

Schriften zur Grenzüberschreitenden Zusammenarbeit

Band 9

Wissenschaft

# Die Kantone mit dem Bund in der EU-Zusammenarbeit

Art. 54 Abs. 3, 55 und 56 BV und deren  
Anwendung auf die bilateralen Verträge

Von Thomas Pfisterer



**Nomos**

## Inhaltsverzeichnis

Materialienverzeichnis	XXI
Literaturverzeichnis	XXIX
Abkürzungsverzeichnis	XLI
<b>Einleitung</b>	<b>1</b>
<b>1. Teil: Zusammenwirken von Bund und Kantonen in den «Beziehungen zum Ausland»</b>	<b>3</b>
<b>I. Aussenpolitik und Beteiligung der Kantone – teils mit europapolitischem Hintergrund</b>	<b>5</b>
1. Betonung der Aussenpolitik des Bundes und Ausbau von Demokratie sowie Föderalismus	5
1.1. Aussenpolitik als Schranke und Chance für die Kantone	5
1.2. Bund und Kantone im Vertragsschluss mit dem Ausland	8
2. Gesamtverantwortung von Bund und Kantonen	9
2.1. Vereinbarkeit, Partnerschaft und Rücksichtnahme	9
2.2. Gemeinsame Verantwortung und konstruktive Beiträge der Kantone	10
2.3. Aussenpolitik und NFA-Föderalismusreform	11
2.4. Letztverantwortung des Bundes und Handlungsfähigkeit der Schweiz	13
3. Die Rolle der Kantone bei der demokratischen Integration der Aussenpolitik	14
3.1. «die Aussenpolitik des Bundes innenpolitisch abstützen»	14
3.1.1. Demokratie und Föderalismus als ein Ziel der Mitwirkung	14
3.1.2. Die Elemente dieser Vorgabe	15
3.1.3. Verantwortung für Heimat und Geborgenheit	16
3.1.4. Demokratie und Föderalismus mit Substanz	16
3.2. Neues Potential für «Neutralität, Föderalismus und Demokratie»	17
3.3. Herausforderungen durch Volksinitiativen	17
4. Recht und Politik	18
4.1. Recht mit wenig praktischer Anwendung	18
4.2. Rechtliche und politische Steuerung	19

<b>II. Zurückhaltung des Bundes zugunsten von Zuständigkeiten und Interessen der Kantone (Art. 54 Abs. 3 BV)</b>	21
1. Rechtsgrundlagen	21
1.1. Bisherige Regelung und Entstehungsgeschichte	21
1.2. Systematik	21
2. Rolle und Ziel der Pflicht des Bundes zur Zurückhaltung	22
2.1. Rolle von Art. 54 Abs. 3 in der Bundesverfassung	22
2.2. Erhaltung der Kompetenzverteilung und kompetenzerhaltende Zusammenarbeit	22
2.3. Kompetenzausübungsregel	23
3. Pflicht des Bundes	24
3.1. Auswärtige Angelegenheiten	24
3.2. Bundesrat, Bundesversammlung und andere Bundesorgane	25
4. Recht der Kantone	25
4.1. Zuständigkeiten und Interessen	25
4.1.1. Betroffenheit der Kantone	25
4.1.2. Abgrenzungen bei Zuständigkeiten und Interessen	26
4.2. Recht jedes einzelnen Kantons	27
5. Das Mass an Zurückhaltung	28
5.1. Der Abwägungsauftrag	28
5.2. Die Abwägung	29
<b>III. Mitwirkung der Kantone an ausserpolitischen Entscheiden (Art. 55 BV)</b>	31
1. Rechtsgrundlagen	31
1.1. Bisherige Regelung und Entstehungsgeschichte	31
1.2. Systematik	31
1.2.1. Bundesverfassung und Gesetz	31
1.2.2. Schengen Vereinbarung und die Frage nach deren Verallgemeinerung	32
1.2.3. Abgrenzung zur Vernehmlassung (Art. 147 BV) – besondere Gründe für die Mitwirkung	33
1.2.4. Abgrenzungen zu Art. 45 und 55 BV	34
2. Grundzüge der Mitwirkung	35
2.1. Die Rolle von Art. 55 BV in der Bundesverfassung und bei Staatsverträgen	35
2.2. Ziele der Mitwirkung	35
2.2.1. Beiträge zum bundesstaatlichen Zusammenwirken	35
2.2.2. Teilweise Kompensation	35
2.3. Das Mass der Mitwirkung – Handlungsfähigkeit	36

3. Allgemeiner Mitwirkungsgrundsatz (Abs. 1)	37
3.1. Recht und Pflicht der Kantone zur Mitwirkung	37
3.1.1. Betroffenheit in Zuständigkeiten oder wesentlichen Interessen	37
3.1.2. Recht jedes einzelnen Kantons	38
3.1.3. Verzicht und Pflicht der Kantone	38
3.1.4. Gemeinsame Mitwirkung mehrerer Kantone	38
3.2. Die KdK als Mittel zur gemeinsamen Mitwirkung	39
3.2.1. Grundlagen und Arbeitsteilung mit anderen Regierungskonferenzen	39
3.2.2. Funktion für die Kantone und den Bund	40
3.2.3. Die Informationsbeauftragten u.a. Organe der KdK	40
3.3. Pflicht und Recht des Bundes zur Gewährung der Mitwirkung	41
3.3.1. Aussenpolitische Entscheide	41
3.3.2. Pflicht und Recht des Bundes	41
3.3.3. Bundesrat, andere Organe sowie die Bundesversammlung	42
3.4. Mitwirkung als Mitberatung	43
3.4.1. Mit-Wirkung: Mit-Beratung, nicht Mit-Entscheidung	43
3.4.2. Gehalt der Mitberatung	43
3.4.3. Mehr als Stellungnahmen, Konsultationen oder Anhörungen	44
3.4.4. Anstrengung der Kantone, Aufnahme beim Bund und die Wirkung der Mitberatung	45
3.5. Vorbereitung: Inhaltliche und zeitliche Priorität der Kantone	45
3.5.1. Keine unzulässigen Präjudizien seitens des Bundes	45
3.5.2. Landesinterne Präjudizierung sowie der Umgang mit Chancen und Risiken	46
3.5.3. Wahrung der Vertraulichkeit durch die Kantone	47
3.6. Mitwirkung als Verfahren	47
3.6.1. Verfahren, Fristen und Gelegenheiten zur Mitwirkung	47
3.6.2. Vor allem Mitwirkungsgespräche und Stellungnahmen	49
3.7. Nachhaltige Mitwirkung und politische Begleitung	49
3.7.1. Politische Unterstützung der Mitwirkung bis zur Umsetzung	49
3.7.2. Politische Dialoge von Bund und Kantonen	50

4. Informationen und Stellungnahmen (Abs. 2)	50
4.1. Die Informationspflicht	50
4.2. Art der Information	51
4.2.1. Gegenseitigkeit der Information von Bund und Kantonen	51
4.2.2. Rechtzeitige und umfassende Information	51
4.2.3. Mass der Information	52
4.3. Stellungnahmen im Allgemeinen	52
5. Verstärkte Stellung der Kantone in ihren Zuständigkeiten (Abs. 3)	53
5.1. Betroffenheit in den kantonalen Zuständigkeiten	53
5.2. Besonderes Gewicht der Stellungnahmen	53
5.2.1. Das materielle Gewicht	53
5.2.2. Anwendung in Gesprächen und Verhandlungen unter Mitwirkung der Kantone	54
5.2.3. Die Besonderheit des Gewichts und die Begründungspflicht bei Abweichungen	54
5.3. Mitwirkung an internationalen Verhandlungen	55
5.3.1. Verhandlungen	55
5.3.2. In geeigneter Weise	55
5.3.3. Verhandlungsdelegationen	56
<b>IV. Eigene Beziehungen der Kantone mit dem Ausland (Art. 56 BV)</b>	<b>58</b>
1. Rechtsgrundlagen	58
1.1. Bisherige Regelung und Entstehungsgeschichte	58
1.2. Systematik	58
1.3. Internationale Rechtsgrundlagen	59
2. Rolle der «Beziehungen der Kantone mit dem Ausland» – «kleine Aussenpolitik»	60
2.1. Begründung in der Bundesverfassung	60
2.2. Tor zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit	60
2.3. Beitrag zu einer differenzierten internationalen Ordnung	61
3. Befugnis zu Vertragsschluss und anderen Massnahmen (Abs. 1)	62
3.1. Vertragskompetenz in den kantonalen Zuständigkeitsbereichen	62
3.2. Andere Massnahmen der Zusammenarbeit	62
4. Partner der Zusammenarbeit	63
4.1. Vertragsschliessende Kantone	63
4.1.1. Kantone, Gemeinden usw.	63
4.1.2. Beteiligung des Bundes	63
4.2. Ausländische Partner	63

5. Schranken (Abs. 2 Satz 1)	64
5.1. Recht des Bundes und Rechte anderer Kantone	64
5.2. «Interessen des Bundes» und der Schweiz	64
6. Bundesaufsicht (Abs. 2 Satz 2)	65
6.1. Informationspflicht, Kontrolle und Einigungsbemühungen	65
6.1.1. Verträge und andere Massnahmen	65
6.1.2. Pflicht der Vertragskantone	66
6.1.3. Informationspflicht und partnerschaftlicher Lösungsansatz	66
6.2. Verfahren zur Einigung oder zum Entscheid der Bundesversammlung	67
7. In der Regel Direktverkehr und Vermittlung des Bundes (Abs. 3)	68
7.1. Ermächtigung der Kantone zum Direktverkehr mit untergeordneten ausländischen Behörden	68
7.2. «in den übrigen Fällen» durch Vermittlung des Bundes	69
<b>2. Teil: Institutionen der aktuellen EU-Zusammenarbeit</b>	<b>71</b>
<b>I. Die Grundlage der EU-Zusammenarbeit und der Einbezug der Kantone</b>	<b>73</b>
1. Offenheit für die EU-Zusammenarbeit und Betroffenheit der Kantone	73
1.1. Europeutralität der Verfassung und ihre institutionelle Offenheit	73
1.2. Die Betroffenheit der Kantone und ihre Kooperationschancen	74
2. Die «besondere Mitwirkung» der Kantone an Staatsverträgen (EWR-Vorlage)	76
3. Ausrichtung auf den isolierten völkerrechtlichen (Handels- )Vertrag	77
4. Anwendung auf die EU-Zusammenarbeit und der Ruf nach inneren Reformen	78
<b>II. Bund und Kantone im «Zusammenarbeitsmodell Schweiz – EU»</b>	<b>80</b>
1. Der «bewährte» bilaterale Weg – Annahme im Volk mit Einschränkungen	80
1.1. Die bilateralen Verträge, ihre Begründung und Rechtsnatur	80
1.2. Bewährung, Fortsetzung und Anerkennung in Volksabstimmungen – Ausnahmen	81

2. Die wirtschaftliche und vermehrt politische Zusammenarbeit – die Kantone	82
3. Übernahme von EU-Recht mit einem Staatsvertrag	83
3.1. Zunehmende Rechtsübernahme von der EU	83
3.2. Zusammenhänge unter den bilateralen Verträgen und mit dem EU-Recht – der «bilaterale Weg»	84
3.3. Wenige Abweichungen zugunsten der Schweiz	86
4. Doppelstrategie: Neben Verträgen auch autonome Angleichung an das EU-Recht	86
4.1. Die autonome Angleichung (der «autonome Nachvollzug»)	86
4.2. Umfang der Annäherung des schweizerischen an das EU-Recht	88
5. Das Zusammenarbeits-Modell Schweiz – EU: «de-facto-Mitgliedschaft ohne Stimmrecht»	89
<b>III. Der aktuelle Vertragspartner EU</b>	<b>91</b>
1. Gegenseitige Rücksicht auf die Eigenheiten der Vertragspartner und deren Veränderungen	91
2. Die EU, ihre Komplexität, Erweiterung und Vertiefung	91
3. Begründung, Begrenzung und Verwirklichung durch Recht	92
4. Demokratischer und föderalistischer Einfluss in der EU	93
4.1. Höhere Gewichtung von Demokratie und Föderalismus	93
4.2. Anhörungs- und Dialogprozesse	95
5. Rolle der EU-Gebietskörperschaften, Regionen usw.	96
<b>IV. Handhabung der bestehenden bilateralen Verträge durch Bund und Kantone</b>	<b>98</b>
1. Umsetzung und Weiterentwicklung der bestehenden bilateralen Verträge	98
1.1. Umsetzung und Rechtsanpassung	98
1.1.1. Umsetzung, auch durch die Kantone	98
1.1.2. Rechtsanpassung, namentlich durch die Gerichte	99
1.2. Die Gemischten Ausschüsse	100
1.3. Weiterentwicklung	101
1.3.1. Offenheit für Weiterentwicklungen – mit ausdrücklicher Vertragsänderung	101
1.3.2. Weiterentwicklung bei statischen und dynamischen Verträgen	102
1.3.3. Verträge auf Dauer in der Hand von Demokratie und Föderalismus	103

2. Mitberatung von Bund und Kantonen in EU-Prozessen bei der Erarbeitung des zu übernehmenden Rechts	104
2.1. Kein Mitentscheidungsrecht, aber eine – meist sehr beschränkte – Mitberatung	104
2.1.1. Beeinflussung des zu übernehmenden EU-Rechts	104
2.1.2. Beiträge zur Vorbereitung der Entscheide zur Übernahme von EU-Recht	105
2.1.3. Mitberatung in den Gemischten Ausschüssen	106
2.2. Informationsaustausch durch Verwaltungsvertreter und Sachverständige	106
2.3. Schengen/Dublin: Verstärkte Mitberatung	107
2.3.1. Weitreichende Mitberatung als Gegenstück zur Schwere der Sanktion	107
2.3.2. Die Mitberatung der Schweiz in den Entscheidvorbereitungen des Rats – ein Beispiel	108
2.3.3. Nachverhandlungschance: Neutralität, Föderalismus und direkte Demokratie	109
2.4. Beschränkter Kreis der Ansprechpartner und weitere, auch informelle Kanäle	111
2.5. Erfolgspotenzial der Mitberatung?	112
2.5.1. Bilanz der Mitberatung und das Konsensprinzip	112
2.5.2. Erfolgsfaktoren, vorab zu Schengen	112
2.5.3. Anstrengung für die Mitberatung und der Aufwand	113
2.5.4. Vertrauen in die EU-Zusammenarbeit?	113
2.6. Mitberatung durch die Kantone in EU-Prozessen	114
3. Der politische Übernahmeentscheid von EU-Recht durch Bund und Kantone – ohne Automatismus	115
3.1. Der Entscheid der Schweiz für oder gegen die Übernahme	115
3.2. Das vertragliche Übernahmeverfahren, z.B. bei Schengen	116
3.3. Das schweizerinterne Verfahren mit Entscheid durch Bundesrat, Parlament oder Volk, z.B. bei Schengen	117
3.4. Inhalt des Übernahmeentscheids	119
3.5. Der Übernahmeentscheid und die Kantone, z.B. bei Schengen	121
3.5.1. Umsetzung und Beteiligung	121
3.5.2. Schengen: Mitwirkung zur Rücknotifikation – vorgezogen	122
3.5.3. Schengen: Reduktion auf eine Vernehmlassung statt Mitwirkung – Reformbedarf	123

<b>V. Demokratie- und Föderalismusfragen</b>	<b>126</b>
1. EU-Zusammenarbeit und Identität: umfassender Vorbehalt der schweizerischen Politik	126
2. Referendum und Volksinitiative	127
2.1. Referendum im Spagat zwischen der Schweiz und der EU	127
2.2. Zur Volksinitiative als Herausforderung für die Behörden	127
3. Führung der Mitberatungsorgane und andere Einflussmöglichkeiten – Öffentlichkeit?	128
<b>3. Teil: Fragen zur institutionellen Erneuerung der EU-Zusammenarbeit</b>	<b>131</b>
<b>I. Ausgangslage der letzten Jahre – was erwartet die Kantone?</b>	<b>133</b>
1. Verhandlungen Schweiz – EU	133
1.1. Vom Stillstand bis zu Verhandlungen über die institutionelle Erneuerung	133
1.2. Aussichten für die Kantone? Vorbereitungen?	134
2. Ursprüngliche Standpunkte der EU und der Schweiz	134
2.1. EU: Rahmen mit Rechtsübernahme und Rechtsverwirklichung	134
2.2. Schweiz: Kombination von Völkerrecht und Annäherung an Schengen oder den EWR	135
3. Hinweise zur allgemeinen Debatte: Zuwanderung und Institutionen	136
4. Vorstellungen der EU zur Schweiz als Drittstaat im EU-Umfeld	136
4.1. Allgemeine Überprüfung im EU-Umfeld und gegenüber der Schweiz?	136
4.2. Interessen der EU an Sonderregelungen	138
4.3. Institutionelle Erneuerung der Drittstaatsbeziehungen?	138
4.4. Die Schweiz: Vom historischen Sonderfall bis in den Kreis der Drittstaaten?	139
<b>II. Lösungsansätze</b>	<b>140</b>
1. Die alte und die neue Frage nach einem institutionellen Rahmen(-abkommen)	140
2. Vorbild teils Schengen, teils EWR usw.? Besonderheiten im Verhältnis Schweiz – EU?	141

<b>III. Längerfristige Erhaltung des bilateralen Weges? Aufrechterhaltung von Demokratie und Föderalismus?</b>	<b>145</b>
1. Einigung auf eine Öffnung zur längerfristigen bilateralen Zusammenarbeit? Zuwanderungsproblematik?	145
2. Vorbehalt der Identität: «das politische System der Schweiz unberührt lassen» – Reformfragen?	146
3. Verallgemeinerung zu besserer EU-Zusammenarbeit sowie zu mehr Demokratie und Föderalismus?	147
<b>IV. Elemente einer Kombination von bilateralem Weg und politischem System?</b>	<b>148</b>
1. Verallgemeinerung der Weiterentwicklung?	148
1.1. Allgemeine Pflicht zur Weiterentwicklung?	148
1.2. Verhältnismässige Folge der Nichtübernahme?	148
2. Verallgemeinerung der Mitberatung?	149
2.1. Allgemeine Mitberatung durch Informationsaustausch und nach dem Muster Schengen/Dublin?	149
2.2. Zahlenmässige Bedeutung der politischen Mitarbeit	150
2.3. Ansprechpartner bei der EU, politischer Dialog und Parlamentskontakte	150
2.4. Verallgemeinerte Mitberatung und die Kantone?	151
3. Verallgemeinerung des politischen Übernahmeentscheids?	151
3.1. Parlaments- und referendumsfreundliche Randbedingungen	151
3.2. Kantonsfreundliche Randbedingungen	152
<b>4. Teil: Zusammenfassung</b>	<b>153</b>
<b>I. Die Kantone mit dem Bund in der EU-Zusammenarbeit – Überblick</b>	<b>155</b>
<b>II. Die Rolle der Kantone</b>	<b>157</b>
1. Einbezug der Kantone – Kompetenzverteilung und ihre Erhaltung durch Zusammenarbeit	157
2. Mitwirkung, Mitberatung und Mitentscheidung	157
2.1. Mitwirkung und Mitberatung in EU-Prozessen	157
2.2. Übernahmeentscheid: Mitentscheide der Kantone und Beteiligung beim Bund – Reformbedarf	158
3. Nutzung der kleinen Aussenpolitik für die bilateralen Beziehungen (Art. 56 BV)	159

<b>III. Fragen zum Abklärungs- und inneren Reformbedarf</b>	160
<b>Anhang: Wortlaut von Art. 54 Abs. 3, Art. 55 und Art. 56 BV</b>	161
Art. 54 Abs. 3 BV	161
Art. 55 BV	161
Art. 56 BV	162
<b>Zum Autor</b>	165