

Verträge der Kantone unter sich oder mit dem Ausland

Patrick Mägli | Die gesetzlichen Bestimmungen über die Genehmigung kantonalen Erlasse und die Information über Verträge der Kantone unter sich oder mit dem Ausland müssen an die geltende Bundesverfassung angepasst werden. Die Vernehmlassung zum Erlassentwurf und dem erläuternden Bericht der Teilrevision ist Ende Januar 2004 durch den Bundesrat eröffnet worden. Welches sind die Unterschiede zur geltenden Regelung? Was soll gleich bleiben?"

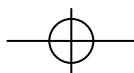
1 Einleitung

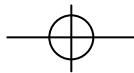
Dem Bund stehen verschiedene Mittel zur Aufsicht über die Tätigkeit der Kantone zur Verfügung. So müssen die Kantone beispielsweise für die kantonalen Verfassungen die Gewährleistung durch die Bundesversammlung einholen. Bundesaufsichtsmittel können auch sein: Weisungen an die Kantone, Inspektionen bei kantonalen Amtsstellen, die Aufhebung von bundesrechtswidrigen kantonalen Hoheitsakten und die Ersatzvornahme durch den Bund. Der vorliegende Bericht behandelt zwei weitere Instrumente der Bundesaufsicht über die Kantone: Die Genehmigung kantonalen Erlasse durch den Bund und die Information des Bundes über Verträge der Kantone unter sich oder mit dem Ausland.

1.1 Entstehungsgeschichte

Nach Artikel 102 Ziffer 13 der Bundesverfassung von 1874 (aBV) waren kantonale Erlasse durch den Bundesrat zu genehmigen, wenn ein Bundesgesetz oder ein allgemeinverbindlicher Bundesbeschluss es vorsahen. Ferner unterlagen alle Verträge der Kantone unter sich oder mit dem Ausland der Genehmigungspflicht durch den Bundesrat (Art. 102 Ziff. 7 aBV). War der Bundesrat der Ansicht, dass ein Vertrag nicht den verfassungsrechtlichen Vorgaben entsprach, so hatte er bei der Bundesversammlung Einsprache zu erheben. Diese Möglichkeit stand auch den am Vertrag nicht beteiligten Kantonen (Drittkantone) offen (Art. 85 Ziff. 5 aBV). Für die Verweigerung der Genehmigung war allein die Bundesversammlung zuständig.

Diese Verfassungsbestimmungen wurden zunächst in Artikel 7a des Verwaltungsorganisationsgesetzes (AS 1991 362) umgesetzt und später unverändert in das Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997 (RVOG; SR 172.010) übernommen (heute: Art. 61b RVOG). Die Ein-





zelheiten des Verfahrens wurden in der Verordnung über die Genehmigung kantonaler Erlasse durch den Bund vom 30. Januar 1991 (SR 172.068) geregelt.

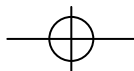
Im Rahmen der Nachführung der Bundesverfassung (BV) wurde die Regelung für die Genehmigung kantonaler Erlasse unverändert übernommen (Art. 186 Abs. 2 BV). Bei den Verträgen der Kantone unter sich oder mit dem Ausland wurde hingegen die Genehmigungspflicht durch eine Informationspflicht ersetzt. Die Kantone müssen dem Bund die Verträge nicht mehr zur Genehmigung unterbreiten; sie haben ihn lediglich darüber zu informieren (Art. 48 Abs. 2 BV für Verträge der Kantone unter sich und Art. 56 Abs. 2 BV für Verträge der Kantone mit dem Ausland). Mit der anschließenden Überprüfung der Verträge durch den Bund soll sicher gestellt werden, dass die Verträge der Kantone dem Recht und den Interessen des Bundes sowie den Rechten anderer Kantone nicht zuwiderlaufen. Die Verträge müssen nur durch die Bundesversammlung genehmigt werden, wenn der Bundesrat (Art. 186 Abs. 3 BV) oder ein Kanton Einsprache erheben (Art. 173 Abs. 3 BV).

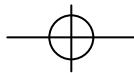
Abgesehen von einer Teilrevision des RVOG im Rahmen der notwendigen Anpassungen an die neue Bundesverfassung, mit welcher ein neuer Artikel 62 RVOG über die Verträge der Kantone mit dem Ausland eingefügt wurde, erfolgte bisher keine weitere Anpassung der bestehenden Ausführungsgesetzgebung. Auch die Verordnung über Genehmigung kantonaler Erlasse vom 31. Januar 1991 wurde bisher nicht revidiert und ist weiterhin in Kraft.

1.2 Geplante Revision der gesetzlichen Bestimmungen

Die geltenden Bestimmungen im RVOG über die Genehmigung von kantonalem und interkantonalem Recht sowie die Information über Verträge der Kantone mit dem Ausland entsprechen teilweise nicht dem geltenden Verfassungsrecht. Da man davon ausgehen kann, dass mit der vorgesehenen Neugestaltung des Finanzausgleichs Verträge der Kantone unter sich stark an Bedeutung gewinnen, wurde beschlossen, das Verfahren für die Information des Bundes über die Verträge der Kantone unter sich und mit dem Ausland neu zu regeln.

Deshalb nahm der Rechtsdienst der Bundeskanzlei im Jahr 2002 die Arbeiten für eine Revision der Bestimmungen über die Genehmigung von kantonalem und interkantonalem Recht und die Information über Verträge der Kantone mit dem Ausland auf. Mit der Unterstützung einer interdepartementalen Arbeitsgruppe, der neben Vertretungen aus den Departemen-





ten auch ein Vertreter des Sekretariats der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) angehörte, arbeitete der Rechtsdienst der Bundeskanzlei in der Folge einen Erlassentwurf und einen erläuternden Bericht aus (Teilrevision RVOG: Genehmigung kantonaler Erlasse, Information über Verträge der Kantone unter sich oder mit dem Ausland). Am 28. Januar 2004 eröffnete der Bundesrat das Vernehmlassungsverfahren dazu. (Erlassentwurf und Erläuterungen: <http://www.admin.ch/ch/d/bk/recht/index.html>).

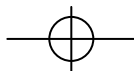
1.3 Merkblatt

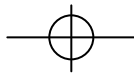
Für die Übergangsphase bis zum Vorliegen der erforderlichen neuen Bestimmungen erstellte der Rechtsdienst der Bundeskanzlei bereits im Januar 2003 ein Merkblatt (http://www.admin.ch/ch/d/bk/recht/genehmigung_kantonaler_erlasse/Merkblatt.html). Das Merkblatt soll bis zum Vorliegen der zu erlassenden gesetzlichen Grundlagen im Interesse der Bundesstellen und der Kantone eine einheitliche Praxis sicher stellen. Es regelt das Verfahren sowohl für die Verträge der Kantone unter sich wie auch für die Verträge der Kantone mit dem Ausland. Das Merkblatt gibt im Rahmen eines 10-Punkte-Vorgehens Vorgaben und Anhaltspunkte für das Verfahren von der Mitteilung und Überprüfung bis zur Feststellung der Verfassungsmässigkeit oder der Genehmigung der Verträge. In erster Linie ist es auf das Vorgehen innerhalb der Bundesverwaltung ausgerichtet und regelt deshalb vorwiegend die verwaltungsinternen Abläufe.

2 Umfang der geplanten Revision

Im Bereich der Genehmigung kantonaler Erlasse besteht kein Bedarf nach materiellen Änderungen der bestehenden Regelung. Es wird daher vorgeschlagen, das Verfahren in den Grundzügen in der heutigen Form beizubehalten. Die Bestimmung über die Genehmigung kantonaler Erlasse (Art. 61 b des Erlassentwurfes [E-RVOG]) soll lediglich neu formuliert und strukturiert sowie an die neuen Erlassformen der geltenden Bundesverfassung angepasst werden.

Anpassungsbedarf besteht hingegen wegen des Wegfalls der Genehmigungspflicht bei den Verträgen der Kantone unter sich und den Verträgen der Kantone mit dem Ausland. Der Erlassentwurf sieht dabei vor, dass das bisherige Verfahrenskonzept in den Grundzügen beibehalten werden soll. Änderungen werden dort vorgenommen, wo Anpassungsbedarf an die geltende Verfassung besteht, oder wo eine neue Regelung zweckmässig erscheint. Zunächst wird der Wegfall der Genehmigungspflicht auf Gesetzesstufe umgesetzt. Ferner wird zwei wichtigen Anliegen der Kantone





Rechnung getragen: Zum einen ist vorgesehen, zwei Kategorien von Verträgen von der Informationspflicht auszunehmen. Zum anderen soll der Bund neu über die ihm vorgelegten Verträge im Bundesblatt orientieren, damit die Drittkantone davon Kenntnis erhalten und ihre Rechte wahrnehmen können. Weiter soll das Bereinigungsverfahren bei Differenzen zwischen den Vertragskantonen und dem Bund neu geregelt werden. Schliesslich ist vorgesehen, das Parlamentsgesetz mit Grundsatzbestimmungen über das Verfahren bei Einsprachen des Bundesrates oder eines Drittkantones gegen Verträge der Kantone unter sich oder mit dem Ausland an die Bundesversammlung zu ergänzen.

Im Unterschied zur bisherigen Regelung soll das Verfahren für die Verträge der Kantone unter sich neu getrennt von der Genehmigung kantonalen Erlasse und zusammen mit den Verträgen der Kantone mit dem Ausland in einer gemeinsamen Bestimmung geregelt werden.

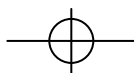
3 Informationspflicht: Grundsatz

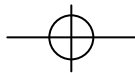
3.1 Allgemein

In Artikel 61c E-RVOG wird in Umsetzung von Artikel 48 Absatz 2 und 56 Absatz 2 BV festgehalten, dass die Kantone den Bund über Verträge unter sich oder mit dem Ausland informieren müssen. Diese Verpflichtung ist die unabdingbare Voraussetzung dafür, dass die Verträge auf ihre Vereinbarkeit mit den verfassungsrechtlichen Vorgaben überprüft werden können.

3.2 Verträge der Kantone mit dem Ausland

Da der Bund für die Verträge der Kantone mit dem Ausland völkerrechtlich verantwortlich ist, sieht Artikel 56 Absatz 2 BV vor, dass die Kantone den Bund über diese Vertragsentwürfe vor dem Abschluss informieren müssen. Diese Verfassungsbestimmung galt es auch im vorliegenden Gesetzesentwurf umzusetzen. Dabei stellte sich die Frage, ob auf Gesetzesstufe Fristen festzulegen sind, während welcher die Verträge mit dem Ausland nicht abgeschlossen werden dürfen. Schlussendlich wurde jedoch darauf verzichtet, da diese Lösung als zu strikt und als eine indirekte Wiedereinführung der Genehmigungspflicht erachtet wurde. In den Erläuterungen zum Erlasentwurf wird nun ausgeführt, dass die Kantone auch ohne gesetzliche Frist die Vertragsentwürfe möglichst früh vorlegen und danach während einer angemessenen Zeitspanne mit dem Abschluss zuwarten müssen, so dass sowohl der Bund als auch die Drittkantone die Möglichkeit zum Einschreiten gegen verfassungswidrige Verträge haben. Dies ergibt sich auch aus dem Grundsatz der Bundestreue nach Artikel 44 BV.





4 Informationspflicht: Ausnahme

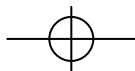
Bereits im Rahmen der Nachführung der Bundesverfassung wurde diskutiert, ob die Informationspflicht auf bestimmte wichtige Verträge beschränkt werden sollte. Für eine Beschränkung wurde vor allem von Seiten der Kantone argumentiert, dass schon unter der altrechtlichen Genehmigungspflicht ein grosser Teil der Verträge der Kantone dem Bund in der Praxis nicht vorgelegt wurde. Im Rahmen der Arbeiten zur Revision der ausführenden Gesetzesbestimmungen wurde diese Diskussion wieder aufgenommen. Im Erlassentwurf ist nun vorgesehen, zwei Kategorien von Verträgen der Kantone unter sich oder mit dem Ausland von der Informationspflicht auszunehmen. Es handelt sich dabei um Verträge untergeordneter Bedeutung, die dem Vollzug von Verträgen dienen, über die der Bund informiert wurde, oder sich in erster Linie an die Behörden richten oder administrativ-technische Fragen regeln. Die vorgeschlagene Lösung orientiert sich an Artikel 7a Absatz 2 Bst. b und d RVOG über den selbstständigen Abschluss völkerrechtlicher Verträge durch den Bundesrat.

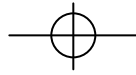
5 Orientierung der an den Verträgen nicht beteiligten Kantone

Ein weiteres Anliegen der Kantone bestand darin, dass die nicht beteiligten Kantone über die Verträge der Kantone unter sich oder mit dem Ausland jeweils informiert werden, um ihre verfassungsmässigen Rechte (Art. 172 Abs. 3 BV) wahrnehmen zu können. Der Erlassentwurf sieht nun vor, dass der Bund über die ihm vorgelegten Verträge im Bundesblatt orientiert. Die Drittkantone melden ihre Einwände innert zwei Monaten nach der Orientierung im Bundesblatt direkt den Vertragskantonen (Art. 61c Abs. 4 3. Satz E-RVOG). Liegen Einwände vor, sollen die Vertragskantone und die Drittkantone eine einvernehmliche Lösung anstreben. Das Verfahren ist Sache der Kantone.

6 Prüfung der Verträge durch den Bund

Nach Artikel 61 c Absatz 4 1. Satz E-RVOG prüft das zuständige Department, ob ein Vertrag der Kantone unter sich oder mit dem Ausland dem Recht und den Interessen des Bundes sowie den Rechten anderer Kantone nicht zuwiderläuft. Das Ergebnis dieser Prüfung muss den Vertragskantonen innert zwei Monaten nach der Orientierung im Bundesblatt mitgeteilt werden. Wird ein Widerspruch zum Bundesrecht, zu den Bundesinteressen oder zu Rechten anderer Kantone festgestellt, soll neu ein Bereinigungsverfahren zwischen den Vertragskantonen und dem Bund nicht mehr auf Stufe Bundesrat, wie es die heutige Regelung für die Verträge der Kantone mit dem





Ausland vorsieht (Art. 62 RVOG), sondern auf Stufe Departement durchgeführt werden (Art. 61c Abs. 5 E-RVOG).

7 Einspracherhebung

Können Einwände gegen Verträge der Kantone unter sich oder mit dem Ausland im Rahmen des Bereinigungsverfahrens nicht einvernehmlich ausgeräumt werden, soll das zuständige Departement dem Bundesrat Antrag stellen, bei der Bundesversammlung Einsprache zu erheben.

Die Drittkantone können ebenfalls Einsprache bei der Bundesversammlung erheben, wenn sie mit den Vertragskantonen keine einvernehmliche Lösung für ihre Einwände finden.

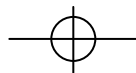
Die Einsprache durch den Bundesrat oder einen Drittkanton soll innert sechs Monaten nach der Publikation im Bundesblatt erfolgen (Art. 61c Abs. 6 E-RVOG).

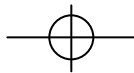
8 Ergänzung des Parlamentsgesetzes

Bis anhin gibt es keine Bestimmungen zum Einsprache- und Genehmigungsverfahren der Bundesversammlung.¹ Im Erlassentwurf ist nun vorgesehen, das Parlamentsgesetz so zu ergänzen, dass die Bundesversammlung obligatorisch auf eine Einsprache gegen Verträge der Kantone unter sich oder mit dem Ausland eintreten muss (Art. 74 Abs. 3 E-ParlG). Ferner wird vorgeschlagen, in einer neuen Bestimmung die Grundzüge des Verfahrens bei einer Einsprache des Bundesrates oder eines Drittkantones zu regeln (Art. 129a E-ParlG).

Anmerkung

- 1 Es ist allerdings zu erwähnen, dass der Bundesrat oder ein Drittkanton sowohl unter der Bundesverfassung von 1874 wie auch unter dem geltenden Verfassungsrecht nie eine Einsprache gegen Verträge der Kantone bei der Bundesversammlung erhoben haben.





Anhang

Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG)

Änderung vom ...

*Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
nach Einsicht in die Botschaft des Bundesrates vom ...¹
beschliesst:*

I

Das Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997² wird wie folgt geändert:

Gliederungstitel vor Art. 61b

Zweites Kapitel:

Genehmigung kantonaler Erlasse, Information über Verträge der Kantone unter sich oder mit dem Ausland

Art. 61b Kantonale Erlasse

¹ Soweit ein Bundesgesetz es vorsieht, sind Gesetze und Verordnungen der Kantone dem Bund zur Genehmigung zu unterbreiten; die Genehmigung ist Voraussetzung der Gültigkeit.

² Die Departemente erteilen die Genehmigung in nichtstreitigen Fällen.

³ In streitigen Fällen entscheidet der Bundesrat. Er kann die Genehmigung mit Vorbehalt erteilen.

Art. 61c Verträge der Kantone unter sich oder mit dem Ausland (neu)

¹ Die Kantone (Vertragskantone) informieren den Bund über Verträge, die sie unter sich oder mit dem Ausland schliessen. Über Verträge mit dem Ausland informieren sie den Bund vor deren Abschluss.

² Von der Informationspflicht ausgenommen sind Verträge, die:

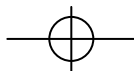
- a. dem Vollzug von Verträgen dienen, über die der Bund informiert wurde; oder
- b. sich in erster Linie an die Behörden richten oder administrativ-technische Fragen regeln.

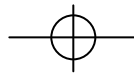
³ Der Bund orientiert über die Verträge, die ihm zur Kenntnis gebracht wurden, im Bundesblatt.

⁴ Das zuständige Departement prüft, ob ein Vertrag dem Recht und den Interessen des Bundes sowie den Rechten anderer Kantone (Drittkantone) nicht zuwiderläuft. Es teilt das Ergebnis dieser Prüfung innert zwei Monaten seit der Orientierung nach Absatz 3 den Vertragskantonen mit. Die Drittkantone teilen den Vertragskantonen ihre allfälligen Einwände innerhalb der gleichen Frist mit.

¹ BBl ...

² SR 172.010





Art. 62 Erlass von ergänzenden Bestimmungen

Der Bundesrat regelt die Einzelheiten des Verfahrens für die Genehmigung kantonaler Erlasse und des Verfahrens für die Information des Bundes über Verträge der Kantone unter sich oder mit dem Ausland in einer Verordnung.

II

Das Parlamentsgesetz vom 13. Dezember 2002¹ wird wie folgt geändert:

Art. 74 Abs. 3

³ Eintreten ist obligatorisch bei Volksinitiativen, Voranschlägen, Geschäftsberichten, Rechnungen, bei Gewährleistung kantonaler Verfassungen und bei Einsprachen gegen Verträge der Kantone unter sich oder mit dem Ausland.

Gliederungstitel vor Art. 129a (neu)

8. Kapitel:

Verfahren bei Einsprachen gegen Verträge der Kantone unter sich oder mit dem Ausland.

Art. 129a (neu)

¹ Erhebt der Bundesrat Einsprache gegen einen Vertrag der Kantone unter sich oder mit dem Ausland, so unterbreitet er der Bundesversammlung einen Antrag über die Genehmigung.

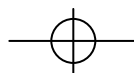
² Erhebt ein Kanton Einsprache, so unterbreitet die zuständige Kommission des Erstrates ihrem Rat einen Antrag über die Genehmigung.

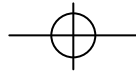
III

¹ Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum.

² Der Bundesrat bestimmt das Inkrafttreten.

¹ SR 171.10





Résumé

Dans la teneur nouvelle de la Constitution fédérale, l'obligation faite aux cantons d'obtenir l'approbation de la Confédération s'agissant des traités conclus entre eux ou avec l'étranger a été remplacée par un devoir d'information. Les dispositions concernant l'approbation des textes législatifs cantonaux et l'information sur les traités conclus par les cantons entre eux et avec l'étranger doivent donc être adaptées. Le Conseil fédéral a lancé le 28 janvier 2004 la procédure de consultation sur le projet et le rapport explicatif concernant la révision partielle. Le projet prévoit des modifications surtout en ce qui concerne les traités conclus par les cantons entre eux ou avec l'étranger. La levée de l'obligation d'obtenir une approbation se traduit par des dispositions législatives. De plus, deux éléments importants aux yeux des cantons sont pris en compte : en premier lieu, il est prévu d'excepter du devoir d'information deux catégories de traités conclus par les cantons. En deuxième lieu, la Confédération doit publier dans la Feuille officielle des informations sur les traités portés à sa connaissance afin que les cantons tiers puissent en être à leur tour informés et sauvegarder leurs intérêts. De plus, la procédure de conciliation en cas de différend entre les cantons contractants et la Confédération sera modifiée. Enfin, il est prévu que la loi sur le parlement soit complétée de dispositions énonçant les principes devant guider les procédures à suivre si le Conseil fédéral et d'autres cantons font opposition au traité auprès de l'Assemblée fédérale.

