

Bericht über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit und die Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik

vom 7. März 1994

Sehr geehrte Frau Präsidentin,
sehr geehrter Herr Präsident,
sehr geehrte Damen und Herren,

wir unterbreiten Ihnen den Bericht über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit und die Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik und ersuchen Sie, davon Kenntnis zu nehmen.

Wir beantragen Ihnen ferner, die folgenden parlamentarischen Vorstösse abzuschreiben:

- | | | | |
|------|---|---------|--|
| 1993 | M | 91.3187 | Unterstützung der Europapolitik in den Grenzregionen
(N 27.4.93, Mühlemann; S 28.9.93) |
| 1993 | P | 92.3489 | Förderung der Präsenz der Kantone im Ausland
(N 27.4.93, Spielmann) |
| 1993 | P | 92.3501 | Recht der Minderheiten auf Eigenständigkeit
(N 29.4.93, Epiney) Punkte 1, 3 |
| 1993 | P | 92.3525 | Aussenpolitik der Kantone. Gestaltungsspielraum
(S 27.4.93, Onken) |
| 1993 | M | 93.3102 | Stärkung der regionalen Zusammenarbeit über die Grenze
(S 1.6.93, Schüle; N 6.12.93) |
| 1993 | M | 93.3140 | Stärkung der regionalen Zusammenarbeit über die Grenze
(N 6.12.93, Freisinnig-Demokratische Fraktion; S 1.6.93) |

Wir versichern Sie, sehr geehrte Frau Präsidentin, sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

7. März 1994

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates
Der Bundespräsident: Stich
Der Bundeskanzler: Couchepin

Übersicht

Die Aussenbeziehungen der Kantone sind nach der EWR-Abstimmung vom 6. Dezember 1992 zu einem wichtigen politischen Thema geworden. Namentlich in den Grenzkantonen ist der Ruf nach einer Intensivierung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit laut geworden, um die entgangenen EWR-Vorteile zumindest teilweise wettzumachen. Gegenüber dem Bund haben die Kantone eine verstärkte Mitwirkung an der Aussenpolitik gefordert. Die Anliegen der Kantone sind in den eidgenössischen Räten in Form verschiedener parlamentarischer Vorstösse aufgenommen worden.

Artikel 8, Artikel 85 Ziffern 5 und 6 sowie Artikel 102 Ziffern 8 und 9 der Bundesverfassung weisen die allgemeine Kompetenz in den auswärtigen Angelegenheiten dem Bund zu. Die Kompetenzen der Kantone im auswärtigen Bereich sind in den Artikeln 9 und 10 der Bundesverfassung geregelt. Sie sind nur subsidiärer Natur, doch legt sie der Bundesrat grosszügig aus. So können die Kantone auf allen Gebieten, die in ihre Zuständigkeit fallen, Verträge mit dem Ausland abschliessen. Wenn der Bund Verträge abschliesst bzw. abzuschliessen gedenkt, die in den gesetzgeberischen Bereich der Kantone eingreifen, ist er im Sinne der «courtoisie fédéraliste» sehr zurückhaltend.

Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit rings um die Schweiz findet ihren Ausdruck in den verschiedensten Formen: von losen Kontakten bis zu vertraglichen Rechten und Pflichten und der Zusammenarbeit in gemeinsamen Institutionen, auf regionaler und kommunaler Ebene, zwischen öffentlichen Körperschaften und privaten Organisationen usw. Die Kantone koordinieren ihre grenzüberschreitenden Kontakte in regionalen Regierungskonferenzen, in Fachdirektorenkonferenzen und in der neu gegründeten Konferenz der Kantonsregierungen. Auf internationaler Ebene nehmen sie an verschiedenen Organisationen teil, welche die Stärkung der Regionen und ihrer Zusammenarbeit im Hinblick auf ein Europa der Regionen verfolgen.

Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit lebt von der Initiative der Kantone, der Gemeinden und weiterer regionaler und lokaler öffentlicher Institutionen sowie verschiedenster privater Kreise aus Wirtschaft, Wissenschaft, Kultur usw. Für die Gestaltung der grenzüberschreitenden Beziehungen tragen die Kantone eine massgebliche Verantwortung, und es liegt an ihnen, den bestehenden Handlungsspielraum auszunützen. Dieser ist im Bereich der «traditionellen» Zusammenarbeit – Informationsaustausch, gegenseitige Abstimmung, Verwirklichung von gemeinsamen Projekten wie Verkehrsverbund, Abfallentsorgung, Aus- und Weiterbildung usw. – gross. Wenn es jedoch um Liberalisierungs- und Integrationsverträge geht, ist der Spielraum klein, da die entsprechenden Kompetenzen in der Schweiz beim Bund und im angrenzenden Ausland ebenfalls auf nationaler bzw. für die Mitglieder der Europäischen Union auf supranationaler Ebene angesiedelt sind.

Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit ist Teil der Regionalpolitik sowie der Integrationspolitik des Bundes, der somit auch seine eigene Verantwortung wahrzunehmen hat. Im Sinne des Gemeinwohls wahrt der Bundesrat die Interessen der Kantone und unterstützt deren grenzüberschreitende Zusammenarbeit. Dabei nimmt er auf das Verhältnis unter den Kantonen, etwa zwischen Grenz- und Binnenkantonen, Rücksicht.

Die Kantone haben verschiedene Möglichkeiten, an der Aussenpolitik des Bundes mitzuwirken, insbesondere wenn ihr Kompetenzbereich und ihre Interessen berührt werden (Konsultation im Vernehmlassungsverfahren oder auf andere Weise, Aufnahme von Kantonsvertretern in Verhandlungsdelegationen usw.). Der Bundesrat legt grossen Wert auf diese Zusammenarbeit. Im Hinblick auf den EWR ist der Einbezug der Kantone verstärkt worden. Für die Information und Anhörung ist auf ein bereits bestehendes Instrument, das Kontaktgremium Bund-Kantone, zurückgegriffen worden. In diesem Gremium sind auch die Vorarbeiten zu Artikel 21 der Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung geleistet worden, der in der EWR-Vorlage folgenden Wortlaut gehabt hat: «Der Bund berücksichtigt bei der Durchführung und Weiterentwicklung des EWR-Abkommens sowie bei Fragen der europäischen Integration die Kompetenzen der Kantone und wahrt ihre Interessen. Er informiert die Kantone rechtzeitig und umfassend, hört sie an und zieht sie bei der Vorbereitung von Entscheiden bei.» Bund und Kantone haben nach dem EWR-Nein vom 6. Dezember 1992 vereinbart, die Zusammenarbeit im Geiste dieser Bestimmung weiterzuführen.

Bereits die Debatten in den eidgenössischen Räten zu den parlamentarischen Vorstössen, die diesen Bericht auslösten, haben einen wichtigen Beitrag zur Bewusstseinsbildung geleistet. Die Arbeiten am Bericht haben beim Bund sowie bei den Kantonen, die wichtige Beiträge lieferten, bedeutsame Impulse ausgelöst.

Der Bundesrat nimmt mit Befriedigung die Einleitung dieses Prozesses zur Kenntnis, den er weiterhin tatkräftig unterstützen wird. Er freut sich auf eine vertiefte Zusammenarbeit mit den Kantonen. Sie ist geeignet, die Aussenpolitik verstärkt in der Innenpolitik zu verankern und den Bürgern und Bürgerinnen näherzubringen. Verwiesen sei in diesem Zusammenhang auch auf die Bemühungen des Bundesrats im Rahmen der in Aussicht gestellten Totalrevision der Bundesverfassung sowie der Regierungsreform, bei der er in einer an die gegenwärtig laufenden Gesetzesrevisionen anschliessenden Phase beabsichtigt, auch einen Erneuerungsprozess in der föderativen Staatsführung einzuleiten.

Bericht

1 Einleitung

Der vorliegende Bericht geht auf ein Postulat von Ständerat Onken vom 16. Dezember 1992 (Aussenpolitik der Kantone. Gestaltungsspielraum) sowie auf weitere parlamentarische Vorstösse zurück, die sich mit verschiedenen Aspekten der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit und der Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik befassen (Motion Mühlemann vom 18. Juni 1991, Unterstützung der Europa-politik in den Grenzregionen; Motion Spielmann vom 7. Dez. 1992, Förderung der Präsenz der Kantone im Ausland, als Postulat überwiesen; Standesinitiative des Kantons Wallis vom 8. Dez. 1992, Unterstützung der finanzschwachen Regionen, vom Nationalrat und Ständerat als Postulat überwiesen; Motion Epiney vom 9. Dez. 1992, Recht der Minderheiten auf Eigenständigkeit, als Postulat überwiesen; gleichlautende Motionen Schüle vom 11. März 1993 und FDP-Fraktion des Nationalrates vom 18. März 1993, Stärkung der regionalen Zusammenarbeit über die Grenze; gleichlautende Motionen Engler vom 18. März 1993 und Cottier vom 19. März 1993, Erneuerung des Föderalismus; Postulat Plattner vom 18. Juni 1993, Kantonale Freizügigkeit für EWR-Angehörige, abgelehnt; Motion Caccia vom 7. Okt. 1993, Politik der Grenzregionen). Er dient im weiteren dazu, soweit als möglich Stellung zu den Entschliessungen der Interessengemeinschaft der Grenzkantone zu Frankreich vom 6. Juli 1993 zu nehmen, die dem Bundesrat im Nachgang zur Ablehnung des EWR-Abkommens unterbreitet worden sind (Beilage 1).

Die Aussenbeziehungen der Kantone sind nach der Abstimmung vom 6. Dezember 1992 zu einem wichtigen politischen Thema geworden. So steht im Postulat Onken:

Nach der Ablehnung des Europäischen Wirtschaftsraumes wird die grenzüberschreitende regionale Zusammenarbeit für viele Grenzkantone noch existentieller als bisher. Die nachbarschaftliche transnationale Kooperation ist eine der wirkungsvollsten Möglichkeiten, gesellschaftliche und kulturelle Barrieren zu überbrücken, wirtschaftliche Nachteile abzuwenden und gemeinschaftliche Problemlösungen zu erproben.

Da zwischen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit und der Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik des Bundes enge Bezüge bestehen und verschiedene der erwähnten parlamentarischen Vorstösse beide Themen anschneiden, wurde der Bericht im Sinne eines Exkurses auf die Mitwirkungsfrage ausgedehnt.

Der Bericht ist eine Ergänzung und eine Konkretisierung des Berichts des Bundesrats vom 29. November 1993 über die Aussenpolitik der Schweiz in den 1990er Jahren (BB1 1994 I 153), der als Strategiebericht nicht alle aussenpolitischen Fragen behandelt.

Der Bundesrat will im Bericht aufzeigen, welche Möglichkeiten die Kantone in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit und bei der Mitwirkung an der Aussenpolitik des Bundes haben und wie er die Stellung der Kantone in den Aussenbeziehungen zu stärken gedenkt.

Der Bericht erläutert unter Ziffer 2 die rechtlichen Grundlagen. Unter Ziffer 4 enthält er eine Bestandesaufnahme der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit und zeigt unter Ziffer 5 die Perspektiven auf. Für die Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik sind die Praxis und die Aussichten unter Ziffer 3 behandelt. Ziffer 6 enthält die Kernaussagen und Schlussfolgerungen für beide Bereiche.

Der Bericht ist durch eine interdepartementale Arbeitsgruppe (EDA, EJPD, EVD) unter Federführung des Eidgenössischen Departementes für auswärtige Angelegenheiten ausgearbeitet worden. Die vorliegende Darstellung stützt sich zu einem massgeblichen Teil auf Informationen ab, die dem EDA von den Kantonen in Beantwortung eines Fragebogens (nachfolgend Umfrage des EDA) im Sommer 1993 zugeleitet wurden, sowie auf die Ergebnisse einer im Februar 1993 abgeschlossenen Umfrage der Staatskanzlei des Kantons Bern im Rahmen der Schweizerischen Staatsschreiberkonferenz. Als Ergänzung wurden einschlägige Kenntnisse verschiedener Bundesämter beigezogen. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass die Bundesverwaltung bis anhin nicht systematisch über alle grenzüberschreitenden kantonalen Beziehungen unterrichtet worden ist und leider auch nicht alle Verträge der Kantone mit dem Ausland in den jeweiligen kantonalen Gesetzessammlungen veröffentlicht werden. Da die zur Verfügung stehenden Informationen nicht für alle Regionen gleich detailliert und für Aussenstehende zum Teil nicht einfach zu gewichten und zu vergleichen waren, erhebt der Bericht keinen Anspruch auf Vollständigkeit und Ausgewogenheit. Wenn zum Beispiel die Politik eines Kantons zitiert wird, heisst dies nicht, dass nicht auch andere Kantone die gleichen Ziele verfolgen.

Der Bundesrat dankt den Kantonen für ihre Mithilfe bei der Erarbeitung des Berichts. Auf die in den Antworten auf die erwähnte Umfrage vorgebrachten konkreten Anliegen wird insbesondere unter Ziffer 542.2 eingegangen. Der Bundesrat ist sich bewusst, dass es sich dabei nicht um eine erschöpfende Liste handelt. Die Kantone können selbstverständlich jederzeit weitere Anliegen vorbringen, denen sich die zuständigen Bundesstellen mit der gebührenden Aufmerksamkeit annehmen werden.

Schliesslich sei bereits an dieser Stelle erwähnt, dass der Bundesrat als konkrete Folge des Berichts dem Parlament im Verlaufe dieses Jahres eine Botschaft zu einem Bundesbeschluss über die Förderung von kantonalen und regionalen Aktivitäten im Rahmen von INTERREG II, einer Gemeinschaftsinitiative der Europäischen Union (EU) zur Förderung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, unterbreiten wird.

2 Rechtliche Grundlagen

21 Kompetenzen der Kantone

Artikel 8, Artikel 85 Ziffern 5 und 6 sowie Artikel 102 Ziffern 8 und 9 der Bundesverfassung weisen die allgemeine Kompetenz in den auswärtigen Angelegenheiten dem Bund zu. Die Aussenpolitik ist somit in erster Linie Aufgabe des Bundes. Dies steht im Gegensatz zur Regel, wonach die Kompetenzen in dem Sinne verteilt sind, dass die Kantone in allen Bereichen legislieren dürfen, die nicht kraft Verfassungsbestimmung dem Bund übertragen worden sind (Art. 3 BV). Der Bund kann Verträge über beliebige Gegenstände abschliessen, ob diese nun in die eidgenössische oder in die kantonale gesetzgeberische Kompetenz fallen (auf die «*courtoisie fédéraliste*», die in letzteren Fällen Anwendung findet, wird nachfolgend unter Ziffer 3 eingegangen). Dieses Prinzip wird in allen Bundesstaaten angewandt; es ist Ausdruck der Notwendigkeit, die Interessen des Landes in seiner Gesamtheit gegenüber dem Ausland zu wahren.

Während Artikel 8 BV die allgemeine Regel enthält, legt Artikel 9 BV fest, dass den Kantonen ausnahmsweise die Befugnis verbleibt, Verträge über Gegenstände

der Staatswirtschaft, des nachbarlichen Verkehrs und der Polizei mit dem Auslande abzuschliessen. Diese Verträge dürfen jedoch nach dem zweiten Satz dieser Bestimmung nichts enthalten, was dem Bund oder den Rechten anderer Kantone zuwiderläuft.

Das Ausmass der subsidiären kantonalen Kompetenz wird materiell nicht genauer definiert. Der Bund legt Artikel 9 BV in seiner Praxis jedoch liberal aus: Die Fähigkeit der Kantone, durch Verträge Verbindlichkeiten einzugehen, umfasst alle Gegenstände, die gemäss Bundesverfassung in ihre Zuständigkeit fallen. Die Kantone können sich jedoch nicht mehr auf ihre eigenen Kompetenzen berufen, wenn der Bund selbst einen Vertrag über diese Gegenstände abgeschlossen hat.

In formeller Hinsicht ist die subsidiäre Kompetenz der Kantone durch Artikel 10 BV begrenzt. Danach findet der amtliche Verkehr zwischen Kantonen und auswärtigen Staatsregierungen sowie ihren Stellvertretern durch Vermittlung des Bundesrats statt. Geht es um einen Vertrag, so stehen neben der immer bestehenden Möglichkeit des alleinigen Abschlusses durch den Bund zwei Verfahren zur Auswahl: der Bundesrat schliesst entweder im Namen des Kantons bzw. der Kantone oder in seltenen Fällen in seinem eigenen Namen und im Namen des Kantons bzw. der Kantone ab. Die auf diese Weise zustande gekommenen Verträge gehören intern zum kantonalen Recht, der Kanton ist für die Durchführung verantwortlich. Gegenüber dem Ausland trägt aufgrund des Völkerrechts der Bund die Verantwortung.

Die Kantone sind jedoch gemäss Absatz 2 von Artikel 10 BV befugt, mit den untergeordneten Behörden und Beamten eines auswärtigen Staates in unmittelbaren Verkehr zu treten. Obwohl in der Verfassung nicht ausdrücklich erwähnt, hat die Praxis zugelassen, dass die Kantone mit allen Gebietskörperschaften unterhalb des Nationalstaats auch vertragliche Verpflichtungen eingehen können. Voraussetzung ist selbstverständlich, dass diese Partner aufgrund des jeweiligen nationalen Rechts über die nötigen Befugnisse verfügen.

Die Artikel 9 und 10 BV richten sich gleichermassen an Grenz- und Binnenkantone. Auch die letzteren können internationale Kontakte pflegen, doch ist das Bedürfnis in der Regel nicht im gleichen Mass vorhanden. Das bevorzugte Gebiet der auswärtigen Beziehungen der Kantone bleibt die Regelung von Problemen der unmittelbaren Nachbarschaft.

Die Verträge, die durch die Kantone abgeschlossen werden, bedürfen gemäss Artikel 102 Ziffer 7 BV der Genehmigung durch den Bundesrat. Nach Artikel 85 Ziffer 5 BV obliegt es der Bundesversammlung, Verträge der Kantone mit dem Ausland gutzuheissen, wenn vom Bundesrat oder einem anderen Kanton Einsprache erhoben wird. Dieses Verfahren ist, soweit bekannt, noch nie zur Anwendung gelangt.

Wird die Zustimmung verweigert, muss der Kanton auf den Vertrag verzichten. Um zu vermeiden, dass die Kantone – oder allenfalls der Bundesrat an ihrer Stelle – nicht genehmigte Verträge kündigen müssen, sind die Vereinbarungen vor Unterzeichnung vorzulegen. Die Praxis lässt auch eine Genehmigung nach der Unterschrift zu, doch sollten die Parteien einen entsprechenden Vorbehalt gemacht haben. Anzuführen bleibt, dass auch die Kündigung eines bereits abgeschlossenen und genehmigten Vertrags der Zustimmung des Bundesrats bedarf.

Die Artikel 9 und 10 können auch auf Gesetzesstufe eine Konkretisierung erfahren, wie namentlich im Bundesgesetz vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (SR 700), das in Artikel 7 Absatz 3 ausdrücklich festhält, dass die Grenzkantone die

Zusammenarbeit mit den regionalen Behörden des benachbarten Auslandes suchen, soweit sich ihre Massnahmen über die Grenzen auswirken können.

22 Europäisches Rahmenübereinkommen über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit

Das Europäische Rahmenübereinkommen vom 21. Mai 1980 über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit der Gebietskörperschaften oder Behörden (Madrider Übereinkommen, SR 0.131.1) wurde im Rahmen des Europarats ausgearbeitet. Die Schweiz ratifizierte den Vertrag im Jahr 1982. Ziel des Übereinkommens ist, einen rechtlichen Rahmen für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit unterhalb der nationalstaatlichen Ebene zu schaffen, namentlich in Bereichen wie regionale, städtische und ländliche Entwicklung, Umweltschutz, Verbesserung der Infrastruktur und Katastrophenhilfe.

Die Vertragsparteien sind verpflichtet, die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zu erleichtern und zu fördern. In welchen Formen diese Zusammenarbeit stattfinden kann, wird in den in der Anlage des Übereinkommens aufgeführten Mustern und Grundrissen von Vereinbarungen, Satzungen und Verträgen, denen vom Europarat später noch weitere Modelle beigelegt worden sind, beispielhaft dargestellt. Die Zusammenarbeit kann von einer lockeren gegenseitigen Information bis zu klar definierten rechtsgeschäftlichen Verpflichtungen gehen.

Das Übereinkommen bewirkt zwar ausdrücklich keine Veränderung der innerstaatlichen Rechtsordnungen; die auswärtigen Beziehungen der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften und Behörden können sich nur unter Beachtung der verfassungsmässigen Bestimmungen der jeweiligen Nationalstaaten entfalten. Das Interesse der Schweiz am Abschluss des Übereinkommens lag jedoch – neben der Solidarität mit den im Europarat vereinigten demokratischen Staaten Europas – in der Hoffnung, dass in anderen Unterzeichnerstaaten die für eine regionale Zusammenarbeit nötigen Kompetenzen, wie sie bei uns bereits bestanden, errichtet würden.

In den Geltungsbereich des Übereinkommens fallen nicht nur die Kantone, sondern auch die Gemeinden. Deren Stellung wird durch das kantonale Recht bestimmt. Sie sind in der Regel berechtigt, Nachbarschaftsbeziehungen mit den Gemeinden des angrenzenden Auslandes zu pflegen.

Gleich wie die Schweiz traten auch unsere fünf Nachbarstaaten dem Übereinkommen bei: Deutschland 1981, Österreich 1983, Liechtenstein und Frankreich 1984, Italien 1985. Die beiden letzteren brachten den Vorbehalt an, wonach die jeweilige Anwendung des Übereinkommens von einer vorgängigen zwischenstaatlichen Vereinbarung abhängt. Frankreich zeigte sich, was die Form dieser Vereinbarung anbelangt, sehr flexibel und hat den Vorbehalt anfangs 1994 zurückgezogen. Mit Italien ist am 24. Februar 1993 ein bilaterales Abkommen abgeschlossen worden (SR 0.131.245.4). Dieses legt unter anderem fest, welche Körperschaften dies- und jenseits der Grenze miteinander Vereinbarungen treffen können.

23 Situation in den Nachbarstaaten

(Die Mitwirkungsrechte der Bundesländer Deutschlands und Österreichs in Fragen der europäischen Integration sind im Beitrag des Schweizerischen Instituts für Rechtsvergleichung in Beilage 2 vertieft behandelt.)

231 Deutschland

Die Aufteilung der Kompetenzen zwischen Bund und Ländern in internationalen Angelegenheiten ist in Artikel 32 des Grundgesetzes (GG) geregelt. Absatz 1 hält fest, dass die Pflege der Beziehungen zu auswärtigen Staaten Sache des Bundes ist. Nach Absatz 2 ist vor dem Abschlusse eines Vertrages, der die besonderen Verhältnisse eines Landes berührt, dieses rechtzeitig anzuhören. Bei Verträgen, die in die ausschliessliche Gesetzgebungskompetenz der Länder fallen, soll nach dem sogenannten Lindauer Abkommen zwischen Bund und Ländern von 1957 vor Eintritt der völkerrechtlichen Bindung das Einverständnis der Länder eingeholt werden. Für die innerstaatliche Durchführung von solchen Verträgen sind die Länder zuständig.

Nach Absatz 3 des Artikels 32 GG können die Länder mit Zustimmung der Bundesregierung mit auswärtigen Staaten Verträge schliessen, soweit sie für die Gesetzgebung zuständig sind. Das gilt auch für Bereiche, die in die konkurrierende Kompetenz von Bund und Ländern fallen, solange der Bund von seiner Gesetzgebungskompetenz noch nicht Gebrauch gemacht hat. Völkerrechtliche Verträge der Länder bedürfen jedoch der vorherigen Zustimmung der Bundesregierung.

Nach Artikel 24 Absatz 1a GG können die Länder mit Zustimmung der Bundesregierung Hoheitsrechte auf grenznachbarschaftliche Einrichtungen übertragen.

232 Frankreich

Die Verfassung von 1958 geht vom Monopol des Staats in der Aussenpolitik aus und sieht in diesem Bereich keine Kompetenzen zugunsten der Gebietskörperschaften vor. Nach der herrschenden Meinung der Verfassungsrechtsgelehrten besitzen diese allerdings gewisse Handlungsmöglichkeiten, die Ausdruck ihrer Verwaltungshoheit nach Artikel 72 Absatz 2 der Verfassung seien. Das Gesetz vom 2. März 1982 über die Rechte und Freiheiten der Gemeinden, der Departemente und der Regionen erlaubt denn auch dem Regionalrat, mit Zustimmung der Regierung regelmässige grenzüberschreitende Kontakte zu pflegen.

Ein neues Gesetz vom 6. Februar 1992 (*loi relative à l'administration territoriale de la République*) enthält nun eine rechtliche Grundlage für die auswärtigen Aktivitäten der Gebietskörperschaften. Diese haben neu die Möglichkeit, im Rahmen ihrer Kompetenzen und der internationalen Verpflichtungen Frankreichs Vereinbarungen mit ausländischen Körperschaften derselben Ebene abzuschliessen. Letztere können sich zudem an gemischtwirtschaftlichen Gesellschaften sowie sogenannten Gruppierungen des öffentlichen Interesses (*groupements d'intérêt public*) nach französischem Recht beteiligen.

233 Italien

Wie der italienische Verfassungsgerichtshof in konstanter Rechtsprechung festhält, ist allein der Zentralstaat für die Aussenpolitik zuständig, die Regionen verfügen über keine eigenen Kompetenzen. Eine Präsidialverordnung von 1977 sieht aber ausdrücklich vor, dass die Regionen Abkommen mit öffentlichen ausländischen Körperschaften abschliessen können, sofern es sich dabei ausschliesslich um Förderungsaktivitäten (soziale, wirtschaftliche oder kulturelle Entwicklung der Region) handelt und die vorherige Zustimmung der Regierung vorliegt.

Der Verfassungsgerichtshof hat zudem bestätigt, dass die Regionen zu sogenannten Aktivitäten von geringer internationaler Bedeutung (z. B. grenzüberschreitende Informationskontakte von regionalen Beamten, Teilnahme an kulturellen oder wirtschaftlichen Veranstaltungen) keiner ausdrücklichen Zustimmung der Regierung, wohl aber deren Einverständnisses bedürfen. Dieses kann auch stillschweigend ergehen, nachdem die Region der Regierung ihr Vorhaben mitgeteilt hat.

Was im besonderen die regionale und lokale grenzüberschreitende Zusammenarbeit anbelangt, ist das Gesetz vom 19. November 1984 zur Ratifikation des Madrider Rahmenübereinkommens massgebend. Es macht den Abschluss von Vereinbarungen zwischen Gebietskörperschaften davon abhängig, dass ein entsprechendes zwischenstaatliches Abkommen in Kraft steht. Dies ist in bezug auf die Schweiz seit dem Frühjahr 1993 der Fall. Auf italienischer Seite müssen sich die Gebietskörperschaften, die grenzüberschreitend tätig sein wollen, in einem Grenzstreifen von 25 km befinden.

Schliesslich ist auch das Gesetz vom 8. Juni 1990 über «l'ordinamento delle autonomie locali» zu erwähnen. Es beinhaltet die Möglichkeit des Abschlusses von sogenannten «accordi di programma», an denen unter Umständen auch ausländische öffentliche Körperschaften nach italienischem Recht teilnehmen könnten.

234 Österreich

Nach Artikel 10 Absatz 1 des Bundes-Verfassungsgesetzes (B-VG) ist der Abschluss von internationalen Verträgen grundsätzlich Sache des Bundes. In Angelegenheiten, die innerstaatlich in den selbständigen Wirkungsbereich der Länder fallen, bedürfen Staatsverträge nach Artikel 50 Absatz 1 B-VG der Zustimmung der Länderkammer (Bundesrat) des österreichischen Parlamentes. Den Ländern ist zudem nach Artikel 10 Absatz 3 B-VG Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben. Bei der Durchführung solcher Verträge durch die Länder steht dem Bund ein Weisungsrecht zu.

Infolge einer verfassungsrechtlichen Änderung von 1988 (Art. 16 Abs. 1–3 B-VG) sind die österreichischen Länder berechtigt, in Angelegenheiten, die in ihren selbständigen Wirkungsbereich fallen, völkerrechtliche Verträge mit an Österreich angrenzenden Staaten oder deren Teilstaaten abzuschliessen.

Allerdings stehen dem Bund sehr weitgehende Kontrollbefugnisse zu, sowohl was die Eingehung, die Durchführung als auch die Beendigung der Länderstaatsverträge anbelangt. Dies scheint ein Grund dafür zu sein, dass die Länder die ihnen eingeräumte Staatsvertragskompetenz bisher kaum in Anspruch genommen haben. Sie ziehen es vor, wie bisher privatrechtliche Vereinbarungen zu schliessen, auch wenn es um Staats- und Verwaltungstätigkeiten geht.

235 Liechtenstein

In Liechtenstein gibt es zwischen dem Staat und den Gemeinden keine untergeordneten Gebietskörperschaften. Als souveräner Staat pflegt das Fürstentum seine internationalen Beziehungen in erster Linie auf zwischenstaatlicher Ebene, es nimmt aber auch an der regionalen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit teil. Über Angelegenheiten von regionaler Bedeutung schliesst es völkerrechtliche Verträge direkt mit den Nachbarkantonen St. Gallen und Graubünden ab, die hierzu

ausnahmsweise nicht der Vermittlung durch den Bundesrat bedürfen. Liechtenstein ist zudem Vertragspartei verschiedener interkantonalen Konkordate. Der Beitritt findet jeweils über einen schweizerisch-liechtensteinischen Notenwechsel statt.

3 Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik

31 Mitwirkung bei Staatsverträgen und an internationalen Organisationen

Die Kantone haben bereits heute verschiedene Möglichkeiten, um auf die Aussenpolitik des Bundes Einfluss zu nehmen. Dies gilt im besondern, wenn der Bund Verträge abschliesst bzw. abzuschliessen gedenkt, die in den gesetzgeberischen Bereich der Kantone eingreifen. In solchen Fällen ist der Bund sehr zurückhaltend und hat auch schon auf den Abschluss von Verträgen verzichtet, etwa wenn eine Anzahl von Kantonen ihren Widerspruch geltend gemacht hat. Beispielsweise hat der Bundesrat die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung von 1985 mit Rücksicht auf die ablehnende Haltung von elf Kantonen bisher nicht unterzeichnet.

Diese «courtoisie fédéraliste» findet ihren Ausdruck zudem darin, dass der Bund Vertreter von Kantonen, deren Interessen besonders berührt werden, zu den Vertragsverhandlungen beizieht. Sie werden in die Delegation aufgenommen oder sonstwie um ihren Rat oder ihre Meinung ersucht. Es gab sogar Fälle – die allerdings schon längere Zeit zurückliegen –, in denen die Aushandlung eines Vertrags an die Vertreter der interessierten Kantone delegiert wurde. Internationale Verträge zur Regelung von regionalen Angelegenheiten sehen zudem häufig gemischte Kommissionen vor, um Fragen der Anwendung und Weiterentwicklung zu behandeln. Auch in diesen Fällen nehmen Vertreter der betroffenen Kantone in der jeweiligen Schweizer Delegation Einsitz (siehe unter Ziff. 411).

Einzelne Bundeserlasse legen ausdrücklich fest, dass vor dem Ergreifen von Massnahmen oder dem Eingehen von internationalen Verpflichtungen die betroffenen Kantone anzuhören sind (namentlich in bezug auf Grenzgewässer: Art. 47 Abs. 2 des Bundesgesetzes vom 24. Jan. 1991 über den Schutz der Gewässer, SR 814.20; Art. 4 Abs. 2 und Art. 7 Abs. 2 des Bundesgesetzes vom 3. Okt. 1975 über die Binnenschifffahrt, SR 747.201; Art. 25 des Bundesgesetzes vom 21. Juni 1991 über die Fischerei, SR 923.0) oder deren Zustimmung eingeholt werden muss (Art. 4 des Bundesbeschlusses vom 30. Sept. 1955 betreffend Vereinbarungen mit internationalen Organisationen über ihr rechtliches Statut in der Schweiz, SR 192.12).

Die Verordnung vom 17. Juni 1991 über das Vernehmlassungsverfahren (SR 172.062), welche die Richtlinien von 1970 über das Vorverfahren der Gesetzgebung abgelöst hat, sieht in Artikel 1 Absatz 2 zudem vor, dass zu völkerrechtlichen Verträgen, die von erheblicher politischer, wirtschaftlicher, finanzieller oder kultureller Tragweite sind oder in erheblichem Mass ausserhalb der Bundesverwaltung vollzogen werden, ein Vernehmlassungsverfahren durchgeführt wird.

Die Kantone können im weitem von ihrem Initiativrecht Gebrauch machen (Art. 93 Abs. 2 BV), um den Bund aufzufordern, im Bereich der Aussenpolitik aktiv zu werden. Die Genehmigung eines völkerrechtlichen Vertrags, der unbefristet und unkündbar ist, den Beitritt zu einer internationalen Organisation vorsieht oder eine multilaterale Rechtsvereinheitlichung herbeiführt, wird dem Referendum unterstellt, wenn acht Kantone dies verlangen (Art. 89 Abs. 2 und 3 BV). Diese Möglichkeit ist bisher allerdings noch nie genutzt worden. Der Beitritt zu Organisa-

tionen der kollektiven Sicherheit oder supranationalen Organisationen untersteht obligatorisch der Abstimmung des Volkes und der Stände (Art. 89 Abs. 5 BV).

Kantonsvertreter nehmen schliesslich auch als Vorsitzende oder Mitglieder der Schweizer Delegationen an den Arbeiten von internationalen Organisationen teil, wenn kantonale Kompetenzen betroffen sind. Dies gilt namentlich für Konferenzen des Europarats betreffend Gebietskörperschaften (Kongress der Gemeinden und Regionen Europas), der WHO im Gesundheitsbereich und der UNESCO im Erziehungs- und Bildungsbereich.

32 Mitwirkung in der Entwicklungszusammenarbeit und humanitären Hilfe sowie in der Zusammenarbeit mit Ost- und Mitteleuropa

Die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe sind wichtige Bestandteile der auswärtigen Beziehungen der Schweiz. Das entsprechende Bundesgesetz vom 19. März 1976 (SR 974.0) überträgt in Artikel 1 dem Bund die Aufgabe, in diesen Bereichen aktiv zu sein.

Artikel 12 des Gesetzes sieht ausdrücklich vor, dass der Bundesrat mit Kantonen, Gemeinden und öffentlichen Institutionen bei Vorhaben der internationalen Entwicklungszusammenarbeit und humanitären Hilfe zusammenwirken und ihre Bestrebungen unterstützen kann. Die Zusammenarbeit ergibt sich zumeist daraus, dass ein Kanton sich an einem Vorhaben einer privaten Organisation beteiligt, das auch vom Bund unterstützt wird. Der Bund kann aber auch ein Projekt, das von einem Kanton in eigener Verantwortung ausgeführt wird, unterstützen.

Die Kantone und Gemeinden unterstützten 1992 Projekte der Entwicklungszusammenarbeit und der humanitären Hilfe im Umfang von 28,2 Millionen Franken (Kantone 17,4 Mio., Gemeinden 10,8 Mio.), was rund 2 Prozent der öffentlichen Entwicklungshilfe der Schweiz ausmachte. Der grösste Teil dieser Hilfe wurde von den Kantonen und Gemeinden über die schweizerischen Hilfswerke geleistet. Dies hat für die Geber den Vorteil, dass sie keine aufwendigen Verwaltungsapparate einsetzen müssen, sondern auf die Fachleute und die Erfahrung dieser Organisationen abstellen können.

Der Entwurf zu einem allgemeinverbindlichen Bundesbeschluss über die Zusammenarbeit mit den Staaten Ost- und Mitteleuropas enthält in Artikel 13 die gleiche Bestimmung wie Artikel 12 des Bundesgesetzes über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe. Verschiedene Vorhaben von privaten und öffentlichen Institutionen, z. B. kantonalen Universitäten, werden bereits heute unterstützt. Auch in Zukunft werden, wie dies von verschiedenen Kantonen in ihren Antworten auf die Umfrage des EDA zum vorliegenden Bericht verlangt wird, konkrete Projekte der Kantone und Gemeinden auf Ersuchen geprüft und allenfalls kofinanziert werden. Grundsätzlich sollten jedoch die Körperschaften, welche die Initiative und die Verantwortung für Projekte übernehmen, auch für die Finanzierung besorgt sein.

Will ein Kanton ein Vorhaben in eigener Verantwortung gestützt auf einen völkerrechtlichen Vertrag durchführen, so wird auf seinen Antrag hin der Vertrag durch den Bundesrat im Namen des Kantons abgeschlossen. Der Bundesrat prüft dabei im Einzelfall, ob das Projekt den Zielen des Bundesgesetzes über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe oder seinen Zielen der Zusammenarbeit mit Ost- und Mitteleuropa entspricht.

Der Bundesrat begrüsst die Mitwirkung der Kantone und Gemeinden. Sie entspricht dem Geist unseres Gemeinwesens, dass die Solidarität mit den Benachteiligten und Bedrängten und die Mitverantwortung für eine gerechtere und sicherere Welt Aufgabe aller ist. Sie trägt wesentlich zur Verwurzelung des nötigen Verantwortungsbewusstseins in der Bevölkerung bei.

33 Mitwirkung im Hinblick auf den EWR

Die Vorgespräche und, seit dem 20. Juni 1990, die formellen Verhandlungen mit der EG über das EWR-Abkommen brachten hinsichtlich der Teilnahme der Kantone an der Aussenpolitik des Bundes, insbesondere an seiner Integrationspolitik, eine Wende. Wie noch nie zuvor wurde den Kantonen bewusst, welchen Einfluss internationale Verträge auf ihren Kompetenzbereich haben können. Auch für den Bund wurde offensichtlich, dass die bestehenden Instrumente der Abstimmung mit den Kantonen nicht mehr schnell und flexibel genug waren. Die Beschleunigung des europäischen Integrationsprozesses und die Tatsache, dass in jedem innenpolitischen Bereich künftig eine internationale Komponente enthalten sein wird, liessen es als notwendig erscheinen, die Instrumente bereitzustellen, um die Kantone kurzfristig informieren und konsultieren zu können und verstärkt an der europäischen Politik des Bundes teilhaben zu lassen.

Wegen der kurzen Zeit, die verfügbar war, um die Kantone über die Auswirkungen des EWR-Abkommens zu informieren und im Hinblick auf die Abstimmung einen breiten politischen Konsens zu erreichen, griff man auf ein bereits bestehendes Instrument, das *Kontaktgremium Bund-Kantone*, zurück.

Dieses Gremium wurde 1978 auf Initiative des Bundesrates geschaffen, um die Arbeiten zur Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen zu begleiten. Es wird vom Chef des EJPD präsiert, jeder Kanton ist mit einem Regierungsrat vertreten. Obwohl das Gremium über keine Entscheidungsbefugnisse verfügt, hat es sich mit der Zeit zu einem unverzichtbaren Instrument der vertikalen Koordination zwischen Bund und Kantonen für alle wichtigen Fragen, die den Föderalismus betreffen, entwickelt.

Seit 1989 hat das Kontaktgremium alle Sitzungen der europäischen Integration und deren Auswirkungen auf den Föderalismus gewidmet. Von Anfang an wurden die Kantonsregierungen regelmässig über die Fortschritte der EWR-Verhandlungen sowie über die Strategie und die gesetzgeberischen Massnahmen informiert, die auf eidgenössischer Ebene zur Verwirklichung des Abkommens in Betracht gezogen wurden. Die Kantone hatten auch die Möglichkeit, sich – meistens mündlich – zu den vorgeschlagenen Massnahmen zu äussern.

Ende 1990 beschloss das Kontaktgremium, zwölf Arbeitsgruppen aus Experten des Bundes und der Kantone einzusetzen. Sie wurden beauftragt, die Konsequenzen zu untersuchen, die eine Beteiligung der Schweiz am EWR in den Bereichen des kantonalen Rechts nach sich zöge. Organisiert wurden diese Arbeiten von einer Koordinationskommission (KOKO) unter dem Vorsitz eines Regierungsrats. Die Ergebnisse waren Gegenstand einer Publikation (Anpassung des kantonalen Rechts an das EWR-Recht, Bern, Dez. 1991), auf deren Grundlage eine 13. Arbeitsgruppe im Mai 1992 eine tabellarische Übersicht über die nötigen kantonalen Anpassungsmassnahmen erstellte.

Es ist auf die Initiative des Kontaktgremiums zurückzuführen, dass ab 1990 das Netz der *kantonalen Delegierten für Europafragen* aufgebaut wurde. Diese sind in

erster Linie mit Informations- und Koordinationsaufgaben betraut. Zu diesem Zweck arbeiten sie eng mit dem Integrationsbüro EDA/EVD zusammen. Sie sind auch die Verbindungsorgane der Kantone für alle Fragen der europäischen Integration, die im Kontaktgremium behandelt werden.

Die Ernennung von Eurodelegierten in allen Kantonen spielte eine massgebliche Rolle bei der Verbreitung von Informationen in den kantonalen Verwaltungen, bei der Überprüfung der Eurokompatibilität der kantonalen Gesetzgebungen und bei der Verstärkung der Zusammenarbeit zwischen den Kantonen. Durch die Unterstützung der Mitglieder des Kontaktgremiums im administrativen Bereich trugen die Eurodelegierten indirekt auch zu dessen Dynamisierung bei.

Um die Informationsstrukturen zu vervollständigen, richtete die *ch-Stiftung für eidgenössische Zusammenarbeit*, die durch alle Kantone unterstützt wird, 1990 eine «Antenne» bei der EG ein, die mit einer Halbtagesstelle besetzt wurde. Dieser *Informationsbeauftragte der Kantone in Brüssel* wurde beauftragt, den Kantonen Unterlagen über das Gemeinschaftsrecht und weiteres Dokumentationsmaterial zukommen zu lassen und als Kontaktstelle zu wirken (Empfang kantonalen Behördenvertreter, Beziehungen mit anderen europäischen Regionen wie Baden-Württemberg, Bayern, den österreichischen Ländern usw.). Die ch-Stiftung organisiert zudem Kurse zur europäischen Integration für die politisch Verantwortlichen der Kantone und arbeitet aktiv an den Arbeiten des Kontaktgremiums mit.

Hervorzuheben ist der Beitrag, den verschiedene *Fachkonferenzen kantionaler Direktoren* an die EWR-Vorbereitungsarbeiten leisteten. So präsidierten Vertreter der schweizerischen Konferenzen der kantonalen Erziehungs-, Sanitäts- und Finanzdirektoren sektorielle Arbeitsgruppen des Kontaktgremiums, und Vertreter der zwei erstgenannten Konferenzen nahmen an den Verhandlungen im Bereich der Anerkennung von Diplomen teil. Dies führte im übrigen zu einer fruchtbaren innerstaatlichen Fortsetzung, indem die beiden Konferenzen zusammen mit der Konferenz der kantonalen Fürsorgedirektoren am 18. Februar 1993 einem interkantonalen Vertrag zur Anerkennung von Studienabschlussdiplomen zustimmten. Dass die Konferenzen der kantonalen Erziehungs- und Sanitätsdirektoren eine derart wichtige Rolle spielten, ist darauf zurückzuführen, dass sie mit zentralen Bereichen der kantonalen Kompetenzen befasst sind und demzufolge über eine besser ausgestattete Struktur, insbesondere über ein ständiges Sekretariat, verfügen. Schliesslich kam auch den *regionalen Konferenzen der Kantonsregierungen* (Inner-, Ost-, Nordwestschweiz, seit 1993 Westschweiz) eine wichtige Aufgabe namentlich der horizontalen Koordination zu.

Seit dem 6. Dezember 1992 setzen sich die Fach- und regionalen Konferenzen sowie die Eurodelegierten verstärkt für die Verwirklichung des schweizerischen Binnenmarktes ein.

Im Rahmen des Kontaktgremiums stellte sich die Frage, ob es nicht angebracht wäre, die neuen Formen der Mitwirkung der Kantone an der Integrationspolitik des Bundes zu institutionalisieren. Die Kantone forderten insbesondere im Hinblick auf die Weiterentwicklung der EWR-Regeln, dass in der Bundesverfassung ihr Recht verankert würde, informiert und konsultiert zu werden und sich an der Erarbeitung von Entscheiden zu beteiligen. Der Bund stimmte diesem Anliegen zu und redigierte zusammen mit den Kantonen den *Entwurf von Artikel 21 (neu) der Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung* über die Beteiligung der Kantone. Die Bestimmung, die Volk und Ständen am 6. Dezember 1992 als Teil der EWR-Vorlage unterbreitet wurde (BB1 1992 VI 57), hatte folgenden Wortlaut:

Der Bund berücksichtigt bei der Durchführung und Weiterentwicklung des EWR-Abkommens sowie bei Fragen der europäischen Integration die Kompetenzen der Kantone und wahrt ihre Interessen. Er informiert die Kantone rechtzeitig und umfassend, hört sie an und zieht sie bei der Vorbereitung von Entscheiden bei.

Die Mitwirkungsmöglichkeiten, die auf diese Weise den Kantonen bei Annahme der Vorlage eröffnet worden wären, weisen gewisse Ähnlichkeiten mit den Rechten auf Information und Konsultation auf, die Artikel 47^{bis}a des Geschäftsverkehrsgesetzes (SR 171.11) seit 1992 dem Parlament im Bereich der Aussenpolitik einräumt.

34 Stärkung des Föderalismus in der Aussenpolitik, namentlich im Integrationsbereich

Der Bundesrat misst der Zusammenarbeit mit den Kantonen in der Aussenpolitik grosse Bedeutung zu. Es ist einerseits wichtig, dass die Schweiz auf internationaler Ebene mit einer einzigen Stimme auftritt, da sie sonst kein Gehör finden würde. Andererseits ist der Einbezug der Kantone für das föderalistische Gleichgewicht des Landes unverzichtbar. Es liegt im Interesse des Bundes, dass diejenigen internationalen Verträge, welche die Interessen der Kantone berühren, von diesen mitgetragen werden. Auch wenn gegen aussen der Bund allein für die Einhaltung dieser Verträge verantwortlich ist, obliegt es häufig den Kantonen, diese umzusetzen.

Obwohl der Bundesbeschluss zur Genehmigung des EWR-Abkommens am 6. Dezember 1992 verworfen wurde, haben die Kantonsregierungen und der Bundesrat anlässlich der Sitzung des Kontaktgremiums vom 18. Dezember 1992 vereinbart, die Zusammenarbeit im Geiste von Artikel 21 UeB BV weiterzuführen. Das *Kontaktgremium Bund-Kantone* bleibt der geeignete Rahmen für diesen Dialog, wie dies auch in der Botschaft vom 24. Februar 1993 über das Folgeprogramm nach der Ablehnung des EWR-Abkommens (BB1 1993 I 818) festgehalten worden ist.

Der Bundesrat hat zudem mit Befriedigung zur Kenntnis genommen, dass alle Kantone beschlossen haben, die *Eurodelegierten* auch nach dem 6. Dezember 1992 in ihren Funktionen zu bestätigen. Diese befassen sich nun vorwiegend mit der Verwirklichung des schweizerischen Binnenmarktes und mit der regionalen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit. Sie leisten weiterhin Informationsarbeit, wozu sie die Verbindung unter den Kantonen und zwischen dem Bund und den Kantonen sicherstellen, und nehmen zentrale Aufgaben bei der eurokompatiblen Ausgestaltung der kantonalen Gesetzgebungen wahr. Die Eurodelegierten bleiben somit unersetzliche Ansprechpartner der Bundesstellen zu allen Fragen der europäischen Integration.

Die Arbeiten im Rahmen des Kontaktgremiums liessen bei einzelnen Kantonen die Überzeugung entstehen, dass es an einem eigenen Koordinationsinstrument mangle. Dieses sollte den Kantonen ermöglichen, die Tätigkeiten in den Bereichen ihrer eigenen Kompetenzen zu koordinieren und ein wirkungsvollerer Gesprächspartner für den Bund zu sein, sei dies in bezug auf die europäische Integration oder sei dies in anderen Fragen, die den Föderalismus, die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen oder den Vollzug von Bundesrecht betreffen. In der Folge befasste sich die Arbeitsgruppe «Mitwirkung der Kantone» des Kontaktgremiums unter der Leitung eines Regierungsrats vornehmlich mit der Schaffung einer *Konferenz der Kantonsregierungen*. Die entsprechende Vereinbarung wurde am 10. September 1993 von den Kantonen einstimmig angenommen und dem Kontaktgre-

mium am 17. September 1993 zur Kenntnis gebracht. Die Gründungsversammlung fand am 8. Oktober 1993 statt.

Die Schaffung der Konferenz der Kantonsregierungen fällt in die Organisationsautonomie der Kantone. Der Bundesrat hat in seiner Antwort auf die Interpellation Zbinden vom 5. Oktober 1993 festgehalten, dass er grundsätzlich alle Bestrebungen unterstützt, die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen zu intensivieren und zeitgemäss auszugestalten. Die Konferenz kann dazu beitragen, den Dialog aufrechtzuerhalten und zu verbessern. Wichtig erscheint dem Bundesrat dabei namentlich die Koordination der Tätigkeiten der Konferenz der Kantonsregierungen und des Kontaktgremiums Bund-Kantone.

Was den von verschiedenen Kantonen geäusserten Wunsch anbelangt, für ihre Anliegen im Bereich der Aussenbeziehungen auf Bundesebene eine *Anlaufstelle* zu haben, so kommen drei Stellen sektorübergreifende Aufgaben zu: Das Integrationsbüro EDA/EVD ist Anlaufstelle für Angelegenheiten der europäischen Integration; das Bundesamt für Justiz, das auch als Sekretariat des Kontaktgremiums Bund-Kantone wirkt, ist das Verbindungsorgan für alle Fragen im Zusammenhang mit dem Föderalismus sowie der Umsetzung des Völkerrechts im internen Recht; und der Sektion Landesgrenzen und Nachbarrecht der Direktion für Völkerrecht im EDA soll eine verstärkte Koordinationsrolle bei der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zukommen (vgl. unter Ziff. 552). In den einzelnen Sachbereichen stehen den Kantonen daneben wie bis anhin die jeweils zuständigen Bundesstellen zur Verfügung.

Im Laufe der letzten Jahre haben die Kantone den Wunsch geäussert, vermehrt *an den Arbeiten internationaler Organisationen oder an zwischenstaatlichen Verhandlungen teilnehmen* zu können, wenn es sich um Bereiche handelt, die in ihre Zuständigkeit fallen oder die ihre besonderen Interessen berühren. Bisher sind konkrete Begehren auf informelle Art aufgenommen worden. Als eines der neueren Beispiele kann erwähnt werden, dass der Kanton St. Gallen mit Erfolg darauf hingewirkt hat, in die Gespräche zwischen der Schweiz und Liechtenstein zur Anpassung des Zollanschlussvertrags nach den unterschiedlichen EWR-Voten integriert zu werden (in der Zwischenzeit beteiligen sich für den Bereich des öffentlichen Beschaffungswesens auch Zürich, Glarus, Appenzell A.Rh., Graubünden und Thurgau).

Die Kantone beabsichtigen im weiteren, ihre *Präsenz in Brüssel* zu verstärken. Der Bund hat anboten, die Kantone vermehrt an seiner Mission bei der EU teilhaben zu lassen, indem zum Beispiel ein Kantonsvertreter integriert würde. Diesfalls müsste auch, gemeinsam mit den Kantonen, geprüft werden, ob nicht auch im Integrationsbüro zur Sicherstellung des direkten Informationsflusses und der laufenden Koordination eine zusätzliche Stelle eines Beauftragten für Integrationsfragen der Kantone zu schaffen wäre. Die Frage wird innerhalb des Kontaktgremiums Bund-Kantone und der Konferenz der Kantonsregierungen weiterverfolgt. Selbstverständlich steht neben der Mission in Brüssel auch das weitere schweizerische Vertretungsnetz im Ausland den Kantonen bei Bedarf zur Verfügung.

Was die Frage einer *rechtlichen Regelung* der Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik des Bundes anbelangt, hat sich der Bundesrat in seiner Stellungnahme zu den gleichlautenden Motionen Engler und Cottier bereit erklärt, eine solche auf Gesetzesstufe zu prüfen. Ausserdem hat er festgehalten, eine Verfassungsänderung erscheine ihm nicht unbedingt erforderlich, könne aber angegangen werden, falls dies die Kantone wünschen. Aufgrund verschiedener kantonaler Anregungen in den Antworten auf die Umfrage des EDA zum vorliegenden Bericht und in den

Entschliessungen der Interessengemeinschaft der Grenzkantone zu Frankreich vom 6. Juli 1993 ist der Bundesrat bereit, die Frage der rechtlichen Grundlage mit den Kantonen aufzunehmen. Der leitende Ausschuss der Konferenz der Kantonsregierungen hat dem Bundesrat auf Anfrage hin mitgeteilt, dass ein Mitwirkungsgesetz als eine mögliche Lösung betrachtet wird, die aber ein vertieftes Studium erfordert. Zu diesem Zweck schlägt die Konferenz der Kantonsregierungen eine paritätische von Vertretern des Bundes und der Kantone besetzte Arbeitsgruppe vor. Sie soll die Frage einer allfällig zu schaffenden Verfassungsgrundlage (in Anlehnung an Artikel 21 UeB BV der EWR-Vorlage) sowie die Fragen von Zweckmässigkeit, Inhalt und Form einer Regelung erörtern. Der Bundesrat kann diesem Vorgehen zustimmen.

Die Verstärkung der Mitwirkungsrechte der Kantone darf allerdings nicht zu einer Änderung der Kompetenzaufteilung in der Aussenpolitik führen, wie sie in Artikel 8, Artikel 85 Ziffern 5 und 6 sowie Artikel 102 Ziffern 8 und 9 BV festgelegt ist. Die Natur der internationalen Beziehungen verlangt, dass die Schweiz ihren Willen mit einer einzigen Stimme ausdrückt und dass der Bundesrat in Verhandlungen über einen Spielraum verfügt. Die Modalitäten des Dialogs und der Koordination, die es zwischen Bund und Kantonen zu entwickeln gilt, werden eine gewisse Flexibilität beinhalten müssen, da Ziele und zeitlicher Ablauf der Verhandlungen von den anderen Vertragsparteien mitbestimmt werden. Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik des Bundes bedeutet schliesslich, dass die Kantone zur bestmöglichen Wahrung der allgemeinen Interessen der Schweiz beizutragen haben.

Welcher Art das gewählte System auch sein wird, die Möglichkeiten der Kantone zur Beeinflussung des europäischen oder gar des übrigen internationalen Rechts dürfen nicht überschätzt werden. Neben dem Bund können jedoch auch die Kantone, zusammen mit den anderen Regionen Europas, dazu beitragen, dass bei der Erarbeitung dieses Rechts das Subsidiaritätsprinzip besser berücksichtigt wird, dass bei der Rechtsumsetzung vermehrt den lokalen Bedürfnissen Rechnung getragen werden kann und die föderalistischen Tendenzen, namentlich in der EU, gestärkt werden.

4 Praxis der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit

41 Zusammenarbeit mit den die Schweiz umgebenden Nachbarregionen

411 Zusammenarbeit mittels sektorieller zwischenstaatlicher Abkommen

Nach wie vor werden traditionelle zwischenstaatliche Abkommen auch zur Lösung von regionalen Problemen abgeschlossen. Dies kann aufgrund der politischen Bedeutung des Geschäfts angezeigt sein oder für den Fall, dass nicht alle betroffenen Körperschaften dies- und jenseits der Grenze über die nötigen auswärtigen Kompetenzen verfügen.

Die Abkommen betreffen etwa den Schutz und die Nutzung (Schifffahrt, Fischerei, Entnahme von Trinkwasser, Wasserkraftnutzung) von gemeinsamen Gewässern, Autobahnzusammenschlüsse, die Katastrophenhilfe oder die Sicherheit von kern-technischen Einrichtungen. Eine wichtige Gruppe bilden auch die Abkommen über Grenzgänger, bei denen Fragen der Einkommensbesteuerung, der Arbeitslosenversicherung und der übrigen sozialen Sicherheit im Vordergrund stehen.

Die Abkommen sehen häufig gemischte Kommissionen vor, deren Aufgabe darin besteht, Informationen auszutauschen und Empfehlungen zuhanden der zuständigen staatlichen und regionalen Behörden auszuarbeiten. Sie können zuweilen auch konkretere Massnahmen treffen, etwa Studien oder Untersuchungen in Auftrag geben. Vertreter der betroffenen Kantone nehmen von Rechts wegen Einsitz in den entsprechenden Kommissionen. In dieser Funktion haben sie die Möglichkeit, sachlich vertiefte Beziehungen mit den regionalen Instanzen der Nachbarstaaten aufzunehmen und zu pflegen.

Als gut funktionierendes Beispiel kann etwa die deutsch-schweizerische Raumordnungskommission angeführt werden, die 1973 geschaffen wurde. Ihr Wirkungsbereich erstreckt sich über die ganze Grenze mit Deutschland und betrifft daher auf Schweizer Seite die Kantone Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Aargau, Zürich, Schaffhausen, Thurgau und St. Gallen, auf deutscher Seite die beiden Länder Baden-Württemberg und Bayern. Die beiden nationalen Delegationen werden durch den für die Raumplanung zuständigen Minister bzw. Bundesrat angeführt, die Kantone sind durch die entsprechenden Regierungsräte vertreten. Die Tätigkeit der Kommission zielt auf eine Raumordnung ab, die ökologischen, wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen und sonstigen infrastrukturellen Erfordernissen im Grenzgebiet Rechnung trägt.

412 Regionale grenzüberschreitende Zusammenarbeit

Die Notwendigkeit für die Kantone, auf eigene Initiative hin auf regionaler Ebene handeln zu können, hat insbesondere ab den siebziger Jahren zur Schaffung einer grenzüberschreitenden Zusammenarbeit geführt, welche die betroffenen Behörden dies- und jenseits der Grenze direkt verbindet.

Die zugrundeliegenden Vereinbarungen können verschiedene Formen annehmen. In den meisten Fällen institutionalisieren sie den grenzüberschreitenden Dialog und schaffen dadurch den Rahmen für den gegenseitigen Informationsaustausch und die Koordination zwischen den Behörden. Grenzüberschreitende Zusammenarbeitsorganismen werden gebildet, die sich für einzelne Sachbereiche auf Arbeitsgruppen stützen können. Ihre Beschlüsse haben in der Regel empfehlenden Charakter, den regionalen und gegebenenfalls den Bundes- und Zentralbehörden werden Lösungsvorschläge zu den verschiedenen Problemen unterbreitet.

In zwei Fällen, in den Räumen Genf und Basel, haben sich die ersten regionalen Kooperationsstrukturen auf französischen Wunsch hin unter dem Dach von zwischenstaatlichen Kommissionen gebildet. Aber auch sonst beteiligt sich der Bund in verschiedener Weise an der regionalen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, indem er etwa in den Zusammenarbeitsorganismen mitarbeitet, Studien mitfinanziert oder bei der Erarbeitung von Berichten und der Erstellung von Statistiken mitwirkt.

Nachfolgend kann lediglich auf Zusammenarbeitsformen eingegangen werden, die einen gewissen institutionellen Niederschlag gefunden haben. Daneben gibt es eine Vielzahl von anderen Kontakten – ad hoc, informell etc. sowohl zwischen Behörden wie auch zwischen sozialen und wirtschaftlichen Partnern (Vereinen, Handelskammern, Landwirtschaftskammern, Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden usw.) –, die ebenfalls einen wichtigen Bestandteil der grenzüberschreitenden Beziehungen bilden.

Die Tätigkeitsfelder der Kooperationsorganismen sind sehr breit und können an dieser Stelle nur summarisch, meist über die Nennung der sektoriellen Arbeitsgruppen, behandelt werden. Für detailliertere Angaben sei auf die Tätigkeitslisten verschiedener Organismen in den Beilagen 3–8 verwiesen, für eine Beurteilung durch die Kantone auf Ziffer 415.

412.1 Arbeitsgemeinschaften im Alpenraum

Die drei Arbeitsgemeinschaften im Alpenraum (zentrale, westliche und östliche Alpen) umfassen jeweils eine grössere Anzahl von Regionen verschiedener Alpenländer. Die Regionen haben nicht alle gemeinsame Grenzen, doch sind sie aufgrund ihrer Lage im selben geographischen Raum mit gleichen oder ähnlichen Problemen konfrontiert, so dass sich eine gegenseitige Information und Abstimmung als sinnvoll erweist.

ARGE ALP (Arbeitsgemeinschaft Alpenländer – Comunità di lavoro delle regioni alpine)

Als die ARGE ALP 1972 gegründet wurde, war sie Wegbereiterin für die Zusammenarbeit zwischen den Regionen im Alpenbereich. Sie umfasst die Kantone Graubünden, St. Gallen und Tessin, die deutschen Bundesländer Bayern und Baden-Württemberg, die österreichischen Länder Vorarlberg, Tirol und Salzburg, die autonomen italienischen Provinzen Bozen/Südtirol und Trient sowie die Region Lombardei.

Fünf Kommissionen – Verkehr und Kommunikation; Umweltschutz, Raumplanung und Landwirtschaft; Kultur; Gesundheit, Familien- und Sozialpolitik; Wirtschaft – bereiten die Debatten der jährlichen Konferenz der Regierungschefs vor und begleiten die Umsetzung der Empfehlungen.

COTRAO (Arbeitsgemeinschaft westliche Alpen – Communauté de travail des Alpes occidentales)

Die COTRAO wurde 1982 gegründet. Mitglieder sind die Kantone Genf, Waadt und Wallis, die französischen Regionen Provence-Alpes, Côte d'Azur und Rhône-Alpes und die italienischen Regionen Aostatal, Piemont und Ligurien. Die Sacharbeit wird in sieben Kommissionen geleistet: Transportwesen und Kommunikation, Politik der Bergregion, Tourismus, Wirtschaft, Forschung und Technologie, Kultur und Bildung sowie Umwelt.

Alpen Adria (Arbeitsgemeinschaft der Regionen der östlichen Alpen – Comunità di lavoro delle regioni delle Alpi orientali)

Die Alpen Adria wurde 1978 gegründet. Ein einziger Schweizer Kanton, das Tessin, nimmt seit 1989 an ihr teil. Sein Status ist derjenige eines aktiven Beobachters. Mitglieder sind die italienischen Regionen Friaul-Julisch-Venetien, Veneto, Trient-Südtirol und Lombardei, das deutsche Bundesland Bayern, die österreichischen Bundesländer Burgenland, Steiermark, Kärnten, Oberösterreich (Salzburg ist Beobachter), die fünf ungarischen Regionen Győr-Moson-Sopron, Vas, Zala, Somogy und Baranya sowie Slowenien und Kroatien.

Sechs Kommissionen wurden geschaffen: Raumplanung und Umweltschutz; Verkehr; Kultur, Jugend, Sport, Wissenschaft; Wirtschaft und Tourismus; Landwirtschaft, Wald, wissenschaftliche Aufzucht, Bergwirtschaft; Gesundheit und Hygiene.

412.2 Region Genf/Genfersee

Gemischte Konsultativkommission für die Nachbarschaftsprobleme zwischen dem Kanton Genf und den Departementen Ain und Haute-Savoie (Commission mixte consultative pour les problèmes de voisinage entre la République et canton de Genève et les Départements de l'Ain et de la Haute-Savoie) / Französisch-genferisches Regionalkomitee (Comité régional franco-genevois, CRFG)

Die französisch-schweizerische Konsultativkommission wurde 1973 auf zwischenstaatlicher Ebene ins Leben gerufen. Sie hat eine beratende Funktion und behandelt alle Nachbarschaftsprobleme betreffend Raumplanung, Umwelt, öffentliche Gesundheit, Kommunikation, Sicherheit, saisonale Migrationen, soziale Probleme, Kultur sowie landwirtschaftliche und industrielle Betriebe (vgl. auch Beilage 3). Sie wird in der Regel aufgrund einer Anregung ihres regionalen Organs, des Regionalkomitees, tätig. Vier ständige Kommissionen befassen sich mit spezifischen Fragen: Kultur, Bildung und Sport; Grenzbevölkerung und Wirtschaft; Umwelt und Raumplanung; Transport und Sicherheit.

Das Regionalkomitee hat 1993 ein Weissbuch zur Raumplanung veröffentlicht. Darin wird der gemeinsame Wille, alle wirtschaftlichen und sozialen Tätigkeiten grenzüberschreitend abzustimmen, manifestiert.

Genferseerat (Conseil du Léman)

Der Genferseerat umfasst die Kantone Genf, Waadt und Wallis sowie die Departemente Ain und Haute-Savoie. Er wurde 1987 gegründet und mittels Notenaustauschs zwischen der Schweiz und Frankreich gutgeheissen.

Die Organe des Genferseerats sind ein Komitee aus politischen Vertretern der Mitgliedregionen, ein Exekutivbüro und ein Generalsekretariat. Fünf Kommissionen unterstützen die Aktivitäten des Rats: Verkehr und Kommunikation; Umwelt und Raumplanung; Grenzbevölkerung; Wirtschaft und Tourismus; Bildung und Kultur (vgl. auch Beilage 4). Einmal jährlich finden sich alle Mitglieder der Kommissionen und des Vorstandes zu einer Vollversammlung zusammen. Der Bund und der französische Staat sind als Beobachter eingeladen.

Um den privaten Sektor in die grenzüberschreitende Koordination einzubeziehen, schloss der Genferseerat Abkommen mit der «Union lémanique des Chambres de commerce», mit der «Union lémanique des chambres d'agriculture» und der «Union lémanique de l'artisanat et des métiers» ab.

Ein für die Beziehungen zwischen den Kantonen Genf, Waadt, Wallis und den benachbarten französischen Departementen wichtiger Gesprächspartner ist die *Vereinigung der Grenzgänger der Departemente Ain und Haute-Savoie (Groupement des frontaliers de l'Ain et de la Haute-Savoie)*. Sie wurde 1963 gegründet und leistet einen massgeblichen Beitrag zur Verbesserung der rechtlich-sozialen Bedingungen der französischen Grenzgänger.

Genfer Vereinigung für die Entwicklung der interregionalen Beziehungen (Association genevoise pour le développement des relations interrégionales, AGEDRI)

Die AGEDRI ist ein Verein nach schweizerischem Recht, der 1985 gegründet wurde. Er vereinigt natürliche und juristische Personen der Kantone Genf und Waadt sowie der Departemente Haute-Savoie und Ain. Sein Ziel besteht in der Intensivierung der Beziehungen innerhalb dieser Region auf allen Gebieten. Er führt in Arbeitsgruppen und Seminarien Untersuchungen durch und informiert die Öffentlichkeit mittels Konferenzen, Ausstellungen, Publikationen und Kolloquien.

412.3 Jurabogen

(Zu den verschiedenen Aktivitäten im Jurabogen vgl. auch Beilage 5)

Arbeitsgemeinschaft des Jura (Communauté de Travail du Jura, CTJ)

Die Arbeitsgemeinschaft des Jura besteht aus den Kantonen Bern, Jura, Neuenburg und Waadt und der Region Franche-Comté mit den Departementen Doubs, Jura, Haute-Saône und dem Territoire de Belfort. Sie wurde 1985 gegründet und mittels Notenaustauschs zwischen der Schweiz und Frankreich gutgeheissen.

Wichtigstes Organ ist das Komitee, das aus politischen Vertretern der Mitgliedregionen besteht. Beobachter des Bundes und des französischen Staats nehmen an dessen Sitzungen teil. Seit anfangs 1994 haben zwei ständige Sekretariate dies- und jenseits der Grenze ihre Tätigkeit aufgenommen.

Die Arbeitsgemeinschaft beabsichtigt, sich vermehrt Fragen der europäischen Integration, der jurassischen Identität, der wirtschaftlichen Entwicklung, der Verbindung unter den Städten, der Kommunikation und der Grenzzonen zu widmen. Besonders viel Wert wird auf die Teilnahme am INTERREG-Programm gelegt.

Bilaterale Abkommen

Als Ergänzung zur multilateral ausgerichteten Arbeitsgemeinschaft schloss der Kanton Jura bilaterale Zusammenarbeitsabkommen mit den benachbarten Gebietskörperschaften ab: 1988 mit Belfort und 1992 mit dem Departement Haut-Rhin.

412.4 Region Basel

Deutsch-französisch-schweizerische Regierungskommission für nachbarschaftliche Fragen / Oberrheinkonferenz

1975 wurde die deutsch-französisch-schweizerische Regierungskommission auf zwischenstaatlicher Ebene gegründet. Sie befasst sich mit nachbarschaftlichen Fragen in den Grenzgebieten der Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft, der Regionen des mittleren und südlichen Oberrheins sowie des Landkreises Lörrach im Bundesland Baden-Württemberg, der Region der Südpfalz im Bundesland Rheinland-Pfalz und der Departemente Bas-Rhin und Haut-Rhin in der Region Elsass.

Die Kommission stützt sich auf die Aktivitäten seines regionalen Organs, der Oberrheinkonferenz, ab. Die Arbeitsgruppen Wirtschaft, Verkehr, Umwelt, Kultur, Medien und Raumplanung bereiten die Entscheidungen der Oberrheinkonferenz vor und begleiten deren Umsetzung. Eine Ad-hoc-Arbeitsgruppe Neue Perspektiven ist geschaffen worden, um der Oberrheinkonferenz neue Impulse zu geben (vgl. auch Beilage 6).

Regio Basiliensis

Die Regio Basiliensis ist ein Verein nach Schweizer Recht, der 1963 zur Förderung der grenzüberschreitenden Beziehungen in der Region gegründet wurde. Trotz ihres privatrechtlichen Status wurde die Regio Basiliensis 1970 von den beiden Basler Kantonen als internationale Koordinationstelle eingesetzt, der vor allem im Rahmen der Oberrheinkonferenz und des INTERREG-Programms eine wichtige Rolle zukommt.

Das grosse Verdienst und die Pionierrolle der Regio Basiliensis liegt darin, dass sie alle Akteure des regionalen Lebens zu vereinen wusste: die Privatwirtschaft, die Behörden, die Universitäten und Forschungszentren etc.

412.5 Region Bodensee

Internationale Bodenseekonferenz

Die Internationale Bodenseekonferenz wurde 1972 gegründet. Sie umfasst die Kantone St. Gallen, Schaffhausen, Thurgau und die beiden Appenzell, die deutschen Bundesländer Baden-Württemberg und Bayern sowie das österreichische Bundesland Vorarlberg.

Spezifische Ausschüsse widmen sich insbesondere Fragen des Umweltschutzes, der Raumplanung und der Kommunikation (vgl. auch Beilage 7).

Von verschiedener Seite wird auch die Gründung einer *Euregio Bodensee* angestrebt, deren Strukturen denjenigen im Oberrhein-Raum vergleichbar wären.

Bodensee-Rat

Der Bodensee-Rat wurde 1991 auf privater Basis gegründet. Er zählt um die sechzig Persönlichkeiten aus Politik, Wirtschaft und Wissenschaft der vier Länder des Bodenseeraums. Sein Ziel ist die Wahrung der Interessen der Region Bodensee in ihrer Gesamtheit sowie die Erarbeitung von konkreten Lösungsvorschlägen zu Fragen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit.

412.6 Tessin

Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen dem Kanton Tessin und der Region Lombardia wurde bereits 1980 mit der Schaffung einer Verkehrskommission institutionalisiert. Sie basiert heute auf der *Dichiarazione d'intenti* von 1990.

Diese Absichtserklärung sieht neben einem regelmässigen Treffen auf Regierungsebene die Einrichtung von Studiengruppen in den Bereichen Raumplanung, Verkehr und Kommunikation, Umweltschutz, Kultur und Bildung vor (vgl. auch Beilage 8).

412.7 Wallis

Mit dem Aostatal gründete der Kanton Wallis 1990 den *Conseil Valais/Vallée d'Aoste du Grand Saint-Bernard* mit verschiedenen sektoriellen Arbeitsgruppen. Das Ziel ist, die gutnachbarschaftlichen Beziehungen zu verstärken und zu entwickeln und die kulturelle, wirtschaftliche und soziale Entwicklung der betreffenden Regionen zu fördern. Der Rat kann Empfehlungen zuhanden der zuständigen Behörden ausarbeiten. Vertreter des Bundes und des italienischen Staats sind als Beobachter an den Sitzungen zugelassen.

Mit der Region *Piemont* wurde 1993 eine *Absichtserklärung* nach dem Muster derjenigen zwischen dem Tessin und der Lombardei unterzeichnet.

413 Zusammenarbeit der Gemeinden

Über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit der Gemeinden ist der Bund weniger unterrichtet als über diejenige der Kantone. Es ist ihm jedoch bekannt, dass an vielen Orten grenzüberschreitende Kontakte stattfinden, die sowohl dem allgemeinen Informationsaustausch als auch der Verwirklichung von konkreten Projekten wie Abfallentsorgung oder Abwasserreinigung dienen.

Für den Handlungsspielraum der Gemeinden ist in erster Linie das kantonale Recht massgebend. Dieses befasst sich in der Regel nicht ausdrücklich mit dieser Frage, woraus die grundsätzliche Berechtigung zu nachbarschaftlichen Beziehungen über die Grenze hinweg in lokalen Angelegenheiten abgeleitet wird. In gewissen Fällen besteht eine rechtliche Grundlage in Vereinbarungen der Kantone mit dem Ausland (z. B. Abkommen des Kantons Jura mit dem Departement Haut-Rhin) oder in zwischenstaatlichen Abkommen, namentlich dem Abkommen über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit mit Italien. Schliesslich fallen die Gemeinden auch in den Anwendungsbereich des Europäischen Rahmenübereinkommens über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit.

Da die Gemeinden keine völkerrechtlichen Verträge schliessen können, greifen sie für allfällige Vereinbarungen über die Grenze hinweg auf die Instrumente des Verwaltungs- oder Privatrechts des einen oder anderen Landes zurück.

414 Interkantonale Koordination

Die Kantone stimmen sich bereits heute, allerdings in unterschiedlichem Mass, in ihrer grenzüberschreitenden Zusammenarbeit ab. Als eigentliches Organ zur Erfüllung dieser Aufgabe wurde 1982 die *Interessengemeinschaft der Grenzkantone zu Frankreich* (Groupe de concertation des cantons frontaliers limitrophes de la France mit den Mitgliedern Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Bern, Solothurn, Jura, Neuenburg, Waadt, Genf, Wallis und Freiburg als assoziiertes Mitglied) gegründet. Sie ist insbesondere auch als ein Instrument konzipiert, um über die Frage der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit eine Öffnung der Schweiz gegenüber Europa anzustreben.

Die Koordination findet auf regionaler Ebene auch in anderen Gremien statt, insbesondere in den verschiedenen regionalen Konferenzen der Kantonsregierungen. So koordiniert etwa die *Regionalkonferenz der Regierungen der Nordwestschweiz* (Aargau, Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Bern, Solothurn) die Initiativen der Kantone seit der Abstimmung vom 6. Dezember 1992 sowie die Tätigkeiten im Rahmen der Versammlung der Regionen Europas. Die *Konferenz der Ostschweizer Kantonsregierungen* (Appenzell A.Rh., Appenzell I.Rh., Glarus, Graubünden, St. Gallen, Schaffhausen, Thurgau) sichert die Koordination bei Überlappungen, die sich daraus ergeben, dass die Mitglieder verschiedenen grenzüberschreitenden Organismen angehören. Die *Innerschweizer Regierungskonferenz* (Luzern, Nidwalden, Obwalden, Schwyz, Uri, Zug) stellt die gemeinsame Vertretung in der Versammlung der Regionen Europas sicher. Die *Konferenz der Kantone der Westschweiz* (Bern, Freiburg, Genf, Jura, Neuenburg, Waadt, Wallis) ist im Frühling 1993 gegründet worden, unter anderem auch im Hinblick auf eine verstärkte Koordination in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit. Die *Regierungskonferenz der Gebirgskantone* (Glarus, Graubünden, Obwalden, Schwyz, Tessin, Uri, Wallis) schliesslich ist vor allem im Rahmen der Arbeiten zur Alpenkonvention aktiv, die auch von regionalpolitischer Bedeutung ist.

Gesamtschweizerisch nehmen sich seit ihrer Gründung im Herbst 1993 die *Konferenz der Kantonsregierungen* (vgl. auch Ziff. 34) sowie für ihre jeweiligen Sachbereiche auch die *kantonalen Fachdirektorenkonferenzen* der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit an.

415 **Beurteilung**

Der Erfolg der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit ist dann besonders augenfällig, wenn es um die Lösung konkreter Probleme durch die unmittelbar Betroffenen geht (Verkehrsverbund, Stromversorgung, Abfallentsorgung, Abwasserreinigung, Umweltbeobachtung, Tourismuswerbung, Kulturführer, Aus- und Weiterbildung, gegenseitige Abstimmung in der Raumplanung usw.). Die abstraktere Informations- und Koordinationsarbeit in grenzüberschreitenden Organismen mit breiter Zielsetzung dient dazu, die Rechtsordnung, Politik, Mentalität der anderen Seite kennen und respektieren zu lernen.

Das oft zitierte Beispiel der Regio Basiliensis ist ferner ein Beweis dafür, dass auch private Initiativen eine grosse Wirkung haben können. Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit ist dann besonders erfolgreich, wenn sie von der Bevölkerung, der Wirtschaft sowie von wissenschaftlichen und kulturellen Kreisen mitgetragen wird. Die Grenze ist nicht nur eine rechtliches und administratives, sondern auch ein gesellschaftliches und psychologisches Phänomen.

Erfahrungen in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit lassen sich nicht ohne weiteres von der einen auf die andere Region übertragen, sind die wirtschaftlichen, kulturellen, rechtlichen und politischen Gegebenheiten doch zum Teil sehr verschieden. So ist etwa in urbanen Gegenden die grenzüberschreitende Zusammenarbeit häufig eine Notwendigkeit (Freizonen um Genf, internationale Flughäfen in Genf-Cointrin und in Basel-Mulhouse etc.), und die Idee einer grenzüberschreitenden «Regio» hat sich dementsprechend, wie die Beispiele Basel und Genf zeigen, früh entwickelt. Eine erfolgreiche grenzüberschreitende Zusammenarbeit hängt zudem vom Willen und den Möglichkeiten der ausländischen Partner ab, die sehr unterschiedlich sein können.

Ein Urteil über Erfolg oder Misserfolg der einzelnen Formen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit abzugeben, muss den direkt betroffenen Kantonen und Gemeinden überlassen werden, die daraus die Schlüsse für ihre künftige Politik zu ziehen haben. Kurz zusammengefasst haben die Kantone auf die Umfrage des EDA zum vorliegenden Bericht folgende Beurteilung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit vorgenommen:

Bern hält eine Wertung der verschiedenen Kooperationsformen noch für verfrüht. *Aargau* hebt seine Zusammenarbeit im Rahmen des INTERREG-Programmes hervor und bezeichnet die pragmatische Zusammenarbeit unter Einbezug der direkt betroffenen Parteien (Regionalplanungsgruppen, Gemeinden) als besonders erfolgreich. *Basel-Stadt* und *Basel-Landschaft* haben mit der Kooperation im Rahmen von INTERREG-Programmen die besseren Erfahrungen gemacht als im Rahmen der Oberrheinkonferenz und der trilateralen Regierungskommission, weil letztere praktisch keine Finanzkompetenzen haben. Sie betonen mit *Graubünden* die Bedeutung direkter Gespräche, informeller Kontakte und persönlicher Beziehungen auf Regierungs- und Fachebene über institutionalisierte und Ad-hoc-Kanäle, wogegen der Abschluss von Verträgen in der Praxis weniger wichtig sei. *Genf* unterstreicht die positiven Erfahrungen mit dem Regionalkomitee und dem Genferseerat,

beklagt aber unter Hinweis auf das vorgeschlagene Zusatzprotokoll zum Europäischen Rahmenübereinkommen über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit das Fehlen der juristischen Persönlichkeit dieser Organismen im internen Recht.

Graubünden bedauert ferner mit *Neuenburg* mangelnde Kompetenzen der bestehenden Organisationen bzw. der Kantone sowie die Schwerfälligkeit und Zeitintensität von Kontakten, die durch den Bund vermittelt werden müssen. Es tritt für vermehrte direkte Verhandlungs- und Abschlusskompetenzen der kantonalen und kommunalen Behörden ein.

Der *Jura* hält die multilaterale grenzüberschreitende Zusammenarbeit und damit diejenige im Rahmen der Arbeitsgemeinschaft des Jura als Gesprächsforum und als Ausdruck des politischen Willens für unentbehrlich. Im Abschluss von bilateralen Verträgen sieht er eine nützliche Ergänzung. Bereits heute und noch mehr für die Zukunft misst er den Projekten im Rahmen der INTERREG-Programme besondere Bedeutung bei.

Gemäss *St. Gallen* hat sich die freiwillige Selbstbindung und der autonome Vollzug unter den Bodensee- und ARGE-ALP-Ländern bewährt und zudem ein Klima der gegenseitigen Wertschätzung und des Vertrauens geschaffen, das den Abschluss von Verträgen bisher entbehrlich gemacht habe. Der *Thurgau* schätzt die internationale Bodenseekonferenz sehr, aber auch die regelmässig tagenden Fachkommissionen sowie die Zusammenarbeit auf kommunaler Ebene.

Für das *Tessin* besonders wichtig ist die Zusammenarbeit im Rahmen der ARGE ALP. Die Beziehungen zur Lombardei und zum Piemont seien verbesserungsfähig.

Das *Wallis* beurteilt den Genferseerat und die COTRAO positiv, doch sollten die geltenden Zusammenarbeitsverträge in Richtung grösserer Kompetenzen der Kantone im Rahmen der grenzüberschreitenden Arbeitsgruppen weiterentwickelt werden. Es beklagt auch eine gewisse Schwerfälligkeit dieser Institutionen und die beschränkten Kompetenzen der ausländischen Partner.

42 Zusammenarbeit im Rahmen der Regionen Europas

421 Versammlung der Regionen Europas

Die Versammlung der Regionen Europas (VRE) wurde 1985 unter dem damaligen Namen Rat der Regionen Europas gegründet. Sie hat das Ziel, alle Regionen des europäischen Kontinents zusammenzubringen. Die Region ist als die Gebietskörperschaft unmittelbar unter der nationalstaatlichen Ebene definiert, die über demokratisch gewählte politische Organe verfügt. Die VRE umfasst mehr als 250 Regionen, darunter 21 Schweizer Kantone.

Die VRE bezweckt, die politische Vertretung der Regionen im Rahmen der europäischen Institutionen, namentlich der EU, des Europarats und der KSZE zu verstärken. Sie setzte sich mit Erfolg dafür ein, dass der Maastrichter Vertrag zur EU die Schaffung eines Ausschusses der Regionen vorsieht. Ihre Tätigkeiten richten sich ebenfalls nach Zentral- und Osteuropa, wo bereits um die 40 Regionen zu ihren Mitgliedern gehören.

Die VRE verfügt über folgende Arbeitsgruppen:

- Strategie für die regionale Entwicklung
- Teilnahme der Regionen an der technologischen Entwicklung
- Schaffung von Arbeitsplätzen und Austauschprogramm für Jugendliche (Eurody-séc)

- Förderung der regionalen Kultur (Icône)
- Solidarität der europäischen Regionen mit der Dritten Welt
- Grenzüberschreitende Zusammenarbeit
- Probleme der Berggebiete

422 Rat der Gemeinden und Regionen Europas

Der Rat der Gemeinden und Regionen Europas, der 1951 unter dem Namen Rat der Gemeinden Europas gegründet wurde, versammelt über 25 nationale Sektionen an die 100 000 lokale und regionale Körperschaften. Der Rat anerkennt als Vollmitglieder nur die Sektionen von Staaten, die freie lokale Wahlen durchführen und die den demokratischen Anforderungen des Europarats entsprechen.

Der Rat der Gemeinden und Regionen Europas hat folgende Ziele: den Schutz und die Verstärkung der regionalen und kommunalen Autonomie, die Vertretung der Interessen der regionalen und lokalen Körperschaften gegenüber den europäischen Institutionen, namentlich dem Europarat, die Förderung von Städtepartnerschaften und der Beziehungen zwischen den verschiedenen Körperschaften. Seine Tätigkeiten beinhalten die Organisation von Kolloquien, Konferenzen und Seminaren, die Veröffentlichung von Zeitschriften und, erst seit kurzem, die Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden in Zentral- und Osteuropa.

Die schweizerische Vereinigung für den Rat der Gemeinden und Regionen Europas ist die schweizerische Sektion. Sie umfasst gegenwärtig 365 Mitglieder, fast ausschliesslich Gemeinden.

423 Kongress der Gemeinden und Regionen Europas

Der Kongress der Gemeinden und Regionen Europas wurde im Januar 1994 vom Ministerkomitee des Europarats ins Leben gerufen. Er ist das Nachfolgegremium der Ständigen Konferenz der Gemeinden und Regionen Europas, hat jedoch mehr Kompetenzen.

Der Kongress setzt sich aus zwei Kammern, derjenigen der Regionenvertreter und derjenigen der Vertreter lokaler Behörden, zusammen. Insgesamt nehmen 234 Personen, die gewählte Volksvertreter sein müssen, aus den 32 Mitgliedsländern des Europarats im Kongress Einsitz. Die Schweizer Delegation, die aus sechs Vertretern besteht, wird vom Bundesrat auf Vorschlag der Kantone und der schweizerischen Gemeinde- und Städteverbände ernannt.

Das neu geschaffene Organ soll insbesondere die Beteiligung der Gemeinden und Regionen am europäischen Einigungsprozess sicherstellen, dem Ministerkomitee Vorschläge zur Förderung der lokalen und regionalen Autonomie unterbreiten, die Zusammenarbeit zwischen lokalen und regionalen Gebietskörperschaften fördern und mit Vertretungsorganisationen der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften sowie mit internationalen Organisationen Kontakte pflegen.

Bereits unter Führung der Ständigen Konferenz verabschiedete der Europarat zahlreiche rechtliche Instrumente, die den Schutz der lokalen und regionalen Autonomie und die Zusammenarbeit unter den Gebietskörperschaften zum Ziel haben (z. B. Europäische Charta für kommunale Selbstverwaltung, Europäisches Rahmenübereinkommen über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit, Europäische Charta für Regional- und Minderheitensprachen).

424 Arbeitsgemeinschaft europäischer Grenzregionen

Bei ihrer Gründung im Jahr 1971 umfasste die Arbeitsgemeinschaft europäischer Grenzregionen die Regionen entlang des Rheins. Gegenwärtig gehören ihr etwa siebzig Regionen an, darunter die Regio Basiliensis und die ARGE ALP.

Die EU hat die Arbeitsgemeinschaft mit der Verwaltung des Projekts LACE betraut. Dessen Ziel ist die Schaffung eines Netzes sowie die Förderung des Informations- und Erfahrungsaustauschs zwischen den europäischen Regionen. Zu diesem Zweck werden Seminare und Workshops organisiert, der Aufbau einer Datenbank ist in Vorbereitung.

425 Ausschuss der Regionen der Europäischen Union

Der Vertrag von Maastricht, der am 1. November 1993 in Kraft trat, sieht die Schaffung eines Ausschusses der Regionen vor. Dessen Ziel ist, den regionalen und lokalen Körperschaften zu ermöglichen, aktiver an der Erarbeitung der europäischen Politik mitzuwirken.

Der Ausschuss der Regionen besteht aus 189 Vertretern der lokalen und regionalen Körperschaften. Die Vertreter werden durch die Mitgliedstaaten vorgeschlagen und vom Ministerrat ernannt. Sie üben ihre Funktion in voller Unabhängigkeit und im allgemeinen Interesse der Union aus.

Die Kompetenzen des Ausschusses der Regionen liegen vorwiegend im Rahmen der fünf folgenden gemeinschaftlichen politischen Bereiche: der wirtschaftliche und soziale Zusammenhalt, die transeuropäischen Netze (in den Bereichen Transport, Energie, Telekommunikation und Bildung), die Sozialpolitik, die öffentliche Gesundheit und die Kultur.

Der Ausschuss hat lediglich Konsultativcharakter. Er ist aufgerufen, sich auf Anfrage des EU-Rats oder der Kommission in Fällen zu äussern, die ausdrücklich im Vertrag von Maastricht vorgesehen sind, sowie in allen anderen Fällen, in denen es eine dieser beiden Organe für zweckmässig hält. Hingegen kann er nicht vom Europäischen Parlament konsultiert werden. Er kann auf eigene Initiative hin Gutachten erstellen, wenn er der Ansicht ist, dass spezifische regionale Interessen betroffen sind.

426 Regionalpolitik der Europäischen Union, insbesondere INTERREG

Im Hinblick auf den gemeinsamen Markt und die Wirtschafts- und Währungsunion misst die EU der Frage der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit eine grosse Bedeutung zu. Zu diesem Zweck hat sie verschiedene Politiken entwickelt, unter anderem auf den Gebieten Raumplanung (Europa 2000), Verkehr (transeuropäische Netze) und Regionalpolitik (INTERREG und RECITE).

INTERREG ist unter den Gemeinschaftsinitiativen, mit denen die Europäische Kommission Vorhaben unterstützen kann, die für die regionale Entwicklung und für die EU von besonderem Interesse sind, mit dem grössten Budget ausgestattet (915 Millionen ECU für die Periode 1990–1993). Es zielt darauf ab, die Wirtschaft der Grenzzonen zu beleben und eine intensivere Zusammenarbeit von Nachbarregionen dies- und jenseits der nationalen Grenzen zu fördern.

Heute zählen sämtliche an unser Land grenzenden Regionen der EU-Mitgliedländer zur INTERREG-Zone. Mit der Inkraftsetzung des EWR auf den 1. Januar 1994 gehören auch die österreichischen Nachbargebiete dieser Zone an, Liechtenstein wird nach seinem geplanten EWR-Beitritt folgen. Die Schweizer Grenze zur EU wird durch fünf geographisch abgegrenzte INTERREG-Programme abgedeckt, an denen sich ein Grossteil der Grenzkantone beteiligen.

Die INTERREG-I-Programme wurden von der EG-Kommission in den Jahren 1991 und 1992 beschlossen und stehen heute in der Realisationsphase. Die einzelnen Projekte wurden von den betroffenen Regionen und Staaten gutgeheissen. Regionale Körperschaften oder private Promotoren müssen mindestens 50 Prozent der Finanzierung übernehmen, der Rest wird hauptsächlich vom Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung (FEDER) geleistet. Während die EU nur Vorhaben auf Unionsgebiet mitfinanziert, beteiligen sich gewisse Kantone finanziell an der Durchführung von Projekten im angrenzenden Ausland, namentlich an Infrastrukturprojekten, Raumplanungs- und Umweltkonzepten, an der Zusammenarbeit im Tourismusbereich und an Vorhaben zur Stärkung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit. Die kantonalen Behörden werden zusammen mit den Vertretern der Regionen, EU-Staaten und der Europäischen Kommission zu den jährlichen Sitzungen der begleitenden Ausschüsse eingeladen. Die Kantone, die sich an INTERREG-Projekten beteiligen, vermelden durchaus positive Erfahrungen.

Der Erfolg von INTERREG I führte zum Beschluss eines Nachfolgeprogrammes INTERREG II (1994–1999). Nachdem die Leitlinien für die Gemeinschaftsinitiativen veröffentlicht worden sind, können die interessierten Kantone mit den zuständigen Regionalbehörden der Nachbarstaaten ihre Beteiligung regeln.

Voraussichtlich kommen alle Regionen an den EU-Aussengrenzen für INTERREG II in Frage. INTERREG wird auch weiterhin die bedeutendste Gemeinschaftsinitiative bleiben, sein Budget soll auf etwa 3 Milliarden ECU verdreifacht werden.

Über die Einzelheiten des Einbezugs der Schweizer Kantone in die INTERREG-Initiative wird die Botschaft zu einem Bundesbeschluss über die Förderung von kantonalen und regionalen Aktivitäten im Rahmen von INTERREG II Auskunft geben.

5 Perspektiven der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit

51 Erweiterung des rechtlichen Rahmens

511 Revision der Artikel 9 und 10 der Bundesverfassung?

Nach der EWR-Abstimmung vom 6. Dezember 1992 haben die Artikel 9 und 10 der Bundesverfassung ein grosses Interesse gefunden. Zum Teil wurde der Vorwurf geäussert, dass diese Bestimmungen ein allzu enges Korsett für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit der Kantone bilden würden. Allerdings forderte kein Kanton in den Antworten auf die Umfrage des EDA zum vorliegenden Bericht eine materielle Revision oder bemängelte, dass der Bund in Anwendung dieser Bestimmungen die grenzüberschreitende Zusammenarbeit behindern würde. Die liberale Praxis des Bundesrats wurde vielmehr begrüsst, gleich wie in den Entschliessungen der Interessengemeinschaft der Grenzkantone zu Frankreich vom 6. Juli 1993. Von den verschiedenen parlamentarischen Vorstössen verlangen lediglich die Motionen Epiney, Engler und Cottier ausdrücklich eine Änderung von Artikel 9 BV.

In seinen Stellungnahmen zu diesen Motionen legte der Bundesrat dar, warum er eine Verfassungsrevision als nicht notwendig erachtet. Er bewertet die heutige verfassungsrechtliche Zuständigkeitsordnung grundsätzlich als richtig. Zunächst ist die liberale Praxis anzuführen, die der Bundesrat bei der Anwendung von Artikel 9 BV verfolgt: die Kantone dürfen mit dem Ausland grundsätzlich Verträge über alle Gebiete, für die sie zuständig sind, abschliessen (vgl. Ziff. 21). Der Bundesrat ist bereit, den Kantonen auch in Zukunft durch diese weite Auslegung eine möglichst autonome Gestaltung ihrer grenzüberschreitenden Beziehungen zu ermöglichen. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass das traditionelle Kriterium der Gesetzgebungskompetenz nicht mehr so angemessen und operationell ist wie früher. Das zunehmende Ineinandergreifen der Aufgaben sowie der Vollzugsföderalismus haben zur Folge, dass der Unterscheidung von Verträgen, die in die Kompetenz der Kantone fallen, und anderen immer schwieriger wird. Lösungen sollten daher in einer verstärkten Abstimmung zwischen Bund und Kantonen sowie den Kantonen unter sich gesucht werden. Was eine Ausdehnung der Autonomie der Kantone in bezug auf die Sachbereiche anbelangt, in denen sie grenzüberschreitende Vereinbarungen treffen möchten, so könnte eine solche nur über eine Ausweitung ihrer materiellen Kompetenzen erfolgen. Dies ist jedoch eine Frage der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen, die über den Rahmen dieses Berichtes hinausgeht.

Im weiteren ist auf die Vielfalt der Formen hinzuweisen, in denen die grenzüberschreitende Zusammenarbeit abläuft. Immer mehr wird auf informelle, flexible und rasche Mechanismen und Kontakte zurückgegriffen, die zum Teil auf verwaltungsrechtliche oder auch privatrechtliche Vereinbarungen mit präzisiertem Inhalt abgestützt werden. Das klassische Instrument internationaler Beziehungen, der völkerrechtliche Vertrag, tritt in den Hintergrund. Die entsprechende kantonale Vertragsabschlusskompetenz, um die es in Artikel 9 BV in erster Linie geht, verliert dadurch an Bedeutung.

Schliesslich muss das in der Bundesverfassung festgeschriebene Primat in auswärtigen Angelegenheiten beim Bund bleiben. Diese Konzeption beruht darauf, dass die Aussenpolitik die Interessen des ganzen Landes zu wahren hat. Nur der Bund kann – direkt oder mittels Aufsicht über die Kantone – die Einheit und Kohärenz dieser Politik garantieren. Er kann nicht von vornherein darauf verzichten, jene Bereiche zum Gegenstand von Vereinbarungen zu machen, die in die Zuständigkeit der Kantone und Gemeinden fallen. Die Kantone müssen in ihren grenzüberschreitenden Aktivitäten den Rahmen, der durch den Vorrang des Bundesrechts und die Bundes-treue gegeben ist, respektieren. Wie der Bundesrat bereits in der Botschaft über das Folgeprogramm nach der Ablehnung des EWR-Abkommens (BB1 1993 I 818) ausführte, ist es angezeigt, im Interesse der Wahrung des inneren Gleichgewichts der Eidgenossenschaft auch an der Einheitlichkeit der Integrationspolitik festzuhalten. Der Bundesrat wird gegen aussen die Interessen der Gesamtheit der Kantone zu wahren wissen, ohne die Binnenkantone gegenüber den Grenzkantonen zu benachteiligen.

Wenn sich somit eine Änderung von Artikel 9 BV nicht aufdrängt, so spricht nichts dagegen, den Wortlaut der Bestimmung, wie dies einige Kantone vorschlagen, gelegentlich der Praxis anzupassen. Dies könnte mit Vorteil im Rahmen der Totalrevision der Bundesverfassung an die Hand genommen werden (der Entwurf von 1977 der Expertenkommission für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung und die Modell-Studie des EJPD von 1985 sahen bereits entsprechende Formulierungen vor, BB1 1985 III 173 und 204).

512 Weiterentwicklung des Europäischen Rahmenübereinkommens über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit

Im Bestreben, die rechtlichen Grundlagen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit der Gebietskörperschaften weiterzuentwickeln, wurde im Europarat ein Zusatzprotokoll zum Madrider Übereinkommen von 1980 (vgl. Ziff. 22) ausgearbeitet. Der Entwurf, der noch vom Ministerkomitee gutgeheissen werden muss, enthält insbesondere Bestimmungen über die Schaffung von permanenten grenzüberschreitenden Zusammenarbeitsorganismen, über die rechtliche Bedeutung der Beschlüsse der Organismen und von sonstigen Entscheiden der Gebietskörperschaften und Behörden im Rahmen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit sowie über die Rechtspersönlichkeit der Organismen.

Der Bundesrat unterstützt diese Vorschläge, die geeignet sind, der regionalen und lokalen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit wichtige Impulse zu verleihen und Rechtsunsicherheiten auszuräumen. Angesprochen ist nicht zuletzt auch das Recht der Kantone. Diese werden zu gegebener Zeit konsultiert werden. Verschiedene Kantone haben das Zusatzprotokoll bereits mit Nachdruck begrüsst.

Schliesslich sei noch erwähnt, dass im Rahmen des Europarats auch Bestrebungen im Gang sind, die sogenannte *interterritoriale Zusammenarbeit* zu regeln. Damit ist die Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften gemeint, die keine gemeinsame Grenze haben. Sie ist nach allgemein herrschender Ansicht durch das Madrider Übereinkommen nicht abgedeckt, doch sollten unseres Erachtens etwa die gleichen Regeln zur Anwendung kommen. Die Bundesverfassung und die Praxis des Bundesrats unterscheiden nicht zwischen einer grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in einem engen Sinn und einer *interterritorialen Zusammenarbeit*.

52 Ausnützung des Handlungsspielraums der Kantone

521 Im allgemeinen

Der Handlungsspielraum der Kantone wird nicht nur durch das Schweizer Recht und weitere interne Gegebenheiten politischer, wirtschaftlicher und kultureller Natur bestimmt, sondern auch durch die Notwendigkeit, im Ausland geeignete Gesprächs- und Vertragspartner zu finden. Diese müssen insbesondere über die nötigen Kompetenzen verfügen (vgl. hierzu die Ausführungen unter Ziff. 23) und zudem interessiert sein, mit den Kantonen in Verkehr zu treten.

Was das Interesse des Auslands anbelangt, Angelegenheiten direkt mit den Kantonen zu regeln, so ist dieses bei den Gebietskörperschaften unterhalb der staatlichen Ebene gegeben, die mit den Kantonen Probleme lokaler und regionaler Dimension angehen können (siehe unter Ziff. 4).

Während die Kantone in diesem traditionellen Bereich der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit weitgehend frei sind und weitere Potentiale ausschöpfen können, sieht die Situation im Bereich der Liberalisierungs- und Integrationsverträge anders aus. Der Handlungsspielraum der Kantone ist im Waren-, Personen-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr, die mit dem EWR umfassend liberalisiert worden wären, beschränkt. Der grösste Teil der einschlägigen Kompetenzen ist sowohl in der Schweiz wie auch in den Nachbarländern auf nationaler oder für die EU-Mitglieder auf supranationaler Ebene angesiedelt. Der Spielraum für bilaterale Abkommen zwischen einem EU-Mitgliedstaat oder einem seiner Gliedstaaten mit dem

Bund oder einem Kanton ist stark eingeschränkt, da Abkommen in den Bereichen des EWR in der Regel in die ausschliessliche Zuständigkeit der Gemeinschaft fallen.

Die Verwirklichung von «Mini-EWRs» in den Grenzregionen, wie sie zum Teil postuliert worden sind, ist ausgeschlossen. Wie nachfolgend ausgeführt wird, haben die Kantone dennoch einen gewissen Spielraum, um zusammen mit ihren ausländischen Nachbarn gewisse Schranken abzubauen. Das Verbot der Inländerdiskriminierung (Verbot der Diskriminierung von ortsfremden gegenüber ortsansässigen Inländern), wie es im Entwurf über ein Binnenmarktgesetz, der zurzeit in Vernehmlassung ist, vorgesehen ist, soll sicherstellen, dass die aufgrund von völkerrechtlichen Verträgen ausländischen Anbietern oder Waren gewährten Rechte, unter Vorbehalt der Gegenseitigkeit zwischen den interessierten Kantonen, auch den inländischen Anbietern oder Waren zugute kommen.

Zu berücksichtigen bleibt selbstverständlich, dass sich die Rahmenbedingungen je nach Voranschreiten der Integrationsbemühungen des Bundes verändern werden. So werden etwa die Ergebnisse der bilateralen Verhandlungen mit der EU in Bereichen wie Personenverkehr, öffentliches Beschaffungswesen und Forschungszusammenarbeit, an denen die Kantone in geeigneter Form beteiligt werden, auf diese direkte Auswirkungen haben.

Schliesslich gilt es die GATT-Regeln und -Verpflichtungen, namentlich bezüglich Gleichbehandlung von in- und ausländischen Waren und Dienstleistungen, zu beachten. Jede Vertragspartei hat im Verhältnis zwischen seinem eigenen Recht und den internationalen Verpflichtungen des GATT den Bestimmungen des GATT auch auf gliedstaatlicher Ebene Nachachtung zu verschaffen.

522 Im Waren-, Personen-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr sowie im öffentlichen Beschaffungswesen und bei den horizontalen und flankierenden Politiken

522.1 Warenverkehr

Die Regelung des grenzüberschreitenden Warenverkehrs obliegt dem Bund. Auch in den EU-Mitgliedstaaten liegt diese Kompetenz vollumfänglich auf der Unions-ebene, weshalb höchstens noch administrative Vorgehen zur Abwicklung der Grenzkontrollen von den Mitgliedstaaten oder allenfalls auch regionalen Körperschaften geregelt werden können.

Für das öffentliche Beschaffungswesen, das sowohl den freien Waren- als auch den Personen- und Dienstleistungsverkehr betrifft, wird auf die Ausführungen unter Ziffer 522.4 verwiesen.

522.2 Personenverkehr

Aufenthalt und Niederlassung

Im Bereich des Ausländerrechts besitzt der Bund eine umfassende Gesetzgebungskompetenz (Art. 69^{ter} BV). Das Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (SR 142.20) ermächtigt den Bundesrat, Ausführungsbestimmungen zu erlassen und den kleinen Grenzverkehr zu regeln. Bilaterale Abkommen mit den Nachbarländern legen den Grenzgängerstatus fest. Die Verordnung über die Begrenzung der Zahl der Ausländer (SR 823.21) regelt die Zulassung und Beschäf-

tigung der Ausländer. Der Bundesrat ist bestrebt, das Bundesrecht den europäischen Normen anzupassen und sowohl im Innern wie auch gegen aussen eine Liberalisierung herbeizuführen.

Wenn es um die Zulassung von Ausländern zur Ausübung einer Tätigkeit geht, müssen folgende drei Kriterien des Bundesrechts beachtet werden: der Vorrang der inländischen Arbeitnehmer, die Gleichbehandlung in bezug auf die Arbeitsbedingungen sowie die prioritären Rekrutierungsgebiete, wobei Staatsangehörige aus der EU sowie aus den EFTA-Ländern grundsätzlich bevorzugt werden. Der Status des Grenzgängers ist im Prinzip auf Staatsangehörige der Nachbarländer beschränkt. Mit Ausnahme der Grenzgänger und einiger Spezialkategorien sind alle erwerbstätigen Personen der Kontingentierung unterworfen.

Im Rahmen des Bundesrechts verfügen die Kantone über weitgehende Durchführungskompetenzen betreffend Zulassung, Aufenthalt und Beschäftigung der Ausländer. Die kantonalen Behörden geniessen bei der Erteilung der verschiedenen Bewilligungen von Gesetzes wegen einen erheblichen Beurteilungsspielraum. Da sich die Gültigkeit der Bewilligungen auf einen Kanton beschränkt, sind bei Fragen der beruflichen und geographischen Mobilität von Personen ohne Niederlassungsbewilligung einzig die Kantone zuständig.

Besonders ausgeprägt ist die Autonomie der Kantone im Bereich der Grenzgänger, weil der Bund hier keine Kontingente festlegt und die Auflagen betreffend Geltungsdauer der Bewilligungen sowie berufliche und geographische Mobilität sukzessive aufhebt. Die Grenzkantone geniessen diesbezüglich einen beachtlichen Spielraum in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit. Die Binnenkantone können für sich hingegen keine Grenzgänger beanspruchen und unterliegen deshalb vollständig den vom Bundesrecht vorgesehenen Beschränkungen.

Die Möglichkeiten des internationalen Jugendaustauschs zum Zweck der Ausbildung und beruflichen Weiterbildung sind laufend vergrössert worden. Heute können sich die Kantone an bilateralen oder multilateralen grenzüberschreitenden Programmen beteiligen. Dank der Erhöhung der Kontingente auf Bundes- und kantonaler Ebene hindern quantitative Argumente weder die Grenz- noch die Binnenkantone daran, in diesem Bereich aktiv zu sein bzw. zu werden.

Der freie Personenverkehr stellt eine der vier Grundfreiheiten der EU und des EWR dar und umfasst sowohl die Freizügigkeit der Arbeitnehmer als auch jene der Selbständigen sowie der nichterwerbstätigen Personen. Die Freizügigkeit gilt auch für die Familienangehörigen der Erwerbstätigen. Jegliche Benachteiligung aufgrund der Staatsangehörigkeit widerspricht den Grundsätzen des EU- und EWR-Vertragsrechts. Der Inhalt der Freizügigkeit umfasst das Recht des einzelnen Arbeitnehmers zur Bewerbung um tatsächlich angebotene Stellen in jedem Mitgliedstaat sowie die damit verbundene Einreise, Wohnsitznahme und den Verbleib nach Beendigung der letzten Beschäftigung. Soweit die Freizügigkeit jedem Arbeitnehmer das Recht auf Zugang zum Arbeitsmarkt des jeweiligen Mitgliedstaats gibt, hebt es die entsprechenden nationalen aufenthalts- und arbeitsförderungsrechtlichen Beschränkungen auf.

Das Bundesrecht soll sich, wie im Bericht des Bundesrats vom 15. Mai 1991 zur Ausländer- und Flüchtlingspolitik (BB1 1991 III 291) vorgegeben wurde, den europäischen Regelungen anpassen. Diese Entwicklung sollte schliesslich sowohl gegen aussen wie auch im Innern zu einer Liberalisierung zugunsten von Angehörigen der EU- und EFTA-Staaten führen. Die EU strebt entsprechende bilaterale Verhandlungen an, womit auch die Freizügigkeit für Schweizer und Schweizerinnen

im gesamten Unionsgebiet garantiert würde. Bei den laufenden Verhandlungsvorbereitungen werden Vertreter der Kantone beigezogen.

Anerkennung von Berufsdiplomen und Berufserfahrung

Von Bedeutung für den freien Personenverkehr von unselbständigen und selbständigen Erwerbstätigen ist im weiteren die Anerkennung von Berufsdiplomen und Berufserfahrung. Nach Artikel 33 BV bleibt es den Kantonen anheimgestellt, die Ausübung der wissenschaftlichen Berufsarten von einem Befähigungsausweis abhängig zu machen. Der Bund hat dafür zu sorgen, dass derartige Ausweise für die ganze Eidgenossenschaft gültig erworben werden können, was bis jetzt nur für den Medizinalbereich geschehen ist.

Die Kantone können bei der Erteilung von Grenzgänger- und Arbeitsbewilligungen die beruflichen Qualifikationen beurteilen und anerkennen. Zur Zeit existieren zwar praktisch keine Abkommen über die gegenseitige Anerkennung von Diplomen und Berufsausweisen zwischen den Kantonen und ausländischen Gebietskörperschaften oder Staaten. Reguläre Kontakte auf regionaler Ebene können jedoch den Austausch von Arbeitskräften erleichtern.

Am 18. Februar 1993 wurde die Interkantonale Vereinbarung über die Anerkennung von Ausbildungsabschlüssen verabschiedet, die bei ihrem Inkrafttreten eine rechtliche Grundlage für grenzüberschreitende Abkommen im Bereich der gegenseitigen Anerkennung von Diplomen, namentlich für Lehrkräfte und paramedizinische Berufe, bilden könnte. Nicht abgedeckt werden jedoch die freien Berufe und solche, die vom BIGA reglementiert sind.

Zur Verwirklichung der Freizügigkeit der EU-Bürger im gemeinsamen Markt hat die EU sukzessive ein ganzes System von Rechtsakten verabschiedet und der Europäische Gerichtshof eine Rechtsprechung zur Durchsetzung des Prinzips der gegenseitigen Anerkennung von Berufsdiplomen und Berufserfahrung entwickelt. All dies gilt aufgrund des EWR-Abkommens ab 1. Januar 1994 für Österreich und wird für Liechtenstein gelten, sobald das Abkommen für dieses Land in Kraft getreten ist.

Sektorielle Richtlinien legen je nach Beruf abschliessend die Kriterien fest, nach denen sich Diplome richten müssen, damit sie gegenseitig anerkannt werden. Entspricht ein Diplom eines Mitgliedstaats diesen Normen, muss es vom Aufnahmestaat für die Berechtigung zur Berufsausübung automatisch anerkannt werden. Diese speziellen Richtlinien betreffen hauptsächlich Medizinalberufe und freie Berufe.

Das System der allgemeinen Diplomanerkennung gilt für reglementierte Berufe, die nicht Gegenstand einer besonderen Richtlinie sind. Eine erste allgemeine Richtlinie regelt die Anerkennung von Diplomen des höheren Bildungswesens mit mindestens dreijähriger Ausbildung. Eine zweite allgemeine Richtlinie dehnt dieses System auf Berufe mit weniger hohen Anforderungen an die Ausbildung aus. Damit werden sowohl das System der gegenseitigen Anerkennung von Berufsdiplomen und Berufsausbildung, das auf dem Prinzip des Vertrauens in die Ausbildung der Partnerstaaten beruht, als auch die Aussenkompetenz der Union in diesem Bereich vervollständigt.

Wie der Bundesrat in der Botschaft vom 24. Februar 1993 über das Folgeprogramm nach der Ablehnung des EWR-Abkommens (BB1 1993 I 820) bekanntgab, ist das Ziel der Schweiz die gegenseitige Anerkennung von Diplomen, Berufsausweisen und -titeln mit den Staaten der EU und der EFTA. Bilaterale Verhandlun-

gen in diesem Bereich, der mit dem freien Personenverkehr direkt verbunden ist, werden auch seitens der EU angestrebt. Auch auf diesem Gebiet werden Vertreter der Kantone bei den laufenden Verhandlungsvorbereitungen beigezogen.

Für den gesamten Personenverkehr lässt sich zusammenfassend festhalten, dass die Kantone in einzelnen Bereichen durchaus einen gewissen Handlungsspielraum haben. Eine Einführung des freien Personenverkehrs durch einzelne Kantone oder durch Gruppen von Kantonen mit ausländischen Nachbarregionen ist jedoch nicht möglich. So könnte etwa eine eigenständige Ausländerpolitik der Kantone nur verwirklicht werden, wenn die Ausländer ihren Wohn- und Arbeitsort frei und bedingungslos in einen anderen Kanton verlegen dürfen. Im Rahmen der angestrebten Liberalisierung seiner Ausländerpolitik prüft der Bundesrat Massnahmen zur Erleichterung des Kantonswechsels. Eine unterschiedliche Ausländerpolitik der Kantone würde auch zu unterschiedlichen Situationen auf dem Arbeitsmarkt und damit zu Wettbewerbsverzerrungen führen. Ziel des Bundesrats ist aber, für die ganze Schweiz einen möglichst ausgeglichenen Arbeitsmarkt zu schaffen und die Wirtschaftsbedingungen zu vereinheitlichen.

Abgesehen davon ist fraglich, wie gross die Bereitschaft des angrenzenden Auslands ist, regionalen Sonderlösungen zuzustimmen, die jeweils auf dem Prinzip der Reziprozität beruhen würden. Die Kompetenzen sind in der Regel nicht auf der regionalen, sondern auf der staatlichen bzw. der Gemeinschaftsebene angesiedelt.

522.3 Dienstleistungs- und Kapitalverkehr

Während für eine Reihe von Dienstleistungsbereichen wie Banken, Versicherungen, Transport, Telekommunikation, Post, Radio und Fernsehen Bundeskompetenzen bestehen, fallen andere Bereiche wie Bau, Tourismus, Kultur, Gesundheit und Bildung weitgehend in die kantonale Zuständigkeit. Auf diesen Gebieten eröffnet sich den Kantonen ein Handlungsspielraum, der auch grenzüberschreitend genutzt werden kann. So können etwa bestehende Bedürfnisklauseln, welche die gegenseitigen Wirtschaftsbeziehungen behindern, abgeschafft werden. Weitere Möglichkeiten ergeben sich in der Arbeitsmarktpolitik, insbesondere im Zusammenhang mit den Grenzgängern (vgl. unter Ziff. 522.2).

Massnahmen, die auf die besonderen Verhältnisse der Grenzzonen zugeschnitten sind, bleiben im übrigen auch unter dem multilateralen Dienstleistungsabkommen (GATS) der Uruguay-Runde möglich. Dieses Abkommen verpflichtet die Vertragsstaaten, sowohl Hindernisse im Dienstleistungshandel, welche die ausländischen gegenüber inländischen Anbietern benachteiligen (z. B. Nationalitätsvorbehalte, Geschäfts- und Wohnsitzerfordernisse), als auch andere Einschränkungen des Marktzugangs (Beschränkung der Zahl der zugelassenen Anbieter, Exklusivrechte, Bedürfnisklauseln usw.) allmählich abzubauen. Im Hinblick auf die Meistbegünstigungsverpflichtung des GATS können auch Gegenrechtsvorbehalte nicht mehr ohne weiteres angewandt werden.

Was den Kapitalverkehr anbelangt, so liegen die Zuständigkeiten beim Bund. Die Regelungen sind liberal. Eine Ausnahme bilden die Immobilieninvestitionen (Lex Friedrich), wobei auch in diesem Bereich die bestehenden Schranken sukzessive abgebaut werden sollen. Die bereits im Rahmen des Programms Eurolex vorgesehenen Erleichterungen werden im Revisionsentwurf, der sich gegenwärtig in der Vernehmlassung befindet, wieder aufgenommen und auf alle Ausländer ausgedehnt.

522.4 Öffentliches Beschaffungswesen

Das öffentliche Beschaffungswesen fällt in die Kompetenz des Bundes, soweit es sich um Beschaffungen von beweglichen Gütern und Dienstleistungen sowie um Vergaben von Arbeiten und Lieferungen bei Hoch- und Tiefbauten des Bundes und seiner Regiebetriebe handelt. Unter bestimmten Umständen kann im Submissionsbereich Bundesrecht sinngemäss zur Anwendung gelangen, wenn der Bund bei Arbeiten und Lieferungen für Bauten zur Finanzierung beiträgt. In der Praxis wird diese Regelung jedoch nicht angewandt.

Kantone und Gemeinden sind im Bereich ihres öffentlichen Beschaffungswesens selbständig. Die meisten Kantone haben entsprechende Regelungen erlassen, die in den Kantonen Aargau und Luzern auch für die Gemeinden gelten.

Das GATT-Abkommen über das öffentliche Beschaffungswesen, welches die Liberalisierung dieser Märkte bei Bund und Kantonen verlangt, weist in der Substanz viele Parallelen mit den EU-Richtlinien auf.

Die EU-Vorschriften zum öffentlichen Beschaffungswesen sind in vier Vergabe- und zwei Überwachungsrichtlinien enthalten. Während erstere den Zuschlag von öffentlichen Aufträgen nach ausschliesslich auftragsbezogenen Kriterien unter Beachtung der Grundsätze der Transparenz, der Nichtdiskriminierung und des Wettbewerbs regeln, sollen letztere gleichwertige innerstaatliche Kontroll- und Sanktionierungsinstrumente gewährleisten. Diese Richtlinien sind auf öffentliche Aufträge oberhalb bestimmter Schwellenwerte anwendbar, während unterhalb dieser Schwellenwerte das allgemeine EU-Vertragsrecht (Verbot von Massnahmen gleicher Wirkung wie mengenmässige Beschränkungen, Diskriminierungsverbot, Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit, Kartellverbot) gilt.

In der Sektorenrichtlinie wird gegenüber Anbietern aus Drittländern ein Reziprozitätsvorbehalt gemacht, d. h. Unternehmen aus der Union muss ein effektiver Marktzugang geboten werden, der mit dem in der Union gewährten Zugang für Unternehmen aus dem betreffenden Drittland vergleichbar ist. Die Kommission wacht über die Einhaltung dieses Grundsatzes und verhandelt gegebenenfalls mit Drittländern. Solange kein entsprechendes Abkommen besteht, können Auftraggeber der Versorgungssektoren Wasser, Energie, Verkehr und Telekommunikation vorsehen, dass ein Angebot zurückgewiesen wird, wenn der Anteil der aus Drittländern stammenden Waren mehr als 50 Prozent des Gesamtwerts beträgt. Sie haben überdies einer bis zu drei Prozent teureren Offerte aus dem EU- bzw. EWR-Raum gegenüber gleichwertigen Angeboten aus einem Drittland den Vorzug zu geben. Aufgrund des EWR-Abkommens gelten diese Regeln ab 1. Januar 1994 für Österreich und werden für Liechtenstein gelten, sobald das Abkommen für dieses Land in Kraft getreten ist.

Nach der allgemein anerkannten Praxis des Europäischen Gerichtshofs ist davon auszugehen, dass nur die Gemeinschaft für vertragliche Regelungen über öffentliche Aufträge zuständig ist. Wie die Gespräche zwischen Baden-Württemberg und den sieben benachbarten Kantonen zeigen, werden Fragen des öffentlichen Beschaffungswesens zwar auch auf regionaler Ebene angegangen. Baden-Württemberg geht dabei aber nicht über das hinaus, zu was es aufgrund des deutschen Bundesrechts zur Gleichbehandlung von Ausländern verpflichtet ist, sondern verlangt von den Grenzkantonen Reziprozität.

Auch im Bereich des öffentlichen Beschaffungswesens hat die Schweiz ein Verhandlungsbegehren in Brüssel gestellt.

522.5 Horizontale und flankierende Politiken

Gewisse Bereiche der horizontalen und flankierenden Politiken sind bereits Gegenstand der traditionellen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit und teilweise durch Kooperationsverträge und -absprachen geregelt. Zu erwähnen ist etwa der Umweltschutz (Schutz von Grenzgewässern, Unterrichtung über besondere Vorkommnisse, Naturschutz und Landschaftsschutz, Umweltverträglichkeitsprüfungen, Abfallwirtschaft usw.) und der Bevölkerungsschutz (Alarmorganisation, Transporte, Einsatzpläne usw.).

Besonders hingewiesen sei auf die Förderung von kleinen und mittleren Unternehmen. Im Vordergrund steht das EU-Programm der EURO-Info-Center, die über die Regeln und Tätigkeiten der EU sowie die verschiedenen Aspekte des gemeinsamen Marktes informieren. Drittländer können sich mittels Korrespondenzzentren an dieses Netz anschliessen.

Der Bund hat die Schweizerische Zentrale für Handelsförderung mit den Aufgaben eines solchen Korrespondenzzentrums betraut. Das Euro Centre Suisse hat drei regionale Antennen in Zürich, Lausanne und Lugano.

Die Informationsaktivitäten des Zentrums können nützlicherweise über Kontakte in den Grenzregionen zwischen den Behörden und Wirtschaftsakteuren (Handelskammern) dies- und jenseits der Grenze vervollständigt werden. Dadurch haben die Kantone die Möglichkeit, die Zusammenarbeit zwischen ihren Unternehmen, namentlich von kleiner und mittlerer Grösse, und europäischen Partnern zu fördern.

53 Regionalpolitik

Grenzkantone haben, je nach Wirtschaftskraft der ausländischen Nachbargebiete, unterschiedliche Möglichkeiten, durch grenzüberschreitende Zusammenarbeit zusätzliche Potentiale zu erschliessen. Drei der wirtschaftsstärksten europäischen Regionen, die Lombardei, Rhône-Alpes und Baden-Württemberg, grenzen an unser Land. Umgekehrt zählen verschiedene benachbarte Gebiete nach den Kriterien der EU-Strukturfonds zu den voll oder eingeschränkt förderungsbedürftigen Regionen: Belfort, Doubs, Aosta, Novara, Sondrio, Bozen.

Traditionell sind bisher Kantone, die nicht direkt an die Landesgrenze stossen, an der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit wenig interessiert oder davon ausgeschlossen gewesen. Die zunehmende europäische Integration und der negative Ausgang der EWR-Abstimmung wecken jedoch vermehrt auch in diesen Kantonen das Interesse an einer derartigen Zusammenarbeit.

Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit hat unter regionalpolitischen Gesichtspunkten betrachtet zwei Aspekte zu berücksichtigen. Sie kann erstens eine Ausgleichsfunktion wahrnehmen und damit zur Chancengleichheit der Kantone beitragen. Zweitens muss sie als Kohäsionspolitik aber auch die bundesstaatlichen Interessen wahrnehmen. Dabei gilt es zu vermeiden, dass sich die grenzüberschreitende Zusammenarbeit eines Kantons zulasten anderer Kantone auswirkt.

Die Resultate der Umfrage des EDA zum vorliegenden Bericht sowie die Entschliessungen der Interessengemeinschaft der Grenzkantone zu Frankreich vom 6. Juli 1993 zeigen die hervorragende Bedeutung, die einer aktiveren Beteiligung des Bundes an grenzüberschreitenden Initiativen der EU, insbesondere an INTERREG, beigemessen wird. Es geht den Kantonen darum, an der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit unter den gleichen Voraussetzungen teilnehmen zu können

wie ihre Partner aus der EU, die aus Gemeinschaftsmitteln finanziell unterstützt werden. Abklärungen in Brüssel haben zudem ergeben, dass die Europäische Kommission einer aktiven Zusammenarbeit mit der Schweiz bei der Durchführung von Regionalprogrammen positiv gegenübersteht.

Die finanzielle Förderung der regionalen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit durch den Bund ist somit nicht nur eine Frage der innenpolitischen Gewichtung dieser Art regionalpolitischer Aktivität, sondern auch eine Gelegenheit, den europäischen Nachbarn und der EU gegenüber den Integrationswillen zu bekräftigen, ohne dass Verhandlungen mit der EU nötig sind.

Der Bundesrat beabsichtigt, dem Parlament im Verlaufe dieses Jahres eine Botschaft zu einem Bundesbeschluss über die Förderung von kantonalen und regionalen Aktivitäten im Rahmen von INTERREG II unterbreiten.

54 Perspektiven für die einzelnen Zusammenarbeitsformen

541 Zusammenarbeit mittels sektorieller zwischenstaatlicher Abkommen

Der Bundesrat wird seine Politik in den Bereichen, in denen auf Regierungsebene Abkommen mit den Nachbarstaaten bestehen, wie bisher in enger Zusammenarbeit und Koordination mit den betroffenen Grenzkantonen fortsetzen. Wo das Vertragsnetz noch Lücken aufweist, wird er diese zu schliessen versuchen. So wird 1994 voraussichtlich auch mit Italien ein Abkommen über die gegenseitige Katastrophenhilfe abgeschlossen werden können, ähnlich den mit Deutschland und Frankreich bereits bestehenden. Ein mit Österreich 1989 paraphiertes analoges Abkommen konnte wegen Differenzen betreffend ein Zusatzprotokoll über die Information in Nuklearfragen bisher leider noch nicht unterzeichnet werden, doch sollen die Gespräche wieder aufgenommen werden.

Weiter werden zur Zeit Abkommen über die Wasserkraftnutzung an Grenzgewässern, die in die Zuständigkeit des Bundes fällt, in enger Zusammenarbeit mit den Standortkantonen und Kraftwerksgesellschaften überprüft, um sie nötigenfalls zu revidieren oder neu abzuschliessen (z. B. Chancy-Pougny bei Genf, La Goule im Jura und Martina-Prutz in Graubünden).

Die Projekte und Aktionsprogramme im Rahmen der internationalen Kommissionen zum Schutz der Grenzgewässer (Genfersee, Langen- und Luganer-See, Bodensee, Rhein) werden fortgeführt, laufend überprüft und nötigenfalls angepasst. Als Beispiel sei die Internationale Kommission zum Schutz des Rheins gegen Verunreinigung (IKSR) erwähnt, deren völkerrechtliche Grundlagen (Berner Vereinbarung von 1963, Chemie- und Chloridabkommen von 1976) im Hinblick auf die Zielsetzungen für die Zeit nach Beendigung des «Aktionsprogramms Rhein 2000» gegenwärtig überprüft werden.

Die deutsch-schweizerische Raumordnungskommission, die 1994 ihr zwanzigjähriges Bestehen feiert, will für ihre künftige Tätigkeit einen besseren Bezugsrahmen für die grenzüberschreitende Raumplanung erarbeiten.

Der Bundesrat wird auch künftig nicht ohne besonderen Grund Angelegenheiten, die in die kantonale Zuständigkeit fallen, mit den Nachbarländern regeln. Er ist umgekehrt aber stets bereit, auf entsprechende Vorschläge der Kantone hin und in Berücksichtigung der Gesamtinteressen des Landes tätig zu werden.

542 Regionale grenzüberschreitende Zusammenarbeit

542.1 Künftige Politik der Kantone

Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit lebt, wie in Ziffer 412 gezeigt worden ist, nicht nur von der Initiative der Kantone, sondern auch von derjenigen der Gemeinden und weiterer regionaler und lokaler öffentlicher Institutionen sowie verschiedenster privater Kreise aus Wirtschaft, Wissenschaft, Kultur usw.. Die nachfolgenden Ausführungen beziehen sich jedoch lediglich auf die Kantone, denen bei der Gestaltung der grenzüberschreitenden Beziehungen eine massgebliche Verantwortung zukommt.

Generell sind die Kantone, insbesondere die Grenzkantone, entschlossen, ihre grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Rahmen der bestehenden Organismen und Institutionen fortzusetzen und, angesichts der neuen integrationspolitischen Situation der Schweiz nach Inkrafttreten des EWR am 1. Januar 1994, wenn möglich zu intensivieren und effizienter auszugestalten. Folgende Entwicklungen können zur Illustration dienen:

- Im Genferseeraum haben sich das französisch-genferische Regionalkomitee und der Genferseerat darauf geeinigt, die gegenseitige Information zu verbessern und die Zusammenarbeit zu verstärken, u. a. mittels jährlicher Treffen beider leitenden Organe. Doppelspurigkeiten sollen beseitigt oder vermieden werden.
- Die Arbeitsgemeinschaft des Jura versucht, durch eine neue Struktur die Gesamtinteressen der Region noch besser vertreten und deren Entwicklung gezielter vorantreiben zu können.
- Die Oberrheinkonferenz ist daran, ein Sekretariat mit Sitz in Kehl/BRD einzurichten. Damit soll eine bessere Vorbereitung und zielorientiertere Betreuung der behandelten Fragen gewährleistet werden.
- Die Internationale Bodenseekonferenz hat anfangs 1994 in Konstanz das «Regio-Büro Bodensee» als Anlaufstelle für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit eröffnet.

Die Kantone wollen ihre Schwergewichte insbesondere in folgenden Bereichen setzen: Wirtschaftsförderung, Verkehr und Telekommunikation, Raumplanung, Umweltschutz, Tourismus und Sport, Kultur, Erziehung und Ausbildung. An der Liberalisierung des öffentlichen Beschaffungswesens sind insbesondere die Grenzkantone zu Deutschland, aber auch zu Österreich und Liechtenstein interessiert.

542.2 Anliegen der Kantone an den Bund

542.21 Allgemeines

In verschiedenen parlamentarischen Vorstössen, den Antworten auf die Umfrage des EDA zum vorliegenden Bericht und den Entschliessungen der Interessengemeinschaft der Grenzkantone zu Frankreich werden dem Bund eine Reihe von Anliegen im Bereich der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit unterbreitet. Soweit diese allgemeiner Natur sind, wird an verschiedenen anderen Orten des Berichts auf sie eingegangen. Dies betrifft etwa die Forderungen nach einem möglichst grossen kantonalen Handlungsspielraum sowie nach einer verbesserten Information und nach finanzieller Unterstützung durch den Bund.

Die Kantone wünschen eine vermehrte politische und diplomatische Unterstützung sowohl auf bilateraler als auch auf multilateraler Ebene. Sie sind zum Teil mit

Nachbarregionen konfrontiert, die an Grösse, Bevölkerungszahl und Wirtschaftskraft weit überlegen sind. Auf der anderen Seite verfügen die Nachbarregionen nicht immer über die nötigen Kompetenzen, um ein grenzüberschreitendes Problem auf regionaler Ebene zu lösen.

Der Bund wird auf jedes kantonale Begehren, in einer bestimmten grenzüberschreitenden Angelegenheit politisch und diplomatisch aktiv zu werden, eingehen. Zum Teil bestehen institutionalisierte Kanäle der Einflussnahme, wie etwa die beiden zwischenstaatlichen Konsultativkommissionen für die Räume Basel und Genf. Zum Teil erfolgt die Unterstützung auf einer Ad-hoc-Basis wie etwa bei den Gesprächen mit Deutschland über das öffentliche Beschaffungswesen im deutsch-schweizerischen Grenzraum.

Der Bundesrat ist mit den Kantonen der Auffassung, dass die regionale grenzüberschreitende Zusammenarbeit, gerade auch nach dem Nein zum EWR, ein wichtiger Teil der Integrationspolitik sein muss. Diese Zusammenarbeit entspricht den Prinzipien von Föderalismus und Subsidiarität, deren Stärkung er auch im europäischen Rahmen – Europarat, KSZE, Verhandlungen mit der EU – anstrebt.

542.22 Einzelne Sachanliegen

Der Bundesrat hat die einzelnen Sachanliegen der Kantone zur Kenntnis genommen. Er hat die zuständigen Verwaltungsstellen angewiesen, sich all dieser Fragen anzunehmen, soweit dies nicht bereits der Fall ist. Um einen Eindruck zu vermitteln, welcher Art die anstehenden Probleme sind, seien nachfolgend einige Beispiele aufgeführt:

Schengener Abkommen

Vor allem die Kantone Genf und Basel machen sich Sorgen über die Probleme, die sich ihnen mit der künftigen Anwendung des Schengener Abkommens, dem unter anderem Deutschland, Frankreich und Italien beigetreten sind, stellen könnten, da die Schweiz Aussengrenze der EU ist. Sie verlangen vom Bund technische und politische Unterstützung.

Der Bundesrat ist selbstverständlich bereit, den Grenzkantonen beizustehen. Er beabsichtigt, in den nächsten Monaten mit der Präsidentschaft der Schengener Organisation die Probleme zu erörtern und pragmatische Lösungsmöglichkeiten zu diskutieren, und wird alles daran setzen, mindestens den Ist-Zustand in rechtlicher und faktischer Hinsicht zu bewahren. Die Information ist gewährleistet über das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement zu den Polizeidirektionen bzw. über das Bundesamt für Ausländerfragen zu den Grenzposten und den kantonalen Fremdenpolizeibehörden. Im übrigen sei auf die Antwort des Bundesrats auf die Interpellation Comby vom 2. Dezember 1993, Abkommen von Schengen und grenzüberschreitende Zusammenarbeit, verwiesen.

Zusammenarbeit der Polizei

In den gleichen Zusammenhang zu stellen ist das Anliegen des Kantons Graubünden, der das gute Funktionieren der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit der Polizei auf lokaler Ebene lobt, aber vom Bund angesichts der steigenden Kriminalität verlangt, die Zusammenarbeit der Polizeibehörden über den kleinen Grenzverkehr hinaus stärker zu koordinieren und operative Polizeikräfte zum Kampf gegen das organisierte Verbrechen zur Verfügung zu stellen.

Der Bundesrat unterstützt dieses Anliegen. Bereits sind Massnahmen im Hinblick auf die Schaffung einer Zentralstelle «Organisierte Kriminalität» ergriffen worden, bei denen der Koordinationsfunktion des Bundesamtes für Polizeiwesen besondere Bedeutung zukommt. In einer ersten Phase sollen die personellen und infrastrukturellen Voraussetzungen geschaffen werden. Der Einsatz operativer Kräfte bedingt allerdings noch eingehende Abklärungen, über die die Kantone selbstverständlich informiert werden.

Veterinärkontrollen an der Grenze und grenzüberschreitender Weideverkehr

Seit dem 1. Januar 1993 führt die EU an ihren Aussengrenzen Veterinärkontrollen nach neuen Regeln durch. Damit verbunden ist die Schliessung von Inspektionsstellen für die Abfertigung von lebenden Tieren und tierischen Produkten. Der grenzüberschreitende Handel an der deutschen, französischen und italienischen Grenze zur Schweiz hätte wesentlich beeinträchtigt werden können.

Die Schweiz hat deshalb um Einberufung des Gemischten Ausschusses ersucht, der im Abkommen vom 21. November 1990 mit der EG über die Erleichterung der Kontrollen und Formalitäten im Güterverkehr vorgesehen ist. Dieser Ausschuss konnte sich an seiner 2. Sitzung vom 28. Oktober 1993 auf eine neue, für den gegenseitigen Handel ausreichende Anzahl von Grenzkontrollstellen einigen. Zusätzlich gelang es, den traditionellen grenzüberschreitenden Weideverkehr für Vieh – ein besonderes Anliegen der betroffenen Grenzkantone – auch für die Zukunft sicherzustellen.

Kleiner Grenzverkehr

Die Bundesbehörden pflegen in Fragen des kleinen Grenzverkehrs, wie er in den gleichlautenden Motionen Schüle und FDP-Fraktion des Nationalrats angesprochen wird, seit jeher, und dies in enger Zusammenarbeit mit den Grenzkantonen, mit den Nachbarstaaten und deren zuständigen Behörden enge Kontakte. Der Bundesrat ist gewillt, diese Zusammenarbeit angesichts der spezifischen neuen Probleme, die das Abseitsstehen der Schweiz vom EWR mit sich bringt, im Interesse des Landes und im speziellen der Grenzkantone soweit als möglich zu intensivieren.

Neue Gewerbeordnung Österreichs

Der Kanton St. Gallen hat vorgebracht, dass die neue Gewerbeordnung Österreichs, die im Hinblick auf den EWR- und den EU-Beitritt verabschiedet worden ist, Erschwernisse des Marktzugangs für schweizerische Gewerbetreibende mit sich bringe.

Der Bundesrat hat sich in seiner Antwort vom 1. September 1993 auf die gleichlautenden Interpellationen Oehler und Gemperli, grenzüberschreitender Gewerbeverkehr mit Österreich, bereit erklärt, alle Bemühungen zu unterstützen, um mit Österreich zu globalen oder regionalen Lösungen zu gelangen. Inzwischen hat der Bund in Absprache mit den Kantonen Graubünden und St. Gallen Österreich um Verhandlungen ersucht, die demnächst aufgenommen werden sollen.

Verkehr

Die betroffenen Grenzkantone verlangen im weiteren Bundesunterstützung bei der Förderung grenzüberschreitender Eisenbahnverbindungen (Grossprojekte). Ein wichtiges Anliegen sind die Anschlüsse an das TGV-Netz Frankreichs. Für den Raum Genf steht die Verbindung Genf-Mâcon im Vordergrund, die auch gemäss Auffassung des Bundesrats die beste Variante darstellt, wobei auch andere Streck-

ken geprüft werden (Chambéry, Vallorbe). Die Arbeitsgemeinschaft des Jura hat kürzlich eine Studie über mögliche Verbesserungen der TGV-Linien Dole-Valloirbe-Lausanne und Dole-Pontarlier-Neuenburg (Verbindung nach Paris) veröffentlicht, die von den zuständigen Bundesstellen zurzeit vor allem hinsichtlich Finanzierbarkeit und Wirtschaftlichkeit geprüft wird. Mit den verschiedenen Varianten beschäftigt sich zudem eine französisch-schweizerische Arbeitsgruppe. Für den Raum Basel ist einerseits das TGV-Projekt Rhin-Rhône von Bedeutung, das die Verbindung von Paris und Lyon nach Basel verkürzen soll und für dessen Realisierung sich der Bund weiterhin einsetzt. Vorteile für Basel soll auch die Verbindung Paris-Strassburg, der TGV-Est, bringen, dessen erste Etappe französischerseits inzwischen beschlossen worden ist.

Schaffhausen verlangt eine Aufwertung der Linie Zürich-Schaffhausen-Stuttgart, welcher der Bundesrat positiv gegenübersteht. Eine deutsch-schweizerische Arbeitsgruppe prüft denn auch zur Zeit mögliche Lösungen (z. B. auch den Einsatz von Pendolini-Zügen).

Was den Alpen transit nach Italien betrifft – Anliegen des Tessins –, dessen Trasse im NEAT-Bundesbeschluss nur bis Lugano festgelegt ist, erachten die Bundesbehörden die Netzkapazitäten südlich von Lugano zwar für genügend. Allerdings sind sie bereit, nächstens eine Studie erstellen zu lassen über die Möglichkeiten eines Hochgeschwindigkeitszuges zwischen Lugano und Mailand.

543 Zusammenarbeit der Gemeinden

Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit der Gemeinden fällt in die Regelungskompetenz der Kantone. Der Bundesrat begrüsst jedoch, dass diese ihren Gemeinden in der Regel ermöglichen und sie zum Teil auch darin fördern, lokale Probleme zusammen mit den Nachbargemeinden jenseits der Grenze zu lösen, wenn dies als sinnvoll erscheint. Dies entspricht dem Subsidiaritätsprinzip, das auch auf kantonaler Ebene zur Anwendung gelangen sollte.

Dort wo es ihm möglich ist, ist der Bundesrat bestrebt, die kommunale Zusammenarbeit über die Grenze hinweg zu fördern. Er setzt sich insbesondere dafür ein, dass auf internationaler Ebene die Rechtsunsicherheit, die diese Zusammenarbeit teilweise behindert, ausgeräumt wird. Die deutsch-französisch-schweizerische Regierungskommission für nachbarschaftliche Fragen beabsichtigt, ein Übereinkommen auszuarbeiten, das geeignete rechtliche Formen für die lokale grenzüberschreitende Zusammenarbeit bereitstellen soll. Ausserdem ist der Bundesrat nach wie vor bereit, auf Wunsch der Kantone der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung vom 15. Oktober 1985 beizutreten.

544 Interkantonale Zusammenarbeit

Der Bundesrat begrüsst es, dass die Kantone die Koordination ihrer grenzüberschreitenden Zusammenarbeit intensivieren, sei es im Rahmen der neuen Konferenz der Kantonsregierungen, in Fachdirektorenkonferenzen, in Regionalkonferenzen oder anderweitig. Auswirkungen auf die grenzüberschreitende Zusammenarbeit haben auch die Bemühungen um einen schweizerischen Binnenmarkt.

Zur Illustration der verstärkten interkantonalen Zusammenarbeit können folgende Beispiele angeführt werden:

- Besonders aktiv ist die Interessengemeinschaft der Grenzkantone zu Frankreich, die mit ihren Entschliessungen vom 6. Juli 1993 wichtige Impulse vermittelt hat.
- Aufgrund seiner geographischen Lage möchte der Jura die Funktion als Bindeglied zwischen der Region um Basel und der Arbeitsgemeinschaft des Jura bzw. zwischen der Nordwestschweiz und der Romandie weiter verstärken.
- Für die Kantone Graubünden, Tessin und Wallis drängt sich aufgrund des neuen Rahmenabkommens von 1993 mit Italien eine Koordination ihrer Beziehungen zu den italienischen Nachbarregionen auf.
- Ähnlich beabsichtigt Zürich, die Zusammenarbeit mit Aargau und Schaffhausen zu verstärken. Für Bern und Schaffhausen sind die Kontakte zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in der Region um Basel wichtig.
- Die Ostschweizer Kantone verstärken ihre Zusammenarbeit im Hinblick auf die Euregio Bodensee.
- Die Konferenzen der Regierungen der Nordwest- und der Innerschweiz koordinieren die Vertretung und Zusammenarbeit ihrer Mitglieder in der Versammlung der Regionen Europas.

545 Zusammenarbeit im Rahmen der Regionen Europas

Die neue Verfassung des Kantons Bern vom 6. Juni 1993 legt in Artikel 54 Absatz 1 folgendes fest: «Der Kanton beteiligt sich an der Zusammenarbeit der Regionen Europas». Diese Bestimmung bringt beispielhaft das wachsende Bestreben der Kantone zum Ausdruck, an den verschiedenen Vereinigungen der Regionen Europas aktiv teilzunehmen.

Der Bundesrat begrüsst dieses Engagement. Er unterstützt die Bestrebungen auf europäischer Ebene, insbesondere des Europarats, im Hinblick auf ein Europa der Regionen, entspricht dessen Zielsetzung doch seinen Vorstellungen von Föderalismus und Subsidiarität.

55 Stärkung der Beziehungen zwischen Bund und Kantonen

551 Rolle des Kontaktgremiums und der Konferenz der Kantonsregierungen

Bis anhin hat das Kontaktgremium Bund-Kantone keine spezielle Berufung, sich der regionalen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit anzunehmen. Das Thema ist jedoch gleich an der ersten Sitzung nach der EWR-Abstimmung vom 6. Dezember 1992 vom Vorsitzenden der Interessengemeinschaft der Grenzkantone zu Frankreich aufgegriffen worden. Auch die Binnenkantone haben ein Interesse gezeigt, in die Bemühungen des Bundes und der Grenzkantone um eine Intensivierung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit einbezogen zu werden.

In den Antworten auf die Umfrage des EDA zum vorliegenden Bericht weisen praktisch alle Kantone darauf hin, dass die Konferenz der Kantonsregierungen die Koordination der «kleinen Aussenpolitik», d. h. der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, übernehmen soll.

Auf dem Gebiet der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit könnten das Kontaktgremium und die Konferenz der Kantonsregierungen – die genaue Aufgabenteilung zwischen ihnen muss noch vorgenommen werden – in Zukunft in drei Richtungen aktiv werden:

- Die Konferenz der Kantonsregierungen könnte dazu beitragen, die gegenseitige Information und Koordination auszubauen. So besteht etwa ein verbreiteter Mangel an Kenntnissen über bestehende grenzüberschreitende Verträge und Projekte, die von den Kantonen zusammen mit ausländischen Nachbarn durchgeführt werden. Die Informationen könnten von der Informations- und Koordinationsstelle des Bundes (siehe nachfolgende Ziff. 552) mit Hilfe der Eurodelegierten, denen in verschiedenen Kantonen auch eine Drehscheibenfunktion in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zukommt, und der ch-Stiftung für eidgenössische Zusammenarbeit systematisch gesammelt und aufbereitet werden.
- Das Kontaktgremium Bund–Kantone und die Konferenz der Kantonsregierungen könnten als Organ des politischen Dialogs eine Rolle in der Erhaltung der Kohäsion zwischen den verschiedenen Regionen des Landes spielen und insbesondere allfälligen Spannungen zwischen Grenz- und Binnenkantonen zuvorkommen.
- Schliesslich könnte das Kontaktgremium Bund–Kantone dazu beitragen, die Kohärenz zwischen der regionalen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit und der Aussenpolitik des Bundes zu wahren, indem in einem frühen Stadium eine Koordination zwischen Vorhaben des Bundes und der Kantone stattfindet.

552 Informations- und Koordinationsstelle des Bundes

In der Bundesverwaltung sind verschiedene Stellen (Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft, Bundesamt für Raumplanung, Eidgenössische Zollverwaltung, Bundesamt für Aussenwirtschaft, Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit, Bundesamt für Verkehr, PTT, SBB etc.) mit Fragen der regionalen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit befasst. Sie werden von den Kantonen beigezogen, wenn es um die Lösung von konkreten Sachfragen geht. Daneben nehmen sie zum Teil auch an den Arbeitsgruppensitzungen der grenzüberschreitenden Organismen teil und bringen dort ihr Sachwissen ein.

Die Kontakte zwischen kantonalen und Bundesstellen zeichnen sich auf beiden Ebenen zuweilen durch einen Mangel an Koordination aus. Verschiedene Kantone fordern in ihren Antworten auf die Umfrage des EDA zum vorliegenden Bericht eine spezifische Anlaufstelle beim Bund für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit.

Innerhalb der Bundesverwaltung fällt der Sektion Landesgrenzen und Nachbarrecht der Direktion für Völkerrecht im Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten bereits heute eine gewisse Koordinationsrolle zu, da sie die zwischenstaatlichen Abkommen zur regionalen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit sowie die Verträge der Kantone mit dem Ausland betreut und an gewissen grenzüberschreitenden Organismen mitwirkt. Sie hat aber mangels personeller Kapazitäten und entsprechenden Mandats bisher nicht als eigentliche Drehscheibe fungieren können.

Angesichts der Zunahme des Ausmasses, der Bedeutung und der Komplexität der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit beabsichtigt der Bundesrat, die erwähnte Sektion im Rahmen verfügbarer Ressourcen als eigentliche Informations- und Koordinationsstelle des Bundes für alle Fragen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit auszubauen. Diese Stelle, die in erster Linie den Anliegen der Kantone dienen soll, wird namentlich mit folgenden Aufgaben betraut werden:

- Sammlung und Aufbereitung von Informationen über die verschiedenen Formen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit der Kantone und Gemeinden;

- rechtliche und verhandlungstechnische Unterstützung der Kantone in ihren grenzüberschreitenden Kontakten;
- Koordination und Unterstützung der Aktivitäten der verschiedenen involvierten Bundesstellen.

Durch die Einrichtung dieser zentralen Stelle werden die bestehenden Kompetenzen der einzelnen Bundesstellen nicht berührt. Funktionierende Arbeitskontakte zwischen den jeweiligen Fachstellen auf kantonaler und Bundesebene sollen nicht abgebrochen werden. Damit die Informations- und Koordinationsstelle ihre Aufgaben erfüllen kann, muss sie aber über diese Beziehungen informiert sein. Sie sollte zudem von den Kantonen über deren grenzüberschreitende Projekte auf dem laufenden gehalten werden und idealerweise an den Sitzungen der grenzüberschreitenden Organismen, soweit dies nicht bereits der Fall ist, teilnehmen können.

Auf der Ebene des Bundesrats wird weiterhin der Vorsteher des EDA als Ansprechpartner der kantonalen Regierungen in Fragen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit wirken.

6 Kernaussagen und Schlussfolgerungen

61 Grenzüberschreitende Zusammenarbeit der Kantone

- Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit lebt durch die Tätigkeit der Kantone. Die Initiative zum Ausbau dieser Zusammenarbeit haben die interessierten Kantone zu ergreifen. Für die Gestaltung der grenzüberschreitenden Beziehungen tragen sie die Verantwortung.
- Grenzüberschreitende Zusammenarbeit ist aber auch Teil der Regionalpolitik sowie der Integrationspolitik des Bundes. Der Bund hat somit seine eigene Verantwortung wahrzunehmen. In der Regionalpolitik ist sowohl der Kohäsions- als auch der Ausgleichsfunktion gebührend Rechnung zu tragen. Im Interesse der Wahrung des inneren Gleichgewichts der Eidgenossenschaft ist es angezeigt, an der Einheitlichkeit der Integrationspolitik festzuhalten: der Bundesrat wird gegen aussen die Interessen der Gesamtheit der Kantone zu wahren wissen, ohne die Binnenkantone gegenüber den Grenzkantonen zu benachteiligen. Diese sollen jedoch die Möglichkeit haben, angesichts ihrer Grenzlage die grenzüberschreitende Zusammenarbeit so weit wie möglich zu verwirklichen.
- Der Bundesrat bekräftigt seinen Willen, den Kantonen für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit seine politische Unterstützung zu gewähren. Er wird sich dafür einsetzen, dass die Gestaltungsmöglichkeiten der Kantone bei der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit unter Aufrechterhaltung des in der Bundesverfassung verankerten Primats des Bundes in der Aussenpolitik gestärkt werden. Dies bedeutet:
 - Der Bundesrat ist bereit, den Kantonen auch künftig durch eine weite Auslegung von Artikel 9 der Bundesverfassung eine möglichst autonome Gestaltung ihrer grenzüberschreitenden Beziehungen zu ermöglichen. Die Kantone können grundsätzlich über alle Gebiete, für die sie nach der Kompetenzordnung der Bundesverfassung zuständig sind, Verträge mit dem Ausland abschliessen.
 - Der Bundesrat unterstützt die Bestrebungen auf bilateraler und europäischer Ebene zur Förderung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit sowie der Zusammenarbeit der Regionen Europas. Der Bundesrat wird sich namentlich für die Weiterentwicklung des Europäischen Rahmenübereinkommens über

die grenzüberschreitende Zusammenarbeit einsetzen, insbesondere im Hinblick auf die Stärkung der Stellung von Organismen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit und der Klärung der Rechtsnatur ihrer Beschlüsse.

- Der Bundesrat nimmt die konkreten Sachanliegen der Kantone entgegen. Sie werden von den zuständigen Stellen des Bundes direkt mit den betroffenen Kantonen behandelt werden. Falls nötig wird sich der Bundesrat mit der Problemlösung befassen.
- Der Bundesrat wird dem Parlament im Verlaufe dieses Jahres eine Botschaft zu einem Bundesbeschluss über die Förderung von kantonalen und regionalen grenzüberschreitenden Aktivitäten im Rahmen von INTERREG II der Europäischen Union unterbreiten.
- Zur Stärkung der Beziehungen zwischen Bund und Kantonen wird der Bundesrat:
 - eine Informations- und Koordinationsstelle für die Anliegen der Kantone im Bereich der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit einrichten;
 - einen frühzeitigen, offenen und umfassenden Informations- und Meinungsaustausch pflegen, insbesondere im Rahmen des Kontaktgremiums Bund-Kantone.

62 Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik des Bundes

- Der Bundesrat legt grossen Wert auf die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen in der Aussenpolitik. Ein stärkerer Einbezug der Kantone in die ausserpolitische Willensbildung ist notwendig, wenn Bereiche angesprochen sind, die in der Kompetenz der Kantone liegen oder diese besonders berühren.
- Der Bundesrat bekräftigt seinen Willen, bei Fragen der Europäischen Integration die Kompetenzen der Kantone zu berücksichtigen und ihre Interessen zu wahren, die Kantone rechtzeitig und umfassend zu informieren, sie anzuhören und bei der Vorbereitung von Entscheiden beizuziehen. Falls die Kantone es wünschen, können sie vermehrt in die Arbeiten der schweizerischen Mission bei der Europäischen Union einbezogen werden, was eine Verstärkung des Integrationsbüros hinsichtlich der Behandlung kantonalen Anliegen bedingen könnte.
- Der Bundesrat begrüsst die Mitwirkung der Kantone und Gemeinden in anderen Bereichen der Aussenpolitik, namentlich in der Entwicklungszusammenarbeit, der humanitären Hilfe und der Zusammenarbeit mit Ost- und Mitteleuropa.
- Für das Zusammenwirken von Bund und Kantonen im Bereich der Aussenpolitik erachtet der Bundesrat das Kontaktgremium Bund-Kantone als den geeigneten Diskussionsrahmen. Das Kontaktgremium wird sich dabei mit der Konferenz der Kantonsregierungen abstimmen. Eine wichtige Rolle kommt auch den Eurodelegierten der Kantone und den regelmässigen Arbeitskontakten mit dem Integrationsbüro in allen Fragen der Europäischen Integration zu.
- Der Bundesrat ist bereit, die Frage der Zweckmässigkeit, des Inhalts und der Form einer rechtlichen Regelung der Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik mit den Kantonen aufzunehmen und – wie von der Konferenz der Kantonsregierungen vorgeschlagen – in einer paritätischen von Vertretern des Bundes und der Kantone besetzten Arbeitsgruppe zu erörtern.

63 Schlussbemerkung

Der vorliegende Bericht nimmt für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit und die Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik eine Bestandesaufnahme vor und zeigt Perspektiven auf. Bereits die Debatten in den eidgenössischen Räten zu den parlamentarischen Vorstössen, die diesen Bericht auslösten, haben einen wichtigen Beitrag zur Bewusstseinsbildung geleistet. Die Arbeiten am Bericht haben beim Bund, aber auch – wie die Umfrage des EDA zeigt – bei den Kantonen wichtige Impulse ausgelöst.

Der Bundesrat nimmt mit Befriedigung die Einleitung dieses Prozesses zur Kenntnis, den er weiterhin tatkräftig unterstützen wird. Er freut sich auf eine vertiefte Zusammenarbeit mit den Kantonen. Sie ist geeignet, die Aussenpolitik verstärkt in der Innenpolitik zu verankern und den Bürgern und Bürgerinnen näherzubringen. Verwiesen sei in diesem Zusammenhang auch auf die Bemühungen des Bundesrats im Rahmen der in Aussicht gestellten Totalrevision der Bundesverfassung sowie der Regierungsreform, bei der er in einer an die gegenwärtig laufenden Gesetzesrevisionen anschliessenden Phase beabsichtigt, auch einen Erneuerungsprozess in der föderativen Staatsführung einzuleiten (vgl. Botschaft vom 20. Okt. 1993 zum Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz, BBl 1993 III 1048).

Der Bundesrat wird das Parlament, die Kantone und die Öffentlichkeit über die Entwicklung der in diesem Bericht angesprochenen Fragen informieren, sei es in weiteren separaten Berichten oder im Rahmen des Geschäftsberichts.

Entschliessungen der Interessensgemeinschaft der Grenzkantone zu Frankreich

(Groupe de concertation des cantons frontaliers limitrophes de la France)

zu Handen des Bundesrates

Im Nachgang zur Ablehnung des EWR-Abkommens

vom 6. Juli 1993

Entschliessung Nr. 1

Folgeprogramm nach der Ablehnung des EWR-Abkommens

Die Interessensgemeinschaft der Grenzkantone zu Frankreich begrüsst das vom Bundesrat in seiner Botschaft vom 24. Februar 1993 vorgelegte Folgeprogramm nach der Ablehnung des EWR-Abkommens.

Für die Interessensgemeinschaft ist der Alleingang nicht ein tauglicher Weg; sie unterstützt die Absicht des Bundes, sich sämtliche Optionen der Zusammenarbeit mit der EG, deren Mitgliedstaaten sowie den EFTA-Staaten offen zu halten, einschliesslich eines möglichen späteren Beitritts zum EWR oder zur EG; weiter unterstützt sie die in der Botschaft vorgeschlagenen Reformen zur Revitalisierung der schweizerischen Wirtschaft und zur Herstellung der Euro-Kompatibilität unseres Rechts.

1.1 Neuorientierung der Europapolitik

Die Interessensgemeinschaft kann sich mit einem Alleingang nicht einverstanden erklären; sie vertritt die Auffassung, dass die Schweiz alles daran setzen muss, ihre enge und aktive Zusammenarbeit mit der EG weiterzuführen. Zu den mittel- und langfristigen Optionen der Europapolitik des Bundesrates muss auch ein künftiger Beitritt zum EWR und/oder zur EG gehören. Vorderhand gilt es nach Auffassung der Interessensgemeinschaft die Initiative des Bundes, bilaterale Abkommen mit den europäischen Partnern abzuschliessen, zu unterstützen, dies im Interesse der Erhaltung der Konkurrenzfähigkeit der schweizerischen Wirtschaft.

Als Grenzkantone haben die Mitglieder der Interessensgemeinschaft angesichts ihrer geografischen Lage ganz spezifische Anliegen. Aus diesem Grunde laden sie den Bundesrat ein, sie rasch und umfassend über alle bilateralen Verhandlungsgegenstände zu informieren. Sollten Interessen oder Kompetenzen der Kantone davon berührt werden, sind sie bei der Vorbereitung von Entscheiden beizuziehen und ist ihren Stellungnahmen Rechnung zu tragen.

1.2 Marktwirtschaftliche Erneuerung in der Schweiz

Voraussetzung für die Erhaltung der Wettbewerbsfähigkeit schweizerischer Unternehmen im europäischen Binnenmarkt ist, dass die schweizerische Binnenwirtschaft gestärkt wird. Vordringlich sind dabei Massnahmen der Liberalisierung und

des Abbaus einschränkender Bestimmungen, mit dem Ziel der Schaffung wirtschaftlicher Rahmenbedingungen, die es erlauben, der internationalen Konkurrenz standzuhalten. Diese Herausforderung gilt sowohl für den Bund als auch für die Kantone.

Die Interessensgemeinschaft unterstützt die vom Bundesrat in der Botschaft vom 24. Februar 1993 vorgeschlagenen Massnahmen in den Bereichen Wettbewerbsrecht, Arbeitsmarkt, Bildung und Forschung; sie begrüsst ferner den Umstand, dass sowohl auf Bundes- als auch auf Kantonsebene Verwaltungsverfahren beschleunigt werden sollen. Vorbehalte hat die Interessensgemeinschaft hingegen beim Vorhaben des Bundesrates, ein sogenanntes Binnenmarktgesetz vorzulegen. Mit dem angestrebten Ziel kann sich die Interessensgemeinschaft zwar einverstanden erklären, nicht aber mit der Vorgehensweise. Die Mitglieder der Interessensgemeinschaft werden ihre abschliessende Beurteilung jedoch erst bei Vorliegen des Bundesgesetzentwurfs im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens abgeben.

1.3 Wiederaufnahme von Eurolex-Vorlagen

Nach Meinung der Mitglieder der Interessensgemeinschaft sind trotz des negativen Ausgangs der Abstimmung vom vergangenen 6. Dezember ein Teil der rechtlichen Anpassungen, die im Rahmen der Umsetzung des EWR-Abkommens hätten erfolgen müssen, dennoch vorzunehmen. Dies ist einerseits als bedeutender Beitrag zur Bereinigung des schweizerischen Binnenmarkts anzusehen. Andererseits gilt es – als Konsequenz der Ablehnung eines Alleingangs – unser Recht soweit möglich europakompatibel auszugestalten, zum Teil unter der Bedingung der Gegenseitigkeit. Möglichst geringe Diskrepanzen zwischen unserer und der europäischen Rechtsordnung schaffen günstige Bedingungen für Verhandlungen mit der EG.

Die Wiederaufnahme von Eurolex-Vorlagen entspricht diesen Bestrebungen und die Interessensgemeinschaft unterstützt aus diesem Grund das vom Bundesrat unterbreitete Programm voll und ganz. Die Mitglieder der Interessensgemeinschaft werden sich dafür einsetzen, dass in ihrem Kompetenzbereich entsprechende Massnahmen ergriffen werden, um ihren Beitrag an die Weiterentwicklung eines schweizerischen Binnenmarkts zu leisten, der auf dem Grundsatz der interkantonalen Gegenseitigkeit beruht.

Die Interessensgemeinschaft unterbreitet dem Bundesrat einige spezifische Anliegen, die *Bundeskompetenzen* betreffen:

1. *Lex Friedrich*: Aus der Botschaft vom 24. Februar geht hervor, dass eine Änderung des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland zwar vorgesehen ist, dass dies aber unter Einbezug weiterer rechtspolitischer Anliegen im Rahmen einer separaten Vorlage geschehen soll. Die Interessensgemeinschaft lädt den Bundesrat ein, die Aufhebung derjenigen Bestimmungen des erwähnten Bundesgesetzes, die Anwendung finden auf in der Schweiz berufstätige Ausländer oder ansässige ausländische Unternehmen, raschmöglichst in die Wege zu leiten. Was den Erwerb von Zweitwohnsitzen in der Schweiz betrifft, so muss den Kantonen je nach Bedürfnis die Möglichkeit belassen werden, Ersatzmassnahmen zu treffen.

2. *Grenzgänger*:

- Die Interessensgemeinschaft erwartet, dass das BIGA seine Praxis, die Anzahl Grenzgängerbewilligungen vom Total der zugeteilten Ausländerbewilligungen abzuziehen, aufgibt. Sie benachteiligt die Grenzkantone im Ver-

gleich mit den Binnenkantonen namentlich bei der Rekrutierung von Kadern und Spezialisten.

- Die Interessensgemeinschaft begrüsst die am 21. April 1993 vorgenommene teilweise Revision der Verordnung über die Begrenzung der Zahl der Ausländer und namentlich die Verbesserungen, die sie den Grenzgängern gebracht hat. Dabei gilt es – den Absichten des Bundesrates entsprechend – das Grenzgängerstatut so rasch wie möglich an dasjenige der Daueraufenthalter anzupassen (mit Ausnahme des Wohnsitzrechts).
- 3. *Ausländische Arbeitskräfte:* Nach Auffassung der Interessensgemeinschaft müssen die Voraussetzungen für eine bessere interkantonale Mobilität ausländischer Arbeitskräfte geschaffen werden, sowohl für Jahresaufenthalter als auch für Saisoniers und Grenzgänger.
- 4. *Jugendaustausch:* Der Bund wird ersucht, den Aufenthalt junger Leute aus europäischen Staaten, die bei uns ein Berufspraktikum absolvieren wollen, zu erleichtern. Nach geltendem Recht gilt für diese die Auflage – da sie weder Studenten sind noch in einem Gesundheitsberuf arbeiten –, dass ihr Aufenthalt in der Schweiz auf höchstens sechs Monate begrenzt ist. Angesichts der Vielzahl der Jugendaustausch-Programme, an denen sich der Bund und die Kantone beteiligen, wäre es wünschbar, wenn eine flexiblere Lösung gefunden werden könnte. Auch wenn die bilateralen Stagiaire-Abkommen in dieser Hinsicht gewisse Möglichkeiten bieten, erlauben sie nicht immer, der Nachfrage zu entsprechen.

In den Bereichen, die zur *kantonalen Kompetenz* gehören, unterstützt die Interessensgemeinschaft die folgenden Massnahmen:

1. *Öffentliches Beschaffungswesen:* Die Liberalisierung des öffentlichen Beschaffungswesens, gestützt auf den Grundsatz der Gegenseitigkeit.
2. *Anerkennung von Diplomen:* Der rasche Beitritt zur interkantonalen Vereinbarung vom 18. Februar 1993 über die Anerkennung von Ausbildungsabschlüssen.
3. *Anwaltspatente:* Die Schaffung der geeigneten Voraussetzungen zur gegenseitigen Anerkennung von Anwaltspatenten und zur Ausübung des Anwaltsberufes in der ganzen Schweiz.
4. *Kantonale Dienstleistungsmonopole, Gebäudeversicherungen:* Eine progressive gegenseitige Liberalisierung zur Anpassung an den Standard des europäischen Rechts.
5. *Freier Verkehr von Medikamenten:* Den Beitritt aller Kantone zum Heilmittelkonkordat aus dem Jahr 1988.

Die Interessensgemeinschaft ist weiter der Auffassung, dass im Bestreben, eine grösstmögliche Kompatibilität des kantonalen Rechts mit dem Europarecht herzustellen, zu prüfen ist, welche Massnahmen, die im Zusammenhang mit der EWR-Umsetzung getroffen hätten werden müssen, nun autonom ergriffen werden können.

Entschliessung Nr. 2

Soziale Aspekte der europäischen Integration

Im Hinblick auf Massnahmen der wirtschaftlichen Liberalisierung und der Öffnung der Grenzen im Zusammenhang mit dem freien Personenverkehr ersucht die Interessensgemeinschaft der Grenzkantone zu Frankreich den Bundesrat, sozialpolitische Begleitmassnahmen zu ergreifen.

Die Öffnung der Grenzen und die wirtschaftliche und soziale Integration können in Grenzgebieten kurz- und mittelfristig negative Auswirkungen in wirtschaftlicher und sozialer Hinsicht haben, vor allem dann, wenn beim Grenznachbar die sozio-ökonomischen Bedingungen unterschiedlich sind. Hinzu kommt nach Aussage des Bundesrates in der Botschaft, dass «verstärkter Wettbewerb auch zu Umverteilungen führen und leistungsschwache Arbeitnehmer oder Regionen besonders hart treffen wird»¹⁾. Dies bedingt, dass geeignete Instrumente zur Verfügung gestellt werden, die es den Kantonen erlauben, ein allfälliges «Sozial-Dumping» zu bekämpfen.

Der Bundesrat wird ersucht, Massnahmen im Sinn der Motionen Fasel und Tschopp zu ergreifen. Diese wurden in der Herbstsession 1992 der Eidgenössischen Räte eingereicht und verweisen auf die Möglichkeit, den Anwendungsbe- reich von Gesamtarbeitsverträgen auszudehnen bzw. bei offensichtlichen Missbräuchen Massnahmen gegen «Lohn-Dumping» zu ergreifen.

Entschliessung Nr. 3

Artikel 9 und 10 der Bundesverfassung – Neuinterpretation?

Die Interessensgemeinschaft der Grenzkantone zu Frankreich hat die Antworten des Bundesrates auf die Motion Spielmann vom 7. Dezember 1992 und die Motion Epiney vom 9. Dezember 1992, in denen er von der liberalen Praxis bei der Anwendung von Artikel 9 und 10 der Bundesverfassung spricht, zur Kenntnis genommen.

Der Bundesrat führt dazu wörtlich aus: «Vielmehr war und ist die Praxis des Bundes sehr liberal, gestattet sie es doch den Kantonen, mit dem Ausland Verträge nicht nur, wie in Art. 9 BV aufgeführt, über Gegenstände der Staatswirtschaft, des nachbarlichen Verkehrs und der Polizei abzuschliessen, sondern über grundsätzlich alle Gebiete, für die sie nach der Kompetenzenordnung der Bundesverfassung zuständig sind. Indessen dürfen diese Verträge nichts dem Bund oder den Rechten anderer Kantone Zuwiderlaufendes enthalten (Art. 9, 2. Satz BV). Es steht den Kantonen demzufolge frei – und sie haben in erster Linie die Initiative zu ergreifen – den ihnen in diesem Rahmen gegebenen Spielraum künftig noch besser zu nutzen. Der Bundesrat ist bereit, ihnen auch künftig durch eine weite Auslegung von Art. 9 BV eine möglichst autonome Gestaltung ihrer Beziehungen zu den Nachbarn zu ermöglichen» (aus Antwort auf Motion Spielmann).

Für die Interessensgemeinschaft bedeutet diese Antwort, dass man auf Bundes-ebene zur Überzeugung gelangt ist, dass die Grenzkantone im Rahmen der grenz- nachbarlichen Zusammenarbeit Verantwortung wahrzunehmen haben. Im Hinblick auf eine Beteiligung der Schweiz an der europäischen Integration sowie am euro-

¹⁾ Botschaft des Bundesrates vom 24. Februar 1993, S. 20

päischen Binnenmarkt erwächst den Grenzkantonen die Aufgabe, Vorbereitungen zur Öffnung der Grenze für den freien Verkehr von Waren, Kapital, Dienstleistungen und Personen zu treffen. Die Bevölkerung, die Unternehmungen und das ganze sozio-ökonomische Umfeld der Grenzkantone müssen sich mit dem Problem intensiver grenzüberschreitender Beziehungen in wirtschaftlicher und sozialer Hinsicht auseinandersetzen.

Die Interessensgemeinschaft erwartet demnach, dass die Bundesbehörden – im Sinn und Geist der Antworten des Bundesrates auf die erwähnten Motionen – Vorstösse der Grenzkantone im Bereich der regionalen und grenznachbarlichen Beziehungen unterstützen, insbesondere dort, wo es darum geht, die sogenannte «Mikro-Integration» voranzutreiben.

Entschliessung Nr. 4

Die Konferenz der Kantonsregierungen

Die Interessensgemeinschaft der Grenzkantone zu Frankreich spricht sich entschlossen für die Schaffung einer Konferenz der Kantonsregierungen aus. Diese muss unter kantonaler Leitung stehen und namentlich mit der Aufgabe betraut sein, kantonale Interessen im Rahmen der schweizerischen Integrationspolitik zu vertreten.

In diesem Zusammenhang hat die Interessensgemeinschaft von der folgenden Erklärung des Bundesrates Kenntnis genommen, die dieser in seiner Botschaft vom 24. Februar 1993 gemacht hat: «Wir halten es für notwendig, die etablierte Zusammenarbeit zwischen Bundesrat und kantonalen Regierungen im Geist des im Bundesbeschluss über den EWR enthaltenen Artikel 21 der Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung weiterzuführen. Das Kontaktgremium der Kantone bildet den geeigneten Rahmen für diesen Dialog»¹⁾.

Die Mitglieder der Interessensgemeinschaft sind gestützt auf die Erfahrungen, die mit dem EWR-Abkommen gemacht wurden, ihrerseits der Meinung, dass formelle Strukturen der Zusammenarbeit bei Fragen der europäischen Integration auf der horizontalen Ebene (d. h. unter den Kantonen) sowie auf der vertikalen Ebene (Kantone/Bund) geschaffen werden müssen.

Geprüft werden muss dabei auch die Frage einer neuen Rechtsgrundlage; diese Diskussion ist noch kaum in Gang gekommen. Letztlich geht es dabei um Verfassungsfragen. Die im Zusammenhang mit der europäischen Integration stehenden Grundanliegen der Kantone müssten durch die Bundesverfassung und eine darauf gestützte Bundesgesetzgebung gesichert werden. Diese Arbeit sollte unverzüglich und nicht erst im Zusammenhang mit einem neuerlichen Anlauf zu einem konkreten Integrationsschritt in Angriff genommen werden.

Damit all die anstehenden Fragen in geeigneter Art und Weise beraten werden können, ist vorerst eine optimale Organisationsform zur horizontalen und vertikalen Zusammenarbeit zu schaffen. Konkret soll – nachdem das Kontaktgremium diese Aufgabe nur teilweise wahrnehmen kann – durch eine Vereinbarung unter den Kantonen eine «Konferenz der Kantonsregierungen» gebildet werden. Die Interessensgemeinschaft spricht sich für eine rasche Schaffung dieser Konferenz aus, die unter

¹⁾ Botschaft des Bundesrates vom 24. Februar 1993, S. 14

der Leitung der Kantone zu stehen hat. Ziel sollte es auch sein, den Bund an den Arbeiten der Konferenz zu beteiligen.

Ein Blick auf ähnlich strukturierte Nachbarländer der Schweiz zeigt, dass die Problematik der Mitwirkungsrechte in Europafragen von Gliedstaaten eines Bundesstaates erkannt und geregelt worden ist. In Deutschland bildet heute Artikel 23 des Grundgesetzes den Abschluss einer langen Entwicklung. Er begründet formelle Mitwirkungs- und Beteiligungsrechte der Länder in europäischen Angelegenheiten. Beschlossen wurde er am 26. Juni 1992 von der gemeinsamen Verfassungskommission aus Bundestag und Bundesrat; Ende Jahr wurde er von den beiden Kammern genehmigt. In Österreich wurde am 12. März 1992 eine Vereinbarung über die «Mitwirkungsrechte der Länder und Gemeinden in Angelegenheiten der europäischen Integration» durch den Bundeskanzler, den Bundesminister für Föderalismus sowie die neun Landeshauptmänner unterzeichnet. Die Vereinbarung ist am 26. Dezember 1992 in Kraft getreten.

Entschliessung Nr. 5

Eine Vertretung der Kantone in Brüssel

Die Interessensgemeinschaft der Grenzkantone zu Frankreich lädt die Kantone ein, im Rahmen des Kontaktgremiums zu prüfen, inwieweit in Brüssel eine Vertretung der Kantone aufzubauen wäre.

Der Vertretung könnten die folgenden Aufgaben anvertraut werden:

- Information der Kantone über EG-Angelegenheiten. Die Vertretung hätte die Aufgabe, Informationen über Vorhaben der EG-Kommission zu sammeln, über den Vollzug von EG-Rechtsakten, über EG-Programme usw.
- Beobachter der schweizerischen Integrationspolitik und deren Auswirkungen auf die Kantone. Bei Verhandlungen wäre darauf zu achten, inwiefern kantonale Kompetenzen berührt werden; die Kantone wären dementsprechend auf dem laufenden zu halten.
- Kontaktstelle für Personen und Organisationen, die sich über die Kantone, den schweizerischen Föderalismus usw. informieren wollen. Pflege der Beziehungen namentlich zu den andern Regionen Europas, die in Brüssel vertreten sind.
- Betreuung von Delegationen aus den Kantonen (Behörden, Parlament, Wirtschaftsvertreter, Schulen usw.).

Entschliessung Nr. 6

Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit als Mittel der Integration der Kantone

Die Mitglieder der Interessensgemeinschaft der Grenzkantone zu Frankreich sind Befürworter einer aktiveren grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, in der Absicht, parallel zur Europapolitik des Bundes eine harmonische regionale Integration mit den Grenznachbarn anzustreben.

Mit dem EWR und der Freizügigkeit der Waren, der Personen, des Kapitals und der Dienstleistungen hätte eine Vielzahl derjenigen Probleme gelöst werden kön-

nen, die sich im Grenzgebiet stellen. Allerdings – die Entschliessung Nr. 2 verweist auf diesen Umstand – zeigen Wirtschaftsanalysen und die Erfahrungen der EG selber, dass der Abbau von Grenzen auch negative Auswirkungen auf die Grenzregionen haben kann. Der Grund dafür liegt in der dadurch herbeigeführten Verbindung von unterschiedlichen sozio-ökonomischen Verhältnissen und Verwaltungssystemen zu einem Ganzen.

Im Rahmen einer aktiven Politik der Integration der Schweiz in Europa erwächst den neun Mitgliedern der Interessensgemeinschaft die Aufgabe – genau wie den andern Grenzkantonen auch – sich noch vermehrt für eine grenzüberschreitende «Mikro-Integration» einzusetzen. Wie das Ergebnis einer Umfrage bei den 16 Grenzkantonen zeigt, werden im gesamten Grenzraum der Schweiz zunehmend Projekte der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit durchgeführt.

In diesem Zusammenhang kann auch festgestellt werden, dass das Interesse der Schweizer Kantone, sich am EG-Programm INTERREG¹⁾ mitzubeteiligen, gewachsen ist. Die Europäische Gemeinschaft hat übrigens beschlossen, dieses Programm auch für die Jahre 1994 bis 1997 weiterzuführen und hat zu diesem Zweck den zur Verfügung gestellten Finanzbetrag vervierfacht. Im Rahmen von INTERREG I (1991–1993) wurden rund eine Milliarde ECU ausgeschüttet.

Die Interessensgemeinschaft ersucht den Bund, sie bei der Konkretisierung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zu unterstützen. Von Bedeutung dabei ist, dass sie ihren Grenznachbarn gleichgestellt werden, die auf eine grosszügige Unterstützung seitens der EG zählen können.

Die Interessensgemeinschaft ist bereit, in diesem Zusammenhang konkrete Vorschläge zu unterbreiten.

Entschliessung Nr. 7

Die Beteiligung der Schweiz an EG-Forschungs- und Bildungsprogrammen – eine Notwendigkeit

Die Interessensgemeinschaft der Grenzkantone zu Frankreich ersucht den Bund, alle seine Möglichkeiten einzusetzen, damit die Schweiz sich möglichst umfassend an den Forschungs-, Bildungs- und Ausbildungsprogrammen der EG beteiligen kann. Die Interessensgemeinschaft ist auch der Meinung, die Schweiz müsse eine offene und flexible Politik auf der Ebene des Bundes und der Kantone bei der Aufnahme von Stagiaires führen, die aus dem EWR-Raum kommen, um bei uns einen zeitlich beschränkten Praktikumsaufenthalt zu absolvieren.

Obschon sich die bilateralen Verhandlungen des Bundesrates mit der EG schwierig gestalten, unterstreicht die Interessensgemeinschaft noch einmal die Notwendigkeit der Beteiligung der Schweiz an EG-Programmen der Bereiche Wissenschaft und Technik. Neben den internen Massnahmen, mit denen eine Revitalisierung der schweizerischen Wirtschaft angestrebt wird, muss die Schweiz auch diejenigen Vorkehrungen treffen, die es ihr erlauben, sich am «Know-how» der EG zu beteiligen, um bei künftigen Entwicklungen im Vergleich mit den Grenznachbarn mithalten zu können.

¹⁾ S. Beilage Nr. 4 «Coopération transfrontalière», CCE, DG 16

Vorkehrungen müssen namentlich getroffen werden, damit sich unsere Jugend an Bildungs- und Berufsbildungsprogrammen wie PETRA, «Jugend für Europa», LINGUA beteiligen kann. Die Vertiefung von Kenntnissen und der Erwerb neuer Kenntnisse, Erfahrungen mit Sprachen, Kulturen und unterschiedlichen Traditionen sind Voraussetzungen, die für die Ausübung eines Berufs von Bedeutung sind.

Die Interessensgemeinschaft ist der Auffassung, dass – im Sinn einer Gegenleistung – sowohl auf Bundes- als auch auf kantonaler Ebene bei der Aufnahme von Stagiaires eine offenere und flexiblere Politik geführt werden muss.

Schweizerisches Institut für Rechtsvergleichung

Mitwirkungsrechte der Länder in Fragen der Europäischen Integration in Deutschland und Österreich

25. Oktober 1993

Deutschland

Mitwirkungsrechte der Bundesländer im Rahmen der Europäischen Integration

Schon früh wurden in der Bundesrepublik Wege gesucht, um die Bundesländer an Entscheidungen und Verhandlungen im Rahmen der Europäischen Gemeinschaften zu beteiligen. Zu nennen sind insbesondere:

- die Einflussnahme der Länder auf die Haltung der deutschen Vertreter in den Organen der EG (Ziff. 1);
- die Entsendung von Landesvertretern in den deutschen Delegationen (Ziff. 2) sowie
- unmittelbare Einflussmöglichkeiten der Länder auf Gemeinschaftsebene (Ziff. 3).

1 Einflussnahme der Länder auf die Haltung der deutschen Vertreter in den Organen der EG

Die bisherige Entwicklung weist vier Etappen auf: Bereits in Artikel 2 des Gesetzes zu den Gründungsverträgen von 1957 wurde das sog. Zuleitungsverfahren etabliert (Ziff. 1.1), das 1979 durch das neue Länderbeteiligungsverfahren ergänzt wurde (Ziff. 1.2). Das heute praktizierte Verfahren geht im wesentlichen auf Artikel 2 des Gesetzes zur Einheitlichen Europäischen Akte zurück (Ziff. 1.3). Schliesslich wurden die Mitwirkungsrechte der Länder im Zusammenhang mit der Ratifikation des Vertrags von Maastricht auch verfassungsrechtlich verankert und weiter ausgebaut (Ziff. 1.4).

1.1 Artikel 2 des Gesetzes zu den Gründungsverträgen

Schon das Gesetz zu den Gründungsverträgen¹⁾ sieht vor, dass die Bundesregierung Bundestag und Bundesrat über die Entwicklungen im Rat der EG laufend unterrichten muss. Soweit durch einen Beschluss des Rates innerdeutsche Gesetze erforderlich werden oder in der BRD unmittelbar anwendbares Recht geschaffen

¹⁾ BGBl 1957 II, S. 753.

wird, soll die Unterrichtung vor der Beschlussfassung des Rats erfolgen. Dieses sogenannte Zuleitungsverfahren (auch Bundesratsverfahren genannt) wurde in verschiedenen Schreiben und Vereinbarungen sowie in der Geschäftsordnung der Bundesregierung konkretisiert¹⁾.

Der Bundesrat nahm die ihm übermittelten Vorlagen nicht nur zur Kenntnis, sondern gab in etlichen Fällen auch eigene Stellungnahmen ab. Die Stellungnahmen waren jedoch für die Bundesregierung unverbindlich und kamen oft für die Beschlussfassung in Brüssel zu spät. Häufig wurden Vorlagen im Laufe der Beratungen der EG abgeändert, ohne dass die Bundesregierung Rücksprache beim Bundesrat nahm.

1.2 Neues Länderbeteiligungsverfahren 1979

1979 wurde die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in EG-Angelegenheiten durch Schriftwechsel zwischen dem Bundeskanzler und dem Vorsitzenden der Ministerpräsidentenkonferenz der Länder neu geregelt. Anders als Artikel 2 des Vertragsgesetzes sollte die Koordinierung nicht über den Bundesrat erfolgen, sondern die Länder unmittelbar einbeziehen. Dieses sogenannte «neue Länderbeteiligungsverfahren» wurde in § 85a der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesregierung (GGO II) vom 15. Oktober 1980 aufgenommen. Dabei sind vor allem folgende Aspekte hervorzuheben:

- der *Länderbeobachter* bei den EG (vgl. Ziff. 3.1) wird zum Scharnier zwischen Bund und Ländern. Die Institution des Beobachters der Länder bei den Europäischen Gemeinschaften war schon 1956 bei den Verhandlungen über die Römischen Verträge geschaffen worden. Der jeweilige Amtsinhaber wurde von der Konferenz der Wirtschaftsminister der Länder ernannt. Nach dem neuen Länderbeteiligungsverfahren stellt der Bundesminister für Wirtschaft dem Länderbeobachter die der Bundesregierung übermittelten Dokumente des Rates der EG zur Verfügung. Über das Zuleitungsverfahren hinausgehend werden nun auch Vorentwürfe und Dokumente der Dienststellen der Kommission übermittelt, es sei denn, dass sie offensichtlich nicht Gegenstände betreffen, die ganz oder teilweise in die ausschliessliche Gesetzgebungszuständigkeit der Länder fallen oder deren wesentliche, insbesondere finanzielle, Interessen berühren.
- Die Länder bemühen sich, zu einem einvernehmlichen Standpunkt zu gelangen, unter Berücksichtigung auch der aussen- und integrationspolitischen Zielsetzungen und Notwendigkeiten des Bundes. Zur Koordinierung der *Länderstellungen* wurden Gemeinsame Stellen bei den Fachministerkonferenzen der Länder eingerichtet.
- Der Bund verpflichtet sich, vom Standpunkt der Länder nur aus zwingenden aussen- und integrationspolitischen Gründen *abzuweichen*. Im Falle der Abweichung teilt er den Ländern die für seine abweichende Entscheidung massgeblichen Gründe mit.

¹⁾ Schreiben des Staatssekretärs im Bundeskanzleramt an die Bundesminister vom 6. September 1963; Schreiben des Chefs des Bundeskanzleramts an alle Bundesminister vom 9. August 1981.

- Schliesslich sagt der Bund zu, auf Verlangen der Länder zu den Verhandlungen in den Beratungsgremien der Kommission und des Rates zwei *Vertreter der Länder* hinzuzuziehen – soweit ihm dies möglich sei – wenn die beabsichtigte Massnahme eine ausschliessliche Landeskompetenz betreffe. Damit wurde eine bereits bestehende Praxis festgeschrieben.

Die praktischen Erfahrungen mit diesem Modell waren jedoch schlecht¹⁾. Von 1980 bis 1986 wurden dem Länderbeobachter über 1000 EG-Vorlagen übermittelt. Davon wurden rund 300 an die Gemeinsamen Stellen weitergeleitet. Diese haben nur in 37 Fällen eine Stellungnahme der Länder erarbeitet; nur in einem Fall ist es zu einem Abstimmungsprozess zwischen Bund und Ländern gekommen.

Was waren die *Gründe für dieses Scheitern*? Genannt werden u. a.:

- das Einstimmigkeitsprinzip unter den Ländern: anders als im Bundesrat, wo die Stimmen der Länder gewichtet und Mehrheitsentscheidungen getroffen werden, ist im Länderbeteiligungsverfahren jedes Land gleichberechtigt; es wird eine einheitliche Auffassung angestrebt;
- die fehlende Koordinierung zwischen den Fachministerkonferenzen bei Sachfragen, die mehrere Bereiche berühren;
- das Fehlen einer ausreichenden Infrastruktur. Die Gemeinsamen Stellen waren kein Ersatz für den Bundesrat mit seiner Verwaltung und seinen Kontakten zu Bundestag, Europäischem Parlament und anderen EG-Institutionen;
- die mangelnde Koordinierung zwischen dem Länderbeteiligungsverfahren und dem weiter bestehenden Bundesratsverfahren nach Art. 2 des Zustimmungsgesetzes;
- das Fehlen einer zentralen, für Europafragen zuständigen Stelle in den meisten Ländern.

1.3 Artikel 2 des Gesetzes zur Einheitlichen Europäischen Akte

Die Länder nahmen die Ratifizierung der Einheitlichen Europäischen Akte zum Anlass, eine weitergehende Beteiligung an der innerstaatlichen Willensbildung für Entscheidungen im Rahmen der Europäischen Gemeinschaften zu fordern. Ergebnis dieser Forderungen war Artikel 2 des Gesetzes vom 19. Dezember 1986 zur Einheitlichen Europäischen Akte vom 28. Februar 1986 (EEAG)²⁾:

Art. 2 EEAG

(1) Die Bundesregierung unterrichtet den Bundesrat unbeschadet des Artikels 2 des Gesetzes zu den Verträgen vom 25. März 1957 ... umfassend und zum frühestmöglichen Zeitpunkt über alle Vorhaben im Rahmen der EG, die für die Länder von Interesse sein könnten.

¹⁾ Vgl. u. a. die Beiträge von G. Ziller, G. Einert, R. Hrbek, L. Stavenhagen in: R. Hrbek/U. Thaysen, *Die Deutschen Länder und die Europäischen Gemeinschaften*, Baden-Baden 1986; I. Hannaleck/W. Schumann, *Die Beteiligung der Länder an der EG-Politik des Bundes. Probleme und Alternativen*, in: ZParl. 1983, S. 362 ff.; F. Stöger, *Aufgaben und Tätigkeit des Beobachters der Länder bei den Europäischen Gemeinschaften*, in: S. Magiera/D. Merten (Hrsg.), *Bundesländer und Europäische Gemeinschaft. Vorträge und Diskussionsbeiträge der verwaltungswissenschaftlichen Arbeitstagung 1987 bei der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer*, Berlin 1988, S. 108 f.

²⁾ Vom 19. Dezember 1986, BGBl II, S. 1102.

(2) Die Bundesregierung gibt vor ihrer Zustimmung bei Beschlüssen der EG, die ganz oder in einzelnen Bestimmungen ausschliessliche Gesetzgebungsmaterien der Länder betreffen oder deren wesentliche Interessen berühren, dem Bundesrat Gelegenheit zur Stellungnahme binnen angemessener Frist.

(3) Die Bundesregierung berücksichtigt diese Stellungnahme bei den Verhandlungen. Soweit eine Stellungnahme ausschliessliche Gesetzgebungsmaterien der Länder betrifft, darf die Bundesregierung hiervon nur aus unabwiesbaren aussen- und integrationspolitischen Gründen abweichen. Im übrigen bezieht sie die vom Bundesrat vorgetragenen Länderbelange in ihre Abwägung ein.

(4) Im Fall einer Abweichung von der Stellungnahme des Bundesrates zu einer ausschliesslichen Gesetzgebungsmaterie der Länder und im übrigen auf Verlangen teilt die Bundesregierung dem Bundesrat die dafür massgeblichen Gründe mit.

(5) Ist dem Bundesrat Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben, sind, unbeschadet der bereits bestehenden Regelung, auf Verlangen Vertreter der Länder zu den Verhandlungen in den Beratungsgremien der Kommission und des Rates hinzuzuziehen, soweit der Bundesregierung dies möglich ist.

(6) Einzelheiten der Unterrichtung und Beteiligung bleiben einer Vereinbarung zwischen Bund und Ländern vorbehalten.

1.3.1 Neuerungen gegenüber dem bisherigen Koordinierungsverfahren

a) Die Stellungnahme der Länder zu EG-Vorhaben erfolgt über den *Bundesrat*. Diese Lösung hat den praktischen Vorteil, dass über den Bundesrat eine einheitliche, durch Mehrheitsentscheid getroffene Stellungnahme der Länder erreicht werden kann.

Der Bundesrat ist ein Bundesorgan, das an der Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes mitwirkt. Der Bundesrat besteht aus Mitgliedern der Landesregierungen. Jedes Land hat mindestens drei Stimmen, Länder mit mehr als zwei Millionen Einwohnern haben vier, Länder mit mehr als sechs Millionen Einwohnern fünf, Länder mit mehr als sieben Millionen Einwohnern sechs Stimmen¹⁾. Die Landesvertreter sind weisungsabhängig und können ihre Stimmen nur einheitlich abgeben.

Um die Mitwirkungsrechte des Bundesrates beim innerstaatlichen Beteiligungsverfahren effektiv und flexibel wahrnehmen zu können, richtete der Bundesrat am 10. Juni 1988 durch Ergänzung seiner Geschäftsordnung eine Kammer für Vorlagen der EG ein²⁾. Der EG-Kammer werden alle vertraulichen sowie besonders eilbedürftige EG-Vorlagen zugewiesen³⁾. Nach § 45b der Geschäftsordnung des Bundesrats haben Beschlüsse der EG-Kammer die Wirkung eines Beschlusses des Bundesrats. Die Abstimmung erfolgt grundsätzlich nach den für das Plenum geltenden Grundsätzen, d. h. die Stimmenzahl jedes Landes in der Kammer wird nach dem Schlüssel des Art. 52 Abs. 2 GG bemessen. In bestimmten Fällen kann im Umfrageverfahren entschieden werden. Jedes Land entsendet ein Mitglied oder ein stellvertretendes Mitglied des Bundesrats als Mitglied in die EG-Kammer. Nur Mitglieder der Landesregierungen sind abstimmungsberechtigt; Beauftragte der Länder, ständige Vertreter eines Mitglieds und die Staatssekretäre des Bundes haben aber Teilnahme- und Rederecht in der Kammer.

¹⁾ Artikel 51 GG, neu gefasst durch Artikel 4 Einigungsvertrag.

²⁾ BGBl I, S. 857.

³⁾ Vgl. dazu im einzelnen G.-B. Oschatz (Bundesratsdirektor)/H. Risse (Leiter des Parlamentsdienstes im Sekretariat des Bundesrats), *Bundesrat und EG*, in: DöV 1989, S. 515.

b) Artikel 2 Absatz 3 S. 2 EEAG führt im Bereich der ausschliesslichen Gesetzgebungskompetenz der Länder eine gewisse – wenn auch nicht absolute – *Bindung der Bundesregierung* an die Stellungnahme des Bundesrates ein. Es ist bisher noch streitig, ob die genannte Vorschrift eine *de iure* Bindung der Bundesregierung bewirkt, oder ob es sich um eine blossе Konkretisierung des Prinzips der Bundes-treue handelt, wonach der Bund die auswärtige Gewalt nicht missbräuchlich, d. h. ohne Rücksicht auf die Belange der Länder ausüben darf. Streitig ist weiter, ob es sich um eine justiziable Bestimmung handelt oder ob der Bundesregierung eine Einschätzungsprärogative zusteht.

Nach bisherigen Erfahrungen¹⁾ war die Bundesregierung im allgemeinen bemüht, die Stellungnahmen des Bundesrates bei den Verhandlungen zu berücksichtigen. Dies wurde dadurch erleichtert, dass die Stellungnahmen des Bundesrates nur selten grundsätzlich von der Position der Bundesregierung abwichen. In vielen Fällen stärkten die Stellungnahmen des Bundesrates die Bundesregierung bei ihren Verhandlungen auf EG-Ebene. Zwischen 1987 und 1989 wich die Bundesregierung bei vier Vorlagen, die in den Bereich der ausschliesslichen Gesetzgebungskompetenz der Länder fielen, von der Stellungnahme des Bundesrates ab²⁾. Die Bundesregierung begründete ihre Zustimmung zu der von den Ländern beanstandeten Vorlage in der Regel damit, dass ohne ihre Zustimmung bestimmte, im Interesse der Länder liegende Teilerfolge nicht hätten erzielt werden können³⁾.

c) Die *Informationspflicht* der Bundesregierung gegenüber dem Bundesrat wird durch das EEAG auf alle Vorhaben ausgedehnt, die für die Länder von Interesse sein könnten, wobei die Information «umfassend» und «zum frühest möglichen Zeitpunkt» erfolgen muss. Diese Informationspflicht wurde durch die Bund-Länder-Vereinbarung vom 17. Dezember 1987⁴⁾ konkretisiert. Der Bundesrat verzeichnet nun ca. 10000 Eingänge jährlich. Da der Bundesrat sich nicht selbst mit allen diesen Vorlagen befassen kann, wird durch das Büro des Ausschusses für Fragen der EG eine Auswahl getroffen. Die Länder, die über alle eingehenden Unterrichtungen informiert werden, haben die Möglichkeit, diese erste Auswahl zu ergänzen. Das gleiche Recht steht auch den einzelnen Fachausschüssen des Bundesrats zu.

1.3.2 Erfahrungsbericht der Bevollmächtigten der Länder beim Bund vom 16. Mai 1990

Einen umfassenden Überblick über die verschiedenen Aspekte des Bundesratsbeteiligungsverfahrens und die damit bisher gemachten Erfahrungen gibt der Erfahrungsbericht der Bevollmächtigten der Länder beim Bund vom 16. Mai 1990. Darin werden unter anderem folgende Kritik bzw. Verbesserungsvorschläge gemacht:

- ¹⁾ Erfahrungsbericht der Bevollmächtigten der Länder beim Bund vom 16. Mai 1990, S. 19 f.
- ²⁾ Es handelte sich um die Hochschuldiplom-Richtlinie (BR-Dr. 546/87), die Rahmen- und Durchführungsverordnung zur Reform der Strukturfonds (BR-Dr. 367/87 und BR-Dr. 395/88), die Entschliessung des Rates und der im Rat vereinigten Bildungsminister zur Gesundheitserziehung in Schulen (BR-Dr. 509/88) und die Fernseh-Richtlinie (BR-Dr. 259/86).
- ³⁾ Erfahrungsbericht der Bevollmächtigten der Länder beim Bund vom 16. Mai 1990, Anlage 7, Seite 20.
- ⁴⁾ Vereinbarung zwischen der Bundesregierung und den Regierungen der Länder über die Unterrichtung und Beteiligung des Bundesrates und der Länder bei Vorhaben im Rahmen der EG in Ausführung von Artikel 2 des Gesetzes vom 19. Dezember 1986 zur Einheitlichen Europäischen Akte vom 28. Februar 1986.

- Die Beschlussfassung durch den Bundesrat müsse noch stärker auf den Zeitpunkt abstellen, zu dem die Bundesregierung ihre Verhandlungsposition festlege. Dazu brauche der Bundesrat aktuelle und zentral abrufbare Informationen über die Terminplanung bei Rechtssetzungsvorhaben der Gemeinschaft und über den Meinungsbildungsprozess der Bundesregierung. Um die Meinungsbildung innerhalb der Länder noch frühzeitiger herbeiführen zu können, sollten künftig regelmässig auch die vorbereitenden Dokumente der Kommission zugeleitet werden.
- Das Sekretariat des Bundesrates solle – unter Mitwirkung der Ländervertreter in EG-Gremien – eine systematische Erfolgskontrolle durchführen zur Feststellung, inwieweit Positionen des Bundesrates im Beratungsverfahren durchgesetzt werden konnten bzw. welche Gründe dafür verantwortlich waren, dass bestimmte Forderungen nicht durchgesetzt werden konnten.
- Das Informationssystem KEP-Konkordanz (Konkordanz-EG-Vorlagen-Parlamentspapiere) des Bundesrates müsse ausgebaut werden. Es handelt sich dabei um eine EDV-gestützte Datensammlung, die zu jedem EG-Vorhaben die zur Verfügung stehenden wichtigen Daten enthält. Inzwischen wurde den Ländern der Zugriff auf diese Daten im Online-Verfahren ermöglicht.

1.4 Artikel 23 Grundgesetz n.F.

Im Hinblick auf die Ratifizierung des Maastricht-Übereinkommens wurde ein neuer Artikel 23 ins Grundgesetz eingefügt¹⁾. Der lange, sieben Absätze umfassende Artikel regelt die Übertragung von Hoheitsrechten an die Europäische Union (Abs. 1) sowie die Mitwirkung des Bundestages (Abs. 2 und 3) und der Bundesländer in Angelegenheiten der Europäischen Union (Abs. 2 und 4–7).

1.4.1 Zustimmung des Bundesrates zur Übertragung von Hoheitsrechten

Bisher ermöglichte Artikel 24 Absatz 1 GG die Übertragung von Hoheitsrechten auf die EG durch einfaches Bundesgesetz, und zwar grundsätzlich ohne die Zustimmung des Bundesrates, d. h. der Länderkammer. Artikel 23 Absatz 1 n.F. verlangt dagegen in jedem Fall die Zustimmung des Bundesrates und verweist für besonders bedeutende, materiell verfassungsändernde Kompetenzübertragungen auf das Verfahren der Verfassungsänderung.

1.4.2 Verfassungsrechtliche Absicherung und Ausbau der Mitwirkungsrechte der Länder

Artikel 23 n.F. enthält eine verfassungsrechtliche Absicherung der Mitwirkungsrechte der Länder über den Bundesrat, die weiter ausgebaut werden. Die neue Regelung unterscheidet verschiedene Stufen der Mitwirkung, die von der blossen «Berücksichtigung» im Bereich ausschliesslicher Bundeszuständigkeit bis zur Verhandlungsführung durch Ländervertreter in Angelegenheiten, die ausschliessliche Gesetzgebungsbefugnisse der Länder betreffen, reichen. Wenn Gesetzgebungsbe-

¹⁾ BGBl I S. 2086 f. Zu den Vorschlägen des Bundesrates vgl. BR-Dr. 703/89 und BR-Dr. 920/90.

fugnisse der Länder, die Einrichtung ihrer Behörden oder ihr Verwaltungsverfahren betroffen sind, hat der Bund die Auffassung des Bundesrates «massgeblich zu berücksichtigen».

Dieser Begriff wird in § 5 Absatz 2 des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union vom 12. März 1993¹⁾ näher erläutert. Danach ist in den genannten Angelegenheiten grundsätzlich ein Einvernehmen zwischen Bundesregierung und Bundesrat anzustreben. Kommt ein Einvernehmen nicht zustande und bestätigt der Bundesrat seine Auffassung mit zwei Dritteln seiner Stimmen, so ist die Auffassung des Bundesrates massgebend. Die Zustimmung der Bundesregierung ist jedoch erforderlich, wenn Entscheidungen zu Ausgabenerhöhungen oder Einnahmемinderungen für den Bund führen können.

1.4.3 Weitere Neuerungen

Das Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 21. Dezember 1992 enthält neben Artikel 23 n.F. eine Reihe weiterer Verfassungsänderungen. Aus föderalistischer Sicht interessieren dabei:

- Artikel 24 Absatz 1a GG (neu), der die Länder ermächtigt, mit Zustimmung der Bundesregierung Hoheitsrechte auf grenznachbarschaftliche Einrichtungen zu übertragen;
- Artikel 50 n.F. GG, der die Aufgaben des Bundesrates um die Ländervertretung in Angelegenheiten der Europäischen Union erweitert;
- Artikel 52 Absatz 3a GG ermächtigt die Europakammer des Bundesrates, Entscheidungen an Stelle des Plenums zu treffen²⁾.

2 Beteiligung von Ländervertretern an den Verhandlungen in Brüssel

Die Aufgabe von Ländervertretern in EG-Gremien besteht vor allem darin, den Ländern direktere Informationen über den Beratungsgang einzelner EG-Vorhaben zugänglich zu machen. Daneben sollen die Ländervertreter bei den Delegationsbesprechungen die inhaltlichen Positionen der Länder bzw. des Bundesrates verdeutlichen.

2.1 Beteiligung des Länderbeobachters

Der Beobachter der Länder bei den Europäischen Gemeinschaften (vgl. Ziff. 3.1) ist passives Mitglied der deutschen Delegation in den Ratssitzungen; ausserdem nimmt er auch an den vorbereitenden Sitzungen im Bundeswirtschaftsministerium teil, in denen die Weisungen an die Ständige Vertretung der Bundesrepublik vorbereitet werden. Der Länderbeobachter ist auch im Ausschuss der ständigen Vertreter der Mitgliedstaaten sowie in Arbeitsgruppen des Rates anwesend, wenn für die Bundesländer besonders wichtige Fragen diskutiert werden.

¹⁾ BGBl I S. 313.

²⁾ Vgl. vorne, Ziffer 1.3.1.

2.2 Beteiligung von Landesvertretern

Im Zusammenhang mit dem Verfahren nach Artikel 2 EEAG wurde die bereits bestehende Praxis der Beteiligung von Landesvertretern innerhalb der deutschen EG-Delegation neu geregelt¹⁾.

Danach benennt der Bundesrat der Bundesregierung die Ländervertreter. Delegationsleitung und Sprecherrolle liegen bei der Bundesregierung. Mit Zustimmung des Delegationsleiters kann ein Ländervertreter in Arbeitsausschüssen und -gruppen Erklärungen abgeben. Weitergehende Befugnisse, die den Ländern schon nach der bisherigen Praxis im Kulturbereich zustanden, bleiben unberührt²⁾. Die Ländervertreter sind inhaltlich an Stellungnahmen und Weisungen des Bundesrates gebunden und berichten jeweils unmittelbar im Anschluss an die Sitzung dem Bundesrat über den Verlauf der Beratungen.

Insgesamt hat der Bundesrat für rund 200 EG-Gremien, davon rund ein Drittel auf Ratsebene und rund zwei Drittel auf Kommissionsebene, Ländervertreter benannt³⁾. Dazu kommen 24 Ländervertreter für bestimmte Vorlagen. Bund und Länder haben gemeinsam eine Liste der Arbeitsausschüsse und -gruppen bei Kommission und Rat aufgestellt, an denen Ländervertreter teilnehmen können⁴⁾.

Durch Artikel 23 Absatz 6 GG n.F. wird die bisherige Praxis der Wahrnehmung von Rechten der Bundesrepublik Deutschland durch Vertreter der Länder verfassungsrechtlich verankert. Zudem ermöglicht das Maastrichter Übereinkommen⁵⁾ jetzt auch die aktive Teilnahme von Ländervertretern im Ministerrat der EG, was nach bisherigem Gemeinschaftsrecht nicht möglich war.

3 Beteiligungsmöglichkeiten der Länder auf Gemeinschaftsebene

Im folgenden geht es nicht um die – bisher sehr schwach ausgeprägten – formellen Mitwirkungsrechte der Länder auf EG-Ebene, sondern um informelle Beteiligungsmöglichkeiten, die sich in der Praxis entwickelt haben.

3.1 Länderbeobachter

Hier ist zunächst der bereits mehrfach erwähnte Beobachter der Länder bei den Europäischen Gemeinschaften zu nennen.

¹⁾ Abschnitt III der Vereinbarung zwischen der Bundesregierung und den Regierungen der Länder über die Unterrichtung und Beteiligung des Bundesrates und der Länder bei Vorhaben im Rahmen der EG in Ausführung von Artikel 2 des Gesetzes vom 19. Dezember 1986 zur Einheitlichen Europäischen Akte vom 28. Februar 1986; Beschluss der Ministerpräsidenten-Konferenz zu der Bestellung von Ländervertretern nach Artikel 2 Absatz 5 EEAG v. 17. 12. 1987; § 45j GO-BRat.

²⁾ Durch Erklärung des Bundeskanzlers vom 19. März 1983 hatte sich die Bundesregierung unter anderem bereit erklärt, bei Treffen der für die kulturelle Zusammenarbeit zuständigen Minister der EG-Mitgliedstaaten dem Präsidenten der Kulturministerkonferenz die Delegationsleitung zu übertragen, soweit die behandelten Themen überwiegend in die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz der Länder fallen.

³⁾ Erfahrungsbericht (vgl. oben, Ziff. 1.3.2), S. 23.

⁴⁾ Anlage 7 des Erfahrungsberichts (vgl. oben, Ziff. 1.3.2).

⁵⁾ Artikel 146

Bis 1987 hatte er vor allem die Aufgabe, Informationen über die Tätigkeiten der Gemeinschaften an die Länder, den EG-Ausschuss des Bundesrats und die Fachministerkonferenzen weiterzuleiten. Seine Tätigkeit als Mitglied der deutschen Delegation in Brüssel sowie in den vorbereitenden Sitzungen in Bonn wurde bereits erwähnt (vgl. 2.1). Der Länderbeobachter pflegt Kontakte zu den Institutionen der Gemeinschaft, zu den Ständigen Vertretungen aller Mitgliedstaaten sowie den mit EG-Angelegenheiten befassten nationalen Ressorts in Bonn und in den Ländern. Er hält Kontakt zum Bundesrat und nimmt an Sitzungen des EG-Ausschusses des Bundesrats teil.

Seit Inkrafttreten von Artikel 2 EEAG sind die Informationsaufgaben des Länderbeobachters zurückgegangen – die routinemässige Übermittlung der EG-Vorentwürfe und Dokumente wird nun durch den Bundesrat erledigt. Die übrigen Aufgaben des Länderbeobachters bleiben dagegen bestehen und sollen noch ausgebaut werden. Seit 1988 wird der Länderbeobachter im Rahmen des EG-Ausschusses des Bundesrats von den Landesministern ernannt¹⁾.

3.2 Länderbüros

Darüber hinaus haben sämtliche «alte» Bundesländer²⁾ eigene Büros in Brüssel errichtet. Diese sind zum Teil privatrechtlich, zum Teil öffentlich-rechtlich organisiert. Sie sind beauftragt, Informationen über die Tätigkeit der Kommission und anderer EG-Institutionen an die jeweilige Landesverwaltung, aber auch an Gemeinden, Unternehmen und weitere Interessenten zu leiten. Darüber hinaus bemühen sich die Länderbüros um die Wirtschaftsförderung; sie unterstützen z. B. Firmen bei der Kontaktsuche oder sind bei der form- und fristgerechten Stellung von Anträgen in Brüssel behilflich. Sie bereiten Besuche von Politikern und sonstigen Persönlichkeiten des jeweiligen Landes nach Brüssel vor und vermitteln Gesprächskontakte. Schliesslich dienen sie der Repräsentation ihres Bundeslandes, veranstalten Konzerte, Ausstellungen und Diskussionsrunden.

Die Tätigkeit dieser Vertretungen wird überwiegend als verfassungsrechtlich unbedenklich erachtet. Zwar hat der Bund die Kompetenz für die Pflege der auswärtigen Beziehungen (Art. 32 Abs. 1 GG); die Länderbüros vertreten jedoch nur ihre spezifischen Interessen gegenüber den Gemeinschaftsinstanzen; sie betreiben «Lobbyismus» auf europäischer Ebene, unterhalb der Schwelle der Wahrnehmung hoheitlicher Aufgaben. Eine strikte Interpretation von Art. 32 Abs. 1 GG wird mehrheitlich abgelehnt, weil sie dem Phänomen der EG als supranationaler Gemeinschaft nicht gerecht werde. Die direkte Betroffenheit der Bundesländer durch die EG rechtfertige diese Art eines unmittelbaren Verkehrs der Bundesländer mit den Gemeinschaftsorganen. Allerdings dürfen die Ländervertreter keine «Nebenaussenpolitik» betreiben, die den aussenpolitischen Zielsetzungen der Bundesregierung auf EG-Ebene widerspricht. Die Abgrenzung kann im Einzelfall schwierig sein.

¹⁾ Abkommen über den Beobachter der Länder bei den Europäischen Gemeinschaften vom 27. Oktober 1988.

²⁾ Die Interessen der neuen Bundesländer wurden zunächst von ihren jeweiligen westdeutschen Partnerländern wahrgenommen. Wir wissen nicht, ob die neuen Bundesländer bereits, wie beabsichtigt, eigene Vertretungen eingerichtet haben.

3.3 Sonstige Kontakte

Daneben gibt es zahlreiche Kontakte der Länder mit der Kommission, z. B. durch

- offizielle Besuche von Mitgliedern der Landesregierungen in Brüssel;
- schriftliche und telefonische Kontakte. Diese gehen zum Teil von der Kommission selbst aus, um die Akzeptanz ihrer Position auf der Ebene der Länder zu verbessern¹⁾;
- informelle Kontakte der Dienststellen der Länder und der Generaldirektionen der Kommission in allen Bereichen, in denen die Tätigkeit der Gemeinschaft für die Länder von Bedeutung ist, sei es, weil ihre Zuständigkeiten berührt werden, sei es, weil innerstaatlich die Länder mit der praktischen Durchführung und Anwendung von Gemeinschaftsrecht betraut sind oder weil die Länder gemeinschaftliche Finanzmittel an sich ziehen wollen²⁾. Besonders intensiv sind die Kontakte zwischen Länderbehörden und den für die Beihilfenaufsicht zuständigen Dienststellen, da ein grosser Teil der deutschen Beihilfen Landesbeihilfen sind.

¹⁾ Vgl. dazu C.-D. Ehlermann, *Die Einflussnahme der deutschen Länder auf den Entscheidungsprozess in der EG aus Brüsseler Sicht*, in: Hrbek/Thaysen, *op.cit.* (Fn. 3), S. 144 f.

²⁾ C.-D. Ehlermann, a. a. O., S. 145.

Mitwirkungsrechte der Länder in Fragen der Europäischen Integration

Angesichts des drohenden Kompetenzverlustes durch das EWR-Abkommen, vor allem aber durch den geplanten EG-Beitritt Österreichs, haben die österreichischen Länder von Anfang an Mitwirkungsrechte in Fragen der Europäischen Integration gefordert¹⁾. Dabei orientierte sich die Diskussion stark am deutschen Modell nach Artikel 2 des Gesetzes zur Einheitlichen Europäischen Akte.

Die Debatte um die Mitwirkungsrechte der Länder im Rahmen der Europäischen Integration muss auf dem Hintergrund eines Wiedererstarkens des Föderalismus-Gedankens in Österreich gesehen werden, nach einer Zeit der «Verkümmierung des Föderalismus unter einer bundesstaatlichen Verfassung»²⁾. Seit 1964 haben die österreichischen Bundesländer regelmässig Forderungsprogramme vorgelegt und eine Stärkung der Länderzuständigkeiten gefordert³⁾. Eine Arbeitsgruppe für Fragen der Neuordnung der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung wurde eingesetzt, die inzwischen ihren Schlussbericht erstattet hat⁴⁾. Es scheint heute Konsens darüber zu bestehen, dass die Länderzuständigkeiten als Ausgleich für Kompetenzverluste durch die europäische Integration, erweitert werden müssen; die Einzelheiten einer solchen föderalistischen Verfassungsreform sind aber noch umstritten. Am 8. Oktober 1992 haben der Bundeskanzler und der Vorsitzende der Landeshauptmännerkonferenz eine Politische Vereinbarung über die Neuordnung des Bundesstaates unterzeichnet, die spätestens aus Anlass eines EG-Beitritts Österreichs beschlossen werden soll⁵⁾.

Im Mai 1992 wurde eine Verfassungsänderung⁶⁾ angenommen, die in drei neuen Absätzen zu Artikel 10 B-VG den Ländern Mitwirkungsrechte bei der Europäischen Integration gewährt. Die neuen Bestimmungen lauten:

(4) Der Bund hat die Länder unverzüglich über alle Vorhaben im Rahmen der Europäischen Integration, die den selbständigen Wirkungsbereich berühren oder sonst für sie von Interesse sein könnten, zu unterrichten und ihnen binnen einer von ihm zu setzenden, angemessenen Frist Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben. Solche Stellungnahmen sind an das Bundeskanzleramt zu richten. Gleiches gilt für die Gemeinden, soweit der eigene Wirkungsbereich oder sonstige wichtige Interessen der Gemeinden berührt werden. Die Vertretung der Gemeinden obliegt in diesen Angelegenheiten dem Österreichischen Städtebund und dem Österreichischen Gemeindebund (Art. 115 Abs. 3).

(5) Liegt dem Bund fristgerecht eine einheitliche Stellungnahme der Länder zu einem Vorhaben im Rahmen der Europäischen Integration vor, das Angelegenheiten betrifft, in denen die Gesetzgebung Landessache ist, so ist der Bund bei zwischenstaatlichen Verhandlungen und Abstimmungen an diese Stellungnahme gebunden. Er darf davon nur aus zwingenden aussen- und integrationspolitischen Gründen abweichen. Der Bund hat diese Gründe binnen acht Wochen nach Kund-

¹⁾ Vgl. z. B. die Memoranden Tirols und Vorarlbergs Februar/März 1991 oder das Forderungsprogramm der Länder und Gemeinden vom April 1991.

²⁾ Altenstetter, *Der Föderalismus in Österreich*, 1969, S. 125.

³⁾ Vgl. H. Pansi: *Forderungsprogramme der Bundesländer und Bundesverfassung*, ÖJZ 1991, S. 768 ff.

⁴⁾ VST-56/11 vom 7. 3. 1991.

⁵⁾ Vgl. zum Inhalt dieser Vereinbarung G. Holzinger, *Verfassungsrechtliche Änderungen im Zusammenhang mit einem EG-Beitritt*, in: JBl 1992, S. 8.

⁶⁾ BGBl 1992/276

machung des betreffenden Rechtsaktes im Rahmen der Europäischen Integration mitzuteilen.

(6) Die näheren Bestimmungen über das Verfahren gemäss den Absätzen 4 und 5 sind in einer Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern (Art. 15a B-VG) festzulegen.

In den Erläuterungen wird ausgeführt, dass die genannten Bestimmungen nicht nur für eine Mitgliedschaft Österreichs in den Europäischen Gemeinschaften, sondern auch auf die Teilnahme Österreichs am EWR-Vertrag gelten sollen. Bemerkenswert an der österreichischen Regelung ist die Beteiligung auch der Gemeinden, die etwa im deutschen Gesetz zur Einheitlichen Europäischen Akte nicht berücksichtigt wurden.

Die in Artikel 10 Absatz 6 BVG vorgesehene Bund-Länder-Vereinbarung wurde schon vor Annahme der Verfassungsrevision, am 12. März 1992, von Bundeskanzler Vranitzky und allen Landeshauptleuten unterzeichnet¹⁾. Die Vereinbarung präzisiert die Informationspflicht des Bundes gegenüber Ländern und Gemeinden (Art. 1); der Bund verpflichtet sich, den Ländern sowie dem Österreichischen Städtebund und dem Österreichischen Gemeindebund gegen Kostenersatz den Zugang zu europäischen Datenbanken zu sichern (Art. 3).

Darüberhinaus wird der Bund gegenüber den Ländern verpflichtet sein, gegen rechtswidrige Akte von EG-Organen, welche den Wirkungsbereich der Länder berühren, die im EG-Recht dafür vorgesehenen Rechtsmittel zu ergreifen (Art. 10). Auch hier gilt wiederum die Einschränkung, dass keine «zwingenden aussen- und integrationspolitischen Gründe» entgegenstehen.

In der Vereinbarung wird den Ländern zugesichert, dass diese eigene Vertreter in die österreichische Delegation entsenden dürfen, die in Brüssel über den EG-Beitritt verhandeln (Art. 8). Dies entspricht einer in Österreich bereits bestehenden Praxis²⁾. Ausserdem können die Länder auf ihre Kosten, im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten Vertreter und sonstiges Personal an die österreichische Mission bei den EG entsenden (Art. 9).

Artikel 6 Absatz 2 der Vereinbarung hält ausdrücklich fest, dass es ausschliesslich Sache der Länder sei, in welcher Weise eine einheitliche Stellungnahme iSv Artikel 10 Absatz 4 BVG zustande komme. Diese Frage ist Gegenstand einer Länder-Vereinbarung über die gemeinsame Willensbildung in Angelegenheiten der Europäischen Integration³⁾. Darin wird die Errichtung einer «Integrationskonferenz der Bundesländer⁴⁾» vorgesehen, deren Aufgabe es ist, gemeinsame Länderinteressen in Angelegenheiten der europäischen Integration wahrzunehmen und wichtige integrationspolitische Fragen zu beraten (Art. 1). Mitglied der Integrationskonferenz sind alle Länder, vertreten durch den Landeshauptmann und den Landtagspräsidenten (Art. 2). Das Präsidium des Bundesrates ist zur Teilnahme an den Sitzungen berechtigt. Jedes Land hat eine Stimme, die vom Landeshauptmann abgegeben

¹⁾ BGBl 1992, Nr. 775.

²⁾ Vgl. Burtscher, *Die völkerrechtlichen Aspekte des Forderungskataloges der österreichischen Bundesländer im Vergleich zu bestehenden Aussenkompetenzen anderer Gliedstaaten*, ÖZöfRV 1988, 166 ff.

³⁾ Vom 12. März 1992; diese Länder-Vereinbarung wurde unseres Wissens noch nicht von allen Ländern ratifiziert.

⁴⁾ Bereits seit 1990 besteht ein «Ständiger Integrationsausschuss der Länder», der durch Beschluss der Landeshauptmännerkonferenz vom 23.11.1990 eingesetzt wurde.

wird (Art. 3 Ziff. 3). Ein Beschluss kommt zustande, wenn mindestens 5 Länder zustimmen und kein Land eine Gegenstimme erhebt. (Art. 3 Ziff. 5). Die Geschäftsstelle der Integrationskonferenz der Länder ist die Verbindungsstelle der Länder iSd Bund-Länder-Vereinbarung; an sie wird namentlich alles Informationsmaterial durch den Bund geschickt.

Tätigkeitsbereiche des französisch-genferischen Regionalkomitees

Kultur, Bildung und Sport

Kulturelle Zusammenarbeit

- Treffen von französischen und Genfer Orchestern und Chören, gemeinsame Konzerte
- Koproduktionen von Aufführungen, französisch-genferischen Tourneen, Zuschaueraustausch
- Austausch, Koproduktionen und «Export» von Ausstellungen
- französisch-genferischer Stand an der Bücherausstellung «Salon du livre» in Genf

Bildung

- Schüleraustausch

Sport

- Gemeinsame Sportanlässe
- Publikation der 3. Auflage des Sportaustauschführers «Guide des échanges sportifs Ain-Genève-Haute-Savoie»

Verkehr und Sicherheit

- Studie über die grenzüberschreitenden Aspekte des Projekts «Transports collectifs 2005», vom Genfer Kantonsparlament am 12. Februar 1993 angenommen
- Bestandsaufnahme der Verkehrsinfrastruktur beidseits der Grenze
- Studie zur Optimalisierung des Betriebs der Eisenbahnlinie Genf-Eaux-Vives-Annemasse
- Definition der rechtlichen Form und der Finanzierung einer grenzüberschreitenden Struktur des öffentlichen Verkehrs
- Studie über Sicherheitsfragen (Risikounternehmen, Übernahme gewisser in Frankreich ausgearbeiteter Pläne im Bereich der öffentlichen Sicherheit, Umwelt Risiken, Erarbeiten eines grenzüberschreitenden Alarmverfahrens)

Umwelt und Raumplanung

- Wasserqualität der Flüsse des Genfer Beckens
- Mitwirkung des Kantons Genf am Vertrag über den Fluss Arve
- Versorgung Genfs mit Granulaten und Baustoffen
- Steinbruch des Salève, Wiederherstellung der natürlichen Umwelt
- Umsetzung einer abgestimmten Raumordnungspolitik

Grenzbevölkerung und Wirtschaft

- Informationsaustausch über die wirtschaftliche Lage
- Beschäftigung, Arbeitskräfte im Grenzraum
- Berufsbildung
- Gleichwertigkeit der Diplome (mehr als 40 gleichwertige wurden ermittelt)
- öffentliche Gesundheit
- Abstimmung im Bereich Tourismus, gemeinsame Förderinitiativen
- Prüfung der künftigen Anwendung des Schengener Abkommens

Tätigkeitsbereiche des Genferseerats

Verkehr

- Finanzielle Beteiligung an der Instandstellung der Linie Sud-Léman, genannt Tonking-Linie, zwischen Evian und St-Gingolph (Eisenbahnachse Genf–Evian–St-Gingolph)
- Unterstützung der Verwirklichung einer TGV-Verbindung Mâcon–Bourgen-Bresse–Genf. Veröffentlichung einer Broschüre «La liaison rapide Paris/Lyon–Bourg–Genève; un projet ferroviaire européen et inter-régional d'intérêt général» im September 1990
- Prüfung der Entwicklung des Strassenbauprojekts Sud-Léman («transchablaisienne»), das Annemasse mit St-Gingolph verbinden soll
- Globale Studie über den Grenzgängerverkehr in der Genferseeregion unter dem Titel «Déplacements des frontaliers»

Umwelt und Raumplanung

- Ausarbeitung einer grenzüberschreitenden Grundlagenkarte der Genferseeregion, enthaltend die schweizerischen und französischen Angaben und Daten
- Aufnahme der Projekte von regionaler Bedeutung in diese Karte und Erarbeiten von Grundlagendaten über diese Projekte
- Charakterisierung der verschiedenen Projekte mittels beschreibender Fichen, aus denen der Stand der Koordination und die Fertigstellungstermine hervorgehen

Grenzbevölkerung

- Herausgabe eines Handbuchs für die Grenzgänger im Genferseeraum im September 1990 (Auflage 60000). Neuauflage im Frühjahr 1992 (14000 Exemplare)
- Sozio-ökonomische Studie
- Behandlung von Bildungsproblemen

Wirtschaft und Tourismus

- Herausgabe einer Broschüre «Genferseerat – Agenda der Ausstellungen – Salons – Messen der Region Genfersee» in den Jahren 1990, 1991 und 1992
- Herausgabe einer Informationsbroschüre über Golf im Genferseeraum (März 1992)
- Organisation eines Bildungszyklus' auf hohem Niveau im Bereich Tourismus zwischen der Haute-Savoie und dem Internationalen Zentrum von Glion

Bildung und Kultur

- Preis des Genferseerats, der eine Persönlichkeit oder eine Gesellschaft auszeichnet, die sich für die Genferseeregion verdient gemacht hat
- Genfersee-Chorkonzerte
- Tourismus- und Kultur-Karte des Genferseeraums «Panorama du Léman»

Grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Jurabogen

Landwirtschaft

- Französisch-schweizerische Schlichtungskommission betreffend die Bodenbewirtschaftung durch schweizerische Landwirte im Departement Doubs
- Durchführung einer Informationskampagne über Struktur und Zukunft der jurassischen Landwirtschaft mit themenbezogenen Besuchsmöglichkeiten
- Programm zur Bekämpfung der übermässigen Vermehrung der Feldmäuse

Raumplanung

- Globale Studie über die Wirtschafts- und Siedlungsstruktur des Raumes der Arbeitsgemeinschaft des Jura und Vorschlag einer Entwicklungsstrategie
- Sektorielle Studie über die Raumplanung im Zusammenhang mit der Planung einer binationalen Industriezone in den Gemeinden Delle (F) und Boncourt (CH)

Kultur

- Herausgabe eines die in kulturellen Bereichen aktiven Stellen auflistenden Führers
- Organisation des «Salon du livre» der Grenzregionen in La Chaux-de-Fonds
- Mitwirkung, in Zusammenarbeit mit dem regionalen Kulturzentrum von Pruntrut, an der Organisation der Comic-Ausstellung «Exposition de la Bande dessinée» in Audincourt im Herbst 1992
- «ACCES direct»: Schaffen einer Verteilstelle auf schweizerischem Boden von Billeten für Vorstellungen in der Franche-Comté
- Unterstützung verschiedener Einzelprojekte im Bereich Kultur

Wirtschaft

- Ausarbeitung und Verbreitung eines Handbuchs für die Grenzgänger im Jurabogen
- Bauprojekt für eine binationale Industriezone über die Grenze in den Gemeinden Delle (F) und Boncourt (CH)

Bildung/Berufsbildung

- Partnerschaft zwischen der Uhrmacher- und Mikrotechnikschule von Pruntrut (EHMP) und der Universität von Sévenans im Bereich der Grund- und Weiterausbildung, Austausch von Schülern und Ausbildnern, Zurverfügungstellen von Ausbildungsmitteln
- Weiterbildungsprogramm für Unternehmer: gemeinsames Management-Ausbildungsprogramm, durchgeführt mit dem Territoire de Belfort und dem Regionalrat der Franche-Comté für die Kader aus Regionen Osteuropas
- Berufsbildung für das Spitalpersonal – Austausch, Stages – zwischen der Schule für Pflegeberufe des Jura und den Spitälern des Territoire de Belfort

Umwelt

- Koordination von Impfkationen gegen die Tollwut
- Herausgabe eines Jahrbuchs über die Abfallbeseitigungsanlagen
- Regelung der Streits zwischen dem Kanton Jura und Montbéliard betreffend Abfallexport
- Umweltschutz: verschiedene Einzelprojekte

Forschung

- Zusammenarbeit im Bereich der Mikrotechnik und neuer Materialien
- Zusammenarbeit zwischen der Uhrmacher- und Mikrotechnikschule von Pruntrut (EHMP) und der Universität Sévenans
- Zusammenarbeit zwischen der Universität Sévenans und der JURATEC AG

Gesundheit

- Ausarbeitung einer Organisation der gegenseitigen Katastrophenhilfe
- Zusammenfassende Tabelle der medizinischen Nothilfeorganisation
- Herausgabe einer Gesundheitskarte der Franche-Comté – Schweizer Jura, enthaltend ein Register der Spitaleinrichtungen beidseits der Grenze
- Austausch von Medizinalpersonal zwischen den Spitälern des Territoire de Belfort und dem Kanton Jura
- Vereinbarung über die Behandlungskosten der versicherten Grenzgänger in den Neuenburger Spitälern (FRONTAMUT)
- Vereinbarung zwischen den Krankenkassen «Caisse primaire d'assurance maladie de Besançon», «Caisse maladie régionale de Franche-Comté», «Caisse de mutualité sociale agricole du Doubs» und der «Fondation du Centre IMC» in La Chaux-de-Fonds

Soziales

- Studie über die Eintreibung von Unterhaltsbeiträgen

Tourismus

- Herausgabe von Schriften zur Tourismusförderung, wie Karten der Region des französisch-schweizerischen Jurabogens
- Herausgabe einer Karte des französisch-schweizerischen Pistennetzes (VTT)
- Errichtung einer Schwimmhalle in Goumois
- Touristische und ökologische Erneuerung der Landschaft und Gewässer von Courtavon

Verkehr

- Studien über die jurassischen Eisenbahnlinien und deren Integration ins europäische Netz
- Koordination der Studien über die Zufahrt zum TGV Rhin-Rhône

Tätigkeitsbereiche der Oberrheinkonferenz

Arbeitsgruppe «Regionale Verkehrspolitik»

- *Projekt Regio-S-Bahn:* Für den grenzüberschreitenden Bahn-Nahverkehr wurde unter dem Titel «Regio-S-Bahn» eine Pilotvariante mit mehreren grenzüberschreitenden Linien und Taktfahrplan vorgelegt. Nachdem in allen drei Ländern Behördendelegationen gebildet wurden, findet im Rahmen der Oberrheinkonferenz gegenseitige Information unter Einbezug der Staatsbahnen und Überwachung des Realisierungsprozesses statt. Von deutscher Seite fiel eine Nutzen-Kosten-Untersuchung so erfolgreich aus, dass nun die ersten beiden Linien angegangen werden. Auf Schweizer Seite wird unter Einbezug der französischen Seite die Machbarkeit einer ersten Linie von Frick über Basel nach Mülhausen geprüft.
- *Güterverkehrszentren:* Im Auftrag der Oberrheinkonferenz wurde eine Strategiestudie erarbeitet und mit einer Resolution an alle betroffenen Stellen in den drei Teilgebieten des Oberrheins zur Stellungnahme gegeben. Unter Einbezug von Wirtschaft, Vertretern der Verkehrsträger und der Verwaltung sollen praktische Lösungsansätze zur Entwicklung des Güterverkehrs erarbeitet werden.
- *Bahn-Projekt Euro-Rhin:* Hierbei handelt es sich um eine regionale Schnellbahn, die die Region am Oberrhein beiderseits des Rheins im Stundentakt an die Knotenpunkte anbinden soll und auch Querverbindungen über den Rhein schaffen soll. Dazu wurde eine Machbarkeitsstudie erarbeitet und zur Umsetzung eine Promotionsstelle eingesetzt. Bis Ende 1994 soll in Form einer Euro-Rhin-Gesellschaft eine geeignete Trägerschaft, die auch für die Finanzierung des Projekts aufkommt, geschaffen werden.
- *Entwicklung des Luftverkehrs:* Aufgrund der freigewordenen Militärflughafen auf deutscher Seite gibt es einige neue Entwicklungsprojekte im Bereich des Luftverkehrs am Oberrhein. Diese Entwicklungsprojekte sollen untersucht und ein Bericht zum weiteren Vorgehen vorgelegt werden.

Arbeitsgruppe «Kultur»

- *Oberrheinischer Theateraustausch:* Für den grenzüberschreitenden Austausch von Theatergruppen (Transport etc.) stellt die Oberrheinkonferenz Mittel zur Verfügung. Eine trinationale Jury wählt die förderungswürdigen Projekte aus.
- *Bibliotheken:* Die Erarbeitung eines oberrheinischen Bibliothekenführers ist geplant. An dem jährlich stattfindenden Tag der offenen Tür («Fureur de lire») beteiligen sich Bibliotheken aus allen drei Ländern mit verschiedenen Aktionen. Ein Bibliothekenbus von Mülhausen fährt regelmässig nach Freiburg und Basel. Gemeinsame Seminare und Ausbildung von Bibliothekaren ist geplant.
- *Kulturhandbuch:* Ein deutsch-französisch-schweizerisches Kulturhandbuch wurde erarbeitet und gibt Auskunft über Museen und kulturelle Stätten an Ober- und Hochrhein.
- *Dreiländerensemble:* Ein Orchester von jungen deutschen, französischen und Schweizer Musikern tritt auf allen drei Seiten des Oberrheins auf.

- *Juristischer Ratgeber*: Ein juristischer Ratgeber soll erarbeitet werden, um die Möglichkeiten der grenzüberschreitenden Kooperation im Kultur-Bereich transparenter zu machen.

Arbeitsgruppe «Regionale Wirtschaftspolitik»

- *Umsetzung des Dreiländer-Kongresses «Wirtschaftsraum Oberrhein – ein Modell in Europa»*: Die in der Abschlusserklärung des 4. Dreiländerkongresses vom 3./4. Dezember 1992 enthaltenen Projekte wurden in ein Arbeitsprogramm aufgenommen und sollen in den nächsten Jahren sukzessive umgesetzt werden.
- *Schweizerische Ausschreibungspraxis*: Auf Anfrage der deutschen Seite hat die Schweizer Seite umfassend über die übliche Praxis bei öffentlichen Ausschreibungen berichtet.
- *Tourismus*: Ein Bericht über die «Aufstellung der grenzüberschreitenden Aktivitäten im Tourismusbereich» sowie die «Organisation des Tourismus in Frankreich, Deutschland und der Schweiz» wurde der Oberrheinkonferenz vorgelegt.

Arbeitsgruppe «Umwelt»

- *Umsetzung des Dreiländer-Kongresses «Umwelt Oberrhein»*: Die Projekte und Handlungsanforderungen des 3. Dreiländer-Kongresses vom 7./8. März 1991 wurden von der Arbeitsgruppe «Umwelt» mit Prioritäten versehen und werden nun sukzessive umgesetzt.
- *Luftreinhaltung*: Vorlage von Berichten zu den Immissionsmessungen am Oberrhein in den Jahren 1983–1989 und 1990/91.
- *UVP-pflichtige Projekte*: Derzeit in Bearbeitung ist eine Empfehlung zur gegenseitigen Information und Konsultation über Vorhaben und neue Projekte mit einer Projekt- und Anlagenliste aller UVP-pflichtigen Anlagen im Oberrheingebiet.
- *Risikoinformation*: Verabschiedung einer Empfehlung über gegenseitige Information bei besonderen Vorkommnissen. Erarbeitung einer Übersicht über das Risikopotential entlang der Grenzen.
- *Wasserqualität*: Erarbeitung eines mehrjährigen Programms zur Kenntnis der Grundwasservorkommen am Oberrhein mit dazugehöriger Kartographie der Gewässer.

Arbeitsgruppe «Neue Informations- und Kommunikationsformen»

- *MAN*: Die Oberrheinkonferenz setzt sich für Erleichterungen bei den Rahmenbedingungen für ein «Metropolitan Area Network» ein, das die schnelle Übertragung grosser Datenmengen ermöglicht. Nutzniesser sollen neben der Grossindustrie auch die Oberrhein-Universitäten sein.
- *Tarifproblematik*: Unter anderem durch Intervention der Oberrheinkonferenz konnte eine Senkung der Tarife durch die schweizerische und französische Telekom, sowie die Ankündigung einer Senkung durch die deutsche Telekom erreicht werden.

Arbeitsgruppe «Raumordnung»

- *Leitbild:* Erarbeitung eines «Raumordnerischen Orientierungsrahmens für die nachhaltige Entwicklung des Gebiets der Oberrheinkonferenz».

Ad-hoc-Arbeitsgruppe

«Neue Perspektiven der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit am Oberrhein»

- *Gemeinsames Sekretariat:* Aus der Analyse der Defizite der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in der Oberrheinkonferenz wurde die Schaffung eines ständigen Sekretariats der Oberrheinkonferenz in Kehl beschlossen. Hauptaufgaben sind: Bessere Vor- und Nachbereitung der Oberrheinkonferenz, Sicherung der Koordination der Arbeitsgruppen, Öffentlichkeitsarbeit u. a.
- *Beteiligung der kommunalen Ebene:* Um die Koordination mit der kommunalen Ebene sicherzustellen, wurde jeder Seite ein Sitz für einen Vertreter der Gemeinden und Städte eingeräumt. Die Oberrheinkonferenz hat zudem den Abschluss eines dreiseitigen Abkommens über die grenznachbarschaftliche Zusammenarbeit von Gebietskörperschaften und anderen öffentlichen Stellen von der Regierungskommission beantragt.
- *Effizienzsteigerung:* Reduktion der Anzahl Teilnehmer pro Delegation auf maximal 25.

Arbeitsgruppe «Bildung und Erziehung»

- *Mandat:* Diese neu gebildete Arbeitsgruppe hat als erste Aufgabe ein bereinigtes Mandat erarbeitet.

Vorbereitungsgruppe «Suchtfragen»

- *Prüfung einer ständigen Arbeitsgruppe:* Auf Antrag von Basel-Stadt wird die Einrichtung einer ständigen Arbeitsgruppe «Sucht» geprüft. Als Entscheidungsgrundlage soll eine Synthese aller drei Drogenpolitiken erarbeitet werden.

Vorhaben der Internationalen Bodenseekonferenz

- Internationales Leitbild für den Bodensee, Stuttgart 1983 (derzeit in Überarbeitung), formuliert von der Deutsch-Schweizerischen Raumordnungskommission mit dem Bundesland Vorarlberg unter Beizug eines Vertreters des Bundeskanzleramtes in Wien;
- Abgasvorschriften für Schiffsmotoren, gültig ab 1. Januar 1992;
- Radwanderung rund um den Bodensee;
- Beschränkung der Bootslicheplätze;
- Vereinheitlichung der Ozon-Messwerte;
- Instandsetzung des letzten Bodenseeraddampfers «Hohentwiel»;
- Erstellen eines Bodenseefahrplanes;
- Fördergaben Kultur;
- Bodensee-Künstlerbegegnungen.
- Verhandlungen über die Anerkennung der Berufsdiplome in der Kommission Bildung, Wissenschaft und Forschung der Internationalen Bodenseekonferenz (derzeit mit Schwerpunkt Fachhochschuldiplome).

Grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen dem Tessin und der Lombardei

Verkehr

Absichtserklärung vom 3. Juni 1993 über eine gemeinsame Aktion im Bereich Verkehr (Eisenbahnverbindung zwischen Lugano und Ponte Tresa in Italien; Eisenbahnverbindung Lugano-Stabio-Varese; Fortführung des Alpentransitprojekts bis in die Gegend von Mailand; Verlängerung der Städtelinie Como-Ponte Chiasso bis Chiasso SBB-Bahnhof);

Kultur und Bildung

Projekt eines Handbuchs über Künstler der Region der Voralpenseen unter dem Patronat des Europarats. Projekt der Vernetzung informatisierter Bibliotheken;

Wirtschaft

Machbarkeitsstudie betreffend die Einrichtung eines grenzüberschreitenden Arbeitsmarktes. Koordinierte Tourismuspolitik im Raum Langensee;

Umweltschutz

Austausch von Daten im Bereich der Luftreinhaltung, der Abfallverwertung, der Sicherheit bei chemischen Unfällen, von Kläranlagen, von Bau- und Aushubmaterial, der Forstwirtschaft.

Bericht über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit und die Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik vom 7. März 1994

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1994
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	18
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	94.027
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	10.05.1994
Date	
Data	
Seite	620-695
Page	
Pagina	
Ref. No	10 053 007

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les. Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.