

Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik

Dossier

Dossier: Mitwirkung der Kantone in der Aussenpolitik

Impressum

Herausgeber

Année Politique Suisse
Institut für Politikwissenschaft
Universität Bern
Fabrikstrasse 8
CH-3012 Bern
www.anneepolitique.swiss

Beiträge von

Bühlmann, Marc
Eperon, Lionel
Hirter, Hans
Huguenet, François
Pasquier, Emilia
Schaub, Hans-Peter

Bevorzugte Zitierweise

Bühlmann, Marc; Eperon, Lionel; Hirter, Hans; Huguenet, François; Pasquier, Emilia; Schaub, Hans-Peter 2025. *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Dossier: Mitwirkung der Kantone in der Aussenpolitik, 1994 – 2021*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern. www.anneepolitique.swiss, abgerufen am 09.07.2025.

Inhaltsverzeichnis

94.027: Bericht über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit und die Mitwirkung der Kantone in der Aussenpolitik	1
BRG 97.087: Bundesgesetz über die Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik des Bundes	3
Po. 01.3160: Auswirkungen der schweizerischen Europapolitik auf den Föderalismus	5
Convention d'échange entre la Confédération et les cantons en matière de politique européenne	5
Po. 11.4044: Reformbedarf betreffend das Zusammenwirken von Bund und Kantonen im Bereich der Aussenpolitik	5
Verbindliche Beteiligung der Kantone an der aussenpolitischen Entscheidungsfindung des Bundesrates (Po. 21.4192)	6

Abkürzungsverzeichnis

EU	Europäische Union
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
BV	Bundesverfassung
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
KdK	Konferenz der Kantonsregierungen

UE	Union européenne
EEE	l'Espace économique européen
Cst	Constitution fédérale
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
CdC	Conférence des gouvernements cantonaux

94.027: Bericht über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit und die Mitwirkung der Kantone in der Aussenpolitik

Aussenpolitik

BERICHT
DATUM: 07.03.1994
LIONEL EPERON

Suite aux nombreuses interventions parlementaires déposées depuis 1991, le Conseil fédéral a publié son **rapport sur la coopération transfrontalière et la participation des cantons à la politique étrangère**. L'objectif de ce document, qui vient compléter et concrétiser celui de novembre 1993 sur la politique extérieure de la Suisse dans les années 90, est de dresser l'état de la coopération transfrontalière et de la participation des cantons à la politique étrangère, domaines politiques particulièrement sensibles depuis la votation du 6 décembre 1992 sur l'EEE. Le rapport rappelle tout d'abord les bases juridiques relatives au partage des compétences entre la Confédération et les cantons en matière d'affaires étrangères: la compétence générale de la Confédération résulte des articles 8, 85 et 102 de la Constitution. Quant aux articles 9 et 10, ils n'attribuent aux cantons que des compétences subsidiaires. Cependant, le Conseil fédéral interprète ces dispositions de façon libérale, ce qui permet aux cantons de conclure des traités avec l'étranger dans tous les domaines relevant de leurs compétences. La "courtoisie fédéraliste" implique, en outre, que la Confédération fasse preuve d'une certaine retenue lors de la conclusion de traités qui empiètent sur le domaine législatif des cantons.

En ce qui concerne la politique étrangère, le rapport rappelle que les cantons possèdent d'ores et déjà un certain nombre de moyens leur permettant d'intervenir en la matière, notamment lorsque leurs intérêts et des domaines relevant de leur compétence sont en cause: procédures de consultation ou autres formes de concertation, participations de représentants cantonaux à des délégations lors de négociations, droit d'initiative. Les négociations relatives à l'Accord EEE semblent toutefois avoir marqué un tournant dans la participation des cantons à la politique étrangère de la Confédération. A cette occasion, le développement d'autres instruments permettant d'associer plus étroitement les cantons au processus d'intégration européenne est apparu comme nécessaire. C'est dans cette perspective qu'il faut appréhender la réactivation du Groupe de contact Confédération-cantons qui, depuis 1989, a traité à chacune de ses réunions de l'intégration européenne et de ses répercussions sur le fédéralisme. Cet organe est également à l'origine de la mise en place, dès 1990, du réseau des délégués cantonaux aux affaires européennes (eurodélégués). Bien que l'Accord EEE ait été rejeté, les gouvernements cantonaux et le Conseil fédéral ont décidé de poursuivre leur collaboration en matière de politique étrangère.

Si le Conseil fédéral s'est par ailleurs déclaré prêt à examiner la question d'une réglementation législative (éventuelle base constitutionnelle) dans le domaine de la participation des cantons à la politique étrangère de la Confédération, il a toutefois fait remarquer que l'accroissement de cette participation ne devait pas modifier la répartition des compétences en matière d'affaires étrangères entre l'Etat fédéral et les cantons telle qu'elle résulte de la Constitution fédérale.

En matière de coopération transfrontalière, le rapport rappelle principalement que ce domaine dépend des initiatives que prennent les cantons, les communes, d'autres institutions publiques régionales et locales ainsi que divers milieux privés. Il incombe donc aux cantons de déterminer en premier lieu la configuration des relations transfrontalières (concrétisation institutionnelle, contacts ad hoc ou informels) et d'utiliser la marge de manoeuvre dont ils disposent en la matière. Bien que celle-ci soit importante dans certains domaines tels que les transports, l'élimination des déchets, la formation, etc., le Conseil fédéral a tenu à rappeler qu'elle est en revanche réduite lorsqu'il s'agit de traités de libéralisation ou d'intégration. Comme le souligne le rapport, la compétence de conclure ce type d'accords appartient à la Confédération. Si le gouvernement entend protéger les intérêts des cantons et les soutenir dans leurs efforts de coopération transfrontalière, il attache toutefois une importance toute particulière à la préservation de l'équilibre interne de la Confédération - notamment entre cantons frontaliers et cantons non frontaliers - en s'en tenant à une politique d'intégration homogène. La création de mini-EEE dans les régions frontalières est donc exclue.

Dans sa conclusion, le Conseil fédéral a déclaré qu'il approfondira volontiers sa collaboration avec les cantons, car elle permet d'enraciner la politique étrangère dans la politique intérieure et de la rendre plus accessible aux citoyens. Lors de la session parlementaire d'automne, le Conseil national a pris acte du rapport avec satisfaction, à l'exception du Groupe du parti de la liberté (ex-PA) qui redoute que la coopération transfrontalière conduise à l'établissement de mini-EEE.¹

BERICHT
DATUM: 12.03.1994
HANS HIRTER

Die Aushandlung und vor allem dann die Ablehnung des EWR-Vertrags hatte das Interesse der Kantone einerseits an der Mitgestaltung der Aussenpolitik und andererseits an einer engeren grenzüberschreitenden regionalen Zusammenarbeit geweckt. Als Antwort auf diverse 1993 vom Parlament überwiesene Vorstösse legte der Bundesrat einen Bericht zu diesem Thema vor. Dieser enthält eine Bestandesaufnahme bezüglich rechtlicher Voraussetzungen und praktischer Erfahrungen. Er stellt dabei insbesondere fest, dass die grenzüberschreitende regionale Zusammenarbeit von der Initiative der Kantone, Gemeinden und weiterer regionaler öffentlicher und privater Institutionen abhängt. Es gelte deshalb für diese Körperschaften, den ihnen durch die grosszügige Auslegung von Art. 9 und 10 BV eingeräumten Spielraum noch vermehrt zu nutzen; beispielsweise können Kantone in Politikbereichen für die sie zuständig sind (Bildung, Regionalverkehr, Abfallbeseitigung etc.) mit ausländischen Staaten oder Regionen Verträge abschliessen. Eine Integration von einzelnen Regionen in den EWR sei jedoch nicht möglich, da die Liberalisierung des Güter- und Personenverkehrs in den Kompetenzbereich des Bundes fällt.

Das in den letzten Jahren ausgebaute **Informations- und Mitspracherecht der Kantone in der Aussenpolitik** des Bundes, welches sich allerdings infolge der Ablehnung der EWR-Vorlage auf keine verfassungsmässige Grundlage stützen kann, wird von der Landesregierung in ihrem **Bericht** positiv beurteilt. Neue Instrumente auf Verfassungs- oder Gesetzesstufe zur Intensivierung dieser Politik schlägt der Bundesrat nicht vor. Er stellte aber in Aussicht, dass er gemeinsam mit den Kantonen die Frage der rechtlichen Regelung der kantonalen Mitwirkung in der Aussenpolitik angehen wolle. Zudem kündigte er an, dass er eine Koordinations- und Informationsstelle für die Kantone schaffen und dem Parlament einen Bundesbeschluss über die Förderung der grenzüberschreitenden kantonalen und regionalen Zusammenarbeit im Rahmen von INTERREG II der EU unterbreiten werde. Der Bericht wurde im Nationalrat von den Sprechern aller Fraktionen ausser der FP gelobt und formell zur Kenntnis genommen.²

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 23.01.1995
LIONEL EPERON

La Chambre haute, à l'instar du Conseil national durant la session parlementaire d'automne 1994, a pris acte avec satisfaction du rapport du gouvernement sur la **coopération transfrontalière** et la **participation des cantons à la politique étrangère**.³

BERICHT
DATUM: 23.01.1995
HANS HIRTER

Als Zweitrat nahm auch der Ständerat von dem im Vorjahr vom Bundesrat vorgelegten **Bericht über die grenzüberschreitende regionale Zusammenarbeit und die Mitwirkungsrechte der Kantone an der Aussenpolitik** Kenntnis.⁴

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 18.12.1995
LIONEL EPERON

Après avoir été débattu à plusieurs reprises au sein d'un groupe paritaire Confédération-cantons, un avant-projet de **loi sur la participation des cantons à la politique étrangère** fédérale a été présenté, début octobre, par la Conférence des gouvernements cantonaux (CGC). Ayant pour principal objectif d'étendre et de codifier le droit des cantons à être associés à l'élaboration de la politique extérieure de la Suisse, le texte demande que les positions des autorités cantonales soient prises en compte lors de décisions importantes et que des représentants cantonaux puissent participer à la préparation des mandats de négociation internationale ainsi qu'aux négociations elles-mêmes. Il vise par ailleurs à instaurer un droit pour les cantons à une large information en matière de politique étrangère. Adopté à la mi-décembre par la CGC, le projet définitif a alors été remis au Conseil fédéral pour que ce dernier ouvre, dans les plus brefs délais, une procédure de consultation relative à cet objet.⁵

BRG 97.087: Bundesgesetz über die Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik des Bundes

Beziehungen zwischen Bund und Kantonen

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 31.05.1996
HANS HIRTER

Der **Bundesrat nahm im Mai Kenntnis vom Vorentwurf für ein Gesetz, das den Kantonen Mitwirkungsrechte in der Aussenpolitik einräumen soll**. Die Vorarbeiten dazu waren im Vorjahr von einer aus Kantons- und Bundesvertretern paritätisch zusammengesetzten Gruppe geleistet worden. **Er beauftragte das EDA, einen Entwurf zuhanden der Vernehmlassung auszuarbeiten**. Auf die Forderung der KdK (Konferenz der Kantonsregierungen), mit ihr eine formelle Vereinbarung über die sofortige Anwendung der im Gesetz vorgesehenen Regeln abzuschliessen, trat der Bundesrat aber nicht ein. In der Praxis wurden die Regeln jedoch ab dem 1. September auch ohne Vorliegen einer solchen Vereinbarung angewendet.⁶

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 15.12.1997
HANS HIRTER

Der **Bundesrat veröffentlichte** im Dezember seine **Botschaft zu einem neuen "Bundesgesetz über die Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik des Bundes"**. In der vorher durchgeführten Vernehmlassung hatten sich die Kantone, welche an der Ausarbeitung des Entwurfs beteiligt gewesen waren, durchwegs positiv geäussert. Grundsätzliche Kritik war jedoch von der SP gekommen, welche eine Kompetenzverschiebung in der Aussenpolitik zulasten des Bundes und damit eine Beeinträchtigung der Handlungsfähigkeit namentlich auch in der Frage der europäischen Integration befürchtete. Andere Kritiker sahen keine Notwendigkeit für ein spezielles Gesetz, da die darin enthaltenen Regeln in der Praxis seit Herbst 1996 ohnehin angewendet werden. Der Entwurf des Bundesrates hält fest, dass die Kantone namentlich dort an der Aussenpolitik des Bundes mitwirken dürfen, wo durch den Abschluss internationaler Verträge ihre durch die Verfassung garantierten Kompetenzen oder ihre Rolle als Vollzugsorgan berührt werden. In diesen Bereichen hat der Bund gemäss dem Gesetzesentwurf die Kantone rechtzeitig und umfassend über seine Vorhaben zu informieren und sie bereits in der Vorbereitungsphase von bi- oder multilateralen Verhandlungen anzuhören. Namentlich dann, wenn ein aussenpolitisches Vorhaben die verfassungsmässigen Kompetenzen der Kantone tangieren kann, haben die Kantone bei der Vorbereitung der Verhandlungsmandate ein Mitspracherecht, und sie sollen in der Regel auch während den Verhandlungen angehört werden. Umgekehrt werden die Kantone verpflichtet, die erhaltenen Informationen vertraulich zu behandeln und die Umsetzung von internationalem Recht, soweit diese in ihre Kompetenz fällt, ohne Verzug vorzunehmen. Der schlanke Gesetzesentwurf, der nur gerade neun Artikel zählt, schafft selbst noch keine neuen Organe, sondern überlässt die konkrete Ausgestaltung der Modalitäten dieser Mitsprache einer zwischen Bund und Kantonen abzuschliessenden Vereinbarung.⁷

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 16.12.1997
LIONEL EPERON

En vigueur de facto depuis septembre 1996 déjà, le **projet de loi** sur la participation des cantons à la politique étrangère de la Confédération a été officiellement transmis aux Chambres par le Conseil fédéral après avoir fait l'objet d'une consultation auprès des milieux concernés. Le Conseil fédéral répond à l'internationalisation des problèmes et à l'imbrication de plus en plus complexe des différents échelons étatiques, ce nouveau dispositif légal ne vise pas à modifier les formes actuelles de coopération entre la Confédération et les cantons, mais entend les renforcer et les concrétiser en associant davantage les Etats fédérés aux décisions de politique étrangère qui relèvent de leurs compétences ou qui les touchent particulièrement. A ce titre, trois formes de collaboration sont prévues: l'information, la consultation ainsi que la participation à la préparation de mandats de négociations. Signalons par ailleurs que le projet de révision totale de la Constitution fédérale élaboré par le gouvernement comprend un article prévoyant d'associer les cantons à la prise de décisions de politique extérieure affectant leurs compétences ou leurs intérêts essentiels. Si les cantons verront dès lors leur rôle renforcé en matière de politique étrangère dans le cadre de la nouvelle loi fondamentale, le Conseil fédéral a en revanche rejeté catégoriquement le souhait exprimé en début d'année par les Commissions des institutions politiques (CIP) des deux Chambres qui demandaient que la Constitution révisée consacre une redéfinition des compétences entre l'exécutif et le législatif afin que ce dernier puisse définir les grandes orientations de la politique étrangère de la Confédération.⁸

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 14.12.1998
HANS HIRTER

Der **Ständerat** **befasste sich als Erstrat mit dem neuen Bundesgesetz über die Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik** des Bundes. Eine aus Abgeordneten aller vier Bundesratsparteien zusammengesetzte Kommissionsminderheit beantragte Nichteintreten. Ihre Opposition richtete sich nicht gegen den Inhalt des Gesetzes an sich, sondern sie erachteten es schlicht als überflüssig, da dessen Kerngehalt bereits in der neuen Bundesverfassung (Art. 55 der definitiven Fassung) enthalten sei. Die Kommissionsmehrheit hielt dem entgegen, dass die vom Gesetz vorgenommene detailliertere Regelung durchaus nützlich sei. Von besonderer Bedeutung sei dabei namentlich der im Gesetz, aber nicht in der Verfassung enthaltene Grundsatz, dass durch die Mitwirkung der Kantone die aussenpolitische Handlungsfähigkeit des Bundes nicht beeinträchtigt werden darf. Der Nichteintretensantrag wurde mit 26:11 Stimmen abgelehnt. In der Detailberatung wurde die Bedeutung dieses letzterwähnten Grundsatzes noch betont, indem er vom sechsten in den ersten Artikel verschoben wurde. Dem Misstrauen, das der Ständerat der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) als allfälliges Sprachrohr der Kantone entgegenbringt, wurde insofern Rechnung getragen, als explizit festgehalten wurde, dass der Bundesrat nicht die Meinung „der Kantone“ an sich, sondern diejenige „aller“ Kantone einbeziehen muss. Trotz diesen Präzisierungen liessen sich nicht alle Mitglieder des Ständerats von der Notwendigkeit dieses neuen Gesetzes überzeugen. In der Gesamtabstimmung votierten 26 für und 9 gegen die Vorlage.⁹

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 14.12.1998
FRANÇOIS HUGUENET

En tant que première chambre, le Conseil des Etats a examiné le projet **de loi fédérale sur la participation des cantons à la politique extérieure de la Confédération**. Le débat d'entrée en matière a été plus nourri que l'examen de détail. S'exprimant au nom de la minorité de la commission, Bernhard Seiler (udc, SH) a recommandé de ne pas légiférer sur ce sujet, considérant que la collaboration entre la Confédération et les cantons était déjà réalisée et qu'avec la Conférence des gouvernements cantonaux, un instrument de dialogue fonctionnant bien existait déjà. La socialiste Christiane Brunner (GE) s'est également interrogée sur la nécessité de traiter d'un tel objet, alors que la nouvelle Constitution fournissait déjà des bases en la matière. Pour soutenir son projet, Flavio Cotti a précisé que cette loi était dans les faits certes déjà amplement appliquée, mais qu'il s'agissait surtout d'institutionnaliser une pratique heureuse par des dispositions légales. Finalement, la petite chambre a accepté l'entrée en matière par 26 voix contre 11 et, après un examen de détail express, a donné son feu vert lors du vote sur l'ensemble par 26 voix contre 9.¹⁰

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 22.12.1999
FRANÇOIS HUGUENET

Après plusieurs modifications, le parlement a entériné le projet de loi fédérale sur **la participation des cantons à la politique extérieure** de la Confédération.¹¹

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 22.12.1999
HANS HIRTER

Als **Zweitrat** **befasste sich der Nationalrat mit dem neuen Bundesgesetz über die Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik des Bundes**. Wie bereits im Jahr zuvor in der kleinen Kammer waren die Meinungen über die Notwendigkeit dieses neuen Gesetzes geteilt. Die Kommissionsmehrheit hatte Nichteintreten beantragt und wurde dabei von den Fraktionen der FDP, der SVP, der GP sowie der äusseren Rechten unterstützt. Mit 81:80 Stimmen **beschloss** der Nationalrat jedoch, **auf das Geschäft einzutreten**. In der Detailberatung schuf der Nationalrat einige Differenzen zur kleinen Kammer. So ersetzte er etwa die vom Ständerat gewünschte Berücksichtigung der Interessen und der Stellungnahmen „aller“ Kantone wieder durch die Bezeichnung „der“ Kantone, um damit klarzumachen, dass nicht in jedem Fall jeder einzelne Kanton berücksichtigt werden muss. Der Ständerat gab in dieser Frage nach, betonte aber, dass dies keinesfalls heissen könne, dass damit die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) als Vertreterin der Kantone gegenüber dem Bund akzeptiert sei. In der Schlussabstimmung votierte im Nationalrat eine Mehrheit von 123:23 für das Gesetz; im Ständerat gab es eine Gegenstimme.¹²

Po. 01.3160: Auswirkungen der schweizerischen Europapolitik auf den Föderalismus

BERICHT
DATUM: 19.06.2007
HANS HIRTER

Beziehungen zwischen Bund und Kantonen

In Ausführung eines Postulats Pfisterer (fdp, AG) präsentierte der Bundesrat einen **Bericht zu den Auswirkungen der schweizerischen Europapolitik auf den Föderalismus**. Er nahm darin eine Bestandsaufnahme der Mitwirkungsrechte der Kantone vor und beschrieb allfällige Probleme bei der Übernahme europäischen Rechts im Rahmen von weiteren Abkommen oder gar bei einem Beitritt zur EU. Neue Institutionen zur Koordination, Mitwirkung oder Information möchte die Regierung vorläufig keine schaffen. Hingegen könnte sie sich eine Rahmenvereinbarung zwischen dem Bund und den Kantonen vorstellen, welche die Ausübung dieser Aktivitäten vereinfacht.¹³

Convention d'échange entre la Confédération et les cantons en matière de politique européenne

INTERKANTONALE ZUSAMMENARBEIT
DATUM: 05.06.2012
EMILIA PASQUIER

Beziehungen zur EU

Les cantons ont également été entendus dans le dossier européen, puisque le directeur de la **Conférence des gouvernements cantonaux**, Pascal Broulis, ainsi que le ministre de l'économie et le ministre des affaires étrangères ont signé une convention qui instaure la création d'un organe de direction politique dédié à l'échange entre la Confédération et les cantons en matière de politique européenne.¹⁴

Po. 11.4044: Reformbedarf betreffend das Zusammenwirken von Bund und Kantonen im Bereich der Aussenpolitik

POSTULAT
DATUM: 16.10.2012
MARC BÜHLMANN

Beziehungen zwischen Bund und Kantonen

Auch auf die **Aussenpolitik** wollen die Kantone mehr Einfluss nehmen. Insbesondere die Verhandlungen mit der EU würden immer häufiger auch die Kantonshoheit betreffen. Die Europakommission der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) platzierte deshalb bei der Aussenpolitischen Kommission des Ständerates (APK-S) Mitte Oktober die Forderung, früher über Erörterungsgespräche mit der EU informiert und einbezogen zu werden. Für Kritik hatte insbesondere gesorgt, dass die Kantonsvertreter erst im Februar aus den Medien von der Roadmap des Bundesrates für die EU-Abkommen erfahren hatten. Im Bundesgesetz über die Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik (BGMK) müsse eine Stärkung der Informations- und Beteiligungsmöglichkeiten der Kantone verankert werden. Ein Postulat der APK-S, das einen Bericht über Möglichkeiten für ein verbessertes Zusammenwirken von Bund und Kantonen in der Aussenpolitik gefordert hatte, wurde allerdings in der Frühjahrssession von der kleinen Kammer abgelehnt.¹⁵

Verbindliche Beteiligung der Kantone an der aussenpolitischen Entscheidungsfindung des Bundesrates (Po. 21.4192)

Beziehungen zwischen Bund und Kantonen

POSTULAT
DATUM: 08.12.2021
HANS-PETER SCHAUB

Der Ständerat behandelte in der Wintersession ein **Postulat** der grünen Baselbieter Ständerätin Maya Graf. Sie wollte damit vom Bundesrat einen Bericht verlangen zur Frage, welche Optionen es für die **«verbindliche Beteiligung der Kantone» an bestimmten aussenpolitischen Entscheidungen** gibt. Namentlich sollte es um Entscheidungen gehen, die direkte Auswirkungen auf die Exportbranchen der Kantone, auf essenzielle Wirtschaftszweige der Schweiz, auf den Bildungs- und Forschungsstandort oder auf den täglichen grenzüberschreitenden Austausch haben. Die Postulantin begründete ihren Vorstoss damit, dass in vielen Themenfeldern der Bedarf nach grenzüberschreitenden Regelungen sowie nach einer dynamischen Rechtsübernahme wachse, wie etwa die – einige Monate vor der Einreichung des Postulats abgebrochenen – Verhandlungen über ein Rahmenabkommen mit der EU gezeigt hätten. Ein vermehrter Einbezug der Kantone dränge sich deshalb auf, denn eine verstärkte aussenpolitische Zusammenarbeit erfordere erstens eine breitere innenpolitische Legitimation und betreffe zweitens auch kantonale Kompetenzen und Aufgabenbereiche stark. Mit Graf und ihren sechs Mitunterzeichnenden standen Ständeratsmitglieder aus sieben verschiedenen Grenzkantonen und vier verschiedenen Fraktionen hinter dem Postulat.

Der **Bundesrat** beantragte die Ablehnung des Vorstosses, denn die Mitwirkungsrechte der Kantone seien in der Bundesverfassung und im Bundesgesetz über die Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik des Bundes schon ausreichend geklärt: Grundsätzlich sei die Aussenpolitik Sache des Bundes, er müsse aber die Kantone bei der Vorbereitung von Entscheiden, die deren Zuständigkeiten oder wesentlichen Interessen betreffen, einbeziehen. Dies geschehe insbesondere mit dem Instrument der Anhörung. Die Stellungnahmen der Kantone seien für den Bund zwar nicht verbindlich, er müsse sie aber berücksichtigen und den Kantonen bei abweichenden Entscheiden seine Gründe darlegen. Was das Rahmenabkommen betreffe, habe der Bundesrat im Übrigen die Annahme der gleichlautenden Motionen 19.3167 und 19.3170 beantragt, die für den Fall einer Unterzeichnung des Abkommens eine gesetzliche Grundlage für ein Mitspracherecht der Kantone bei der dynamischen Übernahme von EU-Recht gefordert hätten.

Bei den Verhandlungen im **Ständerat** in der Wintersession 2021 betonte die Postulantin Maya Graf, dass die Aussenpolitik in der heutigen hochgradig verflochtenen Welt und in einer föderalen Demokratie nicht einfach Sache des Bundes sein könne. Die Kantone seien nicht reine Umsetzungsinstanzen international verhandelter Themen, sondern bei zahlreichen Themen in ihren eigenen Kompetenzbereichen betroffen, so etwa in der Gesundheitspolitik, der Verkehrspolitik oder der Energiepolitik. Blosser Anhörungen seien vor diesem Hintergrund nicht ausreichend, zumal bereits die Bundesverfassung festhalte, dass der Bund bei der Aussenpolitik «Rücksicht auf die Zuständigkeiten der Kantone [nehmen] und ihre Interessen [wahren]» müsse und dass die Kantone dann, «wenn sie in ihren Zuständigkeiten betroffen sind, [...] in geeigneter Weise an internationalen Verhandlungen mit[wirken].» Eine solche besondere Betroffenheit liege insbesondere bei stark vernetzten Grenzkantonen oft vor. Letztlich verlange das Postulat bloss einen Bericht über die Möglichkeiten zur Umsetzung dessen, was bereits in der Verfassung stehe.

Unterstützung erhielt Graf von den Mitte-Vertretern Charles Juillard (mitte, JU) und Benedikt Würth (mitte, SG). Juillard fand, dass sich die Frage des angemessenen Einbezugs der Kantone keineswegs auf das Rahmenabkommen beschränkt habe, sondern sich auch in Zukunft bei vielen weiteren Abkommen stellen werde. Würth betonte, die Mitwirkung der Kantone sei eine Kompensation dafür, dass die Aussenpolitik dazu tendiere, Themen national zu steuern, die eigentlich auf kantonaler Ebene angesiedelt sind. Das Gesetz regle bisher aber nur den Einbezug der Kantone bei Verhandlungen klar. Aussenpolitik finde jedoch auch dann statt, wenn – wie derzeit nach der Beerdigung des Rahmenabkommens – keine Verhandlungen liefen. Der vom Postulat geforderte Bericht solle deshalb zeigen, wie die Kantone auch in einer solchen Situation besser einbezogen werden können. In der Vergangenheit habe es beispielsweise immer wieder Diskussionen dazu gegeben, wie der Bundesrat die Kantone bei Sondierungen einzubeziehen hat, die im Vorfeld von Verhandlungen stattfinden; hier seien durchaus noch Fragen offen.

Aussenminister Ignazio Cassis vertrat sodann den Ablehnungsantrag des Bundesrats. Er

gab Würth Recht, dass die Mitwirkung der Kantone bei der generellen Aussenpolitik heute weniger klar geregelt sei als bei Verhandlungen. Allerdings gebe es Gefässe wie den föderalistischen Dialog oder den Europa-Dialog, über welche die Kantone mitwirken könnten und ein ständiger Austausch gepflegt werde. Bei den Beziehungen mit der EU kämen noch zwei weitere Mechanismen hinzu, in denen die Kantone und der Bund bereits kooperierten: erstens die sogenannte kleine Aussenpolitik, also die grenzüberschreitende Zusammenarbeit auf subnationaler Ebene; zweitens gebe es drei Mitarbeitende im EDA, die von der KdK delegiert und bezahlt werden, die aber vollwertig in die Arbeiten der EDA-Abteilung Europa in Bern sowie in Brüssel integriert seien. Ohnehin seien die Kantone auch in der Aussenpolitik die wichtigsten institutionellen Partner des Bundesrats, und dieser könne faktisch «kaum etwas tun, wenn die Kantone dagegen sind». Eine Auslegeordnung in einem Bericht könne man immer machen, aber der Bundesrat sehe beim Einbezug der Kantone keinen Handlungsbedarf – anders wäre dies bei einem Wechsel zu einer dynamischen Übernahme von EU-Recht gewesen, doch dies stehe nach dem Scheitern des Rahmenabkommens nun ja nicht mehr auf der Tagesordnung. In der **Abstimmung** folgte schliesslich eine hauchdünne Mehrheit des Ständerats dem Bundesrat – mit 22 Nein- zu 21 Ja-Stimmen bei einer Enthaltung wurde das Postulat abgelehnt.¹⁶

1) BO CN, 1994, p. 1464 ss.; Presse des 12.3 et 27.9.94.; Rapport sur la coopération transfrontalière et la participation des cantons à la politique étrangère

2) AB NR, 1994, 1646ff.; BBl, 1994, 620ff.; BaZ, 12.3.94.

3) BO CE, 1995, p. 1 ss.

4) AB SR, 1995, S.1 ff.; Bradke (1995) Aufbruch oder Umbruch der Euroregion Bodensee ; Braillard und Guindani (1995) Für eine Demokratisierung der grenzüberschreitenden Regionalpolitik. Der Fall der Grenzregion Genf-Frankreich; Lereche und Levy (Hg.) (1995) La Suisse et la coopération transfrontalière: repli ou redéploiement?

5) LZ, 29.8.95; presse des 7.10, 9.10 et 16.12.95; NZZ, 19.12.95.

6) AB NR, S. 1339 f.; SZ, 5.9.96.

7) BBl, 1998, I S.1163 f.; NZZ, 11.6.97.

8) FF, 1998, p. 953 ss.; NZZ, 20.2 et 20.9.97; presse des 26.3 (CIP), 5.4, 10.6, 11.6, 11.7 et 16.12.97.

9) AB NR, 1998, S.1315ff.; TA, 4.4.98.

10) BO CE, 1998, p. 1315 ss.

11) AB NR, 1999, S. 632 ff., S. 1669 ff., S. 2414 ff. und S. 2676 f.

12) AB NR, 1999, S.1669ff.; AB NR, 1999, S.2414 ff.; AB NR, 1999, S.2676 f.; AB NR, 1999, S.632 ff.; AB SR, 1999, S.1189 ff.; AB SR, 1999, S.1202; AB SR, 1999, S.305 ff.; AB SR, 1999, S.849 ff.

13) NZZ, 19.6.07.; BBl, 2007, S. 5907f.

14) Communiqué du DFAE du 5.6.12.

15) AB SR, 2012, S. 154 ff.; BaZ, 16.10.12.

16) AB SR, 2021, S. 1259ff.