

89.074

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

Sehr geehrte Herren Präsidenten,
sehr geehrte Damen und Herren,

wir unterbreiten Ihnen mit dieser Botschaft den Entwurf zu einem Bundesbeschluss über die Genehmigung des am 24. April 1986 in Strassburg abgeschlossenen Europäischen Übereinkommens über die Anerkennung der Rechtspersönlichkeit internationaler nichtstaatlicher Organisationen (im folgenden als «NGO» bezeichnet) mit dem Antrag auf Zustimmung.

Wir versichern Sie, sehr geehrte Herren Präsidenten, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

15. November 1989

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Vizepräsident: Koller

Der Bundeskanzler: Buser



Übersicht

Seit Ende des letzten Weltkrieges gewinnen die internationalen nichtstaatlichen Organisationen (NGO) immer mehr an Bedeutung, und ihr Einfluss erstreckt sich nach und nach auf alle Kontinente. Man hat sie sogar schon als die «transnationale Gesellschaft» von heute beschrieben.

Angesichts der unbestrittenen soziologischen Bedeutung der NGO erscheint es paradox, dass ihnen bisher auf internationaler Ebene überhaupt kein Rechtsstatus zuerkannt worden ist, abgesehen von punktuellen Erwähnungen in internationalen Dokumenten (z. B. Art. 71 der Charta der Vereinten Nationen).

Es ist bedeutsam und zugleich interessant festzustellen, dass den NGO gerade im Rahmen des Europarats durch Annahme des Europäischen Übereinkommens vom 24. April 1986 über die Anerkennung der Rechtspersönlichkeit der NGO die minimalsten Merkmale eines internationalen Status zuerkannt wurden.

In der Tat beeinflussen die NGO, von denen eine grosse Anzahl (317) im Europarat den Beraterstatus erhalten haben, die Arbeiten dieser Organisation in bedeutendem Masse. Das Übereinkommen will von Rechts wegen die Anerkennung der Rechtspersönlichkeit und der Rechtsfähigkeit, die eine NGO in ihrem statutarischen Sitzstaat erworben hat, in den Vertragsstaaten sichern. Ein solches Rechtsinstrument ist ein unerlässlicher und erwünschter Beitrag zur Förderung der zwischenstaatlichen Beziehungen.

Bis heute ist das Übereinkommen von Österreich, Belgien, Portugal und der Schweiz unterzeichnet worden. Das Vereinigte Königreich hat es am 3. Februar 1989 und Griechenland am 30. Juni 1989 ratifiziert. Gegenüber den allgemeiner gefassten Regeln unseres internationalen Gesellschaftsrechts hat das Übereinkommen einen grossen Vorteil: Es bezieht sich ausschliesslich auf die NGO und ist daher auf ihren spezifischen Charakter und die ihnen eigenen Probleme besser zugeschnitten. Dem Übereinkommen ist für die Schweiz um so mehr Wichtigkeit beizumessen, als unser Land nach Frankreich, Belgien, dem Vereinigten Königreich und den Vereinigten Staaten den fünften Rang der NGO-Sitzstaaten einnimmt.

Der Bundesrat beantragt daher die Ratifizierung dieses Übereinkommens.

Botschaft

1 Allgemeiner Teil

11 Geschichtlicher Überblick

Die internationalen, nichtstaatlichen Organisationen – nachfolgend NGO genannt – treten zum ersten Mal Ende des 19. und Anfang des 20. Jahrhunderts in Erscheinung. Zu jenem Zeitpunkt erfahren die internationalen Beziehungen einen ausserordentlichen Aufschwung dank der Entdeckung neuer Bodenschätze, der Entwicklung der internationalen Verkehrsmittel sowie der Nutzbarmachung von riesigen Energiequellen. Die Wirkungen der industriellen Revolution treten deutlich zutage. Indessen sind die zwischenstaatlichen Beziehungen immer noch auf die Politik beschränkt; andere Gebiete werden weitgehend ausser acht gelassen. Um diesem Zustand entgegenzuwirken, sind die Privatinteressen gezwungen, sich zu organisieren und sich selber den ihnen in der internationalen Gemeinschaft zustehenden Rang zu erkämpfen. Zu jenem Zeitpunkt erscheinen dann auch eine ganze Reihe von Organisationen mit internationaler Zielsetzung, die keinen offiziellen Charakter haben und aus Privatpersonen oder Vereinigungen von Privatpersonen bestehen.

Die ersten NGO werden in Westeuropa und in Nordamerika gegründet, d. h. in Kulturkreisen, die von ihrer Tradition her auf die Grundrechte, wie beispielsweise das Vereinigungs-, Versammlungs- und Informationsrecht Wert legen. Vorerst verfolgen sie lediglich humanitäre (British and Foreign Antislavery Society, 1823), religiöse (World Evangelical Alliance, 1840), wissenschaftliche (International Law Association, ILA, 1873) oder soziale Ziele (Young Men's Christian Association, 1855). Die letztgenannte Vereinigung ist übrigens eine der ältesten unter den modernen Vereinigungen und gilt als Vorgängerin des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz (IKRK), eine hochangesehene Organisation, die im Jahre 1863 in Genf gegründet wurde und deren Rolle und Ausstrahlung in der ganzen Welt bekannt ist.

In der Folge dehnt sich die «transnationale» Vereinigungsbewegung immer mehr aus und erstreckt sich nach und nach auf alle anderen Gebiete der menschlichen Aktivitäten: So umfasst sie die politische Tätigkeit (Sozialistische Internationale), die wirtschaftliche (Internationale Handelskammer, IHK), die gewerkschaftliche (Europäischer Gewerkschaftsbund, EGB), die medizinische (Weltärztebund), die berufliche (Internationale Musikerföderation) und die sportliche Tätigkeit (Internationales Olympisches Komitee, IOK).

Diese Aufzählung ist keineswegs erschöpfend.

Die beiden Weltkriege und insbesondere der letzte Weltkrieg versetzten dann allerdings der Bewegung einen tiefen Rückschlag. Die Geschichte der NGO bezeugt es: Dieselben können sich nur in liberal orientierten Gesellschaften günstig entwickeln, die ihnen vollumfänglich Gewähr auf freie Entfaltung in politischer und sozioökonomischer Hinsicht bieten. Sie müssen in der Lage sein, sich frei und ohne Einmischung von aussen zu gestalten und mit ähnlichen Vereinigungen in anderen Ländern ohne Hindernisse in Verbindung zu treten. Eine der

ersten Handlungen der totalitären faschistischen und nationalsozialistischen Regimes bestand gerade darin, die NGO entweder ganz abzuschaffen oder sie in eine der grossen, vom Staate geleiteten Bewegungen zu integrieren.

Seit dem Zweiten Weltkrieg ist die Anzahl der NGO gewaltig gestiegen und die Verschiedenheit ihrer Zielsetzungen hat sich verstärkt. Nach und nach hat sich ihr Einfluss auf alle Kontinente ausgedehnt. Indessen war es vor allem die Gründung der Vereinten Nationen und die Aufnahme der NGO in deren Charta, welche der Bewegung einen entscheidenden Aufschwung gaben.

Artikel 71 der Charta hat folgenden Wortlaut:

Der Wirtschafts- und Sozialrat kann geeignete Abmachungen zwecks Konsultation mit nichtstaatlichen Organisationen treffen, die sich mit Angelegenheiten seiner Zuständigkeit befassen. Solche Abmachungen können mit internationalen Organisationen und, soweit angebracht, nach Konsultation des betreffenden Mitglieds der Vereinten Nationen auch mit nationalen Organisationen getroffen werden.

Dank dieses Dokuments haben die NGO eine bisher nie gekannte Ausbreitung erfahren. Auch heute noch begründen die NGO ihren Sitz in Staaten, die auf eine althergebrachte Tradition der Achtung vor den Freiheitsrechten zurückblicken können.

12 Aufgabe der NGO im internationalen Leben

Indem sie über die Landesgrenzen hinaus die Beziehungen und die Zusammenarbeit unter den Menschen erleichtern, üben die NGO eine zu den zwischenstaatlichen Beziehungen parallel laufende Tätigkeit aus. Um ihre Interessen zu verteidigen und zu fördern, versuchen die NGO bei jenen zwischenstaatlichen Organisationen, welche die sie betreffenden Sektoren behandeln, tätig zu werden. Heute arbeiten die staatlichen Behörden und die NGO auf fast allen Gebieten zusammen. Die NGO können die Regierungen und die zwischenstaatlichen Organisationen darauf aufmerksam machen, dass gewisse Aspekte ihrer Tätigkeit diskussionswürdig sind. Sie spielen manchmal eine nicht zu unterschätzende und gefürchtete Rolle als «pressure-groups», und zu anderen Zeitpunkten üben sie im Gegenteil einen mässigen Einfluss aus.

Ausserdem wirken die NGO bei den Massenmedien und dem Publikum als Verbreitungsorgane der Zielsetzungen und Ideale der zwischenstaatlichen Organisationen. Ihre Mitglieder nehmen oft als Beobachter an staatlichen Expertenkommissionen oder an internationalen Konferenzen teil. Im allgemeinen verfügen die NGO über hochqualifizierte Mitarbeiter, welche der internationalen Gemeinschaft grosse Dienste zu leisten vermögen. So arbeiten sie sehr oft bei der Weiterbildung und der Kodifikation des internationalen Rechts mit. Man denke in diesem Zusammenhang an die von der ILA gespielte Rolle oder auch an das IKRK (eine Organisation *sui generis*), welches die Entwürfe zu den Genfer Übereinkommen von 1949 über den Schutz der Kriegsoffer (SR 0.518.12, 0.518.23, 0.518.42, 0.518.51) und, in der jüngeren Vergangenheit, die Entwürfe zu den Zusatzprotokollen von 1977 zu diesen Übereinkommen (SR 0.518.521, 0.518.522) ausgearbeitet hat. Zu erwähnen wäre namentlich auch das Europäi-

sche Übereinkommen vom 26. November 1987 zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (SR 0.106; AS 1989 150), dem ursprünglich ein Entwurf des internationalen Juristenvereins zugrunde lag. Ihrerseits hat die Carnegie Stiftung zur Unterstützung internationaler Friedensbestrebungen in Zusammenarbeit mit dem Hochkommissariat für Flüchtlinge eine Zusammenkunft organisiert, die durch Annahme des Protokolls von 1967 (SR 0.142.301) zur Abänderung des Genfer Abkommens von 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (SR 0.142.30) führte.

Im übrigen ist es bekannt, dass die NGO vielfach die Initiative ergriffen haben auf Gebieten, auf welchen die Regierungen ihre Verantwortung nur zaghaft wahrzunehmen wussten.

So wurden etwa folgende Bereiche durch den Einfluss der NGO geprägt: Abschaffung der Sklaverei, Schutz der gewerkschaftlichen Rechte, Schutz der Kinder, Eroberung des Frauenstimmrechts, Kampf gegen die Folter, die Diskriminierung und die rassistischen Vorhaben sowie Einführung des obligatorischen Schulunterrichts.

Schliesslich darf auch nicht vergessen werden, welche Rolle gewisse Organisationen privater Natur bei der Gründung von neuen Staaten im XIX. Jahrhundert (Einigung von Italien und Deutschland) und bei jener des Staates Israel im XX. Jahrhundert gespielt haben. Zahlreiche zwischenstaatliche Organismen kamen auf Initiativen von NGO zustande. So hat die internationale Vereinigung für gesetzlichen Arbeitsschutz eine grosse Rolle bei der Gründung des Internationalen Arbeitsamtes (IAA) gespielt. Die ILA hat zur Gründung des Internationalen Seerechtsausschusses beigetragen. Ausserdem ist selbst die Gründung des Europarats auf eine wichtige, von einer nichtstaatlichen Organisation im Mai 1948 ergriffene Initiative zurückzuführen. Zu jenem Zeitpunkt fand nämlich in Den Haag unter dem Namen «Europakongress» eine nichtstaatliche Konferenz statt, die von Sir Winston Churchill präsiert wurde.

Alle diese Beispiele bezeugen, welche ungeheuer wichtige Rolle die NGO in der Welt spielen.

Im Unterschied zu den Vereinen und Stiftungen, deren Zielsetzungen innerhalb eines einzigen Staates verwirklicht werden sollen, sind die NGO zwar formell als rein nationale Organisationen anzusehen; sie üben aber internationale Tätigkeiten aus und verfolgen internationale Ziele. Ausserdem halten sie Versammlungen in verschiedenen Ländern ab, und ihre Mitarbeiter stammen aus verschiedenen Staaten.

Alle diese internationalen Tätigkeiten können natürlich Probleme verursachen; dementsprechend sehen sich die NGO mit schwerwiegenderen und komplexeren Problemen als die rein inländischen Vereine und Stiftungen konfrontiert. Je nach dem betreffenden Land kann die Haltung gegenüber den NGO sehr verschiedenartig sein. So gibt es Staaten, wie die Schweiz, Frankreich oder das Vereinigte Königreich, die auf dem Gebiet des Gesellschaftsrechts eine sehr liberale Politik betreiben, und andere Staaten, bspw. Griechenland oder Italien, die in manchen Fällen eine einschränkendere Haltung einnehmen. Gewiss sind solche Unterschiede des öfteren mit nicht zu unterschätzenden Vorteilen verbunden. So können die NGO ihren Sitz in dem Staat begründen, der ihnen ge-

genüber am wohlwollendsten gesinnt ist. Diese Unterschiede bringen aber auch eine ganze Reihe von Hindernissen mit sich, die der Ausdehnung der Strukturen und der Tätigkeiten der NGO auf internationaler Ebene entgegenstehen. So ist es durchaus möglich, dass eine NGO, welche ihren Sitz in einem Staat hat, in einem anderen nicht anerkannt wird und auch nicht ihren Sitz dorthin verlegen kann. In Staaten, welche die vollständige Gleichstellung der NGO mit den entsprechenden Organisationen des inländischen Rechts nicht vorsehen, wird eine NGO vielleicht die in jenem Staat vorgesehenen Voraussetzungen zum Erwerb der Rechtspersönlichkeit erst erfüllen müssen, um dort Rechtshandlungen vornehmen zu können, wie z. B. Immobilien erwerben oder Schenkungen annehmen.

Obwohl schon mehrere Versuche unternommen wurden, die Aufgabe der NGO auf nationaler Ebene zu erleichtern, gibt es noch kein internationales, schon in Kraft stehendes Instrument, das die Tätigkeiten der NGO in den internationalen Beziehungen begünstigen könnte.

Gewiss hatte die Haager Konferenz für internationales Privatrecht im Jahre 1956 ein Übereinkommen über die Anerkennung der Rechtspersönlichkeit ausländischer Gesellschaften, Personenverbindungen und Stiftungen ausgearbeitet. Dieses Übereinkommen ist aber mangels genügender Ratifikationen nie in Kraft getreten und bezog sich hauptsächlich auf Handelsgesellschaften. Im Jahre 1959 hatte die Union der internationalen Vereinigungen ihrerseits einen Übereinkommensentwurf ausgearbeitet, der darauf abzielte, den Staaten die Erleichterung der Vereinstätigkeit zu empfehlen. Dieser Entwurf ist aber ebenfalls ausser acht gelassen worden. Was das Brüsseler Übereinkommen von 1968 über die gegenseitige Anerkennung von Gesellschaften und juristischen Personen betrifft, so ist es bis heute nicht in Kraft getreten; es beschlägt im übrigen ausschliesslich Gesellschaften und juristische Personen, die eine wirtschaftliche Tätigkeit ausüben.

13 Offene Haltung der Schweiz gegenüber den NGO

Wie bereits bemerkt, können sich die NGO nur in liberal orientierten Gesellschaften günstig entwickeln; sie finden daher in der Schweiz die für sie vorteilhaften Bedingungen.

So ist insbesondere die über 100jährige internationale Tradition von Genf hervorzuheben. Ihr Ursprung liegt vor allem im humanitären Ideal, das im Jahre 1863 zur Schaffung des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz führte. Genf als Sitz des Völkerbundes und des Internationalen Arbeitsamtes förderte die Gründung von NGO in der Schweiz, doch wuchs ihre Zahl vor allem nach dem Zweiten Weltkrieg nach der Niederlassung der Vereinten Nationen und zahlreicher Spezialorganisationen in der Rhonestadt. Das Beispiel Genfs fand Nachahmung in anderen Städten und Kantonen, allerdings in etwas langsamerem Rhythmus.

Da die NGO nicht notwendigerweise in einem Register eingetragen sind, lässt sich ihre Zahl nur schwer bestimmen; nach vorsichtigen Schätzungen dürften es mehr als 300 sein.

Die Bundesbehörden und die primär interessierten Kantone bemühen sich im Rahmen ihrer Möglichkeiten darum, die allgemeinen Tätigkeiten der NGO zu unterstützen. Die NGO in Genf ihrerseits sind bestrebt, ihre Interessen optimal wahrzunehmen; bereits 1929 haben sie die Union der Internationalen Vereinigungen mit Sitz in Genf gegründet («Fédération des institutions internationales établies à Genève», FIIG). Die FIIG koordiniert die Bestrebungen der NGO und vertritt sie im Verkehr mit den Bundesbehörden und jenen von Genf. Die Lösung zahlreicher technischer und administrativer Probleme, die sich aus der Niederlassung vieler internationaler Organisationen ergeben, wird dadurch erheblich erleichtert, dass unsere Behörden nicht mit hunderten, sondern nur mit einem Ansprechpartner verhandeln müssen.

Unsere Behörden sind ferner bestrebt, die Organisation von internationalen Kongressen – eine der Hauptaktivitäten der NGO – zu unterstützen, indem sie nicht selten geeignete Lokale zu günstigen Bedingungen zur Verfügung stellen. Solche Kongresse haben eine nicht zu unterschätzende Auswirkung auf das Ansehen der Schweiz.

14 Rechtsformen der NGO in der Schweiz

Vereinigungen von Personen zur Verfolgung eines wohltätigen, nicht auf Gewinnerzielung ausgerichteten Zweckes können in der Schweiz in den Formen des Vereins und der Stiftung gebildet werden.

Der Gesetzgeber gewährt den Vereinen und Stiftungen die grösste Freiheit und beschränkt seine Eingriffe auf das Notwendigste. Besondere Vorschriften für international tätige Vereine oder Stiftungen bestehen in der Schweiz nicht.

Insbesondere Vereine (Art. 60 ff. ZGB) als Zusammenschlüsse von Personen zur Verfolgung nicht wirtschaftlicher Zwecke geniessen einen grossen Spielraum: Ihre Statuten müssen schriftlich errichtet werden und die notwendigen Bestimmungen über den Zweck, die Mittel und die Organisation des Vereins enthalten. Der Verein untersteht keiner Aufsichtsbehörde und bedarf auch keiner Bewilligung. Er braucht nirgends eingetragen zu werden, sofern er nicht ein nach kaufmännischer Art geführtes Gewerbe betreibt.

Sobald die Vereinsorgane bestellt und die Statuten errichtet sind, wird der Verein rechtsfähig. Er kann einen Namen führen und Vermögen erwerben, er ist prozess- und parteifähig.

Demgegenüber unterstehen Stiftungen (Art. 80 ff. ZGB) etwas strengeren Formvorschriften. Sie werden durch Widmung eines Vermögens zur Erreichung eines bestimmten Zweckes gegründet; sie erwerben die Rechtspersönlichkeit grundsätzlich durch die Eintragung im Handelsregister. Die Stiftungen unterstehen einer behördlichen Aufsicht – je nach Zweck – durch kommunale, kantonale oder eidgenössische Behörden.

NGO mit gemeinnützigem Zweck sind von Einkommens- und Vermögenssteuern auf allen Ebenen (eidgenössisch, kantonale und kommunale) befreit.

Um in den Genuss solcher Steuerbefreiungen zu gelangen, müssen sie nachwei-

sen, dass ihre Aktivitäten im allgemeinen Interesse liegen und dass ihre Mitglieder gemeinnützig tätig sind.

Der Bund bemüht sich, Gesuche von NGO um Beschäftigung von ausländischen Arbeitskräften innerhalb der diesbezüglichen Gesetzgebung positiv zu beantworten, sofern es sich um führende Arbeitskräfte handelt.

15 Entstehungsgeschichte und Inhalt des Übereinkommens

Schon 1951 hatte der Europarat erkannt, welche wichtige Rolle die NGO spielen und wie sehr sie zu den mannigfaltigen Tätigkeiten seiner Organisation beitragen. Er hat deshalb eine Resolution verabschiedet, welche die Konsultierung der NGO in Fragen vorsieht, die in seinen Zuständigkeitsbereich fallen. 1954 hat er dann Richtlinien zur Gewährung des Beraterstatus an eine Anzahl von NGO herausgegeben; schliesslich hat sein Ministerkomitee 1972 die Resolution 72 (35) über die Beziehungen zwischen dem Europarat und den NGO – mit oder ohne Beraterstatus – verabschiedet. Das Ministerkomitee, welches sich ebenfalls des Fehlens jeglichen internationalen Instruments zur Erleichterung der Tätigkeit der NGO auf internationaler Ebene bewusst war, hat dann, 1981, auf Vorschlag des Lenkungsausschusses für rechtliche Zusammenarbeit (CDCJ) einem Expertenkomitee einen ersten Auftrag erteilt. Ziel war die Prüfung einer zwischenstaatlichen Tätigkeit in diesem Bereich. Aufgrund eines Arbeitsberichts jenes Komitees hat sodann das Ministerkomitee ein neues Spezialkomitee damit beauftragt, ein geeignetes Instrument über die NGO zu verabschieden. Im Hinblick auf die hohe Zahl von NGO in unserem Land hat die Schweiz an den Arbeiten dieses Spezialkomitees teilgenommen.

Nach eingehenden Beratungen sind die Experten zu der Überzeugung gelangt, dass das geeignete Instrument zur Regelung der internationalen Anerkennung der NGO ein Übereinkommen sei, da nur mit einem solchen Instrument auf diesem Gebiet eine aufgrund von Gegenseitigkeit beruhende zwingende Wirkung erzeugt werden könne.

Die Arbeiten endeten mit der Vorlage eines Entwurfs zu einem Europäischen Übereinkommen über die Anerkennung der Rechtspersönlichkeit der NGO an den CDCJ. Nach geringen Abänderungen durch den CDCJ wurde der Übereinkommensentwurf durch das Ministerkomitee am 24. Oktober 1985 verabschiedet und den Mitgliedstaaten am 24. April 1986 zur Unterzeichnung unterbreitet.

Das Übereinkommen ist auf Vereine, Stiftungen und andere private Einrichtungen internationaler Natur anzuwenden. Es will die Anerkennung der Rechtspersönlichkeit und der Rechtsfähigkeit, die eine NGO an ihrem statutarischen Sitz erworben hat, in den anderen Vertragsstaaten sichern. Hat eine NGO ihren satzungsgemässen Sitz in einem Vertragsstaat, so braucht sie sich in einem anderen Vertragsstaat keinem Bewilligungs- oder Eintragungsverfahren oder einer anderen Form der Bekanntmachung zu unterziehen, um die Anerkennung ihrer Rechtspersönlichkeit und ihrer Rechtsfähigkeit zu bewirken. Allerdings muss eine NGO gewissen Kriterien genügen, um in den Genuss der vom Übereinkommen gebotenen Vorteile zu gelangen. Wenn ein wesentliches öffentliches Interesse dies erfordert, sieht das Übereinkommen ausserdem Einschränkungen

in der Ausübung der Rechtsfähigkeit vor; es enthält zudem eine konkretisierte Ordre-public-Klausel, welche es erlaubt, unter bestimmten abschliessend aufgezählten Voraussetzungen die Anwendung des Übereinkommens auszuschliessen.

Das Übereinkommen bezieht sich nicht auf die Voraussetzungen, unter welchen eine NGO die Rechtspersönlichkeit nach innerstaatlichem Recht erwirbt oder verliert oder wie sie ihren satzungsgemässen Sitz verlegen kann.

Ferner regelt das Übereinkommen weder den Fiskalstatus einer NGO noch gewisse andere Fragen betreffend die Rekrutierung des ausländischen Personals, Geldbewegungen, Devisenkontrollen oder Zollformalitäten.

16 Allgemeine Würdigung des Übereinkommens

Wie aus dem Vorangehenden hervorgeht, will das Übereinkommen lediglich die Anerkennung der Rechtspersönlichkeit und der Rechtsfähigkeit einer NGO in den anderen Vertragsparteien sichern.

Die schweizerische Praxis auf dem Gebiet der Anerkennung von Gesellschaften und insbesondere von ausländischen NGO hat sich von jeher durch eine liberale Haltung ausgezeichnet. Das BG vom 18. Dezember 1987 über das internationale Privatrecht – IPRG – (SR 291; AS 1988 1776) hat lediglich diese Öffnungspolitik gegenüber den ausländischen NGO gesetzlich verankert.

In der Tat wird nach unserer Rechtsordnung jede ausländische NGO ohne weiteres und von Rechts wegen anerkannt, soweit sie nach dem auf sie anwendbaren Recht formgültig besteht.

Unter diesem Gesichtspunkt würde die Ratifizierung des Übereinkommens durch die Schweiz keine wichtige Änderung der jetzigen Rechtslage mit sich bringen. Andererseits bietet das Übereinkommen aber eine Reihe von unleugbaren Vorteilen. So müssten inskünftig die Rechtspersönlichkeit und die Rechtsfähigkeit, welche eine NGO mit satzungsgemässem Sitz in der Schweiz erworben hat, in allen Vertragsstaaten anerkannt werden, und zwar auch in jenen Staaten, deren innerstaatliche Gesetze auf jenem Gebiet restriktiver sind. Der Kreis der Vertragsstaaten wird wohl um so umfassender sein, als das Übereinkommen nicht nur den Mitgliedstaaten des Europarats, sondern auch jedem Drittstaat offensteht (vgl. diesbezüglich Art. 7).

Übrigens hat das Übereinkommen als erstes juristisches Instrument die internationale Anerkennung der NGO geregelt; es ist viel eher in der Lage, den spezifischen Charakter der NGO und die mit ihrem Funktionieren verbundenen komplexen Fragen zu erfassen als die allgemeiner konzipierten Regeln des IPRG. Es enthält wichtige Präzisierungen über Punkte, die bisher ungeklärt waren, und sieht ein sehr ausgeprägtes Schutzsystem der wesentlichen Rechtsgüter und der öffentlichen Ordnung jedes Vertragsstaates vor. So könnte beispielsweise ein staatliches Organ für den Aussenhandel eines Staates, der kein liberales System hegt, unter dem formalen Deckmantel einer NGO aufgrund des Übereinkommens in der Schweiz nicht anerkannt werden. Das Gleiche gilt für zwischenstaatliche Organisationen. Ausserdem erfasst das Übereinkommen, ob-

schon die politischen Parteien mit internationalen Zielsetzungen unter ihren Anwendungsbereich fallen, unter keinen Umständen die sogenannten Befreiungsorganisationen (ETA, IRA, ASALA usw.).

In einem Zeitalter, in dem den NGO immer grössere Bedeutung zukommt, stellt das Übereinkommen einen unerlässlichen und willkommenen Beitrag zu den internationalen Beziehungen dar.

Angesichts der Tatsache, dass das Übereinkommen weder das kantonale Recht noch die kantonalen Behörden tangiert, haben wir es nicht für notwendig erachtet, ein Konsultationsverfahren durchzuführen.

2 Besonderer Teil

21 Sachlicher Anwendungsbereich

211 Anerkennungsvoraussetzungen

Um unter den Anwendungsbereich des Übereinkommens zu fallen, muss eine NGO die folgenden vier Voraussetzungen erfüllen:

211.1 Verfolgung eines nicht auf Gewinn gerichteten Zwecks von internationalem Nutzen

(Art. 1 Bst. a)

Eine NGO darf keinen auf Gewinn gerichteten Zweck haben. Dieses Kriterium ist von grosser Bedeutung und erlaubt es, die NGO von Handelsgesellschaften und anderen Körperschaften zu unterscheiden, deren Aufgabe es ist, ihren Mitgliedern finanzielle Gewinne zukommen zu lassen. Eine NGO kann jedoch, im Zusammenhang mit einem bestimmten Geschäftsvorgang (z. B. durch Vermietung eines Grundstückes, Verkauf einer Veröffentlichung usw.) Gewinne erzielen, ohne ihren Charakter zu ändern, wenn dieser Geschäftsvorgang ihrem nicht auf Gewinn gerichteten Ziel dient. Sobald aber eine NGO diesen Zweck in ein auf Gewinn gerichtetes Ziel umändert, kann sie sich nicht mehr auf das Übereinkommen berufen.

Des weiteren muss der Zweck einer NGO von *internationalem und nicht nur nationalem oder lokalem Nutzen* sein, d. h. er muss der internationalen Gemeinschaft nützen. Politische Parteien und andere politische Organisationen, deren Ziele und Tätigkeiten ausschliesslich auf die innerstaatlichen Probleme eines bestimmten Staates zugeschnitten sind, sind deshalb vom Anwendungsbereich des Übereinkommens ausgeschlossen.

Der Ausdruck «internationaler Nutzen» wird im Übereinkommen nicht definiert. Dieser Begriff entspricht keinem bekannten juristischen Konzept und könnte somit in der Praxis Schwierigkeiten verursachen. Es wird Sache der Rechtsprechung jedes Vertragsstaates sein, den Begriff näher zu umschreiben. Die Präambel zum Übereinkommen enthält allerdings einige nützliche Hinweise für dessen Auslegung. Sie geht davon aus, dass die NGO für die Völkergemeinschaft wertvolle Arbeit leisten, dass sie zur Verwirklichung der Ziele und

Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen und der Satzung des Europarats beitragen, und dass ihre Tätigkeit einen wissenschaftlichen, kulturellen oder karitativen Charakter aufweist. Die Präambel spricht ferner von Zweckverfolgungen auf dem Gebiete der Gesundheit und Bildung sowie der Philantropie. Diese Elemente dürften die Begriffsumschreibung eines nicht auf Gewinn gerichteten Ziels bedeutend erleichtern.

Wenn sich die Autoren des Übereinkommens nach eingehenden Beratungen darauf geeinigt haben, sowohl die Charta der Vereinten Nationen als auch die Satzung des Europarats zu erwähnen, so ist dies darauf zurückzuführen, dass die Ziele und Zwecke der beiden Organisationen nicht ganz die gleichen sind.

Der Hinweis auf die Charta der Vereinten Nationen soll den politischen Charakter der NGO-Tätigkeiten unterstreichen. Dieser umfasst sowohl die Achtung vor dem Frieden und der Menschenrechte als auch die Förderung freundschaftlicher Beziehungen zwischen den Staaten sowie den wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt.

Der Hinweis auf die Satzung des Europarates fügt diesem Bild noch die Achtung vor der Freiheit des Einzelnen, die politische Freiheit, den Vorrang des Rechts und der jeder wirklichen Demokratie zugrunde liegenden Grundsätze hinzu.

Das Kriterium der Vereinbarkeit mit den Zielen und Prinzipien der Charta der Vereinten Nationen und der Satzung des Europarats gilt nicht nur für die Ziele der NGO, sondern auch für die von ihnen verwendeten Mittel, um diese Ziele zu erreichen.

So würde beispielsweise eine NGO, die ein friedliches Ziel verfolgt, aber zur Durchsetzung gewalttätige Methoden anwendet, die in Artikel 1 erwähnten Voraussetzungen nicht erfüllen.

Nach dem Einleitungssatz zu Artikel 1 ist es erforderlich, dass Vereine, Stiftungen und andere Einrichtungen einen «privaten» Charakter aufweisen. Damit soll klargestellt werden, dass das Übereinkommen nur jene NGO beschlägt, die ungeachtet der Natur der sie begründenden Rechtshandlung (des öffentlichen oder Privatrechts) keine Vorrechte der Staatsgewalt ausüben. So würde eine durch eine Rechtshandlung des öffentlichen Rechts errichtete NGO auch unter den Anwendungsbereich des Übereinkommens fallen, vorausgesetzt, sie übt keine öffentliche Aufgabe aus (z. B. das nationale französische Institut für tropische Forschungen; vor 1928 die durch Gesetz des Parlamentes errichteten luxemburgischen Vereine, welche keinen auf Gewinn gerichteten Zweck hatten, wie das luxemburgische Rote Kreuz, die luxemburgische Liga gegen die Tuberkulose).

211.2 Errichtung durch eine Rechtshandlung, die auf dem innerstaatlichen Recht einer Vertragspartei beruht

(Art. 1 Bst. b)

Aus Artikel 1 Buchstabe b folgt, dass Organisationen und Einrichtungen, die durch Verträge und andere Instrumente des Völkerrechts gegründet werden, nicht unter den Anwendungsbereich des Übereinkommens fallen.

Wenn von innerstaatlichem Recht statt von Privatrecht die Rede ist, so ist diese Wortwahl hauptsächlich darauf zurückzuführen, dass die angelsächsischen Staaten den Unterschied zwischen öffentlichem und Privatrecht nicht kennen.

Unter innerstaatlicher Rechtshandlung ist grundsätzlich jede Rechtshandlung ohne diplomatischen Charakter zu verstehen (z. B. eine gerichtliche Entscheidung, eine gesetzgeberische Rechtshandlung oder ein notariell verkündeter Vertrag).

Letztlich wird die jeweilige innerstaatliche Rechtsordnung selber festlegen müssen, was unter Rechtshandlung des innerstaatlichen Rechts zu verstehen ist.

Schliesslich soll nach überwiegender Ansicht der Experten der Staat nicht gezwungen werden, aufgrund einer Sachprüfung festzustellen, ob die NGO wirklich in Anwendung des innerstaatlichen Rechts ihres Gründungsstaates errichtet wurde, denn Artikel 3 des Übereinkommens sieht ein rein formelles Beweisverfahren vor.

211.3 Ausübung einer Tätigkeit, die sich in mindestens zwei Staaten auswirkt

(Art. 1 Bst. c)

Eine NGO muss eine tatsächliche Aktivität in mindestens zwei Staaten ausüben. Es ist indessen nicht notwendig, dass beide Staaten dem Übereinkommen angehören. Folglich sind jene NGO, welche in einem Vertragsstaat niedergelassen sind und in einem anderen Nichtvertragsstaat ihre Tätigkeiten ausüben (z. B. zur Bekämpfung der Hungersnot in einem DrittWeltstaat) nicht ausgeschlossen.

Übrigens sei noch erwähnt, dass eine NGO ausschliesslich aus ihren eigenen Staatsbürgern bestehen kann, vorausgesetzt, dass sie in einem anderen Staat eine internationale Tätigkeit ausübt.

211.4 Satzungsgemässer Sitz im Hoheitsgebiet einer Vertragspartei und Verwaltungssitz im Hoheitsgebiet dieser oder einer anderen Vertragspartei

(Art. 1 Bst. d)

Absatz d legt zwei Bedingungen fest, damit eine NGO die Vorteile des Übereinkommens beanspruchen kann: Sie muss ihren satzungsgemässen Sitz in einem Vertragsstaat und ihren Verwaltungssitz in diesem oder einem anderen Vertragsstaat haben.

Konkret betrachtet heisst dies, dass das Übereinkommen einem doppelten Verankerungssystem huldigt: Hat die NGO, deren satzungsgemässer Sitz in einem Vertragsstaat ist, ihre zentrale Leitung nicht dort, so muss diese sich in einem anderen Vertragsstaat befinden. Der satzungsgemässe Sitz gilt deshalb als wichtig, weil er nach der Gesetzgebung der meisten Mitgliedstaaten normalerweise das auf die Struktur der NGO anwendbare Recht bestimmt. Der Verwaltungssitz ist demgegenüber aus praktischen Gründen wichtig: Dieses zweite Erfordernis soll den Personen, welche mit einer NGO Verträge abschliessen, einen gewissen Schutz gewährleisten, indem sichergestellt wird, dass einige der NGO zustehenden Vermögenswerte sich wenigstens in einem Vertragsstaat befinden. Wenn Artikel 1 Absatz 1 diese doppelte Bedingung enthält, so soll damit verhindert werden, dass NGO aus Nichtvertragsstaaten sich auf das Übereinkommen berufen können.

22 Wirkung der Anerkennung (Art. 2 Abs. 1)

Artikel 2 Absatz 1 bildet den Eckstein des Übereinkommens. Nach dieser Bestimmung werden die Rechtspersönlichkeit und die Rechtsfähigkeit, die eine NGO in ihrem satzungsgemässen Sitzstaat hat, in den anderen Vertragsparteien von Rechts wegen anerkannt. Das Übereinkommen spricht sich für die Anwendung des Rechts des satzungsgemässen Sitzes aus, wobei dieses Recht in der überwiegenden Mehrzahl der Fälle mit jenem der Inkorporation übereinstimmt. Materiellrechtlich unterliegt somit die Rechtspersönlichkeit einer NGO dem Recht des Staates, in welchem der in der Gründungsurkunde angegebene Sitz gelegen ist, gleich wo der Verwaltungssitz sich befindet oder die Haupttätigkeit ausgeübt wird (Theorie des Verwaltungs- oder des tatsächlichen Sitzes).

Was den Gründungsort einer NGO betrifft, so fanden die Experten, dass er rein zufällig sei und keinem konkreten Rechtsbegriff entspreche. Dementsprechend hat das Übereinkommen das Kriterium des Rechts des satzungsgemässen Sitzes vorgezogen, da ja die NGO jenem Recht unterworfen sein will.

Zweifellos bedeutet der Grundsatz des satzungsgemässen Sitzes eine wichtige Veränderung des Rechts jener Staaten, deren einschlägige internationalprivatrechtliche Normen auf dem Begriff des Verwaltungssitzes beruhen, was übrigens für die Schweiz nicht zutrifft (vgl. Ziff. 252).

Abgesehen davon, dass die NGO sich dem Recht des satzungsgemässen Sitzes hat unterwerfen wollen, sprechen noch andere Gründe für diese Wahl. Vorerst gibt es einen praktischen Grund: Jeder Bruch in der Kontinuität der Rechtspersönlichkeit einer NGO ist zu vermeiden. Dies auch dann, wenn die NGO ihren Verwaltungssitz ändert, weil etwa der neugewählte Präsident oder Generalsekretär den Wohnsitz in einem anderen Staat als der vorangehende Amtsinhaber hat. Solche Fälle kommen in der Praxis häufig vor.

Ausserdem ist die Wahl des Rechts des satzungsgemässen Sitzes dadurch zu rechtfertigen, dass die Mitgliedstaaten des Europarats einen homogenen Rechtsraum bilden, der durch ein gewisses Mass an gegenseitiger Anerkennung zwischen den Rechtssystemen gekennzeichnet wird. Des weiteren sind die wirt-

schaftlichen Gründe, welche die Wahl des Verwaltungssitzes bei Wirtschaftsunternehmen rechtfertigen, im Falle der NGO viel weniger relevant, da sie ja keinen auf Gewinn gerichteten Zweck verfolgen.

Im Gegensatz zum Haager Übereinkommen vom 1. Juni 1956 über die Anerkennung der Rechtspersönlichkeit ausländischer Gesellschaften, Personenverbindungen und Stiftungen (Art. 5 Abs. 4) oder zum Brüsseler Übereinkommen vom 29. Februar 1968 über die gegenseitige Anerkennung von Gesellschaften und juristischen Personen (Art. 7) sieht das vorliegende Übereinkommen nicht ausdrücklich vor, dass die Rechtspersönlichkeit zumindest die aktive und passive Prozessfähigkeit, die Fähigkeit, Eigentum zu erwerben, und die Handlungsfähigkeit umfasst. Es unterscheidet sich ferner von den erwähnten juristischen Instrumenten dadurch, dass es keine restriktive Klausel enthält, wonach der Anerkennungsstaat den NGO jene Rechte verweigern wird, welche er den entsprechenden Instituten des innerstaatlichen Rechts nicht zuerkennt (Art. 5 Abs. 2 des Haager Übereinkommens; Art. 7 erster Satz des Brüsseler Übereinkommens).

Wenn es auch wünschenswert ist, dass die Rechtspersönlichkeit einer NGO zumindest die oben erwähnten Rechte umfasst, so kann doch umgekehrt der Anerkennungsstaat den ausländischen NGO jene Rechte nicht verweigern, welche er den innerstaatlichen NGO nicht zubilligt.

Würde man dem Anerkennungsstaat solche Befugnisse zuerkennen, so liefe dies unseres Erachtens auf eine Aushöhlung des vorliegenden Übereinkommens hinaus; es widerspräche ausserdem dem Geist seiner Entstehung.

Um die Anerkennung zu erwirken, muss kein spezifisches Verfahren (vorherige Bewilligung, Eintragung usw.) eingeleitet werden.

23 Verfahren

231 Beweise

(Art. 3)

Beantragt eine NGO die Anerkennung in einem Vertragsstaat, so muss sie den Beweis erbringen, dass sie in dem Staat ihres satzungsgemässen Sitzes bereits errichtet worden ist und die Rechtspersönlichkeit und die Rechtsfähigkeit erworben hat.

Es sei darauf hingewiesen, dass der Staat, in dem die NGO anerkannt werden möchte, nicht nachzuprüfen hat, ob die Rechtspersönlichkeit entsprechend den Rechtsvorschriften des Sitzstaates rechtsgültig erworben wurde. Die Kontrolle soll sich nur darauf erstrecken, ob die in Artikel 3 genannten Beweise vorgelegt werden. Die Verfahren zur Errichtung einer NGO sind von Staat zu Staat verschieden. Manche Staaten verlangen für den Erwerb der Rechtspersönlichkeit und der Rechtsfähigkeit die Eintragung in ein Register, eine andere Form der Bekanntmachung oder eine Bewilligung (manchmal sogar die Verabschiedung einer Verordnung), während in anderen Staaten eine bloss schriftliche Vereinbarung zwischen den Gründungsmitgliedern genügt. Im erstgenannten Fall wird die Vorlage eines Schriftstückes genügen, mit der die Eintragung in ein Regi-

ster, die Bekanntmachung oder eine behördliche Genehmigung nachgewiesen wird; in Staaten hingegen, in denen die bloss schriftliche Vereinbarung der Gründungsmitglieder für die Erlangung der Rechtspersönlichkeit ausreicht, muss diese Vereinbarung durch eine zusätzliche Urkunde ergänzt werden, welche beweist, dass die Vereinbarung tatsächlich zu einem bestimmten Zeitpunkt zustande gekommen ist. Das Übereinkommen verlangt dafür eine Beglaubigung durch eine vom betreffenden Staat bezeichnete Behörde. Diese Massnahme will jegliche Unklarheit oder allfällige Ablehnung wegen ungenügender Beweise vermeiden und dadurch das Anerkennungsverfahren erleichtern und beschleunigen.

Im schweizerischen Recht unterstehen nur die Stiftungen, aber nicht die wichtigste Gruppe von NGO, d. h. die Vereine, einer Eintragungspflicht: Letztere sind nur eintragungspflichtig, wenn sie für ihren Zweck ein nach kaufmännischer Art geführtes Gewerbe betreiben (Art. 61 Abs. 2 ZGB). Im übrigen begnügt sich die Schweiz mit der Vorlage der Satzungen. Aus den obenerwähnten Gründen waren die Experten der Ansicht, dass die alleinige Vorlage der Satzungen ein ungenügendes Beweismittel darstellt.

Im Falle der Schweiz halten wir die Vorlage eines vom Bundesamt für Justiz beglaubigten Handelsregisterauszuges als ein geeignetes Beweismittel. Wenn es sich um eine NGO handelt, die im Handelsregister nicht eingetragen ist, muss diese ihre Satzungen durch das erwähnte Amt beglaubigen lassen. Hierzu sei noch präzisiert, dass die Erlangung einer derartigen Bescheinigung nicht automatisch zum Eintrag in das schweizerische Handelsregister berechtigt.

232 **Einschränkungen der Anerkennungswirkungen**

Grundsätzlich werden zwar die Rechtspersönlichkeit und die Rechtsfähigkeit einer NGO in den anderen Vertragsstaaten von Rechts wegen anerkannt. Allerdings gibt es hierzu Ausnahmen. In manchen Staaten haben wesentliche öffentliche Interessen zu Einschränkungen, Beschränkungen oder besonderen Verfahren für die Ausübung der Rechte geführt, die in ihrer Gesamtheit die Rechtsfähigkeit darstellen (z. B. in der Schweiz die *Lex Friedrich*, in Frankreich – vor dem Gesetz vom 9. Okt. 1981 – die Vorschrift, wonach Vereine keine Schenkungen und Vermächtnisse erhalten durften).

Manche Experten hätten aus Gründen der Rechtssicherheit gewünscht, dass das Übereinkommen jedem Vertragsstaat die Pflicht auferlege, dem Generalsekretär des Europarats eine Liste dieser Einschränkungen, Beschränkungen oder besonderen Verfahren bei der Unterzeichnung oder bei der Hinterlegung der Ratifikations-, Annahme-, Genehmigungs- oder Beitrittsurkunde oder zu jedem späteren Zeitpunkt zu unterbreiten.

Aus praktischen und juristischen Überlegungen wurde indessen die Zweckmässigkeit einer solchen Liste bestritten. Angesichts der Schwierigkeit, schon von vornherein die in jedem Vertragsstaat bestehenden Einschränkungen aufzuzählen, hat dieser Gesichtspunkt letztlich überwogen.

Wenngleich der in Artikel 2 Absatz 2 verwendete Ausdruck «besondere Verfahren» nicht ganz verständlich ist, kann davon ausgegangen werden, dass es sich hierbei um besondere Genehmigungsverfahren zur Durchführung gewisser Rechtshandlungen (z. B. Erwerb von Grundstücken) oder zur Ausübung gewisser Tätigkeiten (z. B. Genehmigung der Wirtschaftspolizei) handelt.

233 Ausnahmen von der Anerkennung

(Art. 4)

Artikel 4 stellt ein Sicherheitsventil dar, um die Auswirkungen einer automatischen Anerkennung der Rechtspersönlichkeit abzdämpfen.

Artikel 1 erwähnt die Voraussetzungen, unter denen eine NGO sich auf das Übereinkommen berufen kann. Diese Voraussetzungen müssen nicht nur zum Zeitpunkt erfüllt sein, in dem eine NGO die Anerkennung in einem anderen Staat beantragt, sondern auch während der gesamten Zeitspanne ihrer in einem Staat ausgeübten Tätigkeit. Erlischt eine dieser Voraussetzungen, so kann sich die NGO nicht mehr auf das Übereinkommen berufen.

Andererseits kann Artikel 4 angewandt werden, selbst wenn die Voraussetzungen von Artikel 1 erfüllt sind. Diese Bestimmung stellt in der Tat eine konkretisierte Klausel der öffentlichen Ordnung dar, welche die Gründe der Nichtanerkennung erschöpfend aufzählt.

Aus der Sicht der Schweiz wäre es wünschenswert gewesen, eine allgemeine Ordre-public-Klausel vorzusehen. Nach unserer Auffassung, die übrigens mit der allgemeinen Politik der Haager Konferenz für internationales Privatrecht übereinstimmt, hätte einzig eine solche Klausel absolute Gewähr dafür geboten, dass alle denkbaren Fälle (z. B. Aktionen von pressure-groups) erfasst werden, da sich Artikel 4 hauptsächlich auf politische Erscheinungen oder Vorgänge bezieht.

Schliesslich wurde beschlossen, sich nicht allgemein auf die öffentliche Ordnung eines Vertragsstaates zu beziehen, sondern nach dem Vorbild von Artikel 11 Paragraph 2 der Europäischen Menschenrechtskonvention die möglichen Gründe für eine Ablehnung der Anerkennung der Rechtspersönlichkeit in einem anderen Staat einzeln aufzuführen. Um die Gründe unter Artikel 4 Buchstabe a zu vervollständigen, die innerstaatlicher Natur sind, führt Buchstabe b ein internationales Element ein.

In einer so eng verbundenen Gemeinschaft wie dem Europarat wäre es in der Tat unannehmbar, wenn eine NGO in einem Staat zugelassen würde, während allgemein bekannt wäre, dass sie in einem anderen Staat ein Ziel verfolgt, das dort illegal ist. Dies würde dem Bestreben nach Förderung guter Beziehungen zwischen den europäischen Staaten zuwiderlaufen. Im übrigen wurde der Vorschlag verworfen, der Aufzählung von Artikel 4 noch den Ausdruck «wichtiges wirtschaftliches Interesse» hinzuzufügen. Dieser Zusatz würde dem Grundsatz der Vereinsfreiheit und des nicht auf Gewinn gerichteten Ziels einer NGO zuwiderlaufen.

24 Schlussklauseln

Die Artikel 5, 6, 7 Absatz 2, 8, 10 und 11 stellen Musterklauseln dar, wie sie in jedem juristischen Instrument des Europarats enthalten sind.

Artikel 7 Absatz 1 sieht vor, dass nach Inkrafttreten des vorliegenden Übereinkommens das Ministerkomitee die Möglichkeit hat, Nichtmitgliedstaaten des Europarates einzuladen, dem Übereinkommen beizutreten.

Diese Bestimmung ist von besonderer Wichtigkeit. Durch die Wahl eines offenen Übereinkommens hat das Ministerkomitee nämlich die internationalen, sich auf alle Kontinente erstreckenden Tätigkeiten der NGO gebührend würdigen wollen.

Artikel 9 verdient es, besonders erwähnt zu werden, denn er schliesst Vorbehalte zu diesem Übereinkommen aus. Dadurch wurde klargestellt, dass das Übereinkommen Minimalgrundsätze enthält, von denen die Vertragsstaaten nicht abweichen können, ohne dessen Substanz anzugreifen.

25 Das Übereinkommen, die anderen internationalen Verträge und die auf dem Gebiet des Gesellschaftsrechts geltenden autonomen Kollisionsregeln des schweizerischen internationalen Privatrechts

251 Verhältnis zwischen dem Übereinkommen und den anderen, von der Schweiz abgeschlossenen internationalen Verträgen

Die Schweiz ist durch ein dichtes Netz von internationalen Verträgen gebunden. Sie beziehen sich auf die gegenseitige Anerkennung von juristischen Personen und Gesellschaften, welche dem Recht des einen und des anderen Vertragsstaates unterworfen sind. Diese gegenseitige Anerkennung wird gewährleistet durch eine Bestimmung, die entweder in einem Handels- und technischen Kooperationsvertrag oder in einem Freundschafts- und Niederlassungsvertrag eingefügt ist.

Treten Konventionskonflikte zwischen den obenerwähnten Verträgen und dem vorliegenden Übereinkommen auf, so müssen die massgeblichen Regeln (*lex specialis, lex posterior, favor recognitionis*) angewandt werden.

252 Das Übereinkommen und die autonomen Regeln des schweizerischen internationalen Privatrechts

Fehlen Übereinkommen, so wird die Anerkennung der ausländischen Gesellschaften und insbesondere der NGO durch die Regeln des IPRG bestimmt.

Nach dem IPRG ist der Ausdruck «Gesellschaft» in seinem weitesten Sinn ebenfalls auf Vereine und Stiftungen und somit auch auf NGO anzuwenden (Art. 146 Abs. 1).

Unsere Anerkennungsvoraussetzungen werden von den gleichen Grundsätzen getragen, wie sie auch dem Übereinkommen zugrunde liegen. Unsere Gesetzge-

bung anerkennt von Rechts wegen jede ausländische NGO sobald sie nach dem auf sie anwendbaren Recht existiert. Das System charakterisiert sich somit dadurch, dass keine individuelle Anerkennungsentscheidung notwendig ist. Vielmehr erfolgt sie ohne weiteres und de plano, d. h. ohne behördliche oder gerichtliche Entscheidung.

Die Anerkennung erstreckt sich selbst auf die dem schweizerischen Recht unbekannt Formen von NGO. Was das auf die NGO nach dem schweizerischen internationalen Privatrecht anwendbaren Recht betrifft, so stützt sich auch das IPRG in erster Linie auf die Inkorporationstheorie (Art. 154 Abs. 1).

Ratifiziert die Schweiz das Übereinkommen, so wird sie sowohl eine dem IPRG konforme Lösung als auch ein der spezifischen Natur und den Bedürfnissen der NGO angepasstes Instrument annehmen.

Die Notwendigkeit der Ratifizierung des Übereinkommens drängt sich umso mehr auf, als die Schweiz nach Frankreich, Belgien, dem Vereinigten Königreich und den Vereinigten Staaten den fünften Rang der Sitzstaaten der NGO in der Welt einnimmt.

3 Schlussfolgerung und Antrag

Bis heute ist das Übereinkommen von Österreich, Belgien, Griechenland, Portugal und der Schweiz unterzeichnet worden. Das Vereinigte Königreich hat es am 3. Februar 1989 und Griechenland am 30. Juni 1989 ratifiziert.

Das Übereinkommen fördert die Rechtssicherheit in den Beziehungen zwischen den Vertragsstaaten und erleichtert zwischen diesen die gegenseitige Anerkennung der NGO. Im wesentlichen beruht es auf den im Gebiet des internationalen Gesellschaftsrechts üblichen Grundsätzen.

Aus allen diesen Gründen beehren wir uns, die Genehmigung des Übereinkommens zu beantragen.

4 Finanzielle und personelle Auswirkungen

Es kann nicht ganz ausgeschlossen werden, dass die mit dem Übereinkommen im Zusammenhang mit der Anerkennung der NGO verbundene Aufgabe eine vermehrte Arbeitslast mit sich bringt. Aber selbst wenn dies der Fall sein sollte, so scheint uns keine Notwendigkeit zu bestehen, zusätzliches Personal einzustellen. Wir behalten uns aber die Möglichkeit vor, dahingehende Vorschläge anlässlich der Ratifizierung eines anderen internationalen Instruments zu machen.

5 Verhältnis zum europäischen Recht

Dem Europarat ist es mit Annahme des Übereinkommens über die Anerkennung der Persönlichkeit der NGO gelungen, einen Akzent für die Fortentwicklung des Völkervertragsrechtes in der ihm eigenen Domäne zu setzen. Die Un-

terstützung ideeller, sozialer und kultureller Einrichtungen im internationalen Bereich gehört denn auch zum Zweck und zum Wesen dieser Institution, worin sie nach Auffassung des Bundesrates nach wie vor ihre Rechtfertigung gegenüber anderen europäischen Organisationen finden sollte (vgl. dazu etwa die Ausführungen im Bericht vom 24. Aug. 1988 über die Stellung der Schweiz im europäischen Integrationsprozess; BBl 1988 III 249, Ziff. 43).

In Bezug auf die ausserhalb des Europarates bestehenden europäischen Rechtsquellen, namentlich das EG-, EFTA- und sonstige Freihandelsrecht, ergibt sich aus der Ratifikation des Übereinkommens keine unmittelbare juristische Implikation für die Schweiz. Politisch ist aber hervorzuheben, dass die Entwicklung der europäischen Integration insgesamt – vielleicht noch ausgeprägter als dies ohnehin für die globalen Beziehungen gilt – einen starken horizontalen und vertikalen Vernetzungscharakter aufweist. Am Anfang der Idee zur Europäischen Gemeinschaft stand geradezu die Überwindung rein nationalstaatlich konzipierter internationaler Verhältnisse und deren Ersetzung durch ein vielschichtigeres Bezugssystem. Es ist entscheidend zu erkennen, dass dieses Bezugssystem nicht etwa nur supra-«nationalen» Charakter hat, sondern dass es auch nichtstaatliche Organisationen und Private einbezieht. Die EG bedient sich denn auch zur Erreichung ihrer Zwecke zahlreicher nichtstaatlicher Organisationen. Der Bogen reicht dabei vom ideellen bis zum wirtschaftlichen Bereich. Was den Binnenmarkt sowie den zwischen EG und EFTA-Staaten entstehenden Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) betrifft, sei als illustratives Beispiel etwa auf die wichtigen Aufgaben der Norminstitute CEN/CENELEC verwiesen. Auch im eigentlichen Aussenbereich unterhält die Gemeinschaft – entsprechend Artikel 229 Absatz 2 EWGV – ausgesprochen zahlreiche Beziehungen zu nichtstaatlichen Organisationen, besonders auf dem Gebiet der Entwicklungshilfe.

Im Lichte dieser allgemeinen strukturellen Beobachtung wäre eine völkerrechtliche Anerkennung der Rechtspersönlichkeit nichtstaatlicher Organisationen durch die Schweiz sehr zu begrüssen und würde dem Wesen und den Notwendigkeiten aktueller europäischer und globaler Integration Rechnung tragen.

6 **Legislaturplanung**

Die Vorlage ist in der Legislaturplanung 1987–1991 nicht ausdrücklich aufgeführt. Hingegen hat der Bundesrat in seinem 4. Bericht vom 24. Februar 1988 über die Schweiz und die Konventionen des Europarats diesem Übereinkommen erste Priorität eingeräumt (BBl 1988 II 271, Ziff. 4.3.1).

7 **Verfassungsmässigkeit**

Die verfassungsmässige Grundlage des Bundesbeschlusses bildet Artikel 8 der Bundesverfassung, wonach der Bund das Recht zum Abschluss von völkerrechtlichen Verträgen besitzt. Die Zuständigkeit der Bundesversammlung beruht auf Artikel 85 Ziffer 5 Bundesverfassung. Das Übereinkommen kann jederzeit gekündigt werden. Es beinhaltet keinen Beitritt zu einer internationalen Organisation. Ferner stellt es auch keine multilaterale Rechtsvereinheitlichung im Sinne

von Artikel 89 Absatz 3 Buchstabe c BV dar. Darunter fallen nach ständiger Praxis lediglich solche Verträge, die multilateral erzeugtes Einheitsrecht für ein genau umschriebenes Rechtsgebiet enthalten, Landesrecht unmittelbar ersetzen oder zumindest ergänzen und in all ihren wesentlichen Teilen direkt anwendbar sind (BBl 1989 I 840, 1988 II 912 f., 1987 III 191). Wie weiter oben aufgezeigt, hat das vorliegende Übereinkommen lediglich zum Ziel, in allen Vertragsstaaten die volle rechtliche Anerkennung der Rechts- und Handlungsfähigkeit, die eine NGO in ihrem statutarischen Sitzstaat erhalten hat, zu gewährleisten. Hingegen umschreibt das Übereinkommen weder die landesrechtlichen Voraussetzungen für das Erlangen der Rechtspersönlichkeit einer NGO, noch für deren Verlust oder für den Transfer des Sitzes. Somit schafft das Übereinkommen kein für alle NGO direkt anwendbares Einheitsrecht, das Landesrecht ersetzen oder ergänzen würde.

Der zu Ihrer Genehmigung unterbreitete Bundesbeschluss unterliegt somit nicht dem fakultativen Referendum.

Bundesbeschluss
betreffend das Europäische Übereinkommen über die
Anerkennung der Rechtspersönlichkeit internationaler
nichtstaatlicher Organisationen (S.T.E. Nr. 124)

Entwurf

vom

Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
gestützt auf Artikel 8 der Bundesverfassung,
nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 15. November 1989¹⁾,
beschliesst:

Art. 1

¹ Das Übereinkommen vom 24. April 1986 über die Anerkennung der Rechtspersönlichkeit internationaler nichtstaatlicher Organisationen wird genehmigt.

² Der Bundesrat wird ermächtigt, das Übereinkommen zu ratifizieren.

Art. 2

Dieser Beschluss untersteht nicht dem Staatsvertragsreferendum.

3531

¹⁾ BBl 1989 III 1557

Europäisches Übereinkommen über die Anerkennung der Rechtspersönlichkeit internationaler nichtstaatlicher Organisationen

Übersetzung¹⁾

Abgeschlossen in Strassburg am 24. April 1986

Präambel

Die Mitgliedstaaten des Europarats, die dieses Übereinkommen unterzeichnen –

in der Erwägung, dass es das Ziel des Europarats ist, eine engere Verbindung zwischen seinen Mitgliedern herbeizuführen, um insbesondere die Ideale und Grundsätze, die ihr gemeinsames Erbe sind, zu wahren und zu fördern;

in der Erkenntnis, dass internationale nichtstaatliche Organisationen für die Völkergemeinschaft wertvolle Arbeit leisten, insbesondere auf dem Gebiet der Wissenschaft, Kultur, Wohltätigkeit, Philantropie, Gesundheit und Bildung, und dass sie zur Verwirklichung der Ziele und Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen und der Satzung des Europarats beitragen;

in dem Wunsch, in ihren gegenseitigen Beziehungen Regeln aufzustellen, welche die Voraussetzungen für die Anerkennung der Rechtspersönlichkeit dieser Organisationen festlegen, um ihre Tätigkeit auf europäischer Ebene zu erleichtern –

sind wie folgt übereingekommen:

Artikel 1

Dieses Übereinkommen ist auf Vereine, Stiftungen und andere private Einrichtungen (im folgenden als «NGO» bezeichnet) anzuwenden, welche die Voraussetzung erfüllen,

- a) dass sie einen nicht auf Gewinn gerichteten Zweck von internationalem Nutzen haben;
- b) dass sie durch eine Rechtshandlung errichtet worden sind, die auf dem innerstaatlichen Recht einer Vertragspartei beruht;
- c) dass sie eine Tätigkeit ausüben, die sich in mindestens zwei Staaten auswirkt, und
- d) dass sie ihren satzungsgemässen Sitz im Hoheitsgebiet einer Vertragspartei und ihren Verwaltungssitz im Hoheitsgebiet dieser oder einer anderen Vertragspartei haben.

¹⁾ Übersetzung des französischen Originaltextes.

Artikel 2

(1) Die Rechtspersönlichkeit und die Rechtsfähigkeit einer NGO, wie sie in der Vertragspartei erworben wurden, in der sie ihren satzungsgemässen Sitz hat, werden in den anderen Vertragsparteien von Rechts wegen anerkannt.

(2) Erfordert ein wesentliches öffentliches Interesse Einschränkungen, Beschränkungen oder besondere Verfahren für die Ausübung der Rechte, die sich aus der Rechtsfähigkeit nach dem Recht der anerkennenden Vertragspartei ergeben, so sind diese auch auf die in einer anderen Vertragspartei errichteten NGO anwendbar.

Artikel 3

(1) Der Beweis für den Erwerb der Rechtspersönlichkeit und der Rechtsfähigkeit wird durch die Vorlage der Satzung oder anderer Gründungsurkunden der NGO erbracht. Diesen Urkunden werden Schriftstücke beigelegt, mit denen die behördliche Genehmigung, die Eintragung in ein Register oder jede andere Form der Bekanntmachung in der Vertragspartei nachgewiesen wird, welche die Rechtspersönlichkeit und die Rechtsfähigkeit zuerkannt hat. In einer Vertragspartei, die kein Bekanntmachungsverfahren kennt, wird die Gründungsurkunde der NGO von einer zuständigen Behörde ordnungsgemäss beglaubigt. Bei der Unterzeichnung oder der Hinterlegung der Ratifikations-, Annahme-, Genehmigungs- oder Beitrittsurkunde teilt der betroffene Staat dem Generalsekretär des Europarats die Bezeichnung dieser Behörde mit.

(2) Zur Erleichterung der Anwendung des Absatzes 1 kann eine Vertragspartei ein fakultatives System der Bekanntmachung vorsehen, das die NGO davon befreit, für jede von ihnen vorgenommene Rechtshandlung den in Absatz 1 vorgesehenen Beweis zu erbringen.

Artikel 4

Die Anwendung dieses Übereinkommens kann in jeder Vertragspartei nur ausgeschlossen werden, wenn die NGO, die sich auf dieses Übereinkommen bezieht, durch ihr Ziel, ihren Zweck oder ihre tatsächlich ausgeübte Tätigkeit

- a) der nationalen oder öffentlichen Sicherheit, der Aufrechterhaltung der Ordnung oder der Verbrechensverhütung, dem Schutz der Gesundheit oder Sittlichkeit oder dem Schutz der Rechte und Freiheiten anderer zuwiderhandelt oder
- b) die Beziehungen zu einem anderen Staat oder die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit gefährdet.

Artikel 5

(1) Dieses Übereinkommen liegt für die Mitgliedstaaten des Europarats zur Unterzeichnung auf; sie können ihre Zustimmung, gebunden zu sein, ausdrücken,

- a) indem sie es ohne Vorbehalt der Ratifikation, Annahme oder Genehmigung unterzeichnen oder
 - b) indem sie es vorbehaltlich der Ratifikation, Annahme oder Genehmigung unterzeichnen und später ratifizieren, annehmen oder genehmigen.
- (2) Die Ratifikations-, Annahme- oder Genehmigungsurkunden werden beim Generalsekretär des Europarats hinterlegt.

Artikel 6

- (1) Dieses Übereinkommen tritt am ersten Tag des Monats in Kraft, der auf einen Zeitabschnitt von drei Monaten nach dem Tag folgt, an dem drei Mitgliedstaaten des Europarats nach Artikel 5 ihre Zustimmung ausgedrückt haben, durch das Übereinkommen gebunden zu sein.
- (2) Für jeden Mitgliedstaat, der später seine Zustimmung ausdrückt, durch das Übereinkommen gebunden zu sein, tritt es am ersten Tag des Monats in Kraft, der auf einen Zeitabschnitt von drei Monaten nach der Unterzeichnung oder der Hinterlegung der Ratifikations-, Annahme- oder Genehmigungsurkunde folgt.

Artikel 7

- (1) Nach Inkrafttreten dieses Übereinkommens kann das Ministerkomitee des Europarats durch einen mit der in Artikel 20 Buchstabe d der Satzung des Europarats vorgesehenen Mehrheit und mit einhelliger Zustimmung der Vertreter der Vertragsstaaten, die Anspruch auf einen Sitz im Komitee haben, gefassten Beschluss jeden Nichtmitgliedstaat des Rates einladen, dem Übereinkommen beizutreten.
- (2) Für jeden beitretenden Staat tritt das Übereinkommen am ersten Tag des Monats in Kraft, der auf einen Zeitabschnitt von drei Monaten nach Hinterlegung der Beitrittsurkunde beim Generalsekretär des Europarats folgt.

Artikel 8

- (1) Jeder Staat kann bei der Unterzeichnung oder bei der Hinterlegung seiner Ratifikations-, Annahme-, Genehmigungs- oder Beitrittsurkunde einzelne oder mehrere Hoheitsgebiete bezeichnen, auf die dieses Übereinkommen Anwendung findet.
- (2) Jeder Staat kann jederzeit danach durch eine an den Generalsekretär des Europarats gerichtete Erklärung die Anwendung dieses Übereinkommens auf jedes weitere in der Erklärung bezeichnete Hoheitsgebiet erstrecken. Das Übereinkommen tritt für dieses Hoheitsgebiet am ersten Tag des Monats in Kraft, der auf einen Zeitabschnitt von drei Monaten nach Eingang der Erklärung beim Generalsekretär folgt.

(3) Jede nach den Absätzen 1 und 2 abgegebene Erklärung kann in bezug auf jedes darin bezeichnete Hoheitsgebiet durch eine an den Generalsekretär gerichtete Notifikation zurückgenommen werden. Die Rücknahme wird am ersten Tag des Monats wirksam, der auf einen Zeitabschnitt von drei Monaten nach Eingang der Notifikation beim Generalsekretär folgt.

Artikel 9

Vorbehalte zu diesem Übereinkommen sind nicht zulässig.

Artikel 10

(1) Jede Vertragspartei kann dieses Übereinkommen jederzeit durch eine an den Generalsekretär des Europarats gerichtete Notifikation kündigen.

(2) Die Kündigung wird am ersten Tag des Monats wirksam, der auf einen Zeitabschnitt von drei Monaten nach Eingang der Notifikation beim Generalsekretär folgt.

Artikel 11

Der Generalsekretär des Europarats notifiziert den Mitgliedstaaten des Rates und jedem Staat, der diesem Übereinkommen beigetreten ist,

- a) jede Unterzeichnung;
- b) jede Hinterlegung einer Ratifikations-, Annahme-, Genehmigungs- oder Beitrittsurkunde;
- c) jeden Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Übereinkommens nach den Artikeln 6, 7 und 8;
- d) jede andere Handlung, Notifikation oder Mitteilung im Zusammenhang mit diesem Übereinkommen.

Zu Urkund dessen haben die hierzu gehörig befugten Unterzeichneten dieses Übereinkommens unterschrieben.

Geschehen zu Strassburg am 24. April 1986 in englischer und französischer Sprache, wobei jeder Wortlaut gleichermassen verbindlich ist, in einer Urschrift, die im Archiv des Europarats hinterlegt wird. Der Generalsekretär des Europarats übermittelt allen Mitgliedstaaten des Europarats und allen zum Beitritt zu diesem Übereinkommen eingeladenen Staaten beglaubigte Abschriften.

Es folgen die Unterschriften

Schweizerisches Bundesarchiv, Digitale Amtsdrukschriften
Archives fédérales suisses, Publications officielles numérisées
Archivio federale svizzero, Pubblicazioni ufficiali digitali

**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**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1989
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	50
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	89.074
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	19.12.1989
Date	
Data	
Seite	1557-1581
Page	
Pagina	
Ref. No	10 051 259

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.