

JAAC 70.47

Beitrag der Direktion für Völkerrecht vom 22. August 2005

Art. 56 Cst. Environnement institutionnel de la coopération transfrontalière. Compétences internes des cantons et instruments juridiques internationaux.

- Dans le cadre des domaines relevant de leur compétence, les cantons peuvent conclure des traités avec l'étranger, qui ne doivent plus être approuvés par le Conseil fédéral selon la nouvelle Constitution. Cependant, avant de conclure des traités, les cantons doivent informer la Confédération (ch. 1).

- Les cantons peuvent conclure directement avec les autorités étrangères de rang inférieur des traités, en revanche avec les autorités centrales ou fédérales seulement par l'intermédiaire de la Confédération (ch. 1).

- Les instruments juridiques internationaux de la coopération transfrontalière sont en particulier la Convention de Madrid de 1980, y compris le protocole additionnel, et la Convention de Karlsruhe de 1996 au sujet de la coopération au niveau des communes ainsi que les accords bilatéraux avec les Etats voisins (ch. 2).

Art. 56 BV. Institutionelles Umfeld der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit. Innerstaatliche Kompetenzen der Kantone und internationale Rechtsinstrumente.

- Die Kantone können im Rahmen ihrer Zuständigkeitsbereiche mit dem Ausland Verträge schliessen, die nach der neuen Bundesverfassung vom Bundesrat nicht mehr genehmigt werden müssen. Die Kantone haben jedoch den Bund vor Abschluss der Verträge zu informieren (Ziff. 1).

- Verträge mit untergeordneten ausländischen Behörden können die Kantone direkt abschliessen, mit Zentral- bzw. Bundesbehörden dagegen nur durch Vermittlung des Bundes (Ziff. 1).

- Internationale Rechtsinstrumente der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit sind insbesondere das Madrider Übereinkommen von 1980 inklusive Zusatzprotokolle und das Karlsruher Übereinkommen von 1996 über die Kooperation auf Gemeindeebene sowie bilaterale Abkommen mit den Nachbarstaaten (Ziff. 2).

Art. 56 Cost. Ambito istituzionale della collaborazione transfrontaliera. Competenze interne dei cantoni e strumenti giuridici internazionali.

- Nel quadro degli ambiti di loro competenza, i cantoni possono concludere trattati con l'estero, che, secondo la nuova Costituzione federale, non devono più essere approvati dal Consiglio federale. I cantoni devono però informare la Confederazione della conclusione dei trattati (n. 1).

- I cantoni possono concludere direttamente trattati con autorità estere di rango inferiore, mentre per i trattati con autorità centrali risp. federali devono agire attraverso la Confederazione (n. 1).

- Strumenti giuridici internazionali della collaborazione transfrontaliera sono in particolare l'Accordo di Madrid del 1980 inclusi i protocolli aggiuntivi e l'Accordo di Karlsruhe del 1996 sulla cooperazione a livello comunale come pure gli Accordi bilaterali con gli Stati vicini (n. 2).

Die Direktion für Völkerrecht wurde vom Staatssekretariat für Wirtschaft (seco) um einen Beitrag zu einer Informationsnotiz über die künftige europäische territoriale Zusammenarbeit im Rahmen der Europäischen Union (EU) und deren Bedeutung für die Schweiz ersucht, was das institutionelle Umfeld der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit der Kantone betrifft.

Der Bundesrat hat in seinem Bericht vom 7. März 1994 über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit und die Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik (94.027, BBl 1994 II 620) unter Ziff. 2 «Rechtliche Grundlagen» die innerstaatlichen und völkerrechtlichen Rahmenbedingungen der «kleinen Aussenpolitik» der Kantone dargestellt. Die relativ weit gehenden Kompetenzen der Kantone haben es diesen ermöglicht, an der EU-Initiative INTERREG (Initiative zur Förderung der grenzüberschreitenden, transnationalen und interregionalen Zusammenarbeit zwischen den Regionen der EU; zuletzt INTERREG III A und C, die per Ende 2006 auslaufen wird) teilzunehmen. Diese Rahmenbedingungen sollten aus Schweizer Sicht auch die künftige Beteiligung der Kantone an der europäischen territorialen Zusammenarbeit (ab dem Jahr 2007) ermöglichen.

Der erwähnte Bericht enthält in seiner Beilage 2 einen Beitrag des Schweizerischen Instituts für Rechtsvergleichung zu den Mitwirkungsrechten der Bundesländer Deutschlands und Österreichs in Fragen der Europäischen Integration. Was die interterritoriale Zusammenarbeit der Kantone betrifft, also die Kooperation mit ausländischen Partnern ohne gemeinsame Grenze, sind die Kompetenzen dieser Partner in allen Mitgliedstaaten des Europarates relevant, also nicht nur der Nachbarstaaten. Konkrete Aussagen diesbezüglich würden den Rahmen dieses Beitrages sprengen.

Die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Kantone können wie folgt zusammengefasst werden:

1 Kompetenzen der Kantone gemäss Bundesverfassung

Während die aussenpolitischen Kompetenzen der Kantone in den *Art. 9 und 10* der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874 (aBV^[1]) geregelt waren, gemäss welchen völkerrechtliche Verträge der Kantone vom Bundesrat genehmigt werden mussten, sind heute die *Art. 55 und 56* der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101) massgebend. Nach wie vor können demgemäss die Kantone in ihren Zuständigkeitsbereichen mit dem Ausland Verträge schliessen (Art. 56 Abs. 1 BV). Diese Verträge dürfen dem Recht und den Interessen des Bundes sowie den Rechten anderer Kantone nicht zuwiderlaufen (Art. 56 Abs. 2 Satz 1 BV). Sie unterliegen indessen nicht mehr der Genehmigung des Bundesrates. Dafür trifft die Kantone ausdrücklich eine Informationspflicht gegenüber dem Bund vor Abschluss der Verträge (Art. 56 Abs. 2 Satz 2 BV). Nicht geändert hat der Grundsatz, dass die Kantone nur mit untergeordneten ausländischen Behörden direkt verkehren und damit implizit auch Verträge schliessen können. In den übrigen Fällen, also mit Zentral- bzw. Bundesbehörden, erfolgt der Verkehr der Kantone mit dem Ausland durch Vermittlung des Bundes (Art. 56 Abs. 3 BV). Solche Verträge werden vom Bundesrat im Namen der Kantone abgeschlossen, die Vertragsparteien sind. Auch diese Verträge sind Verträge der Kantone mit dem Ausland, müssen also nur vom Bundesrat, nicht aber von den Eidgenössischen Räten genehmigt werden. Sie werden auf Stufe Bund auch nicht publiziert, sondern auf der Ebene der Kantone. Völkerrechtlich zeichnet indessen die Schweiz gegenüber den ausländischen Vertragsparteien verantwortlich, auch wenn die Rechte und Pflichten aus diesen Verträgen und damit deren Vollzug primär Sache der Kantone sind.

2 Internationale Rechtsinstrumente

2.1 Madrider Übereinkommen über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit

Das Europäische Rahmenübereinkommen vom 21. Mai 1980 über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften oder Behörden (hiernach: *Rahmenübereinkommen* oder *Madrider Übereinkommen*, SR 0.131.1) bildet die gemeinsame allgemeine Rechtsgrundlage zur Förderung

der regionalen und kommunalen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in Europa. Es ist ein Instrument des Europarates. Das recht allgemein gehaltene Übereinkommen ändert an den innerstaatlichen Kompetenzordnungen nichts, empfiehlt aber den Vertragsstaaten den Abschluss von spezifischen zwischenstaatlichen Abkommen und Vereinbarungen. Diese können nach den im Anhang zum Übereinkommen aufgeführten Modellen und Grundrissen redigiert werden. Diese Modelle und Grundrisse sind nicht zwingend, sondern dienen als Muster.

Das Madrider Übereinkommen ist für die Schweiz am 4. Juni 1982 in Kraft getreten. Alle fünf Nachbarstaaten der Schweiz sind ihm ebenfalls beigetreten.

Das *Zusatzprotokoll* vom 9. November 1995 zum Madrider Übereinkommen (SR 0.131.11) bezweckt die Stärkung der regionalen und kommunalen Zusammenarbeit, indem insbesondere deren rechtlicher Rahmen verbessert wird. Es enthält Bestimmungen zum Recht der Gebietskörperschaften, Vereinbarungen über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zu schliessen, zur Rechtswirkung von Beschlüssen, die im Rahmen von Vereinbarungen über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit gefasst werden, sowie zur Rechtspersönlichkeit der Organismen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit. Das Zusatzprotokoll ist für die Schweiz am 1. Dezember 1998 in Kraft getreten.

Das *Protokoll Nr. 2* vom 5. Mai 1998 zum Madrider Übereinkommen (SR 0.131.12) erweitert den Anwendungsbereich des Übereinkommens auf die grenzüberschreitende Kooperation zwischen Regionen und örtlichen Behörden, die keine gemeinsame Staatsgrenze mit ausländischen Gebietskörperschaften haben. Dies geschieht durch Verweis auf das Rahmenübereinkommen und dessen Zusatzprotokoll, die auch für diese als anwendbar erklärt werden. Das Protokoll Nr. 2 ist für die Schweiz am 27. Mai 2003 in Kraft getreten.

Der Europarat beabsichtigt, seine völkerrechtlichen Instrumente in diesem Bereich weiter auszubauen (z. B. Projekt eines Protokolls Nr. 3 zum Madrider Übereinkommen bzw. einer Konvention über die Einrichtung von euroregionalen Zusammenarbeitsverbänden).

2.2 Rahmenabkommen mit Italien

Das italienisch-schweizerische Rahmenabkommen vom 24. Februar 1993 über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit von regionalen und lokalen Gebietskörperschaften und Behörden (SR 0.131.245.4) bekräftigt die Bestimmungen des Madrider Übereinkommens und bestimmt die

einzelnen Gebietskörperschaften und Behörden, die direkte Vereinbarungen miteinander abschliessen können. Es ist das bilaterale Pendant mit Italien zum Madrider Übereinkommen.

2.3 Karlsruher Übereinkommen

Das Übereinkommen vom 23. Januar 1996 zwischen dem Schweizerischen Bundesrat, handelnd im Namen der Kantone Solothurn, Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Aargau und Jura, und den Regierungen der Bundesrepublik Deutschland, der Französischen Republik und des Grossherzogtums Luxemburg über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften und örtlichen öffentlichen Stellen (Karlsruher Übereinkommen, in der SR nicht publiziert, da ein Staatsvertrag der Kantone mit dem Ausland) ist am 1. September 1997 in Kraft getreten.

Das Karlsruher Übereinkommen verfolgt das gleiche Ziel wie das Madrider Übereinkommen und dessen Protokolle, nämlich die Förderung und Erleichterung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit. Beide enthalten ähnliche Bestimmungen, wobei es sich beim Karlsruher Übereinkommen um ein Rechtsinstrument zwischen wirtschaftlich, politisch und kulturell sehr nahe stehenden Partnern handelt. Dieses betrifft in erster Linie die lokale Ebene und ist detaillierter als die Instrumente des Europarates. Besonders ausführliche Bestimmungen enthält es über die grenzüberschreitenden örtlichen Zweckverbände (Satzungen, Organe, Finanzierung und Auflösung). Das Karlsruher Übereinkommen kann als *lex specialis* des Madrider Übereinkommens bezeichnet werden.

Sein Anwendungsbereich ist seit dem Inkrafttreten auf gewisse deutsche Körperschaften, am 9. September 2002 auf den Kanton Schaffhausen, am 15. März 2004 auf die Kantone Bern, Wallis, Waadt, Neuenburg und Genf sowie am 2. Juli 2004 auf die französischen Regionen Franche-Comté und Rhône-Alpes erstreckt worden.

2.4 Eurodistrikte

Zwischen Deutschland und Frankreich ist der alte Begriff «Eurodistrikt» im Rahmen des 40-Jahre-Jubiläums des Elysée-Vertrages reaktiviert worden. Die Eurodistrikte Strasbourg-Kehl/Ortenau und Region Freiburg/Centre et Sud Alsace sind im Entstehen, wobei der Begriff heute noch primär politisch zu verstehen ist. Den Behörden des Kantons Basel-Stadt haben die Bundesbehörden auf Anfrage empfohlen, an ein Projekt «Eurodistrikt Basel» in positivem Geist pragmatisch heranzugehen, was die Kantonsregierung auch beschlossen hat. Es geht bei diesen Projekten darum, einen politischen

und rechtlichen Prozess auf der Grundlage zunächst des Karlsruher Übereinkommens auszulösen. Dabei ist heute noch offen, wie sich das rechtliche Statut solcher Eurodistrikte im Einzelfall künftig entwickeln wird.

3 Organismen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit

Rund um die Schweiz existiert ein ganzes Netz von Organismen der regionalen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit im weitesten Sinne. Rechtsgrundlage bilden Verträge zwischen den Partnern beidseits der Landesgrenzen (z. B. Oberrheinkonferenz ORK oder Internationale Bodenseekonferenz IBK). Im Bericht des Bundesrates von 1994 werden sie mit ihren Aktivitäten unter Ziff. 4 im Einzelnen aufgeführt (inklusive deren Aktivitäten beispielhaft in den Beilagen 3 - 8 des Berichts). Ihre Organisation richtet sich grundsätzlich nach den Mustern des Madrider Übereinkommens oder des Karlsruher Übereinkommens, kann aber sehr unterschiedlich sein.

Für die Organismen in den urbanen Räumen Genf und Oberrhein existieren auf der Ebene der Zentralregierung (Frankreich) bzw. des Bundes (Schweiz und Deutschland) gemischte Kommissionen mit dem Zweck, die regionale Zusammenarbeit auf Regierungsebene zu fördern. Rechtsgrundlagen hierfür sind spezifische Staatsverträge.

4 Zusammenfassung

Die Kantone haben somit im Rahmen ihrer Zuständigkeiten relativ weit gehende Kompetenzen, was die Gründung grenzüberschreitender Organismen und die Realisierung grenzüberschreitender Projekte - mit oder ohne finanzielle Förderung durch die EU und den Bund - betrifft. Sie benötigen dafür ausländische Partner mit analogen Kompetenzen.

[1] Zu lesen auf der Internetseite des Bundesamtes für Justiz unter http://www.ofj.admin.ch/etc/medialib/data/staat_buerger/gesetzgebung/bundesverfassung.Par.0006.File.tmp/bv-alt-d.pdf (letzter Besuch: 29. März 2006).

JAAC 70.47 - Beitrag der Direktion für Völkerrecht vom 22. August 2005

In	Verwaltungspraxis der Bundesbehörden
Dans	Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération
In	Giurisprudenza delle autorità amministrative della Confederazione
Jahr	2006
Année	
Anno	
Band	70
Volume	
Volume	
Seite	---
Page	
Pagina	
Ref. No	150 007 331

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv und die Bundeskanzlei konvertiert.
Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses et la Chancellerie fédérale.
Il documento è stato convertito dall'Archivio federale svizzero e della Cancelleria federale.