

Confidentiellement!

771.500

Prof. Dr. Rainer J. SCHWEIZER
HOCHSCHULE ST. GALLEN
FG für Rechtswissenschaft
Tigerbergstrasse 21

9000 St. Gallen

5. August 1991

An das
Kontaktgremium Bund/Kantone
Auswirkungen des EWR auf die Kantone,
zhd. Arbeitsgruppe I "Organisations- und
verfahrensrechtliche Fragen"

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 9. Juli 1991 haben Sie mir den Auftrag für ein Gutachten erteilt, in dem folgendes behandelt werden soll:

1. Ausgangslage

Aus der bisherigen Entwicklung des Bundesstaates und insbesondere aus den Aussichten auf eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und der EG etwa im Rahmen eines EWR ergibt sich, dass die Stellung der Kantone insgesamt geschwächt wird. Aufgrund der verfassungsrechtlichen Kompetenz des Bundes zum Abschluss völkerrechtlicher Verträge auch in Angelegenheiten, die in den Zuständigkeitsbereich der Kantone gehören, sowie mit Rücksicht auf das eingeschränkte Mitspracherecht der Kantone angesichts des hohen Tempos, in welchem Rechtsetzung und Verhandlungsführung in der EG abgewickelt werden, ergibt sich, dass die Kantone auf eine stärkere Einflussnahme auf die Willensbildung im Bund angewiesen sind. Der Verzicht auf entsprechende Massnahmen käme mittelfristig einer wesentlichen Einschränkung des Föderalismus gleich.

2. Expertenfragen

Vor diesem Hintergrund ergibt sich die Notwendigkeit, nach Möglichkeiten zu suchen, die einen gewissen Ausgleich zu den Entwicklungen schaffen, welche aufgrund interner und externer Faktoren eingetreten sind bzw. eintreten werden. Die Fragen lauten demnach:

Welche Möglichkeiten gibt es, um den Kantonen die erforderlichen Mitwirkungsmöglichkeiten bei Zustimmung zu einem EWR-Vertrag und bei der Fortentwicklung des damit übernommenen EG-Rechts zu sichern?

Welche verfahrensrechtlichen und organisatorischen Änderungen im Verhältnis zum geltenden Bundesstaatsrecht sind erforderlich?

Gibt es kurzfristige Möglichkeiten, um bereits zum Zeitpunkt des Beitrittsbeschlusses institutionelle Garantien für die Kantone zu erhalten?

Ich gestatte mir, zur zukünftigen Mitwirkung der Kantone bei der Integration der Schweiz in den EWR oder in die EG wie folgt Stellung zu nehmen:

I. Tragweite des EWR

Die von der Schweiz zur Zeit angestrebte Beteiligung am Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) bringt bekanntlich für unser Land ein mit den bisherigen internationalen Abmachungen in keiner Weise vergleichbares Paket an völkerrechtlichen Verpflichtungen. Mit dem EWR-Vertrag unterstellt sich die Schweiz wichtigen Teilen des Rechts der Europäischen Gemeinschaften und zugleich der Pflicht, an der Fortführung der europäischen Rechtsvereinheitlichung durch die fortlaufende Übernahme von neuem EG-Recht in den EWR mitzuwirken. Mit der Zustimmung zum multilateralen völkerrechtlichen EWR-Vertrag ordnet sich die Schweiz zusammen mit den sechs übrigen EFTA-Staaten im Grunde genommen in eine spezielle "supranationale Rumpforganisation" (DETLEV CHRISTIAN DICKE, 1991, 84 ff.) ein (a.A. BRUNO SPINNER, 1991, 240). Diese Organisation steht angelehnt an die EG und soll sich parallel mit dieser dynamisch fortentwickeln. Dabei sollen die EFTA-Staaten schon während der Vorbereitung von EG-Entscheidungen informiert und konsultiert werden. Nach dem Beschluss des EG-Ministerrates über neues EG-Recht müssen sie dann im Rahmen des EWR-Ausschusses (des Exekutivorgans des EWR) entscheiden, ob sie die EG-Rechts-

änderung im EWR nachvollziehen oder nicht, wobei in aller Regel das Interesse an der Einheitlichkeit der Gemeinschaftsrechtsordnung und an der Homogenität des Binnenmarktes für eine integrale Übernahme sprechen werden. Voraussichtlich wird dann (anders als in der EG) das EWR-Recht nicht unmittelbar in den (EFTA-)Mitgliedstaaten des EWR gelten, sondern soll nach einer geplanten Vertragsklausel nach nationalem Verfassungs- und Gesetzgebungsrecht von diesen Staaten übernommen werden. Für die Schweiz wird noch zu klären sein, wie weit die respektiven Zustimmung- bzw. Genehmigungskompetenzen von Bundesrat und Bundesversammlung gehen. Doch materiellrechtlich ist davon auszugehen, dass der zwar recht umfangreiche, aber in verschiedenen Politikbereichen noch begrenzte Rechtsstoff des sog. "acquis communautaire" sich mit der Fertigstellung und Fortführung des Binnenmarktes sicherlich noch erheblich erweitern und fortentwickeln wird. In der EG jedenfalls sollen, nach Kommissionspräsident JACQUES DELORS, schliesslich 80 % des Wirtschaftsrechts vergemeinschaftet sein, und es wird dann auch eine enge und strukturierte Zusammenarbeit in Bereichen wie Umwelt, Forschung, Bildung, Ausbildungs- und Jugendfragen, Sozialpolitik, Fremdenverkehr, Medien- und Kulturpolitik usw. beschlossen sein.

II. Auswirkungen des EWR auf die Kantone

1. Wenn auch das mit dem EWR zu übernehmende europäische Gemeinschaftsrecht schwergewichtig das öffentliche und private Wirtschaftsrecht des Bundes betrifft, so hat es doch bekanntermassen auch vielfältige Auswirkungen auf die kantonale Staats- und Rechtsordnung. Nur stichwortartig seien erwähnt: Die Kantone müssen für sich und die Bürger und die Wirtschaft in ihrem Bereich das Europarecht erschliessen und sich über die Entwicklung des europäischen

Rechts auf dem laufenden halten. Sie müssen das vom Europarecht betroffene kantonale Recht anpassen und Rechtsetzungsaufträge des Europarechts in ihrem Wirkungsbereich ausführen. Diese Pflicht ergibt sich verfassungsrechtlich aus den Grundsätzen der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen, wonach auch für den Vollzug von Völkerrecht innerstaatlich primär die Kantone zuständig sind (PETER SALADIN, 1986, Rz. 166; LUZIUS WILDHABER, 1975, 244). Diese Pflicht zur angemessenen und zeitgerechten Rechtsanpassung und -ausführung lässt sich auch aus der Pflicht der Bundestreue begründen. Die Vollzugsaufgabe wird in den Kantonen zum Teil erhebliche administrative und personelle Folgen zeitigen (z.B. bei den Ausgleichskassen oder bei der Motorfahrzeugkontrolle). Politisch bedeutsam ist aber namentlich, dass der EWR-Vertrag mit dem "acquis communautaire" nicht nur wichtige Änderungen im bisher vollzogenen Bundesrecht (z.B. im Fremdenpolizei-, Berufsbildungs- oder Umweltschutzrecht) auslöst, sondern auch verschiedene Teile des eigenen Wirkungsbereichs der Kantone erfasst (z.B. in der Ordnung der öffentlichen Submissionen, im Gesundheitswesen, bei kantonalen Regalen und Monopolen). Zudem veranlasst das europäische Recht den Bund, bisher von den Kantonen wahrgenommene Regelungsbereiche durch europakompatible Bundesgesetze zu erfassen (vgl. z.B. die Ausarbeitung eines Börsengesetzes des Bundes oder eines Bundesgesetzes über Finanzdienstleistungen). Schliesslich wird durch die "Vergemeinschaftung" kantonaler und eidgenössischer Politikbereiche auch die Demokratie in den Kantonen betroffen. Dort jedenfalls, wo unmittelbar anwendbares Europarecht gilt oder wo sowohl das "ob" und das "wie" der Ausführung des Europarechts Bund und Kantonen vorgeschrieben sind, ist für das Gesetzesreferendum und die Verfassungs- und Gesetzesinitiative in den Kantonen kein Platz und ist es den Kantonen zudem auch verwehrt, auf Bundesebene ein Landesreferendum oder eine Landesinitiative zu ergreifen.

2. a) Die "Europäisierung" verschiedener Kantonskompetenzen durch eine EWR- bzw. EG-Mitgliedschaft bedeutet nicht nur eine Änderung und einen Ausbau kantonaler Staatsaufgaben, einen Transfer gewisser kantonaler Aufgaben an Bundes- oder Europabehörden oder eine gewisse Einschränkung direktdemokratischer Entscheidungsbefugnisse, sondern vor allem eine verfassungsrechtliche relevante Änderung der Stellung der Kantone im Bundesstaat. Die bisherige Grundregel von Art. 3 BV, wonach die Kantone zur eigenständigen (autonomen) Wahrnehmung von Staatsaufgaben kompetent sind, soweit nicht die Bundesverfassung selbst den Bund zu diesen Aufgaben ermächtigt oder ihnen (etwa mit den Grundrechten) in ihrem staatlichen Wirken Grenzen setzt, diese Grundregel, die bekanntlich eine lückenlose und geschlossene Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen ermöglicht hat, wird jetzt durch den Kompetenzübergang auf die EWR-Gemeinschaft bzw. de facto die Europäische Gemeinschaft partiell "aufgebrochen" und ausser Kraft gesetzt. Ob nun die Bundesverfassung durch das Gemeinschaftsrecht (kraft seines Vorranganspruchs) überlagert wird oder ob sich das aufgrund des EWR-Vertrags geltende Gemeinschaftsrecht neben das Landesverfassungsrecht ordnet, die bundesverfassungsrechtliche Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen verliert auf jeden Fall ihre Vollständigkeit und ihre Notwendigkeit (ähnlich wie die Kompetenzabgrenzung zwischen Kanton und Gemeinden in einer Kantonsverfassung für den Bundesgesetzgeber und auch für den kantonalen Gesetzgeber nicht zwingend ist).

b) Der über dem schweizerischen Bundesstaatsrecht errichtete Bau des Gemeinschaftsrechts wäre für die innerstaatliche Kompetenzabgrenzung zwischen Bund und Kantonen dann einigermaßen problemlos, wenn die Gemeinschaftszuständigkeiten klar abgesteckt und überschaubar wären. Das ist aber nur teilweise der Fall. Das primäre Recht der Europäischen Gemeinschaft, das EWG-Vertragsrecht, das in wesentlichen Teilen im EWR-Vertrag reproduziert werden soll, basiert grundsätzlich (auch) auf dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung.

Es gibt zwar einige wenige ausschliessliche, vielfache konkurrierende und punktuell parallele EG-Kompetenzen. Durchbrochen wird dieses Prinzip von Einzelermächtigungen aber vor allem durch die Kompetenz des Rats zur Vertragslückenschliessung nach Art. 235 EWG-Vertrag, der sinngemäss auch in den EWR-Vertrag aufgenommen werden soll und der dem Rat erlaubt, einstimmig überall dort Recht zu setzen, wo es ihm um der Ziele der Gemeinschaft willen gerechtfertigt erscheint. Mit dieser "Kompetenzselbstbedienung des Rats" (MICHAEL SCHWEITZER, 1989, 32) wurden z.B. in der Vergangenheit die meisten Umweltschutzvorschriften erlassen. Da sowohl der Rat als auch der Europäische Gerichtshof bisher in der Auslegung von Art. 235 EWGV recht grosszügig gewesen waren, lässt sich für die Mitgliedstaaten noch gar nicht absehen, welche weiteren Kompetenzübertragungen im Rahmen einer konkurrierenden Zuständigkeit der EG nach Art. 235 EWGV kommen werden. Auch wenn die Europäische Gemeinschaft bei weitem nicht die Allzuständigkeit eines souveränen Staates hat, so kann sie doch bei der Breite ihrer ~~von~~ marktrelevanten Aufgaben mit fortschreitender Integration immer weiter von bereits vergemeinschafteten Bereichen zu hievon unberührten, bisher nationalen Bereichen übergehen.

Die Konsequenzen für die Kantone sind auch im EWR fundamental: Die gemeinschaftliche Rechtsetzung erfasst, wie die Erfahrungen in anderen föderativ gegliederten Staaten wie der Bundesrepublik Deutschland, Belgien oder Spanien zeigen, *ohne* absehbare Begrenzung immer mehr Bereiche, die herkömmlicherweise in die Zuständigkeiten der Gliedstaaten oder autonomen Gebietskörperschaften fallen bzw. verfassungsrechtlich zu deren ausschliesslichen Zuständigkeiten gehören (wie z.B. die Bildungs- und Kulturpolitik). Mit dieser Kompetenzverschiebung an die Gemeinschaft erlangt aber gleichzeitig jeweils auch der *Bund* Kompetenzen, und zwar aufgrund seiner primären Verantwortung für die auswärtigen Beziehungen, genauer gesagt aufgrund seines Wirkens in den Organen der Gemeinschaft bzw. des EWR. Über die Beschlussfassung in den

EWR-Organen und über die Pflicht zur innerstaatlichen Sicherstellung des Gemeinschaftsrechts erlangt der Bund Zuständigkeiten, die er *innerstaatlich nicht hätte* (z.B. bei Bildungsprogrammen oder Studienreformen, im Verwaltungsverfahrenrecht oder im kantonalen Beamtenrecht).

c) Über die Öffnung der bundesverfassungsrechtlichen Zuständigkeitsordnung und über die verschiedenen Verschiebungen von Zuständigkeiten auf die Gemeinschaft und den Bund hinaus ist für die Kantone staatspolitisch vor allem bedeutsam, dass diese Kompetenzverschiebungen nicht mehr im bisherigen Entscheidungssystem der Verfassungsrevision mit Volks- und Ständemehr, sondern *ausserhalb dieses zentralen Mitwirkungsrechts der Kantone* ohne förmliche Mitwirkung derselben vor sich gehen (RAINER J. SCHWEIZER, 1991, 19; DETLEV CHRISTIAN DICKE, 1991, 97). Auch wenn das Verfassungsrevisionsverfahren öfters für den Kantonen fremde Anliegen von Interessengruppen, namentlich zur Eingrenzung der Staatstätigkeit des Bundes, verwendet wurde, so ist es doch die wohl wichtigste Garantie kantonaler Staatlichkeit geblieben. Neben diesem wichtigen demokratischen Entscheidungsverfahren stehen den Kantonen auf Bundesebene nur sehr beschränkte förmliche Verfahren (wie z.B. das Klageverfahren vor Bundesgericht) und auf jeden Fall kein spezifisches Organ zur Wahrung ihrer Interessen zur Verfügung. Selbstverständlich hat die unter Mitwirkung der Kantone ausgeübte verfassungsgebende Gewalt des Volkes schon bisher punktuell an völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz ihre Schranken gefunden. Mit dem Beitritt zum EWR ordnet sich das Land aber in eine Gemeinschaft ein, die zwingend den Europäischen Gemeinschaften zugeordnet ist und die den Befugnissen und der Willensbildung der Organe der EG bzw. den Sachkompetenzen und der Rechtsordnung dieser (einem Bundesstaat sich annähernden) supranationalen Organisation folgen muss.

d) Der Abschluss des EWR-Vertrages bildet somit zweifellos nach herkömmlicher schweizerischer Staats- und Völkerrechtslehre "einen schwerwiegenden Eingriff in die innere Struktur der Eidgenossenschaft" (vgl. DIETRICH SCHINDLER zu Art. 8 BV, 1988, Rz. 15 ff.). Betroffen sind nicht nur die Ausenbeziehungen der Schweiz, sondern auch die nach innen gerichteten Rechtsnormen (wie das Bildungs- und Kulturrecht und eventuell demnächst das Recht der inneren Sicherheit mit einem Beitritt zum Schengener-Abkommen). Wenn noch nicht mit dem EWR, so doch spätestens mit einem EG-Beitritt werden den Kantonen Kernbereiche ihre Gesetzgebungskompetenzen entzogen (KAY HAILBRONNER, 1990, 149 ff.). Das wurde bisher als Schranke der Vertragsschlusskompetenz des Bundes angesehen (MAX IMBODEN, 1968, 258; YVO HANGARTNER, 1974, 108). Konsequenterweise wird der EWR-Beitritt deshalb auch als eine grundlegende Entscheidung von Verfassungsrang verstanden, welche der Abstimmung von Volk und Ständen nach *Art. 89 Abs. 5 BV* unterliegt. Wenn auch das dem nationalen Recht vorrangige Gemeinschaftsrecht nach der Gemeinschaftspraxis (insbesondere der Rechtsprechung des Gerichtshofes) die staatliche Verfassungsordnung nur überlagert oder verdrängt (und nicht etwa "bricht") (z.B. THOMAS OPPERMANN, 1991, Rz. 539 ff.), so findet eben, aus der Sicht der Kantone, faktisch doch ein Verfassungsumbau statt, der mit dem Eintrittsentscheid beginnt und darnach mit der Entwicklung des Gemeinschaftsrechts evolutiv und laufend fortgeführt wird.

e) Nach der Zustimmung von Volk und Ständen zum EWR-Vertrag (oder zum EG-Beitritt) und damit zur Ausrichtung der Staats- und Verfassungsordnung auf die gemeinschaftliche europäische Zukunft ist es für die Kantone besonders wichtig, dass der Bund als Hauptverantwortlicher der Integrationspolitik ihre kantonale Staatlichkeit und Autonomie respektiert und schützt. Das ist unter den komplexen Verhandlungs- und Beratungsbedingungen in den EG-/EWR-Organen und den Vorgaben des EG-Rechts keineswegs einfach, aber angesichts der

zunehmenden Verflochtenheit vieler Politikbereiche um so wichtiger. In den herkömmlichen Rechtsgebieten der Bundesaufgaben gibt es verschiedene verfassungsrechtliche Sicherungen für die Mitwirkungsrechte und Vollzugsautonomie der Kantone (z.B. Art. 32 Abs. 2 BV). In der Integrationspolitik ist vorläufig auf diese Bestimmungen zu greifen sowie auf ungeschriebene Verfassungsrechtsgrundsätze wie diejenigen der Beachtung der kantonalen Organisationshoheit (dazu PETER SALADIN, 1986, Rz. 65 ff.). Eine allgemeine Bundesverfassungsbestimmung wie der Art. 53 des Verfassungsentwurfs von 1977 über das Gebot der Wahrung der kantonalen Selbständigkeit* wäre gerade in der Integrationspolitik von besonderem Wert, noch besser wären aber spezifische Verfassungsgarantien.

3. Nur angeschnitten, nicht abgehandelt werden soll die Frage, ob der Bund von sich aus allein diese Entwicklung einleiten musste und ob er auch nach dem Beitrittsentscheid von sich aus in den EWR-Organen bzw. den Gemeinschaftsorganen diese Entwicklung fortführen soll. Wie bekannt, hat der Bund gegenüber den Kantonen seit 1989, über das Kontaktgremium Bund/Kantone, hauptsächlich Informationen vermittelt und einen gewissen allgemeinen Meinungs-austausch gepflegt (Informationsbericht des Bundesrates vom 26. November 1990, 52/3). Selbstverständlich obliegt dem Bund nach herkömmlichem Verständnis die ausschliessliche Zuständigkeit in der Aussenpolitik. Doch geht der Weg in die Integration weit über die traditionellen Bereiche der Aussenpolitik hinaus (zu diesen DIETRICH SCHINDLER zu Art. 8 BV, Rz. 37 ff.). Mit der Integration findet

* Art. 53 ¹ Wenn der Bund Recht setzt oder auf andere Weise tätig wird, wahrt er die Selbständigkeit der Kantone, soweit es sich mit der Erfüllung der Staatsaufgaben vereinbaren lässt.

² Die Kantone verwirklichen das Bundesrecht, soweit es nicht notwendig ist, dass der Bund es selbst tut.

ein globales Verfügen auch über kantonale Kompetenzen statt. Das aber ist im Bundesstaat *nur gemeinschaftlich* möglich. Auch für die Integration eine Alleinzuständigkeit des Bundes anzunehmen, bedeutet, das staatsrechtliche Verständnis des 19. Jahrhunderts über die aussenpolitische Gewalt eines Staates unter völlig veränderten Bedingungen weiterzuführen (REINHARD RACK, 1991, 39 ff.). Die bisherigen EWR-Verhandlungen, bei denen auch für die Kantone eminente Fragen, z.B. bei der Bestimmung des "acquis communautaire", der Festlegung von Übergangsfristen oder dem Aufbau der EWR-Organe zur Verhandlung standen, und bei denen die Kantone nicht beteiligt waren, sollten jedenfalls nicht den Massstab für die Weiterführung der Integration der Schweiz in den EWR und in die Europäischen Gemeinschaften bilden. Denn schon nach herrschender Lehre und Praxis hat der Bund zwar umfassende Vertragskompetenzen, kann aber über ursprüngliche Zuständigkeiten der Kantone nur im Einvernehmen mit ihnen und in ihrem Namen oder, soweit es völkerrechtliche Interessen verlangen, nur mit Zurückhaltung und unter Wahrung ihrer Autonomie verfügen.

4. Mit der Verlagerung der Zuständigkeiten gibt es auch *neue Entscheidungsebenen* für kantonale Anliegen. Zum einen werden kantonale Belange neu auf internationaler bzw. supranationaler Ebene bearbeitet. Weiter unten (Ziff. V. 2) wird noch darauf hingewiesen, dass die zwischenstaatliche und internationale Ebene den Kantonen keineswegs unbekannt oder gar verschlossen ist und dass sie sehr wohl auch an Entscheidungen auf dieser Ebene mitwirken können. Zum andern aber verlagern sich die Entscheidungen über die Belange der Kantone mit dem Beitritt der Schweiz zum EWR oder gar zur EG in starkem Masse in die Exekutive und vor allem in die Verwaltung des Bundes und diejenigen der Europäischen Gemeinschaften. Namentlich die in Ausführung der Gemeinschaftsverträge ergehende sekundäre Rechtsetzung wird wesentlich in einem engen "policy-network" von nationalen und EG-Beamten sowie den einschlägigen

Interessenorganisationen geschaffen und oft auch von denselben nationalen Verwaltungsstellen und Beamten, die es auf EG-Ebene entwickelt haben, umgesetzt (DANIEL THÜRER, 1991, 458 mit Hinweis auf HEINRICH SIEDENTOPF/-CHRISTOPH HAUSCHILD, 1990, 449 ff.). Genau so wie die Bundesversammlung sich heute anschickt, geeignete innerparlamentarische Strukturen und Verfahren zur Bewältigung der europapolitischen Herausforderung aufzubauen, um sich rechtzeitig und wirksam in die von Regierung und Verwaltung geführten Entscheidungsprozesse einzuschalten (vgl. näheres unten, Ziff. VI, sowie DANIEL THÜRER, 1991, 460 ff.), so müssen auch die Kantone mit ihren Regierungen und ihren Parlamenten Entscheidungsstrukturen und -verfahren anpeilen, die ihnen ermöglichen, föderalistische und demokratische Anliegen in die stark exekutiv-staatlichen europapolitischen Entscheidungsverfahren hineinzubringen.

Als erstes Zwischenergebnis sei festgehalten:

- a) *Die Kantone haben auf jeden Fall mit der Integration der Schweiz in den EWR oder in die EG vielfältige und wichtige Vollzugsaufgaben und -lasten.*
- b) *Die bisherige verfassungsrechtliche Sicherung gegen Kompetenzverschiebungen sind teilweise ausser Kraft gesetzt.*
- c) *Die Mitwirkung der Kantone an der "Europäisierung" von Kantonsaufgaben bzw. an deren Verlagerung auf die internationale und auf die Bundesebene ist bisher nicht gewährleistet.*
- d) *Der Bund hat sicher den Willen, in der schweizerischen Europapolitik die föderalistischen Strukturen des Landes zu achten, aber diese Rücksichtnahme auf die Kantone ist verfassungsrechtlich nicht genügend abgesichert.*
- e) *Bei der Vorbereitung der Ausführung des "acquis communautaire" nach EWR-Vertrag spielen sich jetzt neue interkantonale Kooperationsformen ein; diese bieten den Kantonen gegenüber dem Bund vorerst Informations- und Anhörungsmöglichkeiten, aber keine verfahrensrechtlich gesicherte Mitentscheidung.*

III. Rechtsvergleichung

1. In der jetzigen Zwölfer-Gemeinschaft der EG überwiegen die zentralistischen Staaten. Ein mit der Schweiz vergleichbarer Bundesstaat ist insbesondere die **Bundesrepublik Deutschland**. Daher richtet sich unser Blick vor allem auf die Stellung und die Rechte der Länder in der Bundesrepublik. Diese haben bisher folgendes erreicht: In Art. 2 des Gesetzes über (deutsche) Zustimmung zur Einheitlichen Europäischen Akte von 1986 wurde ein spezifisches Länderbeteiligungsverfahren am Integrationsprozess festgelegt (vgl. **Anhang I**). Danach muss der Bund die Länder umfassend und zum frühestmöglichen Zeitpunkt über alle EG-Vorgänge unterrichten, die für die Länder von Interesse sein könnten. Im weiteren muss der Bund, und das ist die Kernregelung, vor einer Abstimmung im Ministerrat der EG, bei der wesentliche Interessen der Länder oder deren Kompetenzen berührt werden, eine Stellungnahme des Bundesrates, d.h. der Länderkammer des Parlaments, einholen. Der Bundesrat ist zwar ein Organ des Bundes für Bundesangelegenheiten; indem im Bundesrat aber die Landesregierungen auf Bundesebene vertreten sind, wird es verfassungsrechtlich als selbstverständlich angesehen, dass er stellvertretend für die Länder im Integrationsprozess handelt. Er hat nun, nicht zuletzt um kontinuierlich und rasch handeln zu können, einen besonderen Ausschuss, die Kammer für Vorlagen der Europäischen Gemeinschaft (EG-Kammer), geschaffen, welche die EG-relevanten Geschäfte behandelt, die Bundesratsentscheidungen vorbereitet und bei Dringlichkeit oder besonderer Vertraulichkeit auch anstelle des Plenums entscheiden kann (§ 45 b Geschäftsordnung des Bundesrates). Da der Bundesrat mit Mehrheit entscheidet, sind in jedem Fall massgebliche Stellungnahmen der Länder rasch zu erhalten. Die Bundesregierung ist im übrigen, wenn ausschliessliche Gesetzgebungsmaterien der Länder betroffen sind, im Ministerrat der EG (mindestens landesrechtlich) an die Stellungnahme des Bundesrates gebunden. Sie darf davon

nur aus nachweisbaren aussen- und integrationspolitischen Gründen abweichen. Der deutsche Bundesrat hat seit 1987 eine ausgesprochen rege Aktivität in EG-Angelegenheiten entfaltet. Mittlerweile sind etwa ein Viertel der Geschäfte einer Sitzung des Bundesrates EG-Vorlagen (allein 770 waren es in der letzten Legislaturperiode).

Neben diesem zentralen Mitentscheidungsorgan auf Bundesebene haben die deutschen Bundesländer ab dem Inkrafttreten der Römischen Verträge, den Gründungsverträgen der EG, eigene Organe für die EG aufgebaut. Zuerst wurde in Brüssel der "Beobachter der Länder bei den Europäischen Gemeinschaften" eingesetzt, der den Bundesrat und die Länder laufend über bedeutsame Vorgänge in der EG unterrichtet (vgl. jetzt die Bund-Länder-Vereinbarung vom 17. Dezember 1987, **Anhang II**). Über die blossе Unterrichtung hinaus steht den Ländern seit 1968 eine personelle Beteiligung in den Delegationen des Bundes bei internationalen Verhandlungen und internationalen Organisationen zu. Gemäss Art. 2 Abs. 5 EEAG und gemäss der Vereinbarung vom 17. Dezember 1987 ernennt der Bundesrat die Ländervertreter. Mittlerweile sind die Länder in rund 200 Arbeitsgruppen der EG vertreten. Wird kein Ländervertreter vom Bundesrat benannt, nimmt der vorgenannte Länderbeobachter diese Aufgabe wahr. Diese Länderbeobachter und -vertreter haben allerdings aus der Sicht der Bundesländer den Nachteil, dass sie in einer zu späten Phase des Vorbereitungsprozesses beigezogen werden, weshalb sich die Länder bemühen, vermehrt auf die Vorarbeiten der Arbeitsgruppen und Verwaltungsdienste der Kommission und der Ausschüsse des Rats Einfluss zu nehmen (vgl. z.B. INGEBORG BERGGREEN, 1990, 837 ff.). Dabei möchten die Länder übrigens auch, z.B. bei Entscheidungen über Regionalförderung, unterschiedliche Standpunkte vertreten können und nicht immer gezwungen sein, sich einheitlich zu artikulieren. Um diese Defizite zu beseitigen, gingen die Länder seit 1985 daran, eigene Länderbüros in Brüssel zu errichten. Deren Tätigkeit umfasst heute vor allem folgende Bereiche: Informa-

tionsbeschaffung für die Landesregierungen, Information der Öffentlichkeit in den Ländern über Vorgänge in Brüssel, Werbung für das betreffende Land als Wirtschaftsstandort, Vermittlung von Kontakten am Wirtschafts- und Politikzentrum Brüssel, sowie (über die EG-Organen hinaus) bei Brüsseler Vertretungen von Verbänden oder öffentlichen Institutionen und Unternehmensniederlassungen, Einflussnahme auf Entscheidungen der EG, Aufklärung über Förderungsmöglichkeiten sowie Beratung und Unterstützung in den Kontakten mit der EG (ULRICH FASTENRATH, 1990, 127 ff.).

2. Von besonderem Interesse für die Schweiz ist die Entwicklung in Österreich, weil dieses Nachbarland eine vergleichbare Grösse und (z.B. mit seiner staatsvertraglichen Neutralitätspflicht) ähnliche europapolitische Probleme wie die Schweiz hat. Österreich, das als EFTA-Staat auch an den EWR-Verhandlungen mitwirkt, zugleich aber schon einen Antrag auf Beitritt zur EG in Brüssel gestellt hat, hat schon seit einiger Zeit beachtliche Anstrengungen zum Einbezug der Bundesländer in den Integrationsprozess unternommen.

Die österreichischen Bundesländer haben durch die Änderung des Bundes-Verfassungsgesetzes vom 29. November 1988 in den Aussenbeziehungen Österreichs gewisse allgemeine Mitwirkungs-, Veto- und andere Abwehrrechte erlangt (vgl. Anhang III). Nach Art. 10 Abs. 3 Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG) haben die Länder nun das Recht zur Stellungnahme, "bevor der Bund Staatsverträge, die Durchführungsmassnahmen im Sinne des Artikels 16 erforderlich machen, oder die den selbständigen Wirkungsbereich der Länder in anderer Weise berühren, abschliesst". Die Länder haben ferner ein absolutes Vetorecht gegenüber Staatsverträgen gemäss Art. 50 Abs. 1 B-VG, "soweit solche Staatsverträge Angelegenheiten des selbständigen Wirkungsbereiches der Länder regeln" sowie ein suspensives Veto gegenüber sonstigen Verträgen (vgl. REINHARD RACK, 1991, 41 f.). Sie nehmen dieses Vetorecht durch Erteilung der Zustimmung zu den

Staatsverträgen im Bundesrat, der Österreichischen Länderkammer, wahr. Diese Mitwirkungsrechte der Länder, die in schwächerer Form schon vor 1988 bestanden haben, haben in der Praxis auch bereits, wenngleich nur vereinzelt, zum Nichtzustandekommen von - aus der Sicht der Länder - belastenden Abkommen geführt (WOLFGANG BURTSCHER, 1988, 146 ff.).

Eine weitere Mitwirkungsmöglichkeit der Bundesländer in den Aussenbeziehungen wurde speziell im Hinblick auf EWR und EG durch das Bundesgesetz vom 29. Juni 1989 über die Errichtung eines Rates für Fragen der österreichischen Integrationspolitik (vgl. Anhang IV) geschaffen. Diesem Rat gehören nach § 1 Abs. 2 Ziff. 3 zwingend je zwei Vertreter der Landeshauptmännerkonferenz (d.i. die Konferenz der Regierungspräsidenten der Bundesländer) und zwei Vertreter der Landtage (Landtagspräsidenten) an. Dieser Rat dient der politischen Konsultation und Konsensfindung; er ist aber mit seinen derzeit 22 Mitgliedern und aufgrund seiner Zusammensetzung kein eigentliches Arbeitsgremium (REINHARD RACK, 1991, 44). Der Rat gibt den Bundesländern aber einen Ansatz zur Mitwirkung in der Integrationspolitik, da er nach § 2 Abs. 2 "in allen Angelegenheiten der österreichischen Integrationspolitik und ihrer Auswirkungen zu hören" ist, jedenfalls "soweit diese von grundsätzlicher Bedeutung sind". In der Folge haben die österreichischen Bundesländer weitere Schritte zur Mitwirkung im Integrationsgeschehen unternommen. So ist die Landeshauptmännerkonferenz (anders als die schweizerischen Kantonsregierungen) an den laufenden EWR-Verhandlungen vertreten. Mit Beschluss vom 23. November 1990 wurde zudem zur technisch-administrativen Unterstützung der Bundesländer in den Integrationsangelegenheiten ein sog. "Ständiger Integrationsausschuss der Länder (SIL)" errichtet (vgl. Anhang V). Der SIL ist ein ständiger Arbeitsausschuss von Chefbeamten der Bundesländer. Als Sekretariat dient der Landeshauptmännerkonferenz und dem SIL eine Fachstelle für Integrationsangelegenheiten, die bei der sog. Verbindungsstelle der Bundesländer (die auf eine 1925 geschaffene

Einrichtung zurückgeht) angesiedelt ist. Im weiteren haben die Bundesländer einen gemeinsamen Ländervertreter in Brüssel benannt, der in die österreichische Mission bei der EG eingegliedert ist und der, soweit nicht besondere Ländervertreter anwesend sind, für die Bundesländer an den EWR-Verhandlungen teilnimmt.

Mit diesen institutionellen Vorkehrungen wollen es aber weder die österreichischen Bundesländer noch die Bundesregierung bewenden lassen. Vizekanzler E. BUSEK hat unlängst den Vorschlag gemacht, ein Bundesministerium für Länderangelegenheiten, namentlich im Hinblick auf die europäische Integration, zu schaffen. Vor allem sind sich Bund und Länder darüber einig, dass die Integration Österreichs in den EWR bzw. in die EG nur unter der Voraussetzung einer gleichzeitigen Föderalismusreform gelingen kann. Dementsprechend wird jetzt eine *Änderung des Bundes-Verfassungsgesetzes* beraten (vgl. Anhang VI). Kern dieses Revisionsvorschlags ist zum einen eine allgemeine Informationspflicht des Bundes gegenüber den Ländern und Gemeinden sowie zum andern ein Recht der Bundesländer zur Stellungnahme, die in Bereichen der Landesgesetzgebung *grundsätzlich für den Bund verbindlich* ist.

3. Auch in anderen förderativ geordneten Staaten Westeuropas werden die "Europäisierung" von Kompetenzen der Gliedstaaten und Regionen und die Umsetzung von EG-Rechtsakten in den Gliedstaaten und Regionen bzw. deren Einwirkungsmöglichkeiten auf die staatlichen und europäischen Entscheidungen zunehmend diskutiert. Allerdings ist etwa die Stellung der **italienischen und spanischen autonomen Regionen bzw. Gemeinschaften** wesentlich schwächer als die Stellung der deutschen Bundesländer. Erwähnt sei aber z.B., dass einige spanische autonome Gemeinschaften in Brüssel Wirtschaftsförderungsorganisationen eingerichtet haben. Die Hauptidee in diesen Ländern ist, wie in der Bundesrepublik, dass es eigentlich nach einem Beitritt zur EG zu spät ist, die

notwendigen Sicherungen des Föderalismus einzurichten. Schliesslich sei angemerkt, dass in vielen europäischen Ländern den **Städten und Gemeinden** bewusst geworden ist, dass ihre Autonomie durch die europäische Integration betroffen wird. Sie haben sich dementsprechend international organisiert, z.B. im Internationalen Gemeindeverband, und diese Organisationen haben auch eigene Vertretungen in Brüssel bei der EG aufgebaut.

IV. Mitwirkungsrechte in der EG und im EWR

Bevor der Ausbau der Mitwirkungsmöglichkeiten der Kantone im Integrationsprozess diskutiert wird, soll noch kurz untersucht werden, welche Rechte den Gliedstaaten nach dem Recht der Europäischen Gemeinschaften bzw. nach EWR-Vertrag zukommen. Grundsätzlich geht die EG von einem zentralistischen Bild der Mitgliedstaaten aus und behandelt Einheitsstaaten und Bundesstaaten gleich. Da aber die Rechtsakte der EG in vielfältiger Weise die Gliedstaatsinteressen berühren und namentlich der Vollzug des EG-Rechts in den föderativ geordneten Mitgliedstaaten in erheblichem Umfang bei den Gliedstaaten liegt, beginnen die EG-Organen den Problemen der Gliedstaaten und Gebietskörperschaften vermehrt Rechnung zu tragen. Einer der ersten Schritte in dieser Tendenz war im Juni 1988 die Einrichtung des "Beirates der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften" bei der EG-Kommission (ABl. L 247/23; die Satzung des Beirates ist vom 6. September 1988, ABl. L 247/88). Dieser Beirat setzt sich aus 42 Mitgliedern zusammen, die auf regionaler oder lokaler Ebene ein politisches Mandat innehaben. Dazu zählen u.a. auch Landtagsabgeordnete von deutschen Bundesländern. Die Mitglieder dieses Beirates werden von der Kommission auf

gemeinsamen Vorschlag der Versammlung der Regionen Europas, des internationalen Gemeindeverbands und des Rates der Gemeinden und Regionen Europas ernannt. Aufgabe dieses EG-Hilfsorgans ist es, die Kommission in Fragen der EG-Regionalpolitik sowie in anderen EG-Politiken mit regionalen und lokalen Auswirkungen zu beraten. Die deutschen Bundesländer erachten diese Institution aber als nicht sehr befriedigend, denn die Bundesrepublik hat insgesamt nur sechs Sitze, wovon drei auf Vertreter der Länder und drei auf kommunale Vertreter entfallen, und die Länder können ihre Vertreter nicht selber ernennen. Einen noch schwächeren Einfluss als in diesem beratenden Beirat haben die Gliedstaaten und Kommunen in der sogenannten "Intrafraktionellen Gruppe der lokalen und regionalen Mandatsträger des Europäischen Parlaments", nicht zuletzt, weil das Europäische Parlament bisher nur beschränkte Mitwirkungsrechte in der Rechtsetzung der EG hat. Erwähnt sei schliesslich, dass der Europäische Gerichtshof 1988 die Länderposition in der EG etwas gestärkt hat. Er hat in einem Streitfall der belgischen autonomen Region Wallonien die Legitimation zuerkannt, eine Nichtigkeitsklage gemäss Art. 173 EWGV gegen eine Entscheidung der Kommission zu erheben. Mit dieser Klagebefugnis von autonomen Gebietskörperschaften können sich aber Bundesländer kaum wirksam gegen Kompetenzverluste wehren. "Die Kompetenzverluste sind durch die Gründungsverträge der EG festgelegt, und gegen diese gibt es keine Nichtigkeitsklage. Durch die Klagebefugnis wurden lediglich die Kontrollmöglichkeiten der Länder verstärkt" (MICHAEL SCHWEITZER, 1988, 37 ff.). Dass eine vermehrte Berücksichtigung föderativer Strukturen und gliedstaatlicher und kommunaler Autonomie aber beim weiteren Ausbau der Europäischen Gemeinschaften zu einer politischen Union unerlässlich sind, ist zwischenzeitlich allgemein anerkannt. So tritt z.B. die Kommission jetzt für die Aufnahme des Subsidiaritätsgrundsatzes in die Zusatzverträge ein. Zudem wird die Schaffung einer Kammer für regionale und kommunale Belange diskutiert, der ähnliche Mitwirkungsrechte wie dem Wirtschafts- und Sozialausschuss zukommen würden. Leider stossen aber gerade diese Reformvorhaben bei

den gegenwärtigen Beratungen über die politische und institutionelle Weiterentwicklung der Gemeinschaften auf besondere Schwierigkeiten.

Für die Schweiz stehen vorerst die Regelungen des EWR-Vertrages im Vordergrund. Nach dem bisher bekannten Verhandlungsstand wird möglicherweise ein *EWR-Parlamentarierausschuss* als informelles Forum für Abgeordnete des Europäischen Parlaments und der Parlamente der EFTA-Staaten (sc. in Bundesstaaten der Bundesparlamente) geschaffen. Zudem soll ein *EWR-Konsultativausschuss der Sozialpartner* eingerichtet werden, der die Kontakte und die Zusammenarbeit der im EWR organisierten Sozialpartner fördern soll (BRUNO SPINNER, 1991, 240/1). Von einer Verankerung des Subsidiaritätsprinzips im EWR-Vertrag ist nicht die Rede. Noch weniger wird ein irgendwie gearteter Beizug von Gliedstaaten, Regionen und Kommunen anvisiert. Es stellt sich die Frage, ob nicht zumindest in der letzten Verhandlungsrunde dem Subsidiaritätsprinzip zur Anerkennung verholfen werden könnte.

Zweites Zwischenergebnis:

- a) *Die Schweiz hat zwar, unter den europäischen Bundesstaaten, die ausgebauteste föderalistische Ordnung, und die Kantone haben, verglichen mit den Gliedstaaten anderer Bundesstaaten, die breitesten Kompetenzen; dennoch sind ihre Mitwirkungsmöglichkeiten im Integrationsprozess bisher - verglichen mit Deutschland und Österreich - erheblich schwächer. Die Kantone sind hauptsächlich auf die Bewältigung der zukünftigen Vollzugsaufgaben konzentriert.*
- b) *In der EG gibt es Ansätze zur europarechtlichen Berücksichtigung der Gliedstaaten und autonomen Gebietskörperschaften der Mitgliedsländer; allerdings werden diese bisher z.B. von den deutschen Bundesländern noch nicht als genügend erachtet. Von den EWR-Verhandlungen sind bisher keinerlei solche Ansätze bekannt.*

- c) *Die Erfahrung in anderen Bundesstaaten zeigt, dass die Politik- und Verwaltungsanliegen der Gliedstaaten nur angemessen berücksichtigt werden, wenn diesen Gliedstaaten auf Bundesebene und - in Verbund mit den Bundesbehörden - auf europäischer Ebene eigenständige, ausgebaute Informations-, Mitwirkungs- und Selbstdarstellungsrechte zustehen.*
- d) *In Österreich und auch in der Bundesrepublik Deutschland wird gegenwärtig aktiv über eine Reform und Stärkung des Föderalismus unter der Bedingungen der europäischen Integration diskutiert, was sich letztlich als eine zentrale Verfassungsfrage erweist.*

V. Allgemeine Voraussetzungen für einen Ausbau der Mitwirkungsmöglichkeiten der Kantone in der Integrationspolitik

1. Die Bedürfnisse der Kantone

Die Kantone haben (wie erwähnt) mit dem Beitritt zum EWR bzw. zur EG nicht nur die Rechtsanpassung von kantonalen Einführungsgesetzen zum Bundesrecht sowie Ausführungsgesetze im eigenen Rechtsbereich vorzunehmen, sondern auch die administrative Ausführung des europäischen Rechts zu organisieren, Schnittstellenprobleme zwischen europäischem Recht und Landesrecht zu bewältigen, die Vergabe von Geldern und andere strukturpolitische Massnahmen der EG zu leiten, Unternehmen und Bürger zu beraten und vielfältige Rechtsschutzaufgaben in der neuen Materie wahrzunehmen. Aus diesen Aufgaben ergeben sich verschiedene *Bedürfnisse, die institutionell abzusichern sind.* Dazu gehören:

- a) das Bedürfnis nach einer *frühestmöglichen Information* über die geltende Rechtslage (einschliesslich der Rechtsprechung des Europäischen Gerichts-

- hofes und des EWR-Gerichtshofes) und vor allem über jede geplante Rechtsänderung;
- b) das Bedürfnis, durch Stellungnahmen, Mitberichte usw. *Einfluss auf die Vorbereitung* von Rechtsakten und anderen Entscheidungen in den EG-/EWR-Organen und bei den für die Schweiz federführenden, beteiligten Bundesorganen zu gewinnen, jedenfalls dort, wo 1. kantonale Zuständigkeiten betroffen sind oder 2. den Kantonen besondere Vollzugsaufgaben erwachsen;
- c) das Bedürfnis, in den letztgenannten Bereichen an der Vorbereitung in Arbeitsgruppen des Bundes, in Delegationen des Bundes bei den EG-/EWR-Organen sowie in wichtigen Fällen auch in den Expertenkommissionen und Ausschüssen der EG, zu denen die EFTA-Staaten Vertreter schicken können, *teilzunehmen*. Dieses Bedürfnis ist namentlich dann zentral, wenn der Bundesverwaltung geeignete Fachkräfte im betreffenden Sachbereich fehlen oder wenn ein besonderes Sensorium für die Möglichkeiten und Grenzen der kantonalen Leistungen erwünscht ist.
- d) Soweit Hauptzuständigkeiten der Kantone und wichtige kantonale Vollzugsaufgaben durch das Gemeinschaftsrecht betroffen sind, kann auch das Bedürfnis bestehen, in der schweizerischen Vertretung im EWR-Ausschuss, dem für die Übernahme des EG-Rechts zuständigen Organ im EWR, *mitzuwirken*. Dasselbe gilt für Ausschüsse der EG mit Vollzugsüberwachungsaufgaben, zu denen die EFTA-Staaten beigezogen werden.
- e) Innerstaatlich besteht das Bedürfnis, über die mit der Entwicklung des EG-/EWR-Rechts einhergehenden Kompetenzverschiebungen mitzuentcheiden. Dabei stellt sich namentlich jeweils die Frage, ob nicht eine *Korrektur der verfassungsrechtlichen Kompetenzverteilung* angezeigt wäre.

- f) Innerstaatlich wollen die Kantone sodann vor allem über die Verteilung und Durchführung der Pflichten zur Ausführungsgesetzgebung und zum Vollzug *mitentscheiden*, einschliesslich der Fragen der Finanzierung, personellen Ausstattung und Überwachung dieser Vollzugsaufgaben.
- g) Schliesslich empfinden nicht nur die kleinen, sondern auch die grösseren Kantone das Bedürfnis, für die kantonale Vollzugsrechtsetzung *Musterentwürfe* zur Verfügung zu haben, damit die kantonale Gesetzes- und Verordnungsgebung europaverträglich wird und zügig abgewickelt werden kann.

2. Bisherige Wirkungsmöglichkeiten

a) Zur Erklärung der verfassungsrechtlichen und der politischen Situation ist es nützlich, kurz die bisher massgebliche Staatspraxis anzusprechen.

Die Kantone sind wie bekannt schon bisher im Aussenbereich tätig, namentlich bei der grenznachbarlichen Zusammenarbeit. Sie treten vereinzelt über die Grenzregionen hinaus mit verschiedenen, mehr informellen Massnahmen im Ausland auf. Das wird z.B. von Art. 12 des Bundesgesetzes vom 19. März 1976 über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe (SR 974.0) anerkannt*. Die Kantone sind darüber hinaus befugt, in ihrem eigenen Aufgabenbereich, vor allem in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, mit ausländischen Institutionen, Gebietskörperschaften oder gar Staaten Verträge abzuschliessen. In der Regel handelt es sich um Verträge, die nicht dem

* Artikel 12: Der Bundesrat kann mit Kantonen, Gemeinden und öffentlichen Institutionen bei Vorhaben der internationalen Entwicklungszusammenarbeit und humanitären Hilfe zusammenwirken und ihre Bestrebungen unterstützen.

Völkerrecht zuzuordnen sind. Völkerrechtliche Verträge können sie mit Hilfe des Bundes aufgrund einer Delegation des Bundes oder ausnahmsweise nach Art. 10 Abs. 2 BV auch selbst abschliessen. Wenn der Bund Vertragsverhandlungen über Gegenstände führt, die die Interessen aller oder bestimmter Kantone berühren, wirken die betroffenen Kantone am Zustandekommen mit. DIETRICH SCHINDLER führt dazu aus:

"Einzelne Bundesgesetze sehen ausdrücklich die vorgängige Anhörung der betroffenen Kantone oder deren Zustimmung vor. Gemäss den Richtlinien über das Vorverfahren der Gesetzgebung vom 6. Mai 1970 sind die Kantone zu Staatsverträgen anzuhören, wenn diese ihre Rechte und Pflichten berühren oder für sie sonst von erheblicher Tragweite sind. Vertreter der Kantone wirken ferner in Verhandlungsdelegationen des Bundes mit. Bei Verträgen, die alle Kantone betreffen (z.B. Doppelbesteuerungsabkommen) wird meist ein Mitglied der zuständigen interkantonalen Direktorenkonferenz abgeordnet, bei Verträgen, die nur einen oder wenige Kantone berühren (z.B. Abkommen über Grenzgewässer), bestimmen diese Kantone ihre Vertreter. Falls ein Vertrag nur für einen einzigen Kanton abgeschlossen wird, beschränkt sich der Bund u.U. auf den formellen Vorsitz der Delegation und überlässt den kantonalen Vertretern die Verhandlungen über die Einzelheiten. Rechtlich gesehen vertreten die kantonalen Mitglieder von Verhandlungsdelegationen (dann) nicht ihren Kanton, sondern die Eidgenossenschaft" (1988, zu Art. 10 BV, Rz. 7).

b) Diese Hinweise zeigen, dass schon nach traditioneller Auffassung von der Wahrnehmung der auswärtigen Beziehungen die Praxis den Kantonen, wenn diese es wollten, einen erheblichen Raum für Mitwirkung und für Selbstentfaltung gewährt. Für die Integration von Bund und Kantonen in Europa sollten m.E. Doktrin und Praxis weiterentwickelt werden. Dabei entspricht es einem Verständnis der Öffnung des Verfassungsstaates, dass staatliches Wirken ausserhalb und innerhalb der Landesgrenzen in den einzelnen Politikbereichen (wie z.B. der Umweltpolitik) zusammengehören und zusammen betrieben werden müssen, wobei je nach den verfassungsrechtlichen Grundentscheidungen entweder dem Bund (wie z.B. in der Wirtschaftspolitik) oder den Kantonen (wie z.B. in der Bildungspolitik) primär Initiative und Geschäftsführung zustehen sollten. Allerdings verlangt dies von den Kantonen vermehrt gemeinsame Anstrengungen, damit sie mit dem Bund für internationale Anliegen zusammenarbeiten und mit

ihm in den für sie wichtigen Bereichen in internationalen Organisationen auftreten können.

3. Allgemeine Rahmenbedingungen für den Ausbau von Mitwirkungsmöglichkeiten der Kantone

a) Es ist keine Frage, dass bei der Prüfung von verbesserten Mitwirkungsmöglichkeiten der Kantone im Integrationsprozess die praktischen und politischen Bedingungen und Grenzen kantonalen und staatlichen Handelns beachtet werden müssen. Die Mehrzahl der schweizerischen Kantone sind erheblich kleiner als die deutschen oder österreichischen Bundesländer oder italienische und spanische Regionen. Für spezielle Aufgaben im europäischen Einigungsprozess können jedenfalls die kleineren und mittleren Kantone nur gemeinsam oder im Rahmen der Regionalkonferenzen tätig werden (allerdings darf man nicht vergessen, dass Luxemburg ein vollwärtiges EG-Mitglied ist und dass z.B. Liechtenstein als Region betrachtet wird und im Verband der Regionen mitwirkt). Für die notwendige interkantonale Zusammenarbeit fehlen den Kantonen aber in den meisten Bereichen besondere Dienste und Sekretariate (Ausnahmen: Erziehungsdirektoren-, Sanitätsdirektoren- und Finanzdirektorenkonferenz). Die Kantone sollten für eine aktive Mitwirkung in der Integration und anderen europäischen internationalen Organisationen wie dem Europarat und der OECD ihre interkantonalen Direktoren- und Fachbeamtenkonferenzen zur Koordination bringen und fachtechnisch, administrativ und wissenschaftlich zentral unterstützen. Es ist aber sicherlich zweckmässig, für den Ausbau der Mitwirkung der Kantone an der Integration der Schweiz in Europa an bestehenden Informations- und Kooperationsverfahren anzuknüpfen und diese fortzuentwickeln (diese Auffassung vertritt das Kontaktgremium Bund/Kantone selbst, vgl. Informationsbericht des Bundesrates vom 26. November 1990, 53).

b) Der Ausbau der Mitwirkungsmöglichkeiten der Kantone muss den bekannten Besonderheiten der Vorbereitungs- und Entscheidungsverfahren in EG und EWR Rechnung tragen. Wichtig für die Kantone, und leider recht schwierig, ist die "Früherkennung" von Vorhaben der EG (vgl. als Beispiel den Entwurf einer Datenschutzrichtlinie der Kommission, KOM [90] 314 endg.; SYN 287, vom 13. September 1990, welche nicht nur den privaten, sondern auch den öffentlichen Sektor erfasst und, wenn sie so oder ähnlich vom Ministerrat verabschiedet und vom EWR-Ausschuss für den EWR-Raum akzeptiert würde, sowohl das bevorstehende Bundesdatenschutzgesetz wie die verschiedenen kantonalen Datenschutzgesetze zu erheblichen Änderungen zwingen würde). Nach den von der Kommission veranlassten Vorarbeiten läuft das eigentliche Rechtsetzungsverfahren zwischen Kommission und Rat (mit den Konsultationen des Europäischen Parlaments) in der Regel in kurzen Etappen ab, die von den EG-/EFTA-Staaten eine rasche Meinungsbildung erheischen. Wenn die Rechte des Europäischen Parlaments wie geplant etwa nach dem Vorschlag der Kommission vom Frühjahr 1991 (vgl. Art. 189 des Document de travail, SEC [91] 500) ausgebaut werden, so wird die (informelle) Beteiligung der EFTA-Staaten am EG-Entscheidungsprozess zudem noch schwieriger und noch begrenzter. Für die landesrechtliche Umsetzung von nicht unmittelbar anwendbarem EG-Recht (Richtlinien), haben die EG-Mitgliedsländer in der Regel eine Frist von zwei Jahren. Wenn keine besonderen Anordnungen getroffen werden, so verkürzt sich diese Frist für die EFTA-Staaten im EWR durch das Übernahmeverfahren noch um eine gewisse Zeit, so dass Bund und Kantone darnach recht wenig Zeit bleibt. Die Kantone müssen somit einerseits fähig sein, während der Vorbereitungsarbeiten und vor dem Übernahmeentscheid im EWR-Ausschuss rasch substantielle Stellungnahmen abzugeben, und sie müssen andererseits versuchen, in den Gremien der EG und des EWR, in denen schweizerische Vertreter mitwirken können und in denen es um Hauptanliegen der Kantone geht, mit eigenen Regierungs- und Fachvertretern mit von der Partie zu sein.

c) Der Ausbau der Mitwirkungsmöglichkeiten muss auch gewisse europarechtliche und verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen erfüllen:

- Grundsätzlich wird die Schweiz in internationalen Entscheidungsorganen durch den Bund vertreten. Im Rahmen der EG handeln die Mitgliedstaaten im Rat durch ihre Regierungsvertreter (Art. 2 Fusionsvertrag). Die Praxis lässt auch Staatssekretäre zu. "Die Mitwirkung an den Beratungen kann auch einem Nichtregierungsmitglied übertragen werden (Art. 3 Abs. 3 und 4 der Geschäftsordnung des Rates), wie sich schon aus der Grösse der jeweils anwesenden Verhandlungsdelegationen ergibt, aber zur Abstimmung ist nur ein Regierungsmitglied selbst befugt. Art. 150 EWGV lässt die Stimmrechtsübertragung ausdrücklich nur auf das Regierungsmitglied eines andern Mitgliedstaates zu. Damit ist eine engere, auf das innerstaatliche Verfassungsrecht bezogene Abgrenzung getroffen im Gegensatz zum allgemeinen Völkerrecht, das unter 'Regierung' die Gesamtheit der nach aussen auftretenden zentralen Organe eines Staates versteht" (WINFRIED KÖSSINGER, 1989, 97). Für den EWR-Ausschuss, in dem die EFTA-Staaten durch Chefbeamte vertreten sind, sind noch keine besonderen Festlegungen bekannt. Zusammenfassend gesagt obliegt es dem staatlichen Recht, soweit nicht das Gemeinschaftsrecht etwas besonderes bestimmt, die Zusammensetzung seiner Vertretungen zu bestimmen. Wichtig ist vor allem, dass Flexibilität und volle Handlungsfähigkeit gewährleistet sind und dass die Meinungsabgaben der verschiedenen Landesvertreter konkordant erfolgen.
- Eine weitere Frage ist, ob die Bundesbehörden dort, wo sie über zentrale Interessen der Kantone wie z.B. ursprüngliche Gesetzgebungszuständigkeiten im Gesundheits- oder Bildungsbereich in den Organen der EG und des EWR verhandeln, an Stellungnahmen und Vorentscheidungen der Kantone gebunden werden können. Wie erwähnt sieht in Deutschland Art. 2 Abs. 3 und 4 des Gesetzes zur Einheitlichen Europäischen Akte (vgl. Anhang I)

und sieht neu in Österreich der Entwurf für einen Art. 10 Abs. 5 Bundes-Verfassungsgesetz (vgl. **Anhang VI**) eine solche Bindung des Bundes in der Integrationspolitik vor. M.E. kann auch in der Schweiz eine ähnliche innerstaatliche Rückbindung der Bundesbehörden an den Willen der Kantone in den Bereichen kantonaler Zuständigkeiten vorgesehen werden, weil dies wie erwähnt die bisherige staatsrechtliche Praxis weiterführt und vor allem weil dies auch aus dem Gedanken der Bundestreue, im Sinne der Treue des Bundes gegenüber den Kantonen, zu rechtfertigen ist (WINFRIED KÖSSINGER, 1989, 93 ff.). Diese Bindung wäre mehr als eine Berücksichtigungspflicht, aber sie kann nicht unbeschränkt gelten, sondern nur "ohne Not" praktiziert werden. Zwingende aussen- und integrationspolitische Interessen des Gesamtstaates bleiben vorbehalten. Da diese Vorstellungen wohl nicht unumstritten sind und in einem neuen Bereich zur Anwendung kommen, sollte eine bindungswirksame Mitwirkung der Kantone verfassungsrechtlich verankert werden.

- Der institutionelle Ausbau kantonaler Mitwirkungsmöglichkeiten, sei es auf interkantonaler oder auf Bundesebene, muss sich selbstverständlich möglichst reibungslos ins bestehende Gewaltengefüge einordnen. DETLEV CHRISTIAN DICKE befürchtet z.B., dass die Einrichtung etwa einer Kantonskonferenz für EWR-Fragen zu Kompetenzüberschneidungen mit dem National- und Ständerat führen könnten (a.a.O., 1991, 99/100; deshalb meint er, "dass eine angemessene Beteiligung der Kantone nur im Rahmen schon bestehender Institutionen" wie des Ständerates erfolgen kann). Unstreitig werden in der Praxis in einem bestimmten Politikbereich europarechtliche und innerstaatliche Massnahmen häufig miteinander verquickt und schwer zu trennen sein. Dennoch muss es für den Bundesrat als Leiter des schweizerischen Integrationsprozesses und als hauptsächlichen Promotor der Bundesgesetzgebung möglich sein, die eigenen Vorhaben mit den mehr oder weniger

verbindlichen Stellungnahmen der Kantone abzustimmen, so wie er auch schon bisher die Stellungnahmen der Bundesversammlung und ihrer Kommissionen bei seinen aussenpolitischen und aussenwirtschaftspolitischen Handlungen respektiert hat.

- Die Mitwirkung der Kantone in der Integrationspolitik muss, im Gegensatz zu ihren Äusserungen im herkömmlichen Vernehmlassungsverfahren, von allen 26 Kantonen aus zusammengeführt und gebündelt werden. Das wird in der Praxis nur gehen, wenn die Kantone bereit sind, nicht verbindliche, nicht förmliche Aufgaben an Ausschüsse oder Arbeitsgruppen zu delegieren. Wenn es allerdings um verbindliche Stellungnahmen und um Entscheidungen geht, müsste eigentlich, wegen des verfassungsrechtlichen Gebots der Gleichbehandlung der Kantone, wenn nichts besonderes vereinbart wird, Einstimmigkeit verlangt werden. Ein solches, für die Integrationspolitik kaum taugliches "Tagsatzungsprinzip" darf aufgegeben werden und an seine Stelle können Mehrheitsentscheidungen treten, sofern die Kantone interkantonal durch Konkordat oder bundesrechtlich durch Bundesverfassungsrecht für Mehrheitsentscheidungen eine Rechtsgrundlage haben. Bei der Schaffung dieser Rechtsgrundlage muss noch entschieden werden, ob eine einfache oder eine qualifizierte Mehrheit gefordert wird und wie die Kantonsstimmen gezählt werden (alle gleich oder wie das Ständemehr bei Verfassungsrevisionen oder nach anderen Abstufungen).

4. Ausbau der Mitwirkungsrechte für den EWR?

Soll nun für den EWR, der die EFTA-Staaten weitgehend noch in völkervertragliche Beziehungen zur EG und zueinander und noch nicht in eine vollentwickelte supranationale Gemeinschaft führt, soll für diesen EWR, in dem die

Mitgliedstaaten nur beschränkte Mitwirkungsrechte bei der Rechtsfortbildung haben, soll hier die Mitsprache der Kantone speziell ausgebaut werden? Die Frage zu beantworten fällt schon deshalb nicht leicht, weil ungewiss ist, ob der EWR-Beitritt praktisch zu einem EG-Beitritt führen wird oder ob die eine Mitgliedschaft unabhängig von der andern bestehen wird. Gewiss ist nur, dass die Mitwirkung im EWR für die Schweiz nicht nur eine kurzfristige Angelegenheit sein wird, sondern dass man auf jeden Fall mit einer *mehrjährigen Zugehörigkeit* rechnen muss, die *weitreichende und irreversible Auswirkungen auf die Staats- und Rechtsordnung von Bund und Kantonen* bringen wird. Aus diesen Gründen müssen bei der Vorbereitung der Entscheidung über einen Beitritt zum EWR-Vertrag die Föderalismusprobleme gelöst werden. Selbst wenn die Schweiz nicht im EWR mitmachen will, müssen jetzt, im Hinblick auf die späteren Entscheidungen über eine Mitgliedschaft in der EG, die notwendigen politischen und rechtlichen Garantien für den Föderalismus aufgebaut werden.

VI. Bisherige Vorschläge

1. Von Bundesseite wurde namentlich vorgeschlagen, dass sich die Kantone interkantonal, insbesondere durch das Netz von Europadelegierten, vermehrt miteinander absprechen sollten und dass sie allenfalls ein besonderes Verbindungsorgan als (administrative) Kontaktstelle zum Bund und als Informationsstelle für die Kantone schaffen sollten (Bericht VPB 53/IV, 1989, Nr. 55, 21). Es ist offensichtlich, dass eine solche Verbindungsstelle keine politische Repräsentation der Kantone ermöglichen würde und die politische Konsultation

der Kantone von seiten des Bundes in Europafragen auf den bisherigen Wegen ablaufen müsste.

2. Weiter gehen die Vorschläge, die sich an den Sitzungen des Kontaktgremiums Bund/Kantone von 1989 und 1990 ergeben haben. Darnach sollte dieses *Kontaktgremium* die Funktion eines Konsultationsorgans der Kantone erhalten. "Es müsste in dieser Eigenschaft einerseits allgemeine Integrationsfragen erörtern und andererseits zu allen Integrationsfragen Stellung nehmen, zu denen sich die Kantone kurzfristig äussern müssten. Damit das Kontaktgremium die zweite Aufgabe erfüllen kann, wurde vereinbart, häufiger zusammenzukommen, um die Kantone aufzufordern, je nach den Traktanden auch andere Vertreter zu entsenden (flexible Zusammensetzung)." Zusätzlich sollten weiterhin die kantonalen Direktorenkonferenzen für Konsultation der Kantone zu Integrationsfragen benutzt werden, wenn diese Fragen "sektorieller Art sind und keine kurzfristigen Stellungnahmen der Kantone erfordern" (Informationsbericht des Bundesrates vom 26. November 1990, 53). Mit den nun eindeutig verstärkten Kontakten der Kantone mit dem Bund im Rahmen des Kontaktgremiums konnten die Kantone ihren politischen Einfluss auf den Integrationsprozess verbessern. Mittel- und längerfristig genügt das Institut des Kontaktgremiums aber kaum. Es ist nur beschränkt ein Arbeitsgremium, die Meinungsäusserungen während den Sitzungen sind sehr vielfältig und unterschiedlich aussagekräftig, jedenfalls sind sie für den Bund nicht verbindlich. Das Kontaktgremium kann, wenn es nicht besondere Arbeitsgruppen wie jetzt für den Beitritt zum EWR einsetzt, den Kantonen nur beschränkt Hilfestellungen anbieten. Vor allem aber genügt das Kontaktgremium nicht, die föderalistischen Grundanliegen und Strukturen der Schweiz bei fortschreitender Integration des Landes in die Europäischen Gemeinschaften sicherzustellen.

3. Als eine (bedeutsame) Teilmassnahme wird offenbar in jüngster Zeit diskutiert, ob die Kantone *in Brüssel eine gemeinsame Vertretung* aufbauen sollten. Verfassungsrechtlich ist gegen ein Informations- und Kontaktzentrum der Kantone in Brüssel, das mit der schweizerischen Mission zusammenarbeitet, nichts einzuwenden. Eine professionelle und offizielle Informations- und Repräsentationsstelle könnte zweifellos den Kantonen erhebliche Dienstleistungen erbringen und ihnen zudem helfen, das Informationsübergewicht der Bundesstellen etwas auszugleichen.

4. Der weitreichendste und staatspolitisch grundsätzlichste Vorschlag geht dahin, im Hinblick auf die europäische Herausforderung den *Ständerat* zu einer echten Vertretung der Kantone umzubauen (DIETER NIEDERMANN, 1991, 8 ff.; DETLEV CHRISTIAN DICKE, 1991, 98 ff.). Andeutungen in diese Richtung tauchten auch im Rahmen der Diskussion um die Parlamentsreform auf, etwa mit dem Vorschlag, den beiden Räten unterschiedliche Kompetenzen zuzuweisen und den Ständerat namentlich für die Europapolitik zuständig zu erklären. Zweifelsohne gewährt der Ständerat, bei allen föderalistischen Beteuerungen, den Kantonen nur beschränkte Möglichkeiten zur Vertretung von spezifischen Kantonsinteressen. Der Ständerat ist wie der Nationalrat ein Bundesorgan für Bundespolitik. Im Hinblick auf die Europapolitik der Kantone sollte er nach den obgenannten Vorschlägen so umgebaut werden, dass er zur Vertretung der kantonalen Regierungen wird und dass für die Regierungsvertreter im Ständerat das verfassungsrechtliche Instruktionsverbot der Bundesparlamentarier aufgehoben würde. Mit diesem Umbau des Ständerates wären die Kantone in einem Organ des Bundes auf Bundesebene gleichberechtigter Partner der anderen Bundesorgane. Wenn die Kantone über ihre Vertreter im Ständerat direkt an den Bundesentscheidungen beteiligt sind, kann eigentlich erst ein vollgültiges Kantonsbeteiligungsverfahren in der Europapolitik eingerichtet werden (DETLEV CHRISTIAN DICKE, 1991, 101). Selbstverständlich müsste dieser Ständerat dann einen oder mehrere Ausschüsse für die Integrations-

politik schaffen, namentlich damit er auch in der Vorphase der Entscheidungen, für die weitgehend die Bundesverwaltung verantwortlich ist, mitreden kann.

So wirkungsvoll dieser Vorschlag erscheint, so problematisch ist er dennoch aus staatspolitischen Gründen. Den obgenannten Autoren ist sicher bewusst, dass ein Umbau des Ständerates vielschichtige, komplexe politische Probleme aufwirft, angefangen von der Neuordnung des Gesetzgebungsverfahrens über die Aufhebung der Gleichstellung der Kammern der Bundesversammlung bis zur Frage der Grösse und der Gewichtung der kantonalen Vertretungen im Ständerat. Diese Probleme gehen jedenfalls weit über die Aufgabenstellung der Kantone im Integrationsprozess hinaus und werfen grundsätzliche, hier nicht zu behandelnde Fragen der Staatsreform auf.

Drittes Zwischenergebnis:

- a) *Im Hinblick auf den Beitritt zum EWR müssen die Kantone institutionelle Sicherungen des Föderalismus aufbauen, die ihnen erlauben, aktiv am schweizerischen Aufbruch nach Europa mitzuwirken und gleichzeitig bei der Integration unseres Landes ihre Interessen zu wahren.*
- b) *Die Integrationspolitik der Schweiz ist, wenn ihr das Volk zustimmt, ein gemeinsames Anliegen von Bund und Kantonen. Sie steht unter der Leitung des Bundes und dort vor allem des Bundesrates, und die Kantone wirken als eigenständige Partner mit, soweit ihre Aufgaben und Interessen betroffen sind.*
- c) *Die institutionelle Sicherung der kantonalen Integrationspolitik muss sowohl die politische Einflussnahme wie auch die administrative, technische und wissenschaftliche Unterstützung garantieren. Sie muss, in Absprache mit dem Bund, auf interkantonaler, auf Bundes- und auf EG-/EWR-Ebene Fuss fassen. Sie verlangt einerseits eigene Vorkehren und Massnahmen der Kantone. Sie führt andererseits zu Forderungen der Kantone an den Bund für die Verfassungs- und Bundesgesetzgebung sowie für politische Massnahmen.*

- d) *Die Vorkehren, die zur Stärkung des Föderalismus und der Rolle und Stellung der Kantone unternommen werden, sollen spezifisch auf die weitreichenden Probleme des Integrationsprozesses ausgerichtet werden. Es ist zu prüfen, ob rechtliche Sicherungen, namentlich eine Bundesverfassungsrevision separat oder zusammen mit anderen Vorkehren durchgeführt werden sollen. Zusammen mit dem Beitrittsbeschluss werden auch Entscheidungen über die Kompetenzen des Parlaments und des Bundesrates nach Vertragsabschluss sowie über die Sicherung der demokratischen Mitwirkungsrechte der Bürger nötig sein, die unter Umständen in einem gemeinsamen Verfassungsabschnitt niedergelegt werden können.*

VII. Eigene Vorschläge

1. a) *Die Kantone bilden, als politisches Beratungs- und Entscheidungsorgan, mit Unterstützung des Bundes (siehe unten), eine "Konferenz der Kantone".*

Die "Konferenz der Kantone" ist der Partner des Bundesrates (von seiten der Kantone) in der Europapolitik.

b) *Die Vertretungen der Kantone in dieser Konferenz werden nach kantonalem Recht bestellt. Es sind in der Regel Mitglieder der Kantonsregierungen, je nach Fachgebiet wechselnd, für Hauptentscheidungen eventuell die Präsidenten der Kantonsregierung (Landammann usw.). Die Kantone können auch kantonale Parlamentsabgeordnete delegieren.*

c) *Die "Konferenz der Kantone" organisiert sich selbst. Sie bildet namentlich einen Leitungsausschuss, der auch Stellungnahmen im Namen der Konferenz abgeben oder personelle Entscheidungen treffen kann. Die Konferenz setzt interkantonale Arbeitsgruppen von kantonalen Chefbeamten für fachtechnische Vorarbeiten ein.*

Die Konferenz hat ein ständiges Sekretariat, geleitet von einem Generalsekretär bzw. einer Generalsekretärin. Zum Sekretariat gehören insbesondere ein Informationsdienst, ein Rechtsdienst und eine Dokumentationszentrale.

d) Die Konferenz regelt durch ein Reglement ihr Verfahren. Soweit sie nicht einvernehmlich handelt, entscheidet sie nach der Mehrheit gemäss dem Ständemehr.

2. Zur Ergänzung und Unterstützung dieser Vorkehr koordinieren die Kantone ihre kooperative interkantonale Zusammenarbeit in den verschiedenen Politikbereichen, jedenfalls soweit diese von der Integrationspolitik betroffen sind. Zu diesem Zwecke soll vor allem geprüft werden, wie die Infrastrukturen der interkantonalen Konferenzen und ähnlicher Institutionen ausgebaut werden können und wieweit diese Infrastrukturen räumlich und technisch zusammengelegt werden können. In diesem Rahmen wäre auch der Vorschlag von DIETER NIEDERMANN (1991, 6 ff.), ein "Haus der Kantone" einzurichten, näher zu prüfen. Das Generalsekretariat der "Konferenz der Kantone" wäre in dieser zentralen Verwaltungsstelle angesiedelt.

3. Die Kantone errichten eine Vertretung/Verbindungsstelle der Kantone in Brüssel. Sie sprechen sich dazu mit dem Bund ab. Die Vertretung/Verbindungsstelle der Kantone wird mit Vorteil der Schweizerischen Mission bei den Europäischen Gemeinschaften beigeordnet, schon um einen vollen, uneingeschränkten Informationsaustausch sicherzustellen und auch um politische Kollisionen zu vermeiden.

4. Soweit das noch nicht geschehen ist, setzt jeder Kanton eine interkantonale Koordinationsstelle für Fragen der europäischen Integration ein. Diese kantonale Fachstelle wird mit Vorteil bei der Staatskanzlei oder in der Justizdi-

reaktion eingerichtet. Die Volkswirtschaftsdirektion wird in der Regel zusätzlich einen eigenen Dienst benötigen, der mit Fragen der europäischen Wirtschafts- und Regionalpolitik betraut ist.

5. Die Forderungen der Kantone an den Bund wären:

- a) Der Bund informiert die Kantone frühestmöglich über alle für sie relevanten Vorhaben der EG-, EWR- und EFTA-Organen und -Hilfsorganen sowie über die entsprechenden integrationspolitischen Vorhaben der Bundesämter, Departemente und des Bundesrates selbst.
- b) Der Bund holt vor seinen integrationspolitischen Entscheidungen die Stellungnahme der "Konferenz der Kantone" ein, wenn die Kantone von einem Vorhaben im Rahmen der europäischen Integration betroffen sind. Er ist in Angelegenheiten, die eigene Gesetzgebungszuständigkeiten der Kantone betreffen, in zwischenstaatlichen und gemeinschaftlichen Verhandlungen, Beratungen und Abstimmungen an diese Stellungnahme gebunden, soweit nicht zwingende aussen- und integrationspolitische Interessen ein Abweichen erheischen.
- c) Bund und Kantone sprechen sich laufend darüber ab, in welchen internationalen Arbeitsgruppen, Ausschüssen, Kommissionen usw. Vertreter der Kantone (neben Bundes- oder Verbändevertretern) für die Schweiz mitwirken. Massgeblich ist, inwieweit Fragen, die die Aufgaben der Kantone berühren, behandelt werden. In der schweizerischen Delegation im EWR-Ausschuss, die von einem Chefdiplomaten des Bundes geleitet wird, nimmt in der Regel auch ein Vertreter der Kantone Platz. In den Bereichen Erziehung, Bildung und Forschung, Kultur, Gesundheitswesen, innere Sicherheit und Gemeindewesen kann die Delegation (wie schon vereinzelt bisher) von einem kantonalen Regierungsvertreter oder Chefbeamten geleitet werden. Die kantonalen Vertreter werden von der "Konferenz der Kantone" ernannt. Der Bund konsultiert die Kantone auch vor der Bezeichnung des schweizerischen Vertreters im EWR-Gerichtshof.

d) Der Bund regelt nach Rücksprache mit den Kantonen die Zusammenarbeit seiner Verwaltungsstellen, die Europa-Geschäfte betreuen, mit der "Konferenz der Kantone", ihrem Generalsekretär und anderen interessierten Stellen der Kantone.

e) Der Bund bezeichnet einen Dienst in der Bundesverwaltung für Europaangelegenheiten der Kantone. Da alle Departemente des Bundes auch eigene Europa-Geschäfte haben, wird dieser Dienst mit Vorteil in der Bundeskanzlei eingerichtet. Künftig wäre dieser Dienst (mit anderen Verbindungsstellen zu den Kantonen) in einem Präsidialdepartement anzusiedeln.

f) Der Bundesrat eröffnet der "Konferenz der Kantone", über seinen Dienst für Europaangelegenheiten der Kantone, die Möglichkeit, an kleinen und an grossen Mitberichtsverfahren der Bundesverwaltung teilzunehmen. Die "Konferenz der Kantone" und ihr Generalsekretariat sind in diesen Fällen selbstverständlich den Geheimhaltungsregeln des Bundes unterstellt.

g) Der Bund bereitet mit den Vertretern der Kantone die für diese Zusammenarbeit mit den Kantonen notwendigen Bundesverfassungs- und Gesetzesrevisionen (z.B. Verwaltungsorganisationsgesetz) vor.

6. In der Bundesverfassung, zum Beispiel in einem Artikel 8^{bis} oder in einer Bestimmung in einem neuen Abschnitt über die Politik der Schweiz in der europäischen Integration, wäre folgendes niederzulegen:

- Die Integration der Schweiz in europäischen Staatengemeinschaften ist eine gemeinsame Aufgabe von Bund und Kantonen.
- Der Bund wahrt in seinen Entscheidungen die Selbständigkeit der Kantone.
- Er unterrichtet die Kantone frühzeitig über alle Vorhaben im Rahmen der europäischen Integration, soweit Aufgaben und Interessen der Kantone berührt werden, und er holt ihre Stellungnahme dazu ein. Er ist in Angelegenheiten, die die Gesetzgebungszuständigkeiten der Kantone betreffen, in zwischenstaatlichen und gemeinschaftlichen Verhandlungen und Ab-

stimmungen an diese Stellungnahmen gebunden, sofern nicht zwingende aussen- und integrationspolitische Interessen ein Abweichen erfordern.

- *Die Kantone beschliessen über ihre Stellungnahme in der Regel konferenziell. Soweit sie kein Einvernehmen finden, entscheiden sie mit der Mehrheit der Kantonsstimmen.*

7. Als erste Massnahmen, die schon vor der Abstimmung über den EWR-Vertrag eingeleitet werden sollten, wären zu empfehlen:

- a) die Errichtung einer Verbindungsstelle der Kantone in Brüssel (oben Ziff. 3);*
- b) die Prüfung der Koordinationsmöglichkeiten der interkantonalen Institutionen und der Schaffung gemeinsamer Infrastrukturen (oben Ziff. 2);*
- c) die Bestimmung von einzelnen Vertretern der Kantone in wichtigen Delegationen, namentlich eines Vertreters in der EWR-Verhandlungsdelegation;*
- d) die Einsetzung einer Arbeitsgruppe für eine besondere Verfassungsbestimmung über die Stellung der Kantone im Integrationsprozess;*
- e) die Prüfung von seiten des Eidg. Justiz- und Polizeidepartements und Vertretern der Kantone, wie diejenigen Kompetenzverschiebungen von den Kantonen weg auf EWR- und Bundesrechtsebene, die innerstaatlich eine Verfassungsrevision verlangen würden, verfassungsrechtlich zu klären sind.*

Mit vorzüglicher Hochachtung

RAINER J. SCHWEIZER

Beilagen

- Anhänge I - VI
- Verzeichnis der Dokumente
- Literaturverzeichnis