

Die Staatsverträge der Kantone*

OTHMAR BÜHLER

1. Einleitung

Sich als Beamter des Bundes zum Einfluss der Staatsverträge der Kantone auf die Qualität der Gesetzgebung zu äussern ist nicht ganz einfach, auch dann nicht, wenn der Sprechende Chef der Sektion Landesgrenzen und Nachbarrecht ist, die in der Direktion für Völkerrecht des Eidg. Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA) die Anträge des EDA an den Bundesrat über die Genehmigung der "Verträge der Kantone mit dem Ausland" im Sinne von Artikel 9 BV und gemäss Artikel 102 Ziffer 7 BV vorbereitet. Solche Anträge waren zum einen selten (d.h. einer bis zwei pro Jahr), was nicht zuletzt auch mit der Informationspraxis der Kantone gegenüber dem Bund zu tun hat (siehe unten). Zum andern müsste sich dazu in erster Linie ein Kenner auch der kantonalen Gesetzgebungen äussern.

Wie Sie wissen, wird die bisherige Pflicht zur Genehmigung durch den Bundesrat mit dem Inkrafttreten der neuen Bundesverfassung wegfallen, Artikel 56 Absatz 2, zweiter Satz der neuen BV sieht nur noch die Informationspflicht der Kantone gegenüber dem Bund vor.

Immerhin lautet die neue Bestimmung: "Die Kantone haben den Bund vor Abschluss der Verträge zu informieren." Die alte Verfassung sah eine solche Vororientierung nicht vor, obwohl eine solche auch für das Genehmigungsverfahren tunlich gewesen wäre. Im Bericht des Bundesrates vom 7. März 1994 über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit und die Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik (Ziffer 21, 8. Abschnitt, zweiter Satz, S. 6 Sonderdruck) steht denn auch: "Um zu vermei-

* Vortrag gehalten an der wissenschaftlichen Tagung der Schweizerischen Gesellschaft für Gesetzgebung am 30. April 1999 in Bern.

den, dass die Kantone – oder allenfalls der Bundesrat an ihrer Stelle – nicht genehmigte Verträge kündigen müssen, sind die Vereinbarungen vor Unterzeichnung vorzulegen."

Diese Vorprüfung der Vertragsentwürfe durch den Bund ist gerade mit Blick auf die inhaltliche, gesetzestechnische und sprachliche Qualität, die ein zentrales Anliegen Ihrer Gesellschaft ist, von Bedeutung und wirkt sich mittelbar auf die Gesetzgebungsqualität der Kantone aus.

Wie Sie wissen, ist allerdings die diesbezügliche Praxis keineswegs einheitlich. Ich zitiere dazu Dietrich SCHINDLER in seinem Kommentar zu Artikel 10 BV (Rz. 12, Stand Juni 1988): "Überdies dürfte angesichts der häufigen Nichtunterbreitung von Verträgen der Kantone an den Bundesrat und der Unklarheit der Abgrenzung zu privat- und verwaltungsrechtlichen Verträgen die Verletzung meist nicht offenkundig sein." Und Luzius WILDHABER schreibt im Vorwort zur Enquête von Yves LEJEUNE (siehe nächsten Abschnitt), die Untersuchungen der letzten Jahre hätten ergeben, dass die Kantone mehr als die Hälfte ihrer Verträge mit dem Ausland weder publiziert noch dem Bundesrat zur Genehmigung unterbreitet hatten. Es sei deshalb schwierig, sich eine objektive Vorstellung von Umfang und Inhalt dieser Verträge zu machen. Allerdings haben sich aus dieser Praxis meines Wissens keine besonderen Schwierigkeiten ergeben. Die Bundesversammlung hatte sich noch nie mit der Einsprache des Bundesrates oder eines Kantons gegen den Abschluss eines Vertrages eines Kantons mit dem Ausland in Anwendung von Artikel 85 Ziffer 5 BV zu befassen.

Der Bund – konkret die Sektion Staatsverträge der Direktion für Völkerrecht des EDA – verfügt über keine vollständige Liste der in Kraft stehenden kantonalen Verträge mit dem Ausland. Diese werden nur auf der Ebene der Kantone publiziert. Zudem sind wissenschaftliche Untersuchungen zu diesem Thema meines Wissens spärlich, wenn wir von der Arbeit von Yves LEJEUNE "Recueil des accords internationaux conclus par les Cantons suisses" (Bern, 1982) absehen. Luzius WILDHABER bemerkt dazu in seinem Vorwort: "En parcourant ce recueil, on se demande pourquoi il a fallu attendre si longtemps que cette recherche soit entreprise et pourquoi aucun Suisse ne s'en est chargé." Zudem handelt es sich auch bei dieser Arbeit erst um ein Inventar der Vertragstexte (Stand 1. Januar 1980) ohne genauere Analyse und Kommentierung.

Im Sommer 1993 hat das EDA im Zusammenhang mit dem erwähnten Bericht des Bundesrates über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit bei den Kantonen eine Umfrage durchgeführt. Wir sind gegenwärtig daran, die Ergebnisse durch die Informations- und Koordinationsstelle des Bundes für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit der Direktion für Völkerrecht auf Grund neuester Angaben der Kantone zu aktualisieren. Hier interessiert indessen weniger die Statistik als die Qualität der Vertragstexte.

Nichtsdestoweniger werde ich versuchen, auf Grund meiner – notwendigerweise punktuellen – Erfahrungen als Praktiker auf diesem Gebiet seit Ende 1992 einige Gedanken zur Qualität der Verträge der Kantone mit dem Ausland und der Wechselwirkung zwischen diesen Verträgen und der kantonalen Gesetzgebung kurz anzuschneiden. Ich werde dabei auch einige Beispiele der Vertragsschlusspraxis des Bundes anführen.

Dabei werde ich folgende Fragestellungen beleuchten:

- Kategorien der Staatsverträge der Kantone;
- Faktoren, die die Qualität der Staatsverträge der Kantone beeinflussen;
- Verträge der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit im Besonderen.

2. Kategorien der Staatsverträge der Kantone

Dietrich SCHINDLER beziffert in seinem Kommentar zu Artikel 9 BV die Zahl der bis 1988 in Kraft stehenden kantonalen Verträge mit dem Ausland auf ca. 140. Davon wurden ungefähr 40 nach 1945 und ungefähr 20 nach 1973 geschlossen (Rz. 2). Darin nicht inbegriffen sind privat- und verwaltungsrechtliche Verträge der Kantone und Gemeinden mit ausländischen Partnern, die auch nach alter Bundesverfassung der Genehmigung des Bundesrates nicht bedürfen.

Die Zahl der uns im April 1999 von den Kantonen gemeldeten Verträge (ohne Differenzierung nach dem Genehmigungskriterium) geht gegen 300.

Die Verträge der Kantone können einmal danach unterteilt werden, ob sie *vor* oder *nach* der Gründung des Bundesstaates geschlossen wurden. Als Beispiel für Erstere kann der Grenzvertrag zwischen dem Kanton Aargau und dem Grossherzogtum Baden vom 26.8.1809 über die gemeinsame Rheingrenze (Talweg) angeführt werden.

Sodann können die völkerrechtlichen – und damit bisher vom Bundesrat zu genehmigenden – Verträge der Kantone von den übrigen unterschieden werden (nach SCHINDLER "rein privat- oder verwaltungsrechtliche Verträge"), wobei die Unterscheidung bei Verwaltungsvereinbarungen nicht immer leicht fällt. Dabei wird für die Redaktionsqualität bei Ersteren primär die Völkerrechtspraxis, bei Letzteren eher das innerstaatliche Recht der Vertragsparteien mitbestimmend sein.

Weiter kann nach den Vertragsparteien unterschieden werden. Den Regelfall stellen Verträge der Kantone "mit untergeordneten Behörden" gemäss Artikel 10 Absatz 2 BV dar (übernommen in Artikel 56 Absatz 3 nBV: "mit untergeordneten ausländischen Behörden"). Ein hoher bayerischer Politiker hat sich übrigens vor zwei Jahren an einem Seminar in Stein am Rhein – nicht ganz zu Unrecht – verwundert darüber gezeigt, dass der Freistaat Bayern offenbar nach der schweizerischen Bundesverfassung eine "untergeordnete Behörde" sei. Offensichtlich ist dem Verfassungsgeber inzwischen kein besserer Begriff eingefallen.

Es sei beigefügt, dass die Kantone nicht befugt sind, mit ausländischen Zentralregierungen in direkten amtlichen Verkehr zu treten und mit diesen Verträge abzuschliessen (Artikel 10 Absatz 1 BV; Artikel 56 Absatz 3, 2. Satz nBV). Es bedarf in diesen Fällen vielmehr der Vermittlung des Bundes.

Dabei kann der Bund "im Namen des Kantons ..." auftreten. Als Beispiel sei das Karlsruher Übereinkommen angeführt, das ich weiter unten erläutere. Der Bund kann aber auch "in seinem eigenen Namen und im Namen des Kantons ..." handeln. Klassische Beispiele hierfür sind die Doppelbesteuerungsabkommen. Schliesslich kann der Bund auch nur "im eigenen Namen" Verträge im Zuständigkeitsbereich der Kantone abschliessen. Er tut dies meist dann, wenn Bundeskompetenzen mitberührt sind, z.B. bei Verträgen für den Bau von Flugplätzen im Grenzgebiet (vgl. SCHINDLER, Kommentar zu Artikel 10 BV, Rz. 4 – 6).

Einen Sonderfall stellen die Verträge mit dem Fürstentum Liechtenstein dar, die die Grenzkantone St. Gallen und Graubünden schon bisher ohne Vermittlung des Bundesrates abschliessen durften (vgl. SCHINDLER, Kommentar zu Artikel 10, Rz. 10), obwohl die Regierung in Vaduz eine Zentralregierung darstellt. In der Praxis scheinen diese beiden Kantone die Zulassung zum direkten Verkehr mit Vaduz auch als Befreiung von der Pflicht zur Genehmigung der Verträge durch den Bundesrat zu verstehen, wie Schindler dazu richtig bemerkt.

Im Weiteren können die Verträge der Kantone mit dem Ausland selbstverständlich nach der Materie geordnet werden. Dazu sei vorausgeschickt, dass die Kantone im Rahmen ihrer sog. "kleinen Aussenpolitik" nach Artikel 9 BV "ausnahmsweise" die Befugnis haben, Verträge über Gegenstände der Staatswirtschaft, des nachbarlichen Verkehrs und der Polizei mit dem Ausland abzuschliessen. Diese Verträge dürfen jedoch nichts dem Bund und den Rechten anderer Kantone Zuwiderlaufendes enthalten. Der Bund legt in seiner Praxis diese Bestimmung liberal aus: Die Vertragsschlusskompetenz der Kantone umfasst alle Gegenstände, die in ihre Zuständigkeiten fallen. Die Kantone können sich aber dann nicht mehr auf ihre eigenen Kompetenzen berufen, wenn der Bund im Rahmen seiner generellen Zuständigkeit in der Aussenpolitik nach Artikel 8 BV selber Verträge über diese Gegenstände abgeschlossen hat. Diese Praxis des Bundes ist in die Formulierung von Artikel 56 Absatz 1 nBV eingeflossen: "Die Kantone können in ihren Zuständigkeitsbereichen mit dem Ausland Verträge schliessen."

LEJEUNE unterscheidet nach ihrem Inhalt folgende neun Kategorien von Verträgen der Kantone mit dem Ausland: Grenzfragen; Verhältnis zur Kirche; Internationale Organisationen; Zivil-, Handels- und Strafrecht; Erziehung, Bildung, Kultur; Steuerfragen; öffentliche Werke, Energie und Kommunikationen; Wirtschaft; Gesundheit. Es versteht sich, dass mit wachsenden Bundeskompetenzen seit 1848 ein Vertragsschluss der Kantone in diesen Bereichen nicht mehr oder nur noch beschränkt (z.B. im Sinne von Durchführungsvereinbarungen der Kantone, die in Regierungsabkommen vorgesehen sind) möglich sind.

Dagegen haben Verträge im Bereich der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in den letzten Jahren grosse Aktualität erlangt und es entwi-

ckelt sich eine reiche diesbezügliche Praxis (vgl. im Besonderen dazu Ziffer 4 unten).

3. Faktoren, die die Qualität der kantonalen Staatsverträge beeinflussen

3.1 Im Allgemeinen

Grundsätzlich gilt für die kantonalen Staatsverträge dasselbe wie für diejenigen auf Bundesebene. Für die Kantone stellen die die Schweiz verpflichtenden multilateralen und bilateralen Instrumente des Völkerrechts – wie auch die Bundesgesetzgebung – wichtige Rahmenbedingungen dar. Dazu kommen die entsprechenden Rahmenbedingungen der Vertragspartner. In der Praxis wird der bilaterale Bereich für die Kantone überwiegen. Dieser wird – z.B. bei der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit – je nach Grenzregion auch tri- oder quadrilateral sein (z.B. Espace Mont Blanc: Schweiz-Frankreich-Italien oder Karlsruher Übereinkommen von 1996: Schweiz [Nordwestscheizer Kantone]-Deutschland-Frankreich-Luxemburg, vgl. Ziffer 4 unten). Damit wird auch der Spielraum für eigenständige Lösungen grösser sein als im multilateralen Verhältnis. Andererseits ist zu beachten, dass die häufigsten Verträge heute mit Nachbargebietskörperschaften abgeschlossen werden und die vier Nachbarstaaten Deutschland, Frankreich, Italien und Österreich als Mitglieder der EU bzw. das Fürstentum Liechtenstein als EWR-Mitglied in vielen Bereichen bereits einer einheitlichen europäischen Terminologie verpflichtet sind und damit weniger Formulierungsspielraum bieten.

Als konkretes Beispiel möchte ich die allmähliche Verdrängung des Begriffs "Raumplanung" ("aménagement du territoire") des schweizerischen Rechts durch "Raumordnung" ("organisation du territoire") des deutschen bzw. europäischen Rechts anführen.

Die grosse Bedeutung der Übersetzungsqualität – um ein anderes Beispiel zu erwähnen – erwies sich einmal mehr, als kürzlich im Rahmen der Bereinigung der Protokolle der Alpenkonvention im Nachhinein mühsame Nachbesserungen notwendig wurden.

Ein Thema in der jüngsten Praxis ist selbstverständlich auch die neue Rechtschreibung im Deutschen. Während gewisse Vertragsstaaten – z.B. Österreich und das Fürstentum Liechtenstein – sich diesbezüglich in kürzlichen bilateralen Verhandlungen noch eher konservativ zeigten, musste z.B. die Projektgruppe für das total revidierte neue Übereinkommen zum Schutz des Rheins vom 12. April 1999 zwischen den Rheinanliegerstaaten Deutschland, Frankreich, Luxemburg, Niederlande und Schweiz sowie der Europäischen Gemeinschaft auf Wunsch der deutschen Seite eine zusätzliche Schlussredaktionssitzung einberufen, die sich im Wesentlichen mit der sprachlichen Anpassung an die neue Rechtschreibung zu befassen hatte. So kann man bekanntlich "Inkraft-treten" neuerdings auch in der Bindestrich-Variante "In-Kraft-Treten" schreiben.

Die Totalrevision des Rheinschutzübereinkommens war übrigens – ich erlaube mir, dies anzufügen – ein Beispiel für die aktive Mitbestimmung von Vertretern der Schweiz an der Redaktion eines internationalen Vertrages, zu dessen Parteien auch die Europäische Gemeinschaft gehört: Die Projektgruppe der Internationalen Rheinschutzkommission zur Totalrevision der sog. "Berner Vereinbarung" von 1963 stand unter schweizerischem Vorsitz. Interessant war insbesondere die Erfahrung der Schweizer Vertreter, zwischen der deutschen und französischen Sprache (neben der Simultanübersetzung!) kreativ vermitteln und nicht unwesentlich zur raschen Ausarbeitung sprachlich ausgewogener, guter Texte beitragen zu können.

3.2 Für die Kantone im Besonderen

Einen Einfluss auf Qualität, aber auch auf Kohärenz und Einheitlichkeit der kantonalen Verträge könnte und kann die Mitwirkung der Bundesbehörden haben. Eine solche Unterstützung ist entweder durch das auf Bundesebene materiell zuständige Bundesamt oder sonst generell durch die Direktion für Völkerrecht des EDA möglich. Letztere war, wie einleitend erwähnt, bisher zuständig für die Genehmigung kantonalen Verträge durch den Bundesrat und wird künftig Adressat des Bundes für die Information vor Abschluss der Verträge nach Artikel 56 Absatz 2, zweiter Satz nBV sein.

Dazu ist zu bemerken, dass diese Beratung in der Praxis recht gut spielt, insbesondere im Bereich der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit und seitens der Westschweiz, der Nordwestschweiz und des Kantons Tessin. Die meisten Deutschschweizer Kantone mit Nachbarn, die ähnlich weit gehende Kompetenzen wie sie selber haben (deutsche und österreichische Bundesländer), sind hier selbstständiger, und zwar ungeachtet der im Übrigen ausgezeichneten Kooperation dieser Kantone mit den Bundesbehörden.

Andererseits hat der Bund keine Möglichkeit – dies ist eine bekannte Tatsache –, die Verpflichtung der Kantone zur Mitteilung ihrer Vertragschlussvorhaben mit dem Ausland überhaupt durchzusetzen. Dazu kommt, dass die Artikel 9 BV bzw. 56 nBV nur die eigentlichen völkerrechtlichen Verträge abdecken. In der Praxis ist indessen der privatrechtliche und verwaltungsrechtliche Bereich viel bedeutender, sodass die Kantone im Zweifel von einer Konsultation des Bundes, jedenfalls wenn nicht spezifische rechtliche Probleme mit dem Vertragspartner bestehen, eher absehen.

Überdies ist die Unterscheidung zwischen völkerrechtlich und nicht völkerrechtlich – wie schon angetönt – oft nicht einfach zu treffen. Es sind Gespräche zwischen der Direktion für Völkerrecht und dem Bundesamt für Justiz aufgenommen worden im Hinblick darauf, diesbezüglich gegenüber den Kantonen für Klärung zu sorgen. Nach der Abschaffung der Genehmigungspflicht der Staatsverträge der Kantone gilt es, die Situation neu zu überdenken. Inzwischen liegt der Entwurf einer Änderung des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes (RVOG; SR 172.010) vor, die die nachgeführte Verfassungsbestimmung von Artikel 56 Absatz 2, 2. Satz nBV konkretisieren wird: Artikel 62 (neu) "Verträge der Kantone mit dem Ausland".

4. Verträge der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit im Besonderen

Nicht erst seit dem Nein der Schweiz zum EWR-Beitritt im Dezember 1992 hat die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in den letzten Jahrzehnten und Jahren stets an Bedeutung gewonnen. Dies äussert sich allerdings nicht in erster Linie durch den vermehrten Abschluss von völ-

kerrechtlichen Staatsverträgen der Kantone im Sinne von Artikel 9 BV, sondern durch ein vielfältiges Netz sich entwickelnder grenzübergreifender Beziehungen in den verschiedensten Formen: lose Kontakte, formlose Absprachen, Kooperation gemeinsamer privater und öffentlicher Institutionen auf regionaler und lokaler Ebene in den unterschiedlichsten Bereichen.

Wichtig ist auch das Entstehen von Organen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit auf regionaler Ebene (z.B. Oberrheinkonferenz, Conseil du Léman, Internationale Bodenseekonferenz, Regio Insubrica). Was die Beratertätigkeit des Bundes gerade auch in rechtlichen und redaktionellen Fragen für deren Statute und Vereinbarungen betrifft, erweist es sich als Vorteil, dass diese Organe – v.a. wiederum in der Westschweiz, der Nordwestschweiz und im Tessin – Vertreter des Bundes, insbesondere der Direktion für Völkerrecht, als Beobachter zu ihren Sitzungen einladen, wo diese über offene rechtliche Probleme und mithin ebenfalls redaktionelle Fragen aus erster Hand informiert werden und so optimale Unterstützung anbieten und gewähren können.

Das Europäische Rahmenübereinkommen über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften oder Behörden des Europarates von 1980 (sog. Madrider Übereinkommen; SR 0.131.1) als multilaterales völkerrechtliches Instrument mit seinen Mustern für zwei- und mehrseitige zwischenstaatliche Vereinbarungen, Satzungen und Verträgen in dessen Anlage waren und sind geeignet, die Qualität der entsprechenden Texte zu verbessern und auf einen einheitlichen Standard zu bringen. Tatsächlich sind uns Fälle bekannt, wo diese in der Praxis von Kantonen und ihren Vertragspartnern als Modell benutzt wurden.

Das 1. Zusatzprotokoll von 1995 zum Madrider Übereinkommen ist in gleichem Sinne positiv zu würdigen, da es den rechtlichen Rahmen der grenzüberschreitenden Kooperation multilateral verbessert. Es enthält Bestimmungen zum Recht der Gebietskörperschaften, Vereinbarungen über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zu schliessen, zur Rechtswirkung von Beschlüssen, die im Rahmen solcher Vereinbarungen gefasst werden, sowie zur Rechtspersönlichkeit solcher Organe.

Weiter ist hier das bereits erwähnte sog. Karlsruher Übereinkommen von 1996 anzuführen (Übereinkommen zwischen den Regierungen Deutschlands, Frankreichs, Luxemburgs und der Schweiz [im Namen der Nord-

westschweizer Kantone] über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften und örtlichen öffentlichen Stellen), welches in diesem Bereich noch detailliertere Bestimmungen als das für alle Europaratsstaaten redigierte 1. Zusatzprotokoll zum Madrider Übereinkommen enthält. Nach Artikel 16 des Karlsruher Übereinkommens (Übergangsvorschriften) gilt dieses auch für Abkommen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, die vor seinem Inkrafttreten geschlossen worden sind. Diese Abkommen sollen innerhalb von fünf Jahren nach Inkrafttreten des Übereinkommens (1. September 1997) an dessen Bestimmungen angepasst werden, soweit dies möglich ist.

Auch hier zeigt sich somit die Tendenz in Europa, im Rahmen der fortschreitenden Integration die Regeln (z.B. für die grenzüberschreitende Kooperation) und damit selbstverständlich auch die Vertragsredaktion in den entsprechenden Bereichen international zu vereinheitlichen. Wie sich das quadrilaterale Karlsruher Übereinkommen in der Praxis bewähren wird, ist heute noch offen. Es betrifft im Übrigen insbesondere die Kooperation auf lokaler Ebene durch Vereinbarungen, z.B. zur Gründung grenzüberschreitender Zweckverbände. Solche Vereinbarungen sind nicht völkerrechtlicher Natur, sondern unterstehen dem innerstaatlichen Recht einer der Vertragsparteien.

Zur sprachlichen Vereinheitlichung, aber nicht immer unbedingt auch Verbesserung (dies gilt unseres Erachtens generell), trägt ebenfalls die EU-Initiative INTERREG im Bereich der grenzüberschreitenden Kooperation bei, an der die schweizerischen Kantone teilnehmen können. Der Bund gewährt ihnen seit 1995 finanzielle Förderbeiträge (INTERREG II, 1995-1999, 24 Mio. Fr.; INTERREG III, 2000-2006, 39 Mio. Fr., von den Räten noch zu genehmigen).

Wiederum schlägt sich somit der Einfluss des multilateralen europäischen Rechts, insbesondere des EU-Rechts und der Konventionen des Europarates, mehr und mehr nieder.

5. Schlussbemerkungen

Abschliessend möchte ich betonen, dass ich mir mangels entsprechender Studien und Kenntnisse nicht anmassen möchte, die Qualität der Staats-

verträge der Kantone oder gar deren Einfluss auf die kantonalen Gesetzgebungen kompetent zu beurteilen. Ich habe deshalb vielmehr aus der Sicht des Bundes aufzuzeigen versucht, welche Rahmenbedingungen für die Kantone beim Vertragsschluss bestehen und welche Entwicklungen sich hier abzeichnen.

In der föderalistischen Schweiz dürfte die Grundproblematik für Bund und Kantone in etwa gleich liegen. Selbstverständlich unterstützt der Bund die Kantone auch in diesem Bereich gerne. Andererseits schadet eine gewisse Vielfalt, auch was Rechtstechnik und Qualität der Vertragstexte betrifft, dort sicher nicht, wo die Kantone im Sinne des Föderalismus und des Subsidiaritätsprinzips noch selber zuständig sind.

Da andererseits die Vertragspartner der Kantone mit steigender Europäisierung von immer mehr Bereichen zunehmend in gleicher Sprache sprechen, andererseits auch die Schweiz selber – durch autonomen Nachvollzug, bilaterale sektorielle Abkommen oder eines Tages sogar durch einen EU-Beitritt – ihr Recht dem europäischen mehr und mehr angleicht, dürfte diese Praxis eher noch einheitlicher werden. Verstärkt wird diese Tendenz durch die Fortentwicklung der Konventionen des Europarates betreffend die grenzüberschreitende Zusammenarbeit, den wichtigsten Bereich der internationalen Vertragspraxis der Kantone.

Ob damit objektiv eine Steigerung der Qualität von Gesetzestechnik und -sprache verbunden sein wird, bleibe dahingestellt. Dass der Einfluss des internationalen Rechts auf die Gesetzgebung stetig zunimmt – auf Bundesebene bestimmt stärker als auf kantonaler Ebene –, steht ausser Frage. Damit können Übersetzungs- und Interpretationsprobleme entschäft werden, doch werden Vertragsverhandlungen auf allen Ebenen multi- oder bilateral selbstverständlich – und glücklicherweise – auch in Zukunft anspruchsvolle, herausfordernde Aufgaben bleiben.

