

97.087

**Botschaft
zum Bundesgesetz über die Mitwirkung der Kantone
an der Aussenpolitik des Bundes**

vom 15. Dezember 1997

Sehr geehrte Herren Präsidenten,
sehr geehrte Damen und Herren,

wir unterbreiten Ihnen mit dieser Botschaft den Entwurf zu einem Bundesgesetz über die Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik des Bundes mit dem Antrag auf Zustimmung.

Wir versichern Sie, sehr geehrte Herren Präsidenten, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

15. Dezember 1997

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Koller

Der Bundeskanzler: Couchepin

Übersicht

Die Internationalisierung der Politik verwischt allmählich die Grenzen zwischen Aussen- und Innenpolitik. In immer mehr Bereichen werden Problemlösungen auf die internationale Ebene verlagert. Diese Entwicklung erfasst zunehmend auch Gebiete, die innerstaatlich in die Zuständigkeit der Kantone fallen. Daher werden seit einigen Jahren Möglichkeiten geprüft, die Kantone stärker in die Aussenpolitik des Bundes einzubeziehen. So enthielt die Vorlage zum Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) einen Artikel 21 der Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung, der kantonale Mitwirkungsrechte im EWR-Rahmen vorsah.

Der beiliegende Entwurf eines Bundesgesetzes über die Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik des Bundes ist von einer paritätisch aus Vertretern des Bundes und der Kantone zusammengesetzten Arbeitsgruppe ausgearbeitet worden. Mit dem Gesetzesentwurf sollen die in der Praxis bereits bestehenden Formen der Zusammenarbeit bekräftigt und weiter konkretisiert werden. Mit diesem Gesetz werden drei Zielsetzungen verfolgt: Die Kantone sollen ihre Zuständigkeiten beim Abschluss völkerrechtlicher Verträge durch den Bund nach Möglichkeit wahren können; die Berücksichtigung kantonaler Interessen bei der Vorbereitung und Umsetzung aussenpolitischer Entscheide des Bundes soll gewährleistet werden; die Aussenpolitik des Bundes soll innenpolitisch besser abgestützt werden.

Der Entwurf sieht drei Formen der Zusammenarbeit vor: die Information der Kantone durch den Bund über aussenpolitische Vorhaben, die Anhörung der Kantone sowie die Mitwirkung von Kantonsvertreterinnen und -vertretern bei der Vorbereitung von Verhandlungsmandaten und bei Verhandlungen des Bundes. An der allgemeinen Zuständigkeit des Bundes für die Aussenpolitik wird damit nicht gerüttelt. Im Entwurf wird denn auch ausdrücklich festgehalten, dass die Mitwirkung der Kantone die aussenpolitische Handlungsfähigkeit des Bundes nicht beeinträchtigen dürfe.

Der Entwurf wird seit dem 1. September 1996 seinem Sinn und Geist nach provisorisch angewandt. Dies hat erlaubt, die Mitwirkungsmechanismen vor der rechtlichen Verankerung der kantonalen Mitwirkung in der Praxis auszuprobieren und zu entwickeln. Die damit gesammelten Erfahrungen können als positiv bezeichnet werden.

Botschaft

1 Allgemeiner Teil

11 Ausgangslage

Die fortschreitende internationale Verflechtung unseres Landes betrifft zunehmend Gebiete, die innerstaatlich in die Zuständigkeit der Kantone fallen. Deshalb werden seit einigen Jahren Möglichkeiten geprüft, die Kantone in diesen Bereichen stärker in die Aussenpolitik des Bundes einzubeziehen. So enthielt etwa die am 6. Dezember 1992 verworfene Vorlage zum Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) einen Artikel 21 der Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung, welcher Informations-, Anhörungs- und Beteiligungsrechte der Kantone bei der Durchführung und Fortbildung des EWR sowie bei allen übrigen Fragen der europäischen Integration vorsah (BBl 1992 IV 95 und 543). In seiner Botschaft über das Folgeprogramm nach der Ablehnung des EWR-Abkommens erklärte der Bundesrat, er werde die Zusammenarbeit mit den Kantonen im Sinn und Geist dieser Bestimmung weiterführen (BBl 1993 I 818). Im Bericht vom 7. März 1994 über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit und die Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik (BBl 1994 II 620 ff.) nahm der Bundesrat eine Anregung von Nationalrat Engler und Ständerat Cottier auf (gleichlautende Motionen «Erneuerung des schweizerischen Föderalismus» vom 18. März 1993) und erklärte sich bereit, die Frage eines Mitwirkungsgesetzes mit den Kantonen aufzunehmen. Darauf wurde eine paritätisch von Vertretern des Bundes und der Kantone beschickte Arbeitsgruppe «Mitwirkung der Kantone» eingesetzt, die den vorliegenden Entwurf erarbeitete. Überdies wurde die konkrete Zusammenarbeit Bund/Kantone im Bereich der europäischen Integrationspolitik durch die Einsetzung eines Informationsbeauftragten der Kantone im Integrationsbüro EDA/EVD seit Oktober 1994 wesentlich intensiviert.

Auf Wunsch der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) erklärte der Bundesrat an der Sitzung des Kontaktgremiums Bund-Kantone vom 21. Juni 1996 seine Bereitschaft, vor Inkrafttreten des Gesetzes den im Rahmen der Arbeitsgruppe ausgearbeiteten Entwurf seinem Sinn und Geist nach bereits ab Herbst 1996 anzuwenden. Die seit dem 1. September 1996 mit der provisorischen Anwendung gesammelten Erfahrungen können als positiv qualifiziert werden.

Wie aus den Ausführungen zur Verfassungsmässigkeit hervorgeht (vgl. Ziff. 6), besitzt der Gesetzesentwurf bereits nach geltendem Recht eine ausreichende verfassungsrechtliche Grundlage. Der Entwurf zu einer revidierten Bundesverfassung enthält mit Artikel 50 zudem eine Bestimmung, die dem Mitwirkungsgesetz als spezifische Grundlage dienen würde (vgl. dazu BBl 1997 I 231 ff.). Darin wird den Kantonen ausdrücklich das Recht gewährt, an der Vorbereitung aussenpolitischer Entscheide mitzuwirken, wenn ihre Zuständigkeiten oder wesentlichen Interessen betroffen sind (Art. 50 Abs. 1 erster Satz Verfassungsentwurf 96). Dies setzt voraus, dass die Kantone über solche Vorhaben ausreichend informiert und rechtzeitig konsultiert werden (Art. 50 Abs. 1 zweiter Satz VE 96); erforderlichenfalls – d.h. bei qualifizierter Betroffenheit – sollen die Kantone in geeigneter Weise an den internationalen Verhandlungen beteiligt werden (Art. 50 Abs. 2 VE 96). Die Verfassungsbestimmung würde schliesslich den Grundsatz verdeutlichen, dass in der Regel die

Kantone jene internationalen Verpflichtungen der Schweiz umsetzen, die in ihren Zuständigkeitsbereich fallen.

Die Kantone kommen im übrigen für die Kosten ihrer Mitwirkung (beispielsweise für ihre Delegationsmitglieder) selber auf.

12 Grundzüge der Vorlage

Mit dem Gesetzesentwurf sollen die bestehenden Formen der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen bekräftigt und weiter konkretisiert werden. Die zunehmende Internationalisierung sowie das komplexe Zusammenwirken der verschiedenen Ebenen unseres Bundesstaates erfordern eine zukunftsgerichtete Grundlage für die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen in der Aussenpolitik. Das in organisatorischer und finanzieller Hinsicht beträchtliche Engagement der Kantone in den sektoriellen Verhandlungen mit der Europäischen Gemeinschaft hat in dieser Hinsicht wertvolle Erkenntnisse gezeitigt.

Ein stärkerer Einbezug der Kantone in die aussenpolitische Willensbildung ist vor allem dort notwendig, wo Bereiche angesprochen sind, die in der kantonalen Kompetenz liegen oder diese besonders berühren. Ein solcher Einbezug erscheint sinnvoll, ja notwendig. Die Kantone können einerseits Wissen und Erfahrung einbringen und damit die Verhandlungsposition der Schweiz stärken; andererseits soll verhindert werden, dass durch den Abschluss völkerrechtlicher Instrumente die verfassungsmässigen kantonalen Gesetzgebungskompetenzen praktisch an Bedeutung verlieren.

Auf diese Weise kann zudem die erfolgreiche Umsetzung internationaler Verpflichtungen besser gewährleistet werden, womit ein Beitrag an eine stärkere Verankerung der Aussenpolitik im Innern geleistet wird. Dies ist von besonderer Wichtigkeit bei jenen Staatsverträgen, deren Genehmigung dem Referendum untersteht. Klare und transparente Mitwirkungsgrundsätze sind schliesslich grundlegende Voraussetzungen dafür, dass die Kantone ihren Beitrag an die Willensbildung des Bundes leisten und ihre Mitverantwortung für die Geschicke unseres Landes in geeigneter Form wahrnehmen können.

Aus diesen Gründen befürwortet der Bundesrat zusammen mit den Kantonsregierungen eine gesetzliche Regelung der Mitwirkung der Kantone in der Aussenpolitik.

Der Gesetzesentwurf enthält folgende Elemente:

- Grundsatz und Zweck der Mitwirkung
- Information der Kantone
- Anhörung und Stellungnahmen der Kantone
- Mitwirkung von Kantonsvertreterinnen und -vertretern bei der Vorbereitung von Verhandlungsmandaten und bei Verhandlungen
- Mitwirkung der Kantone bei der Umsetzung internationalen Rechts

Der Gesetzesentwurf ist bewusst schlank gehalten. Er soll bloss die Grundlagen der Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik des Bundes festlegen. Auf diese Weise wird der Praxis ein angemessener Handlungsspielraum eingeräumt. Die genauen Mitwirkungsmodalitäten sollen im Rahmen einer Vereinbarung zwischen Bund und Kantonen geregelt werden. Bei der inhaltlichen Gestaltung des Gesetzesentwurfes orientierte sich die Arbeitsgruppe an den Modellen, die in der Bundesrepublik Deutschland und in Österreich die Mitwirkung der Länder im Rahmen der europäischen Integration sichern, soweit sie sich auf unsere Verhältnisse übertragen lassen.

Am 19. Februar 1997 beauftragte der Bundesrat das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten mit der Durchführung eines Vernehmlassungsverfahrens zum Vorentwurf eines Bundesgesetzes über die Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik des Bundes. Von der Gelegenheit zur Stellungnahme machten alle Kantone, sieben politische Parteien und elf interessierte Organisationen Gebrauch.

Eine Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmer, insbesondere aber die Kantone, begrüssen den Entwurf eines Gesetzes über die Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik des Bundes. Die Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmer folgt somit der Argumentation im erläuternden Bericht. Die Befürworter sind der Auffassung, dass der aktive Beizug der Kantone in die aussenpolitischen Belange zu einer Stärkung der Position der Schweiz in ihren Aussenbeziehungen führt und zur Förderung der Akzeptanz der Aussenpolitik im Innern beiträgt. Kritisch oder gar ablehnend äussern sich gewisse Parteien und eine Mehrheit der interessierten Organisationen. Hauptbefürchtung der Kritiker ist eine Verschiebung der geltenden Kompetenzordnung in Sachen Aussenpolitik vom Bund zu den Kantonen und, als Folge davon, eine Beeinträchtigung der aussenpolitischen Handlungsfähigkeit des Bundes. Auch für die Befürworter der Vorlage ist die Wahrung der Handlungsfähigkeit des Bundes wichtig.

Gewisse Vernehmlassungsteilnehmer ziehen die Notwendigkeit einer gesetzlichen Regelung über die Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik in Zweifel. Was den Ansprechpartner des Bundes auf seiten der Kantone anbelangt, äussern sich einzelne Kantone gegen eine prioritäre Rolle der KdK, während die Mehrheit deren Funktion begrüsst. Bezüglich der in der Arbeitsgruppe «Mitwirkung der Kantone» umstrittenen Frage, ob den Stellungnahmen der Kantone in ihrem Kompetenzbereich eine bindende Wirkung zukommen soll, sind die meisten Vernehmlassungsteilnehmer mit der vorgeschlagenen Kompromisslösung, wonach der Bund bei einem Abweichen von einer kantonalen Stellungnahme den Kantonen die massgeblichen Gründe mitzuteilen hat, einverstanden (vgl. Ausführungen zu Art. 4 Abs. 3).

Die Arbeitsgruppe «Mitwirkung der Kantone» war sich bei der Auswertung des Vernehmlassungsverfahrens einig, dass angesichts der mehrheitlich positiven Stellungnahmen der Gesetzesentwurf keiner Anpassung bedarf, zumal die wenigen konkreten Änderungsvorschläge bloss punktueller Natur sind und keiner eine grössere Anzahl von Befürwortern auf sich zu vereinigen vermag. Die Stellungnahmen der kritisch eingestellten Vernehmlassungsteilnehmer zielen nicht auf eine Modifikation des Gesetzesentwurfes ab, sondern bringen grundsätzliche Skepsis gegenüber dem Vorhaben zum Ausdruck.

2 **Besonderer Teil:**

21 **Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen**

Artikel 1 Grundsatz

Die Kantone wirken an der Aussenpolitik des Bundes mit, soweit diese ihre wesentlichen Interessen betrifft (Abs. 1). Im Gegensatz zu Österreich und Deutschland, beides Mitgliedstaaten der EU, ist also nicht nur die europäische Integrationspolitik Gegenstand der Mitwirkung. Mit wesentlichen Interessen sind in erster Linie verfas-

sungsmässige Kompetenzen sowie wichtige Vollzugsaufgaben der Kantone gemeint (Abs. 2). Diese Umschreibung lässt Raum für eine Mitwirkung der Kantone in anderen für sie essentiellen Bereichen. Im Dialog und in der praktischen Zusammenarbeit zwischen dem Bund und den Kantonen werden diejenigen Bereiche identifiziert werden müssen, an denen die Kantone massgeblich interessiert sind.

Artikel 2 Zweck der Mitwirkung

Mit der Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik werden verschiedene Zielsetzungen verfolgt:

Buchstabe a:

Die Mitwirkung der Kantone soll sicherstellen, dass die kantonalen Interessen sowohl bei der Vorbereitung wie auch bei der Umsetzung aussenpolitischer Entscheide des Bundes berücksichtigt werden. Damit werden die Kantone frühzeitig in für sie wesentliche aussenpolitische Vorhaben des Bundes einbezogen. Der Bund wird so in der Lage sein, bei seinen aussenpolitischen Entscheiden bereits in einem frühen Stadium die Interessen der Kantone zur Kenntnis zu nehmen und diesen Rechnung zu tragen.

Buchstabe b:

Die Internationalisierung führt dazu, dass immer mehr Fragen – auch solche, die innerstaatlich kantonale Kompetenzen betreffen – auf zwischenstaatlicher Ebene durch bilaterale und multilaterale Staatsverträge geregelt werden; die Mitwirkung soll sicherstellen, dass die kantonalen Kompetenzen deswegen nicht allmählich an Bedeutung verlieren.

Buchstabe c:

Die Mitwirkung der Kantone wird dem Bund deren Unterstützung sichern. Diese breitere innenpolitische Abstützung wird die Akzeptanz der Aussenpolitik beim Souverän erhöhen helfen, aber auch den Rücken des Bundes nach aussen stärken. Als Gegenstück zu ihren Mitwirkungsmöglichkeiten werden die Kantone in die Pflicht genommen im Hinblick auf die Umsetzung und die innenpolitische Verankerung der aussenpolitischen Entscheide.

Artikel 3 Information der Kantone

Im Zentrum der Mitwirkung steht die gegenseitige Informationspflicht von Bund und Kantonen. Für den Bund heisst dies, dass er die Kantone rechtzeitig über die für sie wesentlichen aussenpolitischen Vorhaben in Kenntnis setzt. Die Kenntnissgabe wird mehrstufig erfolgen: In einer ersten Stufe wird der Bund die Kantone mittels eines Inventars seiner wichtigsten aussenpolitischen Aktivitäten informieren. Der Bund wird der KdK in regelmässigen Abständen die einschlägigen Listen zukommen lassen. Die Kantone haben dann in einer zweiten Stufe die Möglichkeit, zusätzliche Auskünfte über diejenigen Vorhaben zu verlangen, die sie interessieren.

Ansprechpartner des Bundes für die Information der Kantone werden die KdK, die kantonalen Direktorenkonferenzen sowie andere kantonale Stellen und Gremien sein. Auch im Kontaktgremium Bund-Kantone ist in den letzten Jahren regelmässig über aussenpolitische Vorhaben des Bundes informiert worden. Eine wichtige Rolle dürfte inskünftig den sechsmonatlichen Treffen zwischen einer Delegation des Bundesrates und einer Delegation des leitenden Ausschusses der KdK zukommen. Diese

Treffen sind soeben unter dem Namen «föderalistischer Dialog» institutionalisiert worden. Das neue Diskussionsforum ist dazu bestimmt, zum hauptsächlichen Rahmen des politischen Gesprächs zwischen dem Bundesrat und den Kantonsregierungen für alle wichtigen Fragen mit föderalistischer Relevanz zu werden.

Die Information der Kantone durch den Bund wird den Informationsstand und das Verständnis der Kantone für die Aussenpolitik erhöhen und es ihnen ermöglichen, ihren Beitrag an die innenpolitische Abstützung der Aussenpolitik zu leisten (Abs. 3). Dieser Beitrag wird beispielsweise dadurch geleistet werden, dass die Kantone die Zielsetzungen und Aktionen der schweizerischen Aussenpolitik auf Kantons- und Gemeindeebene erklären und allenfalls dafür eintreten.

Umgekehrt soll aber durch dieses Gesetz auch die frühzeitige Information des Bundes durch die Kantone über deren Positionen sichergestellt werden.

Artikel 4 Anhörung der Kantone

Die Anhörung der Kantone bei der Vorbereitung aussenpolitischer Entscheide erfolgt in erster Linie auf Wunsch der Kantone. Diese können, gestützt auf die ihnen übermittelten Informationen des Bundes, verlangen, dass der Bund sie konsultiert. Der Bund kann die Kantone auch aus eigenem Antrieb konsultieren, falls er dies für zweckmässig erachtet. Die Kantone können Bereiche nennen, in denen sie regelmässig angehört werden wollen.

Im Falle von Verhandlungen wird die Anhörung nach Absatz 1 in der Regel vor deren Aufnahme erfolgen (Abs. 2). So kann die Haltung der Kantone ins Verhandlungsmandat und in die Verhandlungen einfliessen. Die Anhörung vor den Verhandlungen wird ergänzt durch die erneute Begrüssung der Kantone im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens, das wie bisher – je nach Bedarf – in der Regel nach Abschluss der Verhandlungen durchgeführt wird.

Die Stellungnahmen der Kantone werden vom Bund berücksichtigt; dabei kommt den Stellungnahmen ein besonderes Gewicht zu, wenn die verfassungsmässigen Kompetenzen der Kantone berührt werden. Ein Abweichen des Bundes von den Stellungnahmen der Kantone ist in diesem Fall vom Bund zu begründen (Abs. 3).

Konkret bedeutet dies:

- Der Bund trägt nach Möglichkeit den Stellungnahmen der Kantone Rechnung. Bei der Gewichtung der kantonalen Stellungnahmen sind der Grad der Betroffenheit und das konkrete Interesse der Kantone an einer bestimmten Angelegenheit von Bedeutung. Je stärker die Kantone von einem aussenpolitischen Entscheid betroffen sind oder je grösser deren verfassungsmässige Kompetenzen im betreffenden Bereich sind, desto grösser ist das Gewicht ihrer Stellungnahmen für den Bund. Der Bund hat jedoch die Kompetenz, von den kantonalen Stellungnahmen abzuweichen, wenn er dies unter Würdigung aller für die Verhandlungsführung und aller für einen aussenpolitischen Entscheid massgebenden aussen- und innenpolitischen Faktoren für erforderlich erachtet. In der Praxis hat der Bund seine Bereitschaft und seinen Willen an den Tag gelegt, auf die Wünsche und Ansichten der Kantone Rücksicht zu nehmen, und er wird dies auch in Zukunft tun. Bis heute gibt es denn auch kaum ein Beispiel, dass der Bund sich im kantonalen Kompetenzbereich gegen den Willen oder ohne die Zustimmung der Kantone engagiert hat.
- Es ist grundsätzlich den Kantonen überlassen, wie die kantonalen Stellungnahmen zustandekommen. Die Vereinbarung über die Konferenz der Kantonsregie-

rungen sieht in Artikel 10 Absätze 1 und 2 vor, dass für das Zustandekommen einer Stellungnahme mindestens 18 Kantonsregierungen zustimmen müssen. Für den Bund kann es wichtig sein, dass die Kantone mit einer Stimme sprechen. Er muss auch wissen, auf welcher Grundlage die Stellungnahmen beruhen; für den Fall, dass Stellungnahmen nicht einstimmig zustandegekommen sind, müssen die Minderheitspositionen dem Bund mitgeteilt werden können. Für die aussenpolitische Handlungsfähigkeit der Schweiz sind schliesslich eine rasche Reaktionsfähigkeit der Kantone und die vertrauliche Behandlung der Informationen entscheidend (vgl. dazu Art. 6 und die dazugehörige Erläuterung).

- Mit der Aufnahme einer Begründungspflicht des Bundes für den Fall, dass der Bund von den kantonalen Stellungnahmen abweicht, wird einerseits die für eine gute Zusammenarbeit erforderliche Transparenz, andererseits die Basis für eine fundierte Beurteilung der unterschiedlichen Positionen geschaffen.

Dieses System der Berücksichtigung und Behandlung der kantonalen Stellungnahmen ist verfassungskonform. Es entspricht den Artikeln 8, 85 Ziffern 5 und 6 sowie 102 Ziffern 8 und 9 der Bundesverfassung, wonach die allgemeine Kompetenz in den auswärtigen Angelegenheiten dem Bund zukommt.

Artikel 5 Mitwirkung bei der Vorbereitung von Verhandlungsmandaten und bei Verhandlungen

Bei der Vorbereitung von Verhandlungsmandaten sowie in der Regel für die Verhandlungen selbst ist ein Beizug von Kantonsvertreterinnen oder -vertretern vorgesehen, sofern die verfassungsmässigen Kompetenzen der Kantone berührt sind (Abs. 1). Dies entspricht bereits gängiger Praxis, die sich im Bereich der sektoriellen Verhandlungen mit der EU, aber auch in andern Bereichen eingebürgert hat. Die Mitwirkung der Kantone an den Verhandlungen im Rahmen der vom Bundesrat ernannten Verhandlungsdelegation stellt den unmittelbaren und umfassenden Informationsfluss zwischen Bund und Kantonen sicher und erlaubt es, die Haltung der Kantone direkt in die Verhandlungen einfliessen zu lassen. In allen übrigen Fällen, in denen die verfassungsmässigen Kompetenzen der Kantone nicht berührt sind, kann der Bund, die Kantone beiziehen, wenn er dies für zweckmässig erachtet (Abs. 2). Dies wird namentlich dann der Fall sein, wenn Vollzugsinteressen der Kantone betroffen sind.

Die Vertreterinnen oder Vertreter der Kantone in der Verhandlungsdelegation werden von den Kantonen dem Bund vorgeschlagen (Abs. 3). Da Führung und Verantwortung der Verhandlungen beim Bund liegen, selbst wenn der Bundesrat den Kantonen die Leitung der Delegation überträgt, steht es dem Bund zu, die Kantonsvertreterinnen und -vertreter in der Delegation zu bestimmen. Durch diese Formel wird sichergestellt, dass nur Vertreterinnen oder Vertreter ernannt werden, die sowohl den Kantonen wie auch dem Bund genehm sind. Die Kantonsvertreterinnen und -vertreter in den Verhandlungsdelegationen unterstehen den Weisungen der Verhandlungsleitung, namentlich in bezug auf die Geheimhaltung.

Artikel 6 Aussenpolitische Handlungsfähigkeit

Von erstrangiger Bedeutung für die Erhaltung der Handlungsfähigkeit der Schweiz ist der Umstand, dass durch dieses Gesetz die allgemeine Kompetenz des Bundes für die auswärtigen Angelegenheiten nicht geändert wird. Der Bund wird weiterhin die

Verantwortung für die Aussenpolitik tragen und nötigenfalls auch Entscheide treffen, die den Vorstellungen der Kantone nicht entsprechen.

Damit die aussenpolitische Handlungsfähigkeit der Schweiz gewährleistet bleibt, haben Bund und Kantone oftmals rasch zu entscheiden oder Position zu beziehen. Dabei ist von Bedeutung, dass der Bund wichtige Informationen ohne Verzögerung an die Kantone weiterleitet und die kantonalen Stellungnahmen innert kurzer Frist beim Bund eintreffen. Sollte in einem Einzelfall keine fristgerechte Reaktion der Kantone eintreffen, sind die Bundesbehörden frei, auch ohne kantonale Stellungnahme zu handeln.

In Absatz 2 wird festgehalten, dass die Informationen vertraulich zu behandeln sind. Gegenseitiges, auf der vertraulichen Behandlung von Informationen beruhendes Vertrauen ist die Grundvoraussetzung für den gegenseitigen Informationsfluss, ohne den eine erspriessliche, qualitativ hochstehende Zusammenarbeit undenkbar ist.

Um die kantonalen Positionen festzulegen und zu koordinieren, haben die Kantone die KdK geschaffen. Insbesondere in den sektoriellen Verhandlungen mit der EU hat sich diese Struktur bezüglich Reaktionsgeschwindigkeit und Wahrung der Vertraulichkeit als funktionsfähig erwiesen. Sie lässt auch für die Zukunft gute Ergebnisse erwarten.

Artikel 7 Mitwirkung bei der Umsetzung internationalen Rechts

Die Kantone sind verpflichtet, soweit die Umsetzung des internationalen Rechts ihnen obliegt, rechtzeitig die erforderlichen Anpassungen vorzunehmen. Diese Pflicht ist schon heute Bestandteil des Verfassungsrechts.

Artikel 8 Vereinbarung zwischen Bund und Kantonen

Die Formen, Organe und Fristen der Mitwirkung der Kantone sollen in einer Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Kantonen geregelt werden. Diese wird auf der Grundlage der praktischen Erfahrungen, die in der bereits angelaufenen Versuchsphase gesammelt werden, ausgearbeitet werden.

Artikel 9 Referendum und Inkrafttreten

Das vorliegende Bundesgesetz unterliegt dem fakultativen Referendum. Der Bundesrat bestimmt das Inkrafttreten des Gesetzes.

3 Finanzielle und personelle Auswirkungen

Die Kantone wirken schon heute an der Aussenpolitik des Bundes mit, und die für die Mitwirkung erforderliche Infrastruktur existiert bereits. Die Inkraftsetzung des vorliegenden Bundesgesetzes wird daher für Bund und Kantone in absehbarer Zeit keine zusätzlichen finanziellen und personellen Auswirkungen haben. Selbst wenn die Kantone zu einem späteren Zeitpunkt im Lichte der aussenpolitischen Entwicklungen ihre Mitwirkung verstärken sollten, dürften sich die daraus resultierenden finanziellen und personellen Konsequenzen in engen Grenzen halten.

Verhältnis zum europäischen Recht

Der vorliegende Gesetzesentwurf hat das Verhältnis zwischen Bund und Kantonen im Rahmen der schweizerischen Aussenpolitik zum Gegenstand und schreibt entsprechende Mitwirkungsmechanismen fest. Die Bestimmungen des Entwurfs sind bundesstaatsrechtlicher Natur. Da das europäische Recht – insbesondere das EU-Recht – sich nicht zu Fragen der internen Kompetenzaufteilung der Mitgliedstaaten äussert, sind diese grundsätzlich frei, eine aussenpolitische Mitwirkung ihrer Gliedstaaten vorzusehen.

Die Diskussion über die Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik des Bundes wurde – wie eingangs erwähnt – durch die EWR-Verhandlungen in Gang gesetzt. Es steht somit ein integrationspolitisches Thema am Anfang der Bestrebungen, die im Oktober 1994 vorerst zu einem Vertrag zwischen dem Bundesrat und der KdK über die Schaffung der Stelle eines Informationsbeauftragten der Kantone im Integrationsbüro EDA/EVD führten. Hauptzweck dieser neuen Stelle ist, die Kantone in denjenigen Bereichen, die sie besonders betreffen, in die integrationspolitische Willensbildung stärker einzubeziehen. Weitere Bestrebungen haben schliesslich zur Ausarbeitung des vorliegenden Entwurfs geführt. Auch in anderen föderalistisch gegliederten Staaten hat die Integrationspolitik Anstoss zu ähnlichen Diskussionen gegeben. Gewisse EU-Mitglieder sahen sich denn auch veranlasst, die Mitwirkung ihrer Gliedstaaten an der Integrationspolitik rechtlich zu regeln. Die in Deutschland und Österreich vorgesehenen Regelungen beziehen die deutschen und österreichischen Länder in die integrationspolitischen Entscheidungen ein, die ihre Kompetenzen betreffen. Die Regelung, die im Rahmen dieses Entwurfs für die Schweiz vorgeschlagen wird, ist in vielen Punkten mit der deutschen und der österreichischen Lösung vergleichbar.

Legislaturplanung

Die Vorlage ist in der Legislaturplanung 1995–1999 angekündigt (BB1 1996 II 356). Sie ist unter anderem Ausdruck des Bestrebens des Bundesrates, in der laufenden Legislatur der Stärkung des nationalen Zusammenhalts besonderes Gewicht beizumessen. Als eine der Massnahmen zur Umsetzung einer entsprechenden Legislatur-Leitlinie soll den Kantonen eine angemessene Mitsprache in der Aussenpolitik gewährt werden (BB1 1996 II 297).

Verfassungsmässigkeit

Verfassungsmässige Grundlage des Bundesgesetzes ist Artikel 85 Ziffer 1 der Bundesverfassung. Gestützt auf diese Bestimmung kann der Bund Organisationsfragen für die Wahrnehmung seiner allgemeinen Zuständigkeiten im auswärtigen Bereich regeln, wie sie insbesondere in den Artikeln 8, 85 Ziffern 5 und 6 sowie 102 Ziffern 8 und 9 verankert sind.

**Bundesgesetz
über die Mitwirkung der Kantone an der
Aussenpolitik des Bundes
(BGMK)**

Entwurf

vom

*Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
gestützt auf Artikel 85 Ziffer 1 der Bundesverfassung,
nach Einsicht in die Botschaft des Bundesrates vom 15. Dezember 1997¹,
beschliesst:*

Art. 1 Grundsatz

¹ Die Kantone wirken an der Aussenpolitik des Bundes mit, soweit diese ihre wesentlichen Interessen betrifft.

² Wesentliche Interessen der Kantone sind namentlich dann betroffen, wenn die Aussenpolitik des Bundes verfassungsmässige Kompetenzen oder wichtige Vollzugsaufgaben der Kantone berührt.

Art. 2 Zweck der Mitwirkung

Die Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik des Bundes soll:

- a. gewährleisten, dass die Interessen der Kantone bei der Vorbereitung und Umsetzung aussenpolitischer Entscheide des Bundes berücksichtigt werden;
- b. dazu beitragen, die verfassungsmässigen Kompetenzen der Kantone beim Abschluss völkerrechtlicher Verträge nach Möglichkeit zu wahren;
- c. die Aussenpolitik des Bundes innenpolitisch abstützen.

Art. 3 Information der Kantone

¹ Grundlage der Mitwirkung ist die gegenseitige Information.

² Der Bund informiert die Kantone rechtzeitig und umfassend über aussenpolitische Vorhaben, die wesentliche Interessen der Kantone betreffen.

³ Die Information über die Aussenpolitik des Bundes erleichtert es den Kantonen, ihren Beitrag an die bessere innenpolitische Abstützung der Aussenpolitik des Bundes zu leisten.

Art. 4 Anhörung der Kantone

¹ Bei der Vorbereitung aussenpolitischer Entscheide, die wesentliche Interessen der Kantone betreffen, hört der Bund die Kantone an, soweit sie dies verlangen. Er kann sie auch von sich aus anhören.

¹ BBl 1998 1163

² Bevor der Bund Verhandlungen aufnimmt, hört er die Kantone in der Regel an. Die Anhörung ergänzt das Vernehmlassungsverfahren zu völkerrechtlichen Verträgen.

³ Der Bund berücksichtigt die Stellungnahmen der Kantone. Sind die verfassungsmässigen Kompetenzen der Kantone berührt, so kommt deren Stellungnahmen besonderes Gewicht zu; weicht der Bund von den Stellungnahmen der Kantone ab, so teilt er diesen die massgeblichen Gründe mit.

Art. 5 Mitwirkung bei der Vorbereitung von Verhandlungsmandaten und bei Verhandlungen

¹ Berühren aussenpolitische Vorhaben die verfassungsmässigen Kompetenzen der Kantone, so zieht der Bund für die Vorbereitung der Verhandlungsmandate und in der Regel auch für die Verhandlungen Vertreterinnen und Vertreter der Kantone bei.

² Er kann dies auch dann tun, wenn die verfassungsmässigen Kompetenzen der Kantone nicht berührt sind.

³ Die Vertreterinnen und Vertreter werden von den Kantonen vorgeschlagen und vom Bund bestimmt.

Art. 6 Aussenpolitische Handlungsfähigkeit

¹ Die Mitwirkung der Kantone darf die aussenpolitische Handlungsfähigkeit des Bundes nicht beeinträchtigen.

² Die vertrauliche Behandlung der Informationen muss gewährleistet sein.

Art. 7 Mitwirkung bei der Umsetzung internationalen Rechts

Soweit die Umsetzung des internationalen Rechts den Kantonen obliegt, sind diese verpflichtet, die erforderlichen Anpassungen rechtzeitig vorzunehmen.

Art. 8 Vereinbarung zwischen Bund und Kantonen

Bund und Kantone regeln in einer Vereinbarung die Formen, Organe und Fristen sowie weitere Einzelheiten der Mitwirkung.

Art. 9 Referendum und Inkrafttreten

¹ Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum.

² Der Bundesrat bestimmt das Inkrafttreten.

Botschaft zum Bundesgesetz über die Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik des Bundes vom 15. Dezember 1997

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1998
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	10
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	97.087
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	17.03.1998
Date	
Data	
Seite	1163-1174
Page	
Pagina	
Ref. No	10 054 571

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.