

# Amtliches Bulletin der Bundesversammlung Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale

## Ständerat – Conseil des Etats

**1995**

Januarsession – 17. Tagung der 44. Amtsdauer  
Session de janvier – 17<sup>e</sup> session de la 44<sup>e</sup> législature

### Erste Sitzung – Première séance

Montag, 23. Januar 1995, Nachmittag  
Lundi 23 janvier 1995, après-midi

18.15 h

Vorsitz – Présidence: Kuchler Niklaus (C, OW)

**Präsident:** Ich begrüsse Sie zur Sondersession und damit zur ersten Session dieses Kalenderjahres. Ich freue mich, fünf neue Ratsmitglieder hier unter uns willkommen heissen zu dürfen.

### Mitteilungen der Kantone und Vereidigung Communications des cantons et prestation de serment

*Lanz Christoph, Ratssekretär, verliest die folgende Mitteilung:*  
Die Kantone Graubünden, Jura und Zug teilen mit, dass nachfolgende Personen als Mitglieder des Ständerates gewählt bzw. wiedergewählt worden sind:

Für den Kanton Graubünden: die Herren Christoffel Brändli und Theo Maissen. Für den Kanton Jura: Frau Marie-Madeleine Prongué und Herr Nicolas Carnat. Für den Kanton Zug: die Herren Andreas Iten und Peter Bieri.

*Bieri Peter, Brändli Christoffel, Carnat Nicolas und Maissen Theo werden vereidigt*

*Bieri Peter, Brändli Christoffel, Carnat Nicolas et Maissen Theo prêtent serment*

*Prongué Marie-Madeleine legt das Gelübde ab*  
*Prongué Marie-Madeleine fait la promesse requise*

**Präsident:** Ich heisse alle unsere neuen Ratsmitglieder nochmals herzlich willkommen und wünsche ihnen allen alles Gute für ihre Tätigkeit in unserem Rate. *(Beifall)*

94.027

### Grenzüberschreitende Zusammenarbeit der Schweiz und Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik Coopération transfrontalière de la Suisse et participation des cantons à la politique étrangère

Bericht des Bundesrates vom 7. März 1994 (BBl II 620)  
Rapport du Conseil fédéral du 7 mars 1994 (FF II 604)

Beschluss des Nationalrates vom 26. September 1994  
Décision du Conseil national du 26 septembre 1994

**Rhinow René (R, BL), Berichterstatter:** Der hier zu behandelnde Bericht über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit und die Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik vom 7. März 1994 stellt eine Ergänzung und Konkretisierung des bundesrätlichen Berichtes über die Aussenpolitik der Schweiz in den neunziger Jahren dar. Er geht auf verschiedene parlamentarische Vorstösse zurück, die auch aus unserem Rat stammen, und steht in einem gewissen Zusammenhang mit den Debatten um den Beitritt der Schweiz zum Europäischen Wirtschaftsraum. Nach dessen Ablehnung wurden Stimmen laut, welche nicht nur eine Intensivierung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit verlangten, sondern auch eine Weiterführung und Vertiefung der in einem speziellen Verfassungsartikel vorgesehenen Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik des Bundes forderten. Dementsprechend gliedert sich der Bericht in zwei Teile.

In einem ersten Teil behandelt der Bundesrat die verfassungsrechtlichen Grundlagen sowie die Möglichkeiten und Grenzen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit durch die Kantone. Die wesentlichen Erkenntnisse sowie die Haltung der Kommission lassen sich in folgenden Punkten zusammenfassen:

1. Die namentlich in den Artikeln 9 und 10 der Bundesverfassung zum Ausdruck gelangende Kompetenzordnung im Bereich der Aussenpolitik ist nach wie vor als ausreichend und befriedigend zu bezeichnen. Die Kantone können auf allen Gebieten, die in ihre Zuständigkeit fallen, Verträge mit dem Ausland abschliessen. Die Wahrnehmung dieser subsidiären Kompetenz durch die Kantone hat offenbar noch nie Probleme bereitet. Der Bundesrat hat diese Verfassungsbestimmungen bisher liberal ausgelegt und sich im Bericht auch verpflichtet, den Kantonen weiterhin eine flexible Handha-

bung zu gewährleisten und sie in ihren Bemühungen zu unterstützen.

Die Kommission hat darüber diskutiert, ob die Verfassungsbestimmungen aus Gründen der Transparenz überprüft und neu formuliert werden sollten, denn die Abgrenzung zwischen den eidgenössischen und kantonalen Kompetenzen in der Aussenpolitik geht für den unvoreingenommenen Leser aus dem Verfassungstext nicht mit der wünschbaren Klarheit hervor. Ein Handlungszwang besteht unseres Erachtens indessen nicht, so dass diese Frage einer Totalrevision der Verfassung überlassen werden darf.

2. Die den Kantonen offenstehenden Möglichkeiten der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit sind bis heute noch nicht vollumfänglich ausgeschöpft worden. Freilich bestehen diesbezüglich Unterschiede zwischen den verschiedenen Regionen. So ist etwa die Region Oberrhein/Basel in dieser Beziehung schon weit fortgeschritten, während in anderen Regionen weitere Bemühungen Erfolg haben könnten. Unbestritten war jedoch, dass die Initiative für diese Zusammenarbeit bei den Kantonen liegen muss. Der Bund hat nur eine unterstützende und fördernde Funktion. Diese Unterstützung des Bundes ist kürzlich erfreulicherweise ausgebaut worden, indem in der Direktion für Völkerrecht eine Informations- und Koordinationsstelle für die Anliegen der Kantone im Bereich der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit eröffnet worden ist. Diese zentrale Stelle soll Informationen über die verschiedenen Formen dieser Zusammenarbeit sammeln und aufbereiten, die Kantone rechtlich und verhandlungstechnisch unterstützen und die Aktivitäten der verschiedenen involvierten Bundesbehörden koordinieren.

Zu erwähnen ist auch die finanzielle Unterstützung der kantonalen Mitwirkung an grenzüberschreitenden Interreg-Projekten, welche uns der Bundesrat aber in einer besonderen Botschaft vorschlägt, die in der nächsten Woche zur Behandlung gelangt.

3. Die Probleme der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit liegen oft nicht auf schweizerischer Ebene, sondern in den unterschiedlichen Kompetenzlagen bei unseren Nachbarstaaten. Die föderalistischen Strukturen unseres Landes finden in unseren Nachbarstaaten nur teilweise eine Entsprechung, so dass sich die direkte Zusammenarbeit oft schwierig gestaltet – oder zumindest früher schwierig gestaltet hat, denn auch hier sind bei unseren Nachbarn Entwicklungen erfolgt, welche die Zusammenarbeit erleichtert haben.

Ein weiteres Problem der Zusammenarbeit besteht dann, wenn die herkömmlichen Formen bilateraler Verträge verlassen und institutionelle Entscheidungsorgane und Einbindungen mehrerer Gemeinwesen unterschiedlicher Stufe gesucht werden. In diesem Bereich ist nicht nur der gute Wille aller Beteiligten gefordert, sondern auch eine Pionierarbeit nötig, weil es bislang an praktikablen Modellen weitgehend fehlt.

4. Für die Kommission war klar, dass mit diesen Zusammenarbeitsformen die Binnenkantone nicht benachteiligt werden dürfen. Die Gefahr erschien uns allerdings nicht sehr gross, profitieren doch alle Kantone davon, wenn die Grenzkantone grenzüberschreitende Aufgaben selbst lösen können und nicht über den Bund allgemein belastet werden. Sinn und Zweck dieser Zusammenarbeit ist es nicht, die innerschweizerische Kohäsion zu gefährden, sondern Probleme zu lösen, die sich ganz besonders aus der Grenzlage von Kantonen ergeben und die deshalb für andere Kantone nicht oder zumindest nicht im gleichen Ausmass von Relevanz sind.

Zum zweiten Teil des Berichts: Dieser geht näher auf die Möglichkeiten und Grenzen der Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik des Bundes ein. Diese Mitwirkung auf Bundesebene erfolgt nach unserer bundesstaatlichen Verfassung an sich durch den Ständerat und das Ständemehr bei Verfassungsabstimmungen. Das spezifische Problem einer aktualisierten und wirkungsvollen Mitwirkung der Kantone hat erst in letzter Zeit eine besondere Bedeutung erhalten, namentlich auch im Zusammenhang mit dem Europäischen Wirtschaftsraum oder mit den Debatten um den Beitritt dazu. Es ist diese neue Dimension, welche das aussenpolitische Handeln der Schweiz erlangt hat, welche auch die Mitwirkung der Kantone heute in einem anderen Licht erscheinen lässt. Wirkungsvolle

Einflussnahmen beginnen nämlich mit einer rechtzeitigen und sachhaltigen Information durch die Bundesbehörden und umfassen auch andere Formen, wie etwa die Mitwirkung im Rahmen von Vertragsverhandlungen oder auch ganz besonders im Vorverfahren der Gesetzgebung. Es ist auch in Rechnung zu stellen, dass immer mehr Kompetenzen berührt werden, welche in der innerstaatlichen Kompetenzausscheidung bei den Kantonen angesiedelt sind. Dabei war unbestritten, dass der Bund weiterhin befugt ist und befugt sein muss, Verträge auch über Materien abzuschliessen, welche in der Kompetenz der Kantone liegen. Mit Recht befehlst sich der Bund bei der Wahrnehmung dieser Kompetenz einer Zurückhaltung, die mit der sogenannten *Courtoisie fédéraliste* begründet wird.

Der Bericht will keine Verschiebung der Kompetenzen, sondern er will Einfluss nehmen oder will zumindest darstellen und fördern, was die Mitwirkung der Kantone bei der Aussenpolitik angeht, die der Bund zu führen hat.

Auch hier möchte ich folgende Punkte festhalten:

1. Es war unbestritten, dass diese Mitwirkung zu verbessern ist. Der Bundesrat erklärt ausdrücklich seine Bereitschaft, bei Fragen der europäischen Integration, aber auch bei anderen aussenpolitischen Schritten die Kompetenzen der Kantone zu berücksichtigen und ihre Interessen zu wahren, sie rechtzeitig und umfassend zu informieren, sie anzuhören und bei der Vorbereitung von Entscheidungen beizuziehen. Die Kommission unterstützt diesen bundesrätlichen Willen ausdrücklich und erachtet ihn als sehr wichtig, um unseren Föderalismus unter veränderten Umständen zu wahren und um das Verständnis für die Aussenpolitik des Bundes in den Kantonen besser zu verankern.

2. Im Vordergrund dieser Mitwirkung stehen, wie gesagt, Informationsanliegen, insbesondere auch der Dialog zwischen den Entscheidungsträgern im Bund und in den Kantonen. Dabei kommt notgedrungen den Konsultationen im Vernehmlassungsverfahren eine ganz besondere Rolle zu, aber auch der möglichen Aufnahme von Kantonsvertretern in Verhandlungsdelegationen. Es gibt ferner immer noch das Kontaktgremium Bund/Kantone, welches bei der Vorbereitung des EWR-Beitrittes eine massgebliche Rolle gespielt hat. Neu haben die Kantone bekanntlich eine Konferenz der Kantonsregierungen geschaffen, um intern Informationen und Abstimmungen vorzunehmen, um gegenüber dem Bund ihre Interessen zur Darstellung zu bringen. Auch hier unterstützt die Kommission die Bereitschaft des Bundesrates, die Mitwirkung in den verschiedenen Formen und Verfahren aktiv zu unterstützen.

3. Es war unbestritten, dass, bei all diesen gerechtfertigten Mitwirkungsbedürfnissen, die Einheit der Aussenpolitik unseres Landes und dessen Handlungsfähigkeit nicht gefährdet werden dürfen. Der Bund, die Schweiz, muss nach aussen mit einer Stimme sprechen und in der Lage sein, die Gesamtinteressen unseres Landes – das sind die Interessen unseres Volkes – so gut und wirkungsvoll wie immer möglich zu vertreten und zur Geltung zu bringen. Die verbesserte Mitwirkung der Kantone eröffnet diesbezüglich Chancen. Man darf aber auch die Gefahren, die darin liegen, nicht übersehen. Ein Kommissionsmitglied brachte diese Bedenken auf den Punkt: Bei Mitsprachen gibt es immer auch einen Hauptsprecher. Wir müssen aufpassen, dass wir vor lauter Mitsprechern in der Aussenpolitik den Hauptsprecher nicht übersehen. Das Problem ist insofern auch von einer gewissen Relevanz, als auch wir, die eidgenössischen Räte, im Rahmen der Verbesserung unserer Mitwirkung zu Mitsprechern geworden sind.

4. Die Kommission hat schliesslich davon Kenntnis genommen, dass eine Arbeitsgruppe unter der Leitung des Vorstehers der Direktion für Völkerrecht, Herrn Botschafter Krafft, mit der Prüfung der Frage beauftragt ist, ob neue rechtliche Grundlagen zu schaffen seien, um diese verbesserten Mitwirkungsmöglichkeiten der Kantone rechtlich abzustützen. Die Kommission hatte dazu nicht Stellung zu nehmen, und es liegen, soweit ich informiert bin, auch noch keine Ergebnisse vor, die der Öffentlichkeit bekanntgemacht worden wären.

Indessen hat die Kommission auf das Problem aufmerksam gemacht, dass es wohl nicht tunlich wäre, eine diesbezügliche Änderung der Bundesverfassung mit einem nächsten möglichen Integrationsschritt zu ermöglichen. Beim EWR war es ja

so, dass der vorgeschlagene neue Artikel 21 der Übergangsbestimmungen, welcher die Mitwirkung der Kantone sichern sollte, einer der Gründe war, weshalb der EWR nicht nur dem fakultativen Referendum, sondern auch der obligatorischen Zustimmung von Volk und Ständen unterstellt worden war. Ein nächster Integrationsschritt sollte, unseres Erachtens, nach den Regeln der Bundesverfassung dem richtigen Verfahren unterstellt werden, ohne Rücksicht darauf, dass gleichzeitig noch ein Mitwirkungsartikel auf Verfassungsebene geschaffen werden muss. So drängt es sich auf, zumindest ernsthaft zu prüfen, ob ein solcher Artikel nicht vorher verankert werden sollte und Volk und Ständen vorzulegen wäre.

5. In der Kommission ist auch das Verhältnis solcher neuer Mitwirkungsformen zu uns, zum Ständerat, zur Sprache gekommen. Solange die Kantone die Zusammenarbeit untereinander fördern und ihren Einfluss im Vorverfahren der Gesetzgebung besser einbringen wollen, wird die staatsrechtliche Stellung des Ständerates nicht in Frage gestellt. Auch die Staatspolitische Kommission Ihres Rates hat sich bereits im Jahre 1993 mit diesen Fragen befasst, als diese Konferenz der Kantonsregierungen gegründet wurde. Diese Neuerungen sind durchaus «ständeratsverträglich». Trotzdem bedürfen sie weiterhin der aufmerksamen und vorurteilslosen Diskussion im Rahmen unserer Bundesstaatlichkeit, je nach der faktischen Entwicklung, welche diese verschiedenen Formen nehmen.

Wir waren aber auch der Auffassung, dass vereinzelt geäusserte Bedenken, unser Rat nehme die Interessen der Kantone zu wenig ernst, nicht am Platz sind. Die Möglichkeiten kantonaler Behörden, mit ihren Standesvertretern und -vertreterinnen in Kontakt zu treten und sie rechtzeitig auf die Auswirkungen von Gesetzen und Beschlüssen aufmerksam zu machen, werden nicht in allen Kantonen gleichermassen ausgeschöpft und könnten durchaus hier und dort verbessert werden. Vom Ständerat aus besteht sicher ein grosses Interesse daran, für diese Zusammenarbeit Bereitschaft zu zeigen.

Zusammenfassend: Der bundesrätliche Bericht hat in der Kommission einen guten Widerhall gefunden, und zwar im Sinne, dass er eine gute Grundlage darstellt, eine gute Übersicht über Möglichkeiten und Grenzen der sogenannten kleinen Aussenpolitik und der kantonalen Mitwirkung an der Bundesausserpolitik gibt. Er hat wohl auch bereits einen Prozess eingeleitet oder – dort, wo dieser Prozess bereits im Gange war – verstärkt, und er ist auch geeignet, die Bedeutung der Aussenpolitik im Zusammenwirken von Bund und Kantonen ins Bewusstsein weiterer Kreise zu bringen. Es wird interessant sein, etwa nach dem Abschluss der bilateralen Verhandlungen mit der EU, festzustellen, ob und wie sich diese Art der Mitwirkung bewährt hat.

Die Kommission beantragt Ihnen einstimmig, vom Bericht Kenntnis zu nehmen. Persönlich bin ich der Auffassung, dass diese Thematik gerade für unseren Rat ein Dauerthema sein wird.

**Rüesch Ernst (R, SG):** Der Bundesrat erstattet uns in diesem Geschäft zu zwei Problemkreisen Bericht: Einerseits berichtet er über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit und andererseits über die Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik, wie wir das mit entsprechenden Vorstössen aus dem Parlament gewünscht haben.

Die beiden Teile des Berichtes sind gut auseinanderzuhalten. Ich meine, dass beim Teil 1, bei der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, sich doch die Frage stellt, ob in diesem Sektor in diesem Lande zurzeit das Rad nicht neu erfunden wird. Die Kantone haben nämlich nach Artikel 9 und 10 der Bundesverfassung im Vergleich zu den Teilstaaten anderer europäischer Bundesstaaten ausserordentlich weitgehende Kompetenzen in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit. Diese Kompetenzen sind bei uns grösser als in anderen Bundesstaaten, und die Kantone haben sie auch wahrgenommen. Ich bin erstaunt, dass man heute davon spricht, dass hier ein gewaltiger Nachholbedarf vorhanden sei.

Das Rad, das hier neu erfunden wird – etwa vom Bodenseerath und anderen privat organisierten Vereinigungen – stand unseren Kantonsregierungen schon vor 20 Jahren bei der Zusam-

menarbeit mit den entsprechenden Regierungen der Teilstaaten unserer Nachbarländer zur Verfügung. 1972 wurde die Internationale Bodenseekonferenz gegründet, um die Umweltproblematik im Bodenseeraum zu lösen, um etwa ein Beispiel zu nennen. Auch im Rahmen der polizeilichen Zusammenarbeit, etwa bei Gewaltverbrechen und Katastrophen, funktioniert diese Zusammenarbeit seit Jahrzehnten, als ob man im gleichen Lande wäre. Die Alarmorganisationen, die Einsatzpläne sind koordiniert. Wir haben auch über die Grenzen hinaus Verträge abgeschlossen, etwa zur Gründung der Ingenieurschule Buchs, über die wir wohl noch bei der Beratung des Fachhochschulgesetzes sprechen werden. Hier sind die schweizerischen Teilstaaten Graubünden, St. Gallen und das souveräne Fürstentum Liechtenstein in einem Verbund zusammengefasst. Vorarlberg haben wir in einem grenzüberschreitenden Vertrag mit eingebunden. Ein drittes Land ist hier also ebenfalls am Ball.

Wenn es nicht klappt, dann fehlt es meistens nicht an den Kompetenzen, sondern am Willen. Wenn Hochschulprofessoren von zwei Universitäten diesseits und jenseits der Grenze Mühe haben, zusammenzuarbeiten, so werden Sie das auch nicht verbessern können, wenn Sie die Artikel 9 und 10 der Bundesverfassung ändern würden.

Es scheint mir, dass in diesem Gebiet auch die Bodenseekonferenz keineswegs eingeschlafen ist. Sie konnten kürzlich in der Presse lesen, dass das Leitbild von 1983 für den Bodenseeraum neu überarbeitet, neu konzipiert wird. Die Regierungen der deutschen Anrainerstaaten, von Österreichs Bundesländern und der schweizerischen Kantone sind zusammen am Ball, und das funktioniert.

Wenn der Bericht in der Kommission auch einen guten Widerhall gefunden hat, so frage ich mich doch, ob wir dem Bundesrat mit dem ersten Teil nicht eine Hausaufgabe gegeben haben, deren Lösung im Grunde genommen gar nicht unbedingt dringend nötig war, denn die Zusammenarbeit funktioniert schon. Und immer dann, wenn die Kantone aus eigener Kraft oder aus eigenen Kompetenzen die Probleme nicht angehen können, hilft die Eidgenossenschaft mit – und das seit dem Jahrhundertwerk der Rheinregulierung, als die Eidgenossenschaft Graubünden und St. Gallen beim Abschluss eines Vertrages mit der damaligen Donaumonarchie unterstützte, damit dieses riesige Problem gelöst werden konnte. Es gab nie eine Diskrepanz. Der Bund hat die Kantone auch nie gehemmt. Er war immer bereit, die Artikel 9 und 10 der Bundesverfassung grosszügig auszulegen.

Ich frage mich doch, ob wir nicht offene Türen einrennen und ob die Zeit, die die Verwaltung gebraucht hat, um diesen Teil des Berichtes zu erarbeiten, nicht für Besseres hätte eingesetzt werden können.

Ganz anders verhält es sich natürlich, was den zweiten Teil des Berichtes anbelangt, die Mitwirkung der Kantone in der Aussenpolitik. Ich muss daran erinnern, dass der Bundesrat damals mit seinen ersten Vorschlägen im Rahmen der EWR-Vorlage die Rechte der Kantone in unannehmbare Weise missachtet hat. Es war unser Rat – und der Nationalrat ist uns gefolgt –, der schliesslich durchgesetzt hat, dass es damals im vorgeschlagenen Artikel 21 der Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung zum bekannten Wortlaut kam: «Der Bund berücksichtigt bei der Durchführung und Weiterentwicklung des EWR-Abkommens sowie bei Fragen der europäischen Integration die Kompetenzen der Kantone» – also die verfassungsmässigen Rechte der Kantone – «und wahrt ihre Interessen.»

Auch das Kontaktgremium Bund/Kantone hat offensichtlich nicht genügt, um die Interessen der Kantone zu wahren. Es war zu einseitig auf die bundesrätliche Führung ausgerichtet, und es musste zur Konferenz der Kantonsregierungen kommen, um einen Umschwung in der Meinung herbeizuführen.

Herr Bundesrat, ich muss feststellen, dass der Bericht in seinem zweiten Teil nun doch von einem anderen Geist getragen ist als der seinerzeitige Entwurf zum EWR-Vertrag. Man hat die Lehren gezogen und ist bereit, den Kantonen ihre Kompetenzen zu geben und diese zu schützen und zu achten. Dabei hat der Kommissionssprecher durchaus recht, wenn er sagt, wir müssten aufpassen, dass wir in der Aussenpolitik nicht so

viele Mitsprecher hätten, dass man den Hauptsprecher nicht mehr höre.

Diese Sorge trage ich nicht nur in bezug auf die Kantone, sondern auch in bezug auf das eidgenössische Parlament. Das Parlament muss vor allem in die strategische Willensbildung in der Aussenpolitik eingebunden werden. Das gilt auch für die Kantone. Auf der Stufe des Kontaktgremiums, der Konferenz der Kantonsregierungen müssen die strategischen, langfristigen Entscheidungen fallen. Aber operationell muss der Bundesrat tätig sein können. Eine Regierung, die überall zuerst wieder konsultieren muss, bevor sie im Vollzug etwas tun kann, ist nicht mehr handlungsfähig. Bei all den angebrachten Wünschen müssen wir diesen Aspekt im Auge behalten. Es ist unsere Aufgabe, insbesondere jene des Ständerates, auch in Zukunft im Rahmen der Aussenpolitik die verfassungsmässigen Rechte der Kantone zu schützen und zu wahren, anderseits aber auch dem Bundesrat jenen Handlungsspielraum zu geben, den er braucht, um kurzfristig überhaupt Erfolge erzielen zu können.

In diesem Sinne können wir von diesem Bericht Kenntnis nehmen.

**Onken Thomas (S, TG):** Der Bericht datiert vom 7. März 1994, ist also fast ein Jahr alt. Der Nationalrat hat schon vor geraumer Zeit darüber debattiert und davon Kenntnis genommen. Auch der Konferenz der Kantonsregierungen wurde er vorgelegt, und sie hat ihn gutgeheissen. Es bleibt somit nicht mehr viel zu sagen. Wenn ich mich hier äussere, dann deshalb, weil dieser Bericht durch einen Vorstoss von mir ausgelöst worden ist. Die Sache, aber auch die Höflichkeit gebieten es, dass man jetzt von dieser Arbeit und von den Ergebnissen gebührend Kenntnis nimmt. Ich tue das in sechs Punkten.

1. Der Bericht verdichtet, wie Herr Rhinow schon überzeugend begründet hat, die Grundlagenarbeit, die die Kommission Krafft geleistet hat. Dafür ist auch hier Dank zu zollen. Er ist eine ausgezeichnete Gesamtschau über die Formen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit und über die Mitwirkung der Kantone und, damit verbunden, über die vorhandenen Instrumente. Er entwirft nichts grundsätzlich Neues, aber er zeigt die bestehenden Möglichkeiten noch besser auf und macht sie damit nutzbarer.

2. Die verfassungsmässigen Rechte in den Artikeln 9 und 10 der Bundesverfassung stehen an und für sich allen Kantonen offen, nicht nur den Grenzkantonen, aber sie werden verständlicherweise in den Grenzregionen besonders genutzt. Der Bericht leuchtet die besondere Situation dieser Grenzregionen unseres Landes sorgfältig aus. Er anerkennt ausdrücklich und vielleicht zum ersten Mal in dieser expliziten Form die besondere Rolle, die die Grenzkantone bei der nachbarschaftlichen Einbettung und bei der regionalen Vernetzung der Schweiz spielen. Diese Aufgabe ist seit der Ablehnung des Beitritts der Schweiz zum Europäischen Wirtschaftsraum noch akzentuiert worden. Zusammenarbeit und Austausch, der Abbau von Hemmnissen aller Art und von bürokratischen Hürden, aber auch die Förderung von grenzüberschreitenden Projekten sind noch unerlässlicher geworden, um die Grenzen durchlässiger zu machen und um das Trennende, das nun einmal gegeben ist, zu mildern. Für die Grenzkantone gehört das benachbarte Ausland zu ihrem Umkreis, in den sie ausstrahlen, mit dem sie zusammenwirken. Von diesem Umkreis dürfen sie nicht abgeschnitten werden, sonst «amputiert» man sie und verschärft die Randsituation, die ohnehin nicht immer vorteilhaft für sie ist. Ich glaube, dass die besondere Situation der Grenzkantone auch von den Binnenkantonen anerkannt wird.

3. Ich bin mit dem Bundesrat einig – auch Herr Rhinow hat es betont –, dass für diese transnationale Zusammenarbeit im Grenzbereich keine neuen oder erweiterten verfassungsmässigen Grundlagen erforderlich sind. Die bestehende konstitutionelle Basis trägt durchaus. Man muss einmal mehr den Verfassungsschöpfern Respekt zollen für die Weitsicht, mit der sie damals ihre Aufgabe gelöst haben. Voraussetzung ist allerdings, dass der Bund diese Bestimmungen in einer liberalen und toleranten Art und Weise auslegt und dass er – wozu er auch bereit ist – den Grenzkantonen bei dieser Aufgabe die

entsprechende Beratung und Unterstützung angedeihen lässt. Die Kantone sollen von der «kleinen Aussenpolitik» nicht abgehalten werden, sondern sie sollen im Gegenteil dazu ermutigt werden. Das Programm Interreg II, über das wir nächste Woche debattieren werden, wird dazu sicher einen wertvollen Beitrag leisten.

4. Die Kantone selbst – und da unterscheidet sich meine Auffassung von derjenigen von Herrn Rüesch – sollten noch ideenreicher und aktiver werden. Natürlich stelle ich nicht in Abrede, dass schon in der Vergangenheit in sehr pragmatischer Art und Weise ausserordentlich verdienstvolle Arbeit geleistet worden ist und dass viele Projekte realisiert werden konnten. Aber dieses Engagement sollte sich in Zukunft noch verstärken. Wir müssen sehen, dass es Regionen gibt, die hier sehr aktiv sind, wo diese Kooperation institutionell ausgebaut ist, und andere Landstriche, wo sie einigermassen brachliegt oder wo die Ansätze noch recht zaghaft sind. Und sicher kann man feststellen, dass noch nirgends wirklich sämtliche Möglichkeiten, die bestehen, ausgeschöpft worden sind. Das Ganze ist ja auch ein dynamischer Prozess, der entwicklungsfähig ist.

Ich bin mit Herrn Rüesch einverstanden, dass diese Projekte nicht irgendwie top-down implementiert werden können, sondern dass sie sich von unten entwickeln und von der Bevölkerung getragen werden müssen. Je näher sie an den Bedürfnissen der Menschen diesseits und jenseits der Grenze sind, desto besser, desto wirkungsvoller werden sie sein. Vielleicht wäre es hilfreich, wenn diese Zentralstelle, die geschaffen worden ist, auch eine Art Ideensammelstelle wäre und wenn sie über solche Projekte vielleicht eine Art Datenbank erarbeiten könnte – über Projekte, die schon realisiert worden sind, und solche, die geplant sind –, damit man darauf zurückgreifen kann und damit nicht überall das Rad neu erfunden werden muss.

5. Ich verstehe die Sorge der Kantone, bei der Aussenpolitik einbezogen zu werden und in geeigneter Form mitwirken zu können. Wenn Aussenpolitik vermehrt zur Innenpolitik wird – und das ist ja unbestreitbar der Fall –, dann muss das auch unabdingbar so sein. Ich glaube, dass der Bundesrat aus den Pannen, die bei der EWR-Verhandlung und im Vorfeld der entsprechenden Gesetzesanpassungen passiert sind, die Lehren gezogen hat und dass heute aus diesem Bericht schon ein anderer Geist spricht. Auch das Kontaktgremium Bund/Kantone leistet durchaus wertvolle Arbeit, die wir anerkennen dürfen.

Auf der andern Seite meine ich, dass wir eine gewisse Zurückhaltung üben müssen. Eine Fülle von neuen Institutionen und eine Verkettung von Konsultationen, Anhörungsverfahren und Mitwirkungsregelungen würde die Aussenpolitik schwerfällig machen und ihr vielleicht auch die Kohärenz nehmen, die wir uns wünschen. Wir haben schon etwas Mühe bei der Interpretation unserer eigenen Mitwirkungsregelung nach dem Geschäftsverkehrsgesetz, dem neuen Artikel 47bis a. Wir müssen vielleicht auch bei den Wünschen der Kantone eine gewisse Sorgfalt beachten, damit die Aussenpolitik nicht irgendwie schwerfälliger wird, damit das Handeln des Bundesrates nicht beeinträchtigt wird und trotzdem die Kantone in ihrem Informations- und Mitwirkungsbedürfnis zufriedengestellt werden können.

Ein Blick in das europäische Ausland, gerade auch auf der Ebene der Europäischen Union, belehrt uns ja schon, dass Zurückhaltung angebracht ist. Es gibt zum Beispiel auf dem Gebiete der Regionen eine Fülle von Institutionen, von Konferenzen, von Räten – sie sind im Bericht aufgezählt –, die das Ganze nur umständlich und langsam machen können. Es sind – teilweise jedenfalls – Gremien, die sich selbst beschäftigen und auch selbst neutralisieren.

Vielmehr sollten wir uns überlegen, wie wir als Ständerat auch in den aussenpolitischen Belangen unsere Position akzentuieren und sie wieder stärker in den Dienst der Kantone stellen können. Ich meine, dass hier nicht nur von den Kantonsregierungen Anforderungen oder Erwartungen an uns gerichtet werden sollen, sondern dass wir auch unsererseits diesen Kontakt wieder inniger gestalten sollten. Es gibt hier Mängel, die eben vielleicht auch uns anzulasten sind.

6. Eine zunehmend abseitsstehende und teilweise gegen die Isolation ankämpfende Schweiz muss – das ist meine feste Überzeugung – alles Interesse daran haben, dass die Kantone auf diesem Gebiet aktiv sind, dass sie ideenreich handeln, dass sie den gegebenen Spielraum wirklich ausgestalten, namentlich natürlich die Grenzkantone. Sie sind Scharnierstellen zum Ausland, sie sind die Brücken zu unserer Nachbarschaft, und diese Brücken müssen gestärkt werden, nach dem EWR-Nein schon gar. Denn die gelebte Partnerschaft in den Grenzregionen stärkt das Zusammengehörigkeitsgefühl, sie fördert das wechselseitige Verständnis und das Vertrauen. Und wer einmal die Nützlichkeit von grenzüberschreitender Kooperation und regionaler Integration im Pragmatisch-Kleinen erfahren hat, wird auch offener und eher dazu bereit sein, einen solchen Schritt gegebenenfalls einmal im grösseren Massstab zu tun.

**Bloetzer Peter (C, VS):** Wir haben diesen Bericht mit sehr grossem Interesse zur Kenntnis genommen. Der Bericht stellt in erster Linie eine Bestandesaufnahme der Mitwirkungsmöglichkeiten der Kantone im Bereiche der Aussenpolitik dar und zeigt vor allem die doch recht vielseitigen Möglichkeiten der Gemeinden und Kantone im Bereich der grenzüberschreitenden Tätigkeiten auf. Der Bericht gibt sodann Auskunft über die zukünftige Politik des Bundesrates im Bereiche dieser grenzüberschreitenden Tätigkeiten, und der Bundesrat lässt klar erkennen, dass er diese Tätigkeiten in Zukunft noch vermehrt fördern will. Der Bundesrat erklärt sodann, dass er die bestehenden Rechtsgrundlagen, insbesondere die Artikel 9 und 10 der Bundesverfassung, weit und grosszügig interpretieren will. Er sieht davon ab, eine Revision dieser Artikel vorzeitig vornehmen zu wollen, wie das die Motionen Engler (93.3169), Cottier (93.3175) und Epiney (92.3501) verlangt haben. Er schreibt allerdings im Bericht, dass nichts dagegen spricht, den Wortlaut dieser Bestimmungen im Rahmen der Totalrevision der Bundesverfassung der tatsächlichen Praxis anzupassen. Wenn man schon die Absicht hat, die Anpassung vorzunehmen, wäre es, so glaube ich, zweckmässig, dies ohne Verzug an die Hand zu nehmen und abschliessend zu prüfen. Ich bin allerdings der Auffassung, dass das Entscheidende nicht bei der Revision dieser Artikel liegt. Entscheidend ist vielmehr, inwieweit es uns gelingt, unseren Föderalismus in Zukunft vermehrt zu stützen und in der Praxis umzusetzen. Immer wieder stellen wir fest, dass wir den Föderalismus zwar in der Theorie sehr hoch einstufen und dass wir diesen wichtigen Grundwert unseres Staates in der Integrationspolitik auch auf die europäische Ebene übertragen wollen, dass wir aber faktisch sehr oft Massnahmen beschliessen, die in die gegenläufige Richtung gehen. Der Bundesrat und das Parlament haben die Tendenz, immer mehr Bereiche zu zentralisieren. Der Föderalismus ist aber für viele unserer Mitbürgerinnen und Mitbürger ein sehr wichtiger Wertmassstab des staatlichen Handelns. Der entscheidende Unterschied zwischen der Schweiz und den Ländern, die uns umgeben, besteht darin, dass die Politik in unserem Lande seit Jahrhunderten vorwiegend eine Angelegenheit aller Bürger ist. In anderen Ländern ist die Politik von jeher eine Angelegenheit von politischen Minderheiten und von Eliten, und der einzelne Bürger hat sich relativ wenig damit befasst. Dieser Unterschied ist der Grund dafür, weshalb bei uns der kleine Bereich so sehr gepflegt wird, und weshalb eine ausgeprägte Angst vor den zentralistischen Folgen unserer Integrations- und Aussenpolitik besteht.

In Erwägung dieser Tatsachen tun wir gut daran, den Föderalismus zu stärken und auszubauen – nicht nur im Bereiche der Aussenpolitik, sondern insgesamt und als Ganzes.

Die Befürchtung, durch diesen Bericht könnte ein neuer Gegensatz zwischen Grenzkantonen und Binnenkantonen entstehen, teile ich in keiner Weise; nicht weil ich Bürger eines Grenzkantons bin, sondern weil ich der Überzeugung bin, dass es nicht nur im Interesse der Grenzkantone ist, die Möglichkeiten, die sich mit den grenzüberschreitenden wirtschaftlichen und kulturellen Tätigkeiten ergeben, voll auszunützen. Es ist auch im Interesse unserer gesamten Eidgenossenschaft, wenn jene Kantone, die bei geschlossenen Grenzen am Rande stehen und dadurch wirtschaftliche Nachteile erfah-

ren, nun durch die Öffnung der Grenzen, durch den Abbau der Zölle und durch den zunehmenden Austausch vermehrt in die Mitte zu stehen kommen und hier neue Chancen erhalten. Diese Chancen müssen voll und ganz genutzt werden. Der Bund muss alles daran setzen, diese Tätigkeiten nicht nur geschehen zu lassen, sondern sie aktiv zu fördern.

Insgesamt glaube ich, dass dieser Bericht wertvoll ist und dass die Politik des Bundesrates, die darin formuliert wird, unsere Unterstützung verdient.

**Huber Hans Jörg (C, AG):** Der vorliegende Bericht ist, besonders in seinem ersten Teil, der den grenzüberschreitenden Tätigkeiten der Kantone gewidmet ist, Labsal für die Seele eines aargauischen Ständerates, dessen Wohnsitz 100 Meter von der Grenze entfernt liegt und der das Auf und Ab der Beziehungen zwischen Badensern, Württembergern und Aargauern täglich erlebt. Er ist deswegen Labsal, weil der Bundesrat, meiner Meinung nach durchaus zu Recht, festhält, dass in jedem Bundesstaat die Aussenpolitik eine Sache des Zentralstaates sei, dass aber grosse, unbekannte, zu nutzende Handlungsspielräume für die Gliedstaaten und vor allem auch – das sei unterstrichen – für Gemeinden und Private beständen. Wir haben das im Laufe der letzten Jahrzehnte sogar in den Grenzkantonen sehr wahrscheinlich zuwenig gesehen. Insofern glaube ich auch, dass der vorliegende Bericht Teil, ja integrierender Bestandteil des Berichtes über die Aussenpolitik der Schweiz in den neunziger Jahren sowie des Berichtes zur Neutralität und eine reife Frucht der Diskussion ist, welche wir im Zusammenhang mit der Frage EWR in diesem Saal und in der politischen Öffentlichkeit geführt haben.

Die geographische Lage meines Kantons, des Kantons Aargau, bringt es mit sich, dass die Zentren der Zusammenarbeit, bei der Regio Basiliensis im Westen und bei der Euregio Bodensee im Osten, also flankierend, liegen. Zusammenarbeit mit dem ausländischen Nachbarn bedingt aber auch Zusammenarbeit mit unseren schweizerischen Nachbarn. Hier wäre es wünschenswert, wenn eine Gruppierung Zürich/Schaffhausen/Aargau als Scharnier zwischen West und Ost entstehen würde. Aussenpolitik auch als Festigung der Zusammenarbeit der Glieder eines Staates in der Innenpolitik ist ein offensichtlich richtiger und aktueller Gedanke.

Lassen Sie mich in einem zweiten Punkt einige Sätze zu den Problemen eines Grenzkantons sagen, zu seinen Hemmnissen und Chancen. Grenzkanton zu sein ist eine Chance. Ich denke beispielsweise an die Grenzgänger, an die Frauen und Männer, die, vornehmlich aus der südbadischen Region, mit einem speziellen Status bei uns arbeiten. Obwohl auch Aargauer tiefstehende Vorbehalte gegen die EU haben, die nicht zuletzt auf Erfahrungen an der Grenze in bösen Zeiten zurückgehen, bringt der Grenzraum heute Offenheit, Partizipation an zwei Kulturräumen, Erfahrungsaustausch mit zwei politischen Systemen, mit innovativen Anstössen. Das haben wir ohne jede Bewilligung des Bundes praktiziert, indem die Regierung des seinerzeitigen baden-württembergischen Landesvaters Lothar Späth zu uns gekommen ist, und wir, geschlossen als Regierung, zu einem Besuch in sein Bundesland gereist sind. Der Grenzkanton ist ein Ort der Chance, der Begegnung, des Austausches und des menschlichen Naheseins.

Grenzkantone kennen Hemmnisse. Der schweizerische Wirtschaftsraum ist nicht eine Fläche von 360 Grad, sondern von 180 Grad. Der Bericht sagt daher zu Recht, die Grenze sei nicht nur ein rechtliches und administratives, sondern auch ein gesellschaftliches und psychologisches Phänomen. Und, Herr Kollege Rhinow hat das deutlich herausgearbeitet: Im Grenzraum treffen sich Föderalismus und Zentralismus. Aussenpolitik ist eine Sache des Zentralstaates, aber auch eine solche von Regionen, Gemeinden, Vereinen, Privaten. Unsere Nachbarn handeln, das muss gesagt werden, politisch rascher und klarer, als der Zentralstaat das tut. Kollege Onken hat völlig zu Recht auf die Belastung der Aussenpolitik der Kantone an der Grenze durch das Gewicht des Zentralstaates hingewiesen. Diese Bemerkung ist zu unterstreichen und entspricht unseren eigenen Erfahrungen und Erlebnissen.

Wir möchten daher die konkrete Erfahrung auf diesem Gebiet hier deponieren, und wir bitten für die Grenzkantone und -re-

gionen um eine Korrektur. Schliesslich – das darf nicht übersehen werden, Herr Bundesrat – ist der Grenzraum der Ort des «kleinen Grenzverkehrs», für den wir uns einsetzen und den wir so gerne Ihrer Einflussnahme entziehen und nach unseren eigenen, staatlichen, menschlichen und gesellschaftlichen Regelungen pflegen, hegen und Frucht daraus ziehen.

Wenn ich mir Bemerkungen zum Inhalt des Berichtes erlaube, dann stimme ich darin zu, dass er Bestandesaufnahme und Perspektive ist. Ich attestiere ihm die Bestandesaufnahme und den guten Willen, obwohl wir beispielsweise in der Sicherheitspolitik oder auch bei den Polizeidiensten in letzter Zeit mit unserem Zentralstaat im Grenzraum unangenehme Erfahrungen gemacht haben. Der Wert dieses Berichtes besteht darin, dass er altes Land neu entdeckt, dass er alte Bindungen wieder intensiviert und sie in der Sicht des Ganzen doch zu einer gewissen neuen Wertschätzung bringt. Die Bestandesaufnahme gibt eine Klärung der Rechtslage im Bereich Föderation und Zentralismus, und ich danke der Kommission für den deutlichen Akzent, den sie gesetzt hat. Ich halte ihre Aussagen für richtig. Die regionale und sachliche Übersicht ist eindrücklich und zeigt Einheit und Vielfalt. Sachlich geht es um das Zusammentreffen von zwei Rechtsordnungen, wobei – es ist gesagt worden – die europapolitische Lage der Schweiz die Dinge nicht vereinfacht hat. Machen wir uns da nichts vor. Es sind vor allem Verkehrsfragen, Fragen der gemeinsamen Energiepolitik am Grenzfluss, der Wirtschaftspolitik, des Umweltschutzes. Der Kanton Aargau hat mit seinem Nachbarn über diese Dinge über ein Dutzend Staatsverträge abgeschlossen. Persönlich meine ich, dass die Zusammenarbeit in anderen Bereichen durchaus gefördert werden kann: Ich denke an die Bildungspolitik, an die Gesundheitspolitik, und es gibt viele andere Gebiete staatlichen, kommunalen Tuns, wo gemeinsam gehandelt werden kann und darf.

Zur Auslegeordnung gehört auch die Darstellung der Mitwirkungsmöglichkeiten der Kantone bei der aussenpolitischen Willensbildung. Kollege Rüesch hat das als zweiten Teil der Botschaft bezeichnet. Lassen Sie mich dazu nur sagen, dass das noch ein sehr bescheidenes Pflänzchen ist, das aber Wachstum brauchen kann. Wenn Regionalpolitiker und Kommunalpolitiker in europäischen Foren mitmachen, dann ist das gewiss zu unterstützen.

Zum Schluss einige Sätze zur Bedeutung des Berichtes. Ich attestiere ihm eine ganzheitliche Betrachtungsweise der Probleme auf einer relativ hohen Abstraktionsebene. Der Bericht bestätigt das Faktum der kantonalen Aussenpolitik mit einer langen Tradition und grosser Erfahrung. Der Bericht enthält Anregungen, Ermutigungen, Versprechen. Die letzteren, Herr Bundesrat, sehen wir gerne in Zukunft in Erfüllung gehen.

Schliesslich ist dieser Bericht ein Beitrag zur «Integration von unten». Aussenpolitik im grossen ist ja nicht des Schweizlers liebstes Kind, wohl sind es aber die menschlichen Beziehungen über die Grenzen hinweg. Der Bericht sagt aus, dass der hier angesprochene Bereich durch die Kompetenz der Kantone lebt. Das mag staatsrechtlich sein. Ich habe die Erfahrung gemacht, dass die grenzüberschreitende Zusammenarbeit durch den Willen der Menschen geschieht, zu Unterschieden ja zu sagen und Gemeinsamkeiten getreulich zu pflegen und so die Grenze zu einem Ort der Zusammenarbeit, ja zu einem Ort des Friedens werden zu lassen.

**Coutau Gilbert (L, GE):** Si, comme non-membre de la commission, je me suis quand même permis de demander la parole, c'est pour trois raisons. Le premier motif, c'est que, contrairement à ce qu'on pourrait penser à écouter le débat qui vient de s'amorcer sur ce sujet, il existe des cantons limitrophes francophones. J'ai trouvé qu'il serait bon que peut-être l'un d'entre eux puisse s'exprimer par l'intermédiaire d'un de ses représentants au Conseil des Etats.

Le deuxième motif, c'est que Genève est un des cantons où la politique transfrontalière s'est développée depuis le plus longtemps, qui connaît une expérience considérable à cet égard et qui a développé des démarches assez originales qui méritent peut-être d'être simplement évoquées sans que je vienne en détail dans l'énumération.

Le troisième motif, c'est qu'il se trouve qu'un des conseillers d'Etat genevois, M. Claude Haegi, préside un des organes importants des collectivités locales et régionales du Conseil de l'Europe et que je me plaisais de le souligner ici.

Peut-être que, contrairement à l'idée que s'en faisait l'auteur du postulat, M. Onken, le Conseil fédéral fait bien de nous laisser entendre d'une façon assez claire, même s'il ne le dit pas explicitement, que la collaboration transfrontalière n'est pas un «Ersatz» par rapport à l'échec de l'Espace économique européen. Ce n'est pas le moyen d'entrer par la porte de service dans l'Union européenne. Je crois qu'il est bon que le Conseil fédéral l'ait souligné pour bien montrer qu'il n'est pas question, avec la collaboration transfrontalière, de ne pas respecter le verdict populaire négatif – de mon point de vue, hélas – du 6 décembre 1992.

En réalité, la collaboration transfrontalière, selon une interprétation qui est précisée à juste titre dans le message, c'est la possibilité de favoriser les rapports de bon voisinage entre des régions limitrophes. Ces rapports de bon voisinage, c'est en quelque sorte effectivement, comme plusieurs d'entre nous l'ont déjà souligné, non pas la réponse aux grands problèmes conceptuels de la création de l'Europe, mais c'est l'intégration au quotidien dans le respect des intérêts des populations directement concernées, dans le respect de nos conceptions d'un fédéralisme actif, typiquement helvétique, et qu'il convient, à cette occasion, de revigorer, comme l'a fort bien souligné M. Bloetzer.

Il est temps de participer aux remerciements que plusieurs de nos collègues ont adressés au Conseil fédéral, d'abord pour avoir dressé un panorama assez exhaustif d'un phénomène important qui passe peut-être un peu inaperçu par rapport aux grandes déclarations des chefs d'Etat, mais qui est une réalité vécue avec profit. Cette énumération, même si c'est une photographie telle qu'elle nous est présentée dans le rapport qui remonte déjà à un certain temps, puisqu'il date de près d'un an, est destinée à évoluer relativement rapidement.

Il est important de souligner à cet égard le rôle du Conseil de l'Europe. Effectivement, le Conseil fédéral souligne que c'est à partir de la Convention de Madrid du Conseil de l'Europe que, finalement, toute l'organisation de ces relations transfrontalières peut s'opérer avec profit et que les expériences quelquefois anciennes peuvent se traduire aujourd'hui dans un cadre conceptuel plus organisé.

A cet égard, on ne dénombre pas moins de seize domaines, dans la Convention de Madrid, qui permettent d'utiliser les contacts transfrontaliers pour développer ces rapports de bon voisinage auxquels je faisais allusion tout à l'heure.

Sans allonger et citer tous les domaines dans lesquels en particulier un canton comme le mien a déjà pris une part importante, je rappellerai le domaine des transports, non seulement des transports immédiatement régionaux et transfrontaliers, mais également des transports comme les transports aériens. Ainsi, dans le nouveau conseil qui gère l'aéroport de Cointrin, des représentants des régions françaises limitrophes et du canton de Vaud ont été invités à siéger. On peut multiplier les exemples: je citerai l'aide en cas de catastrophes, l'épuration des eaux, la culture, le sport, l'aménagement du territoire, le traitement des déchets; et puis, peut-être la chose la plus importante, c'est la rétrocession fiscale aux communes de domicile des frontaliers français.

Il y a là une masse de manoeuvres extrêmement importante et, une fois encore, qui détermine la qualité de la vie quotidienne de ces gens qui se trouvent de part et d'autre d'une frontière, frontières qui sont, comme disait Denis de Rougemont, «les cicatrices de l'histoire».

J'aimerais remercier également le Conseil fédéral qui a apporté, et qui continue à apporter son soutien aux efforts développés par les organisations mixtes transfrontalières, qui passent des accords bilatéraux sur tous ces domaines, et qui apporte sa caution, nécessaire dans nos institutions, pour permettre à ces comités mixtes ou à ces institutions de faire un travail de plus en plus concret, de plus en plus précis.

Dans cette perspective, j'aimerais poser la question de l'étendue des compétences de ces commissions mixtes, que ce soit le Conseil du Léman, que ce soit le Comité mixte franco-gene-



vois, et d'autres, naturellement, qui concernent d'autres régions limitrophes de notre pays. En effet, à l'heure actuelle, les organismes transfrontaliers ne bénéficient pas de la personnalité juridique et, dès lors, ne peuvent pas prendre d'engagements sur le plan juridique notamment.

De plus, les décisions prises par ces organismes transfrontaliers n'ont pas force de droit interne, ni d'un côté ni de l'autre. C'est pour cela que les experts étudient la possibilité, dans le cadre du Conseil de l'Europe, d'ajouter un protocole additionnel à la Convention de Madrid, qui donnerait à ces commissions mixtes la personnalité juridique, et conférerait aux décisions de ces dernières force de droit interne. Le Conseil fédéral, dans son rapport, fait allusion à la perspective de ce protocole additionnel. Plusieurs cantons, dans les contacts que le Conseil fédéral a eus avec eux pour les sonder, donnent un avis positif.

J'aimerais poser la question à M. le conseiller fédéral de savoir où nous en sommes et si les délais, de signature d'abord, puis de ratification de ce protocole d'accord peuvent se situer dans un avenir relativement proche, et quel est l'appui que le Conseil fédéral, de son côté, peut leur donner.

Enfin, j'aimerais également dire un mot sur la participation des cantons dans le domaine de la politique étrangère. Je crois que cette idée est tout à fait importante, qui a peut-être fait un peu défaut jusqu'ici. C'est la même idée, que je citais tout à l'heure, sur la revalorisation du fédéralisme.

Mais il ne faut pas se tromper au niveau institutionnel. Je salue, certes, la création d'un certain nombre de comités, de groupes de contact, de commissions qui réunissent notamment les délégués européens des différents cantons, et qui réunissent, au niveau horizontal, les gouvernements cantonaux pour résoudre telle ou telle affaire d'intérêt commun. Mais je partage les réserves émises par plusieurs à l'égard de ce que pourraient devenir des institutions intercantionales par rapport à notre institution du Conseil des Etats. Il doit continuer à jouer un rôle de représentation des cantons, y compris, et peut-être de plus en plus, dans le domaine de la politique étrangère. Je n'aimerais pas qu'avec la multiplication de nouvelles institutions intercantionales on vienne finalement pénaliser ou amoindrir le rôle légitime que le Conseil des Etats doit jouer dans ces questions.

Voilà les quelques remarques qu'un francophone limitrophe tenait à vous apporter dans ce débat.

**Salvioni Sergio (R, TI):** E' per una fortunata coincidenza che questo dibattito segue di due giorni la conclusione, da parte del Canton Ticino, dell'accordo della cosiddetta «Regio Insubrica» che stabilisce dei terreni d'intesa con le limitrofe regioni di Como, di Varese e del Novarese. Ritengo che questo rapporto sia certamente molto importante, soprattutto in questo momento in cui le regioni periferiche della Svizzera subiscono dei contraccolpi non indifferenti a causa della recessione. In effetti, tutti vedono che il mercato naturale dei Cantoni periferici non è quello della Svizzera centrale; il mercato naturale per il Canton Ticino è la Lombardia, quello di Ginevra è la vicina regione francese e quello di Basilea è diretto verso la Germania e la Francia.

Ora, questi accordi hanno lo scopo intanto di risolvere i problemi comuni che non possono essere risolti altrimenti dal profilo individuale e singolo, che oggi colpiscono e interessano praticamente tutte le regioni, e cioè il problema della protezione ambientale, i problemi dei traffici e dei trasporti, problemi di cultura ecc. Sono problemi che coinvolgono popolazioni che da secoli vivono in vicinanza e con dei rapporti personali e collettivi con le popolazioni della nazione vicina.

Quindi è più che opportuno che si tenti di abbassare o di ridurre questi steccati determinati dalle frontiere storiche, per permettere un più facile rapporto ed un più facile tentativo di risolvere i problemi che queste popolazioni hanno in comune. Per il Canton Ticino che ha il grosso ostacolo delle Alpi nei confronti della Svizzera centrale, il grosso problema è di ordine economico. Qui vorrei chiedere al Consiglio federale di esaminare le possibilità che esistono per concedere al Canton Ticino, nell'ambito di questi accordi transfrontalieri, delle possibilità che permettano di aprire i mercati e che permettano

all'economia ticinese di dirigersi con maggiore facilità verso la vicina Lombardia e viceversa.

In questi termini io sono perfettamente consenziente con il rapporto, e sarò soprattutto anche d'accordo con il messaggio Interreg che il Consiglio federale ha proposto e che sarà discusso prossimamente, ritenuto che il Consiglio federale debba assumere una funzione di coordinamento e di stimolo per questi tentativi, e che i Cantoni abbiano quindi, da parte del Consiglio federale che è titolare della politica estera, l'appoggio, la direzione e i suggerimenti di cui essi hanno bisogno.

**Cotti Flavio, conseiller fédéral:** Ainsi que M. Onken vient de le dire, le rapport sur la coopération transfrontalière et la participation des cantons à la politique étrangère a bientôt un an. Le Conseil des Etats le traite après que, très rapidement après sa parution, le Groupe de contact Confédération-cantons et ensuite le Conseil national l'aient examiné.

Je rappelle que ce rapport est, avec le rapport Nord-Sud, l'expression directe et spécifique du rapport sur la politique extérieure de la Suisse dans les années nonante. Le Conseil fédéral a voulu traiter deux secteurs qui méritaient un approfondissement spécifique, à savoir celui de la collaboration au développement et celui de la collaboration avec les cantons, en dehors du rapport beaucoup plus vaste de politique extérieure. Ce choix, qui avait alors suscité quelques critiques, se révèle très juste. L'occasion nous est donnée de traiter avec une attention particulière, au-delà des grands principes du rapport de politique extérieure, les relations entre les cantons et la Confédération.

Je disais que les organismes de collaboration existants ont pris acte de ce rapport avec un jugement unanimement positif. Je me plais à constater que cela a été fait par le Groupe de contact Confédération-cantons et par la Conférence des gouvernements cantonaux.

Je me plais également à constater que ce rapport a permis d'éliminer déjà à titre liminaire certaines incompréhensions ou, si vous préférez, certains points un peu flous qui se manifestaient surtout en relation avec la politique transfrontalière. On a eu longtemps l'impression, dans un dialogue qui n'était pas clair, que les cantons reprochaient à la Confédération de ne pas libérer le terrain à la collaboration transfrontalière comme il se devait. M. Rhinow a fait état de manière absolument conforme à la réalité que, dans le cadre d'une enquête que nous avons conduite auprès des cantons avant la présentation du rapport aucun cas – je dis bien aucun cas – n'est apparu où la Confédération aurait entravé la volonté de collaboration des cantons avec les régions limitrophes.

La situation se présente plutôt telle que M. Rhinow l'a citée et est parfois liée au statut différent que les régions transfrontalières, de l'autre côté de la frontière, ont à l'intérieur de leur Etat; la collaboration se révèle plus facile avec les régions des pays plutôt décentralisés voire fédéralistes, et plus difficile avec les pays plus centralistes.

Le rapport signale, également à titre liminaire, que l'initiative dans le secteur de la collaboration transfrontalière revient essentiellement aux cantons. C'est leur tâche de s'engager.

On. Salvioni, Lei ha citato il recente caso della Regione Insubrica. Questa regione è stata creata per volontà ed iniziativa delle regioni viciniori, e non sarebbe certamente spettato alla Confederazione di dare qui il tono. Là sono le regioni di frontiera che possono verificare effettivamente i loro bisogni e le loro esigenze.

Encore un mot sur les questions fondamentales soulevées par MM. Bloetzer et Coutau. La collaboration avec les cantons dans tous les domaines est aussi une finalité de notre fédéralisme. Il s'agit de la faire fructifier et de la vivifier sur la base de nouvelles données. Donc, l'action soulignée par le rapport est au fond l'expression de la volonté – si je peux me permettre un terme un peu abusif aujourd'hui – de revitalisation de notre fédéralisme, de l'adapter aux exigences toujours nouvelles.

Encore un mot sur l'initiative des cantons. Je constate qu'il y a parfois des vues différentes. MM. Huber et Onken semblent estimer que les cantons pourraient faire encore davantage et les poussent à assumer des initiatives. M. Rüsch vient faire

des louanges d'une collaboration qui, en Suisse orientale, a débuté très tôt et est arrivée aux limites de ce qui peut être fait. Je pense qu'une vision univoque concernant toutes les régions frontalières de la Suisse ne sera guère facile à obtenir. Il faudra toujours examiner la situation dans les différentes régions et on constatera qu'il y a des régions avancées et d'autres, hélas, un peu moins.

J'en viens maintenant à ce que M. Huber considérerait comme les promesses – die Versprechen – que le rapport contient et qu'il s'agira de tenir au cours des prochaines années. M. Huber me permettra tout de même de signaler qu'en moins d'une année ce rapport a déjà provoqué toute une série d'initiatives concrètes, y compris de la part de la Confédération, ce que je tiens à souligner ici à titre tout à fait indicatif, sans entrer dans le détail.

Je pense premièrement à la création – je parle du premier grand chapitre, la collaboration transfrontalière – d'un nouveau service fédéral d'information et de coordination en matière de coopération transfrontalière au sein de la Direction de droit international de mon département. Depuis décembre 1994, M<sup>me</sup> Mireille Gasser est à la tête de cette nouvelle structure qui n'a qu'un but, celui de collaborer intensément avec les cantons.

Deuxièmement, toute une série de séminaires sur la coopération régionale transfrontalière et sur les potentialités qu'elle offre ont été organisés. Deux séminaires ont eu lieu en Valais et aux Grisons et un autre se tiendra prochainement dans le canton du Jura. Je souhaite que d'autres initiatives soient prises dans les autres cantons intéressés.

Troisièmement, il y a bien sûr le message concernant Interreg qui va vous être soumis la semaine prochaine. Si vous tenez compte des difficultés financières que nous traversons, le fait de s'engager avec une somme qui n'est peut-être pas éblouissante, mais qui est tout de même respectable dans la situation financière actuelle, signifie bien l'importance que le Conseil fédéral attache à cette collaboration transfrontalière que – je le souhaite – vous allez lui accorder en approuvant le message concernant Interreg.

Je souligne enfin que toute cette collaboration transfrontalière ne peut pas avoir pour conséquence de porter préjudice aux cantons non frontaliers. Il ne peut être question de créer un nouveau fossé entre les cantons frontaliers et les autres.

Je passe ainsi directement au deuxième grand chapitre du rapport qui concerne la participation des cantons à l'élaboration de la politique étrangère.

Il va de soi qu'un préalable, qui a été mentionné par M. Rhinow ainsi que par plusieurs d'entre vous – par M. Bloetzer en particulier –, doit être toujours signalé: la compétence primaire en politique étrangère reste celle de la Confédération. La Suisse doit s'exprimer d'une seule voix vis-à-vis de l'extérieur. Cela va de soi et, bien sûr, cela n'a jamais été contesté par les cantons. Néanmoins, il est absolument important que, de plus en plus, un échange, une collaboration qui se manifestent le plus tôt possible dans le processus de décision, s'établissent entre Confédération et cantons. Dans l'expérience que j'ai faite bien tôt depuis deux ans au sein du Groupe de contact Confédération-cantons, j'ai pu constater – et c'est en même temps l'expérience que font tous les représentants cantonaux – que nous avons déjà établi de manière très pratique et très concrète une collaboration qui fait la satisfaction effective des deux parties. Pensez aussi aux débuts de la collaboration au sein du Bureau de l'intégration DFAE/DFEP, pour les questions européennes, avec la présence d'un représentant des cantons, M. Roth, qui a débuté son travail le 17 octobre 1994. Pensez en même temps au travail des eurodélégués, qui jouent dans ce cadre un rôle absolument essentiel et qui seront appelés à jouer un rôle important dans les négociations bilatérales, le Conseil fédéral ayant donné toutes les indications nécessaires afin que, dans les secteurs qui sont de compétence cantonale, les cantons soient représentés par ce biais aussi au niveau des structures de négociations elles-mêmes, donc au niveau de la délégation de notre pays.

J'en viens pour terminer à un problème essentiel qui a été évoqué, notamment par M. Rhinow, dès le début comme un point d'interrogation: c'est celui de l'éventuelle – je souligne bien,

éventuelle – nécessité de réglementer ultérieurement cette collaboration au niveau de la constitution – qui sait, personne ne peut le dire au stade actuel, mais certains l'affirment –, ou au moins au niveau législatif. Un groupe de travail paritaire, composé de quatre représentants de la Confédération et de quatre représentants des cantons, a été créé. Il a essayé d'approfondir cette question. Il s'avère de plus en plus que les représentants cantonaux opteraient maintenant pour une base légale à cette collaboration.

Nous avons toujours dit, et je le répète ici, que le Conseil fédéral ne va bien sûr pas s'opposer à une solution de ce type. D'ailleurs, le Groupe de contact Confédération-cantons a donné mandat d'établir un projet de loi sur la collaboration entre Confédération et cantons. Mais je dois dire que le Conseil fédéral n'a pas encore évoqué, finalement, ce problème de manière définitive car il considère qu'une réglementation dans ce secteur ne devrait voir le jour que si elle est absolument indispensable. Nous ne sommes pas encore tout à fait convaincus qu'il subsiste une nécessité absolue en la matière. Si elle ne subsistait pas, nous serions plutôt d'avis, alors, que se donner ultérieurement une réglementation non nécessaire serait un luxe qu'on pourrait fort bien s'éviter.

Nous n'avons aucune intention de créer des divergences avec les cantons. Si le projet devait établir une nécessité objective, nous serions les premiers à proposer de légiférer et à être actifs. D'ailleurs, le travail préparatoire ne se fait pas seulement au niveau de la Confédération, mais au sein du groupe paritaire dont je viens de parler.

J'en viens aux questions spécifiques. J'ai répondu à M. Salvioni. A M. Coutau, qui demande la position du Conseil fédéral concernant un protocole additionnel à la Convention de Madrid, qui donnerait davantage de compétences – je souligne que ce n'est pas le seul élément – aux groupes mixtes établis au niveau transfrontalier, je répondrai: Ce protocole n'est, hélas, pas encore approuvé par le Conseil des ministres, étant donné quelques réticences manifestées par certains pays tels que le Danemark. En outre, des précisions sont apportées au texte, et à partir de février 1995, on procédera aux derniers travaux. Je souhaite que ce protocole soit conclu aussi rapidement que possible, car la Suisse le soutient sans réserves. Il faudra encore obtenir le consentement des cantons par le biais d'une consultation, mais nous ne doutons pas que ceux-ci suivront ce qui est de leur intérêt.

Cela dit, je pense avoir répondu grosso modo à toutes les questions posées.

*Antrag der Kommission  
Kenntnisnahme vom Bericht  
Proposition de la commission  
Prendre acte du rapport*

*Angenommen – Adopté*

*Abschreibung – Classement*

*Antrag des Bundesrates  
Abschreiben der parlamentarischen Vorstösse  
gemäss Brief an die eidgenössischen Räte  
Proposition du Conseil fédéral  
Classer les interventions parlementaires  
selon lettre aux Chambres fédérales*

*Angenommen – Adopté*

*An den Bundesrat – Au Conseil fédéral*

*Schluss der Sitzung um 20.00 Uhr  
La séance est levée à 20 h 00*



## **Grenzüberschreitende Zusammenarbeit der Schweiz und Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik**

### **Coopération transfrontalière de la Suisse et participation des cantons à la politique étrangère**

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale

Jahr	1995
Année	
Anno	

Band	I
Volume	
Volume	

Session	Januarsession
Session	Session de janvier
Sessione	Sessione di gennaio

Rat	Ständerat
Conseil	Conseil des Etats
Consiglio	Consiglio degli Stati

Sitzung	01
Séance	
Seduta	

Geschäftsnummer	94.027
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	

Datum	23.01.1995 - 18:15
Date	
Data	

Seite	1-8
Page	
Pagina	

Ref. No	20 025 323
---------	------------

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.

Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.

Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.