

04.081

Botschaft

zur Änderung des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes (Genehmigung kantonaler Erlasse, Information über Verträge der Kantone unter sich oder mit dem Ausland)

vom 3. Dezember 2004

Sehr geehrte Herren Präsidenten,
sehr geehrte Damen und Herren,

mit dieser Botschaft unterbreiten wir Ihnen, mit dem Antrag auf Zustimmung, den Entwurf einer Änderung des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes betreffend die Genehmigung kantonaler Erlasse und die Information über Verträge der Kantone unter sich oder mit dem Ausland.

Wir versichern Sie, sehr geehrter Herr Nationalratspräsident, sehr geehrter Herr Ständeratspräsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

3. Dezember 2004

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates
Der Bundespräsident: Joseph Deiss
Die Bundeskanzlerin: Annemarie Huber-Hotz

Übersicht

Im Rahmen der Reform der Bundesverfassung von 1999 wurde die Genehmigungspflicht für Verträge der Kantone unter sich und mit dem Ausland durch eine Informationspflicht ersetzt (Art. 48 Abs. 3 BV und Art. 56 Abs. 2 BV). Weiterhin genehmigungspflichtig bleiben kantonale Gesetze und Verordnungen, wo es die Durchführung von Bundesrecht verlangt (Art. 186 Abs. 2 BV).

Im Rahmen der notwendigen Anpassungen an die neue BV wurde ein neuer Artikel 62 betreffend die Verträge der Kantone mit dem Ausland in das Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG) eingefügt. Artikel 62 RVOG ist indessen lückenhaft und hat sich in der Praxis als ungenügend erwiesen. Ferner ist die bestehende, noch unter dem früheren Verfassungsrecht erlassene Regelung über die Verträge der Kantone unter sich an die geltende Verfassung anzupassen. Da überdies mit der Neugestaltung des Finanzausgleichs Verträge der Kantone unter sich stark an Bedeutung gewinnen dürften, ist es sinnvoll und nötig, das Verfahren für die Information über die betreffenden Verträge vorausschauend bereits zum heutigen Zeitpunkt zu regeln.

Die Vorlage betrifft ebenfalls die Genehmigung kantonaler Erlasse durch den Bund. Die heutige Regelung in Artikel 61b RVOG wird im Wesentlichen unverändert beibehalten. Sie wird materiell einzig an die Erlassformen von Artikel 163 BV (Streichung des allgemeinverbindlichen Bundesbeschlusses) angepasst und überdies redaktionell bereinigt.

Der Schwerpunkt der Vorlage liegt daher bei den Verträgen der Kantone unter sich oder mit dem Ausland. Die Vorlage verfolgt folgende Ziele:

- Verfassungskonforme gesetzliche Regelung: Nicht nur die Verträge der Kantone mit dem Ausland, sondern auch die interkantonalen Verträge bedürfen seit dem Inkrafttreten der neuen Bundesverfassung nicht mehr der Genehmigung. Die heutige gesetzliche Regelung bringt das nicht vollständig zum Ausdruck und ist daher entsprechend zu ergänzen.*
- Vollständige gesetzliche Regelung: Nach Artikel 172 Absatz 3 BV können neben dem Bundesrat auch an den Verträgen nicht beteiligte Kantone (Drittkantone) gegen Verträge der anderen Kantone unter sich oder mit dem Ausland bei der Bundesversammlung Einsprache erheben. Eine Verpflichtung, die Drittkantone über den erfolgten oder geplanten Abschluss eines Vertrags zu orientieren, besteht bisher jedoch weder auf Verfassungs- noch auf Gesetzesebene. Die Orientierung und die Beteiligung der Drittkantone sind daher in den Grundzügen zu regeln. Ferner gibt es bis anhin keine gesetzlichen Bestimmungen zur Einsprache des Bundesrates oder eines Drittkantons gegen Verträge der Kantone unter sich oder mit dem Ausland an die Bundesversammlung. Im Parlamentsgesetz sind deshalb die Grundzüge dieses Verfahrens zu regeln.*

-
- *Praxisorientierte Lösung: Im Interesse eines effizienten Verfahrens und zur Entlastung der Bundes- und der kantonalen Behörden sieht die Vorlage vor, dass Verträge von beschränkter Tragweite von einer Informationspflicht ausgenommen sind.*
 - *Sachgerechte Regelung der Entscheidkompetenzen im Bund: Stellt das zuständige Departement bei der Prüfung des Vertrages einen Verstoß gegen die verfassungsrechtlichen Vorgaben fest, so soll es neu selber einen Einwand gegen den Vertrag bei den vertragsschliessenden Kantonen (Vertragskantonen) geltend machen. Auch für das allenfalls nötige Bereinigungsverfahren mit den Vertragskantonen soll auf der Seite des Bundes neu das Departement zuständig sein. Auf diese Weise wird der Bundesrat entlastet. In seiner Zuständigkeit liegt es aber zu entscheiden, ob im Fall der Nichteinigung zwischen Bund und Kantonen eine Einsprache an die Bundesversammlung erhoben werden soll.*
 - *Nur Wichtiges wird gesetzlich geregelt: Die Verfassung verlangt, dass alle wichtigen Bestimmungen in der Form eines Bundesgesetzes erlassen werden (Art. 164 Abs. 1 BV). Die Vorlage hält sich daran und sieht eine umfangmässig geringe Ergänzung des RVOG vor. Die Detailbestimmungen werden – wie bisher – in einer Ausführungsverordnung des Bundesrates geregelt.*
 - *Klare gesetzliche Systematik: Neu wird die Genehmigung der kantonalen Erlasse in einer eigenen Bestimmung geregelt und damit von der Verpflichtung zur Information über die Verträge der Kantone unter sich und mit dem Ausland klar getrennt.*

Botschaft

1 Grundzüge der Vorlage

1.1 Ausgangslage

1.1.1 Geschichte

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 (Drittkantonen) offen (Art. 85 Ziff. 5 aBV). Für die Verweigerung der Genehmigung war allein die Bundesversammlung zuständig.

Diese Verfassungsbestimmungen wurden zunächst in Artikel 7a des Verwaltungsorganisationsgesetzes¹ umgesetzt und später unverändert in das Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997² (RVOG) übernommen (heute: Art. 61b RVOG³). Die Einzelheiten des Verfahrens wurden in der Verordnung vom 30. Januar 1991⁴ über die Genehmigung kantonaler Erlasse durch den Bund geregelt.

Im Rahmen der Nachführung der Bundesverfassung (BV) wurde die Regelung für die Genehmigung kantonaler Erlasse unverändert übernommen (Art. 186 Abs. 2 BV⁵). Für die Verträge der Kantone unter sich schlug der Bundesrat in seiner Botschaft vor, die Genehmigungspflicht durch eine Informationspflicht zu ersetzen; bei den Verträgen der Kantone mit dem Ausland wollte er jedoch an der Genehmigungspflicht festhalten⁶. Im Verlaufe der parlamentarischen Beratungen beschloss allerdings das Parlament, auch für die Verträge der Kantone mit dem Ausland die Genehmigungspflicht durch eine Informationspflicht zu ersetzen⁷. Die Kantone müssen dem Bund somit sowohl ihre Verträge unter sich als auch jene mit dem Ausland nicht mehr zur Genehmigung unterbreiten; sie haben ihn lediglich darüber zu informieren (Art. 48 Abs. 2 BV und Art. 56 Abs. 2 BV). Mit der anschliessenden Überprüfung der Verträge durch den Bund soll sichergestellt werden, dass diese Verträge dem Recht und den Interessen des Bundes sowie den Rechten anderer Kantone nicht zuwiderlaufen. Die Verträge müssen nur dann durch die Bundesver-

¹ AS 1991 362

² SR 172.010

³ Mit Inkrafttreten der Änderung vom 8. Okt. 1999 des RVOG (AS 2000 289) wurde Art. 62 RVOG zu Art. 61a RVOG. Mit Inkrafttreten des Bundesgesetzes vom 13. Dez. 2002 über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz; AS 2003 3543) wurde Art. 61a RVOG zu Art. 61b RVOG.

⁴ SR 172.068

⁵ SR 101

⁶ Botschaft vom 20. Nov. 1996 über eine neue Bundesverfassung, BBl 1997 1; insbes. 214 und 232.

⁷ AB 1998 N, S. 271 Weigelt, S. 272 Gross, S. 273 Keller, S. 274 Vallender; AB 1998 S 159 Aeby.

sammlung genehmigt werden, wenn der Bundesrat (Art. 186 Abs. 3 BV) oder ein Kanton Einsprache erheben (Art. 172 Abs. 3 BV).

Abgesehen von einer Änderung des RVOG im Rahmen der notwendigen Anpassungen an die neue BV, mit welcher ein neuer Artikel 62 RVOG⁸ über die Verträge der Kantone mit dem Ausland eingefügt wurde, erfolgte bisher keine weitere Anpassung der bestehenden Ausführungsgesetzgebung. Auch die Verordnung über Genehmigung kantonalen Erlasse durch den Bund wurde bisher nicht revidiert und ist weiterhin in Kraft.

Für die Übergangsphase bis zum Vorliegen der erforderlichen neuen Bestimmungen hat die Bundeskanzlei in Absprache mit dem Sekretariat der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) und mit weiteren Verwaltungsstellen des Bundes im Januar 2003 ein Merkblatt erstellt (das Merkblatt ist einzig elektronisch publiziert unter http://www.admin.ch/ch/d/bk/recht/genehmigung_kantonaler_erlasse/Merkblatt.html). Es regelt das Verfahren sowohl für die Verträge der Kantone unter sich wie auch für die Verträge der Kantone mit dem Ausland. In erster Linie ist das Merkblatt auf das Vorgehen innerhalb der Bundesverwaltung ausgerichtet und regelt deshalb schwergewichtig die verwaltungsinternen Abläufe.

1.1.2 **Regelungsbedarf für die Verträge der Kantone**

Im Rahmen der notwendigen Anpassungen an die neue BV wurde ein neuer Artikel 62 betreffend die Verträge der Kantone mit dem Ausland in das RVOG eingefügt. Artikel 62 RVOG ist indessen lückenhaft und hat sich in der Praxis als ungenügend erwiesen. Ferner wurde die bestehende, noch unter dem früheren Verfassungsrecht erlassene Regelung über die Verträge der Kantone unter sich nicht an die geltende Verfassung angepasst. Es soll daher für die Verträge der Kantone unter sich und für die Verträge der Kantone mit dem Ausland im Rahmen des RVOG eine neue gesetzliche Regelung geschaffen werden, die den verfassungsrechtlichen Vorgaben entspricht und praxistauglich ist. Da überdies mit der Neugestaltung des Finanzausgleichs⁹ Verträge der Kantone unter sich stark an Bedeutung gewinnen dürften, ist es sinnvoll und nötig, das Verfahren für die Information über die betreffenden Verträge vorausschauend bereits zum heutigen Zeitpunkt zu regeln.

Anpassungsbedarf besteht insbesondere in folgenden Bereichen:

- Verfassungskonforme gesetzliche Regelung: Nicht nur die Verträge der Kantone mit dem Ausland, sondern auch die interkantonalen Verträge bedürfen seit dem Inkrafttreten der neuen Bundesverfassung nicht mehr der Genehmigung. Die heutige gesetzliche Regelung bringt das nicht vollständig zum Ausdruck und ist daher entsprechend zu ergänzen.
- Vollständige gesetzliche Regelung: Nach Artikel 172 Absatz 3 BV können neben dem Bundesrat auch an den Verträgen nicht beteiligte Kantone (Dritt-kantone) gegen Verträge der anderen Kantone unter sich oder mit dem Ausland bei der Bundesversammlung Einsprache erheben. Eine Verpflichtung,

⁸ AS 2000 289

⁹ Botschaft vom 14. Nov. 2001 zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA), BBl 2002 2291; Bundesbeschluss vom 3. Okt. 2003 zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (Referendumsvorlage), BBl 2003 6591.

die Drittkantone über den erfolgten oder geplanten Abschluss eines Vertrags zu orientieren, besteht bisher jedoch weder auf Verfassungs- noch auf Gesetzesebene. Die Orientierung und die Beteiligung der Drittkantone sind daher in den Grundzügen zu regeln. Ferner gibt es bis anhin keine gesetzlichen Bestimmungen zur Einsprache des Bundesrates oder eines Drittkantons gegen Verträge der Kantone unter sich oder mit dem Ausland an die Bundesversammlung. Im Bundesgesetz vom 13. Dezember 2002¹⁰ über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz) sind deshalb die Grundzüge dieses Verfahrens zu regeln.

- Praxisorientierte Lösung: Im Interesse eines effizienten Verfahrens und zur Entlastung der Bundes- und der kantonalen Behörden sind Verträge von geringer Tragweite von einer Informationspflicht auszunehmen.
- Sachgerechte Regelung der Entscheidkompetenzen im Bund: Stellt das zuständige Departement bei der Prüfung des Vertrages einen Verstoß gegen die verfassungsrechtlichen Vorgaben fest, so soll es neu selber einen Einwand gegen den Vertrag bei den vertragsschliessenden Kantonen (Vertragskantonen) geltend machen. Auch für das allenfalls nötige Bereinigungsverfahren mit den Vertragskantonen soll auf der Seite des Bundes neu das Departement zuständig sein. Auf diese Weise wird der Bundesrat entlastet. In seiner Zuständigkeit liegt es aber zu entscheiden, ob im Fall der Nichteinigung zwischen Bund und Kantonen eine Einsprache an die Bundesversammlung erhoben werden soll.
- Nur Wichtiges wird gesetzlich geregelt: Die Verfassung verlangt, dass alle wichtigen Bestimmungen in der Form eines Bundesgesetzes erlassen werden (Art. 164 Abs. 1 BV). Das RVOG ist entsprechend zu ergänzen. Die Detailbestimmungen sollen – wie bisher – in einer Ausführungsverordnung des Bundesrates geregelt werden.
- Klare gesetzliche Systematik: Neu soll die Genehmigung der kantonalen Erlasse in einer eigenen Bestimmung geregelt und damit von der Verpflichtung zur Information über die Verträge der Kantone unter sich und mit dem Ausland klar getrennt werden.

1.1.3 Regelungsbedarf für die Genehmigung kantonaler Erlasse

Die bestehende gesetzliche Regelung über die Genehmigung kantonaler Erlasse bleibt im Wesentlichen unverändert. In materieller Hinsicht wird sie jedoch an die Erlassformen der Bundesverfassung angepasst (Verzicht auf die Erwähnung des allgemeinverbindlichen Bundesbeschlusses, da es diese Erlassform seit dem Inkrafttreten der neuen Bundesverfassung nicht mehr gibt). Zudem wurde die Bestimmung in redaktioneller Hinsicht überarbeitet und in gesetzessystematischer Hinsicht getrennt von der Regelung über die Verträge der Kantone unter sich ausgestaltet.

¹⁰ SR 171.10

1.1.4 Vorarbeiten

Die Bundeskanzlei wurde im Jahre 2002 beauftragt, den gesetzgeberischen Handlungsbedarf abzuklären und die erforderliche Neuregelung der Genehmigung kantonaler Erlasse sowie des Verfahrens für die Information über Verträge der Kantone unter sich oder mit dem Ausland an die Hand zu nehmen. Zur Begleitung der Vorarbeiten wurde eine interdepartementale Arbeitsgruppe eingesetzt, der neben Vertretungen aus den Departementen auch eine Vertretung des Sekretariates der KdK angehörte.

1.2 Vernehmlassungsverfahren

1.2.1 Vernehmlassungsentwurf (Teilrevision RVOG)

Am 28. Januar 2004 eröffnete der Bundesrat das Vernehmlassungsverfahren zur Teilrevision RVOG betreffend die Genehmigung kantonaler Erlasse und die Information über Verträge der Kantone unter sich oder mit dem Ausland und beauftragte die Bundeskanzlei mit der Durchführung.¹¹

Der in die Vernehmlassung geschickte Gesetzesentwurf sah eine Neuregelung des Verfahrens für Verträge der Kantone unter sich oder mit dem Ausland sowie eine redaktionelle Überarbeitung der Bestimmung über die Genehmigung kantonaler Erlasse vor. Ferner enthielt der Entwurf im Rahmen einer Anpassung des Parlamentsgesetzes Bestimmungen über die Grundzüge des parlamentarischen Verfahrens im Falle einer Einsprache des Bundesrates oder eines Drittkantons bei der Bundesversammlung.

Die interessierten Kreise wurden eingeladen, bis zum 30. April 2004 zu diesem Entwurf Stellung zu nehmen. An der Vernehmlassung nahmen 26 Kantone, 2 Parteien, 1 Kommunalverband, 3 Spitzenverbände der Wirtschaft sowie zwei weitere Organisationen und Verbände teil.

1.2.2 Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens

Das Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens ist insgesamt positiv ausgefallen. Die Mehrheit der Vernehmlasser (27 Teilnehmende) stimmte der Vorlage grundsätzlich zu. Einzelne Vernehmlassungsteilnehmer (6) beurteilten den Gesetzesentwurf als bloss teilweise glücklich.

Insbesondere äusserten sich die Teilnehmenden zu folgenden Punkten:

Verträge der Kantone unter sich oder mit dem Ausland:

Die Vernehmlassungsteilnehmer begrüsstes mehrheitlich das Verfahren für die Verträge der Kantone unter sich oder mit dem Ausland. Nur ein Teilnehmer (Basel-Stadt) lehnte die Informationspflicht und das vorgesehene Verfahren ab und sprach sich für die Beibehaltung der bisherigen Regelung aus. Falls am vorgeschlagenen Verfahren festgehalten werden sollte, wünschte sich Basel-Stadt, dass für die Ver-

¹¹ Zum Vernehmlassungsentwurf mit Erläuterungen vgl. http://www.admin.ch/ch/d/bk/recht/genuehmigung_kantonaler_erlasse/genuehmigung_kantonaler_erlasse.html.

träge der Kantone unter sich und die Verträge der Kantone mit dem Ausland das gleiche Verfahren gilt: Entweder ist der Bund über alle Verträge vorgängig zu informieren oder aber über alle erst nach dem Abschluss. Zwei andere Kantone (Zürich und Bern) schlugen vor, dass auch die Verträge der Kantone unter sich dem Bund vor dem Abschluss vorgelegt werden müssen. Die Beschränkung der Informationspflicht sowie die Einführung von klaren Fristen wurden von den Vernehmlassungsteilnehmern deutlich begrüsst. Ebenso wird die vorgesehene Orientierung der Drittkantone, das Bereinigungsverfahren bei Vorliegen von Einwänden gegen Verträge sowie die Regelung des Einspracheverfahrens im Parlamentsgesetz unterstützt.

Stark kritisiert wurden demgegenüber von 13 Kantonen und 1 Partei (CVP) die Ausführungen zur Wartefrist nach der Information des Bundes durch die Kantone über Verträge bzw. zur Wirkung von Einwänden und Einsprachen auf den Abschluss und den Vollzug von Verträgen in den Erläuterungen der Vernehmlassungsvorlage. Es wurde vorgebracht, dass eine grosse Diskrepanz zwischen dem Gesetzesentwurf und den Erläuterungen bestehe: Die Ausführungen zur Wartefrist bzw. zur Wirkung von Einwänden und Einsprachen in den Erläuterungen würden nicht dem Gesetztext entsprechen, der keinerlei Wartefristen und Verbote enthalte. 4 Kantone befürchteten aufgrund der Erläuterungen zudem, dass faktisch wieder eine Genehmigungspflicht eingeführt werden soll.

Schliesslich kritisierte ein Kanton (Zug) die gesetzliche Systematik und schlug vor, die Bestimmung in zwei Artikel aufzugliedern.

Genehmigung kantonaler Erlasse

Der neuen Formulierung der Bestimmung über die Genehmigung kantonaler Erlasse wurde zugestimmt. Einzelne Teilnehmer schlugen einige kleinere redaktionelle Änderungen vor.

1.2.3 Berücksichtigung der Vernehmlassungsergebnisse

Auf Grund der Vernehmlassungsergebnisse wurden die Ausführungen zur Informationspflicht und zur Wirkung der Erhebung von Einwänden und Einsprachen neu formuliert. Ferner ist die Regelung der Verträge der Kantone statt in einer neu in zwei Bestimmungen vorgesehen. Schliesslich wurden verschiedene redaktionelle Änderungen vorgenommen.

Nicht berücksichtigt werden konnte hingegen der Vorschlag, für die Verträge der Kantone unter sich und für die Verträge der Kantone mit dem Ausland den gleichen Zeitpunkt für die Information des Bundes vorzusehen. Die Verfassung unterscheidet klar zwischen der Informationspflicht für Verträge der Kantone unter sich und der Pflicht der Kantone, über Verträge mit dem Ausland vor deren Abschluss zu informieren. Die Einführung einer gesetzlichen Pflicht, den Bund über Verträge der Kantone unter sich vor deren Abschluss zu informieren, würde dem Willen des Verfassungsgebers, das Verfahren zu straffen und zu vereinfachen, entgegenstehen und hätte zeitliche Verzögerungen zur Folge. Eine solche Lösung würde zudem von der Mehrheit der Kantone nicht akzeptiert. Auch kann für Verträge der Kantone mit dem Ausland nicht von der vorgängigen Informationspflicht abgesehen werden, da diese in Artikel 56 Absatz 3 BV ausdrücklich vorgesehen ist.

1.3 Beantragte Neuregelung

1.3.1 Die Neuregelung im RVOG

Verträge der Kantone

Die Verträge der Kantone unter sich werden wegen des Wegfalls der Genehmigungspflicht von der Regelung der Genehmigung kantonaler Erlasse getrennt und neu zusammen mit den Verträgen der Kantone mit dem Ausland in einem neuen Kapitel (Art. 61c und 62 des vorliegenden Entwurfes) geregelt. Die Neuregelung umfasst insbesondere folgende Bereiche:

Informationspflicht:

- Pflicht der Kantone, dem Bund Verträge unter sich oder mit dem Ausland zur Kenntnis zu bringen;
- Befreiung von der Informationspflicht für zwei abschliessend aufgeführte Kategorien von Verträgen beschränkter Tragweite.

Verfahren:

- Orientierung der Drittkantone über die Verträge;
- Grundzüge des Verfahrens in nichtstreitigen Fällen;
- Grundzüge des Verfahrens in streitigen Fällen.

Genehmigung kantonaler Erlasse

Der bisherige Artikel 61b RVOG über die Genehmigung kantonaler Erlasse wird neu formuliert und strukturiert sowie an die Erlassformen der geltenden BV angepasst. Das Verfahren für die Genehmigung wird nicht verändert.

1.3.2 Die Neuregelung im Parlamentsgesetz

Im Rahmen einer Ergänzung des Parlamentsgesetzes werden die Grundzüge des parlamentarischen Verfahrens geregelt für den Fall, dass der Bundesrat oder ein Drittkanton gegen einen Vertrag der Kantone unter sich oder mit dem Ausland Einsprache erheben.

1.4 Umsetzung

In einem nächsten Schritt wird die bestehende Verordnung vom 30. Januar 1991 über die Genehmigung kantonaler Erlasse durch den Bund total revidiert werden. Auf Verordnungsstufe sind die Einzelheiten des – im RVOG in den Grundzügen geregelten – Verfahrens auszuführen und zu konkretisieren. Dies betrifft namentlich folgende Aspekte:

Verträge der Kantone:

- Koordination des Verfahrens durch die Bundeskanzlei;
- Modalitäten der Einreichung der Verträge beim Bund;
- verwaltungsinterne Behandlung der Verträge;

- Einzelheiten zur Orientierung der Drittkantone;
- Einzelheiten zum Verfahren in streitigen Fällen (Bereinigungsverfahren);
- Einsprache durch den Bundesrat.

Vorgesehen ist, das im erwähnten Merkblatt (vgl. Ziff. 1.1.1) geregelte Verfahren soweit sinnvoll auf Verordnungsstufe zu normieren. Damit wird dauerhaftes Recht und auf Grund der Publikationspflicht für Verordnungen Transparenz über das Verfahren geschaffen.

Genehmigung kantonaler Erlasse:

- Verfahren für die Prüfung und Genehmigung kantonaler Erlasse.

1.5 Hinweis auf parlamentarische Vorstösse

Verträge der Kantone unter sich oder mit dem Ausland waren bisher nicht spezifisch Gegenstand von parlamentarischen Vorstössen. In Vorstössen zum Thema «Föderalismus» wurde jedoch wiederholt Bezug genommen auf Verträge der Kantone unter sich¹².

2 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

2.1 Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG)

Gliederungstitel vor Art. 61b und vor Art. 61c

Aus gesetzessystematischen Gründen werden die genehmigungspflichtigen kantonalen Erlasse einerseits und die Verträgen der Kantone unter sich oder mit dem Ausland andererseits neu in zwei verschiedenen Kapiteln geregelt.

Art. 61b

Die Bestimmung entspricht dem geltenden Recht und wurde materiell einzig an die Erlassformen der Bundesverfassung angepasst (Verzicht auf den allgemeinverbindlichen Bundesbeschluss).

Die Einzelheiten des Prüfungs- und Genehmigungsverfahrens, namentlich Frist, Zuständigkeit, Form usw., werden auf Verordnungsebene geregelt, wobei die Regelung in der bestehenden Verordnung über die Genehmigung kantonaler Erlasse weitestgehend unverändert beibehalten werden soll.

¹² 01.3426 Po Staatspolitische Kommission SR vom 27. August 2001: Rechtsetzende Verträge zwischen Bund und Kantonen; 99.3108 Mo Theiler vom 18. März 1999: Interkantonale Zusammenarbeit; 98.3622 Mo Zbinden vom 17. Dezember 1998: Kooperativer Föderalismus.

Art. 61c

Gemäss Artikel 48 Absatz 1 BV können die Kantone über alle Gegenstände ihres Kompetenzbereichs Verträge abschliessen, sei das im Rahmen der Umsetzung von Bundesrecht oder in ihrem autonomen Bereich. Solche interkantonalen Verträge dürfen jedoch dem Recht und den Interessen des Bundes sowie den Rechten anderer Kantone nicht zuwiderlaufen. Um dies zu vermeiden sind sie dem Bund (Art. 48 Abs. 3 BV) zur Kenntnis zu bringen.¹³

Nach Artikel 56 Absatz 1 BV können die Kantone in ihren Zuständigkeitsbereichen mit dem Ausland Verträge schliessen. Die Vertragskompetenz der Kantone besteht nur insoweit und solange, als der Bund nicht selbst im betreffenden Bereich Verträge abgeschlossen hat, die keinen Raum mehr für kantonales Handeln lassen. Die Verträge dürfen dem Recht und den Interessen des Bundes sowie den Rechten anderer Kantone nicht zuwiderlaufen. Da der Bund für die Verträge der Kantone mit dem Ausland völkerrechtlich verantwortlich ist, müssen ihn die Vertragskantone nach Artikel 56 Absatz 2 BV vor dem Abschluss über die Vertragsentwürfe informieren. Zudem dürfen die Kantone gemäss Artikel 56 Absatz 3 BV nur mit untergeordneten ausländischen Behörden direkt Verträge abschliessen¹⁴. Unter untergeordneten ausländischen Behörden werden solche der lokalen und der gliedstaatlichen Ebene sowie Verwaltungsorgane mit Ausnahme der politischen Instanzen des ausländischen Staates verstanden¹⁵. In allen übrigen Fällen erfolgt der Verkehr der Kantone mit dem Ausland durch die Vermittlung des Bundes¹⁶.

- ¹³ In den Jahren 2003 und 2004 wurde der Bund unter anderen über folgende Verträge der Kantone unter sich nach Art. 48 Abs. 3 BV informiert: Interkantonale Vereinbarung vom 23. November 2000 zwischen den Kantonen Glarus, Schwyz, St. Gallen und Zürich über das Linthwerk (BBl 2003 3541); Interkantonale Vereinbarung vom 30. August 2001 über Beiträge der Kantone an Schul- und Ausbildungskosten in der Berufsbildung (BBl 2003 8049); Interkantonale Vereinbarung vom 20. Februar 2003 für Schulen mit spezifisch strukturierten Angeboten für Hochbegabte (BBl 2003 8049); Interkantonale Fachhochschulvereinbarung ab 2005 vom 12. Juni 2003 (BBl 2003 8049); Teilrevision vom 3. Juli 2003 des Konkordates vom 18. Oktober 1996 über die Sicherheitsunternehmen (BBl 2004 4715).
- ¹⁴ Wegen ihres lokalen Charakters haben die Nachbarkantone St. Gallen und Graubünden direkte Beziehungen mit dem Fürstentum Liechtenstein, das Partner verschiedener Konkordate ist; vgl. Baumann, Robert, 2002, *Der Einfluss des Völkerrechts auf die Gewaltenteilung*, Zürich: Schulthess, S. 366.
- ¹⁵ Pfisterer, Thomas, Art. 56 BV, in Ehrenzeller, Bernhard/Mastronardi, Philippe/Schweizer, Rainer J./Vallender, Klaus A., *Die Schweizerische Bundesverfassung, Kommentar*, 2002, Zürich: Schulthess, S. 705; Häfelin, Ulrich/Haller, Walter, 2001, *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, 5. Aufl., Zürich: Schulthess, S. 321; vgl. auch Europäisches Rahmenübereinkommen vom 21. Mai 1980 über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften (mit Anlage) (SR 0.131.1); Zusatzprotokoll vom 9. November 1995 zum Europäischen Rahmenübereinkommen über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften (SR 0.131.11); Protokoll Nr. 2 vom 5. Mai 1998 zum Europäischen Rahmenübereinkommen über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften oder Behörden betreffend die interterritoriale Zusammenarbeit (SR 0.131.12).
- ¹⁶ Der Bund wurde im Jahre 2004 unter anderem über folgende Verträge der Kantone mit dem Ausland nach Art. 56 Abs. 2 BV vor deren Abschluss informiert: Entente entre la République et Canton du Jura et la Région autonome italienne de la Vallée d'Aoste (BBl 2004 111); Vereinbarung der Provinz Udine (Italien) und des Kantons St. Gallen (Schweiz) über regionale Zusammenarbeit (BBl 2004 187).

Abs. 1

Der Grundsatz der Informationspflicht für Verträge der Kantone unter sich oder mit dem Ausland wird verankert. Die Bestimmung soll dazu beitragen, die von Verfassung wegen geltende Verpflichtung der Kantone in Erinnerung zu rufen (vgl. Art. 48 Abs. 3 zweiter Satz und Art. 56 Abs. 2 BV). Diese Verpflichtung ist namentlich deshalb zu unterstreichen, weil ihre Beachtung unabdingbare Voraussetzung dafür ist, dass die Verträge auf ihre Vereinbarkeit mit den verfassungsrechtlichen Vorgaben überprüft werden können und dass dagegen gegebenenfalls Einsprache erhoben werden kann. Die Informationspflicht gilt ebenso für Verträge der Kantone, die unter Mithilfe von Bundesstellen entstanden sind. Die Informationspflicht kommt nicht nur beim Abschluss von Verträgen zum Tragen, sondern auch, wenn bestehende Verträge geändert oder aufgelöst werden (VPB 1986 N. 60).

Der Bund ist für die Verträge der Kantone mit dem Ausland völkerrechtlich verantwortlich. Die Vertragskantone müssen den Bund deshalb nach Artikel 56 Absatz 2 BV vor dem Abschluss über die Vertragsentwürfe informieren. Diese Verfassungsbestimmung wird *Absatz 1 zweiter Satz* wiederholt. Sinn und Zweck der vorgängigen Informationspflicht ist die Wahrung des Bundesrechts, der Bundesinteressen und der Rechte der anderen Kantone. Dies setzt eine wirksame Überprüfung der betreffenden Verträge voraus, verbunden mit der Möglichkeit zum rechtzeitigen Einschreiten gegen Verträge, die gegen Bundesrecht oder Bundesinteressen verstossen. Der Bundesrat erwartet daher von den Vertragskantonen, dass sie dem Bund im Sinne des Grundsatzes der Bundestreue (Art. 44 BV) die Vertragsentwürfe frühzeitig vorlegen und mit dem Vertragsabschluss zuwarten. Denn nur so wird der partnerschaftlichen Mitwirkung von Bund und anderen Kantonen im Rahmen des Prüfungsverfahrens genügend Rechnung getragen¹⁷.

Im Interesse einer verbesserten Koordination und einer Vereinfachung des Verfahrens wird auf Verordnungsstufe vorzusehen sein, dass mehrere vertragsschliessende Kantone (zwei oder mehr) für den Verkehr mit dem Bund eine einzige zuständige Stelle bezeichnen können. Dabei kann es sich beispielsweise um einen Vertragskanton oder um die für die Ausarbeitung des Vertrages zuständige Direktorenkonferenz handeln. Bestimmen die Kantone jedoch keinen Ansprechpartner, so bleibt jeder einzelne Kanton informationspflichtig.

Ebenfalls in der Verordnung wird auszuführen sein, dass die entsprechende Funktion auf Seiten des Bundes der Bundeskanzlei obliegt. Die Bundeskanzlei als Adressatin der Information der Vertragskantone ist für die Zuweisung und Weiterleitung der Verträge an das in der Sache zuständige Departement verantwortlich. Die Prüfung von Verträgen der Kantone mit dem Ausland fällt in der Regel in die Zuständigkeit des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten¹⁸. Das zuständige Departement zieht gegebenenfalls das Bundesamt für Justiz und andere mitbetroffene Dienststellen des Bundes bei.

Abs. 2

Neu werden in Form einer abschliessenden Aufzählung zwei Kategorien von Verträgen mit beschränkter Tragweite von der Informationspflicht ausgenommen. Damit wird der bisherigen Praxis Rechnung getragen. Diese Präzisierung der verfas-

¹⁷ AB 1998 N 273 Keller.

¹⁸ Botschaft vom 11. Aug. 1999 über die Inkraftsetzung der neuen Bundesverfassung und die notwendigen Anpassungen der Gesetzgebung, BBl 1999 7922, bes. 7944.

sungsmässigen Informationspflicht drängt sich im Hinblick auf eine sachgerechte, praktikable und mit vernünftigen Aufwand handhabbare Regelung auf. Die von der Informationspflicht ausgenommenen zwei Vertragskategorien orientieren sich an jenen des Artikels 7a Absatz 2 Buchstaben b und d RVOG. Diese Bestimmung regelt die Kompetenz des Bundesrates, selbständig völkerrechtliche Verträge abzuschliessen. Mit der vorliegenden Lösung kann auf eine bekannte und bewährte Regelung zurückgegriffen werden.

Bei den in *Buchstabe a* aufgeführten Vertragstypen handelt es sich um so genannte Vollzugsverträge. Sie dienen dem Vollzug von Verträgen, über die der Bund bereits früher informiert wurde.

Nach *Buchstabe b* werden diejenigen Verträge von der Informationspflicht ausgenommen, welche sich in erster Linie an die Behörden richten oder administrativ-technische Fragen regeln¹⁹. Da es sich dabei insbesondere um Verträge handelt, die nicht in rechtlich geschützte Interessen von Individuen eingreifen²⁰, ist ein Verstoß gegen die Rechte und Interessen des Bundes oder die Rechte von Drittkantonen kaum denkbar. Die Information über die betreffenden Verträge und ihre Überprüfung durch den Bund ist daher nicht erforderlich.

Art. 62

Abs. 1

Die Öffentlichkeit und namentlich die Drittkantone werden vom Bund durch eine entsprechende Bekanntmachung im Bundesblatt über die vorgelegten Verträge orientiert. Wurde der Bund über einen Vertrag der Kantone unter sich oder mit dem Ausland nicht informiert, obwohl der Vertrag nach Artikel 61c der Informationspflicht untersteht, so erfolgt die Bekanntmachung, sobald der Bund vom entsprechenden Vertrag Kenntnis erhält.

Durch die Bekanntmachung wird sichergestellt, dass die – für die Wahrung der Rechte der Drittkantone unabdingbare – Orientierung in jedem Fall und auf einheitliche Art und Weise erfolgt. In der Bekanntmachung wird angegeben, wo die betreffenden Verträge eingesehen oder bezogen werden können. Die Einzelheiten werden in der Verordnung geregelt.

Hingegen erfolgt keine Veröffentlichung der Vertragstexte selber durch den Bund. Mit dem Inkrafttreten des neuen Publikationsgesetzes vom 18. Juni 2004²¹ werden die Verträge der Kantone unter sich durch den Bund nicht mehr publiziert werden, da es sich dabei um eine Zuständigkeit der Kantone handelt. Die Verträge der Kantone mit dem Ausland wurden bereits unter bisherigem Publikationsrecht nicht durch den Bund veröffentlicht; daran ändert sich mit dem neuen Publikationsgesetz nichts.

¹⁹ Die vorliegende Bestimmung (Bst. *b*) nennt allerdings – im Unterschied zu Art. 7a Abs. 2 Bst. *d* RVOG – nicht Verträge, «die keine bedeutenden finanziellen Aufwendungen verursachen», da für die Eingrenzung der Informationspflicht der Kantone gegenüber dem Bund der finanzielle Aspekt kein taugliches Kriterium darstellt.

²⁰ Denkbar sind beispielsweise Vereinbarungen zwischen mehreren Kantonen über die Einrichtung gegenseitiger Informations- und Kommunikationsmechanismen in verschiedenen Politikbereichen.

²¹ Referendumsvorlage: BBl 2004 3121.

Abs. 2

Dem zuständigen Departement obliegt die Prüfung der Verträge auf ihre Vereinbarkeit mit dem Bundesrecht und den Bundesinteressen. Prüfungsmassstab ist dabei in erster Linie die Rechtmässigkeit der betreffenden Verträge.

In nichtstreitigen Fällen, wenn also kein Verstoss gegen Bundesrecht oder gegen Bundesinteressen besteht, teilt dies das zuständige Departement den Vertragskantonen innert zwei Monaten mit.

Wird jedoch eine Verletzung von Bundesrecht oder Bundesinteressen festgestellt, hat das Departement diesen Einwand innert zwei Monaten gegenüber den Vertragskantonen zu erheben. Das Gesetz delegiert – anders als heute für die Verträge mit dem Ausland – diese Zuständigkeit vom Bundesrat an das zuständige Departement. Auch Drittkantone haben allfällige Einwände innert der gleichen Frist direkt an die Vertragskantone zu richten. Wurde innert dieser Frist kein Einwand an die Vertragskantone gerichtet, kann anschliessend auch keine Einsprache bei der Bundesversammlung erhoben werden.

Durch das Departement oder durch Drittkantone erhobene Einwände haben keinen Einfluss auf das Inkrafttreten von Verträgen der Kantone unter sich, denn das Zustandekommen und Inkrafttreten richten sich allein nach dem inner- und interkantonalen Recht. Im Interesse der Rechtssicherheit und angesichts des in Artikel 44 BV verankerten Grundsatzes der Bundestreue sollten die Kantone jedoch vom Vollzug des Vertrages absehen, solange nicht klar ist, ob Einwände bestehen.

Bei Verträgen der Kantone mit dem Ausland ist der Bund zudem völkerrechtlich verantwortlich. Der Bundesrat erwartet daher, dass die Kantone mit einem Vertragsabschluss zuwarten bis zur Mitteilung, dass keine Einwände bestehen.

Abs. 3

Macht das zuständige Departement Einwände geltend, ist neu zuerst ein Bereinigungsverfahren durchzuführen, in dem eine einvernehmliche Lösung gesucht wird. Der Bund wird dabei durch das Departement vertreten und nicht mehr durch den Bundesrat. In der Verordnung wird auszuführen sein, dass das Departement den Vertragskantonen schriftlich zu bestätigen hat, wenn der Widerspruch zum Bundesrecht oder zu Bundesinteressen ausgeräumt ist.

Auch bei Vorliegen von Einwänden von Drittkantonen soll in einem ersten Schritt eine einvernehmliche Lösung angestrebt werden. Das Verfahren ist Sache der Kantone.

Abs. 4

Nach Artikel 186 Absatz 3 BV kann der Bundesrat gegen Verträge der Kantone unter sich oder mit dem Ausland Einsprache erheben. Diese Einsprachemöglichkeit wird in *Absatz 4* näher geregelt: Voraussetzung für die Erhebung einer Einsprache ist, dass das zuständige Departement bei den Vertragskantonen innerhalb der zwei-monatigen Frist nach Absatz 2 Einwände geltend gemacht hat. Können die Einwände gegen Verträge der Kantone unter sich oder mit dem Ausland im Rahmen des Bereinigungsverfahrens nach Absatz 3 nicht einvernehmlich ausgeräumt werden, stellt das Departement dem Bundesrat Antrag, bei der Bundesversammlung Einsprache zu erheben. Mit dem Antrag unterbreitet das Departement dem Bundesrat die erforderliche Botschaft samt Entwurf eines einfachen Bundesbeschlusses an das Parlament.

Einem positiven Genehmigungsbeschluss der Bundesversammlung kommt lediglich deklaratorische Wirkung zu²². Er beinhaltet die Feststellung, dass nach Ansicht der Bundesversammlung der Vertrag dem Recht und den Interessen des Bundes sowie dem Recht anderer Kantone nicht zuwiderläuft. Eine spätere Feststellung einer Bundesrechtswidrigkeit, namentlich in einem Gerichtsverfahren, bleibt jedoch möglich.

Mit der Verweigerung der Genehmigung stellt die Bundesversammlung hingegen fest, dass die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen nicht erfüllt sind. Der betreffende Vertrag ist somit aufzuheben oder anzupassen (Verträge der Kantone unter sich) beziehungsweise darf nicht abgeschlossen werden (Verträge der Kantone mit dem Ausland). Hat ein Kanton einen Vertrag mit dem Ausland bereits abgeschlossen, muss er diesen auflösen. Unterlässt er dies, kann der Bundesrat an seiner Stelle kündigen.

3 Auswirkungen

3.1 Auswirkungen auf den Bund

Für den Bund ergeben sich aus der vorliegenden Neuregelung keine unmittelbaren zusätzlichen finanziellen oder personellen Auswirkungen. Ob die praktische Umsetzung der Informationspflicht zu einem Mehraufwand führen wird, kann noch nicht abgeschätzt werden. Dank der vorgesehenen Straffung des Verfahrens und dem Ausschluss bestimmter Vertragskategorien von der Informationspflicht dürfte der administrative Aufwand aber kaum zunehmen, selbst wenn die Anzahl der Verträge, die dem Bund mitgeteilt werden, steigen sollte. Das neue Verfahren vereinfacht zudem die verwaltungsinternen Abläufe und schafft Klarheit im Verhältnis zu den Vertragskantonen und zu den Drittkantonen. Zu beachten ist überdies, dass mit dem Inkrafttreten des neuen Publikationsgesetzes die interkantonalen Verträge nicht mehr durch den Bund publiziert werden müssen. Daraus resultiert eine gewisse Entlastung der Verwaltung.

3.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden

Unmittelbare finanzielle oder personelle Auswirkungen für die Kantone und Gemeinden sind mit der vorliegenden Neuregelung nicht verbunden. Da bestimmte Vertragskategorien von einer Informationspflicht ausgenommen sind, dürfte der administrative Aufwand auf Seiten der Kantone nicht zunehmen. Zudem wird – ohne Mehraufwand für die Kantone – die Orientierung der Drittkantone über die beim Bund eingegangenen Verträge sichergestellt.

²² Häfelin, Ulrich/Haller, Walter, 2001, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 5. Aufl., Zürich: Schulthess, S. 345; Hänni, Peter, 2001, Verträge zwischen den Kantonen und zwischen dem Bund und Kantonen, in: Thüerer, Daniel/Aubert, Jean-François/Müller, Jörg Paul, 2001, Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich: Schulthess, S. 451; Auer, Andreas/Malinverni, Giorgio/Hottelier, Michel, 2000, Droit constitutionnel suisse, Vol. 1, Bern: Stämpfli, S. 552; Tschannen, Pierre, 2004, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Bern: Stämpfli, S. 347.

4 Verhältnis zur Legislaturplanung

Die Vorlage ist im Bericht vom 25. Februar 2004 über die Legislaturplanung 2003–2007²³ angekündigt.

5 Rechtliche Aspekte

5.1 Verfassungsmässigkeit

Die Zuständigkeit der Bundesversammlung für die Änderung der Gesetzesbestimmungen hinsichtlich der Genehmigung kantonaler Erlasse und der Information über Verträge der Kantone unter sich oder mit dem Ausland im RVOG stützt sich auf Artikel 173 Absatz 2 BV. Die in den Artikeln 48 Absatz 3 und 56 Absatz 2 BV verankerte Pflicht der Kantone, den Bund über die von ihnen abgeschlossenen Verträge zu informieren, sowie das in Artikel 172 Absatz 3 und Artikel 186 Absatz 3 BV in den Grundzügen vorgesehene Verfahren sind auf Gesetzesstufe zu konkretisieren.

5.2 Erlassform

Nach Artikel 164 Absatz 1 Buchstaben f und g BV müssen die grundlegenden Bestimmungen über Verpflichtungen der Kantone bei der Umsetzung und beim Vollzug des Bundesrechts und über die Organisation und das Verfahren der Bundesbehörden in der Form des Bundesgesetzes erlassen werden. Die Regelungen über die Genehmigung kantonaler Erlasse und über die Information des Bundes über Verträge der Kantone unter sich oder mit dem Ausland bilden solche grundlegenden Bestimmungen und sind deshalb in der Form des Bundesgesetzes zu erlassen.

²³ BBl 2004 1149

