

p.B.12.51.18.0.

p.B.12.51.23 - SZP/JU
p.B.12.51.27

Bern, den 11. Januar 1985

Kritische Betrachtungen zum Thema: Regierungskommissionen
für Nachbarschaftsfragen

1. Bestehende Institutionen des grenzüberschreitenden Dialogs

Entlang der Schweizergrenze gibt es verschiedene Formen des institutionalisierten grenzüberschreitenden Dialogs. Sie reichen von privaten Zusammenschlüssen (Regio Basiliensis, gegründet 1963) über ständige Konferenzen von Vertretern der Grenzkantone und ihrer ausländischen Homologen (Bodenseekonferenz, seit 1972; Arbeitsgemeinschaft Alpenländer, seit 1972; Communauté de travail des alpes occidentales, seit 1982) bis zu den auf zwischenstaatlicher Vereinbarung beruhenden Regierungskommissionen für Nachbarschaftsfragen (Genf, seit 1973; Oberrhein, seit 1975). Den letztgenannten gilt diese Betrachtung.

Die Regierungskommissionen werden von Chefbeamten der Aussenministerien geleitet. Sie tagen in der Regel einmal pro Jahr (Konferenzen von 30 - 60 Personen). Ihnen untergeordnet sind Regionalausschüsse unter der Leitung von Politikern und Vertretern der Regionalexekutiven. Sie tagen zweimal pro Jahr (etwa gleichviele Beteiligte). Deren Arbeit wiederum wird vorbereitet durch Arbeitsausschüsse, welche drei bis viermal jährlich zusammentreten.

Aufgabe all dieser Institutionen ist es, die Meinungsbildung zu erleichtern und Empfehlungen über die Gestaltung der grenzregionalen Politik bzw. die Lösung bestimmter Nachbarschaftsprobleme abzugeben.

./.



2. Rechtliche Lage

21. Verfassungsrecht (BV, Art. 9 und 10)

- Ausnahmsweise Befugnis der Kantone zum Abschluss von Verträgen über Gegenstände der Staatswirtschaft, des nachbarlichen Verkehrs und der Polizei mit dem Ausland
- Genehmigung durch Bundesrat, allenfalls Bundesversammlung
- Direkter Verkehr kantonaler Instanzen mit untergeordneten ausländischen Behörden oder Beamten im Bereich der obgenannten Gegenstände; also auch Befugnis zum direkten Abschluss von Verträgen, unter Genehmigungsvorbehalt, mit untergeordneten ausländischen Instanzen
- Vermittlung des amtlichen Verkehrs der Kantone mit ausländischen Regierungen durch den Bundesrat.

Auslegung nach heutiger Praxis: Eine Umschreibung des den Kantonen zur selbständigen Behandlung offenstehenden Bereichs ist nicht möglich, da die Begriffe unscharf sind und unter sich nicht in einem logischen Zuordnungsverhältnis stehen. Die einleitende Einschränkung "ausnahmsweise" von BV Art. 9 erhält ihren Sinn durch Gegenüberstellung mit dem vorangehenden BV Art. 8, wonach die Zuständigkeit zum Abschluss von Staatsverträgen grundsätzlich beim Bund ist. Eine numerisch limitative Formel wird darin jedenfalls nicht gesehen. Nach bisheriger Auslegung durch die Bundesbehörden umfasst dieser kantonale Tätigkeitsbereich "alle Materien, die nach der schweizerischen bundesstaatlichen Ordnung Sache der kantonalen Gesetzgebung sind" (Botschaft zum Europäischen Rahmenübereinkommen über die

grenzüberschreitende Zusammenarbeit). Der Bund kann allerdings im Interesse mehrerer oder aller Kantone auf gesamthaften Regelungen bestehen, die Verhandlungsführung an sich ziehen oder die Vertragsschlusskompetenz selbst beanspruchen (z.B. im Steuerwesen).

Von eigentlichen Verträgen über die in BV Art. 9 aufgezählten Gegenstände, die den Kantonen gegebenenfalls zur Regelung auch mit ausländischen Zentralregierungen (durch Vermittlung des BR) offenstehen, sind Abmachungen über die Organisation des Meinungsaustausches bzw. die Vorbereitung von Entscheidungen zu unterscheiden, namentlich die Gründungsakten für Institutionen des nachbarschaftlichen Dialogs. Sofern es sich dabei überhaupt um Abkommen mit verpflichtendem Gehalt handelt (es sind kaum Rechtsfolgen denkbar, wenn eine Partei nicht mehr zum Dialog erscheint!) können sie wohl dem kantonalen Kompetenzbereich zugeordnet werden (Meinungsbildung bzw. Problemaufbereitung innerhalb des politischen Ermessensspielraums kantonaler Exekutiven), auch wenn der Dialog zum Teil Gegenstände im zentralstaatlichen Kompetenzbereich einbezieht. Es handelt sich also hier nicht um Vertragsschlusskompetenzen in der Materie selbst, sondern um allgemeine Regierungskompetenzen, die im Bereich des grenzüberschreitenden Zusammenhangs unter den Begriff des nachbarlichen Verkehrs fallen. Ermächtigungsnorm für den Abschluss solcher organisatorischer Verträge ist BV Art. 9; die gleiche Tätigkeit ist aber auch ohne internationales Abkommen möglich - was die Wirklichkeit durchaus bezeugt.

22. Das Europäische Rahmenübereinkommen über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit

Beitritt der Schweiz 1982. Heute sind ausser Italien alle unsere Nachbarländer beigetreten.

Die Parteien verpflichten sich, die grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Rahmen ihrer jeweiligen Rechtsordnungen zu erleichtern und zu fördern. Das Uebereinkommen ändert nichts an der bestehenden innerstaatlichen Rechtsordnung, schlägt aber Mittel vor, wie diese nötigenfalls für Zwecke des Uebereinkommens ergänzt werden kann, insbesondere durch den Abschluss zwischenstaatlicher Vereinbarungen. Sinn und Zweck des Uebereinkommens sind vornehmlich politisch: Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften soll als normale Tätigkeit des zwischenstaatlichen Austausches anerkannt werden, dabei auch als Methode für den Abbau von Spannungen (Grundgedanke des Europarats). Diese Art des zwischenstaatlichen Verkehrs soll mit der Zeit nicht mehr als "kleine Aussenpolitik" oder gar als Konkurrenz zur Aussenpolitik gesehen werden, sondern als "grenzüberschreitende Verwaltung". Dies schliesst eine Aufsicht durch zentrale Behörden nicht aus.

Der gleiche Geist ist in Art. 7 Absatz 3 des Raumplanungsgesetzes (in Kraft seit 1.1.80) eingeflossen: Die Kantone sollen die Zusammenarbeit mit den regionalen Behörden des benachbarten Auslandes suchen.

3. Entwicklung der Praxis

Die Schweiz hat immer den grenzüberschreitenden Dialog im Rahmen regionaler Institutionen ohne Bundesbeteiligung gestattet oder toleriert. Vielfach beruhen diese Institutionen nicht auf einer förmlichen Vertragsbasis (dazu 21). 1973 ist im Anschluss an eine zwischenstaatliche Vereinbarung über die "rétrocession de l'imposition des frontaliers" für den Raum von Genf eine Regierungskommission für Nachbarschaftsfragen gebildet worden, welche einen gewissen Einfluss Genfs auf die Verwendung der rückerstatteten Mittel für Investitionen von grenzregionalem Interesse erlaubt. 1975 wurde auf Verlangen Frankreichs eine ähnliche Regie-

rungskommission für den Raum des Oberrheins (Basel) geschaffen. Die beiden Kommissionen hatten ursprünglich die Hauptfunktion, für den regionalen Nachbarschaftsdialog mit dem damals betont zentralistisch organisierten Frankreich den rechtlichen und politischen Rahmen zu bilden. Heute begnügt sich Frankreich mit zwischenstaatlichen Absprachen betreffend die grundsätzliche Genehmigung des institutionalisierten grenzüberschreitenden Dialogs auf regionaler Ebene (mit Beobachtern der Zentralregierung). Damit hat Frankreich eine Haltung angenommen, die der traditionellen schweizerischen, aber auch etwa der deutschen entspricht.

4. Praktische Tätigkeit der Regierungskommissionen

Der nachbarschaftliche Dialog gilt zum überwiegenden Teil Fragen aus dem Kompetenzbereich der regionalen Behörden. Davon abgesehen betrafen die meisten Beschlüsse der Regierungskommissionen bisher prozedurale Fragen (Bestellung von Arbeitsgruppen, Kenntnisnahme von Berichten, Arbeitsorganisation). Häufig wurden sodann Informationen von zentralen Fachstellen vermittelt (Strassenbaupläne, Eisenbahnpolitik...). Eigentliche Empfehlungen an zentrale Behörden waren eher selten; sie wurden jeweils kommentarlos durch Zustellung des Sitzungsprotokolls an die adressierte Instanz weitergeleitet (z.B. die Forderung nach besser bedienten Grenzübergängen, Grundoptionen für Verkehrskonzeptionen). Eigentliche Klagen an die Adresse von Nachbarbehörden wurden im Raum Basel in den letzten 10 Jahren zweimal, im Raum Genf ebenfalls zweimal weitergeleitet (betreffend Grenzkontrollen und Immissionen). Eigentliche Vertragsverhandlungen bzw. Vorbereitungen von Abkommen waren grosse Ausnahmen. Für den Oberrhein sind zwei Empfehlungen mit Vertragscharakter betreffend Informationsaustausch über raumplanerische Vorgänge verabschiedet worden; im Raum von Genf kam es zu einem Abkommen über Helikopterrettungsflüge nach einem Grundsatzentscheid der Zivilluftfahrtbehörden; ein Abkommen über die Aufnahme von Grenz-

gängern ins Kantonsspital Genf ist in Vorbereitung. In diesen An-
gelegenheiten bildeten die Regierungskommissionen allenfalls ein
Element der Förderung, nicht aber der eigentlichen Befähigung.
Die wesentlichen Arbeiten gingen indessen auf regionaler Ebene
vor sich.

5. Konzept-Vorstellungen

Die Regierungskommissionen sollen Empfehlungen an die zuständigen
Behörden richten. In Betracht kommen als Adressaten insbesondere
die zentralstaatlichen Behörden, während die regionalen Behörden
durch Vertreter mit Exekutivgewalt selbst am grenzüberschreitenden
Dialog beteiligt sind. Grundsätzlich wird von regionaler Seite eine
Vertretung der regionalen Anliegen durch die Regierungskommissionen
bei den Zentralregierungen erwartet. Dazu sind die Regierungskom-
missionen aber nicht imstande; die Regierungsvertreter können nicht
Regionalinteressen verfechten, während sie gesamtstaatlichen An-
liegen verpflichtet sind. Im übrigen verfügen die Regierungskommis-
sionen weder über die nötige Infrastruktur noch die Sachkenntnis
zur Ausarbeitung ganzheitlicher Konzepte der grenzregionalen Poli-
tik oder auch nur von Aspekten davon (daher die kommentarlose Wei-
terleitung der Empfehlungen oder regionalen Wünsche).

Schliesslich haben die hohen Beamten als Regierungsvertreter kein
eigenes politisches Gewicht gegenüber ihren Regierungen. Die Kon-
zeptformulierung muss daher durch die Grenzkantone selbst erfolgen,
möglichst in Zusammenarbeit mit anderen interessierten Kantonen.
Erste Institution in diesem Sinn ist der vom Bundesrat genehmigte
"Groupe de concertation des cantons limitrophes à la France".

Wie beschrieben hat sich die vereinbarte Empfehlungsfunktion der
Regierungskommissionen bisher kaum von einer "Briefträgerfunktion"
zu unterscheiden vermocht. Als wesentliche Aufgabe bleibt somit die
Förderung des allgemeinen Klimas, in welchem der grenzüberschrei-

tende Dialog gedeihen kann. Dieses ist aber heute weitgehend durch das Europäische Rahmenübereinkommen sichergestellt.

Als weitere Funktion wäre schliesslich die Vermittlung von Kontakten zwischen regionalen Behörden der einen Seite und der Zentralregierung der anderen Seite zu nennen. Die entsprechenden Geschäfte sind allerdings selten und bedürfen in der Regel ohnehin besonderer diplomatischer Anstrengungen (Vertragsverhandlungen). Die Vertreter der betreffenden Kantonsregierungen haben sich heute mit der Existenz der Regierungskommissionen abgefunden, wenn auch ohne Begeisterung. Im allgemeinen ist man über deren tatsächliche Leistungen eher enttäuscht. Die Sitzungen sind weitgehend Wiederholungen der Debatten in den Regionalausschüssen (welche von der Presse mit gleicher, wenn nicht höherer Aufmerksamkeit verfolgt werden). Während der Hochkonjunktur des "contentieux" mit Frankreich wegen Zollschikanen erschienen die Regierungskommissionen als nützliches Instrument der Einflussnahme. Namentlich die Genfer Kommission wurde für die Abgabe dezidierter Äusserungen, vor allem seitens der Kantonsregierung von Genf benützt, während man in der "Dreiseitigen" mit Rücksicht auf den nicht betroffenen deutschen Partner davon Abstand nahm. Gemessen am Einfluss der gezielten Intervention des schweizerischen Botschafters in Paris, der in der Folge direkt an den verantwortlichen Staatssekretär gelangte, dürfte die Wirkung der Proteste in der Genfer-Kommission allerdings bescheiden gewesen sein.

6. Schlussfolgerungen

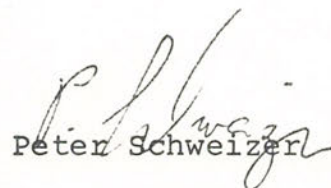
Der grenzüberschreitende Dialog zwischen Gebietskörperschaften ist nach schweizerischer Rechtsordnung zulässig; im Rahmen des Europäischen Übereinkommens über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit soll er sogar gefördert werden. Vorbehalte zugunsten des Bundes bestehen nur in bezug auf den Abschluss von Verträgen und den Kontakt mit Zentralregierungen anderer Staaten. Solche Situationen sind erfahrungsgemäss selten. Reine "Dialogverträge" müssen gesondert betrachtet werden.

Die Zulässigkeit des grenzüberschreitenden Dialogs sollte nicht vom Abschluss ihn institutionalisierender Abkommen beeinflusst werden. Der Dialog geschieht heute rund um die Schweiz regelmässig, mit oder ohne Abkommen! Abkommen dürfen indessen nichts enthalten, das über die blossе Institutionalisierung des Dialogs mit regionalen Körperschaften hinausgeht.

Die Regierungskommissionen sind ein mögliches aber nicht mehr ein unabdingbares Instrument zur Förderung des grenzüberschreitenden Dialogs, namentlich seit dem Betritt Frankreichs zum Europäischen Rahmenübereinkommen. Da die Problemformulierung und die Lösungsvorbereitung ohnehin auf regionaler Ebene erfolgen muss, sind in der Regel parallele regionale Institutionen notwendig. Der Dualismus zwischen Regierungskommission und Regionalausschuss führt zu Doppelspurigkeiten und ist jedenfalls sehr aufwendig. Ein Bedarf nach ständiger Beaufsichtigung der regionalen Behördenvertreter während des grenzüberschreitenden Dialogs besteht nicht; eine begleitende Beobachtung und Beratung durch EDA-Mitarbeiter dürfte genügen.

Für das EDA ist die Betreuung zweier Regierungskommissionen und die Begleitung der dazugehörigen Regionalausschüsse recht aufwendig. Falls noch eine Mitwirkung in einer gleichartigen Jura-Kommission und vielleicht noch in einer Südschweizer-Kommission dazu kommen sollte, so wäre ein Mitarbeiter samt Sekretariat nahezu voll damit ausgelastet, seine Vorgesetzten in Intervallen erheblich. Die Beschränkung auf begleitende Beobachtung der Regionalausschüsse würde dann im Endeffekt arbeitsmässige Einsparungen von etwa einer Personaleinheit bedeuten. Von wesentlicher Bedeutung ist allerdings die Frage, ob nicht ^{aus} grundsätzlichen Erwägungen vom Konzept der Regierungskommissionen für den nachbarschaftlichen Dialog abgegangen werden sollte, nachdem sich diese heute zur Hauptsache nur noch als formalen Ueberbau der entsprechenden regionalen Institutionen präsentieren und eine angemessene, unaufdringliche Kontrolle durch be-

gleitende Beobachtung der Tätigkeiten grenzregionaler Institutionen wahrgenommen werden kann. Nachdem der grenzregionale Dialog sich europaweit eingebürgert hat, erscheint es kaum mehr als vordringliche Aufgabe des Bundes, für die Kantone in der grenzüberschreitenden Meinungsbildung und -Abstimmung das Wort zu führen bzw. die Kantone dabei ständig zu beaufsichtigen.


Peter Schweizer