

Herausgegeben im Auftrag der Rechtswissenschaftlichen Fakultät  
der Universität Zürich von A. Auer, G. Biaggini, O. Diggelmann, T. Gächter,  
A. Griffel, T. Jaag, C. Kaufmann, H. Keller, R. Kiener, A. Kley,  
M. Simonek, F. Uhlmann

Ana Kolarov

# Der koordinierte Pluralismus in der schweizerischen Aussenpolitik

Die völkerrechtliche Vertragsschlussfähigkeit  
der schweizerischen Kantone in  
verfassungsgeschichtlicher Perspektive

# Inhaltsverzeichnis

<i>Vorwort</i> .....	<i>V</i>	
<i>Inhaltsübersicht</i> .....	<i>VII</i>	
<i>Inhaltsverzeichnis</i> .....	<i>IX</i>	
<i>Literaturverzeichnis</i> .....	<i>XXVII</i>	
<i>Einleitung</i> .....	<i>1</i>	
I.    Gegenstand und Fragestellung .....	<i>1</i>	
II.   Gang der Darstellung .....	<i>4</i>	
<i>Erstes Kapitel: Föderalismus und Völkerrecht –</i>		
<i>Die völkerrechtliche Vertragsschlussfähigkeit von Bundesstaaten aus</i>		
<i>völkerrechtlicher Perspektive</i> .....		<i>7</i>
I.    Bundesstaaten als Völkerrechtssubjekte .....	<i>7</i>	
II.   Bundesstaatliche Gliedstaaten als Völkerrechtssubjekte?.....	<i>10</i>	
A.  Staatsqualität bundesstaatlicher Gliedstaaten im Völkerrecht .....	<i>10</i>	
B.  Anerkennung als Voraussetzung der Völkerrechtssubjektivität		
bundesstaatlicher Gliedstaaten.....	<i>14</i>	
III.  Die Völkerrechtsfähigkeit von Bundesstaaten .....	<i>18</i>	
A.  Die Völkerrechtsfähigkeit aufgrund der völkerrechtlichen		
Vertragsschlussfähigkeit.....	<i>18</i>	
B.  Völkerrechtliche Vertragsschlussfähigkeit des Bundes .....	<i>19</i>	
C.  Völkerrechtliche Vertragsschlussfähigkeit von bundesstaat-		
lichen Gliedstaaten.....	<i>20</i>	
1.  Völkerrechtsfähigkeit aufgrund der Vertragsschlussfähigkeit:		
völkerrechtliche Perspektive.....	<i>20</i>	
2.  Völkerrechtsfähigkeit aus verfassungsrechtlicher Perspektive:		
die Bundesstaatspraxis.....	<i>23</i>	
2.1.  Der geschlossene Bundesstaat.....	<i>24</i>	
2.2.  Der offene Bundesstaat .....	<i>26</i>	
IV.  Völkerrechtliche Verträge .....	<i>29</i>	

A.	Begriffsklärung .....	29
B.	Völkerrechtliche Verträge als Völkerrechtsquelle .....	31
C.	Die Umsetzung völkerrechtlicher Verträge .....	32
D.	Völkerrechtliche Verantwortlichkeit und (Bundes-) Staatenverantwortlichkeit .....	33
E.	Völkerrechtliche Verträge und die verfassungsrechtliche Zuständigkeitsordnung in Bundesstaaten .....	37
V.	Exkurs: Völkerrechtliche Verträge und der Wandel vom Koexistenz- zum Kooperationsvölkerrecht .....	39
VI.	Fazit.....	42

*Zweites Kapitel: Föderalismus und Verfassungsrecht –*

*Die bundesverfassungsrechtliche Grundlage der völkerrechtlichen*

*Vertragsschlussfähigkeit der schweizerischen Kantone .....*

I.	Die staatstheoretische Grundlage des Bundesstaates .....	43
A.	Die staatstheoretische Konstruktion des Bundesstaates.....	45
1.	Abgrenzung des Bundesstaates vom Einheitsstaat und vom Staatenbund .....	45
2.	Die <i>doppelte</i> Staatlichkeit im Bundesstaat .....	49
3.	Die völkerrechtliche Vertragsschlussfähigkeit der Kantone in der Staatstheorie .....	54
B.	Die Grundprinzipien der schweizerischen Bundesverfassungsordnung .....	58
II.	Die schweizerische Bundesverfassungsordnung und die Rechtsstellung der Kantone im Bundesstaat .....	60
A.	Die Schweiz als Bundesstaat .....	60
B.	Die Rechtsstellung der Kantone im Bundesstaat .....	62
1.	Die kantonale Autonomie .....	62
2.	Die Kompetenzausscheidung zwischen Bund und Kantonen..	66
2.1.	Grundsätzliche Kompetenzaufteilung .....	66
2.2.	Das Verhältnis der Bundeskompetenzen zu kantonalen Kompetenzen.....	69

2.3.	Vollzugsföderalismus.....	71
2.4.	Die Kompetenz-Kompetenz des Bundes.....	72
2.5.	Das Prinzip der Bundestreue.....	73
3.	Die Gleichheit der Kantone.....	74
C.	Kooperativer Föderalismus.....	75
1.	Vertikaler kooperativer Föderalismus zwischen Bund und Kantonen.....	76
2.	Horizontaler kooperativer Föderalismus zwischen den Kantonen.....	78
III.	Der völkerrechtliche Vertrag in der schweizerischen Verfassungsrechtsordnung.....	80
A.	Das Verhältnis von Landesrecht und Völkerrecht.....	81
B.	Anwendbarkeit völkerrechtlicher Verträge im innerstaatlichen Recht.....	83
C.	Die Umsetzung völkerrechtlicher Verträge des Bundes durch die Kantone.....	84
D.	Rangverhältnis – Stellung des völkerrechtlichen Vertrages in der schweizerischen Verfassungsrechtsordnung.....	85
1.	Völkerrechtliche Verträge des Bundes.....	87
2.	Völkerrechtliche Verträge der Kantone als kantonales Recht.....	90
IV.	Fazit.....	92

*Drittes Kapitel: Die verfassungsgeschichtliche Entwicklung*

	<i>der völkerrechtlichen Vertragsschlussfähigkeit in der Schweiz.....</i>	<i>95</i>
I.	Verfassungsgeschichte der Schweiz bis 1848 unter dem Aspekt der völkerrechtlichen Vertragsschlussfähigkeit.....	95
A.	Ausgangslage und Untersuchungsschwerpunkte.....	95
B.	Die Alte Eidgenossenschaft am Ende des 18. Jahrhunderts.....	96
1.	Die Alte Eidgenossenschaft als Staatenbund.....	96
2.	Auswärtige Angelegenheiten und völkerrechtliche Vertragsschlussfähigkeit.....	98
C.	Die Helvetische Republik von 1798 bis 1803.....	100

1.	Die Helvetische Verfassung von 1798 .....	100
2.	Auswärtige Angelegenheiten und völkerrechtliche Vertragsschlussfähigkeit.....	103
3.	Das Ende der Helvetischen Republik .....	105
D.	Mediation von 1803 bis 1813 .....	106
1.	Die Mediationsakte vom 19. Februar 1803 .....	106
2.	Die Bundesverfassung der Mediationsakte .....	109
2.1.	Verfassungsrechtliche Grundsätze .....	109
2.2.	Auswärtige Angelegenheiten und völkerrechtliche Vertragsschlussfähigkeit .....	111
3.	Würdigung.....	112
4.	Die Ausserkraftsetzung der Mediationsakte.....	113
E.	Die Restauration und Regeneration .....	114
1.	Die Restauration .....	114
1.1.	Das Ende der Mediation und der Wiener Kongress.....	114
1.2.	Der Bundesvertrag von 1815.....	116
1.2.1.	Verfassungsrechtliche Grundsätze.....	116
1.2.2.	Auswärtige Angelegenheiten und völkerrechtliche Vertragsschlussfähigkeit.....	119
1.3.	Die restaurative Bewegung in den Kantonen.....	121
2.	Die Regeneration .....	122
2.1.	Libérale Strömungen in den Kantonen.....	123
2.2.	Die Entwicklung auf der Bundesebene .....	125
2.3.	Der Sonderbund und die Ablösung des Bundes- vertrages .....	128
2.3.1.	Konfessionalisierung und Radikalisierung .....	128
2.3.2.	Der Sonderbundskrieg .....	130
3.	Die Inkraftsetzung der Bundesverfassung von 1848 .....	131
F.	Die mit dem Ausland abgeschlossenen kantonalen Verträge von 1798 bis 1848.....	133
G.	Die Geltung der bis 1848 abgeschlossenen Staatsverträge.....	135
H.	Fazit .....	136

II.	Die verfassungsrechtliche Normierung der völkerrechtlichen Vertragsschlussfähigkeit im Bundesstaat.....	138
A.	Die Bundesverfassung von 1848 .....	138
1.	Neuordnung der Zuständigkeiten .....	138
2.	Die grundsätzlich umfassende Kompetenz des Bundes in der Aussenpolitik.....	140
3.	Völkerrechtliche Vertragsschlussfähigkeit der Kantone .....	144
4.	Die völkerrechtliche Handlungsfähigkeit der Kantone .....	146
5.	Die mit dem Ausland abgeschlossenen kantonalen Verträge von 1848 bis 1873 .....	148
B.	Die Bundesverfassung von 1874 .....	149
1.	Vorgeschichte und Totalrevision der Bundesverfassung vom 29. Mai 1874.....	149
2.	Regelungen im Bereich der auswärtigen Angelegenheiten ...	151
3.	Die völkerrechtliche Handlungsfähigkeit der Kantone .....	153
4.	Völkerrechtliche Verträge der Kantone seit 1874 bis 1945...	155
C.	Die Bundesverfassung von 1999 .....	156
1.	Entstehung der Bundesverfassung von 1999.....	156
2.	Regelung der Zuständigkeiten im Bereich der auswärtigen Angelegenheiten.....	158
2.1.	Die Bundeszuständigkeit im Bereich der auswärtigen Angelegenheiten.....	158
2.2.	Die umfassende Zuständigkeit des Bundes zum Abschluss völkerrechtlicher Verträge .....	159
2.3.	Die innerstaatliche Durchführung völkerrechtlicher Verträge des Bundes .....	160
3.	Völkerrechtliche Vertragsschlussfähigkeit der Kantone .....	161
3.1.	Die subsidiäre Vertragsschlusskompetenz der Kantone .	161
3.2.	Die völkerrechtliche Handlungsfähigkeit der Kantone – Verfahren beim Abschluss kantonaler völkerrechtlicher Verträge.....	163

3.3.	Die Bedeutung der kantonalen Vertragsschlusskompetenz – geltende völkerrechtliche Verträge der Kantone .....	165
3.4.	Die völkerrechtlichen Verträge der Kantone seit 1999 ...	166
D.	Die völkerrechtliche Vertragsschlussfähigkeit in den Verfassungen des Kantons Zürich .....	169
1.	Staatsverfassung für den Stand Zürich vom 10. März 1831 ..	169
1.1.	Verfassungsgeschichtlicher Hintergrund .....	169
1.2.	Die Völkerrechtliche Vertragsschlussfähigkeit des Standes Zürich vor der Bundesstaatsgründung .....	170
2.	Verfassung des eidgenössischen Standes Zürich vom 18. April 1869.....	171
3.	Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005 .....	174
3.1.	Die Regelung und Aufteilung der Zuständigkeiten bezüglich der völkerrechtlichen Vertragsschlussfähigkeit..	174
3.2.	Bewertung der kantonalen völkerrechtlichen Vertragsschlussfähigkeit .....	176
4.	Die aktuellen völkerrechtlichen Verträge des Kantons Zürich .....	177
E.	Fazit .....	178
	<i>Viertes Kapitel: Der koordinierte Pluralismus in der schweizerischen Aussenpolitik.....</i>	<i>181</i>
I.	Die kantonale Teilhabe an der Aussenpolitik als Ausdruck kantonalen Autonomie – der Grundsatz und die Weiterentwicklung .....	181
II.	Die Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik des Bundes ....	185
A.	Die verfassungsrechtlichen Mitwirkungsrechte der Kantone an der Aussenpolitik des Bundes .....	185
1.	Die Mitwirkungsrechte der Kantone als Ausdruck des Kooperativföderalismus und als Kompensation von Kompetenzverlusten .....	185
2.	Die Auswirkung auf den Abschluss völkerrechtlicher Verträge im Bundesstaat.....	188

B.	Konkrete Mitwirkungsinstrumente der Kantone nach geltendem Recht .....	189
1.	Information der Kantone .....	189
2.	Anhörung der Kantone .....	190
3.	Mitwirkung bei der Vorbereitung von Verhandlungsmandaten und bei Verhandlungen .....	192
C.	Weitere formelle und informelle Mitwirkungsrechte der Kantone.....	193
1.	Formelle Mitwirkungsrechte der Kantone.....	194
1.1.	Das Staatsvertragsreferendum.....	194
1.2.	Standesinitiative .....	200
1.3.	Vernehmlassungsverfahren .....	201
1.4.	Genehmigung der Staatsverträge des Bundes durch die Kantone .....	203
1.5.	Einberufung der Bundesversammlung.....	203
1.6.	Exkurs: Stärkung der Volksrechte in der Aussenpolitik .	204
2.	Informelle Mitwirkungsrechte der Kantone .....	206
3.	Die Bewertung der formellen und informellen Mitwirkungsrechte jenseits des Art. 55 BV und des BGMK.....	208
D.	Die Wahrnehmung der Mitwirkungsrechte durch die institutionelle Verknüpfung von kantonalen und Bundesorganen.....	209
1.	Bundesrat.....	210
2.	Bundesparlament .....	212
2.1.	Die Zuständigkeiten der Legislative im Bereich des Auswärtigen .....	212
2.2.	Ständerat.....	214
2.3.	Nationalrat.....	216
E.	Kantonale Organe zur Wahrnehmung der Mitwirkungsrechte an der Aussenpolitik .....	217
1.	Kantonale Parlamente und das Volk.....	217
1.1.	Allgemein.....	217
1.2.	Kanton Zürich .....	218

2.	Kantonale Regierungen .....	219
2.1.	Allgemein.....	219
2.2.	Kanton Zürich .....	220
3.	Gemeinsame kantonale Organe .....	221
3.1.	Die Konferenz der Kantonsregierungen.....	221
3.2.	Konferenzen der kantonalen Fachdirektoren .....	226
3.3.	Interkantonale Beziehungen.....	229
3.4.	Bewertung der Rolle gemeinsamer kantonaler Organe für die Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik....	230
3.5.	Die Bedeutung der organisatorischen Stärkung der Kantone für den Föderalismus .....	231
III.	Andere Formen transnationaler grenzüberschreitender Zusammenarbeit.....	233
A.	Die grenznachbarschaftliche Zusammenarbeit im Fokus kantonaler Aussenpolitik .....	233
B.	Die rechtlichen Grundlagen .....	234
C.	Grenzüberschreitende Regionen .....	237
D.	Grenzüberschreitende Regierungskommissionen.....	242
E.	Grenzüberschreitende Beziehungen des Kantons Zürich .....	243
F.	Bewertung der grenznachbarschaftlichen Zusammenarbeit der Kantone.....	244
IV.	Fazit.....	245
<i>Fünftes Kapitel: Die Mitwirkung der Kantone an der Europapolitik des Bundes .....</i>		<i>249</i>
I.	Die Europapolitik des Bundes.....	249
A.	Das Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum: „Der Anfang“ .....	249
B.	Der autonome Nachvollzug des Europarechts.....	251
C.	Der instrumentelle Rahmen der bilateralen Abkommen.....	254
D.	Intensivierung der Beziehungen Schweiz-EU und institu- tionelle Herausforderungen.....	259

II.	Die Auswirkungen der Europapolitik des Bundes auf die Kantone .....	264
A.	Die Kantone und die Intensivierung der Beziehungen zur EU..	264
B.	Gleichwertigkeit der Rechtsordnungen und weniger Spielraum für die Rücksichtnahme .....	266
C.	Der Einbezug der Kantone in die Verhandlungen der Bilateralen I und II und der schwindende Spielraum kantonaler Mitwirkung .....	268
D.	Zunahme der Umsetzungspflichten .....	271
III.	Konkrete Mitwirkungsinstrumente der Kantone auf die Europapolitik des Bundes .....	273
A.	Die KdK und Europapolitik des Bundes.....	274
B.	Informationsbeauftragte der Kantone bei der DEA/EDA.....	274
C.	Informationsbeauftragter der Kantone in Brüssel.....	275
D.	Europadialog.....	276
E.	Europadienste der Kantone.....	277
F.	Beteiligung der Kantone in Gemischten Ausschüssen .....	277
G.	Beziehungen des Kantons Zürich zur EU und dessen Mitwirkung an der Europapolitik des Bundes .....	279
IV.	Regionalisierung in Europa und die Kantone.....	280
A.	Regionen in der EU.....	280
B.	Institutionelle kantonale Teilnahme an regionalpolitischen europäischen Organisationen und EU-Programmen.....	282
V.	Exkurs: Gemischte Verträge als eine andere föderative Lösung....	285
VI.	Fazit.....	287
	<i>Schlussbetrachtung</i> .....	289