



Ergebnis der Anhörung

Ratifikation des Übereinkommens der Vereinten Nationen vom 2. Dezember 2004 über die Immunität der Staaten und ihres Vermögens von der Gerichtsbarkeit

1 Zweck und allgemeine Bemerkungen zum Anhörungsverfahren

Das Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Immunität der Staaten und ihres Vermögens von der Gerichtsbarkeit wurde von der UNO-Generalsammlung am 2. Dezember 2004 verabschiedet. Es legt allgemein anwendbare Regeln fest dafür, unter welchen Bedingungen ein Staat und sein Vermögen der Gerichtsbarkeit eines anderen Staates unterstellt werden können.

Die Schweiz hat das Übereinkommen am 19. September 2006 in New York unterzeichnet (Bundesratsbeschluss vom 22. März 2006). Das Übereinkommen ist gesamthaft betrachtet mit unserer Rechtsordnung vereinbar und trägt zur Verbesserung der Stabilität und Vorhersehbarkeit der völkerrechtlichen Beziehungen bei.

Da das Übereinkommen nur untergeordnete Anpassungen des innerstaatlichen Rechts erfordert, wurde auf eine Vernehmlassung im Sinne von Artikel 2 des Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren (SR 172.061) verzichtet. Die Direktion für Völkerrecht (DV) wollte jedoch eine Anhörung im Sinne von Artikel 10 dieses Gesetzes durchführen, um den Kantonen Gelegenheit zur Stellungnahme zu einem Vorhaben zu geben, das sie direkt betrifft. Nach seinem Inkrafttreten tritt das Übereinkommen an die Stelle gewisser Bestimmungen des kantonalen Prozessrechts (und des zukünftigen Bundeszivilprozessrechts). Es war deshalb wichtig zu erfahren, wie weit dieses Übereinkommen bei den Kantonen auf Zustimmung stösst.

Da die Frage der Immunität von Staaten in der Schweiz im Moment durch die Rechtsprechung des Bundesgerichts aufgrund von allgemeinen völkerrechtlichen Grundsätzen geregelt wird, wollte die DV auch unser höchstes Gericht in das am 14. Februar 2007 eröffnete Anhörungsverfahren einbeziehen.

2 Mitwirkung bei der Anhörung und Zusammenfassung der Ergebnisse

Mit dem Einverständnis der Vorsteherin des EDA bat die DV daher die Kantone und das Bundesgericht um eine Stellungnahme.

Zwanzig Kantone (ZH, BE, UR, OW, NW, GL, ZG, FR, SO, BS, BL, SH, AI, AG, TG, VD, VS, NE, GE und JU) nahmen zum Anhörungsverfahren der DV Stellung. Sie begrüßten eine Ratifizierung des Übereinkommens, teilten die Einschätzung des erläuternden Berichts der DV und hatten keine Einwände vorzubringen. Die Kantone Zürich, Waadt und Genf machten jedoch auch detaillierte materielle Bemerkungen, die unter Ziffer 3 dargestellt sind.

Fünf Kantone teilten der DV mit, dass sie keine Bemerkungen hätten oder auf eine Stellungnahme verzichteten: LU, SZ, AR, SG und GR. Das Bundesgericht schrieb ebenfalls, es verzichte auf eine Stellungnahme.

3 Detailbemerkungen

Der Kanton Zürich weist auf die Notwendigkeit hin sicherzustellen, dass die Festsetzung und die Vollstreckung von Steuerforderungen, die sich aus rechtsgeschäftlichen Handlungen ausländischer Staaten ergeben und damit eine Berufung auf die Immunität nicht zulassen, durch das Abkommen nicht eingeschränkt werden.

Der Kanton Waadt äussert einen Vorbehalt zur allgemeinen Stossrichtung des Übereinkommens: Das Übereinkommen schütze die Immunität von Staaten stärker als das geltende System mit dem vom Bundesgericht entwickelten Richterrecht. Insbesondere weist der Kanton Waadt darauf hin, dass das Übereinkommen die Vermutung festschreibt, dass alle Vermögenswerte einer ausländischen Bank unter die sog. *acta iure imperii* fallen, so dass das Bundesgericht nicht mehr eine Analyse *in concreto* durchführen kann.

Der Kanton Waadt äussert zudem Bedauern über die Lösung in Artikel 12 des Übereinkommens, mit der sogar bei schweren Menschenrechtsverstössen eine zivilrechtliche Klage verunmöglicht wird. Der Kanton Waadt lädt die Schweiz und die anderen Staaten dazu ein, diese Problematik nicht zu vergessen und mögliche Lösungen zu prüfen.

Der Kanton Genf unterstreicht zuerst einmal die Notwendigkeit sicherzustellen, dass das Übereinkommen im Rahmen von Strafverfahren nicht anwendbar ist. Insbesondere soll verhindert werden, dass das Übereinkommen die Sicherungs- oder Beweisbeschlagnahme behindert, die bei einer Strafuntersuchung erforderlich ist, da dies der Schweizer Praxis diametral entgegensteht. In der Schweiz können im Rahmen eines Strafverfahrens auch Vermögenswerte von ausländischen Staaten beschlagnahmt werden, wenn diese nicht hoheitlichen, sondern rechtsgeschäftlichen Aufgaben dienen. Der Kanton Genf fordert deshalb ausdrücklich, dass "der Bundesrat eine auslegende Erklärung [verfasst], gemäss der die Schweiz der Auffassung ist, dass das Übereinkommen nicht für Strafverfahren gilt".

Zudem reichte der Kanton Genf der DV eine Reihe von Bemerkungen und Wünschen zu folgenden Punkten ein:

- Verfahrensbestimmungen, insbesondere Fristen, Vorrechte und Immunitäten während des Verfahrens (Art. 23 Abs. 1 Bst. b, Art. 23 Abs. 3 und Art. 24 Abs. 1 und 2 des Übereinkommens) und
- Immunität von der Gerichtsbarkeit im Zusammenhang mit Arbeitsverträgen (Art. 11 Abs. 2 des Übereinkommens).

Nach Auffassung des Kantons Genf widerspricht die Tatsache, dass das Übereinkommen eine Frist von vier Monaten zwischen der Zustellung der Klage und einer Versäumnisentscheidung vorsieht (Art. 23 Abs. 1 Bst. b), dem Grundsatz, dass arbeitsrechtliche Verfahren in der Schweiz einfach und rasch sein müssen. Zudem wird eine Frist von vier Monaten für Anträge auf Aufhebung einer Versäumnisentscheidung als übertrieben und unvereinbar mit dem erwähnten Grundsatz eines raschen Verfahrens angesehen. Diese beiden Kritikpunkte wiegen noch schwerer, wenn der fragliche Staat für das entsprechende Rechtsgeschäft als Zustellungsdomizil Genf gewählt hat. Der Kanton Genf schlägt vor, mittels einer auslegenden Erklärung klar zu machen, dass die Schweiz diese Bestimmungen dahingehend versteht, dass die beiden viermonatigen Fristen eingehalten werden müssen, wenn die Zustellung der Klage und die Notifizierung der Versäumnisentscheidung auf diplomatischem Weg erfolgt. Damit müssten *a contrario* solche Fristen nicht eingehalten werden, wenn das vom Staat gewählte Zustellungsdomizil (Kanzlei des Rechtsbeistands oder diplomatische Vertretung) im Kanton des Gerichts liegt, von dem er vorgeladen worden ist.

Zum Thema der Vorrechte und Immunitäten während eines gerichtlichen Verfahrens merkt der Kanton Genf an, dass Artikel 343 des Obligationenrechts – der vorsieht, dass der Richter bei mutwilliger Prozessführung gegen die fehlbare Partei Bussen aussprechen und ihr Gebühren und Auslagen des Gerichts ganz oder teilweise auferlegen kann – gegenüber Artikel 24 Absatz 1 des Übereinkommens zurücktreten muss. Es wird deshalb vorgeschlagen, eine entsprechende Änderung des Obligationenrechts in Erwägung zu ziehen. Der Kanton Genf weist zudem darauf hin, dass Artikel 24 Absatz 2 des Übereinkommens es den Genfer Behörden verbieten würde, die kantonale Gesetzgebung anzuwenden, die es erlaubt, die Zulässigkeit eines Antrags für ein Gutachten, eines Rekurses oder eines Antrags auf Aufhebung einer Versäumnisentscheidung

von der Zahlung eines Kostenvorschusses oder einer Gebühr für die Eintragung in die Gerichtsterminliste abhängig zu machen.

Der Kanton Genf macht schliesslich einige Bemerkungen zur Immunität von der Gerichtsbarkeit im Zusammenhang mit Arbeitsverträgen, insbesondere zum Entwurf der DV für eine auslegende Erklärung zu Artikel 11 Absatz 2 Bst. b Absatz iv. Es wird vorgeschlagen, die auslegende Erklärung dahingehend zu ergänzen, dass die Art der Tätigkeit eines Arbeitnehmers in jedem Fall einzeln betrachtet werden kann, wie es die Rechtsprechung des Bundesgerichts vorsieht.

Zudem wird darauf hingewiesen, dass gemäss Artikel 11 Absatz 2 Bst. c des Übereinkommens kein Verfahren mehr gegen einen ausländischen Staat eröffnet werden kann, wenn eine arbeitnehmende Person Klage wegen Nichtberücksichtigung im Bewerbungsverfahren aufgrund des Geschlechts einreicht oder eine Wiedereinstellung beantragt. Dadurch würde die Anwendung von Artikel 3 Absatz 2, Artikel 5 Absatz 2 und 10 des Bundesgesetzes über die Gleichstellung von Frau und Mann (GIG) verhindert. Der Kanton Genf sieht zwei Lösungsmöglichkeiten: Der Bundesrat könnte einen Vorbehalt über die Anwendung des GIG anbringen oder das GIG aus Gründen der Transparenz und der Lesbarkeit dahingehend ändern, dass die Anwendung des Übereinkommens vorbehalten wird.

Immer noch im Zusammenhang mit Arbeitsverträgen schlägt der Kanton Genf vor, mit einer auslegenden Erklärung ausdrücklich zu präzisieren, dass eine Berufung auf Artikel 11 Absatz 2 Bst. c des Übereinkommens nicht möglich ist, wenn ein Arbeitnehmer geltend macht, dass sein Arbeitsverhältnis nur der Form nach befristet, tatsächlich aber unbefristet war. Dies um sicherzustellen, dass ein Gesuch nicht als unzulässig erklärt wird, wenn ein Anspruch auf Lohnfortzahlung bis zur Kündigungsfrist durchgesetzt werden soll und der Arbeitnehmer geltend macht, man habe ihn dieser Frist durch den Abschluss von verschiedenen befristeten Verträgen beraubt, dessen letzter nicht verlängert worden sei.

Schliesslich stellt der Kanton Genf im Zusammenhang mit Artikel 11 Absatz 2 Bst. d des Übereinkommens (Verfahren wegen Beendigung des Arbeitsverhältnisses) die Frage, ob nicht eine auslegende Erklärung abgegeben werden sollte, um zu verhindern, dass es ausschliesslich dem Staats- oder Regierungschef oder dem Aussenminister überlassen ist zu entscheiden, ob ein bestimmtes Verfahren den Sicherheitsinteressen des arbeitgebenden Staates zuwiderläuft,; dies hätte zur Folge, dass die Immunität dieses Staates bejaht würde.

4 Schlussfolgerung

Das Anhörungsverfahren ergab keine grundlegenden Einwände der Kantone gegen die Ratifikation des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Immunität der Staaten und ihres Vermögens von der Gerichtsbarkeit durch die Schweiz. Die Kantone warfen aber drei Arten von Fragen auf: Fragen zum Geltungsbereich des Übereinkommens, Menschenrechtsfragen und Verfahrensfragen. Diese Fragen müssen untersucht und in der Botschaft des Bundesrats zur Ratifikation des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Immunität der Staaten und ihres Vermögens von der Gerichtsbarkeit behandelt werden. Sollte die Ratifikation des Übereinkommens Probleme bei der Vereinbarkeit mit dem innerstaatlichen Recht aufwerfen, wird zu entscheiden sein, ob bei der Ratifikation auslegende Erklärungen oder Vorbehalte abgegeben werden müssen oder ob die innerstaatliche Gesetzgebung geändert werden muss.