

17/21

NFPN 4

Schweizerische Aussenpolitik
Politique extérieure suisse

NFP 42 Working Paper No.

3

**Die Beteiligung der
Kantone an der
Aussenpolitik**

**La participation des
Cantons à la
politique extérieure**

René Rhinow: Aus der Sicht eines Parlamentariers⁺

Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren, ich möchte mich zuerst für die Einladung bedanken, die ich gerne angenommen habe, obwohl ich vielleicht von der ersten Woche der Frühjahrsession bereits etwas "geschädigt" bin. Dafür gestatte ich mir, mich nicht nur als Parlamentarier zu äussern, weil ich - Sie mögen es mir nachsehen - meinen Beruf nicht ganz abstreifen kann und will; fachliche Einsichten und parlamentarische Erfahrungen lassen sich nicht immer trennen.

Ich möchte versuchen, die Thematik anhand von fünf Problemen anzugehen:

Das erste Spannungsfeld berührt das Verhältnis von innenpolitischer Aufteilung der Sachkompetenzen im Bundesstaat und aussenpolitischer Handlungskompetenz des Bundes. Durch die Verflechtung und Internationalisierung der Probleme hat die stillschweigende Kompetenz des Bundes auch in Bereichen zu handeln, die innenpolitisch, nach bundesstaatlicher Zuständigkeitsordnung den Kantonen zustehen, eine völlig andere Tragweite erhalten, als dies bei der Gründung des Bundesstaates oder auch 1874, der Fall war. Von daher gesehen ist es mehr als verständlich, dass die Kantone versuchen, ihren Einfluss gerade dort geltend zu machen, wo sie aus innenpolitischer Sicht zuständig wären, diese Zuständigkeit aber, weil es um aussenpolitisches Handeln geht, an den Bund übertragen mussten.

Es ist auch interessant festzustellen, dass gerade im Vorfeld der Abstimmung zum Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) einzelne Kantonsregierungen oder zumindest einzelne Mitglieder von Kantonsregierungen versucht haben, diese Kompetenz des Bundes in Frage zu stellen. Wenn ich mich nicht irre, ist dies aber seither nicht mehr

⁺ Ständerat des Kantons Basel-Landschaft und ordentlicher Professor für öffentliches Recht an der Universität Basel. Der Text ist eine Transkription des gehaltenen Vortrags.

geschehen. Man akzeptiert zwar die Kompetenz des Bundes, aber bemüht sich bei Vertragsverhandlungen, möglichst die eigenen Interessen in diesen Bereichen geltend zu machen. Mit einem Gesetz soll jetzt auch versucht werden, den Bund einer besonderen Rechenschaftspflicht zu unterstellen, wenn er in diesen Belangen von Meinungen der Kantonsregierungen oder der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) abweichen will. Das Gesetz hat hier eine Formel gefunden, die besagt, dass der Bund eine sachliche Begründung liefern muss, falls er von Meinungen der Kantonsregierungen abweicht. Dies stellt eine eigen- und neuartige Rechenschaftspflicht gegenüber den Kantonen dar, auch in Bereichen, wo der Bund an sich zuständig ist!

Das zweite Spannungsfeld betrifft den vielleicht wichtigsten Problembereich, nämlich das Verhältnis von innenpolitischem Meinungs- und Willensbildungsprozess und aussenpolitischer Handlungsfähigkeit:

Da das Thema mehrfach berührt worden ist, möchte ich hier nicht länger verweilen. Ihm ist aber gebührend Beachtung zu schenken. Ich möchte unterstreichen, dass dieses Thema für die Schweiz eine gesteigerte Bedeutung bekommen hat. Man vergleicht bezüglich der Mitsprache der Kantone gerne mit ähnlichen Lösungen in Deutschland oder Österreich, also in anderen Bundesstaaten. Doch handelt es sich dort um Bundesstaaten mit bedeutend weniger und zudem homogeneren Gliedstaaten. Es kommt hinzu, dass die Schweiz mit der Aussenpolitik an sich Mühe hat. Erst seit wenigen Jahren musste sie lernen, dass die beste Aussenpolitik nicht "keine Aussenpolitik" ist (wie oft gesagt wurde), sondern dass sie als mittelgrosser Staat - ich spreche bewusst nicht von Kleinstaat, weil das auf europäischer Ebene nicht mehr stimmt - sogar mehr als andere auf eine wirksame Aussenpolitik angewiesen ist. Hinzu kommt, dass die Schweiz mit Institutionen versehen ist, die binnensorientiert und deshalb wenig auf aussenpolitische Handlungsfähigkeit angelegt sind. Das beginnt mit der rigiden

Gewaltenteilung, dem perfektionierten Zweikammersystem, den Kollegialorganen, dem Föderalismus, usw. Demnach hat die Wahrung oder Gewinnung von Handlungsfähigkeit für die Schweiz eine ganz besondere Bedeutung, weshalb besonders qualifiziert zu prüfen ist, ob bei den Mitwirkungsrechten der Kantone die nötige Flexibilität eingebaut ist, damit diese Handlungsfähigkeit nicht nur auf dem Papier, sondern auch in der Realität gewahrt bleiben kann.

Gestatten Sie mir noch eine Randbemerkung zu diesem zweiten Spannungsfeld. Kaum aufgeworfen wurde bis jetzt die Frage nach der Handlungsfähigkeit, die sich nicht mehr aussenpolitisch, sondern "innenpolitisch" auswirkt, nämlich dann, wenn es um die Mitwirkung in internationalen Organisationen, vor allem in supranationalen Organisationen geht. Man mag sagen, diese Frage sei noch Zukunftsmusik, aber vielleicht, ich hoffe es jedenfalls, liegt diese Zukunft schon nahe.

Ein drittes Spannungsfeld betrifft die Stellung der einzelnen Kantone und der Kantone als Gesamtheit in unserem Bundesstaat: Damit berühren wir ein bedeutsames Föderalismusproblem, das sich quasi unter der Oberfläche der Mitwirkungsanliegen der Kantone verbirgt.

Die Kantone, jedenfalls die federführenden Kantonsregierungen, versuchen immer mehr, von den Interessen der Kantone zu sprechen, den Anliegen der Kantone, den Kompetenzen der Kantone. Nun, auf der Kompetenzebene ist es gerechtfertigt von Kompetenzen der Kantone sprechen. Denn dort, wo der Bund nicht kompetent ist, sind es an und für sich die Kantone. Sobald es aber um die Interessen geht, und das Gesetz spricht auch mehrfach von den wesentlichen Interessen der Kantone, stellt sich die Frage, ob es denn wesentliche Interessen der Kantone insgesamt gibt. Hier öffnet sich ein Fächer von Problemen. In der Aussenpolitischen Kommission des Ständerates, die von der Staatspolitischen Kommission einen Mitbericht angefordert hat, wurden

Bedenken laut, dass dieses Gesetz zu einem KdK-Gesetz werden könnte, d.h. zu einer indirekten Legitimation einer Konferenz der Kantonsregierungen, die mit Mehrheit entscheidet und damit eine Zwischenebene zwischen den Kantonen und dem Bund installiert - etwas für unser Föderalismusverständnis absolut Fremdes und Neues. Es stellt sich auch die Frage, wie weit der Bund erwarten kann, dass die Kantone "mit einer Stimme sprechen". Dass dies ein Anliegen des Bundes sein kann, ist insbesondere unter dem Gesichtspunkt seiner Handlungsfähigkeit verständlich. Aber ist es denn von der Idee unserer Bundesstaatlichkeit her gesehen überhaupt zulässig, dass jemand im Namen aller Kantone spricht?

Die Aussenpolitische Kommission des Ständerates hat immer dann, wenn im Gesetzesentwurf die Rede von den Interessen der Kantone war, die Interessen aller Kantone eingefügt. Wir wissen noch nicht, wie die KdK auf diese Präzisierung antworten wird. Jedenfalls wird sie sich überlegen müssen, ob sie ihre internen Statuten anzupassen hätte, die vorsehen, dass eine Stellungnahme die Zustimmung von nur 18 Kantonen braucht. Ich weiss auch nicht, wie andere Kantone reagieren werden, wenn sie sich dieser Problematik bewusst werden. Ich kann mir schlechterdings nicht vorstellen, dass etwa die Interessen Genfs und jene von Appenzell Innerrhoden oder die Interessen Basels und diejenigen von Uri immer gleich gelagert sind.

Der vierte Problemkreis berührt das Verhältnis zwischen der Vertretung der Kantone und dem eidgenössischen Parlament - ich sage bewusst Parlament, Bundesversammlung, und nicht nur Ständerat: Natürlich kann man (Frau Brunschwig hat darauf hingewiesen) sich auf den Standpunkt stellen, der Ständerat sei als Vertretung der Kantone konzipiert worden. Allerdings muss ich einwenden, dass dies nur bedingt richtig ist, weil das freie Mandat von Anfang an gewährleistet wurde. Wäre es darum gegangen, eine eigentliche Vertretung der Kantone

einzurichten, dann hätte in irgendeiner Weise eine Anbindung an die Kantone, an die Regierung oder an die Kantonsparlamente vorgesehen werden müssen.

Dass hier einiges nicht optimal funktioniert, räume ich ein; Sie werden es mir aber nachsehen, dass ich hier auch Probleme auf Seite der Kantonsregierungen sehe, die manchmal spät, zu spät oder gar nicht reagieren, wenn die Botschaften des Bundesrates publiziert werden. Erst wenn das Geschäft beim Zweitrat oder sonst recht fortgeschritten ist, schrecken sie auf und rufen entsetzt: "Um Himmelswillen, was macht ihr da, das bereitet uns ja mehr Kosten!", statt dass sie bereits nach der Publikation der Botschaft ihre Parlamentarier zusammenkommen lassen und sie auf ihre Anliegen hinweisen. Ich gebe zu: Kommunikationsprobleme sind immer zweiseitig. Aber was mir wichtiger ist, und hier möchte ich einen anderen Akzent setzen als Frau Brunschwig: Gerade bei diesen aussenpolitischen Geschäften wollen die Kantone letztlich Einfluss auf das Vorverfahren gewinnen. Sie wollen nicht im Stadium des parlamentarischen Prozesses stärker vertreten sein, sondern dort zum Zuge kommen, wo heute alle anderen auch dabei sein wollen: nämlich dort, wo die Meinungen vor dem bundesrätlichen Entscheid gebildet werden, dort, wo die Interessenorganisationen ihren Fuss oder ihre beiden Füsse in der Türe haben. Dort wollen sie ihr Gewicht verstärken. Das können sie mit dem besten Willen nicht über den Ständerat - es sei denn, das Parlament mische sich ebenfalls qualifizierter als heute in das Vorverfahren der Gesetzgebung ein.

Es stellt auch eine gewisse Gefahr dar, dass die Anliegen der Kantone weitere Wünsche nach Partizipation nach sich ziehen, gerade in der Aussenpolitik. Denn Parlamente wissen sehr gut, auch aus Erfahrung, dass ihnen in der Regel gar nichts anderes mehr übrig bleibt, als einen Vertrag zu genehmigen oder, ausnahmsweise, den ganzen Vertrag abzulehnen. Aber auf die Inhaltsgebung hat das Parlament, vielleicht mit Ausnahme der Aussenpolitischen Kommissionen, die in

einem besonderen Verfahren eingeschaltet sind, als Ganzes keine Macht. Also stellt sich in der Tat die Frage: Wer vertritt die Kantone, und in welchem Stadium werden die Kantone vertreten?

Die Kantonsregierungen vertreten sicher zu Recht die Kantone. Ich habe allerdings manchmal den Eindruck, dass sich - ich möchte es ganz vorsichtig sagen - gewisse Mitglieder der Kantonsregierungen mit den Kantonen verwechseln. Die Kantonsregierungen vertreten die Kantone, aber sie sind nicht die Kantone. Was bedeutet das? Das heisst beispielsweise, dass je wichtiger die Stellungnahme der Kantonsregierungen ist, desto mehr der Wunsch entstehen kann, dass sich die Kantonsparlamente einschalten möchten. Die Botschaft des Bundesrates besagt ausdrücklich, dass es den Kantonen selbstverständlich freigestellt ist zu sagen, wer sie vertritt. Nun komme ich aber zurück auf den Aspekt der Handlungsfähigkeit und füge denjenigen der Vertraulichkeit hinzu, beides Punkte, denen in der Aussenpolitik grosse Bedeutung zukommt. Wenn sich die Kantonsparlamente einschalten, dann folgt als nächste Stufe der Ruf nach Volksrechten. Damit würde eine bedenkliche Entwicklung eingeleitet.

Vielleicht wäre hier der Zeitpunkt gekommen, auch die Frage zu stellen, ob das dritte Ziel des Gesetzes, nämlich eine bessere Umsetzung der Aussenpolitik in den Kantonen, nicht einen etwas frommen Wunsch darstellt. Ich muss Ihnen gestehen, dass ich mit meinem Kollegen Plattner aus Basel-Stadt im Vorfeld der EWR-Abstimmung so ziemlich alleine durch die Gemeinden und die Stadt gezogen bin, um das Volk vom Beitritt zu überzeugen. Immerhin haben die beiden Basel "Ja" gesagt. Aber von den Regierungsräten habe ich wenig bis gar nichts gesehen. Und ich weiss nicht, ob die Kantonsregierungen wirklich bereit wären, sich künftig ebenso aktiv wie die Parlamentarier oder manchmal auch Vertreter von Interessenorganisationen für aussenpolitische Vorlagen stark zu machen. Schön wäre es, ich kann es vorläufig nur nicht ganz glauben. Ob dies allein mit dem neuen Gesetz gelingen soll?

Schliesslich komme ich zum fünften und letzten Spannungsfeld: Braucht es eine gesetzliche Grundlage, braucht es eine rechtliche Regelung, um Mitwirkung der Kantone effektiv werden zu lassen, oder wäre es nicht besser, diese Zusammenarbeit gerade wegen der verlangten hohen Flexibilität der Praxis zu überlassen?

In der Botschaft des Bundesrates steht, die Praxis habe sich seit der EWR-Abstimmung bestens eingespielt. Es wird darin sogar erwähnt, im Einverständnis mit den Kantonen und der KdK würde dieses Gesetz bereits heute zur besten Zufriedenheit aller gehandhabt. Da kann man sich fragen, warum es überhaupt noch ein Gesetz braucht. Hinzu kommt, dass der neue, nachgeführte, oder besser: aktualisierte Text der Bundesverfassung dieselben Grundsätze der Zusammenarbeit ebenfalls enthält: die Information, die Anhörung, die Mitwirkung in qualifizierten Fällen. Braucht es denn zusätzlich zu diesem erweiterten Verfassungstext nochmals ein Gesetz, das nicht viel mehr sagt, sondern das Ganze nur etwas geschwätziger nochmals umschreibt? Und braucht es noch, wie es das Gesetz verlangt, eine neue Vereinbarung zwischen Bund und Kantonen? Ist das nicht der Regulierung zuviel: Verfassung, Gesetz, Vereinbarung? Ich frage mich wirklich, ob wir da nicht übertreiben.

Ich hoffe, Ihnen mit diesen fünf Problemfeldern aufgezeigt zu haben, dass sich die Aussenpolitische Kommission des Ständerates bei ihrem Vorgehen etwas überlegt hat. Es ist nun an der Staatspolitischen Kommission, "diesen Faden weiterzuspinnen". Wir wollen den Kantonen entgegenkommen und sie berechtigterweise mitwirken lassen. Gleichzeitig ist es aber auch unsere Aufgabe, anhand der soeben dargestellten Problemfelder die rechtsstaatlichen und bundesstaatlichen Grenzen zu suchen.