

# Die Mitwirkung der kantonalen Parlamente an der europapolitischen Strategie der Schweiz

Seminararbeit eingereicht bei  
Prof. Dr. iur. Denise Buser

Blockseminar  
„Haben die Kantone ausgedient?“  
Kantonales Staats- und Verwaltungsrecht

Herbstsemester 2007

Vorgelegt von

Sara Andrea Behrend  
Pruntrutstrasse 8  
4053 Basel  
Tel. 061 423 06 03

Matr. Nr. 02-060-366  
9. Semester

Basel, den 23. November 2007

# Inhaltsverzeichnis

<b>Inhaltsverzeichnis.....</b>	<b>I</b>
<b>Literaturverzeichnis.....</b>	<b>II</b>
<b>Legislaturverzeichnis .....</b>	<b>III</b>
<b>Zeitschriftenverzeichnis.....</b>	<b>V</b>
<b>Materialienverzeichnis.....</b>	<b>VI</b>
<b>Abkürzungsverzeichnis.....</b>	<b>VII</b>
<b>1. Einleitung.....</b>	<b>1</b>
<b>2. Spannungsfeld Kantone – Aussenpolitik.....</b>	<b>3</b>
2.1 Föderalismus und Europapolitik.....	3
2.2 Aussenpolitische Kompetenzverteilung .....	5
2.3 Zunehmende Internationalisierung .....	6
<b>3. Europapolitische Integrationspolitik der Kantone.....</b>	<b>8</b>
3.1 Bestehende Strukturen.....	8
3.2 Verhältnis Ständerat – KdK.....	11
3.3 Demokratiedefizit .....	12
3.4 Einbezug der Kantonsparlamente .....	13
3.5 Kurzer Blick nach Deutschland und Österreich .....	18
<b>4. Europapolitische Optionen und organisatorische Konsequenzen .....</b>	<b>22</b>
4.1 Notwendige innere Reformen.....	22
4.2 EWR II / Assoziationsabkommen .....	25
4.3 Bilateraler Weg .....	26
4.4 Beitritt zur EU .....	27
<b>5. Zusammenfassung.....</b>	<b>30</b>

## Literaturverzeichnis

- BUSER, DENISE                      Kantonales Staatsrecht – Eine Einführung für Studium und Praxis, Basel/Genf/München (Helbing & Lichtenhahn) 2004.
- EPINEY, ASTRID                      Beziehungen zum Ausland, in: THÜRER, DANIEL/AUBERT, JEAN-FRANÇOIS/MÜLLER, JÖRG PAUL (Hrsg.); Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich (Schulthess) 2001, § 55, S. 851–887.
- EPINEY, ASTRID/ MEIER, ANNEKATHRIN/ MOSTERS, ROBERT                      Die Kantone zwischen EU-Beitritt und «Bilateralem Weg», in: Konferenz der Kantonsregierungen (Hrsg.); Zwischen EU-Beitritt und bilateralem Weg: Überlegungen und Reformbedarf aus kantonalen Sicht, Zürich/Basel/Genf (Schulthess) 2004, S. 77–212.
- HÄNNI, PETER (Hrsg.) mit Beiträgen von ABDERHALDEN, URSULA/ STURNY, THIEMO/ THALMANN, URS                      Schweizerischer Föderalismus und europäische Integration – Die Rolle der Kantone in einem sich wandelnden Kontext, Zürich (Schulthess) 2000, zitiert: AUTOR/AUTORIN, HÄNNI (Hrsg.), S.
- KÖLZ, ALFRED                      Neuere Schweizerische Verfassungsgeschichte – Ihre Grundlinien vom Ende der Alten Eidgenossenschaft bis 1848, Bern (Stämpfli) 1992.
- KÖLZ, ALFRED                      Quellenbuch zur neueren schweizerischen Verfassungsgeschichte – Vom Ende der Alten Eidgenossenschaft bis 1848, Bern (Stämpfli) 1992, zitiert: KÖLZ, Quellenbuch, S.
- NUSPLIGER, KURT                      Die Mitwirkung der kantonalen Parlamente an der europapolitischen Willensbildung, in: Konferenz der Kantonsregierungen (Hrsg.); Zwischen EU-Beitritt und bilateralem Weg: Überlegungen und Reformbedarf aus kantonalen Sicht, Zürich/Basel/Genf (Schulthess) 2004, S. 3–76.
- PFISTERER, THOMAS                      Auslandsbeziehungen der Kantone, in: THÜRER, DANIEL/AUBERT, JEAN-FRANÇOIS/MÜLLER, JÖRG PAUL (Hrsg.); Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich (Schulthess) 2001, § 33, S. 525–546.
- STURNY, THIEMO                      Mitwirkungsrechte der Kantone an der Aussenpolitik des Bundes, Freiburg (Universitätsverlag) 1998.
- AUER, ANDREAS/ RENFER, IRENE/ TORNAY, BENEDICTE                      Die Kantone zwischen Beitritt zur Europäischen Union und der Fortsetzung des bilateralen Weges, in: Konferenz der Kantonsregierungen (Hrsg.); Zwischen EU-Beitritt und bilateralem Weg: Überlegungen und Reformbedarf aus kantonalen Sicht, Zürich/Basel/Genf (Schulthess) 2004, S. 213–304.

## **Legislaturverzeichnis**

### **Legislatur Schweiz:**

#### **Verfassungen:**

Verfassung der helvetischen Republik (Constitution de la République helvétique), vom 12. April 1798.

Auszüge aus der Mediationsakte (Extraits de l'Acte de médiation), vom 19. Februar 1803.

Bundesvertrag zwischen den XXII Kantonen der Schweiz vom 7. August 1815.

Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, vom 12. September 1848.

Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999, SR 101.

#### **Bundesgesetze:**

Bundesgesetz über die Mitwirkung der Kantone in der Aussenpolitik vom 22. Dezember 1999 (BGMK), SR 138.1.

#### **Kantonsverfassungen:**

Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005 (Stand am 10. Januar 2006), SR 131.211.

Verfassung des Kantons Bern vom 6. Juni 1993 (Stand am 18. Juni 2007), SR 131.212.

Verfassung des Kantons Luzern vom 29. Januar 1875 (Stand am 21. Oktober 2003), SR 131.213.

Verfassung des Kantons Uri vom 28. Oktober 1984 (Stand am 1. April 2003), SR 131.214.

Verfassung des Kantons Schwyz vom 23. Oktober 1898 (Stand am 18. Juni 2007) SR 131.215.

Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004 (Stand am 5. Juli 2005), SR 131.219.

Verfassung der Republik und des Kantons Genf vom 24. Mai 1847 (Stand am 15. März 2007), SR 131.234.

Verfassung des Kantons Solothurn vom 8. Juni 1986 (Stand am 11. Juli 2006), SR 131.221.

Verfassung des Kantons Graubünden vom 14. September 2003 (Stand am 18. Oktober 2005), SR 131.226.

Verfassung des Kantons Basel-Landschaft vom 17. Mai 1984 (Stand am 18. Oktober 2005), SR 131.222.2.

Verfassung des Kantons Waadts vom 14. April 2003 (Stand vom 18. Juni 2007), SR 131.231.

Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 23. März 2005 (Stand 24. Oktober 2006), SR 131.222.1.

### **Kantonale Gesetze:**

Kantonsratsgesetz vom 21. April 2005, Gesetzesdatenbank Kanton Obwalden 132.1.

Gesetz über den Grossen Rat vom 8. November 1988 (GRG), Fassung vom 9. Februar 2004, Bernische Systematische Gesetzessammlung 151.21.

### **Konkordate:**

Vereinbarung der Kantone Freiburg, Waadt, Wallis, Neuenburg, Genf und Jura über die Aushandlung, Ratifikation, Ausführung und Änderung der interkantonalen Verträge und der Vereinbarungen der Kantone mit dem Ausland vom 9. März 2001, AS 2002, 559 ff.

### **Legislatur Deutschland:**

#### **Verfassung:**

Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland (GG) vom 23. Mai 1949, (BGBl I, S. 1), (BGBl III 100-1) zuletzt geändert durch Änderungsgesetz vom 28. August 2006 (BGBl I 2034).

#### **Länderverfassungen:**

Verfassung des Landes Baden-Württemberg vom 11. November 1953, (GBl 1996. S. 173).

Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt vom 16. Juli 1992, (GVBl.LSA Nr. 31/1992).

Gesetz über die Unterrichtung des Landtags durch die Landesregierung (Landtagsinformationsgesetz) vom 30. November 2004, (GVBl.LSA Nr. 65/2004).

### **Legislatur Österreich:**

#### **Verfassung:**

Bundes-Verfassungsgesetz der Republik Österreich (B-VG) vom 1. Oktober 1920, (BGBl Nr.1), zuletzt geändert am 23. Februar 2007 (BGBl I Nr. 5/2007).

#### **Länderverfassungen:**

Verfassungsgesetz über die Verfassung des Landes Vorarlberg, (LGBl. Nr. 9/1999).

## Zeitschriftenverzeichnis

- GRAF, MARTIN Die Standesinitiative – Instrument der Kantonsparlamente zur Mitwirkung im Bundesstaat, Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen, 2/2001, August, 4. Jahrgang, S. 12–16.
- DÄHLER, THOMAS Interessengemeinschaft Kantonsparlamente, Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen, 1/2007, März, 10. Jahrgang, S. 32.
- MOECKLI, SILVANO Für eine nationale Konferenz der Kantonsparlamente, Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen, 2/2006, August, 9. Jahrgang, S. 17–19.

## Materialienverzeichnis

### Berichte des Bundesrats:

Europabericht des Bundesrats, BBl 2006, S. 6815–6984, zitiert: Europabericht, S.

Bericht des Bundesrates zu den Auswirkungen verschiedener europapolitischer Instrumente auf den Föderalismus in der Schweiz, BBl 2007, S. 5907–5978, zitiert: Föderalismusbericht, S.

### Schengen/Dublin-Assoziierungsabkommen:

Schengen-Assoziierungsabkommen (SAA) vom 26. Oktober 2004, BBl 2004, S. 6447–6478.

Dublin-Assoziierungsabkommen (DAA) vom 26. Oktober 2004, BBl 2004, S. 6479–6492.

### Dokumente aus dem Internet:

Auswärtiges Amt der Bundesrepublik Deutschland, Mitwirkung der Bundesländer in Angelegenheiten der EU, URL: [www.auswaertigesamt.de/diplo/de/Europa/DeutschlandInEuropa/MitwirkungBundeslaender.html](http://www.auswaertigesamt.de/diplo/de/Europa/DeutschlandInEuropa/MitwirkungBundeslaender.html), (Stand 2. November 2007), zitiert: Internetseite des Auswärtigen Amtes der Bundesrepublik Deutschland.

NFA, Faktenblatt 4, Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen, Föderalismus / Subsidiarität: “Woher kommt die Schweiz?“, URL: <http://www.nfa.ch/de/dokumente/faktenblaetter/fb04.pdf>, 3 Seiten (Stand 2. November 2007), zitiert: NFA, Faktenblatt 4, S.

HABEGGER, HENRY, Der neue Palast der Kantonsfürsten, Artikel vom 23. März 2007, Blick online, URL: [www.blick.ch/news/schweiz/artikel58560](http://www.blick.ch/news/schweiz/artikel58560), (Stand 2. November 2007).

Konferenz der Kantonsregierungen, Europa als Herausforderung für den Föderalismus: Skizze für eine europapolitische Strategie der Kantone, URL: <http://www.kdk.ch/int/kdk/de/wissen/eurefka-bericht.ParagraphContainerList.ParagraphContainer0.ParagraphList.0003.File.pdf>/ [EuRefKa\\_Strategiepapier\\_25032004.pdf](http://www.kdk.ch/int/kdk/de/wissen/eurefka-bericht.EuRefKa_Strategiepapier_25032004.pdf), 59 Seiten (Stand 2. November 2007), zitiert: EuRefKa, Föderalismus, S.

Integrationsbüro EDA/EDV (Hrsg.), Bilaterale Abkommen Schweiz – Europäische Union, Faktenblätter, Ausgabe Juli 2007, URL: [www.europa.admin.ch/themen/00500/index.html?lang=de](http://www.europa.admin.ch/themen/00500/index.html?lang=de), 57 Seiten (Stand 2. November 2007), zitiert: Bilaterale Abkommen, Faktenblätter, S.

Stellungnahme der Kantone zur Konferenz der Kantonsparlamente, Auswertung der Umfrage zur Konferenz der Kantonsparlamente vom Dezember 2006, URL: [www.kantonsparlamente.ch/\\_Auswertung\\_Umfrage\\_Konferenz\\_der\\_Kantonsparlamente.pdf](http://www.kantonsparlamente.ch/_Auswertung_Umfrage_Konferenz_der_Kantonsparlamente.pdf), 6 Seiten (Stand 2. November 2007).

Interessengemeinschaft Kantonsparlamente (IG), URL: [www.kantonsparlamente.ch](http://www.kantonsparlamente.ch), (Stand 10. November 2007), zitiert: Internetseite der Interessengemeinschaft Kantonsparlamente.

## Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
APK	Aussenpolitischen Kommissionen
Art.	Artikel
AS	Amtliche Sammlung
BGBI	Bundesgesetzblatt (Deutschland / Österreich)
BBI	Bundesblatt
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999, SR 101.
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz (Österreich)
DAA	Dublin-Assoziierungsabkommen
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EDV	Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement
EFTA	European Free Trade Association (Europäische Freihandelsassoziation)
EU	Europäische Union
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
EuRefKa	EuropaReformenKantone
GBI	Gesetzes- und Verordnungsblatt (des Landes Baden-Württemberg)
GRG	Gesetzes über den Grossen Rat vom 8. November 1988 (Kanton Bern)
GVBl.LSA	Gesetzes- und Verordnungsblatt des Landes Sachsen-Anhalt
IG	Interessengemeinschaft Kantonsparlamente
IKL	Integrationskonferenz der Länder (Österreich)
KdK	Konferenz der Kantonsregierungen

KV	Kantonsverfassung
LGBI	Landesgesetzblatt (des Landes Vorarlberg)
NFA	Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen dem Bund und den Kantonen
SAA	Schengen-Assoziierungsabkommen
vgl.	vergleiche
z. B.	zum Beispiel

## 1. Einleitung

Im Rahmen des schweizerischen Föderalismus wird grosser Wert auf die Selbstbestimmung und Autonomie der Gliedstaaten, das heisst der Kantone und der Gemeinden<sup>1</sup> gelegt. Ein Blick zurück in die Vergangenheit hilft das historisch begründete Souveränitätsverhältnis zwischen Bund und Kantonen zu verstehen. Ein geschichtlicher Abriss mit den wichtigsten Ereignissen soll daher als Einstieg die Entstehung der besonderen föderalistischen Staatsform der Schweiz von der Alten Eidgenossenschaft bis hin zu ihrer heutigen Form erklären. Wieder in der Gegenwart angekommen, zeigt ein Blick in die schweizerische Bundesverfassung, wie die Kompetenzen für das Tätigwerden in der Aussenpolitik der Schweiz – damit auch in der Europapolitik – zwischen Bund und Gliedstaaten aufgeteilt werden. Dadurch wird das Spannungsverhältnis von innenpolitischer Aufteilung der Sachkompetenzen und der aussenpolitischen Handlungskompetenz des Bundes sichtbar. Anschliessend wird das aussenpolitische Umfeld vorgestellt, das durch eine zunehmende Verflechtung und Internationalisierung immer tiefer in innenpolitische Bereiche vordringt, welche je nachdem den kantonalen Kompetenzfeldern angehören. Vor diesem Hintergrund wird begreiflich, dass die 26 Kantone, um ihre Selbstbestimmung zu bewahren, vermehrt an der Aussenpolitik des Bundes partizipieren müssen. Nachdem erklärt wurde, weshalb die aussenpolitische Situation, insbesondere auch die europäische Integration, eine Weiterentwicklung des schweizerischen Föderalismus erforderlich macht, werden bereits bestehende Strukturen zur kantonalen Mitwirkung an der aussenpolitischen Willensbildung des Bundes aufgezeigt. Hier werden die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK), die Direktorenkonferenzen, das „Haus der Kantone“ und die formellen und informellen Mitwirkungsinstrumente der Kantone angesprochen und erläutert. Es wird nachfolgend der Frage nachgegangen, ob die KdK und der Ständerat möglicherweise in einem Konkurrenzverhältnis zueinander stehen oder nicht.

Wie sich anschliessend zeigen wird, kann die Dominanz der Kantonsregierungen bei der Mitwirkung im aussenpolitischen Entscheidungsprozess ein Demokratiedefizit in den gefällten Entscheiden begründen. Daher wird im Kapitel über die Mitwirkung der kantonalen Parlamente zunächst in einigen Kantonsverfassungen und Gesetzen nach Instrumenten zur parlamentarischen Einflussnahme und damit einer breiteren demokratischen Basis gesucht. Es werden weitere Möglichkeiten vorgestellt, um die parlamentarische Arbeit effizient und

---

<sup>1</sup> Die Gemeinden, ihre Beiträge an die Willensbildung sowie die kommunale Selbstverwaltung und ihr Verhältnis zur Europäischen Union können im Rahmen dieser Arbeit nicht behandelt werden.

wirksam in den Willensbildungsprozess einfließen zu lassen und ihm damit zu einer grösseren demokratischen Legitimation zu verhelfen.

Mit der Problematik föderaler Staaten angesichts der europäischen Integration steht die Schweiz nicht alleine da. Die beiden Nachbarstaaten und EU-Mitglieder Deutschland und Österreich standen und stehen weiterhin vor ähnlichen Herausforderungen. Die kurze Durchleuchtung des deutschen und österreichischen Systems soll zeigen, wie dort entsprechenden Problemen gegenübergetreten wurde, und zusätzlich ist ein spezielles Augenmerk auf die Rolle Landtage gerichtet.

Das letzte Kapitel geht schliesslich auf die notwendigen inneren Reformen im Zuge der europäischen Integration ein, die unabhängig von der in Zukunft konkret gewählten europapolitischen Option durchgeführt werden sollten. Abschliessend sollen noch einige Gedanken der nahen Zukunft gewidmet werden; es werden die einzelnen erdenklichen und im Zusammenhang der Fragestellung dieser Arbeit relevanten europapolitischen Integrationszenarien der Schweiz vorgestellt und dazugehörig jeweils auf spezifische organisatorische Konsequenzen aufmerksam gemacht. Insgesamt stellt die Arbeit ein Versuch dar, einen Überblick über bestehende Instrumente zur kantonalen und besonders der kantonalparlamentarischen Mitwirkung zu bieten und deren Entwicklungsmöglichkeiten im Hinblick auf die europäische Integration aufzuzeigen.

## 2. Spannungsfeld Kantone – Aussenpolitik

### 2.1 Föderalismus und Europapolitik

Der schweizerische Bundesstaat in seiner heutigen föderalistischen Form entwickelte sich während jahrhundertelangen Auseinandersetzungen zwischen zentralistischen, föderalistischen sowie konservativen und liberalen Kräften. Bis 1798 setzte sich die Alte Eidgenossenschaft aus verschiedenen Städten und Orten zusammen, die durch ein lockeres System von Bündnissen den inneren Frieden sowie die Abwehr von auswärtigen Angriffen sicherten. Die Orte innerhalb des Staatenbundes waren keinesfalls gleichberechtigt, vielmehr gab es Orte mit Vorrangstellung<sup>2</sup>, zugewandte Orte<sup>3</sup>, verbündete Orte<sup>4</sup> und solche, die unter der Schirmherrschaft eines oder mehrerer Kantone standen.<sup>5</sup> Mit Beginn der Helvetik, eingeläutet durch die Okkupation des Gebietes durch französische Truppen im Jahr 1798, fand die Alte Eidgenossenschaft ihr Ende. Unter Napoléon Bonaparte wurde die nach französischem Vorbild geschaffene Helvetische Verfassung<sup>6</sup> erlassen, welche mit der Erklärung der Einheitsstaatlichkeit in Artikel 1 begann: *La République helvétique est une et indivisible.*<sup>7</sup> Die alten Grenzen zwischen den Kantonen wurden aufgehoben und die neu definierten Gliedstaaten in Rahmen des Zentralismus zu Verwaltungsbezirken ohne jegliche Autonomie degradiert. Die einstige föderalistische Eidgenossenschaft liess sich jedoch nicht ohne weiteres durch einen zentralistischen Einheitsstaat ersetzen. Mit Abzug der französischen Truppen im Jahre 1802 brachen auf dem Gebiet der Helvetischen Republik zwischen Zentralisten und Föderalisten bürgerkriegsähnliche Zustände aus. Erst die Mediationsakte<sup>8</sup> von 1803 führte wieder zurück zu föderalen Staatsstrukturen und damit kurzfristig zu friedlicheren Verhältnissen. Der Bundesvertrag<sup>9</sup> von 1815 liess durch den Sieg des Konservativismus und die Unterdrückung liberaler und nationaler Ideen das System der Alten Eidgenossenschaft wieder aufleben; in Form eines lockeren Staatenbundes von 22 souveränen Kantonen und wenig ausgeprägten Bundeskompetenzen. Durch das Wiedererstarken des Liberalismus, veranlasst durch die Julirevolution in Frankreich 1830,

---

<sup>2</sup> Uri, Schwyz, Unterwalden (1291), Luzern (1332); Zürich (1351); Glarus, Zug (1352); Bern (1353).

<sup>3</sup> Die Städte St.Gallen, Biel, Genf; die Abtei St. Gallen, das Fürstentum Neuenburg, das Fürstbistum Basel.

<sup>4</sup> Graubünden, Wallis.

<sup>5</sup> Vgl. ABDERHALDEN, URSULA, HÄNNI (Hrsg.), 6.

<sup>6</sup> Constitution de la République helvétique, vom 12. April 1798, abgedruckt auf Französisch mit deutscher Übersetzung in: KÖLZ, Quellenbuch, 126 ff.

<sup>7</sup> Vgl. KÖLZ, 105.

<sup>8</sup> Extraits de l'Acte de médiation, vom 19. Februar 1803, abgedruckt auf Französisch mit deutscher Übersetzung in: KÖLZ, Quellenbuch, 159 f.

<sup>9</sup> Bundesvertrag zwischen den XXII Kantonen der Schweiz vom 7. August 1815, abgedruckt in: KÖLZ, Quellenbuch, 19 ff.

gaben sich einzelne Kantone<sup>10</sup> eine liberale Ordnung. Unter anderem wurde eine Erweiterung des Wahlrechts, Wiedereinführung der individuellen Freiheitsrechte, die Verkleinerung der Privilegien der Städte und die Unterstellung der Regierungen unter eine parlamentarische Aufsicht gefordert.<sup>11</sup> Die liberalen Regelungen liessen sich nicht in jedem Fall mit den Prinzipien des Bundesvertrages vereinbaren, was starke Spannungen zwischen konservativen und liberalen Kantonen verursachte. Weiter spielte der konfessionelle Aspekt eine immer grössere Rolle im Disput der beiden Lager. Die konservativen Kantone waren meist katholisch, die liberalen dagegen protestantisch. Die zunehmende Radikalisierung der Parteien erreichte ihren unheilvollen Höhepunkt schliesslich im Jahre 1847, als der Sonderbundeskrieg ausbrach.<sup>12</sup> Die konservativen Kantone unterlagen und ihre Verfassungen wurden im liberalen Sinne erneuert. Die wesentliche und bis heute grundlegende Änderung schafften die liberalen Kräfte mit der Errichtung des Bundesstaates. Am 12. September 1848 erliess die Tagsatzung die Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft<sup>13</sup>, welche den Übergang vom Staatenbund zum Bundesstaat festhielt.<sup>14</sup> Gänzlich verschiedene Regionen, Sprachen, Religionen und Kulturen wurden unter dem Dach der Bundesverfassung geeint.<sup>15</sup> Die Verfassung von 1848 war stark vom Gedankengut der französischen Revolution beeinflusst, lehnte sich an ihr amerikanisches Vorbild an und bildete die Grundlage für die heutige föderalistische Bundesverfassung<sup>16</sup>, die fortwährend in der Präambel die *Vielfalt in der Einheit* anführt.

Das föderalistische Staatswesen zeichnet sich dadurch aus, dass die Gliedstaaten in gewissen Bereichen über Autonomie verfügen. Die Schweiz verfügt über einen dreistufigen Aufbau: die Bundes-, die Kantons- und die Gemeindeebene. In der vorliegenden Arbeit steht vor allem die zweite Ebene, d.h. die Kantone und ihr Verhältnis zum Bund im Hinblick auf eine erfolgreiche Europapolitik, im Mittelpunkt. Der Föderalismus erfüllt verschiedene Funktionen: Machtbegrenzung durch vertikale Aufsplitterung, Handhabung des Subsidiaritätsprinzips<sup>17</sup>, und er ermöglicht das Zusammenleben verschiedener, heterogener Gesellschaften. Der Föderalismus konkretisiert sich weiter anhand des Subsidiaritätsprinzips, welches Kompetenzen und Aufgabenerfüllung auf der tiefstmöglichen Stufe ansiedelt. Der

---

<sup>10</sup> Z. B.: Solothurn (13. Januar 1831), Luzern (30. Januar 1831), Basel-Landschaft (17. März 1832).

<sup>11</sup> Vgl. ABERHALDEN, URSULA, HÄNNI (Hrsg.), 18.

<sup>12</sup> Vgl. ABERHALDEN, URSULA, HÄNNI (Hrsg.), 12 ff.

<sup>13</sup> Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, vom 12. September 1848, abgedruckt in: KÖLZ, Quellenbuch, 159 f.

<sup>14</sup> Vgl. ABERHALDEN, URSULA, HÄNNI (Hrsg.), 26 ff.

<sup>15</sup> Vgl. NFA Faktenblatt 4, 1.

<sup>16</sup> Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV), SR 101.

<sup>17</sup> Ergibt sich implizit aus Art. 42 Abs. 2 BV.

Bund übernimmt daher nur Aufgaben, wenn aufgrund der politischen und organisatorischen Beurteilung die Erfüllung auf Kantonsstufe nicht mehr zweckmässig ist.

Die Frage nach der Position des Föderalismus in der Beziehung Schweiz – EU bringt die Europapolitik ins Spiel, die ein wesentlicher Bestandteil der schweizerischen Aussenpolitik darstellt.<sup>18</sup> Fest steht, dass es den schweizerischen Interessen dienlich ist, die Rahmenbedingungen zwischen ihr und der EU, insbesondere was wirtschaftliche, soziale und politische Fragen angeht – stetig zu verbessern.<sup>19</sup> Der Bundesrat ist der Meinung, dass der Föderalismus bei der Zusammenarbeit der Schweiz mit der EU kein Hindernis darstellt, sondern vielmehr eine Herausforderung. Wichtig ist, dass während Kooperationen der Schweiz mit der EU einer ausgewogenen subsidiaritätsgerechten Verteilung von Aufgaben und Mitwirkungsrechten zwischen Bund und Kantone, Sorge getragen werden muss.<sup>20</sup>

Die Kantone können in Sachfragen, die ihren Kompetenzbereich berühren, z.B. aufgrund autonom nachgevollzogenen europäischen Rechts, in die Verhandlungen mit einbezogen werden, so dass die föderalistischen Strukturen gewahrt bleiben.<sup>21</sup>

Im Rahmen der Annäherung der Schweiz an die EU muss also stets ein besonderes Augenmerk auf das historisch begründete Souveränitätsverhältnis der Kantone und des Bundes gerichtet werden.

## **2.2 Aussenpolitische Kompetenzverteilung**

Im Verlauf der Zeit hat sich die Kompetenz im Bereich der Aussenpolitik nach und nach Richtung Bundesebene verschoben. Die auswärtigen Angelegenheiten sind heute gemäss Art. 54 Abs. 1 BV Sache des Bundes. Es handelt sich hierbei um eine umfassende Bundeskompetenz, das heisst der Bund darf unabhängig von der innenpolitischen Sachkompetenz aussenpolitisch tätig werden. Die angebliche Monopolstellung des Bundes wird jedoch durch Art. 54 Abs. 3 BV relativiert, in dem vom Bund Rücksichtnahme auf die Zuständigkeiten der Kantone und die Wahrung ihrer Interessen verlangt werden. Zusätzlich wurde in der neuen Bundesverfassung die Mitwirkung der Kantone an aussenpolitischen Entscheiden in Art. 55 BV explizit verankert. Die Kantone dürfen gemäss Art. 56 BV, nach erfolgter Informierung des Bundes, bundesrechtskonforme Verträge mit dem Ausland

---

<sup>18</sup> Vgl. Europabericht, 6828.

<sup>19</sup> Vgl. Europabericht, 6828.

<sup>20</sup> Vgl. Föderalismusbericht, 5908.

<sup>21</sup> Vgl. Europabericht, 6884.

abschliessen.<sup>22</sup> Die Situation der kantonalen Beteiligung an der Aussenpolitik des Bundes, vor der Einfügung der Mitwirkungsrechte der Kantone an aussenpolitischen Entscheiden des Bundes in der Bundesverfassung von 1999 und vor dem Erlass des Mitwirkungsgesetzes (BGMK)<sup>23</sup>, war aus verfassungsrechtlicher Sicht nicht unproblematisch.<sup>24</sup> Die Aufnahme der formellen Mitwirkungsrechte der Kantone in die Bundesverfassung lässt die Verfassung ihre Ordnungs- und Organisationsfunktion erfüllen, da Verfassungswirklichkeit und Verfassungstext einander angenähert wurden. Ausserdem ist die Mitwirkung der Kantone an aussenpolitischen Entscheidungen unter Beachtung der stetig weiter fortschreitenden Verflechtung der Innen- und Aussenpolitik für das föderalistische System der Schweiz von grosser staatspolitischer Bedeutung.<sup>25</sup> Das Spannungsverhältnis zwischen umfassender Bundeszuständigkeit in der Aussenpolitik und begrenzten Kompetenzen gegen innen stellt eine Herausforderung für föderalistische Staaten wie die Schweiz, ebenso wie für Deutschland, Österreich und Belgien dar.<sup>26</sup>

### **2.3 Zunehmende Internationalisierung**

Das Völkerrecht hat sich durch neue Entwicklungen und Bedürfnisse von einem Koexistenzrecht, welches das friedliche Nebeneinander der souveränen Staaten regelte, zu einem Kooperationsvölkerrecht gewandelt. Dessen Einwirkungsbereich hat sich stark vergrössert, so werden nicht nur Fragen des Aussenhandels und der Wirtschaft, sondern auch des Verkehrs, der Gesundheit, der Bildung, der Erziehung, des Umweltschutzes, der Kultur, der Entwicklungshilfe, des Menschenrechtsschutzes und der Wissenschaft und Forschung vom internationalen Recht erfasst.<sup>27</sup> Vermehrt wirkt sich daher das Staatsvertragsrecht auf vormals klassische Gebiete der Innenpolitik aus und dringt damit von oben in Kompetenzbereiche der Kantone ein.<sup>28</sup> In den meisten Fällen steht den Kantonen gegen Recht setzende Staatsverträge nur das fakultative Referendum gemäss Art. 141 BV zur Verfügung, welches jedoch die Zustimmung der Stände nicht erfordert, da das einfach Mehr der Bevölkerung zur Annahme genügt. In Art. 160 Abs. 1 BV findet sich die Standesinitiative, deren Effektivität umstritten ist und auf die weiter unten eingegangen wird. Durch die Internationalisierung werden vor diesem Hintergrund teilweise negative staatspolitische Auswirkungen auf die direkte

---

<sup>22</sup> Vgl. EPINEY, 882.

<sup>23</sup> Bundesgesetz über die Mitwirkung der Kantone in der Aussenpolitik vom 22. Dezember 1999 (BGMK), SR 138.1.

<sup>24</sup> Vgl. STURNY, 243.

<sup>25</sup> Vgl. STURNY, 239 f.

<sup>26</sup> Vgl. HÄNNI, PETER, HÄNNI (Hrsg.), 385.

<sup>27</sup> Vgl. ABDERHALDEN, URSULA/STURNY, THIEMO, HÄNNI (Hrsg.), 198.

<sup>28</sup> Vgl. NUSPLIGER, 4 f.

Demokratie und den Föderalismus der Schweiz befürchtet. In Bezug auf die Intensivierung der Beziehungen der Schweiz und der EU seit den 1990er Jahren fühlen sich die Kantone fortwährend durch Selbstbestimmungsverluste bedroht. Den Kantonen sollte es daher möglich sein – dort wo kantonale Zuständigkeiten betroffen sind – sich an der Aussenpolitik des Bundes zu beteiligen. Sie könnten dann eine Mitverantwortung an jenen internationalen Vereinbarungen tragen, die sie – je nach Kompetenzverteilung – anschliessend zu realisieren haben.

Inwiefern bereits gesetzliche und institutionelle Strukturen für eine kantonale Beteiligung an der Europapolitik des Bundes bestehen und welche Optionen für eine Weiterverfolgung des bilateralen Weges oder bei einem allfälligen EU-Beitritt existieren, wird nachfolgend erläutert.

Anzumerken ist weiter, dass der Bund trotz der (wünschenswerten) kantonalen Beteiligung in der Europapolitik beziehungsweise in der gesamten Aussenpolitik seine Handlungsfähigkeit wahren muss, um ein glaubhafter Vertragspartner innerhalb der internationalen Gemeinschaft bleiben zu können. Das Mitwirkungsgesetz, welches regelt, wann die Kantone an der Aussenpolitik des Bundes mitwirken sollen, hält diesen Grundsatz in Art. 1 Abs. 3 BGMK fest: Die Mitwirkung der Kantone darf die aussenpolitische Handlungsfähigkeit des Bundes nicht beeinträchtigen. Wenn nun im konkreten Fall eine Frage aussenpolitisch konferiert wird, die Konsequenzen für wichtige Vollzugsaufgaben der Kantone impliziert und die eine Mitwirkung der Kantone verlangt, so wird abgewogen werden müssen, ob die kantonalen Auffassungen im politischen Prozess beachtet werden können oder ob in casu vielmehr eine schnelle und inhaltlich klare aussenpolitische Reaktion des Bundes erforderlich ist.<sup>29</sup> Der Mitwirkungs föderalismus in der schweizerischen Aussenpolitik und damit auch in der Europapolitik, verstanden als Verflechtung von vertikaler und horizontaler Zusammenarbeit, hat sich bisher bewährt und stellt kein unüberwindbarer Stolperstein auf dem internationalen Parkett dar.<sup>30</sup>

---

<sup>29</sup> Vgl. BUSER, 96.

<sup>30</sup> Vgl. BUSER, 97.

### 3. Europapolitische Integrationspolitik der Kantone

#### 3.1 Bestehende Strukturen

Der Bundesrat orientierte über den Stand der Europapolitik in seinem Europabericht vom 22. Juni 2006<sup>31</sup>, in dem er allerdings keine politische Wertung der europapolitischen Optionen vornahm. Der Bundesrat kam in dem Bericht jedoch zum Schluss, dass die Weiterführung der bilateralen Zusammenarbeit mit der EU im Moment das beste Instrument zur Wahrung der Interessen der Schweiz gegenüber ihrer wichtigsten Partnerin ist.<sup>32</sup> Es steht fest, dass, wie auch immer sich die zukünftige Beziehung zwischen der Schweiz und der EU entwickeln wird – sei es die Weiterführung des bilateralen Wegs, seien es andere Formen der Angleichung oder aber ein Beitritt der Schweiz zur EU – die Stellung der Kantone bei der Gestaltung und bei der Umsetzung von internationalem Recht gestärkt werden muss.<sup>33</sup>

Gemäss der Bundesverfassung haben Kantone in der europapolitischen Willensbildung des Bundes ein Recht auf Beteiligung, insoweit ihre Zuständigkeiten betroffen sind. Praxisrelevant wurden die kantonalen Mitwirkungsrechte, wie sie in dem in diesem Zusammenhang wesentlichen und oben bereits angesprochenen Art. 55 BV enthalten sind, bisher bei der Aushandlung und Umsetzung der bilateralen Verträge zwischen der Schweiz und der EU.

Insbesondere zeigte sich, dass die 1993 gegründete Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) ein bedeutendes Kontaktorgan darstellt, sowohl bei der Ausarbeitung der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA), als auch bei den Verhandlungen der Schweiz mit der EU über die bilateralen sektoriellen Verträge. Die KdK wurde am 8. Oktober 1993 durch eine Vereinbarung zwischen den Kantonen geschaffen und besteht aus einem Sekretariat, der Plenarversammlung und aus dem Leitenden Ausschuss. Ein Beschluss der Plenarversammlung gilt als Beschluss der Konferenz, wenn Vertreter von mindestens 18 Kantonen anwesend waren.<sup>34</sup> Im Auftrag der Plenarversammlung der KdK befasst sich die Arbeitsgruppe EuropaReformenKantone (EuRefKa) mit Fragestellungen der europäischen Integration und ihrer Bedeutung für die Kantone.<sup>35</sup>

---

<sup>31</sup> Europabericht des Bundesrats, BBl 2006, 6815 ff.

<sup>32</sup> Vgl. Europabericht des Bundesrats, 6983.

<sup>33</sup> Vgl. NUSPLIGER, 6.

<sup>34</sup> Vgl. NUSPLIGER, 32 ff.

<sup>35</sup> Vgl. EuRefKa, Föderalismus, 1.

Als weitere Form der Koordination des kantonalen Handelns können die Fachdirektorenkonferenzen genannt werden. Anlässlich dieser Konferenzen diskutieren und koordinieren Vorsteherinnen und Vorsteher der kantonalen Departemente des gleichen Politikbereichs relevante Fragen ihrer Fachgebiete – einerseits zwischen den Kantonen oder aber unter Miteinbezug des Bundes. NUSPLIGER kritisiert die teilweise prekären Rechtsgrundlagen der Fachdirektorenkonferenzen. Einzelne Konferenzen gaben sich die Form eines Vereins andere wiederum basieren einzig auf faktischer Zusammenarbeit.<sup>36</sup>

Demnächst wird eine weitere Etappe erreicht werden auf dem Weg zu einer stärkeren Stellung der Kantone an der Seite des Bundes. Auf Mitte 2008 wird in Bern das nicht unumstrittene<sup>37</sup> „Haus der Kantone“ realisiert werden. Die KdK, alle grösseren Fachdirektorenkonferenzen (wie die der Finanz- und Erziehungsdirektoren) und weitere interkantonale Gremien werden dort unter einem Dach konferieren und logieren, um eine effizientere und wirkungsvollere Nutzung der im Bereich der interkantonalen Zusammenarbeit zur Verfügung stehenden Ressourcen zu erreichen.<sup>38</sup>

Anknüpfend an die kurze Darstellung der institutionellen Strukturen sollen nun die formellen und informellen Mitwirkungsinstrumente der Kantone aufgezeigt werden.

Zu den formellen Mitwirkungsrechten zählen das Staatsvertragsreferendum, die Standesinitiative und das Vernehmlassungsverfahren. Ein spezifischer aussenpolitischer Charakter findet sich einzig beim Staatsvertragsreferendum, dennoch können auch die formellen Mitwirkungsinstrumente die Beachtung von kantonalen Anliegen im aussenpolitischen Entscheidungsprozess des Bundes ermöglichen.<sup>39</sup> Das Staatsvertragsreferendum verhilft den Kantonen nicht zur Möglichkeit der aktiven Gestaltung eines internationalen Vertrages, es stellt vielmehr eine Art Notbremse für die Kantone dar. Bei der EWR-Abstimmung wäre das Staatsvertragsreferendum beinahe relevant geworden. Damals lehnte die Bevölkerung die Vorlage mit 50,3% relativ knapp ab, die Kantone hingegen deutlich. Die Standesinitiative ermöglicht den Kantonen sich bereits vor oder während der Verhandlungsphase einzubringen. Ein Mittel zur materiellen Einflussnahme ist die Standesinitiative indes nicht, und der Bund ist auch nicht verpflichtet, aufgrund einer derartigen Initiative Vertragsverhandlungen aufzunehmen. Die Standesinitiative erscheint

---

<sup>36</sup> Vgl. NUSPLIGER, 33.

<sup>37</sup> Z. B. spricht HABEGGER, HENRY in seinem Artikel im Blick, indem er die hohen Kosten kritisiert, vom „Haus der Kantone“ als „Palast der Kantonsfürsten“.

<sup>38</sup> Vgl. NUSPLIGER, 36.

<sup>39</sup> Vgl. NUSPLIGER, 208.

daher als wenig nützliches Instrument, um dem Willen der Kantone in der europapolitischen Willensbildung zum Durchbruch zu verhelfen.<sup>40</sup> In der Praxis finden sich ausserdem kaum Standesinitiativen mit aussenpolitischem Charakter.<sup>41</sup> Gemäss der Verfassungsnorm<sup>42</sup> zum Vernehmlassungsverfahren werden die Kantone bei völkerrechtlichen Verträgen, die politisch, wirtschaftlich oder kulturell bedeutsam sind, zur Stellungnahme eingeladen. Jedoch findet die Vernehmlassung nach bereits erfolgter Verhandlungsphase statt, womit nur noch die Annahme oder Ablehnung gegenüber den Vertragspartnern in Frage kommt. Zusätzlich ist der Bund auch hier nicht an die Standpunkte der Kantone gebunden.<sup>43</sup> Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die formellen Mitwirkungsrechte den Kantonen fast keinen materiellen Einfluss auf die europapolitische Willensbildung des Bundes erlauben.

Um die so genannte informelle Mitwirkung der Kantone zu gewährleisten sieht die Verfassung<sup>44</sup> vor, dass der Bund die Kantone erstens rechtzeitig informiert, danach die Stellungnahmen der Kantone einholt und auf Vorschlag der Kantone die kantonale Vertretung in der schweizerischen Verhandlungsdelegation festlegt, wenn ihre Zuständigkeiten betroffen sind.<sup>45</sup> In diesem Zusammenhang steht das Mitwirkungsgesetz<sup>46</sup> (BGMK) im Mittelpunkt, welches mittels verschiedener Einflussmöglichkeiten, wie z. B.: gegenseitige Information<sup>47</sup>, Anhörung<sup>48</sup>, Vernehmlassungsverfahren<sup>49</sup>, kantonale Delegationen bei der Vorbereitung von Verhandlungen<sup>50</sup> – den Kantonen ermöglicht, die Aussenpolitik des Bundes inhaltlich mitzugestalten.<sup>51</sup> Es geht also in dem Gesetz darum, die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen zu konkretisieren.<sup>52</sup>

Die dargelegten Mitwirkungsinstrumente verhelfen den Kantonen je nachdem zu mehr oder weniger Möglichkeiten die Europapolitik des Bundes zu beeinflussen. Parallel zur EU, die selbst noch mitten in einem Entwicklungsprozess steht, muss die Zusammenarbeit zwischen

---

<sup>40</sup> Anderer Ansicht ist, jedoch nicht spezifisch die Aussenpolitik betreffend, GRAF, MARTIN. Er schreibt, dass das Instrument der Standesinitiative dazu diene, kantonale oder regionale Interessen wirkungsvoll in den bundesstaatlichen Entscheidungsprozess einzubringen. Dies gälte vor allem dann, wenn spezifisch kantonale Interessen mehrerer oder aller Kantone durch Standesinitiativen artikuliert würden, S. 12.

<sup>41</sup> Vgl. STURNY, THIEMO, HÄNNI (Hrsg.), 208 ff.

<sup>42</sup> Art. 147 BV.

<sup>43</sup> Vgl. NUSPLIGER, 210 f.

<sup>44</sup> Art. 55 Abs. 2 und 3 BV.

<sup>45</sup> Vgl. NUSPLIGER, 29.

<sup>46</sup> Bundesgesetz über die Mitwirkung der Kantone in der Aussenpolitik vom 22. Dezember 1999 (BGMK), SR 138.1.

<sup>47</sup> Art. 3 Abs. 1 BGMK.

<sup>48</sup> Art. 4 BGMK.

<sup>49</sup> Art. 4 Abs. 2 und 3 BGMK.

<sup>50</sup> Art. 5 BGMK.

<sup>51</sup> Vgl. BUSER, 96 f.

<sup>52</sup> Vgl. AUER/RENFER/TORNAY, 252 f.

dem Bund und den Kantonen weiterentwickelt und intensiviert werden, um die Position der Schweiz im Aussenverhältnis zu stärken. Weder sollte der Bund im Alleingang entscheiden noch sollte die Schweiz mit 26 Zungen reden, vielmehr wäre ein aussenpolitisch einheitliches Auftreten mit einer innenpolitisch möglichst breit abgestützten Meinung erstrebenswert.

### **3.2 Verhältnis Ständerat – KdK**

Der Ständerat, zweite Kammer des Parlaments, besteht aus 46 Abgeordneten der Kantone, die nach kantonalem Recht vom Volk gewählt werden.<sup>53</sup> Auch die Konferenz der Kantonsregierungen besteht aus Kantonsvertretern und nimmt eine Vermittlerrolle zwischen Bund und Kantonen ein. Im Zusammenhang mit der Wahrung kantonaler Interessen auf Bundesebene steht die Vermutung eines möglichen Konkurrenzverhältnisses zwischen dem Ständerat und der KdK im Raum.<sup>54</sup>

Die Mitwirkung der Kantone in der Europapolitik kann nach Ansicht von STURNY nicht über den Ständerat erfolgen. Denn die schweizerischen Ständeräte sind – im Gegensatz zum deutschen Bundesrat, in dem die Regierungsvertreter der Länder direkt einsitzen – nicht an Instruktionen ihrer jeweiligen Kantone gebunden.<sup>55</sup> Dieser Auffassung ist angesichts der derzeitigen Ausgestaltung des Ständerats zuzustimmen. Die Ständeräte schulden nämlich weder der Kantonsregierungen noch den Kantonsparlamenten, sondern lediglich ihrer Wahlbehörde, dem Kantonsvolk, Rechenschaft. Die Aufgabe des Ständerats als ein Organ des Bundes liegt darin, Lösungen zu finden, die im Spannungsverhältnis zwischen Bund und Kantonen sowohl in der Sache als auch hinsichtlich demokratischer Akzeptanz optimal sind. Die KdK hingegen vertritt, als kantonales Organ, die Stellung der Kantone aus einer rein kantonalen Perspektive. Es besteht daher keine direkte Konkurrenz zwischen dem Ständerat und der KdK, obwohl gewisse Überschneidungen besonders im Rahmen der internationalen Verflechtung vorkommen mögen.

Die Autoren ABDERHALDEN und STURNY schlagen als längerfristige Lösung zunächst eine Verschmelzung von Ständerat und der KdK zu einer eigentlichen Länderkammer vor, der Kammer der Kantone, die sich möglicherweise aus weisungsgebundenen Mitgliedern der Kantonsregierungen zusammensetzt.<sup>56</sup> Allerdings relativiert ABDERHALDEN die Tauglichkeit eines derart umgestalteten Ständerats. Sie zeigt auf, dass die von der KdK wahrgenommene Funktion der Koordination der Kantone untereinander – in Angelegenheiten aus ihrem

---

<sup>53</sup> Vgl. Art. 150 Abs. 1 und 3 BV.

<sup>54</sup> Vgl. ABDERHALDEN, URSULA, HÄNNI (Hrsg.), 374.

<sup>55</sup> Vgl. STURNY, THIEMO, HÄNNI (Hrsg.) 257.

<sup>56</sup> Vgl. STURNY, THIEMO, HÄNNI (Hrsg.), 257 ff. und ABDERHALDEN, URSULA, HÄNNI (Hrsg.), 374 f.

eigenen Kompetenzbereich – im erneuerten Ständerat, der sich weiterhin nur mit Geschäfte im Rahmen von Bundeskompetenzen beschäftigt, nicht wahrgenommen werden könnte.<sup>57</sup>

Eine solche Kammer der Kantone müsste sowohl die Interessen der Kantone als auch die Interessen des Bundes gegenüber den Kantonen vertreten. Daneben stellt sich die Frage der demokratischen Legitimation. Wer vertritt die Kantone in der Kammer der Kantone? Bei der Suche nach einer Antwort auf diese Frage steht – neben Problemen der Gewaltenteilung – die demokratische Legitimation im Mittelpunkt. Im oben vorgeschlagenen Fall der Vertretung durch Regierungsmitglieder könnte im Namen der demokratischen Legitimation verlangt werden, dass die Kantonsregierungen ihre Meinung jeweils vom Volk oder vom Kantonsparlament genehmigen lassen. Es ist auf jedem Fall absehbar, dass sowohl diese Form der Vertretung, wie auch die Variante durch Parlamentsvertreter in der Kammer der Kantone den Entscheidungsweg stark verlängern würden. Wobei gerade im Hinblick auf die allgemeine und die europapolitische Aussenpolitik die Verhandlungsposition des Bundes innerhalb angemessener Zeit zu finden und nach aussen zu statuieren ist.

Ein derartige Kammer der Kantone, verschmolzen aus Ständerat und KdK, könnte als Bundesorgan zwar zu einer Vertiefung der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen beitragen, jedoch kann auf diese Weise die innerkantonale Koordination in kantonalen Kompetenzbereichen nicht mehr wahrgenommen werden.<sup>58</sup> Zusätzlich stellt sich hier, ebenso wie bei anderen, nachfolgend angesprochenen Ausgestaltung von kantonalen Mitwirkungsinstrumenten, die Frage der demokratischen Legitimation.

### **3.3 Demokratiedefizit**

Im schweizerischen Staatsverständnis ist der Grundsatz der Selbstbestimmung eng verknüpft mit der direkten oder indirekten Mitwirkung der Bürger und Bürgerinnen im öffentlichen Bereich. Die Demokratie, die bereits in der Präambel der Bundesverfassung erwähnt wird, ist ein zentrales Element des schweizerischen Verfassungsrechts. Der Föderalismus verhilft zu einer lebendigen Demokratie auf allen Ebenen. Richtet man nun den Blick auf die Kantonsebene, dann zeigt es sich, dass die Internationalisierung zu einer stetigen Verschiebung der Macht von der Legislativen zur Exekutiven geführt hat. Im Prozess der europäischen Integration haben sich vielerlei Formen der Zusammenarbeit zwischen den Kantonen und dem Bund entwickelt; die oben genannte Konferenz der Kantonsregierungen ist

---

<sup>57</sup> Vgl. ABDERHALDEN, URSULA, HÄNNI (Hrsg.), 374 f.

<sup>58</sup> Vgl. ABDERHALDEN, URSULA, HÄNNI (Hrsg.), 375.

ein Beispiel hierfür. Die Akteure in dieser Zusammenarbeit sind jedoch grösstenteils die Kantonsregierungen oder -verwaltungen und nicht die Kantonsparlamente. Die Exekutive kann sich in Verhandlungen als flexibler und wendiger Verhandlungspartner zeigen, die Legislative indessen ist naturgemäss eher schwerfällig und kompliziert. Trotzdem wäre eine vermehrte Miteinbindung der kantonalen Parlamente wünschenswert, um ein Demokratiedefizit vorzubeugen bzw. es zu minimieren.<sup>59</sup>

Die Dominanz der Exekutiven bedeutet ein Demokratieverlust obschon die kantonalen Regierungen auch vom Volk gewählt wurden. Durch eine verstärkte Einbindung der Kantonsparlamente in den bundesstaatlichen Willensbildungsprozess würden dessen demokratische Fundamente gefestigt, da zunächst im Parlament die wichtigsten politischen Richtungen vertreten sind, da im Parlament die Entscheidungsfindung im Gegensatz zur Regierung grundsätzlich öffentlich ist und schliesslich hat das Parlament eine Kontrollfunktion gegenüber der Regierung inne.<sup>60</sup>

### **3.4 Einbezug der Kantonsparlamente**

Bisher wurde hauptsächlich die Entwicklung der Aussenpolitik des Bundes und deren Konsequenzen für die Kantone sowie deren Mitwirkung an der europapolitischen Willensbildung des Bundes erörtert. Nun sollen die Beziehungen der Kantone untereinander, das heisst von einer horizontalen Perspektive aus, betrachtet werden. Dergestalt zeigt sich hier, inwiefern die vorgängig kurz angesprochene Mitwirkung der Kantonsparlamente im europapolitischen Willensbildungsprozess problematisch sein kann.

Der systematische Ausbau der interkantonalen Zusammenarbeit zeigt seine Schattenseite durch eine andauernde Verschärfung des Demokratiedefizits. Durch die Zunahme von interkantonalen Vereinbarungen verlieren die Kantonsparlamente aufgrund mangelnder Effizienz stetig an Einfluss. Zunehmend werden Aufgaben aus dem Kompetenzbereich der Parlamente von den Regierungen, absorbiert. Mehr und mehr werden die Partizipationsrechte der Kantonsparlamente abgebaut und auf Genehmigungsrechte verkürzt.<sup>61</sup> Dies zeigte sich beispielsweise bei den Verhandlungen zu den sieben sektoriellen Abkommen, den Bilateralen I zwischen der Schweiz und der EU.<sup>62</sup> Der Bund nahm nach dem EWR - Nein mit der EU sektorielle Verhandlungen auf, um in wichtigen Wirtschaftsbereichen einen

---

<sup>59</sup> Vgl. BUSER, 87 f.

<sup>60</sup> Vgl. HÄNNI, PETER, HÄNNI (Hrsg.), 393.

<sup>61</sup> Vgl. ABDERHALDEN, URSULA, HÄNNI (Hrsg.), 369 f.

<sup>62</sup> Vgl. NUSPLIGER, 60.

diskriminierungsfreien Marktzugang zu schaffen. Die EU war grundsätzlich verhandlungsbereit, jedoch forderte sie einen Parallelismus.<sup>63</sup> Das bedeutete, dass die sieben Abkommen parallel verhandelt und in Kraft gesetzt werden mussten. Derartige Umstände führen unweigerlich zur Schwächung der Kantonsparlamente. Die parlamentarische Arbeitsweise, die sich durch öffentliche Debatten, lange Diskussionen und durch das Aushandeln von Kompromissen auszeichnet, ist ein langwieriger Prozess. Die dabei ausgeprägter zutage tretende demokratische Legitimierung geht meist zulasten der Effizienz vonstatten.<sup>64</sup>

Vor diesem Hintergrund ist zu prüfen, ob und gegebenenfalls wie sich die Kantone im Kontext der europapolitischen Willensbildung zur Stellung und zu den Rechten der Kantonsparlamente äussern<sup>65</sup>.

In mehreren Kantonsverfassungen<sup>66</sup> lässt sich die verankerte Informationspflicht der Exekutiven gegenüber der Legislativen auffinden, wie beispielsweise in Art. 69<sup>67</sup> und Art. 71 Abs. 1 lit. g<sup>68</sup> der Verfassung des Kantons Zürich<sup>69</sup>. Die Kantone Solothurn, Graubünden<sup>70</sup> und Basel-Landschaft<sup>71</sup> statuieren eine Beteiligung der Parlamente zum Beispiel in Form von Teilnahmerechten des Parlaments an den Vorbereitungen wichtiger Staatsverträge und Konkordate, die seiner Genehmigung unterliegen<sup>72</sup>. Der Grosse Rat in Bern kann mit einer Initiative das Begehren auf Kündigung oder Aufnahme von Verhandlungen über den Abschluss oder die Änderung eines interkantonalen oder internationalen Vertrages, der der Volksabstimmung untersteht, stellen<sup>73</sup>. Ein ähnliches Recht, jedoch subsidiär zum Regierungsrat und auf Konkordate beschränkt, räumt Art. 50<sup>74</sup> der Verfassung des Kantons Luzern<sup>75</sup> dem Grossen Rat ein. Im Kanton Waadt ist die Öffnung gegenüber Europa und der

---

<sup>63</sup> Vgl. Bilaterale Abkommen, Faktenblätter, 5.

<sup>64</sup> Vgl. NUSPLIGER, 47.

<sup>65</sup> Vgl. dazu die Aufzählung von NUSPLIGER, 50 ff.

<sup>66</sup> Z. B.: Art. 128 Abs. 2 KV Genf und Art. 114 Abs. 2 KV Freiburg,

<sup>67</sup> Art. 69 Abs. 1 KV Zürich: Der Regierungsrat handelt interkantonale und internationale Verträge aus. Er ist im Rahmen seiner Verordnungskompetenz allein für deren Abschluss zuständig.

Art. 69 Abs. 2 KV Zürich: Er informiert die zuständige Kommission des Kantonsrates laufend und umfassend über Vorhaben der interkantonalen und internationalen Zusammenarbeit.

<sup>68</sup> Art. 71 Abs. 1 lit. g KV Zürich: Der Regierungsrat: [...] äussert sich zu Vernehmlassungsvorlagen und im Hinblick auf aussenpolitische Entscheide des Bundes und teilt seine Stellungnahmen dem Kantonsrat mit.

<sup>69</sup> Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005.

<sup>70</sup> Vgl. Art. 32 Abs. 3 KV Graubünden.

<sup>71</sup> Vgl. § 64 Abs. 3 KV Basel-Landschaft.

<sup>72</sup> Vgl. Art. 72 Abs. 2 KV Solothurn.

<sup>73</sup> Vgl. Art. 58 Abs. 1 lit. c Verfassung des Kantons Bern vom 6. Juni 1993.

<sup>74</sup> Der Grosse Rat beschliesst per Dekret sowohl den Beitritt zu Konkordaten als auch den Austritt, soweit nicht der Regierungsrat durch Gesetz oder Dekret als zuständig erklärt wird.

<sup>75</sup> Verfassung des Kantons Luzern vom 29. Januar 1875.

Welt in Art. 5 Abs. 1<sup>76</sup> der Kantonsverfassung<sup>77</sup> festgehalten, die sich durch Zusammenarbeit mit anderen Kantonen, den benachbarten Regionen und den anderen Staaten realisieren soll. Daneben kann sich der Grosse Rat nach Art. 109 Abs. 3<sup>78</sup> der Kantonsverfassung Waadt an interparlamentarischen Organisationen beteiligen. Auch die neue Verfassung von Basel-Stadt<sup>79</sup> strebt in der Region eine Verstärkung der Zusammenarbeit an. Die kantonalen Behörden sollen zur Erfüllung gemeinsamer oder regionaler Aufgaben mit den Behörden anderer Kantone, den Gemeinden der Agglomeration und der Region Oberrhein zusammenarbeiten.<sup>80</sup> Weiter sind sie bestrebt, mit Behörden des In- und Auslandes in der Agglomeration und der Region Vereinbarungen abzuschliessen und gemeinsame Institutionen zu schaffen.<sup>81</sup> Bei wichtigen Staatsverträgen, die der Genehmigung des baselstädtischen Grossen Rates unterliegen, kann er am Willensbildungsprozess insofern mitwirken, als er den Regierungsrat durch seine Kommissionen begleiten und beraten darf.<sup>82</sup>

Es ist erkennbar, dass in zahlreichen Kantonsverfassungen mittlerweile Bestimmungen über die Beteiligung der Legislativen bei den auswärtigen Angelegenheiten vorhanden sind. Demgegenüber widmen einige Kantone der Beteiligung des Parlaments (je nach Kanton Grosser Rat, Kantonsrat oder Landrat genannt) am aussenpolitischen Handeln des Kantons noch keinen expliziten Verfassungsartikel. Dazu gehören beispielsweise die Verfassungen der Kantone Luzern<sup>83</sup>, Uri<sup>84</sup> und Schwyz<sup>85</sup>. Einige Kantone sehen zusätzliche Mitwirkungsrechte der Parlamente auf kantonaler Gesetzesstufe vor.<sup>86</sup> So soll etwa der Regierungsrat des Kantons Obwaldens die Kommission des Kantonsrates für strategische Planung und Aussenbeziehungen nach Möglichkeit bereits im Vorverfahren zu wichtigen Vorhaben im Bereich internationaler und interkantonalen Verträge anhören.<sup>87</sup>

Die aktuelle Rechtslage erlaubt demgemäss den meisten Parlamenten durch einfache Anfrage oder Interpellation von den Regierungen Informationen zu verlangen, wenn nicht sogar eine Informationspflicht seitens der Regierungen statuiert ist. Die materielle Mitwirkung

---

<sup>76</sup> Art. 5 Abs. 1 KV Waadt: Le Canton collabore avec la Confédération, les autres cantons, les régions voisines et les autres Etats ou leurs populations. Il est ouvert à l'Europe et au monde.

<sup>77</sup> Verfassung des Kantons Waadts vom 14. April 2003.

<sup>78</sup> Art. 109 Abs. 3 KV Waadt: Il (le Grand Conseil) participe aux organismes interparlementaires de son choix.

<sup>79</sup> Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 23. März 2005.

<sup>80</sup> Vgl. § 3 KV Basel-Stadt.

<sup>81</sup> Vgl. § 4 KV Basel-Stadt.

<sup>82</sup> Vgl. § 85 Abs. 2 KV Basel-Stadt.

<sup>83</sup> Vgl. jedoch Art. 50 KV Luzern.

<sup>84</sup> Verfassung des Kantons Uri vom 28. Oktober 1984.

<sup>85</sup> Verfassung des Kantons Schwyz vom 23. Oktober 1898.

<sup>86</sup> Vgl. NUSPLIGER, 52, 74 ff.

<sup>87</sup> Vgl. Art. 32 Kantonsratsgesetz vom 21. April 2005.

beschränkt sich jedoch meist darauf, dass durch Postulate oder Motionen Vorschläge zu inhaltlichen Fragen am aussenpolitischen Entscheidungsprozess gemacht werden können.

Mit welchen Mitteln kann derzeit eine Stärkung der aussenpolitischen Kompetenzen der Parlamente erreicht werden? NUSPLIGER schlägt zwei mögliche Wege vor: Nach der einen Möglichkeit bemühen sich die Parlamente mittels Bildung neuer Strukturen um einen grösseren Einfluss in das Handeln der Regierungen. Nach der zweiten Möglichkeit koordinieren sich die Kantonsparlamente zusätzlich untereinander und bilden so einen Gegenpool zur bereits intensivierten Zusammenarbeit der Kantonsregierungen.<sup>88</sup>

Die Parlamente könnten ihre Mitwirkungsrechte vertiefen, indem sie Regeln über Grundsatzbeschlüsse und Planungserklärungen in Fragen der Aussenbeziehungen und über frühzeitige Informations- und Konsultationsrechte, ausgeübt durch Kommissionen, erlassen beziehungsweise ergänzen. Diese Kommissionen sind nicht zu verwechseln mit den Aussenpolitischen Kommissionen (APK) auf Bundesebene, die sich mit den Entwicklungen der Beziehung der Schweiz zur EU befassen. Die geschaffenen aussenpolitischen Kommissionen – als spezialisierte Fachgruppen und Vermittlerinnen zwischen den Exekutiven und Legislativen – können dem Plenum tragfähige und durchdachte Lösungen präsentieren. Ein gut strukturiertes Kommissionensystem böte mehr Effizienz und fachliche Exaktheit als die Ausarbeitung komplexer grenzüberschreitender Fragen im Plenum. Weiter stehen den aussenpolitischen Kommissionen die parlamentarischen Interventionsmöglichkeiten offen: die Motionen, Interpellationen, Postulate und allenfalls auch parlamentarischen Initiativen.<sup>89</sup> Dennoch verbleibt das letzte Wort in derartigen Entscheidungsprozessen, im Namen der demokratischen Legitimation, beim Parlamentsplenum.<sup>90</sup> Im Kanton Bern wurde auf die Einsetzung einer Kommission für Aussenbeziehungen verzichtet. Die Koordination der Tätigkeiten des Parlaments im aussenpolitischen Entscheidungsfindungsprozess<sup>91</sup> und die Beratung von Berichten zu Angelegenheiten der Aussenbeziehungen<sup>92</sup> übernimmt die neu eingesetzte Oberaufsichtskommission. Unterstützt wird sie für die Mitwirkung des Parlaments in interkantonalen parlamentarischen Einrichtungen durch die Delegation der Aussenbeziehungen.<sup>93</sup> Sie vertritt das Parlament in interkantonalen parlamentarischen

---

<sup>88</sup> Vgl. NUSPLIGER, 72.

<sup>89</sup> Vgl. EuRefKa, Föderalismus, 41.

<sup>90</sup> Vgl. NUSPLIGER, 55.

<sup>91</sup> Vgl. Art. 22 Abs. 2 lit. g des Gesetzes über den Grossen Rat vom 8. November 1988, (GRG).

<sup>92</sup> Vgl. Art. 22 Art. 2 lit. h GRG.

<sup>93</sup> Vgl. Art. 30a bis Art. 30c GRG.

Einrichtungen und informiert die Obergerichtskommission über ihre Tätigkeit, die Obergerichtskommission wiederum klärt in geeigneter Weise das Plenum auf. Der Handlungsspielraum der Delegation der Aussenbeziehungen ist aber enger als jener der aussenpolitischen Kommissionen und führt daher für sich genommen auch nicht zu verstärkten parlamentarischen Partizipationsrechten.<sup>94</sup>

Hilfreich für die parlamentarische Einflussnahme ist folglich die frühzeitige Information des Parlaments über grundsätzliche Bewegungen in der europäischen Integration. Die Informierung kann über die aussenpolitischen Kommissionen erfolgen, die in einem einfachen Verfahren über die Ausgangspunkte der auswärtigen Angelegenheit in Kenntnis gesetzt werden. Die Kommissionen oder das Plenum können sich, um auf wichtige Fragen der europäischen Integration einzuwirken, der parlamentarischen Interventionsinstrumente bedienen. Schliesslich können die Parlamente von den Regierungen, in Wahrnehmung ihrer Kontrollfunktion, Rechenschaftsberichte bezüglich des aussenpolitischen Handelns verlangen.<sup>95</sup> Jeder Kanton kann autonom über seine Lösungsstrategie entscheiden, jedoch erscheint eine Angleichung oder gar eine Harmonisierung entsprechender Regelungen, der Vereinfachung komplexer Vorgänge wegen als nützlich. Erdenklich wäre beispielsweise ein interkantonalen Rahmenabkommen mit Mindestanforderungen für die Stärkung der parlamentarischen Einflusskraft auf den Willensbildungsprozess in aussenpolitischen Fragen.

Nun soll der zweite Vorschlag von NUSPLIGER, welcher die Koordination des parlamentarischen Handelns der Kantone untereinander empfiehlt, aufgezeigt werden.<sup>96</sup> Im Gespräch ist insbesondere eine neu zu gestaltende parlamentarische Koordinationskonferenz, welche die Einbindung der kantonalen Parlamente in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit koordinieren und damit die Zusammenarbeit der Kantonsregierungen begleiten kann. Bedeutsam ist der Grundsatz der Konstanz, der besagt, dass die an der parlamentarischen Koordinationskonferenz beteiligten Akteure jeweils länger als nur ein Jahr tätig bleiben, um so die Bildung eines Netzwerkes zu begünstigen. Komplexe Strukturen und komplizierte Verfahren sind zu vermeiden; es gilt möglichst eine Einfachheit zu wahren.<sup>97</sup> Als Organisationsform wäre ein Verein mit Statuten vorgesehen. Bestehen würde die

---

<sup>94</sup> Vgl. NUSPLIGER, 56.

<sup>95</sup> Vgl. NUSPLIGER, 72 f.

<sup>96</sup> Vgl. NUSPLIGER, 73.

<sup>97</sup> Vgl. NUSPLIGER, 73.

Koordinationskonferenz aus höchstens je drei Mitgliedern von Kommissionen oder Delegationen eines Kantons und der jeweiligen Parlamentspräsidentin.<sup>98</sup>

Im Rahmen dieser Konferenz könnten die Parlamente ihr Handeln bei der Mitwirkung der europapolitischen Willensbildung aufeinander abstimmen. Sie würde bei der Ausarbeitung neuer internationaler Verträge durch die KdK konsultiert werden und die Regierungszusammenarbeit evaluieren sowie die Mitwirkungsrechte der Parlamente wahren. Es geht also weniger darum, dass der Konferenz Entscheidungsbefugnisse eingeräumt werden sollen. Vielmehr soll sie als Forumsplatz dem Ideenaustausch und der Beachtung von Anregungen aus den Kommissionen und den Parlamenten dienen.

Das aussenpolitische Handeln insgesamt und so auch die europapolitische Willensbildung beinhalten oft sehr komplexe Materien, verlangen aber dennoch einen raschen Entscheidungsrythmus. Die Parlamente sollten daher mit Vorteil einfache und wirkungsvolle Mechanismen entwickeln. In der Praxis als sehr schwerfällig und daher untauglich hat sich beispielsweise die Vereinbarung der Kantone Waadt, Wallis, Neuenburg, Genf und Jura über interkantonale Verträge und Vereinbarungen der Kantone mit dem Ausland, die auch die Beteiligung der Kantonsparlamente regelt, erwiesen.<sup>99</sup> Die Kantone verpflichteten sich unter gewissen Umständen zur Einsetzung ständiger parlamentarischer Kommissionen (Art. 2), Verpflichtung der Exekutiven zu regelmässiger Berichtserstattung (Art. 3), Konsultationspflichten (Art. 4) und zur Einsetzung interparlamentarischer Kommissionen bei wichtigen Verträgen (Art. 5 ff.). Bei der Ausarbeitung dieser so genannten „convention des conventions“, wurde dem Grundsatz der Einfachheit zu wenig Rechnung getragen und die Strukturen zu stark formalisiert.<sup>100</sup>

### **3.5 Kurzer Blick nach Deutschland und Österreich**

Neben der Schweiz beschäftigen sich zugleich andere Staaten mit der Problematik des Föderalismus im Zusammenhang mit der europäischen Integration. Ein schlaglichtartiger Ausblick nach Österreich und Deutschland soll die Frage klären, welche Rolle die Gliedstaaten dort in der Europapolitik spielen. Weiter soll untersucht werden, ob – analog zur Schweiz – die Exekutivlastigkeit bei der Mitwirkung der Gliedstaaten dominiert und wie gegebenenfalls in den Nachbarländern darauf reagiert wurde, zumal sich die umfassende

---

<sup>98</sup> Vgl. NUSPLIGER, 65.

<sup>99</sup> Vereinbarung der Kantone Freiburg, Waadt, Wallis, Neuenburg, Genf und Jura über die Aushandlung, Ratifikation, Ausführung und Änderung der interkantonalen Verträge und der Vereinbarungen der Kantone mit dem Ausland vom 9. März 2001.

<sup>100</sup> Vgl. MOECKLI, 18.

aussenpolitische Kompetenz in Deutschland und in Österreich grundsätzlich ebenfalls beim Bund befindet.<sup>101</sup>

Ein wichtiger Schritt für die Mitwirkung der deutschen Länder stellt der „Europa-Artikel“ im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland<sup>102</sup> dar, der eine angemessene Beteiligung und Mitwirkung der Länder an der Europapolitik des Bundes vorsieht.<sup>103</sup> Je nach Ausmass der Betroffenheit von Länderkompetenzen sind verschiedene Intensitätsstufen der Ländermitwirkung vorgesehen. Sind Politikbereiche betroffen, an denen in Deutschland der Bundesrat Mitwirkungsrechte hat, so werden die Länder an den internen Beratungen teilnehmen, an denen die Verhandlungsposition der Bundesregierung festgelegt wird. Wird wesentlich in den Zuständigkeitsbereich der Bundesländer eingegriffen, so können – neben dem zuständigen Bundesministerium – zusätzlich vom Bundesrat benannte Ländervertreter an den Konferenzen im Rat der Europäischen Union teilnehmen. Deutschland wird im EU-Minsterrat allein von einem Ländervertreter oder einer Ländervertreterin repräsentiert, wenn im Schwerpunkt ausschliessliche Gesetzgebungskompetenzen der Länder betroffen sind. In diesem Falle sind auch Stellungnahmen des Bundesrates zu Vorhaben der EU vom Bund bei der Festlegung der deutschen Verhandlungsposition massgeblich zu berücksichtigen, d.h. der Bund darf nur ausnahmsweise davon abweichen, nämlich um seine gesamtstaatliche Verantwortung zu wahren.<sup>104</sup> Der Bundesrat, welcher durch die Vertreterinnen und Vertreter der Landesregierungen gebildet wird, nimmt demzufolge den grössten Teil der Mitwirkungsrechte der deutschen Bundesländer an der europäischen Willensbildung wahr.<sup>105</sup>

Das österreichische Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG)<sup>106</sup> enthält den in diesem Zusammenhang relevanten Art. 23d B-VG, dem zu entnehmen ist, dass der Bund die Länder unverzüglich über alle Vorhaben im Rahmen der Europäischen Union zu unterrichten und ihnen Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben hat, wenn der selbstständige Wirkungsbereich der Länder berührt ist oder ihre Interessen tangiert sein könnten. Bei Vorhaben, welche die umfassenden Kompetenzen der Länder betreffen, hat die einheitliche Stellungnahme aller Länder eine bindende Wirkung. Gleich wie der deutsche Bund ist die österreichische Bundesregierung ebenfalls an diese Stellungnahme gebunden und darf nur aus zwingenden

---

<sup>101</sup> Vgl. STURNY, THIEMO/THALMANN, URS, HÄNNI (Hrsg.), 151, 160.

<sup>102</sup> Art. 23 Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland (GG) vom 23. Mai 1949.

<sup>103</sup> Vgl. STURNY, THIEMO/THALMANN, URS, HÄNNI (Hrsg.), 179.

<sup>104</sup> Vgl. Internetseite des Auswärtigen Amtes der Bundesrepublik Deutschland.

<sup>105</sup> Vgl. NUSPLIGER, 18.

<sup>106</sup> Bundes-Verfassungsgesetz der Republik Österreich vom 1. Oktober 1920.

aussen- und integrationspolitischen Gründen davon abweichen.<sup>107</sup> Ebenso können, sowie umfassende Länderkompetenzen betroffen sind, Vertreter und Vertreterinnen der Länder in die österreichischen Delegationen, welche die Verhandlungen im europapolitischen Kontext wahrnehmen, miteinbezogen werden.<sup>108</sup> Als weiteres Mitwirkungsinstrument ist die Integrationskonferenz der Länder (IKL) zu nennen, anlässlich der die Länder durch die vorsitzende Person der Landesregierung (Landeshauptmann oder Landeshauptfrau) und durch die Landtagspräsidentin vertreten sind. Die IKL erlässt in den meisten Fällen die oben angeführte einheitliche Stellungnahme und trägt so dazu bei, eine gemeinsame Willensbildung zu Themen der EU zwischen den Ländern zu ermöglichen.<sup>109</sup> Erwähnenswert als weitere wichtige Mitwirkungsmöglichkeit oder Informationsbeschaffungsquelle für deutsche und österreichische Länder sind noch die Mitwirkung im Ausschuss der Regionen oder die Länderbüros in Brüssel.<sup>110</sup>

Aus dem Gesagten wurde deutlich, dass auch in Deutschland und in Österreich die Länderexekutiven die Zügel in der Hand halten. Es stellt sich also die Frage, inwieweit sich die beiden Nachbarstaaten um eine breitere demokratische Legitimation bemüht haben. Zu suchen ist daher nach Strukturen, welche die Landesparlamente in den europapolitischen Willensbildungsprozess mit einbeziehen.

Im Zusammenhang mit dieser Frage berichtet NUSPLIGER von sieben der insgesamt 16 Bundesländer, dass sie in ihren Verfassungen bestimmen, ob und wie die Landtage durch die entsprechende Landesregierung jeweils zu informieren und allenfalls zu konsultieren seien. Nach der Landesverfassung von Baden-Württemberg<sup>111</sup> kann der Landtag zu politisch belangvollen Themen Stellung nehmen. Die Landesregierung wiederum hat diese Stellungnahme der Legislativen bei ihrem Votum im Bundesrat zu berücksichtigen. Zusätzlich übermittelt die Landesregierung dem Landtag jährlich einen Bericht, in dem sie über ihre europäischen Aktivitäten informiert, insbesondere über bilaterale und multilaterale regionale Zusammenarbeit, über neue europapolitische Entwicklungen im Bundesrat und über aktuelle Entwicklungen der europäischen Integration aus Sicht der Landesregierungen.<sup>112</sup> Die Landesverfassung von Sachsen-Anhalt<sup>113</sup> statuiert in Art. 62 Abs. 1 die Informationspflicht der Landesregierung gegenüber dem Landtag insbesondere für Bundesratsangelegenheiten,

---

<sup>107</sup> Vgl. STURNY, THIEMO/THALMANN, URS, HÄNNI (Hrsg.), 190.

<sup>108</sup> Vgl. STURNY, THIEMO/THALMANN, URS, HÄNNI (Hrsg.), 191.

<sup>109</sup> Vgl. NUSPLIGER, 22 f.

<sup>110</sup> Vgl. STURNY, THIEMO/THALMANN, URS, HÄNNI (Hrsg.), 187 ff.

<sup>111</sup> Verfassung des Landes Baden-Württemberg vom 11. November 1953.

<sup>112</sup> Vgl. NUSPLIGER, 19 f.

<sup>113</sup> Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt vom 16. Juli 1992.

Verwaltungsabkommen und Zusammenarbeit mit dem Bund, den Ländern, den Regionen, anderen Staaten und zwischenstaatlichen Einrichtungen sowie für Angelegenheiten der EU, soweit sie für das Land von grundsätzlicher Bedeutung sind. Auch darf der Landtag bei derartigen Vorhaben eine Stellungnahme abgeben, die jedoch rechtlich unverbindlich bleibt. Immerhin muss die Landesregierung Sachsen-Anhalt, dem Landtag einen Bericht abgeben, in dem sie bei Nichtbeachtung der Stellungnahme das abweichende Agieren begründet.<sup>114</sup>

Die Situation der Länderparlamente in Österreich gestaltet sich ähnlich. In verschiedenen Bundesländern besteht ein Informationsrecht für Landtage und ein Recht auf Stellungnahme, falls Kompetenzbereiche der Länder betroffen sind. Im Unterschied zu Deutschland sind hier die Stellungnahmen der Landtage zu bestimmten Fragen verbindlich für die Landesregierungen. Abweichendes Verhalten der Landesregierung ist nur ausnahmsweise möglich. So schreibt beispielsweise Art. 55 Abs. 3 des Verfassungsgesetzes über die Verfassung des Landes Vorarlberg<sup>115</sup> vor, dass die Landesregierung die fristgerecht mitgeteilten Standpunkte des Landtages zu vertreten hat und davon nur aus zwingenden landes- und integrationspolitischen Gründen und unter Abgabe einer Begründung an den Landtag abweichen darf. In allen Bundesländern können die Landtage Europausschüsse bilden, in denen wichtige europapolitische Anliegen diskutiert werden.<sup>116</sup>

In Österreich und Deutschland wurden also bereits Strukturen entwickelt, um der Dominanz der Exekutiven und damit der Entparlamentarisierung entgegenzuwirken. Grösstenteils ist für die Information und Konsultation der Legislativen bei wichtigen europapolitischen Fragen gesorgt, jedoch wird den Parlamenten der Länder vorwiegend eine Kontrollfunktion eingeräumt und bloss in wenigen Fällen wird ihnen ein materieller Einfluss gewährt, wie beispielsweise durch die einheitliche Stellungnahme der IKL, in der die Landtagspräsidentinnen vertreten sind.

---

<sup>114</sup> Vgl. § 2 des Gesetzes über die Unterrichtung des Landtags durch die Landesregierung (Landtagsinformationsgesetz) vom 30. November 2004.

<sup>115</sup> Art. 55 Abs. 3 Verfassungsgesetz über die Verfassung des Landes Vorarlberg.

<sup>116</sup> Vgl. NUSPLIGER, 22 ff.

## 4. Europapolitische Optionen und organisatorische Konsequenzen

### 4.1 Notwendige innere Reformen

Die traditionelle Aussenpolitik hat sich gewandelt und vertragliches Handeln, das auf einzelne Politikbereiche begrenzt ist und das dem langsamen Entscheidungsrythmus des föderalistischen Systems entgegenkommt wird immer seltener. Die Schweiz integriert sich in eine internationale Rechtsgemeinschaft und übernimmt damit unter Umständen multilaterale Regelungen, unmittelbar anwendbares Recht und weit reichende Umsetzungspflichten. Wie sich gezeigt hat, sind die Kantone im Begriff sich an diese neue Gestaltungsweise des internationalen Umgangs und Zusammenlebens anzupassen und geeignete Wege zur Mitwirkung zu finden.<sup>117</sup> Aus Sicht der Kantone steht in diesem Zusammenhang nicht die gesamte Aussenpolitik, sondern primär die Europapolitik im Mittelpunkt, da hier die Frage nach den Zuständigkeiten und Interessen der Kantone berührt wird, unterhalten diese doch meist eine enge Beziehung zu ihren Nachbarstaaten. Die Nachbarstaaten gehören grösstenteils der EU an oder aber Liechtenstein dem EWR.<sup>118</sup> Aufgrund der verschiedenen europapolitischen Optionen, die für die Schweiz bestehen, muss bei der Ausgestaltung von politischen Strukturen darauf geachtet werden, dass sie in den verschiedenen möglichen Szenarien brauchbar sind. Keinesfalls dürfen beispielsweise Strukturen konstruiert werden, die sich bei einem erdenklichen späteren Beitritt der Schweiz zur EU als unüberwindbares Hindernis offenbaren.<sup>119</sup> Die Kantone bedauern, dass der Bund in der Europapolitik keine Strategie definiert, die das Ziel und den Weg dorthin festlegt.<sup>120</sup> Da der Bund, als verantwortliche Instanz weder Zeitpunkt noch Weg festgelegt hat, fehlt den Kantonen eine Bundesstrategie auf die sie sich aufgrund ihrer Mitwirkungsrolle stützen könnten. Reformen sollten daher nur dort vorgenommen werden, wo eine Notwendigkeit besteht und unter Vermeidung der Bildung oben genannter Beitrittschürden.<sup>121</sup>

Zu erreichen ist, dass die kantonalen Beiträge materiell, möglichst umfassend in den aussenpolitischen Entscheidungen des Bundes berücksichtigt werden. Dies kann zuwege gebracht werden durch ein vielschichtiges Mitwirken vom Start der Verhandlungen an, über die Dauer des Verhandlungsprozesses bis hin zu Eventualpositionen für den zukünftigen Verlauf. Wie oben ersichtlich wurde können Kantone alleine, auf individueller Ebene,

---

<sup>117</sup> Vgl. EuRefKa, Föderalismus, 35.

<sup>118</sup> Vgl. PFISTERER, 531.

<sup>119</sup> Vgl. EuRefKa, Föderalismus, 36.

<sup>120</sup> Vgl. EuRefKa, Föderalismus, 34.

<sup>121</sup> Vgl. EuRefKa, Föderalismus, 33 f.

mitarbeiten oder aber im Kollektiv, was weitere Möglichkeiten eröffnet, wie es die KdK erfolgreich beweist. Einfluss kann so gewonnen werden, durch Einsitznahme in Organen, durch Teilnahme an Verhandlungen und durch deutliche, einheitliche Stellungnahmen, ähnlich wie in Deutschland die Stellungnahmen der IKL. Die kantonale Mitwirkung soll möglichst auf allen staatlichen Stufen bewerkstelligt werden, also sowohl landesintern gegenüber dem Bund, als auch individuell, durch kantonale Vertreter in einer schweizerischen Delegation, oder kollektiv mit dem Bund zusammen gegenüber den Vertragspartnerstaaten.<sup>122</sup>

In Umgang mit dem Völkerrecht herrscht in der Schweiz das monistische System, was bedeutet, dass völkerrechtliche Normen in der Schweiz automatisch innerstaatliche Geltung erlangen und keiner Überführung ins nationale Recht bedürfen. Staatsverträge werden daher wie Bundesrecht behandelt und Bundesrecht wird gemäss Art. 46 Abs. 1 BV von den Kantonen nach Massgabe von Verfassung und Gesetz umgesetzt. Mit der Intensivierung der internationalen Beziehungen nimmt die praktische Bedeutung der Frage nach der Umsetzung von Staatsverträgen, oder – im Falle eines EU-Beitritts – von Gemeinschaftsrecht durch die Kantone zu. Nach einem Beitritt zur EU müssten die europäischen Verordnungen und Richtlinien in der Schweiz umgesetzt werden, insbesondere letztere setzen lediglich ein Ziel und überlassen die Wahl der Form und Mittel ansonsten den innerstaatlichen Stellen. Von mehreren Seiten wird daher vor dem Hintergrund eines Näherrückens der Schweiz an die EU, die Konkretisierung des Art. 46 BV verlangt.<sup>123</sup> Nach AUER, RENFER und TORNAY soll betreffend des internationalen Rechts eine ausdrückliche Umsetzungspflicht der Kantone in die Verfassung eingefügt werden. Wobei der Bund in Ausnahmefällen und bei Vorliegen einer Rechtfertigung die Möglichkeit haben soll, die Übertragung selbst an die Hand zu nehmen.<sup>124</sup>

Aus der Sicht der Kantone muss ein weiteres Reformfeld die Informationsbeschaffung bilden. Um sich in der Informationsfülle im Zusammenhang mit der Annäherung an die EU einen Überblick zu verschaffen (und nicht nur via Bundesverwaltung Informationen zu erhalten), sollten die Kantone eigene Informationskanäle aufbauen.<sup>125</sup>

Und schliesslich könnte eine Neustrukturierung und Spezialisierung der KdK die Mitwirkung der Kantone an der schweizerischen Aussenpolitik und speziell an der Europapolitik erleichtern. Die 1993 entworfene Struktur der KdK muss der Entwicklung des zukünftig

---

<sup>122</sup> Vgl. PFISTERER, 540.

<sup>123</sup> Vgl. EuRefKa, Föderalismus, 37 f., AUER/RENER/TORNAY, 275.

<sup>124</sup> Vgl. AUER/RENER/TORNAY, 275.

<sup>125</sup> Vgl. EuRefKa, Föderalismus, 39.

intensiveren Austausches zwischen der Schweiz und der EU angepasst werden. Die KdK könnte Ausschüsse einsetzen, die auf unterschiedliche Verhandlungsbereiche mit der EU spezialisiert sind. Dies würde der KdK insbesondere bei einer Fortführung des bilateralen Weges zu rascheren und exakteren Stellungnahmen verhelfen. AUER, RENFER und TORNAY schlagen vor, innerhalb der KdK eine Unterabteilung zu schaffen, welche die Kantone bei einer wirkungsvollen und einheitlichen Umsetzung des internationalen Rechts unterstützt. Weiter fragen sich die Autoren, ob die interkantonale Vereinbarung eine genügend legitimierte Rechtsgrundlage darstellt für ein Organ, das bei der Umsetzung der bilateralen Verträge oder – im Falle eines EU-Beitritts – bei der Umsetzung des Gemeinschaftsrechts auch Koordinationsaufgaben übernimmt, die nicht mehr als reine Verwaltungsaufgaben qualifiziert werden können.<sup>126</sup> Dieselben Zweifel erhebt NUSPLIGER, welcher weiter noch die entsprechende Miteinbindung der Parlamente gesichert sehen möchte, sowie die KdK die Rolle als kollektives Mitwirkungsorgan übernehmen würde.<sup>127</sup>

Die Kantonsparlamente müssen, um die demokratische Legitimation zu sichern, stärker in die Entscheidungsprozesse betreffend Europapolitik eingebunden werden. Diese Tatsache haben, wie ersichtlich wurde, zahlreiche Kantone erkannt. Wichtig bleibt daher eine fortschreitende Stärkung der aussenpolitischen Kompetenzen der Parlamente in den einzelnen Kantonen. Damit verbunden sein soll eine breite Diskussion der verschiedenen Alternativen der aussenpolitischen Optionen im Parlament.<sup>128</sup> Um den Anliegen der einzelnen Parlamente in der kantonalen Mitwirkung mehr Gehör zu verschaffen, bietet sich die oben genannte interparlamentarische Koordinationskonferenz an. Sie erscheint als sehr sinnvolles Instrument, um den kantonalen Parlamenten als Plattform der Information und Diskussion zu dienen. Die Parlamentspräsidenten André Ackermann (Freiburg) und Andreas Burckhardt (Basel-Stadt) haben im Herbst 2006 über die Idee einer institutionalisierten Zusammenarbeit der Parlamente informiert.<sup>129</sup> Eine Stellungnahme der Kantone zeigt, dass zwar eine Mehrheit die Schaffung einer Konferenz der Kantonsparlamente unterstützt<sup>130</sup>, jedoch müssten sich gemäss der ausgearbeiteten Koordinationsvereinbarung<sup>131</sup> mindestens 18 Kantonsparlamente hinter die Idee stellen, um die Vorbereitung und Einberufung einer Gründungsversammlung für eine Konferenz der Kantonsparlamente zu ermöglichen. Diese

---

<sup>126</sup> Vgl. AUER/RENFER/TORNAY, 302.

<sup>127</sup> Vgl. NUSPLIGER, 34 ff.

<sup>128</sup> Vgl. EuRefKa, Föderalismus, 42.

<sup>129</sup> Vgl. Internetseite Interessengemeinschaft Kantonsparlamente.

<sup>130</sup> Vgl. Stellungnahme der Kantone zur Konferenz der Kantonsparlamente vom Dezember 2006.

<sup>131</sup> Vgl. Vgl. DÄHLER, 32.

Zweidrittelmehrheit wurde in der Umfrage im Jahr 2006 nicht erreicht.<sup>132</sup> Da von fast allen Kantonen eine engere Zusammenarbeit der Parlamente grundsätzlich befürwortet wird, findet angesichts der Sachlage die Information und Koordination zunächst in Form der Interessengemeinschaft der Kantonsparlamente (IG)<sup>133</sup> statt. Aktuell beschäftigt sich die IG mit einem Projekt für die Erarbeitung einer web-basierten Informationsplattform zwecks Austauschs von Informationen, Dokumentationen und Diskussionen im Umfeld der Kantonsparlamente.<sup>134</sup>

Nachdem nun die Hauptpunkte abgehandelt wurden, an denen die inneren Reformen angesetzt werden können, sollen im Folgenden die europapolitischen Optionen betrachtet werden. Verzichtet wird auf die Option des Alleingangs der Schweiz, die weder relevant ist für diese Arbeit noch wirtschaftlich und politisch ernsthaft in Betracht gezogen werden kann. Wesentlich sind vor allem zwei Optionen das sind zum einen der momentane Kurs des bilateralen Weges und zum anderen die Option eines Beitritts der Schweiz zur EU.

## 4.2 EWR II / Assoziationsabkommen

Der Europäische Wirtschaftsraum öffnete den Binnenmarkt der Europäischen Gemeinschaft auch für die EFTA-Staaten<sup>135</sup>, die mit Ausnahme der Schweiz alle beitraten. Personen, Güter, Dienstleistungen und Kapital sollen innerhalb des EWR-Raums möglichst frei zirkulieren können. Nach dem EWR-Nein des Schweizer Stimmvolkes, verfolgte die Schweiz auf bilateralem Weg ihr Ziel, das Land wirtschaftlich an den vier Grundfreiheiten des EWR teilhaben zu lassen. Das EWR-Abkommen ist ein Assoziierungsabkommen zwischen den genannten EFTA-Staaten, der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliederstaaten. Aus institutioneller Sicht wird klar, dass die Gemeinschaft die Führungsrolle übernimmt und die EFTA-Länder weniger Einfluss besitzen. Sie müssen im Rahmen von EWR-Abkommen mit einer Stimme sprechen, weshalb die einzelnen Interessen der Länder – zurechtgestutzt auf eine Kompromisslösung – nur beschränkt einfließen können.<sup>136</sup>

Weil dadurch die EFTA- Staaten im EWR über praktisch keine Mitwirkungsrechte verfügen, sind Kompetenzverluste der Kantone wahrscheinlich. Ein Beitritt zum EWR würde die

---

<sup>132</sup> Vgl. DÄHLER, 32.

<sup>133</sup> In Form einer einfachen Gesellschaft nach OR 530 ff.

<sup>134</sup> Vgl. Internetseite Interessengemeinschaft Kantonsparlamente mit dem jeweiligen aktuellen Stand des Projekts.

<sup>135</sup> Island, Liechtenstein, Norwegen.

<sup>136</sup> Vgl. Europabericht des Bundesrats, 6839.

gleichen inneren Reformen erforderlich machen wie ein EU-Beitritt, allenfalls auf die EWR-relevanten Sachbereiche beschränkt.<sup>137</sup>

Assoziationsabkommen, wie beispielsweise das am 5. Juni 2005 vom Stimmvolk angenommene Schengen/Dublin-Assoziierungsabkommen<sup>138</sup>, sind mit den gleichen Herausforderungen wie andere bilaterale Abkommen verbunden.<sup>139</sup> Aus Sicht der Kantone erscheint daher eine Neuauflage des EWR beziehungsweise ein Assoziationsabkommen als nicht lohnenswert.<sup>140</sup>

### 4.3 Bilateraler Weg

In seinem Europabericht 2006 kommt der Bundesrat zum Schluss, dass mit der Weiterentwicklung des bestehenden bilateralen Vertragswerks die Ziele und Interessen der Schweiz in der Europapolitik zu diesem Zeitpunkt am besten erreicht werden können.<sup>141</sup> Man kann sich jedoch fragen, inwiefern die EU an einer Weiterführung des bilateralen Weges interessiert ist. Die EU selbst befindet sich momentan in einem starken Wandel, der ihre Ressourcen erheblich belastet. Der Reformvertrag, bekannt als Vertrag von Lissabon, würde der EU Rechtspersönlichkeit verleihen und ihre Struktur grundlegend verändern. Zudem wurde der politische, geographische und wirtschaftliche Aufbau der EU durch einige Veränderungen umgestaltet, welche die EU vor gänzlich neue Herausforderungen stellen. Aus der Sicht der EU steht die Ausgestaltung der Beziehungen zur Schweiz kaum an erster Stelle. Dennoch hat sie zum Schutz der Wirtschafts- und Währungsunion ein waches Interesse daran, der Steuerflucht in die Schweiz einen Riegel vorzuschieben. Weiter möchte die EU die Schweizer Behörden zu umfassender Amts- und Rechtshilfe bewegen, um die Wirksamkeit der Bekämpfung von Zoll-, Subventions- und Abgabebetrug zu steigern. Generell zeigt aber die EU kein Verlangen nach weiteren bilateralen Abkommen, in denen auf schweizerische Eigenheiten eingegangen wird. Vermehrt verlangt sie, dass die Schweiz in weiteren Abkommen den gemeinschaftlichen Besitzstand, den *acquis communautaire* des EU-Rechts übernimmt.<sup>142</sup> Auch die bereits bestehenden oder bald in Kraft tretenden Bilateralen I und II beinhalten bereits teilweise *acquis communautaire*. Beim Abschluss von bilateralen Verträgen, mit denen Teile des *acquis communautaire* übernommen werden, ist die

---

<sup>137</sup> Vgl. EuRefKa, Föderalismus, 26 f.

<sup>138</sup> Vgl. Schengen- Assoziierungsabkommen und Dublin-Assoziierungsabkommen, BBl 2004, 6447 ff.

<sup>139</sup> Vgl. EuRefKa, Föderalismus, 26.

<sup>140</sup> Vgl. EuRefKa, Föderalismus, 34.

<sup>141</sup> Vgl. Europabericht des Bundesrats, 6983.

<sup>142</sup> Vgl. EuRefKa, Föderalismus, 23 f.

demokratische Legitimation durch das in der Verfassung vorgesehene Vertragsabschluss- und Genehmigungsverfahren gegeben, wie bei klassischen völkerrechtlichen Verträgen. Jedoch bestehen materiell kaum Einflussmöglichkeiten, da der *acquis communautaire* europaintern erarbeitet wurde und es bleibt kein Raum für allfällige Modifikationen – weder durch den Bund noch durch die Kantone.<sup>143</sup> Die Kantonsregierungen sind aus diesen Gründen der Auffassung, dass der bilaterale Weg, als Übergangslösung zwar akzeptabel, mittel- und langfristig im Hinblick auf Souveränität und demokratische Entscheidungsfindung keine geeignete Option darstellt.<sup>144</sup>

Die Kantone können nach Möglichkeit, wie bei der Schengen/Dublin-Assoziierung geschehen, in den vorbereitenden Arbeitsgruppen der EU für die Schweiz antreten. Obwohl aus genannten Gründen ein informelles Einwirken bei dieser Option wenig aussichtsreich ist, können Kantonsvertreter in die gemischten Ausschüsse gesendet werden.<sup>145</sup>

Um das Mitwirkungsrecht der Kantonsparlamente bei bilateralen Abkommen zu wahren, ist wiederum eine frühzeitige Information der Parlamente durch die Regierung vonnöten. Bevor die Kantonsregierungen ihre Meinungen kundtun, sollen die zuständigen Organe der Kantonsparlamente konsultiert werden, so dass eine Grundsatzdebatte im Parlament stattfinden kann. Die Kantonsparlamente können zudem von der Standesinitiative Gebrauch machen oder einen parlamentarischen Vorstoss einreichen. Das Umfeld der Parlamente muss so gestaltet sein, dass diese ihre Kontrollfunktion gegenüber den Regierungen wahrnehmen können.<sup>146</sup>

#### 4.4 Beitritt zur EU

Der Bundesrat hält das sistierte Beitrittsgesuch von 1992 weiterhin aufrecht und betrachtet den Beitritt der Schweiz zur EU längerfristig als Option.<sup>147</sup> Unter der Voraussetzung, dass die notwendigen inneren Reformen vollzogen worden sind, unterstützen die Kantonsregierungen den Entscheid des Bundesrats, zu gegebener Zeit konkrete Beitrittsverhandlungen mit der EU aufzunehmen.<sup>148</sup>

Das bestehende Mitwirkungsinstrumentarium der Kantone findet vorwiegend Anwendung beim Abschluss von internationalen Verträgen. Bei einem möglichen Beitritt der Schweiz zur

---

<sup>143</sup> Vgl. EPINEY/MEIER/MOSTERS, 106.

<sup>144</sup> Vgl. EuRefKa, Föderalismus, 33.

<sup>145</sup> Vgl. EPINEY/MEIER/MOSTERS, 198.

<sup>146</sup> Vgl. NUSPLIGER, 67.

<sup>147</sup> Vgl. Europabericht des Bundesrats, 6982.

<sup>148</sup> Vgl. EuRefKa, Föderalismus, 32.

EU würde das Vertragsabschlussverfahren durch das Gesetzgebungsverfahren ersetzt. Die Schweiz müsste das europäische Gemeinschaftsrecht entsprechend den gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben anwenden, was unmittelbar anwendbares Recht und weit reichende Umsetzungspflichten mit sich bringen kann.<sup>149</sup> Die Schweiz könnte dann zwar, im Vergleich zum bilateralen System, die Übernahme bestimmter gemeinschaftsrechtlicher Bestimmungen nicht mehr einseitig ablehnen, andererseits aber hätte sie die Chance beim Erlass des *acquis communautaire* im Rahmen der demokratisch legitimierten Verfahren der EU volle Mitwirkungskräfte zu entfalten.<sup>150</sup>

Die Vielfalt und Komplexität der zu behandelnden Materien würde der Mitwirkung der Kantone in der Vorbereitungs- und Umsetzungsphase Grenzen setzen. Umso wertvoller erscheint vor diesem Hintergrund eine weitere Bündelung und Verstärkung der kantonalen Kräfte mit den oben genannten Mitwirkungsinstrumenten. Nach einem EU-Beitritt könnten die Kantonsvertreter im Ausschuss der Regionen, in den Komitologie<sup>151</sup>-Ausschüssen und in verschiedenen beratenden Gremien Einsitz nehmen sowie bei der Vertretung der Schweiz im Ministerrat vertreten sein. Kantonsvertreter könnten auch für Verhandlungsdelegationen zur Aushandlung völkerrechtlicher Verträge herangezogen werden.<sup>152</sup>

Nach deutschem Vorbild zieht NUSPLIGER die Verhandlungsführung durch eine Vertretung der Kantone in Betracht, wenn kantonale Kompetenzen im Kern betroffen sind.<sup>153</sup> Die Einsitznahme von Kantonsvertretern in den Gremien der EU, also in Arbeitsgruppen der Kommission und des Ministerrates und im Ausschuss der Regionen, sicherte teilweise die materielle Mitwirkung der Kantone. NUSPLIGER fordert weiter, dass eine einheitliche Stellungnahme zu Fragen aus dem kantonalen Kompetenzbereich der Kantone gegenüber den Bundesbehörden massgeblich beachtet werden müsste.<sup>154</sup> Die Erarbeitung einer derartigen einheitlichen Stellungnahme, gebildet aus 26 Kantonsmeinungen, dürfte jedoch nicht unproblematisch sein. Es wäre zu prüfen, ob die Vorgehensweise der österreichischen IKL zur Erreichung einer einheitlichen Stellungnahme der Länder in dieser oder einer

---

<sup>149</sup> Vgl. NUSPLIGER, 31.

<sup>150</sup> EPINEY/MEIER/MOSTERS, 108.

<sup>151</sup> Unter dem Begriff Komitologie versteht man das System der Verwaltungs- und Expertenausschüsse innerhalb der EU, die das Ziel haben, bei der Durchführung von EU-Rechtsakten durch die Kommission die Überwachung dieser Durchführungsbefugnisse durch den Rat sicherzustellen und effektives und verantwortliches Handeln zu gewährleisten.

<sup>152</sup> EPINEY/MEIER/MOSTERS, 198.

<sup>153</sup> Vgl. NUSPLIGER, 31.

<sup>154</sup> Vgl. NUSPLIGER, 31.

modifizierten Form möglicherweise auch für die Kantone funktionieren würde und somit das Problem entschärfen könnte.<sup>155</sup>

Die Kantonsparlamente können bei einem allfälligen Beitritt der Schweiz zur EU die gleichen Mitwirkungsinstrumente benutzen, wie sie bei der Fortsetzung des bilateralen Weges zur Anwendung kommen. Auch hier würde, wie bei den Kantonsregierungen, durch die Zunahme des Entscheidungsrhythmus die Intensität der Mitwirkung zunehmen. Die Informationsbeschaffung müsste demgemäss intensiviert und die Stellungnahmen gegenüber den Kantonsregierungen rechtzeitig geliefert werden. Es muss eine Struktur zur sinnvollen Koordination des Parlamentshandelns geschaffen werden, die eine gewisse Konstanz innehat und den Prinzipien nach Einfachheit und schonenden Ressourceneinsatzes gerecht wird.<sup>156</sup>

Abschliessend lässt sich sagen, dass sich die Mitwirkungsmöglichkeit der Kantone und damit auch der kantonalen Parlamente in der europapolitischen Willensbildung bei einem Beitritt der Schweiz zur EU in vielerlei Hinsichten effektiver und weitreichender gestalten, als bei einer Fortsetzung des bilateralen Weges.

---

<sup>155</sup> Im Rahmen der vorliegenden Arbeit kann aber auf diese Problematik nicht weiter eingegangen werden.

<sup>156</sup> Vgl. NUSPLIGER, 68 f.

## 5. Zusammenfassung

Betrachtet man die Entstehung des schweizerischen Bundesstaates, so wird die besondere Stellung der Kantone im schweizerischen Föderalismus eindeutig: Die Schweiz ist durch einen Zusammenschluss souveräner Kantone entstanden, die erst nach und nach Kompetenzen an den Bund abgegeben haben. So gilt bis heute der Grundsatz, dass die Kantone souverän sind, soweit ihre Souveränität nicht durch die Bundesverfassung beschränkt ist und sie üben alle Rechte aus, die nicht dem Bund übertragen sind.<sup>157</sup>

Die Vorzüge eines föderalen Systems sind Machtbegrenzung durch Verteilung, Schutz und Integration von Minderheiten, politische Integration und Bürgernähe. In den letzten Jahren veranlassen die Internationalisierungsentwicklung und die zunehmende Verflechtung der einzelnen Staaten untereinander einen immer grösser werdenden Einfluss des internationalen Rechts auf immer mehr Bereiche der Innenpolitik. In der Aussenpolitik besitzt der Bund eine umfassende Kompetenz, jedoch räumt Art. 55 der Bundesverfassung den Kantonen Mitwirkungsrechte ein, wenn aussenpolitische Entscheide ihre Zuständigkeitsbereiche oder wesentliche Interessen betreffen. Durch die Internationalisierung allgemein, insbesondere aber auch die Annäherung der Schweiz an die EU mit den bilateralen Verträgen und dem Schengen/Dublin-Abkommen, müssen daher die Kantone mehr Einfluss nehmen auf die europapolitische Willensbildung, um ihre Selbstbestimmungsrechte zu wahren. Auf Seiten der Kantonsregierungen gibt es schon länger Mitwirkungsinstrumente wie die Direktorenkonferenz, die Konferenz der Kantonsregierungen und bald ein „Haus der Kantone“, in dem die interkantonalen Kräfte zwecks Effizienzsteigerung vernetzt und gebündelt werden. Die Frage nach dem Bestehen eines Konkurrenzverhältnisses zwischen Ständerat und KdK konnte verneint werden, da der Ständerat (als Organ des Bundes) und die KdK (als Organ der Kantone) unterschiedliche Funktionen erfüllen. Auch der Vorschlag einer möglichen Verschmelzung der beiden Organe ist in jener, von ABDERHALDEN und STURNY vorgeschlagenen Art und Weise nicht realisierbar, da der Ständerat die Koordination der Kantone bei Angelegenheiten aus ihrem eigenen Kompetenzbereich nicht unterstützen kann. Es wurde ersichtlich, dass bei der verstärkten Mitwirkung – bei teilweise konkurrierenden Zuständigkeiten der Legislativen und Exekutiven – die Macht deutlich auf die Seite der Kantonsregierungen gerutscht ist. Dieses Ungleichgewicht soll angesichts des Demokratie- und Legitimationsvorsprungs der Parlamente behoben werden.

---

<sup>157</sup> Vgl. Art. 3 BV.

Deutschland und Österreich haben – durch das föderale Staatssystem bedingt – ähnliche Probleme mit der europapolitischen Willensbildung. In beiden Nachbarländern wurden Strukturen aufgebaut, um einerseits den Gliedstaaten die Mitwirkung zu ermöglichen, andererseits wurde aber auch, um nicht nur die Landesregierungen zu Wort kommen zu lassen, an Mitwirkungsmöglichkeiten für die Länderparlamente gedacht.

Inwiefern die kantonalen Parlamente bei der Wahrnehmung der kantonalen Mitwirkungsrechte in Entscheidungsprozesse miteinbezogen werden sollen, ist der kantonalen Organisationsautonomie überlassen. Einige Kantone haben den Schritt in diese Richtung bereits gewagt. Voraussetzung für den wirkungsvollen Einbezug der kantonalen Legislativen ist – neben der Zuweisung entsprechender Beteiligungsrechte – auch die Schaffung von institutionellen Koordinationsstrukturen. Wichtig ist ausserdem die Informationspflicht der Regierungen gegenüber den Parlamenten, so dass, nach einer Grundsatzdiskussion im Plenum, zu der vom Kanton einzunehmenden Verhandlungsposition Stellung genommen werden kann. Eine weitere sinnvolle Option wurde vorgestellt: die Schaffung eines gemeinsamen parlamentarischen Mitwirkungsorgans. Genannt wurde eine interparlamentarische Konferenz, welche als Koordinationsinstrument des parlamentarischen Handelns die demokratische Grundlage der kantonalen Mitwirkung verbessern soll. Obwohl eine intensivierete Zusammenarbeit der Kantonsparlamente grundsätzlich bejaht wird, kam die erforderliche Zweidrittelmehrheit der Kantone für die Gründung einer Konferenz der Kantonsparlamente bisher nicht zustande. Somit findet die Information und Koordination der Parlamente zunächst im Rahmen der Interessengemeinschaft der Kantonsparlamente statt.

Anhand des Beleuchtens der verschiedenen europapolitischen Optionen des Bundes, zeigt sich, dass durch die europäische Integration der Föderalismus als solcher grundsätzlich nicht gefährdet ist, und zwar unabhängig von der Option, nach der sich die Beziehung zwischen der Schweiz und der EU in Zukunft gestalten wird. Bei Deutschland, Österreich und im Rahmen der bilateralen Abkommen auch an der Schweiz konnte beobachtet werden, dass die Mitwirkung der Gliedstaaten am besten durch eine verstärkte Kooperation zwischen Mitgliedstaat und Gliedstaaten erreicht werden kann.<sup>158</sup> Zusätzlich muss immer bedacht werden, dass eine Rückbindung des europapolitischen Handelns der Kantone an die Parlamente eine demokratiepolitische Notwendigkeit und eine Stütze für die kantonale Einflussnahme auf die europapolitische Willensbildung des Bundes ist.<sup>159</sup>

---

<sup>158</sup> EuRefKa, Föderalismus, 31.

<sup>159</sup> EuRefKa, Föderalismus, 41.