

Podiumsgespräch "Grenzüberschreitende regionale Zusammenarbeit"  
(Basel, 15. Februar 1993)<sup>1</sup>

09  
Regio  
basiliensis

15.2.92

Der aussenpolitische Handlungsspielraum der Kantone aus der Sicht des Bundes

Sehr geehrte Damen und Herren

Nach dem 6. Dezember 1992 ist gleichsam über Nacht die Frage in den Vordergrund des politischen Interesses gerückt, ob nicht die Kantone durch den Abschluss von Verträgen mit der Nachbarschaft jenseits der Grenzen oder durch die grenzüberschreitende regionale Zusammenarbeit wenigstens teilweise verwirklichen könnten, was Ihnen infolge der Ablehnung des Europäischen Wirtschaftsraumes durch Volk und Stände verwehrt wurde. Dass es vor allem die Kantone der Westschweiz und die beiden Basler Kantone sind, welche ihren aussen- und besonders den europapolitischen Handlungsspielraum erweitern möchten, vermag nicht zu überraschen.

Verschiedene parlamentarische Vorstösse und politische Kommentare erwecken freilich den Eindruck, dass die grenzüberschreitende regionale Zusammenarbeit in der Schweiz erst noch zu entdecken sei und dass die verstärkte Mitwirkung der Schweizer Kantone am europäischen Regionalismus jedenfalls die Revision der verfassungsrechtlichen Bestimmungen über die Vertragsabschlusskompetenz der Kantone voraussetze. Beide Ueberlegungen entbehren meines Erachtens der Grundlage oder dann sind sie nicht stichhaltig. Dass die regionale Zusammenarbeit über die Grenzen hinweg in der Schweiz auf eine lange und solide Tradition zurückschauen kann, bedarf hier in Basel keiner näheren Erörterung. Es ist nicht meine Sache, den Gründern und heutigen Verantwortlichen der "Regio Basiliensis"

<sup>1</sup> Einleitungsreferat von Dr. Franz von Däniken, Vizedirektor der Direktion für Völkerrecht, EDA



Komplimente zu machen; dass die Entwicklung in Europa ihnen und ihren Leitideen aber Recht gibt, ist offensichtlich. Die Grenzregionen der Schweiz, und damit sind nun einmal in erster Linie die Kantone gemeint, gehören zu den einflussreichsten Wegbereitern des Regionalismus in Europa. Insofern trifft uns die heutige Entwicklung in Europa, vor allem auch innerhalb der EG selbst, nicht unvorbereitet.

Aehnliche Überlegungen gelten auch, und damit komme ich allmählich zum Thema, für den plötzlichen Ruf nach einer Revision der Bundesverfassung im Sinn einer Erweiterung der Aussenkompetenzen der Kantone. Dem Ergebnis unserer Überlegungen will ich nicht vorgreifen, aber gleich zu Beginn festhalten, dass die Eidgenossenschaft die Art. 9 und 10 BV grosszügig interpretiert und bei der Genehmigung der von den Kantonen mit dem Ausland abgeschlossenen Verträgen schon seit langem über den Wortlaut dieser beiden Verfassungsbestimmungen hinausgeht.

Doch jetzt der Reihe nach.

## 1. Verfassungsrechtliche Ordnung

Bekanntlich sind im Verhältnis zwischen dem Bund und den Kantonen die Kompetenzen so verteilt, dass der Bund nur in jenen Bereichen legiferiert, wo ihn die BV ausdrücklich oder stillschweigend dazu ermächtigt. Alle andern Materien liegen grundsätzlich in der Kompetenz der Kantone.

- 1.1. Auf dem Gebiet der Aussenbeziehungen verfügt der Bund über eine umfassende Kompetenz. Die Aussenpolitik ist Sache des Bundes. Diesen Grundsatz finden wir praktisch in allen Staaten verwirklicht, geht es doch für einen Staat - auch einen Bundesstaat - darum, gegenüber dem Ausland seine Interessen in ihrer Gesamtheit wahrzunehmen. Die Sprache der BV ist unmissverständlich: "Dem Bund allein steht das Recht zu, Krieg zu erklären und Frieden zu schliessen, Bündnisse und Staatsverträge einzugehen . . .", heisst es in Artikel 8.

Damit kann der Bund Staatsverträge auf allen Gebieten abschließen, unabhängig davon, ob diese in der Kompetenz des Bundes oder in jener der





Kantone liegen. Beim Abschluss von Staatsverträgen ist er somit nicht an die interne Ausscheidung von Gesetzgebungskompetenzen zwischen Bund und Kantonen gebunden. Der Bund kann Materien staatsvertraglich regeln, die gemäss interner Kompetenzordnung Sache der Kantone sind. Dieser aussenpolitische Zentralismus unserer Verfassung bildet die Antwort auf den aussenpolitischen Partikularismus, der vor 1848 in der Eidgenossenschaft herrschte. Dem unmissverständlichen Wortlaut der Verfassung zum Trotz handeln die Bundesbehörden jedoch nicht ohne Rücksicht auf die Kantone, wenn es um den Abschluss von Staatsverträgen auf Gebieten geht, welche in ihrer (internen) Zuständigkeit liegen. In solchen Fällen holt Bern regelmässig die Meinung der Kantone ein, so z.B. vor dem Abschluss von Abkommen über die Doppelbesteuerung, über prozessuale Angelegenheiten inkl. Rechtshilfe in Zivil- und Strafsachen, über die Nutzung von Wasserkraften und anderes mehr. Bisweilen lädt der Bund die Kantone ein, sich bei diesen Verhandlungen direkt vertreten zu lassen.

- 1.2. Teilt also Art. 8 BV die Kompetenz zum Abschluss von Verträgen mit dem Ausland grundsätzlich dem Bund zu, so enthält Art. 9 eine Abweichung. Danach sind die Kantone "ausnahmsweise" befugt, mit dem Ausland Verträge über Gegenstände der Staatswirtschaft, des nachbarlichen Verkehrs und der Polizei abzuschliessen. Solche Vereinbarungen dürfen aber, wie es heisst, "nichts dem Bunde oder den Rechten anderer Kantone Zuwiderlaufendes enthalten".

Es ist just diese Verfassungsbestimmung, welche im Nachgang zur EWR-Abstimmung vom 6. Dezember in den Mittelpunkt des politischen Interesses gerückt ist. Drei parlamentarische Vorstösse wurden eingereicht mit dem Ziel, vom Bundesrat eine "weniger starre" Anwendung der Art. 9 und 10 BV zu erwirken. Damit rennen die Parlamentarier allerdings offene Türen ein, denn in Wirklichkeit übt der Bund im Bezug auf die Gegenstände seit langem eine liberale Praxis. Sie hat dazu geführt, dass die Kantone heute zwar nicht de jure, aber de facto in den Bereichen, die in ihre Zuständigkeit fallen, Verträge abschliessen können, unter der Bedingung allerdings, dass nicht die Eidgenossenschaft ihrerseits in derselben Materie einen Vertrag abgeschlossen hat. Lässt der Wortlaut der Verfassung auf eine rudimentäre Vertragsabschlusskompetenz der Kantone schliessen, so dürfen wir heute mit Rücksicht auf die liberale Praxis des Bundes bei der Genehmigung von internationalen Verträgen der Kantone sowie in Uebereinstimmung mit der

Lehre von einer konkurrierenden oder parallelen Kompetenz der Kantone zum Abschluss von Verträgen sprechen. Auf die Frage, ob eine entsprechende Anpassung von Art. 9 BV sinnvoll sei, werde ich abschliessend zurückkommen.

- 1.3. Eine Einschränkung des kantonalen Handlungsspielraums ergibt sich aus Art. 10 BV, der den Verkehr mit ausländischen Regierungen dem Bund vorbehält. Wollen die Kantone mit Staaten im Ausland Verträge schliessen, so bedürfen sie der Vermittlung des Bundes. Auf dieser Grundlage hat sich die Praxis entwickelt, dass Verträge, die ein Kanton mit einer auswärtigen Staatsregierung abzuschliessen beabsichtigt, durch den Bundesrat im Namen des Kantones abgeschlossen werden. Derartige Verträge bilden Bestandteil des kantonalen und nicht des eidgenössischen Rechts, trotz der Uebernahme der völkerrechtlichen Verpflichtung durch den Bund.

Handelt es sich hingegen bei den ausländischen Behörden nicht um Staatsregierungen, sondern um untergeordnete Behörden, so sind die Kantone gemäss Art. 10 Absatz 2 BV berechtigt, im Rahmen ihrer Aussenkompetenzen direkt mit dem Ausland zu verkehren. Diese Regelung erlaubt ihnen vor allem, mit Gebietskörperschaften unmittelbar jenseits der Grenze verbindliche Vereinbarungen abzuschliessen. Ob diese ihrerseits zum Abschluss internationaler Abkommen ermächtigt sind, entscheidet sich nach der Rechtsordnung des betreffenden Staates.

- 1.4. Der Ueberblick über die verfassungsrechtliche Ordnung wäre nicht vollständig ohne einen Hinweis auf die Pflicht der Kantone, die von ihnen autonom abgeschlossenen Verträge dem Bundesrat zur Genehmigung zu unterbreiten. Dieser überprüft sie gemäss Art. 102 Ziff. 7 auf ihre Zulässigkeit, d.h. darauf hin, ob sie etwas dem Bund oder den Kantonen Zuwiderlaufendes enthalten. Die Ausübung dieser Kontrolle ist mit Rücksicht auf den ausländischen Vertragspartner nur dann sinnvoll, wenn sie vor der Unterzeichnung erfolgt - eine Ueberlegung, über die sich besonders der Kanton Jura immer wieder souverän hinwegsetzt.

Verweigert der Bundesrat die Genehmigung, oder erhebt ein anderer Kanton gegen das Abkommen Einspruch, so ist aufgrund von Art. 85 Ziff. 5 die Bundesversammlung aufgerufen, über die Gutheissung des Vertrags zu befinden. Meines Wissens ist ein solcher Fall bisher nicht vorgekommen. Die



rechtliche Wirkung der Genehmigung durch den Bundesrat ist in der Lehre offenbar umstritten, so dass wir uns erlauben können, dazu keine Meinung zu haben.

## 2. Auswirkungen in der Praxis

Wie wirkt sich die verfassungsrechtliche Ordnung in der Praxis aus? Ich möchte diese Frage unter zwei Aspekten behandeln, nämlich

- erstens unter Berücksichtigung der bisherigen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit der Kantone,
  - und zweitens im Hinblick auf die künftige Ausgestaltung dieser Zusammenarbeit angesichts der fortschreitenden europäischen Integration und des wachsenden Regionalismus.
- 2.1. Ueberblickt man die internationalen Vereinbarungen auf dem Gebiet der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, welche die Kantone in den letzten 30 Jahren abgeschlossen haben, so fällt auf, dass bis zu Beginn der achtziger Jahre die meisten unter ihnen unmittelbar nachbarschaftliche Fragen betrafen. Sie regeln konkrete Sachbereiche, wie z.B. den Zugang zu Schulen oder Spitälern, den Strassenbau, den Schutz der Umwelt, Einzelaspekte des Grenzgängerstatus, Fragen der Fischerei und der Jagd. Es handelt sich praktisch in allen Fällen formell und materiell um internationale Verträge, welche entweder die Kantone oder dann die Eidgenossenschaft im Namen der Kantone abschlossen.

In der Praxis beschränkt sich die grenzüberschreitende Zusammenarbeit natürlich bei weitem nicht nur auf die Bereiche, welche Gegenstand von Staatsverträgen bilden. Zwischen den Grenzkantonen und -gemeinden der Schweiz und ihren Nachbarn jenseits der Grenze bestehen zahlreiche Kontakte und Beziehungen, welche an Intensität die vertraglich geregelte Zusammenarbeit wohl übertreffen. Diese Beziehungen sind, wenn überhaupt, nur locker institutionalisiert, entwickeln sich spontan und entziehen sich deshalb einer systematischen Darstellung. Im Rahmen der verfassungsmässigen Ausscheidung von auswärtigen Kompetenzen zwischen Bund und Kantonen sind sie jedenfalls nur schwer zu erfassen.

Ungefähr seit Beginn der achtziger Jahre gewann die grenzüberschreitende Zusammenarbeit im regionalen Verband zunehmend an Bedeutung. Im Gegensatz zur vertraglichen Zusammenarbeit, die sich in der Regel auf einen bestimmten Gegenstand oder Sachbereich konzentriert, ist diese regionale grenzüberschreitende Zusammenarbeit thematisch umfassender, in der Substanz aber auch viel unverbindlicher. Zu diesen regionalen Verbänden gehören unter anderem der "Conseil du Léman", die Arbeitsgemeinschaft der westeuropäischen Alpenregionen (COTRAO), der französisch-genferische Regionalausschuss, die Arbeitsgemeinschaft des Jura und natürlich, seit 1963 bestehend, die "Regio Basiliensis".

Der Meinungs austausch und die gegenseitigen Absprachen, welche Gegenstand dieser regionalen Zusammenarbeit bilden, umfassen Fragen der wirtschaftlichen Kooperation, der sozialen und kulturellen Beziehungen, der Infrastruktur, des Umweltschutzes, der Raumplanung, der Verkehrsverbindungen, der Forschung und Ausbildung und vieles anderes mehr. Um den Handlungsspielraum der Kantone diesbezüglich zu erweitern, hat die Schweiz im Jahr 1981 das Europäische Rahmenübereinkommen vom 21. Mai 1980 über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften unterzeichnet. Dieses Abkommen, dem auch alle unsere Nachbarstaaten beigetreten sind, hat die Stellung der Gebietskörperschaften international gefestigt.

Zieht man eine Bilanz, so fällt einem die Vielfalt dieser regionalen Zusammenarbeit auf, und zwar sowohl in formeller als auch in materieller Hinsicht. Niemand wird der Feststellung widersprechen, dass die Bestimmungen der schweizerischen Bundesverfassung in den letzten Jahrzehnten die Grenzkantone oder Grenzregionen der Schweiz in keinem Moment daran gehindert haben, Initiativen zur regionalen Zusammenarbeit über die Grenzen hinweg zu ergreifen und diese Zusammenarbeit in den vielfältigsten Formen und auf zahlreichen Sachgebieten zu pflegen. Aufgrund der bisherigen Erfahrungen drängt sich jedenfalls eine Änderung des Verfassungsrechts nicht auf.



## 2.2. Gilt diese Feststellung auch für die Zukunft?

Die Beantwortung dieser Frage hängt davon ab, wie wir uns die künftige Entwicklung der regionalen Zusammenarbeit in Europa vorstellen. Für mich sind dabei zwei Überlegungen entscheidend:

- Der Regionalismus wird als Reaktion auf die Internationalisierung der Lebensverhältnisse seine politische Bedeutung beibehalten und an Virulenz noch gewinnen. Diesem Umstand hat auch die EG Rechnung getragen, indem sie im Vertrag über die Europäische Union einen "Ausschuss der Regionen" einsetzte (Art. 198a - c). Auch in der Schweiz tun wir gut daran, den Regionalismus nicht nur als vorübergehendes Phänomen zu begreifen.
- Die Stärke des Regionalismus liegt dort, wo er zur Lösung konkreter Probleme und Fragen unmittelbar beitragen kann. Die Region erscheint uns alsdann als ein Raum, in welchem konkrete Sachfragen zweckmässig und stufengerecht gelöst werden können. Damit rücken die Grenzregionen in den Vordergrund des Interesses. Regionalismus um des Regionalismus willen mag zwar als politisches Phänomen verständlich sein, aber er ist leerlaufgefährdet. Schon heute haben wir es in Westeuropa mit einer solchen Vielzahl von regionalen und interregionalen Zusammenschlüssen zu tun, dass Doppelspurigkeiten unvermeidlich und Leerläufe nicht zu verhindern sind. Als Leiter der Schweizer Delegation in der deutsch-französisch-schweizerischen Regierungskommission für das Gebiet des Oberrheins sind mir solche Feststellungen nicht unvertraut.

Unter diesen beiden Gesichtspunkten sind die verfassungsrechtliche Ordnung in der Schweiz und die von den Bundesbehörden geübte Praxis durchaus geeignet, auch für die zukünftige Entwicklung der regionalen Zusammenarbeit eine gute und brauchbare Grundlage zu bilden. Der föderalistische Aufbau der Schweiz, die begrenzte, aber grosszügig gehandhabte Vertragsabschlusskompetenz der Kantone sowie die Bereitschaft der Eidgenossenschaft, auch international für geeignete Rahmenbedingungen zu sorgen - alle diese Faktoren tragen dazu bei, dass die Schweiz und ihre Regionen auch ohne Verfassungsrevision gut gerüstet sind, den zur Zeit stark keimenden Regionalismus mitzutragen und mitzugestalten.

Was schliesslich das Verhältnis zwischen Regionalismus und Integration betrifft, so handelt es sich dabei meines Erachtens nicht um gegenläufige, sondern um konvergierende Bewegungen. Besonders für die grenzüberschreitende regionale Zusammenarbeit schafft die Integration die entscheidenden Voraussetzungen, damit sie sich entfalten kann. Insofern dürfte das Abseitsstehen der Schweiz vom Integrationsprozess die Bemühungen ihrer Regionen, besonders der Grenzregionen, um eine vertiefte Zusammenarbeit mit dem Ausland eher erschweren, auch wenn es sie nicht verhindert.

Dieser letzte Punkt führt uns zur Frage, ob die Kantone, besonders die Grenzkantone, durch grenzüberschreitende regionale Zusammenarbeit nicht wenigstens in ausgewählten Sachbereichen am Europäischen Wirtschaftsraum teilnehmen könnten. Eine verbindliche Antwort würde eine eingehende Prüfung sämtlicher EWR-Materien und der diesbezüglich bestehenden Kompetenzausscheidung zwischen Bund und Kantonen voraussetzen. Doch auch ohne vertiefte Abklärungen dürfte man rasch zum Schluss kommen, dass hier übertriebene Erwartungen fehl am Platz wären. Die vier Grundfreiheiten, auf dem der EWR beruht, umfassen Bereiche, welche wenn nicht ausschliesslich, so doch weitgehend in die Kompetenz des Bundes fallen. Eine Delegation dieser Kompetenzen an die Kantone wäre ohne die Gefährdung des Wirtschaftsraumes Schweiz, und damit letztlich des Bestandes der Eidgenossenschaft, nicht zu bewerkstelligen.

### 3. **Ausblick**

Diesen zum Teil kritischen Ueberlegungen zum Trotz steht der Bund den auch von den Schweizer Kantonen mitgetragenen Bemühungen um ein Europa der Regionen positiv gegenüber. Wie ein Blick auf die Genehmigungspraxis des Bundesrates zeigt, handelt es sich dabei nicht nur um ein Lippenbekenntnis. Die Rahmenbedingungen für eine umfassende und aktive Mitwirkung der Kantone am europäischen Regionalismus bestehen; es ist Sache der Kantone und Regionen, sie auszunützen.

Sollte die heutige Praxis, welche den Kantonen de facto eine Vertragsschlusskompetenz in allen Materien zugesteht, welche gemäss interner Kompetenzausscheidung in ihre Zuständigkeit fallen, nicht auch de



jure mittels einer Verfassungsrevision verankert werden? Aus meiner Sicht ist die Frage zu verneinen. Just in heutiger Zeit würde eine solche Revision die Diskussionen um den innern Zusammenhalt der Eidgenossenschaft noch verstärken und möglicherweise noch mehr polarisieren. Die Ablehnung einer entsprechenden Vorlage müsste zudem auch eine Genehmigungspraxis in Frage stellen, die den Kantonen in den letzten Jahrzehnten einen auch im Vergleich zum Ausland grosszügig bemessenen Handlungsspielraum eröffnet hat.

Person Staatssekretär Blankow

Nag  
Travette

ÜBERREICHT  
VOM EIDGENÖSSISCHEN DEPARTEMENT  
FÜR AUSWÄRTIGE ANGELEGENHEITEN

Direktion für Völkerrecht

Im Anschluss an unser Gespräch vom  
gestern abend. Mit freundlichem Gruss  
F. von Däniken