte ausschliesslich im Gaststaatgesetz zu regeln.

2.4.1 Erwerb von Grundstücken (Art. 16)

Artikel 16 stellt den Grundsatz auf, wonach institutionelle Begünstigte gemäss Artikel 2 Absatz 1 Grundstücke für dienstliche Zwecke erwerben können. Da die diplomatischen Vertretungen, konsularischen Posten, ständigen Missionen oder anderen Vertretungen bei zwischenstaatlichen Organisationen (Art. 2 Abs. 1 Bst. d bis f) keine Rechtspersönlichkeit besitzen, werden sie die entsprechenden Grundstücke wie bisher im Namen der von ihnen vertretenen Staaten erwerben. Überdies werden möglicherweise gewisse institutionelle Begünstigte nie ein Grundstück in der Schweiz erwerben können, wenn ihre Funktionen befristet sind, wie dies beispielsweise bei internationalen Konferenzen der Fall ist.

Wie dies gegenwärtig im BewG vorgesehen ist, ist das EDA zuständig, um festzustellen, ob der Erwerber ein institutioneller Begünstigter im Sinne des Gaststaatgesetzes ist und ob der Erwerb dienstlichen Zwecken dient. Die erforderlichen Bewilligungen, d.h. insbesondere die von den Kantonsbehörden auszustellenden Baubewilligungen und die sicherheitstechnischen Bewilligungen, müssen vorgängig eingeholt werden.

2.4.2 Begriffsbestimmungen (Art. 17)

Die Definition des Begriffs des Grundstückserwerbs entspricht der Definition des geltenden Artikels 4 BewG. Wenn ein institutioneller Begünstigter Eigentümer eines zu anderen Zwecken erworbenen Grundstücks ist und später beschliesst, es für dienstliche Zwecke zu verwenden, so ist diese Nutzungsänderung einem Erwerb im Sinne des Gaststaatgesetzes gleichgestellt. Diese Bestimmung ist von besonderer Bedeutung für den Fall einer allfälligen Aufhebung des BewG, die es sämtlichen Personen im Ausland gestatten würde, Grundstücke in der Schweiz frei zu erwerben.

Die Definition der Nutzung für dienstliche Zwecke leitet sich aus dem Völkerrecht ab, namentlich aus Artikel 1 Buchstabe i des Wiener Übereinkommens vom 18. April 1961 über diplomatische Beziehungen sowie aus den einschlägigen Bestimmungen der von der Schweiz abgeschlossenen Sitzabkommen.

2.5 Kapitel 4: Finanzielle Beiträge und andere Unterstützungsmassnahmen

2.5.1 Zweck (Art. 18)

Gegenwärtig fassen die vom Bundesrat getroffenen Entscheide über finanzielle Beiträge und andere Unterstützungsmassnahmen im Rahmen der Gaststaatpolitik in der Regel unmittelbar auf seinen verfassungsmässigen ausserpolitischen Kompetenzen. Diese Lösung erwies sich aber im Lichte des Legalitätsprinzips problematisch. Das Bundesgesetz vom 23. Juni 2000 über die Finanzhilfen an die Immobilienstiftung für die internationalen Organisationen (FIPOD) in Genf⁵⁴ (nachfolgend: "FIPOI-Gesetz") und das Bundesgesetz vom 5. Oktober 2001 über die Beteiligung und Finanzhilfe betreffend die Stiftung des Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmond-museums⁵⁵ (nachfolgend: "MICR-Gesetz") haben inzwischen einige formelle Rechtsgrundlagen geschaffen, doch decken diese lediglich spezifische Bereiche der vom Bund im Rahmen seiner Gaststaatpolitik gewährten Finanzhilfen ab. Aus diesem Grund präzisiert das Gaststaatesetz den Rahmen, in dem der Bund im Bereich der Gaststaatpolitik Finanzhilfen gewähren kann.

Insbesondere geht es darum, mit gezielten Finanzhilfen die Aufenthalts-, Arbeits-, Integrations- und Sicherheitsbedingungen der in Artikel 19 aufgeführten Begünstigten zu verbessern. Eine gute Integration der gemeinhin als "die Internationalen" bezeichneten Personen ist ein Schlüsselement einer erfolgreichen Schweizer Gaststaatpolitik und leistet einen Beitrag an den reibungslosen Betrieb der in unserem Land niedergelassenen Organisationen, was auch im Interesse der Schweiz als Mitglied dieser Organisationen liegt. Als Beispiel hierfür kann die Beteiligung des Bundes am "Centre d'accueil – Genève internationale" angeführt werden. Dieses Zentrum ist ein gemeinnütziger privatrechtlicher Verein, der 1996 vom Bund und vom Kanton Genf gegründet wurde und an dem namentlich der Kanton Waadt und die Stadt Genf beteiligt sind. Seine Aufgabe besteht darin, neu zugezogenen Personen praktische Hilfe zu bieten, die verschiedenen Fragen der Internationalen während ihres Aufenthalts in der Schweiz zu beantworten oder Projekte zur Förderung des kulturellen und gesellschaftlichen Austauschs zwischen dem "internationalen Genf" und den örtlichen Gemeinschaften zu unterstützen. Bestimmte bestehende Gremien gewähren dem internationalen Genf ebenfalls beträchtliche Unterstützung. Eines davon ist namentlich das vom "Mandat international" geführte "Centre d'accueil pour les délégations et organisations non gouvernementales", das die Teilnahme von Delegierten aus Nichtregierungskreisen an den internationalen Konferenzen in Genf erleichtern will. Weitere Initiativen könnten auch hinzutreten und das heutige Angebot ergänzen.

Jeder Staat hat hinsichtlich seiner Staatsangehörigen und der sich in seinem Hoheitsgebiet befindlichen Ausländer eine Schutzpflicht. Während es sich bei einfa-

⁵⁴ SR 617.0 / AS 2000 2979

⁵⁵ SR 432.41 / AS 2002 1902

chen Privatpersonen um eine normale Schutzpflicht handelt, muss diese bei Begünstigten nach Artikel 2 verstärkt werden. Hier handelt es sich um eine besondere Schutzpflicht, die sich aus dem Völkerrecht ableitet und die internationale Verantwortlichkeit der Schweiz auslösen kann. Die Sicherheitsfragen werden im Bundesgesetz vom 21. März 1997 über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS)⁵⁶ geregelt. Die Erwähnung der Sicherheit im Zweck der von der Schweiz im Bereich der Gaststaatspolitik gewährten finanziellen Beiträge zielt nicht darauf ab, das BWIS – die ausführliche Rechtsgrundlage, die auch andere Sicherheitsaspekte der Schweiz abdeckt – zu ersetzen oder die Kompetenzen des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD) auszuhöhlen. Es geht vielmehr darum, die Möglichkeit der Finanzierung von Sicherheitsmassnahmen zur Ergänzung der Massnahmen vorzusehen, die das EJPD in Erfüllung der im BWIS vorgesehenen und der Schweiz kraft des Völkerrechts obliegenden Schutzpflichten anordnet. Jedenfalls werden die ergänzenden Massnahmen, die auf Grund des Gaststaatsgesetzes verlangt werden können, keine Verringerung der Massnahmen rechtfertigen, die das EJPD in Anwendung des BWIS zu treffen hat. Es ist in der Tat möglich, dass sich ergänzende Massnahmen namentlich im Hinblick auf politische Eventualitäten als notwendig erweisen, selbst wenn die ausschliesslich auf den strikt objektiven Risikograd der Situation ausgerichtete Analyse des EJPD zum Schluss gelangen sollte, dass sie nicht unbedingt nötig sind. Die vom EDA angewiesenen Massnahmen werden in Absprache mit dem EJPD (Bundessicherheitsdienst) getroffen, namentlich um die Koordination sicherzustellen.

Auch können die Aufenthalts- und Arbeitsbedingungen durch punktuelle Finanzbeiträge verbessert werden, die den institutionellen Begünstigten anlässlich ihrer Niederlassung in der Schweiz ausgerichtet werden. Hilfe dieser Art kann z.B. in Form finanzieller Beiträge an die Einrichtungskosten geleistet werden.

Schliesslich bildet das Gaststaatsgesetz eine Rechtsgrundlage für die Förderung der Aktivitäten im Bereich der Gaststaatspolitik, der Steigerung der Bekanntheit der die Schweiz als Gaststaat und die Förderung schweizerischer Kandidaturen für die Aufnahme von Begünstigten im Sinne von Artikel 2.

Selbstverständlich bleibt die Finanzierung dieser Aktivitäten dem Bestehen verfügbarer Kredite und der Zuständigkeit der eidgenössischen Räte unterstellt (Art. 21).

2.5.2 Begünstigte der finanziellen Beiträge und anderen Unterstützungsmassnahmen (Art. 19)

Die Begünstigten von finanziellen Beiträgen und anderen Unterstützungsmassnahmen müssen sich mit den Begünstigten von Vorrechten, Immunitäten und Erleichterungen decken. Deshalb verweist Artikel 19 auf Artikel 2. Darüber hinaus sollen auch INGO im Sinne des 5. Kapitels des Gaststaatsgesetzes solche Hilfen erhalten können, sowie Vereine und Stiftungen solche Hilfen, deren Aktivitäten den Zwecken gemäss Artikel 18 entsprechen, z.B. Vereine und Stiftungen, die Aufnahmestrukturen für internationale Delegierte aus Regierungs- und Nichtregierungskreisen schaffen. Die INGO unterstützen die Arbeit zwischenstaatlicher Organisationen und anderer Begünstigter gemäss Artikel 2 in erheblichem Masse. Deswegen ist es notwendig,

⁵⁶ SR 120

einen Beitrag an ihre Niederlassung zu leisten und ihre Aktivitäten in der Nähe den anderen Organen zu fördern.

Unter den gegenwärtigen Begünstigten von finanziellen Beiträgen ist insbesondere die Immobilienstiftung für die internationalen Organisationen (FIPOI) zu erwähnen. Ihr werden Darlehen für den Bau von Liegenschaften gewährt zugunsten internationaler Organisationen als zukünftige Besitzerinnen oder Mieterinnen. Überdies obliegt der FIPOI unter anderem die Verwaltung des Internationalen Konferenzentrums von Genf (CICG) und des Konferenzsaals des Centre William Rappard. Die Mittel für die vom Bund und vom Kanton Genf definierten statutarischen Aufgaben der FIPOI müssen somit von deren Mitgliedern zur Verfügung gestellt werden. Der Bund gewährleistet die entsprechende finanzielle Unterstützung, während der Kanton Genf die notwendigen Grundstücke unentgeltlich im Baurecht zur Verfügung stellt. Die Stiftung des Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmondmuseums erhält ebenfalls eine jährliche Finanzhilfe des Bundes. Diese Beiträge sind zurzeit im FIPOI-Gesetz⁵⁷ bzw. im MICR-Gesetz geregelt⁵⁸. Beide Gesetze werden mit dem Inkrafttreten des Gaststaatgesetzes aufgehoben, das künftig als Rechtsgrundlage für die besagten finanziellen Beiträge dienen wird.

2.5.3 Formen der finanziellen Beiträge und anderen Unterstützungsmassnahmen (Art. 20)

Die verschiedenen Formen von finanziellen Beiträgen in Artikel 20 entsprechen diejenigen, die heute allgemein verwendet werden. Dabei kann es sich um einmalige finanzielle Beiträge – z.B. um einen Beitrag an die Einrichtungskosten – oder um wiederkehrende Beiträge handeln. Solche Beiträge lassen sich insbesondere mit den bedeutenden Zusatzkosten rechtfertigen, die durch die Errichtung eines neuen internationalen Gremiums oder die Verlegung des Sitzes eines bestehenden Gremiums in einen anderen Staat entstehen und die zu den üblichen Betriebskosten der Organisation hinzukommen. Mit einem solchen Beitrag sollen oft die ersten Betriebsjahre der Organisation unterstützt werden, bis deren langfristige Finanzierung gänzlich durch die Mitgliedern sichergestellt ist. Gewisse finanzielle Beiträge werden indes auch unbefristet ausgerichtet. Dies gilt namentlich für den Beitrag des Bundes an die Betriebskosten des Internationalen Konferenzentrums von Genf (CICG) gemäss dem Bundesbeschluss vom 18. März 1980 über die kostenlose Benützung des Konferenzentrums von Genf (CICG)⁵⁹ sowie für die regelmässigen Unterhaltskosten des von der Welthandelsorganisation (WTO) genutzten Centre William Rappard, für die Finanzierung der Unterhalts- und Betriebskosten des Konferenzsaals des Centre William Rappard und für den finanziellen Beitrag an die Stiftung des Rotkreuz- und Rothalbmondmuseums.

Der Bund kann auch zinslose und innerhalb von höchstens 50 Jahren rückzahlbare Baudarlehen gewähren; diese Form der Finanzhilfe ist gegenwärtig im Bundesgesetz über die Finanzhilfen an die FIPOI in Genf⁶⁰ geregelt, das beim Inkrafttreten des Gaststaatgesetzes aufgehoben werden müsste. Die Gaststaatspolitik beschränkt sich nicht auf den Kanton Genf, auch wenn er ein privilegierter Partner des Bundes in

57 SR 617.0

58 SR 432.41

59 BBl 1980 I 1206

60 SR 617.0

diesem Bereich ist. Es handelt sich um eine Bundespolitik, und bereits heute sind zwischenstaatliche Organisationen in Bern (UPU, OTIF) und Basel (BIZ) niedergelassen. Das Mandat der FIPOI erstreckt sich gegenwärtig gemäss ihren Statuten auf den Kanton Genf. Es ist nicht ausgeschlossen, dass es notwendig oder zweckmässig sein wird, die Befugnisse der FIPOI in Zukunft auf andere Kantone oder sogar auf die ganze Schweiz auszudehnen. Dazu müssten die Mitglieder der FIPOI die Statuten der FIPOI ändern. Angesichts der derzeitigen territorialen Begrenzung der FIPOI und um namentlich auf spezifische Gesuche von Organisationen eingehen zu können, die ihren Sitz nicht in Genf haben, sieht der Gesetzesentwurf vor, den institutionellen Begünstigten gemäss Artikel 2 Absatz 1 direkt oder über die Immobilienstiftung für die internationalen Organisationen (FIPOI) in Genf zinslose, innerhalb von 50 Jahren rückzahlbare Baudarlehen zu gewähren, um namentlich auf spezifische Gesuche von Organisationen eingehen zu können, die ihren Sitz nicht in Genf haben. Des Weiteren ist vorgesehen, die in der Schweiz abgehaltenen internationalen Konferenzen auch künftig finanziell zu unterstützen.

Überdies muss der Bund weiterhin befristete oder unbefristete Sachleistungen wie die Bereitstellung von Personal, Räumlichkeiten oder Material ausrichten können, wie dies bereits wiederholt geschehen ist. Der Bund hat namentlich dem Vergleichs- und Schiedsgerichtshof innerhalb der OSZE die nötigen Räumlichkeiten zu Verfügung gestellt, wie dies im Briefwechsel vom 23. Oktober / 12. November 1997 zwischen der Schweiz und dem Vergleichs- und Schiedsgerichtshofs innerhalb der OSZE betreffend die Aufwendungen für die Räumlichkeiten sowie die Ersteinrichtung des Gerichtshofs⁶¹ vereinbart worden war. Ausserdem muss der Bund privatrechtliche Vereine oder Stiftungen gründen und sich an solchen beteiligen können. Beispiele dafür sind die Immobilienstiftung für die internationalen Organisationen (FIPOI) in Genf, das "Centre d'accueil – Genève internationale" oder das Internationale Rotkreuz- und Rothalbmondmuseum.

Schliesslich muss der Bund die zuständigen Polizeibehörden anweisen können, zusätzlich zu den gestützt auf das BWIS getroffenen Massnahmen weitere Sicherheitsmassnahmen zu ergreifen. Diese Befugnis wird dem Bundesrat eingeräumt, der sie jedoch dem EDA übertragen kann (Art. 25). Das EDA muss die Entscheidungsinstanz bilden, da die Massnahmen in erster Linie durch politische Umstände bedingt sind und darauf abzielen, die vom EJPD in Übereinstimmung mit dem BWIS getroffenen Massnahmen zu ergänzen.

2.5.4 Finanzierung (Art. 21)

Die zur Umsetzung dieses Gesetzes erforderlichen finanziellen Mittel werden in den Voranschlag eingestellt. Bei Verpflichtungen, die über ein Budgetjahr hinaus wirken, wird ein Verpflichtungskredit eingeholt. Die Finanzierungsmodalitäten bleiben also dieselben wie bisher.

⁶¹ SR 0.193.235.1

2.5.5 Voraussetzungen, Verfahren und Modalitäten (Art. 22)

Die Voraussetzungen, das Verfahren und die Modalitäten für die Gewährung finanzieller Beiträge und anderer Unterstützungsmassnahmen werden vom Bundesrat geregelt, der damit ein effizientes und flexibles Instrument für eine aktive Gaststaatspolitik erhalten soll. Er untersteht jedoch der Budgetkompetenz der eidgenössischen Räte und kann nur im Rahmen der bewilligten Kredite handeln (Art. 21). Die eidgenössischen Räte behalten also die Kontrolle über die finanziellen Beiträge und anderen Unterstützungsmassnahmen.

2.6 Kapitel 5: Internationale Nichtregierungsorganisationen

2.6.1 Grundsatz (Art. 23)

Die internationalen Nichtregierungsorganisationen (INGO) nehmen in den internationalen Beziehungen eine zunehmend wichtigere Stellung ein. Namentlich werden sie oft eingeladen, an internationalen Konferenzen teilzunehmen und einen Beitrag an die Arbeit zwischenstaatlicher Organisationen und internationaler Institutionen zu leisten. Sie werden auch von den Staaten häufiger und regelmässiger konsultiert.

Bislang wurden die INGO im Rahmen des Bundesrechts nicht als solche anerkannt. Ohne die INGO ausdrücklich zu erwähnen, werden die Bestimmungen über Vereine und Stiftungen (Art. 60ff. des Zivilgesetzbuchs) oder über gemeinnützige juristische Personen auf sie angewendet (namentlich im Rahmen der Steuergesetzgebung). Hier geht es nun darum, sie als Akteure im Bereich der Gaststaatspolitik anzuerkennen.

Allerdings berechtigt diese Anerkennung die INGO nicht zur Einforderung von Vorrechten und Immunitäten; deshalb figurieren sie auch nicht unter den Begünstigten von Artikel 2. Trotzdem erlaubt es Artikel 23 dem Bund, die Niederlassung und die Tätigkeit einer INGO in der Schweiz im Rahmen des geltenden Rechts zu erleichtern, wenn sie für die Gaststaatspolitik von besonderem Interesse ist. Die vorgesehenen Erleichterungen sind in anderen Bundesgesetzen wie z.B. dem Gesetz über die direkte Bundessteuer oder den Bestimmungen über die Anstellung von ausländischem Personal enthalten, wobei die darin festgelegten Voraussetzungen und Befugnisse beachtet werden müssen.

2.6.2 Voraussetzungen für die Gewährung von Erleichterungen an INGO (Art. 24)

Die im Gaststaatgesetz festgelegten Voraussetzungen dienen zunächst der Unterscheidung zwischen der klassischen, auf nationaler oder regionaler Ebene tätigen NGO und der INGO, deren Tätigkeit sich in verschiedenen Staaten auswirkt. Angesichts der vielen bestehenden INGO, die in sehr verschiedenen Bereichen tätig sind, die für die Zivilgesellschaft von besonderem Interesse sind, muss der Kreis der INGO festgelegt werden, die wegen ihrer Bedeutung für die Gaststaatspolitik des Bundes in den Genuss der im Bundesrecht vorgesehenen Erleichterungen kommen können, ohne jedoch dass der Geltungsbereich der übrigen Bundesgesetze eingeschränkt wird.

Artikel 24 hält fest, dass eine INGO die Rechtsform eines Vereins oder einer Stiftung nach Schweizer Recht besitzen muss und damit nach nationalem Recht rechtsfähig sein muss. Zur Unterstreichung ihres internationalen Charakters muss sie Mitglieder unterschiedlicher Staatsangehörigkeit umfassen und ihre Tätigkeit in verschiedenen Staaten ausüben. Eine INGO muss öffentliche oder ausschliesslich gemeinnützige Zwecke verfolgen und sich damit von wirtschaftlichen oder politischen Gremien unterscheiden (s. Ziff. 2.3.5.1). Sie muss mit einer zwischenstaatlichen Organisation oder internationalen Institution zusammenarbeiten. Eine derartige Zusammenarbeit kann durch einen Beobachterstatus, aber auch durch andere Formen der Kooperation wie z.B. die Teilnahme an Arbeitsgruppen, Programmen usw. gegeben sein. Schliesslich muss die Anwesenheit der INGO auf schweizerischem Hoheitsgebiet für die Schweiz von besonderem Interesse sein.

2.7 Kapitel 6: Befugnisse

2.7.1 Gewährung (Art. 25)

Der Bundesrat bleibt weiterhin zuständig für die Gewährung von Vorrechten, Immunitäten und Erleichterungen. Ihm obliegt es auch, unter Vorbehalt der Budgetkompetenz der eidgenössischen Räte finanzielle Beiträge zu gewähren und andere Unterstützungsmassnahmen zu beschliessen. Es ist tatsächlich unabdingbar, dass diese Befugnisse dem Bundesrat übertragen werden. Die Fristen zur Unterbreitung einer Kandidatur, um einen neuen institutionellen Begünstigten in der Schweiz zu empfangen, sind oftmals sehr kurz, und der Bundesrat muss in der Lage sein, rasch ein Angebot zu unterbreiten, wenn er dies angesichts der anderen Kandidaturen für zweckmässig erachtet. Im Übrigen bildet die Gaststaatspolitik einen wichtigen Bestandteil der Aussenpolitik des Bundes, und gemäss Artikel 184 der Bundesverfassung werden die auswärtigen Angelegenheiten vom Bundesrat besorgt.

Zur Erfüllung seiner Aufgaben im Rahmen der Umsetzung des Gaststaatgesetzes muss der Bundesrat weiterhin in eigener Zuständigkeit völkerrechtliche Verträge abschliessen können. Auf der Grundlage des Bundesbeschlusses von 1955 ist dies bereits für Sitzabkommen und Fiskalabkommen mit internationalen Organisationen der Fall. Artikel 25 Absatz 2 sieht deshalb vor, dass der Bundesrat völkerrechtliche Verträge über die Gewährung von Vorrechten, Immunitäten und Erleichterungen abschliessen kann. Zu diesem Zweck kann er Sitzabkommen, Fiskalabkommen, multilaterale Protokolle über Vorrechte, Immunitäten und Erleichterungen, entsprechende Abkommen mit internationalen Konferenzen oder bilaterale Abkommen mit Staaten abschliessen, die gewährleisten, dass diese Staaten den schweizerischen Vertretungen auf ihrem Hoheitsgebiet mindestens eine gleich vorteilhafte Behandlung gewähren, wie sie ihren eigenen in der Schweiz niedergelassenen Vertretungen zuerkannt wird (zum Beispiel im Bereich des Familiennachzugs oder des Zugangs von Ehegatten und Kindern zum Arbeitsmarkt). Auf dem Gebiet der Sozialversicherungen ist der Bundesrat auf Grund eines Bundesbeschlusses vom 22. März 1996⁶² befugt, mit internationalen Organisationen Abkommen über den sozialversicherungsrechtlichen Status internationaler Beamter schweizerischer Staatsangehörigkeit abzuschliessen. Diese Befugnis wird in Artikel 25 Absatz 2 Buchstabe c übernommen.

⁶² SR 192.13

Die Vorrechte, Immunitäten und Erleichterungen sind nicht die einzigen Fragen, die vertraglich geregelt werden müssen. Dem Bundesrat muss auch die Befugnis haben, die Modalitäten der Gewährung finanzieller Beiträge und anderer Unterstützungsmassnahmen in gesonderten Abkommen festzulegen.

Die Zusammenarbeit mit den Nachbarländern im Bereich der Gaststaatspolitik muss verstärkt werden können. Die internationalen Organisationen sind gegenwärtig hauptsächlich auf die Region Genf konzentriert, und zahlreiche internationale Beamte ziehen es vor, im benachbarten Frankreich zu wohnen. Seit den Siebzigerjahren wurden auf regionaler Ebene enge Bande geknüpft, um Lösungen für die Herausforderungen der Gemeinden zu finden, so unter anderem die Anpassung der Bedürfnisse in Bezug auf Strassen, Schulen, Wohnmöglichkeiten, Spitäler usw. Diese Bedürfnisse sind nicht lediglich eine Folge der Anwesenheit internationaler Organisationen in der Region, sondern auch des Grenzgängerflusses, der infolge der Liberalisierung des Personenverkehrs zugenommen hat. Deshalb könnte sich eine Verstärkung der regionalen Zusammenarbeit durch spezifische Abkommen auf nationaler Ebene als zweckmässig erweisen. Solche Abkommen, die in die Zuständigkeit des Bundesrats fallen, würden in Zusammenarbeit mit den betreffenden Departementen des Bundes und den zuständigen Kantonsbehörden ausgearbeitet. Auch wenn Frankreich diesbezüglich als erster Partner in Frage kommt, wären je nach Entwicklung der Gaststaatspolitik auch Kooperationsabkommen mit anderen Nachbarländern denkbar, namentlich im Zusammenhang mit der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich in Basel.

Zur Entlastung des Bundesrats ist vorgesehen, dass er die Befugnis zur Gewährung befristeter Vorrechte, Immunitäten und Erleichterungen dem EDA überträgt. Hier geht es im Wesentlichen darum, es dem EDA zu ermöglichen, im Zusammenhang mit internationalen Konferenzen, die in der Schweiz zusammentreten möchten oder um deren Aufnahme das EDA sich bewirbt, rasch entscheiden zu können. Das EDA ist jedoch nicht befugt, in eigener Zuständigkeit unbefristete Sitz- oder Fiskalabkommen abzuschliessen. Des Weiteren muss es gewisse finanzielle Befugnisse haben, die der Bundesrat im Rahmen der bewilligten Kredite festlegt, damit es die in diesem Bereich erforderlichen Entscheide rasch und effizient treffen kann. Angesichts der Dringlichkeit von den Sicherheitsfragen muss dem EDA auch die Kompetenz eingeräumt werden, die zuständigen Polizeibehörden anzuweisen, zusätzlich zu den gestützt auf das BWIS getroffenen Massnahmen weitere Sicherheitsmassnahmen zu ergreifen.

Bei der Gewährung von Vorrechten, Immunitäten und Erleichterungen an institutionelle Begünstigte handelt es sich nicht um eine Verfügung im Sinne von Artikel 5 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren, sondern um Grundsatzentscheide, die in den Bereich der gesetzgeberischen oder der Regierungstätigkeit des Bundesrats fallen. Die den begünstigten Personen gewährte Rechtsstellung hängt von der Rechtsstellung des institutionellen Begünstigten ab, da die Vorrechte und Immunitäten nicht der Bevorzugung von Privatpersonen, sondern der Sicherstellung einer effizienten Erfüllung ihrer offiziellen Aufgaben dienen. Nach Auffassung des Bundesrats können konkrete Entscheide in Bezug auf begünstigte Personen – z. B. Ausstellung oder Verweigerung eines Visums, einer Aufenthaltsbewilligung (Legitimationskarten) oder Aufhebung der Vorzugsstellung infolge Missbrauchs – nicht auf dem Rechtsweg angefochten werden. In der Tat sind die in offizieller Eigenschaft bei einem institutionellen Begünstigten in der Schweiz tätigen Personen nur in

insoweit zum Aufenthalt in der Schweiz berechtigt, als dies für die Bedürfnisse des institutionellen Begünstigten erforderlich ist. Wenn es also hinsichtlich ihrer Rechtsstellung in der Schweiz zu einem Streitfall kommen sollte, müsste dieser zwischen der Schweiz und dem betreffenden institutionellen Begünstigten auf diplomatischem Wege geregelt werden. Dasselbe gilt für die Rechtsstellung der Personen, die berechtigt sind, die in offizieller Eigenschaft tätigen Personen zu begleiten, da ihre Anwesenheit in der Schweiz ausschliesslich durch die Präsenz des betreffenden institutionellen Begünstigten und der Person begründet ist, die sie begleiten. Überdies ist festzuhalten, dass Entscheide bezüglich der inneren und äusseren Sicherheit, der Neutralität, des diplomatischen Schutzes und anderer Belange der Aussenbeziehungen ausschliesslich der Beschwerde an den Bundesrat unterstehen.

Hingegen ist es nicht möglich, abstrakt und generell festzulegen, welche finanziellen Beiträge und anderen Unterstützungsmassnahmen unter die Ausschlussregel fallen, die für Entscheide im Bereich der Aussenbeziehungen gilt. Die Frage muss von Fall zu Fall geprüft werden. In einigen Fällen wie z.B. den freiwilligen Beiträgen an institutionelle Begünstigte scheint die Anwendbarkeit der Ausschlussregel jedoch offensichtlich gegeben, da sie überwiegend politisch begründet sind.

2.7.2 Beilegung von privatrechtlichen Streitigkeiten bei Befreiung von der Gerichtsbarkeit und der Vollstreckung (Art. 26)

Beim Abschluss eines Sitzabkommens sieht der Bundesrat jeweils eine Klausel über die Beilegung privatrechtlicher Streitigkeiten vor. Es geht hier darum, die betreffende Organisation vertraglich zu verpflichten, ein System zur Beilegung von Streitigkeiten aus Verträgen vorzusehen, in denen sie Partei sein könnte – da sie kraft des Sitzabkommens Immunität von der Gerichtsbarkeit genießt –, sowie von Streitigkeiten, in die Angestellte des institutionellen Begünstigten verwickelt sein könnte, die Immunität geniessen, so dass die Streitigkeit nicht auf dem ordentlichen Rechtsweg beigelegt werden könnte, sofern die Organisation nicht in der Lage wäre, diese Immunität aufzuheben. Artikel 26 legt auf Gesetzesebene eine Verpflichtung fest, die der Bundesrat bereits in sämtlichen Sitzabkommen vorgesehen hat, um den aus Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention⁶³ erwachsenden Verpflichtungen Genüge zu tun.

2.7.3 Anhörung der Kantone (Art. 27)

Gemäss Artikel 4 des Bundesbeschlusses vom 30. September 1955 betreffend Vereinbarungen mit internationalen Organisationen über ihr rechtliches Statut in der Schweiz⁶⁴ muss der Sitzkanton einer Organisation einem Sitz- oder Fiskalabkommen zustimmen, falls dieses Bestimmungen enthält, die dem Kantonsrecht widersprechen. Dies ist meistens dann der Fall, wenn diese Abkommen Befreiungen von den direkten und indirekten Bundes-, Kantons- und Gemeindesteuern vorsehen. Dieser Bundesbeschluss wird mit dem Inkrafttreten des Gaststaatgesetzes aufgehoben.

Artikel 27 geht über die bisherige Praxis gemäss Bundesbeschluss von 1955 hinaus, indem er den Bundesrat verpflichtet, vor jedem Abschluss eines unbefristeten Ab-

⁶³ SR 0.101

⁶⁴ SR 192.12

kommens über Vorrechte, Immunitäten und Erleichterungen den Sitzkanton des Begünstigten sowie die angrenzenden Kantone anzuhören, d.h. also auch dann, wenn das geplante Abkommen dem kantonalen Recht nicht widerspricht. Wenn das abzuschliessende Abkommen vom Steuerrecht des Kantons abweicht, in dem sich der Sitz des Begünstigten befindet, ist dieser Kanton nicht nur anzuhören, sondern muss dem Abschluss des Abkommens auch formell zustimmen. Die Bestimmung betrifft im Wesentlichen den Abschluss von Sitz- und Fiskalabkommen. Während die Anhörung der Sitzkantone bereits im Bundesbeschluss von 1955 verankert war, ist die Anhörung der angrenzenden Kantone eine durch das Gaststaatgesetz eingeführte Neuerung. Damit geht das Gaststaatgesetz über die im Gesetz über die Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik des Bundes (BGMK)⁶⁵ festgelegten Anforderungen hinaus, das in Artikel 1 Absatz 1 vorsieht: "Die Kantone wirken an der Vorbereitung aussenpolitischer Entscheide mit, die ihre Zuständigkeiten betreffen oder ihre wesentlichen Interessen berühren".

Grundsätzlich werden Vorrechte, Immunitäten und Erleichterungen unbefristet gewährt. Der Sitzkanton und die angrenzenden Kantone werden angehört, weil auch die Folgen für den Kanton zeitlich unbegrenzt sind. Der Gesetzesentwurf sieht jedoch in Artikel 5 auch vor, dass der Bundesrat die Vorrechte, Immunitäten und Erleichterungen befristen kann, und zwar namentlich bei unabhängigen Kommissionen, Sondermissionen oder internationalen Konferenzen, deren Mandat naturgemäss von beschränkter Dauer ist. Begünstigten dieser Art wurde eine Vorzugsstellung bislang durch einen unilateralen Beschluss des Bundesrats gewährt, ohne dass der Sitzkanton vorgängig angehört wurde. In Ermangelung einer ausreichenden Rechtsgrundlage konnte der Bundesrat auf diesem Gebiet keine Abkommen abschliessen, selbst wenn die Begünstigten darum ersuchten. Es könnte durchaus sein, dass der Bundesrat künftig mit gewissen Begünstigten – namentlich internationalen Konferenzen – Abkommen über die Gewährung von Vorrechten, Immunitäten und Erleichterungen abschliesst, falls die Durchführung des Treffens in der Schweiz davon abhängig gemacht wird. In derartigen Fällen ist eine Anhörung des Sitzkantons nicht gerechtfertigt, da die Bedeutung der gewährten Vorteile - vor allem im steuerlichen Bereich - beschränkt ist. Überdies könnte die Anhörung des Kantons einen Entscheid verzögern, der oftmals rasch gefällt werden muss, wenn sich neben der Schweiz auch noch andere Staaten um eine bevorstehende internationale Konferenz bewerben.

2.7.4 Auskunft (Art. 28)

Das EDA erteilt regelmässig Auskunft über die gewährten Vorrechte, Immunitäten und Erleichterungen, ihren Umfang und die Begünstigten. Es beantwortet insbesondere Anfragen von Gläubigern, die sich nach den rechtlichen Möglichkeiten gegenüber Schuldnern erkundigen, die Vorrechte, Immunitäten und Erleichterungen und namentlich Immunität von der Gerichtsbarkeit und der Vollstreckung geniessen. Solche Anfragen werden gelegentlich von den Polizei- oder Gerichtsbehörden des Bundes und der Kantone im Rahmen von Untersuchungen und Gerichtsverfahren an das EDA gerichtet. Anfragen können auch von anderen Behörden stammen; beispielsweise von Gemeindebehörden, die abklären wollen, ob sich ein Begünstigter von Vorrechten, Immunitäten und Erleichterungen bei der Einwohnerkontrolle melden muss oder ob er in den Genuss der Bestimmungen über das Ausländer-

65 SR 138.1

stimmrecht kommt, falls der fragliche Kanton dieses Recht kennt. Falls die Anfragen Klagen betreffen, die sich direkt gegen Begünstigte von Vorrechten und Immunitäten richten, oder falls Begünstigte aufgerufen werden, in einem Verfahren, das Dritte betrifft, als Zeugen aufzutreten, ist in jedem Fall abzuklären, ob und unter welchen Bedingungen sie vor einer schweizerischen Gerichts- oder Verwaltungsbehörde erscheinen können oder müssen. Artikel 28 erklärt ausdrücklich das EDA für die Auskunftserteilung zuständig. Natürlich bleiben die betreffenden Departemente weiterhin zuständig für die Beantwortung von technischen Fragen, die ihren Fachbereich betreffen (z.B. Steuer- oder Zollfragen).

Da der Bundesrat und das EDA über Befugnisse im Bereich der Gewährung von finanziellen Beiträgen und anderen Unterstützungsmassnahmen verfügen, kann das EDA ebenso gebeten werden, entsprechende Auskünfte zu erteilen, namentlich zur Förderung von finanziellen Beiträgen anderer Rechtsträger.

Selbstverständlich werden Auskünfte über Begünstigte von Vorrechten, Immunitäten und Erleichterungen oder finanzieller Beiträge nur Personen erteilt, die ein besonderes Interesse an den betreffenden Informationen darlegen können.

2.7.5 Einhaltung der Vorrechte, Immunitäten und Erleichterungen (Art. 29)

Die Vorrechte, Immunitäten und Erleichterungen werden zugunsten der institutionellen Begünstigten gemäss Artikel 2 Absatz 1 gewährt. Personen, die bei diesen in offizieller Eigenschaft tätig sind, erhalten ihre Vorrechte und Immunitäten auf Grund ihrer offiziellen Funktion und nicht zu ihrem persönlichen Vorteil. Bereits das Wiener Übereinkommen vom 18. April 1961 über diplomatische Beziehungen⁶⁶ – und nach ihm weitere einschlägige völkerrechtliche Verträge – anerkannte diesen Grundsatz in seiner Präambel, wonach *"diese Vorrechte und Immunitäten nicht dem Zweck dienen, Einzelne zu bevorzugen, sondern zum Ziel haben, den diplomatischen Missionen als Vertretungen von Staaten die wirksame Wahrnehmung ihrer Aufgaben zu gewährleisten"*.

Das Völkerrecht sieht für institutionelle Begünstigte entweder die Möglichkeit vor, auf ihre Immunitäten zu verzichten, um das ordnungsgemässe Funktionieren der Justiz zu gewährleisten, oder es verpflichtet die internationalen Organisationen zur Einführung eines Verfahrens zur Beilegung privatrechtlicher Streitigkeiten (s. Ziff. 2.7.2). Ausserdem können Personen, die Vorrechte und Immunitäten geniessen, Gegenstand eines Antrags auf Aufhebung ihrer Immunität sein, den der Gaststaat an das Organ (Staat oder Organisation) richtet, dem sie unterstellt sind. Es kann jedoch vorkommen, dass der institutionelle Begünstigte in einem besonderen Fall nicht auf die Immunität verzichten will. Im Übrigen könnten gewisse Begünstigte versucht sein Vorrechte und Immunitäten zu persönlichen Zwecken zu missbrauchen, die ihrem eigentlichen Zweck zuwiderlaufen. Artikel 29 umfasst die heutige Praxis, wonach der Bundesrat über die Einhaltung der gewährten Vorrechte, Immunitäten und Erleichterungen wacht und die erforderlichen Massnahmen trifft, wenn er einen wiederholten Missbrauch feststellt. Der Entzug von Vorrechten, Immunitäten und Erleichterungen betrifft Einzelpersonen häufiger als institutionelle Begünstigte; jedoch ist die Kündigung eines entsprechenden Abkommens indes nicht ausgeschlossen; der Bundesrat hat bereits einmal einen derartigen Entscheid gefällt. Mit

⁶⁶ SR 0.191.01

dieser Bestimmung soll also die Befugnis des Bundesrats und des EDA zur Kontrolle der ordnungsgemässen Nutzung der im Bereich der Vorrechte, Immunitäten und Erleichterungen gewährten Vorteile verankert werden.

2.7.6 Aussetzung, Entzug und Rückzahlung finanzieller Beiträge und anderer Unterstützungsmassnahmen (Art. 30)

Der Bundesrat oder das EDA kann die Ausrichtung finanzieller Beiträge oder anderer Unterstützungsmassnahmen aussetzen oder bereits ausgerichtete Beiträge ganz oder teilweise zurückfordern, wenn der Begünstigte die Aufgabe, für die der finanzielle Beitrag vorgesehen war, nicht ausführt. Diese in der Praxis bereits bestehende Befugnis soll nun durch Artikel 30 bestätigt werden.

2.8 Kapitel 7: Schlussbestimmungen

2.8.1 Ausführungsbestimmungen (Art. 31)

Der Bundesrat wird beauftragt, die Ausführungsbestimmungen zum Gaststaatgesetz zu erlassen. Dabei gilt es insbesondere die Art der Vorrechte, Immunitäten und Erleichterungen zu regeln, die jeder Kategorie von Begünstigten innerhalb der Grenzen gewährt werden können, die die internationalen Übereinkommen, denen die Schweiz beigetreten ist, dem Gaststaat auferlegen.

Überdies kann der Bundesrat die Kantone oder juristische Personen des Privatrechts zum Vollzug des Gesetzes beiziehen, z.B. indem er bei der Festlegung und Umsetzung der Gaststaatspolitik mit ihnen zusammenarbeitet, wie dies bereits heute der Fall ist. Des Weiteren kann der Bundesrat administrative Aufgaben im Bereich der Gaststaatspolitik juristischen Personen des Privatrechts übertragen, beispielsweise im Hinblick auf die Verbesserung der Bedingungen zur Aufnahme und Integration der "Internationalen". Dies ist bereits heute der Fall, was das "Centre d'accueil – Genève internationale" betrifft. Diese Bestimmung ist notwendig, da die Übertragung von Verwaltungsaufgaben an Organisationen und Personen des öffentlichen und privaten Rechts, die ausserhalb der Bundesverwaltung stehen, gemäss Artikel 178 Absatz 3 der Bundesverfassung eine formelle Rechtsgrundlage erfordert.

2.8.2 Aufhebung und Änderung bisherigen Rechts (Art. 32)

Die Aufhebung und Änderung bisherigen Rechts wird im Anhang zum Gesetzesentwurf geregelt. Mit dem Inkrafttreten des Gaststaatgesetzes müssen geltende Bestimmungen, die durch das neue Gesetz abgedeckt werden, aufgehoben werden.

Daneben muss eine Reihe von Bundesgesetzen angepasst werden. Der Hauptzweck dieser Änderungen besteht jedoch darin, die Terminologie der verschiedenen Gesetze anzupassen, die Vorrechte, Immunitäten und Erleichterungen vorsehen, und nicht darin, ihren Geltungsbereich zu erweitern oder ihren Gehalt zu ändern.

Änderung des Bundesgesetzes vom 21. März 1997 über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit⁶⁷

Art. 5 Abs. 1 Bst. b

Bei dieser Änderung geht es darum, die Terminologie dem Gaststaatgesetz anzupassen.

Änderung des Bundesgesetzes vom 26. März 1931 über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer⁶⁸

Art. 25 Abs. 1 Bst. f

Bei dieser Änderung geht es darum, die Terminologie dem Gaststaatgesetz anzupassen.

Änderung des Bundesgesetzes vom 16. Dezember 1983 über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland⁶⁹

Art. 7 Bst. h

Der Erwerb von Grundstücken durch institutionelle Begünstigte gemäss Artikel 2 Absatz 1 des Gaststaatgesetzes wird künftig ausschliesslich durch dieses Gesetz geregelt. Deshalb ist der erste Teil von Artikel 7 Buchstabe h BewG aufzuheben.

Art. 7 a (neu)

Diese neue Bestimmung legt fest, dass der Erwerb von Grundstücken durch institutionelle Begünstigte gemäss Artikel 2 Absatz 1 des Gaststaatgesetzes ausschliesslich diesem Gesetz untersteht.

Art. 16 Abs. 2

Aus denselben Gründen ist Artikel 16 Absatz 2 BewG aufzuheben. Die Bestimmung wird in Artikel 16 des Gaststaatgesetzes übernommen.

Änderung des Bundesgesetzes vom 30. März 1911 betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Fünfter Teil: Obligationenrecht)⁷⁰

Art. 359 Abs. 2

Gemäss Artikel 359 Absatz 2 haben die Kantone für Arbeitnehmer im Hausdienst Normalarbeitsverträge zu erlassen. Da diese Auswirkungen auf die privaten Hausangestellten von Personen haben können, die Vorrechte, Immunitäten und Erleichterungen im Sinne von Artikel 2 Absatz 2 des Gaststaatgesetzes geniessen, erweist es sich als notwendig, eine Vorkonsultation des EDA vorzusehen, wenn die Kantone Normalarbeitsverträge ausarbeiten oder ändern, damit die besondere Situation dieser Begünstigten berücksichtigt werden kann.

Änderung des Subventionsgesetzes vom 5. Oktober 1990⁷¹

⁶⁷ SR 120

⁶⁸ SR 142.20

⁶⁹ SR 211.412.41

⁷⁰ SR 220

⁷¹ SR 616.1

Art. 2 Abs. 4 Bst. a

Bei dieser Änderung geht es darum, die Terminologie dem Gaststaatgesetz anzupassen.

Änderung des Bundesgesetzes vom 2. September 1999 über die Mehrwertsteuer⁷²

Art. 90 Abs. 2 Bst. a

Bei dieser Änderung geht es darum, die Terminologie dem Gaststaatgesetz anzupassen. Die geltenden Bestimmungen benützen den Begriff der internationalen Organisationen, der im Gaststaatgesetz nicht mehr verwendet wird, und unterscheiden nicht zwischen den verschiedenen Kategorien von Begünstigten nach Artikel 2 des Gaststaatgesetzes, die der Bundesrat durch den Abschluss eines Sitz- oder Fiskalabkommens von der MWST befreien könnte (s. auch Ziff. 2.3.2.3).

Änderung des Mineralölsteuergesetzes vom 21. Juni 1996⁷³

Art. 17 Abs. 1 Bst. g (neu) und h (neu)

Diese Bestimmungen sind neu, halten jedoch nur die gegenwärtige Praxis hinsichtlich der Befreiung von der Mineralölsteuer fest. Diese Befreiung beruht auf dem Völkerrecht, und zwar namentlich auf dem Wiener Übereinkommen vom 18. April 1961 über diplomatische Beziehungen, das die Befreiung von sämtlichen direkten und indirekten Bundes-, Kantons- und Gemeindesteuern vorsieht. Diese Änderung wird aus Gründen der Rechtsklarheit beantragt.

Änderung des Bundesgesetzes vom 14. Dezember 1990 über die direkte Bundessteuer⁷⁴

Art. 15 Abs. 1

Bei dieser Änderung geht es darum, die Terminologie dem Gaststaatgesetz anzupassen.

Art. 56 Bst. i

Bei dieser Änderung geht es darum, die Terminologie dem Gaststaatgesetz anzupassen. Der gegenwärtige Wortlaut des DBG entspricht den heutigen Gegebenheiten nicht, insbesondere was die Steuerbefreiungen anbelangt, die zwischenstaatliche Organisationen aufgrund des Völkerrechts geniessen. Überdies wurde der Vorbehalt des Gegenrechts gestrichen, da dies von institutionellen Begünstigten wie zwischenstaatlichen Organisationen, internationalen Institutionen oder internationalen Gerichtshöfen nicht zugesichert werden kann.

Änderung des Bundesgesetzes vom 14. Dezember 1990 über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden⁷⁵

⁷² SR 641.20

⁷³ SR 641.61

⁷⁴ SR 642.11

⁷⁵ SR 642.14

Die Änderungen sollen die Koordinierung mit den Änderungen des Bundesgesetzes über die direkten Bundessteuern sicherstellen und verfolgen deshalb denselben Zweck.

Art. 4a (neu) Ausnahmen

Das Gesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden enthält im Gegensatz zum Gesetz über die direkte Bundessteuer keine Bestimmung über die Befreiung begünstigter Personen gemäss Artikel 2 Absatz 2 des Gaststaatgesetzes. Hier muss also vorgesehen werden, dass Personen, die gemäss Artikel 2 Absatz 2 des Gaststaatgesetzes im Genuss von Steuerbefreiungen kommen, von der Steuerpflicht befreit werden. Die neue Bestimmung bezweckt lediglich, die gegenwärtige, durch das Völkerrecht begründete Praxis der Steuerbefreiung ausdrücklich im Gesetz zu verankern. Diese Änderung wird aus Gründen der Rechtsklarheit beantragt.

Art. 23 Abs. 1 Bst. h

Bei dieser Änderung geht es darum, die Terminologie dem Gaststaatgesetz anzupassen (s. auch Kommentar zur Änderung des DBG).

Änderung des Bundesgesetzes vom 13. Oktober 1965 über die Verrechnungssteuer⁷⁶

Art. 28 Abs. 2

Bei dieser Änderung geht es darum, die Terminologie dem Gaststaatgesetz anzupassen.

Änderung des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1946 über die Alters- und Hinterlassenenversicherung⁷⁷

Art. 1a Abs. 4 Bst. b

Bei dieser Änderung geht es darum, die Terminologie dem Gaststaatgesetz anzupassen. Sie berührt nicht den materiellen Gehalt des Artikels. Sie präzisiert, dass die Angestellten schweizerischer Nationalität eines institutionelles Begünstigten nach Artikel 2 Absatz 1 des Gaststaatgesetz, der Alters- und Hinterlassenenversicherung freiwillig beitreten können, wenn sie auf Grund eines Abkommens zwischen den Bundesrat und dem institutionellen Begünstigten vom obligatorischen schweizerischen Sozialversicherungssystem befreit wurden.

Änderung des Bundesgesetzes vom 18. März 1994 über die Krankenversicherung⁷⁸

Art. 3 Abs. 2

Bei dieser Änderung geht es darum, die Terminologie dem Gaststaatgesetz anzupassen.

⁷⁶ SR 642.21

⁷⁷ SR 831.10

⁷⁸ SR 832.10

Änderung des Bundesgesetzes vom 20. März 1981 über die Unfallversicherung⁷⁹

Art. 1a Abs. 2

Bei dieser Änderung geht es darum, die Terminologie dem Gaststaatgesetz anzupassen.

Änderung des Bundesgesetzes vom 25. Juni 1982 über die Arbeitslosenversicherung (AVIG)⁸⁰

Art. 2a

Bei dieser Änderung geht es darum, die Terminologie dem Gaststaatgesetz anzupassen.

3 Auswirkungen

3.1 Finanzielle Auswirkungen

Es ist weitgehend anerkannt, dass die Anwesenheit internationaler Organisationen infolge der Ausgaben, die sie und die in offizieller Eigenschaft bei ihnen beschäftigten Personen tätigen, einen gewichtigen wirtschaftlichen Vorteil für den Gaststaat darstellt. Gemäss den derzeit verfügbaren Daten⁸¹ beträgt das jährliche Gesamtbudget der in der Schweiz niedergelassenen zwischenstaatlichen Organisationen rund 8 Mia. Schweizer Franken. 2003 beliefen sich die Ausgaben dieser Organisationen auf rund 4,9 Mia. Schweizer Franken. Ein Grossteil der Gelder fliesst in die Schweiz, entweder in Form von Gehältern, die den bei den Organisationen angestellten und in der Schweiz wohnhaften Personen ausbezahlt werden, oder in Form von Zahlungen an Unternehmen in der Schweiz für Güter und Dienstleistungen. Die internationale Gemeinschaft in der Schweiz – internationale Beamte, Mitglieder ausländischer Vertretungen, Familienmitglieder – zählt rund 35'000 Personen, und es wird geschätzt dass, durch die Präsenz der internationalen Organisationen und ständigen Missionen in Genf rund 14'000 Arbeitsplätze geschaffen wurden. Dazu kommt der bedeutsame wirtschaftliche Beitrag infolge der Durchführung internationaler Konferenzen und der damit verbundenen Anwesenheit zahlreicher internationaler Delegierter in der Schweiz. Diese sind gern gesehene Kunden in Hotels und Restaurants. 2003 nahmen mehr als 128'000 Delegierte und Experten an rund 2'500 Treffen und Konferenzen in der Schweiz teil. In Genf wurden rund 3'000 Besuche von Staats- oder Regierungschefs, Ministern und anderen Würdenträgern verzeichnet. Die wichtigsten INGO in der Schweiz führten rund 1'500 Treffen durch.

⁷⁹ SR 832.20

⁸⁰ SR 837.0

⁸¹ S. namentlich die alljährlich vom Amt für Statistik des Kantons Genf (OCSTAT) veröffentlichte Statistik "Enquête sur les organisations internationales".

3.1.1 Hinsichtlich der Vorrechte, Immunitäten und Erleichterungen

Hinsichtlich der Vorrechte, Immunitäten und Erleichterungen wird das Gaststaatgesetz keine direkten finanziellen Konsequenzen zeitigen. Die Steuerprivilegien wirken sich jedoch auf die Einnahmen des Bundes, der Kantone und der Gemeinden aus, da die Behörden auf die Erhebung von Steuern auf bestimmten Einkommens- und Vermögenselementen verzichten. Es ist kaum möglich, die Auswirkungen dieser Steuerbefreiungen zu beziffern, da die Begünstigten von Vorrechten, Immunitäten und Erleichterungen nicht verpflichtet sind, eine Steuererklärung auszufüllen. Es können lediglich Schätzungen angestellt werden, deren Ergebnisse jedoch sehr zufallsbedingt sind und von den verwendeten Kriterien abhängen.

3.1.2 Hinsichtlich der finanziellen Beiträge und anderen Unterstützungsmassnahmen

3.1.2.1 Für den Bund

Das Gaststaatgesetz sieht für den Bund keine Verpflichtung zur Ausrichtung finanzieller Beiträge und anderer Unterstützungsmassnahmen vor, ermächtigt ihn jedoch dazu, indem es den Rahmen absteckt, innerhalb dessen diese Möglichkeit ausgeübt werden kann. Die finanziellen Konsequenzen hängen somit davon ab, wie stark der Bund seine Gaststaatspolitik fördern will. Indes sind die vor allem internationalen Verpflichtungen zu berücksichtigen, die in diesem Bereich eingegangen wurden, und zwar insbesondere die Beteiligung des Bundes an den Betriebskosten des CICG, am Unterhalt des Centre William Rappard (CWR) und den Unterhalts- und Betriebskosten des Konferenzsaals des CWR (s. Ziff. 2.5.3).

Gegenwärtig werden die finanziellen Beiträge und anderen Unterstützungsmassnahmen durch den Kredit "Aufgaben der Schweiz als Gastland internationaler Organisationen" (Rubrik 201.3600.361) sowie durch Darlehen finanziert, die durch die Immobilienstiftung für die internationalen Organisationen (FIPOI) in Genf gewährt werden.

Der Kredit "Aufgaben der Schweiz als Gastland internationaler Organisationen" umfasst folgende Beträge (in Franken) – vorbehaltlich der Genehmigung durch die eidgenössischen Räte:

2005	2'323'500
2006	2'390'500
2007	2'890'500
2008	2'933'900 (voraussichtlich)
2009	2'977'900 (voraussichtlich)

Die Darlehenspolitik gegenüber der FIPOI kann nicht im Voraus beziffert werden, weil sie einerseits von den künftigen Bedürfnissen der internationalen Organisationen und andererseits von der Fähigkeit des Bundes abhängt, auf jedes Gesuch einzugehen. Wie bisher wird auch in Zukunft über jedes neue Darlehen gesondert entschieden. Unter Berücksichtigung der laufenden Projekte (Gebäude der WHO/UNAIDS) und der geplanten Projekte, zu denen den eidgenössischen Räten

demnächst eine Botschaft unterbreitet werden sollte (WTO II, UICN), sind in der Budgetrubrik FIPOI die folgenden Beträge vorgesehen:

2005	20'720'000
2006	34'000'000
2007	35'500'000
2008	35'800'000
2009	36'000'000 (voraussichtlich)

Die eidgenössischen Räte behalten die Kontrolle über die finanziellen Konsequenzen der Gaststaatspolitik des Bundesrats, da die erforderlichen finanziellen Mittel gemäss Artikel 21 durch das Budget oder durch Verpflichtungskredite gesprochen werden.

3.1.2.2 Für die Kantone

Der Entwurf zum Gaststaatgesetz sieht für die Kantone keine finanziellen Verpflichtungen vor. Somit steht es den Kantonen frei, den Organisationen, die sich auf ihrem Gebiet niederlassen, Finanzhilfen in Anwendung ihrer eigenen Gesetzgebung zu gewähren.

3.2 Anwendung der Ausgabenbremse

Artikel 20 sieht verschiedene Formen von finanziellen Beiträgen und anderen Unterstützungsmassnahmen vor. Zu Vorzugsbedingungen gewährte Darlehen und A-fonds-perdu-Beiträge sind Finanzhilfen im Sinne von Artikel 3 Absatz 2 des Subventionsgesetzes vom 5. Oktober 1990⁸². Artikel 20 ermächtigt den Bund, zinslose Darlehen und wiederkehrende finanzielle Beiträge zu gewähren, und führt damit neue wiederkehrende Subventionen ein. Der Betrag dieser Subventionen kann nicht im Voraus festgelegt werden. Es ist indes nicht ausgeschlossen, dass die Grenze von 2 Mio. Franken in einem Einzelfall überschritten wird. Deshalb empfiehlt es sich, Artikel 20 der in Artikel 159 Absatz 3 Buchstabe b BV vorgesehenen Ausgabenbremse zu unterstellen.

3.3 Personelle Auswirkungen

Das vorgeschlagene Bundesgesetz hat keine Auswirkungen auf den Personalbestand des Bundes, der Kantone oder der FIPOI.

4 Legislaturplanung

Das Gaststaatgesetz ist im Bericht über die Legislaturplanung 2003-2007 (BB1 2004 1200) enthalten.

⁸² SR 616.1

5 Verhältnis zum europäischen Recht

Das Gaststaatgesetz betrifft das europäische Recht nicht. Soweit ein indirekter Bezug zu gewissen Bestimmungen des europäischen Rechts besteht, was namentlich im Bereich der Sozialversicherungen der Fall ist, stimmt das Gaststaatgesetz mit dem europäischen Recht überein.

6 Verfassungsmässigkeit

Der Gesetzesentwurf stützt sich auf die allgemeine Zuständigkeit des Bundes im Bereich der auswärtigen Angelegenheiten (Art. 54 Abs. 1 BV).

Abkürzungsverzeichnis

ACI	Internationaler Flughafenrat
AHV	Alters- und Hinterlassenenversicherung
ALV	Arbeitslosenversicherung
BIZ	Bank für Internationalen Zahlungsausgleich
Bundesbeschluss von 1955	Bundesbeschluss vom 30. September 1955 betreffend Vereinbarungen mit internationalen Organisa- tionen über ihr rechtliches Statut in der Schweiz
BWIS	Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inne- ren Sicherheit
CICG	Internationales Konferenzzentrum von Genf
DBG	Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegen- heiten
EFTA	Europäische Freihandelsassoziation
EO	Erwerbsersatzordnung
FAO	Erährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Verei- nten Nationen
FIPOI	Immobilienstiftung für die internationalen Organisatio- nen
IATA	Internationaler Luftverkehrsverband
IFRC	Internationale Föderation der Rotkreuz- und Rothalb- mond-Gesellschaften
IKRK	Internationales Komitee vom Roten Kreuz
INGO	Internationale Nichtregierungsorganisation
IV	Invalidenversicherung
MWST	Mehrwertsteuer
NGO	Nichtregierungsorganisation
OR	Obligationenrecht
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Eu- ropa
OTIF	Zwischenstaatliche Organisation für den internationalen Eisenbahnverkehr
SITA	Société internationale de télécommunications aéronauti- ques
UICN	Internationale Union zur Erhaltung der Natur und der natürlichen Lebensräume
UNO	Organisation der Vereinten Nationen
WADA	Anti-Doping-Weltagentur
WPV	Weltpostverein

WSIS
WTO

Weltgipfel über die Informationsgesellschaft
Welthandelsorganisation

Liste der Sitz- und Steuerabkommen

1. **Zwischenstaatliche Organisationen des UNO-Systems mit einem Sitzabkommen**

IAO / IAA	Internationale Arbeitsorganisation (Internationales Arbeitsamt), Genf, Sitzabkommen vom 11. März 1946 (SR 0.192.120.282)
IBE / UNESCO	Internationales Bildungsbüro / Organisation der Vereinten Nationen für Bildung, Wissenschaft, Kultur und Kommunikation, Genf, Sitzabkommen vom 15. November 1946 (SR 0.192.122.41)
ITU	Internationale Fernmeldeunion, Genf, Sitzabkommen vom 22. Juli 1971 (SR 0.192.120.278.41)
WHO	Weltgesundheitsorganisation, Genf, Sitzabkommen vom 21. August 1948 (SR 0.192.120.281)
WIPO	Weltorganisation für geistiges Eigentum, Genf, Sitzabkommen vom 9. Dezember 1970 (SR 0.192.122.23)
WMO	Weltorganisation für Meteorologie, Genf, Abkommen vom 10. März 1955 (SR 0.192.120.242)
UNO	Organisation der Vereinten Nationen (für das Büro der Vereinten Nationen in Genf), Sitzabkommen vom 11. Juni/1. Juli 1946 (SR 0.192.120.1)
UPOV	Internationaler Verband zum Schutz von Pflanzenzüchtungen, Genf, Sitzabkommen vom 17. November 1983 (SR 0.192.122.25)
WPV	Weltpostverein, Bern, Briefwechsel vom 5. Februar/22. April 1948 (SR 0.192.120.278.3)

2. **Andere internationale Organisationen mit einem Sitzabkommen**

AIEC	Vereinigung Eisenerz exportierender Staaten, Genf (derzeit keine Aktivitäten in Genf), Sitzabkommen vom 9. Dezember 1976 (SR 0.192.122.931)
AITIC	Agentur für Internationale Handelsinformation und – Kooperation, Genf, Sitzabkommen vom 31. August 2004 (SR 0.192.122.632.13)
Beratungszentrum	Beratungszentrum für WTO-Recht, Genf, Sitzabkommen vom 18. Oktober 2001 (SR 0.192.122.632.12)
BITH	Internationales Amt für Textilien und Bekleidung, Genf, Sitzabkommen vom 18. Mai 1987 (SR 0.192.122.632.5)
BIZ	Bank für Internationalen Zahlungsausgleich, Basel, Sitzabkommen vom 10. Februar 1987 (SR 0.192.122.971.3)
Centre Sud	Centre Sud, Genf, Sitzabkommen vom 20. März 1997 (SR 0.192.122.972.11)

CERN	Europäische Organisation für Kernphysikalische Forschung, Genf, Sitzabkommen vom 11. Juni 1955 (SR 0.192.122.42)
EFTA	Europäische Freihandelsassoziation, Genf, Sitzabkommen vom 10. August 1961 (SR 0.192.122.632.3)
GFATM	Globaler Fonds zur Bekämpfung von Aids, Tuberkulose und Malaria, Genf, Sitzabkommen vom 13. Dezember 2004 (SR 0.192.122.818.11)
ICDO	Internationale Organisation für Zivilschutz, Genf, Sitzabkommen vom 10. März 1976 (SR 0.192.122.52)
IFRC	Internationale Föderation der Rotkreuz- und Rothalbmond-Gesellschaften, Genf, Sitzabkommen vom 29. November 1996 (SR 0.192.122.51)
IKRK	Internationales Komitee vom Roten Kreuz, Genf, Sitzabkommen vom 19. März 1993 (SR 0.192.122.50)
IOM	Internationale Organisation für Migration, Genf, Briefwechsel vom 7. April/3. Mai 1954 (SR 0.192.122.935)
IPU	Interparlamentarische Union, Genf, Sitzabkommen vom 28. September 1971 (SR 0.192.121.71)
OSZE-Gerichtshof	Vergleichs- und Schiedsgerichtshof der OSZE, Genf, Sitzabkommen vom 17. November 1997 (SR 0.192.120.193.1)
OTIF	Zwischenstaatliche Organisation für den internationalen Eisenbahnverkehr, Bern, Sitzabkommen vom 10. Februar 1988 (SR 0.192.122.742)
WTO	Welthandelsorganisation, Genf, Sitzabkommen vom 2. Juni 1995 (SR 0.192.122.632)
3.	Quasizwischenstaatliche Organisationen mit einem Steuerabkommen
ACI	Internationaler Flughafenrat, Genf, Steuerabkommen vom 30. Januar 1997 (SR 0.192.122.749)
IATA	Internationaler Luftverkehrsverband, Genf, Steuerabkommen vom 20. Dezember 1976 (SR 0.192.122.748)
SITA	Société internationale de télécommunications aéronautiques, Genf, Steuerabkommen vom 4. Juni 1992 (SR 0.192.122.784)
UICN	Internationale Union zur Erhaltung der Natur und der natürlichen Lebensräume, Gland, Steuerabkommen vom 17. Dezember 1986 (SR 0.192.122.451)
WADA (Europ. Büro)	Anti-Doping-Weltagentur, Lausanne, Steuerabkommen vom 5. März 2001 (SR 0.192.120.240)

Inhaltverzeichnis

1 Allgemeiner Teil	2
1.1 Einleitung	2
1.2 Geschichtlicher Überblick	4
2 Besonderer Teil	5
2.1 Aufbau des Gesetzes	5
2.2 Kapitel 1: Gegenstand des Gesetzes (Art. 1)	5
2.3 Kapitel 2: Vorrechte, Immunitäten und Erleichterungen	7
2.3.1 Begünstigte	7
2.3.1.1 Zwischenstaatliche Organisationen (Art. 2 Abs. 1 Bst. a)	8
2.3.1.2 Internationale Institutionen (Art. 2 Abs. 1 Bst. b)	8
2.3.1.3 Quasizwischenstaatliche Organisationen (Art. 2 Abs. 1 Bst. c)	9
2.3.1.4 Diplomatische Missionen, konsularische Posten, ständige Missionen und Sondermissionen (Art. 2 Abs. 1 Bst. d bis g)	10
2.3.1.5 Internationale Konferenzen (Art. 2 Abs. 1 Bst. h)	12
2.3.1.6 Sekretariate oder andere durch einen völkerrechtlichen Vertrag eingesetzte Organe (Art. 2 Abs. 1 Bst. i)	14
2.3.1.7 Unabhängige Kommissionen (Art. 2 Abs. 1 Bst. j)	15
2.3.1.8 Internationale Gerichtshöfe (Art. 2 Abs. 1 Bst. k)	15
2.3.1.9 Schiedsgerichte (Art. 2 Abs. 1 Bst. l)	16
2.3.1.10 Andere internationale Organe (Art. 2 Abs. 1 Bst. m)	17
2.3.1.11 Personen, die in offizieller Eigenschaft ständig oder vorübergehend für einen institutionellen Begünstigte tätig sind (Art. 2 Abs. 2 Bst. a)	18
2.3.1.12 Persönlichkeiten, die ein internationales Mandat ausüben (Art. 2 Abs. 2 Bst. b)	20
2.3.1.13 Begleitpersonen (Art. 2 Abs. 2 Bst. c)	20
2.3.2 Inhalt der Vorrechte, Immunitäten und Erleichterungen (Art. 3)	21
2.3.2.1 Unverletzlichkeit	21
2.3.2.2 Immunität von der Gerichtsbarkeit und der Vollstreckung	21
2.3.2.3 Befreiung von Steuern und Zöllen	22
2.3.2.4 Freie Verfügung über Finanzmittel, Devisen, Bargeld und anderes bewegliches Vermögen	23
2.3.2.5 Kommunikations-, Bewegungs- und Verkehrsfreiheit	24
2.3.2.6 Befreiung vom schweizerischen System der sozialen Sicherheit ²⁴	24
2.3.2.7 Bestimmungen über Einreise und Aufenthalt in der Schweiz	25
2.3.2.8 Befreiung von allen öffentlichen Dienstleistungen und militärischen Auflagen jeder Art	26
2.3.2.9 Erleichterungen	26
2.3.3 Geltungsbereich der Vorrechte, Immunitäten und Erleichterungen (Art. 4) ²⁷	27
2.3.4 Dauer der Vorrechte, Immunitäten und Erleichterungen (Art. 5)	31

2.3.5	Voraussetzungen für die Gewährung von Vorrechten, Immunitäten und Erleichterungen	31
2.3.5.1	Allgemeine Voraussetzungen (Art. 6)	31
2.3.5.2	Zusätzliche spezifische Voraussetzungen für gewisse Begünstigte (Art. 7 bis 15)	33
2.3.5.2.1	Internationale Institutionen (Art. 7)	33
2.3.5.2.2	Quasizwischenstaatliche Organisationen (Art. 8)	33
2.3.5.2.3	Internationale Konferenzen (Art. 9)	34
2.3.5.2.4	Sekretariate und andere durch einen völkerrechtlichen Vertrag einsetzte Organe (Art. 10)	34
2.3.5.2.5	Unabhängige Kommissionen (Art. 11)	35
2.3.5.2.6	Internationale Gerichtshöfe (Art. 12)	35
2.3.5.2.7	Schiedsgerichte (Art. 13)	35
2.3.5.2.8	Andere internationale Organe (Art. 14)	36
2.3.5.2.9	Persönlichkeiten, die ein internationales Mandat ausüben (Art. 15)	37
2.4	Kapitel 3: Erwerb von Grundstücken für dienstliche Zwecke	37
2.4.1	Erwerb von Grundstücken (Art. 16)	38
2.4.2	Begriffsbestimmungen (Art. 17)	38
2.5	Kapitel 4: Finanzielle Beiträge und andere Unterstützungsmassnahmen	39
2.5.1	Zweck (Art. 18)	39
2.5.2	Begünstigte der finanziellen Beiträge und anderen Unterstützungsmassnahmen (Art. 19)	40
2.5.3	Formen der finanziellen Beiträge und anderen Unterstützungsmassnahmen (Art. 20)	41
2.5.4	Finanzierung (Art. 21)	42
2.5.5	Voraussetzungen, Verfahren und Modalitäten (Art. 22)	43
2.6	Kapitel 5: Internationale Nichtregierungsorganisationen	43
2.6.1	Grundsatz (Art. 23)	43
2.6.2	Voraussetzungen für die Gewährung von Erleichterungen an INGO (Art. 24)	43
2.7	Kapitel 6: Befugnisse	44
2.7.1	Gewährung (Art. 25)	44
2.7.2	Beilegung von privatrechtlichen Streitigkeiten bei Befreiung von der Gerichtsbarkeit und der Vollstreckung (Art. 26)	46
2.7.3	Anhörung der Kantone (Art. 27)	46
2.7.4	Auskunft (Art. 28)	47
2.7.5	Einhaltung der Vorrechte, Immunitäten und Erleichterungen (Art. 29)	48
2.7.6	Aussetzung, Entzug und Rückzahlung finanzieller Beiträge und anderer Unterstützungsmassnahmen (Art. 30)	49
2.8	Kapitel 7: Schlussbestimmungen	49
2.8.1	Ausführungsbestimmungen (Art. 31)	49
2.8.2	Aufhebung und Änderung bisherigen Rechts (Art. 32)	49
3	Auswirkungen	53

3.1	Finanzielle Auswirkungen	53
3.1.1	Hinsichtlich der Vorrechte, Immunitäten und Erleichterungen	54
3.1.2	Hinsichtlich der finanziellen Beiträge und anderen Unterstützungsmassnahmen	54
3.1.2.1	Für den Bund	54
3.1.2.2	Für die Kantone	55
3.2	Anwendung der Ausgabenbremse	55
3.3	Personelle Auswirkungen	55
4	Legislaturplanung	55
5	Verhältnis zum europäischen Recht	56
6	Verfassungsmässigkeit	56

