



ONLINEKOMMENTAR
DER FREI ZUGÄNGLICHE
RECHTSKOMMENTAR

KOMMENTIERUNG ZU

Art. 55 BV

Eine Kommentierung von Simon Mazidi

Herausgegeben von Stefan Schlegel / Odile Ammann

Stand der Bearbeitung: 31.05.2024

PDF erstellt am: 06.10.2026

DOI: 10.17176/20240531-203340-0

ZITIERVORSCHLAG

Simon Mazidi, Kommentierung zu Art. 55 BV, in: Stefan Schlegel/Odile Ammann (Hrsg.),
Onlinekommentar zur Bundesverfassung

Kurzzitat: OK-Mazidi, Art. 55 BV N. XXX.

Art. 55 Mitwirkung der Kantone an aussenpolitischen Entscheiden

¹ Die Kantone wirken an der Vorbereitung aussenpolitischer Entscheide mit, die ihre Zuständigkeiten oder ihre wesentlichen Interessen betreffen.

² Der Bund informiert die Kantone rechtzeitig und umfassend und holt ihre Stellungnahmen ein.

³ Den Stellungnahmen der Kantone kommt besonderes Gewicht zu, wenn sie in ihren Zuständigkeiten betroffen sind. In diesen Fällen wirken die Kantone in geeigneter Weise an internationalen Verhandlungen mit.

GLIEDERUNG

I. Entstehungsgeschichte	3
II. Kontext.....	4
A. Bedeutung	4
B. Zweck	6
C. Schranke	6
D. Umsetzung.....	7
E. Rechtsschutz	8
F. Europäische Integration	9
III. Spezifische Mitwirkungsrechte der Kantone an aussenpolitischen Entscheiden	11
A. Grundsatz der Mitwirkung (Abs. 1)	11
1. Adressatenkreis und Träger der Mitwirkungsrechte	11
2. Aussenpolitische Entscheide	12
3. Betroffenheit von Zuständigkeiten oder wesentlichen Interessen	13
4. Entscheidvorbereitung	14
B. Formen der Mitwirkungsrechte (Abs. 2)	15
1. Informationsrecht	16
2. Konsultation der Kantone	17
C. Besondere Mitwirkungsrechte (Abs. 3).....	18
1. Qualifiziertes Berücksichtigungsrecht.....	18
2. Recht auf Teilnahme an Verhandlungen	20
Weitere empfohlene Lektüre	21
Literaturverzeichnis.....	22
Materialien und weitere Dokumente	25

I. ENTSTEHUNGSGESCHICHTE

- 1 Im Zuge der Beschleunigung des europäischen Integrationsprozesses und namentlich der Verhandlungen zu einem Beitritt der Schweiz zum Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) trat deutlich zu Tage, wie stark die Zuständigkeiten der Kantone durch völkerrechtliche Verträge berührt sein können.¹ Im Rahmen der **EWR-Verhandlungen** wurde deshalb der Einbezug der Kantone verstärkt, indem für die Koordination auf das damals bestehende Kontaktgremium Bund–Kantone zurückgegriffen wurde.² Die enge Verflechtung machte jedoch deutlich, dass eine stärkere Institutionalisierung des kantonalen Einbezugs erforderlich war. Entsprechend wären den Kantonen beim Beitritt und im Hinblick auf die Umsetzung und Fortbildung des EWR-Rechts Informations- und Mitwirkungsrechte verfassungsrechtlich eingeräumt worden.³ Auf diese Weise wären eine kurzfristige Information und Konsultation sowie eine stärkere kantonale Beteiligung an der Europapolitik des Bundes verfassungsrechtlich gewährleistet gewesen.⁴ Der Bundesrat hielt allerdings bereits in seiner Botschaft zum EWR-Beitritt fest, dass sich der Einbezug der Kantone ohnehin von selbst verstehe.⁵ Folglich erachtete er einzig «[a]us politischen, nicht aus juristischen Gründen [...] eine verfassungsrechtliche Bestimmung über die Anhörungsrechte der Kantone für opportun.»⁶
- 2 Nach dem Scheitern des EWR-Beitritts an der Urne vereinbarten der Bundesrat und die Kantonsregierungen, die Zusammenarbeit gemäss der damals im Bundesbeschluss über den EWR vom 9. Oktober 1992 vorgeschlagenen Verfassungsbestimmung fortzusetzen.⁷ Der Bundesrat stimmte in der Folge zu, die Schaffung einer rechtlichen Grundlage zur Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik zu prüfen. Dabei folgte er dem Vorschlag der in der Zwischenzeit konstituierten Konferenz der Kantonsregierungen (KdK), die zu diesem Zweck die Einsetzung einer paritätisch besetzten Arbeitsgruppe aus Vertreter:innen des Bundes und der Kantone anregte.⁸ Die paritätische Arbeitsgruppe «Mitwirkung der Kantone» erarbeitete daraufhin mit Hilfe des Instituts für Föderalismus der Universität Freiburg einen Entwurf zu einem **Bundesgesetz über die Mitwirkung der Kantone in der Aussenpolitik**.⁹ Auf Wunsch der KdK wurde der Entwurf seinem Sinn und Geist nach bereits ab Herbst 1996 und somit vor seinem Inkrafttreten provisorisch angewendet.¹⁰ Die Bundesversammlung verabschiedete das Bundesgesetz erst im Jahr 1999 nach einlässlichen Diskussionen. Kern der parlamentarischen Debatte war die fragliche Notwendigkeit des Bundesgesetzes. In Anlehnung an *Montesquieus* Diktum, wonach «[...] les lois inutiles affaiblissent les lois nécessaires [...]»¹¹, wurde geltend gemacht, dass die Zusammenarbeit in der Praxis bereits auf der

1. Epiney/Kern, N. 47; Pfisterer, ZBl 97 (1996), S. 552.

2. Siehe zum Kontaktgremium Bericht Mitwirkung der Kantone 1994, S. 631.

3. Der im Bundesbeschluss EWR vorgesehene Art. 21 der Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung lautete wie folgt: «Der Bund berücksichtigt bei der Durchführung und Weiterentwicklung des EWR-Abkommens sowie bei Fragen der europäischen Integration die Kompetenzen der Kantone und wahrt ihre Interessen. Er informiert die Kantone rechtzeitig und umfassend, hört sie an und zieht sie bei der Vorbereitung von Entscheiden bei.» Siehe zum Ganzen auch Botschaft EWR, S. 95; Botschaft BGMK, S. 1165; BSK-Waldmann, Art. 55 BV N. 2; Pfisterer, ZBl 97 (1996), S. 552.

4. Bericht Mitwirkung der Kantone 1994, S. 631; Botschaft EWR, S. 95.

5. Botschaft EWR, S. 95.

6. Botschaft EWR, S. 95 f.

7. Bericht Mitwirkung der Kantone 1994, S. 633; Botschaft Folgeprogramm 1993, S. 818.

8. Bericht Mitwirkung der Kantone 1994, S. 634 f.; siehe dazu auch die zwei gleichlautenden Motionen 93.3169 (Engler) und 93.3175 (Cottier).

9. So zumindest ein Votum anlässlich der parlamentarischen Beratung zur Motion 93.3175 (Cottier); siehe hierzu AB N 1995 512 (Mühlemann).

10. Botschaft BGMK, S. 1165; AB S 1998 1315 (Beerli).

11. Montesquieu, Livre 29, Chapitre 16 (S. 1036); siehe die zahlreichen Verweise auf Montesquieu während der Debatte AB S 1998 1316 (Seiler); AB S 1998 1317 (Inderkum); AB S 1998 1319 (Respini); AB N 1999 633 (Tschopp); AB N 1999 636 (Baumann).

Basis des geltenden Rechts gut funktioniere und der neue Verfassungsartikel ohnehin bereits alle wichtigen Punkte der Mitwirkung enthalte.¹² In der Schlussabstimmung vom 22. Dezember 1999 stimmten jedoch sowohl der Nationalrat als auch der Ständerat dem Gesetzesentwurf deutlich zu. Das Bundesgesetz über die Mitwirkung der Kantone in der Aussenpolitik (BGMK) trat am 1. Juli 2000 in Kraft.

- 3 Im Rahmen der **Totalrevision der Bundesverfassung** wurden die Mitwirkungsrechte der Kantone zunächst als Variante zur allgemeinen Bestimmung über die Zuständigkeit in den auswärtigen Angelegenheiten eingefügt.¹³ Die vorgeschlagene Variante entsprach weitgehend der Verfassungsbestimmung, die im Bundesbeschluss über den EWR vom 9. Oktober 1992 enthalten war.¹⁴ Im Verfassungsentwurf von 1996 wurden die kantonalen Mitwirkungsrechte sodann in eine eigenständige Verfassungsbestimmung überführt.¹⁵ Da es sich um eine bestehende Praxis handelte,¹⁶ die verfassungsrechtlich verankert werden sollte, stellte der Vorschlag in seiner Form keine rechtspolitische Neuerung dar.¹⁷ In den parlamentarischen Debatten zeigte sich eine hohe Zustimmung zum bundesrätlichen Entwurf. Die einzige inhaltliche Änderung war die Streichung von Art. 50 Abs. 3 VE (1996), wonach die Kantone jene internationalen Verpflichtungen der Schweiz umzusetzen haben, die in ihren Zuständigkeitsbereich fallen. Die Streichung wurde damit begründet, dass die allgemeine Pflicht der Kantone zur Umsetzung des Bundesrechts, zu dem auch das Völkerrecht gehört, bereits anderweitig und in grundsätzlicher Weise im Verfassungsentwurf verankert war.¹⁸

II. KONTEXT

A. Bedeutung

- 4 Die umfassende Bundeskompetenz im Bereich der auswärtigen Angelegenheiten ist heute aufgrund ihrer positivrechtlichen Verankerung in Art. 54 Abs. 1 BV unbestritten.¹⁹ In den jungen Jahren des Bundesstaates war dieser Bereich hingegen noch Gegenstand eines weitgehend **ungelösten Kompetenzstreits**.²⁰ Der Bund folgte der Sentenz «Einheit der Bundesglieder nach Außen, Selbständigkeit derselben im Innern»²¹, weshalb er zahlreiche Abkommen in Bereichen abschloss, die

12. Vgl. AB S 1998 1316 (Seiler); AB S 1998 1317 (Brunner); AB 1998 1317 f. (Plattner); AB 1998 1320 (BR Cotti); AB N 1999 633 (Gysin); AB N 1999 633 (Tschopp); AB N 1999 636 (Baumann); AB N 1999 636 (Nabholz); AB N 1999 636 (Vollmer). Der Nationalrat beschloss mit nur einer Stimme Differenz überhaupt Eintreten.

13. Art. 44 Abs. 3 VE (1995).

14. Erläuterungen zum VE 1995, S. 201.

15. Art. 50 VE (1996); siehe auch die Ausführungen bei CR-Maroonian/Kolb, Art. 55 Cst. N. 1.

16. Biaggini, Art. 55 BV N. 1; CR-Maroonian/Kolb, Art. 55 Cst. N. 2; Rhinow/Schefer/Uebersax, N. 3720; SGK-Fassbender, Art. 55 BV N. 6; Zimmerli, S. 56.

17. Botschaft BV, S. 231; Biaggini, AJP 1999, S. 725.

18. Siehe Art. 46 Abs. 1 BV; siehe zu den parlamentarischen Debatten AB S 1998 67 f. (Sonderausgabe); AB N 1998 444 (Sonderausgabe); ferner auch BSK-Waldmann, Art. 55 BV N. 5.

19. Siehe auch Botschaft BV, S. 299; Erläuterungen VE 1995, S. 78; Biaggini, Art. 54 BV N. 5; SGK-Ehrenzeller [3. Aufl.], Art. 54 BV N. 12; BSK-Epiney, Art. 54 BV N. 20; Waldmann, Schranken, S. 156 f.

20. Siehe etwa die Einschätzung von His, S. 63, zum Umfang der Vertragsschlusskompetenz des Bundes: «Das vorliegende Problem gehört zweifellos – trotz der von einigen Autoren behaupteten Klarheit der Bestimmungen – zu den allerschwierigsten Fragen des an heiklen Doktorfragen sowieso nicht ganz armen schweizerischen Bundesstaatsrechts.» M.w.H. Schindler, Kommentar BV 1874, Art. 8 N. 7; Sturny, S. 72 f.; Wildhaber, S. 310 ff.; Zellweger, S. 68 ff.; siehe auch BGE 96 I 737 E. 6b; BGE 9 I 175 E. 2.

21. Botschaft Verträge mit Frankreich 1864, S. 258. In der Aussage schimmert die Maxime «Einheit und Kraft nach aussen, Vielfalt und Freiheit im Innen» durch. Diese wurde gemäss Begleitbericht VE 1977, S. 90, durch *Montesquieu* formuliert. In der Schweiz wird der Ausspruch oftmals mit Alfred Escher in Zusammenhang gebracht. Siehe dazu Wildhaber, S. 313 Fn. 10; Zellweger, S. 74.

innerstaatlich in die Zuständigkeit der Kantone fielen.²² Einzelne Kantone waren indes nicht gewillt, eine solch umfassende Bundeskompetenz zu akzeptieren: «Namentlich die peripheren Kantone Tessin, Baselland und Genf löckten immer wieder gegen den Bundesstachel.»²³ Der Widerstand einzelner Kantone zeigte sich deutlich am Vertragswerk zwischen der Schweiz und Frankreich von 1864. Mit der unterschiedslosen Gewährung der Niederlassungsfreiheit an alle französischen Staatsangehörigen sowie mit den Bestimmungen zum Schutz des geistigen Eigentums französischer Kuntschaffenden setzte sich der Bund über die im Innenverhältnis geltende verfassungsrechtliche Zuständigkeitsordnung hinweg.²⁴ In der Folge rügten sowohl die Regierung des Kantons Basel-Landschaft mit einer Beschwerde als auch eine Petition im Kanton Genf eine Verletzung der verfassungsmässig garantierten Zuständigkeitsordnung.²⁵ Dadurch wurde letztlich die Anwendbarkeit der entsprechenden Staatsverträge in Frage gestellt. Solche Nullifikationsbestrebungen, durch welche etwa die Kantone eine Verfassungswidrigkeit völkerrechtlicher Verträge rügten, waren denn auch der eigentliche Auslöser des Anwendungsvorrangs des Völkerrechts, wie er sich heute in Art. 190 BV findet.²⁶

- 5 Infolge der erheblichen Ausdehnung der Gesetzgebungskompetenzen auf Bundesstufe im Verlaufe des 20. Jahrhunderts erfährt die Asymmetrie zwischen Vertragsschlusskompetenz und Gesetzgebungskompetenz eine Abschwächung. Völkerrechtliche Verträge berührten vermehrt Sachbereiche, die einen unmittelbaren Bezug zu Bundeskompetenzen aufwiesen.²⁷ Mit Ausnahme des Zivil- und Strafprozessrechts, die erst im neuen Jahrtausend vereinheitlicht wurden, bestanden noch in den Bereichen (Doppel-)Besteuerung, Kultur, Bildung und Strafverfolgung substantielle Bezugspunkte zu kantonalen Zuständigkeiten.²⁸ Das **föderale Spannungsverhältnis** offenbarte sich erst wieder im Zuge des qualitativen und quantitativen Bedeutungszuwachses des Völkerrechts.²⁹ Im Vordergrund stand die zunehmende europäische Integration, die sich auf zahlreiche kantonale Zuständigkeitsbereiche auswirkte.³⁰ Wie eingangs dargelegt (s. N. 1 ff.), führte dies sodann zur Institutionalisierung und Konstitutionalisierung der kantonalen Mitwirkungsrechte, wie sie heute in Art. 55 BV und im BGMK festgelegt sind.
- 6 Die verfassungshistorische Einbettung verdeutlicht, dass die Genese des Art. 55 BV auf das Engste mit der Herausbildung einer umfassenden Kompetenz des Bundes zum Abschluss völkerrechtlicher Verträge verbunden ist. Sie zeigt zudem auf, dass die Bedeutung der Mitwirkungsrechte in einer

22. Schindler, Kommentar BV 1874, Art. 8 BV N. 8.

23. Bonjour, S. 148; so auch wiedergegeben bei Thürer, S. 53.

24. Für eine Auflistung weiterer Staatsverträge, die in die kantonale Zuständigkeitsordnung eingegriffen haben, siehe Wildhaber, S. 312 ff.

25. Trotz Art. 1 des Niederlassungsvertrags zwischen der Schweiz und Frankreich vom 30.6.1864, der allen französischen Staatsangehörigen unabhängig von ihrer Religionszugehörigkeit die freie Niederlassung auf dem gesamten Gebiet der Schweiz gewährte, verweigerte der Kanton Basel-Landschaft 1865 zwei französischen Israeliten die Niederlassung. Der Bundesrat wies daraufhin den Kanton Basel-Landschaft per Bundesbeschluss vom 15.9.1865 an, dass der Beschluss des Landrates des Kantons Basel-Landschaft aufzuheben ist und der Kanton den Staatsvertrag innert 14 Tagen in seiner Gesamtheit vollziehen muss. Gegen diesen Bundesbeschluss legte der Landrat des Kantons Basel-Landschaft Rekurs bei der Bundesversammlung ein. Siehe zum Ganzen Beschluss der Bundesversammlung i.S. Basel-Landschaft 1865, S. 946; Botschaft Basel-Landschaft 1865, S. 801 ff. Im Kanton Genf wandte sich der damalige Chefredaktor der Zeitung *l'Avenir* im Namen der Redaktion mit einer Petition an die Bundesversammlung. Siehe hierzu Bericht Petitionskommission betreffen den Staatsvertrag zum Schutz des geistigen Eigentums 1867, S. 705 ff.

26. Schindler (Sen.), ZSR 44 (1925), S. 25.

27. Zellweger, S. 71.

28. Sturny, S. 76.

29. Siehe statt vieler Pfisterer, ZBl 97 (1996), S. 545 f.; SGK-Fassbender, Art. 55 BV N. 2.

30. Siehe Bericht Auswirkungen 1989, S. 490 ff.; Breitenmoser, N. 18 ff.; Oesch, N. 20. Kantonale Autonomieverluste erfolgten namentlich in den Bereichen des Polizei- und Justizwesens, des öffentlichen Beschaffungswesens, der Ausübung reglementierter Berufe und der Diplomanerkennung sowie der öffentlichen Beihilfen.

partiellen **Kompensation** der umfassenden Zuständigkeit des Bundes in den auswärtigen Angelegenheiten liegt.³¹ Denn aufgrund der heute in Art. 54 Abs. 1 BV verankerten Zentralisierung der Aussengewalt und der damit verbundenen umfassenden Vertragsschlusskompetenz kann der Bund bei den zu regelnden Materien über das hinausgehen, was ihm im Inneren durch die Gesetzgebungskompetenzen verfassungsmässig zugestanden wird. Aus föderalistischer Sicht besteht dabei die Gefahr, dass die innerstaatliche Zuständigkeitsverteilung über den Umweg völkerrechtlicher Verträge schleichend ausgehöhlt wird. Aus diesem Grund hat sich der Bund seit jeher eine föderalistische Zurückhaltung auferlegt, wenn völkerrechtliche Verträge Zuständigkeiten der Kantone betreffen.³² Zu dieser *courtoisie fédéraliste* wird er heute in Art. 54 Abs. 3 BV ausdrücklich verpflichtet.³³ Art. 55 BV gibt sodann mit den Mitwirkungsrechten die Instrumente an die Hand, mit denen die in Art. 54 Abs. 3 BV statuierte Rücksichtnahmepflicht des Bundes konkret zu verwirklichen ist.³⁴ Die in Art. 55 BV und im BG MK festgelegten Instrumente dienen in dieser Weise als konkrete Ausgestaltung eines föderalen Gegengewichts zur umfassenden Vertragsschlusskompetenz.³⁵

B. Zweck

- 7 Der Zweck der kantonalen Mitwirkungsrechte wird in Art. 2 BG MK ausdrücklich – aber nicht abschliessend – bestimmt.³⁶ Die Mitwirkung soll gewährleisten, dass die kantonalen Interessen bei der Vorbereitung und Umsetzung aussenpolitischer Entscheide des Bundes berücksichtigt werden (lit. a). Damit soll ein **frühzeitiger Einbezug** der kantonalen Interessen bei aussenpolitischen Vorhaben des Bundes erfolgen, die für die Kantone wesentlich sind.³⁷
- 8 Die Mitwirkung soll zudem dazu beitragen, dass die Zuständigkeiten der Kantone beim Abschluss, bei der Änderung und bei der Kündigung völkerrechtlicher Verträge nach Möglichkeit gewahrt werden (lit. b). Auf diese Weise sollen **drohende Zuständigkeitsverluste** der Kantone infolge der zunehmenden internationalen Verflechtung verhindert oder zumindest vermindert werden.³⁸
- 9 Neben der wirksamen Wahrung kantonaler Interessen und Zuständigkeiten sollen die Partizipationsstrukturen auch eine bessere **innenpolitische Abstützung** der Aussenpolitik des Bundes gewährleisten (lit. c). Eine enge Abstimmung mit den Kantonen bei der Entscheidungsvorbereitung ist nicht zuletzt deshalb sinnvoll, weil diese in der Regel für die Umsetzung völkerrechtlicher Verträge mit rechtsetzenden Bestimmungen zuständig sind.³⁹

C. Schranke

- 10 Die in Art. 55 BV gewählte Lösung für den kantonalen Einbezug in die Aussenpolitik des Bundes vermag die umfassende Zuständigkeit des Bundes in den auswärtigen Angelegenheiten nicht vollständig zu kompensieren.⁴⁰ Der Ausgleich besteht nur in dem Masse, dass den Kantonen verfassungsrechtliche Mitwirkungsrechte an der Aussenpolitik des Bundes gewährt werden. Als

31. Biaggini, Art. 55 BV N. 2; CR-Maroonian/Kolb, Art. 55 Cst. N. 10; Pfisterer, EU-Zusammenarbeit, N. 89; Waldmann, Schranken, S. 161.

32. BSK-Waldmann, Art. 55 BV N. 1; Pfisterer, ZBl 97 (1996), S. 545; Sturny, S. 77 f.; Rhinow/Schefer/Uebersax, N. 3709 ff.; siehe schon Botschaft Verträge mit Frankreich 1864, S. 259.

33. Die Verpflichtung zur gegenseitigen Rücksichtnahme ist in grundsätzlicher Weise in Art. 44 Abs. 2 BV verankert.

34. BSK-Epiney, Art. 54 BV N. 45; SGK-Ehrenzeller/Portmann, Art. 54 BV N. 54.

35. Pfisterer, SZIER (2011), S. 129; Pfisterer, ZBl 112 (2011), S. 290 f.

36. BSK-Waldmann, Art. 55 BV N. 9.

37. Botschaft BG MK, S. 1168.

38. Botschaft BG MK, S. 1168.

39. Art. 46 Abs. 1 BV; siehe BSK-Waldmann, Art. 55 BV N. 11; Maissen/Mayer/Gobbo, S. 109; SGK-Fassbender, Art. 55 BV N. 1.

40. Cottier/Liechti, S. 60; kritisch auch Kolarov, S. 186; Sturny, S. 141.

Schranke bestimmt Art. 1 Abs. 3 BGMK daher auch, dass die Mitwirkung die **aussenpolitische Handlungsfähigkeit** des Bundes nicht beeinträchtigen darf.⁴¹ Dies ergibt sich im Prinzip schon aus der verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsverteilung im Bereich der auswärtigen Angelegenheiten. Durch die Erwähnung dieser Schranke wird aber der Rahmen des rechtlich Zulässigen im BGMK ausdrücklich abgesteckt.⁴²

- 11 Die Kantone haben **weder ein Weisungs- noch ein Mitentscheidungsrecht** bei aussenpolitischen Entscheiden, die ihre Zuständigkeiten betreffen oder wesentlichen Interessen berühren. Der Bund kann deshalb «[...] nötigenfalls auch Entscheide treffen, die den Vorstellungen der Kantone nicht entsprechen.»⁴³ Die Funktion von Art. 55 BV beschränkt sich somit darauf, Partizipationsstrukturen bei der aussenpolitischen Entscheidvorbereitung zu schaffen.⁴⁴ Darin kommt letztlich ein kooperatives Föderalismusverständnis zum Ausdruck, das weniger auf eine strikte Zuständigkeitsabgrenzung als vielmehr auf die partnerschaftliche Zusammenarbeit setzt.⁴⁵

D. Umsetzung

- 12 Mit dem Erlass des BGMK wurden die im Zuge der EWR-Verhandlung vorgeschlagenen verfassungsrechtlichen Mitwirkungsgrundsätze, die später Eingang in Art. 55 BV fanden, gesetzlich umgesetzt. Die Umsetzung auf Gesetzesstufe geht jedoch kaum über die verfassungsrechtlichen Mitwirkungsgarantien in Art. 55 BV hinaus. Die Gesetzesbestimmungen weisen entsprechend nur einen geringen **eigenständigen normativen Gehalt** auf.⁴⁶ Konkretisierungen von Art. 55 BV lassen sich vereinzelt darin erblicken, dass die innenpolitische Abstützung der Aussenpolitik des Bundes als zusätzlicher Zweck aufgeführt wird (Art. 2 lit. c BGMK) und dass der Bund eine Begründungspflicht hat, wenn er im Rahmen der besonderen Gewichtung nach Art. 55 Abs. 3 BV von den Stellungnahmen der Kantone abweicht (Art. 4 Abs. 3 BGMK). Weitere Unterschiede bestehen darin, dass das BGMK die aussenpolitische Handlungsfähigkeit des Bundes ausdrücklich als Schranke der kantonalen Mitwirkung benennt (Art. 1 Abs. 3 BGMK)⁴⁷ und dass eine gegenseitige Informationspflicht vorgesehen ist (Art. 3 Abs. 1 BGMK).
- 13 Eine stärkere Konkretisierung in der Praxis lässt sich am Beispiel der Vereinbarung zwischen Bund und Kantonen betreffend Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen/Dublin-Besitzstands ausmachen (s. N. 17). In einer übergeordneten Bewertung bleibt aber festzuhalten, dass sich aus den **offenen und unbestimmten Formulierungen** der Mitwirkungsrechte in Art. 55 BV

41. Siehe auch Botschaft BGMK, S. 1170 f.; BSK-Waldmann, Art. 55 BV N. 48. Epiney/Kern, N. 48, nennen als zusätzliche Schranke der Mitwirkung die Bundestreue nach Art. 44 BV. Die Bundestreue beinhaltet ein spezifisches Rechtsmissbrauchsverbot, wonach die beteiligten Gemeinwesen im Verhältnis zueinander missbräuchliches Handeln zu unterlassen haben. Mit anderen Worten dürfen die Kantone die Mitwirkungsrechte nicht zweckwidrig verwenden oder durch deren Ausübung etwa den Sinn und Zweck einer Verhandlung vereiteln. Siehe m.w.H. zur Bundestreue SGK-Egli, Art. 44 BV N. 19. Ein derartiges Verhalten würde aber stets zu einer übermässigen Beeinträchtigung der aussenpolitischen Handlungsfähigkeit des Bundes führen. Das Verbot der Beeinträchtigung der aussenpolitischen Handlungsfähigkeit des Bundes stellt somit bereits eine Konkretisierung des allgemeinen Gebots der Bundestreue im Hinblick auf aussenpolitische Entscheide dar.

42. Vgl. AB S 1998 1317 (Inderkum); tendenziell auch AB S 1998 120 (BR Cotti); AB N 1999 N 633 f. (Stamm); AB N 1999 635 (Eggly); AB N 1999 636 (Nabholz); siehe auch Ehrenzeller, Handlungsfähigkeit, S. 722 f.; relativierend BSK-Waldmann, Art. 55 BV N. 49.

43. Botschaft BGMK, S. 1171.

44. Siehe BSK-Waldmann, Art. 55 BV N. 10; SGK-Fassbender, Art. 55 BV N. 3.

45. Epiney/Kern, N. 48; Kolarov, S. 188.

46. So auch Biaggini, Art. 55 BV N. 1; CR-Maroonian/Kolb, Art. 55 Cst. N. 2; Häfelin/Haller/Keller/Thurnherr, N. 1129; Waldmann, Schranken, S. 205 f.; Zimmerli, S. 57 f.

47. Da sich dies bereits aus der verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsordnung ergibt, trägt das BGMK auch hier nicht wesentlich zur Konkretisierung bei. Siehe hierzu auch Ehrenzeller, Handlungsfähigkeit, S. 707 ff.

und im BGMK kaum konkrete Vorgaben für die normative Ausgestaltung der Mitwirkungsrechte ableiten lassen. Sowohl Art. 55 BV als auch deren gegenwärtige Konkretisierung im BGMK etablieren nur schwach formalisierte Mitwirkungsformen. Die Offenheit ermöglicht es zwar, den Grad des kantonalen Einbezugs im Hinblick auf den konkreten aussenpolitischen Entscheid flexibel zu gestalten und bei einer veränderten aussenpolitischen Lage rasche Anpassungen vorzunehmen. Die Offenheit erfolgt allerdings auf Kosten einer differenzierten Ausgestaltung, die den Umfang und Zeitpunkt der Information, den frühzeitigen Einbezug bei der Exploration sowie eine ausreichende Frist für die Abgabe und die Bindungswirkung der Stellungnahmen substanzieller regeln könnte. Inwieweit die Mitwirkung bei der Entscheidungsvorbereitung zur wirksamen kantonalen Interessenwahrung ausreicht, hängt daher in erster Linie von der konkreten Ausgestaltung des Zusammenwirkens in der Praxis ab.

E. Rechtsschutz

- 14 Art. 55 BV ist kein Auftrag an den Gesetzgeber zum Erlass von Ausführungsbestimmungen. Die verfassungsrechtlichen Mitwirkungsrechte in Form von Information und Konsultation stellen trotz ihrer offenen Formulierung **justiziable Rechtsansprüche** dar, weshalb sie auch ohne gesetzliche Umsetzung rügefähig sind.⁴⁸ Streitigkeiten in Bezug auf die kantonalen Mitwirkungsrechte (Umfang, Inhalt oder Modalitäten) fallen unter das Klageverfahren nach Art. 120 BGG.⁴⁹ Somit steht gemäss Art. 189 Abs. 2 BV der direkte Weg an das Bundesgericht offen.
- 15 Ein wirksamer **Rechtsschutz** für die Durchsetzung der kantonalen Mitwirkungsrechte ist dadurch allerdings nicht gewährleistet:
 - Erstens erfährt das Klageverfahren durch Art. 190 BV eine erhebliche Einschränkung. Soweit der strittige aussenpolitische Entscheid völkerrechtlich verbindlich geworden ist, unterliegt er dem **Anwendungsvorrang des Völkerrechts**. Auch im Falle einer Verfassungswidrigkeit ist das Bundesgericht zur Anwendung des Völkerrechts verpflichtet.⁵⁰ Art. 190 BV erfüllt hier nach wie vor seinen ursprünglichen bundesstaatlichen Zweck (s. N. 4).
 - Zweitens wird das Klageverfahren auch dann weitgehend unterminiert, wenn ein aussenpolitischer Entscheid noch nicht völkerrechtlich verbindlich ist oder auf einer anderen aussenpolitischen Handlungsform beruht. Zwar kommt der Anwendungsvorrang von Art. 190 BV nicht zum Tragen, weshalb das Klageverfahren grundsätzlich offensteht.⁵¹ Es ist jedoch fraglich, ob die **Dauer des Klageverfahrens** angesichts der Eigengesetzlichkeit der Aussenpolitik einen wirksamen Rechtsschutz bietet.⁵² Entscheide in der Aussenpolitik erfordern – zumindest ausserhalb des ordentlichen Vertragsschlussverfahrens –⁵³ häufig eine rasche interne Meinungsbildung. Der Erlass von vorsorglichen Massnahmen wird auch oftmals daran scheitern, dass aussenpolitische Entscheidungen in der Regel weder rechtlich noch faktisch einen zeitlichen Aufschub erlauben.⁵⁴

48. BSK-Waldmann, Art. 55 BV N. 14; CR-Maroonian/Kolb, Art. 55 Cst. N. 12; SGK-Fassbender, Art. 55 BV N. 17; Waldmann, Schranken, S. 205.

49. Ausführlich Waldmann, Schranken, S. 206; Luks, N. 246.

50. Bei Vorliegen eines schutzwürdigen Interesses kann das Bundesgericht lediglich feststellen, dass der aussenpolitische Entscheid wegen des mangelnden Einbezugs der Kantone in die Entscheidungsvorbereitung die verfassungsrechtlichen Mitwirkungsrechte verletzt hat.

51. BSK-Waldmann, Art. 55 BV N. 16; CR-Maroonian/Kolb, Art. 55 Cst. N. 14. Nach herrschender Lehre findet Art. 189 Abs. 4 BV keine Anwendung auf das Klageverfahren. Siehe dazu Luks, N. 237 f.

52. Vgl. Epiney/Kern, N. 52.

53. So gehen Ambühl/Scherer, LeGes (2014) 3, S. 377, etwa davon aus, «[...] dass es bei einem schnellen Vorgehen mit Ergreifen des Referendums mindestens zweieinhalb Jahre dauert, bis ein Vertrag genehmigt werden kann.».

54. Siehe ausführlich zum Ganzen Waldmann, Schranken, S. 206 f.; ferner auch Luks, N. 247.

- Drittens wird es aufgrund der in Art. 55 BV verwendeten **unbestimmten Rechtsbegriffe** regelmässig schwierig sein, abschliessend zu beurteilen, ob der Umfang, der Inhalt oder die Modalitäten der kantonalen Mitwirkungsrechte in der Praxis verletzt wurden. Dies zeigte sich in der sogenannten Libyen-Affäre: Auslöser der diplomatischen Krise war die Verhaftung von Hannibal Gaddafi, Sohn des damaligen libyschen Revolutionsführers, und seiner Ehefrau durch die Genfer Polizei. In der Folge wurden zwei Schweizer Bürger über Monate in Libyen zurückgehalten. Im Rahmen der Bemühungen um die Freilassung des letzten in Libyen festgehaltenen Schweizers unterzeichnete der damalige Bundespräsident am 20. August 2009 im Namen der Schweizerischen Eidgenossenschaft ein Abkommen mit Libyen, das u.a. vorsah, dass die Umstände der Verhaftung in Genf durch ein internationales Schiedsgericht untersucht werden.⁵⁵ Während die KdK der Ansicht war, dass die verfassungsmässigen Mitwirkungsrechte des betroffenen Kantons Genf durch den Alleingang des damaligen Bundespräsidenten verletzt worden seien,⁵⁶ liess die Geschäftsprüfungskommission des Ständerats die Frage unter Hinweis auf zwei Rechtsgutachten, die zu gegenteiligen Ergebnissen kamen, offen.⁵⁷

- 16 Eine Stärkung des Rechtsschutzes wäre *de lege ferenda* wohl am ehesten über die Einführung eines **Vorlage- und Vorprüfungsverfahrens** vor Bundesgericht erreichbar.⁵⁸ Derweil scheint es naheliegender, dass Streitigkeiten zwischen Bund und Kantonen in Bezug auf die Mitwirkungsrechte durch punktuelle Verhandlung und Vermittlung beigelegt werden, wenngleich dies eine zukünftige Beachtung der Mitwirkungsrechte mitnichten garantiert.⁵⁹

F. Europäische Integration

- 17 Im Hinblick auf das Schengen-Assoziierungsabkommen sowie das Dublin-Assoziierungsabkommen haben Bund und Kantone die Mitwirkungsrechte in einer **Rahmenvereinbarung** festgelegt.⁶⁰ Die Vereinbarung konkretisiert die Mitwirkungsgrundsätze von Art. 55 BV und des BGMK in Bezug auf die Umsetzung und Übernahme von Weiterentwicklungen des Schengen/Dublin-Besitzstandes.⁶¹ Dieser Schritt wurde einerseits aufgrund der besonderen Natur der Abkommen erforderlich: Die Abkommen verlangen eine dynamische Übernahme von Weiterentwicklungen, weshalb sie der Schweiz auch Mitsprachemöglichkeiten (*decision shaping*) bei der Ausarbeitung neuer Rechtsakte durch die Europäische Union einräumen. Andererseits berührt die Schengen-Zusammenarbeit in erster Linie kantonale Zuständigkeiten wie die Polizei- und Justizhoheit. Daraus ergab sich die Notwendigkeit, die Zusammenarbeit und die Verfahrensabläufe zwischen dem Bund und den Kantonen in diesem Bereich effizient und transparent zu gestalten.⁶² So regelt die Rahmenvereinbarung etwa die

55. Libyen-Bericht GPK-S 2011, S. 4237 ff. und S. 4257 ff.; Staatsrat des Kantons Genf, Medienmitteilung vom 21.8.2009, Accord entre la Suisse et la Libye : réaction du Conseil d'Etat, <https://www.ge.ch/document/accord-entre-suisse-libye-reaction-du-conseil-etat> [https://perma.cc/P5DH-LZMA], besucht am 7.3.2024.

56. KdK, Medienmitteilung vom 25.06.2010, Vereinbarung Libyen – Schweiz, https://kdk.ch/aktuell/medienmitteilungen/details/vereinbarung-libyen-schweiz?tx_news_pi1%5ByearFilter%5D%5BdisableLowerRestriction%5D=true&tx_news_pi1%5ByearFilter%5D%5Byear%5D=2016&cHash=9f5baa90650df492443fc3d83c3a5f2a [https://perma.cc/H2SU-B5EG], besucht am 7.3.2024.

57. Libyen-Bericht GPK-S 2011, S. 4287; siehe zum Ganzen auch Biaggini, Art. 55 BV N. 11; CR-Maroonian/Kolb, Art. 55 Cst. N. 12.

58. KdK, Positionsbezug 2011, N. 22; siehe auch SGK-Fassbender, Art. 55 BV N. 18; Waldmann, Schranken, S. 207.

59. Art. 44 Abs. 3 BV; siehe auch Sturny, S. 293.

60. Vereinbarung zwischen Bund und Kantonen betreffend Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen/Dublin-Besitzstands vom 20.3.2009 (SR 362.1); siehe zur Rechtsgrundlage Art. 1 Abs. 2 Bundesbeschluss über die Genehmigung und die Umsetzung der bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der EU über die Assoziierung an Schengen und an Dublin vom 17.12.2004 (SR 362); siehe auch Schengen-Bericht 2013, S. 6406 f.; SGK-Fassbender, Art. 55 BV N. 48 f.

61. Siehe zum Inhalt der Mitwirkungsrechte Schengen-Bericht 2013, S. 6407 ff.; Föderalismusbericht 2007, S. 5948 f.; Pfisterer, EU-Zusammenarbeit, N. 79; a.M. SGK-Fassbender, Art. 55 BV N. 51, der darin eine inhaltliche Abweichung vom BGMK sieht.

umgehende Informationsübermittlung, die interne Koordination bei Stellungnahmen, die Mitwirkung der Kantone in den Gemischten Ausschüssen und den Arbeitsgruppen der EU sowie die Konfliktlösung bei Streitigkeiten aus der Rahmenvereinbarung.⁶³

- 18 Bemühungen, das allgemeine Zusammenwirken in der Europapolitik transparent und koordiniert zu gestalten,⁶⁴ mündeten im Jahr 2012 in die **Vereinbarung zum Europadialog**. Diese regelt den politischen Dialog zwischen Bund und Kantonen zu Europafragen und setzt ein permanentes politisches Leitorgan zum Informationsaustausch ein.⁶⁵ Die Vereinbarung mag zu einer besseren strategischen Koordination auf politischer Ebene beitragen, die konkreten Mitwirkungsrechte nach Art. 55 BV werden im Hinblick auf spezifische aussenpolitische Entscheide dadurch aber nicht gestärkt.⁶⁶
- 19 Für den Fall eines Abschlusses des **institutionellen Rahmenabkommens** mit der EU hätte der Bundesrat die Annahme zweier gleichlautender Motionen beantragt. Diese forderten die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage zur Gewährleistung der kantonalen Mitwirkung bei der dynamischen Übernahme von Unionsrecht.⁶⁷ Nach dem Entscheid des Bundesrats, das institutionelle Rahmenabkommen nicht zu unterzeichnen, forderte ein Postulat, dass der Bundesrat weiterhin die generellen Optionen für eine verbindliche Beteiligung der Kantone bei aussenpolitischen Entscheidungen prüfen sollte. Der Bundesrat beantragte jedoch unter Hinweis auf Art. 54 und Art. 55 BV die Ablehnung des Postulats; diesem Antrag folgte der Ständerat.⁶⁸
- 20 Die verschiedenen Vereinbarungen und politischen Vorstösse zeigen, dass die **Beziehungen zur EU** eine ständige Herausforderung für die Wahrung der kantonalen Mitwirkungsrechte darstellen. Die kantonalen Zuständigkeiten und Interessen werden permanent und stark tangiert; das Zusammenwirken und die Koordination haben unter einem hohen sachlichen und zeitlichen Anpassungsdruck zu erfolgen, was bei der dynamischen Übernahme besonders deutlich wird.⁶⁹ Auf der Grundlage von Art. 55 BV und des BGMK kann dieser Herausforderung durch eine Konkretisierung der Zusammenarbeit und Verfahren begegnet werden. Eine solche Konkretisierung – wie etwa bei Schengen/Dublin mit der Rahmenvereinbarung – erlaubt eine enge, transparente und zügige Koordination zwischen Bund und Kantonen. Gerade im Verhältnis zur EU stellt sich indes die Frage, ob die in der Verfassung und dem BGMK vorgesehenen Mitwirkungsrechte eine wirksame Wahrung der Zuständigkeiten und Interessen der Kantone ermöglichen. Die Kantone müssen tatsächlich und rechtlich befähigt sein, ihre Anliegen in den aussenpolitischen Entscheidprozess wirksam einzubringen. Droht die kantonale Zuständigkeitsordnung durch eine fortschreitende institutionelle und überstaatliche Verflechtung eingeschränkt zu werden, muss das föderalistische Gleichgewicht durch eine dynamische Anpassung der etablierten Mechanismen und Partizipationsstrukturen wiederhergestellt werden. Eine solche Anpassung würde etwa einen stärkeren sachlichen und personellen Einbezug der Kantone oder die Schaffung neuer Formen der Mitwirkung erfordern. Würde eine blosser Mitwirkung in der Entscheidvorbereitung zur wirksamen

62. Föderalismusbericht 2007, S. 5947 f.; Botschaft Bilaterale II, S. 5995 f. und S. 6182.

63. Art. 4, 5, 6 und 12 der Rahmenvereinbarung.

64. Der Bund hat verschiedentlich die Schaffung einer allgemeinen Rahmenvereinbarung Bund–Kantone über die Mitwirkung in der Europapolitik erwogen. Siehe Evaluationsbericht 2010, S. 7322; Föderalismusbericht 2007, S. 5950 f. und S. 5975; Europabericht 2006, S. 6886; genereller bereits Botschaft BGMK, S. 1166.

65. Medienmitteilung des EDA und EVD vom 5.6.2012, Bund und Kantone unterzeichnen Vereinbarung zum Europadialog, <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-44813.html> [https://perma.cc/ZHX6-7DHJ], besucht am 7.3.2024; siehe ferner SGK-Fassbender, Art. 55 BV N. 53 ff.

66. Monitoringbericht 2014–2016, S. 6; SGK-Pfisterer [3. Aufl.], Art. 55 BV N. 57.

67. Motion 19.3167 (Die Mitte-Fraktion. Die Mitte. EVP.) und Motion 19.3170 (Lombardi).

68. Postulat 21.4192 (Graf).

69. Maissen/Mayer/Gobbo, S. 108.

Interessenwahrung nicht mehr ausreichen, ist eine Anpassung des rechtlichen Rahmens nicht ausgeschlossen, sondern geradezu geboten.⁷⁰ Forderungen wie die Schaffung einer neuen gesetzlichen Grundlage oder einer verbindlicheren Beteiligung der Kantone, die während und nach dem gescheiterten institutionellen Rahmenabkommen erhoben wurden, können daher auch in Zukunft wieder an Bedeutung gewinnen.

III. SPEZIFISCHE MITWIRKUNGSRECHTE DER KANTONE AN AUSSENPOLITISCHEN ENTSCHEIDEN

A. Grundsatz der Mitwirkung (Abs. 1)

- 21 Art. 55 Abs. 1 BV verankert den verfassungsrechtlichen **Grundsatz**, wonach die Kantone bei der Vorbereitung ausserpolitischer Entscheide mitwirken können, sofern diese ihre Zuständigkeiten betreffen oder ihre wesentlichen Interessen berühren. In Abs. 1 wird neben dem Adressatenkreis und der Trägerschaft auch der sachliche Anwendungsbereich der Mitwirkung festgelegt, indem der Gegenstand (ausserpolitische Entscheide) sowie die Voraussetzungen der Mitwirkung (Betroffenheit von Zuständigkeiten oder wesentlichen Interessen) bestimmt werden. Schliesslich wird mit der Präzisierung, dass die Kantone bei der Entscheidvorbereitung mitwirken, der zeitliche Anwendungsbereich der Verfassungsbestimmung festgelegt.

1. Adressatenkreis und Träger der Mitwirkungsrechte

- 22 Normadressat von Art. 55 BV sind die **Bundesorgane**, die ausserpolitische Entscheide treffen. Aufgrund seiner allgemeinen ausserpolitischen Führungsfunktion nach Art. 184 BV ist in erster Linie der Bundesrat angesprochen.⁷¹ Der Bundesrat und die ihm unterstehende Bundesverwaltung sind deshalb verpflichtet, die Kantone durch Information und Konsultation in die ausserpolitische Entscheidvorbereitung einzubeziehen, welche die Zuständigkeit der Kantone oder deren wesentliche Interessen betreffen.⁷² Die Bundesversammlung ist ebenfalls Normadressat, sofern sie in ihrem Aufgabenbereich einen ausserpolitischen Entscheid trifft.⁷³ So kann die Bundesversammlung im Bereich der Aussenpolitik Grundsatz- und Planungsbeschlüssen fassen (Art. 28 Abs. 2 und 3 ParlG).⁷⁴ Allgemein bleibt anzumerken, dass die Kantone häufig vor der Einleitung des parlamentarischen Verfahrens einbezogen werden. Dementsprechend haben sie in der Regel die Gelegenheit, sich im Stadium der bundesrätlichen Entscheidvorbereitung bereits zu einem bestimmten ausserpolitischen Geschäft zu äussern.⁷⁵ Biaggini betont deshalb auch, dass sich die Anhörungspflicht im parlamentarischen Verfahren namentlich dann aktualisiere, wenn es zu mehr als bloss geringfügigen Veränderungen im Vergleich zu den ursprünglichen Anträgen des Bundesrats komme.⁷⁶
- 23 Die Träger der Mitwirkungsrechte sind die **einzelnen Kantone**.⁷⁷ Der Verfassungsentwurf von 1996 sah noch vor, dass der Bund die Kantone oder deren gemeinsame Organisationen rechtzeitig und

70. Ablehnend der Bundesrat mit Blick auf einen EU-Beitritt Evaluationsbericht 2010, S. 7322; Europabericht 2006, S. 6941; siehe aber auch Aubert, N. 3; Biaggini, Art. 55 BV N. 1.

71. Biaggini, Art. 55 BV N. 6; BSK-Waldmann, Art. 55 BV N. 25; CR-Maroonian/Kolb, Art. 55 Cst. N. 25; SGK-Fassbender, Art. 55 BV N. 21.

72. BSK-Waldmann, Art. 55 BV N. 25.

73. Siehe hierzu auch der Vorschlag der KdK, Positionsbezug 2013, S. 3, der sich auf eine Stärkung der Mitwirkungsrechte an der Vorbereitung ausserpolitischer Entscheide gegenüber der Bundesversammlung bezog.

74. BSK-Waldmann, Art. 55 BV N. 25; CR-Maroonian/Kolb, Art. 55 Cst. N. 25; Lanz, N. 272 und N. 275 ff. Siehe hierzu etwa den Entwurf Bundesbeschluss UNO-Migrationspakt, welcher der Bundesversammlung erlaubt hat, ihre Haltung zur Position der Schweiz zum Migrationspakt zum Ausdruck zu bringen. Da es sich beim Migrationspakt um *Soft Law* handelt, unterstand er nicht dem innerstaatlichen Genehmigungsverfahren nach Art. 166 Abs. 2 BV.

75. SGK-Fassbender, Art. 55 BV N. 21.

umfassend informiert und ihre Stellungnahme einholt. Die Bundesversammlung strich jedoch den Verweis auf die gemeinsamen Organisationen aus dem Verfassungsentwurf. Ausschlaggebend dafür war, dass keine Konstitutionalisierung dieser gemeinsamen Organisationen – gemeint war in erster Linie die KdK – erfolgen sollte.⁷⁸ Vielmehr liegt es in der Organisationsautonomie der Kantone, zu bestimmen, ob und in welcher Form der Rückgriff auf gemeinsame Strukturen geeignet ist, um eine wirksame Interessenwahrnehmung bei der Vorbereitung aussenpolitischer Entscheide zu gewährleisten.⁷⁹

2. Aussenpolitische Entscheide

- 24 Der Begriff der aussenpolitischen Entscheide bezieht sich auf die Mitwirkung in der **Aussenpolitik** des Bundes.⁸⁰ Die Aussenpolitik stellt den Kern der auswärtigen Angelegenheiten dar.⁸¹ Die auswärtigen Angelegenheiten umfassen sämtliche grenzüberschreitenden Handlungen zwischen den schweizerischen Behörden und den ausländischen, internationalen oder supranationalen Völkerrechtssubjekten sowie den übrigen Akteuren der internationalen Gemeinschaft; die Aussenpolitik ist demgegenüber enger gefasst. Sie bezieht sich auf die Verfolgung der politischen Ziele und Interessen der Schweiz.⁸² Die Ausrichtung der Aussenpolitik ergibt sich in nicht abschliessender Weise aus den in Art. 54 Abs. 2 BV genannten Zielen.⁸³ Die Mitwirkung der Kantone erstreckt sich im Ergebnis nur auf den engeren Begriff der Aussenpolitik und beschränkt sich damit auf Entscheide im Zusammenhang mit der Verfolgung aussenpolitischer Ziele und Interessen der Schweiz. Andere Akte oder Handlungsformen der auswärtigen Angelegenheiten wie etwa die Pflege der internationalen Kontakte, konsularische Angelegenheiten oder administrative Tätigkeiten sind davon nicht erfasst.⁸⁴
- 25 Der Begriff des **Entscheids** findet weder in der Bundesverfassung noch im BGMK eine nähere Umschreibung. Es bestehen somit keine spezifischen Anforderungen an seine materielle oder formelle Natur.⁸⁵ Waldmann spricht ebenfalls davon, dass der Begriff nicht technisch zu verstehen sei.⁸⁶ Neben dem Einbezug bei der Vorbereitung und Verhandlung völkerrechtlicher Verträge unterstehen daher auch alle anderen Massnahmen, die einen aussenpolitischen Entscheid bezwecken, den kantonalen Mitwirkungsrechten. Zu nennen sind etwa die Beschlussfassung internationaler Organisationen oder die Vornahme einseitiger Rechtsakte.⁸⁷ Aus Art. 55 BV fliesst im Ergebnis für die Kantone ein verfassungsrechtlicher Anspruch auf Mitwirkung beim Meinungs- und Willensbildungsprozess aller aussenpolitischen Entscheide. Der Anspruch muss deshalb auch ausserhalb der klassischen, auf völkerrechtliche Verträge ausgerichteten Verfahren gewahrt werden. So ist etwa auch eine Mitwirkung

77. Siehe exemplarisch Art. 71 lit. g KV/ZH, wonach es Aufgabe des Regierungsrates ist, sich zu Vernehmlassungsvorlagen und im Hinblick auf aussenpolitische Entscheide des Bundes zu äussern und seine Stellungnahme dem Kantonsrat mitzuteilen; siehe auch Kolarov, S. 202.

76. Biaggini, Art. 55 BV N. 6

78. Siehe AB S 1998 68 (Schmid, Sonderausgabe); AB N 1998 275 (BR Koller, Sonderausgabe); Mahon, Art. 55 Cst. N. 9.

79. Siehe zum Ganzen Biaggini, Art. 55 BV N. 11.

80. Biaggini, Art. 55 BV N. 2 f.; siehe zum Ganzen auch SGK-Ehrenzeller [3. Aufl.], Art. 54 N. 3.

81. BSK-Waldmann, Art. 55 BV N. 19.

82. So Lanz, N. 3 f., der ferner darauf hinweist, dass die Begriffe keine Legaldefinitionen aufweisen und mitunter terminologisch nicht immer einheitlich verwendet werden.

83. Epiney/Kern, N. 6.

84. BSK-Waldmann, Art. 55 BV N. 19; Lanz, N. 4; zustimmend auch CR-Maroonian/Kolb, Art. 55 Cst. N. 16; Epiney/Kern, N. 48. A.M. SGK-Pfisterer [3. Aufl.], Art. 55 BV N. 31, wonach Art. 55 BV generell auf Entscheide mit Auslandsbezug Anwendung findet. In dieser Weise auch Mahon, Art. 55 Cst. N. 6.

85. Biaggini, Art. 55 BV N. 2; CR-Maroonian/Kolb, Art. 55 Cst. N. 17.

86. BSK-Waldmann, Art. 55 BV N. 20.

87. Biaggini, Art. 55 BV N. 2; BSK-Waldmann, Art. 55 BV N. 19; CR-Maroonian/Kolb, Art. 55 Cst. N. 17; SGK-Fassbender, Art. 55 BV N. 20.

bei anderen Formen von internationalen Übereinkünften wie namentlich beim *Soft Law* angezeigt, falls Zuständigkeiten oder wesentliche Interessen der Kantone betroffen sind.⁸⁸

3. Betroffenheit von Zuständigkeiten oder wesentlichen Interessen

- 26 Die Mitwirkungsrechte nach Art. 55 BV kommen zum Tragen, wenn aussenpolitische Entscheide entweder kantonale Zuständigkeiten betreffen oder wesentliche kantonale Interessen berühren. Ist dies nicht der Fall, so besteht kein Anspruch der Kantone auf Mitwirkung nach Art. 55 BV. Dennoch steht es dem Bund frei, auch in solchen Fällen die Mitwirkungsrechte gemäss Art. 55 BV anzuwenden, sofern er dies als zweckmässig erachtet. Art. 55 BV stellt eine verfassungsrechtliche **Minimalgarantie** dar, weshalb der Bund die Mitwirkungsrechte über Art. 55 BV hinaus erweitern kann.⁸⁹
- 27 Mit Blick auf die **kantonalen Zuständigkeiten** hält Art. 2 lit. b BGMK fest, dass die Mitwirkung der Kantone dazu beitragen soll, die Zuständigkeiten der Kantone beim Abschluss, bei der Änderung und bei der Kündigung völkerrechtlicher Verträge nach Möglichkeit zu wahren. Diese Formulierung im BGMK ist zu vertragszentriert, auch wenn völkerrechtliche Verträge den Hauptanwendungsfall darstellen mögen.⁹⁰ Die Mitwirkungsgarantie greift immer dann, wenn ein aussenpolitischer Entscheid aller Wahrscheinlichkeit nach kantonale Zuständigkeiten in ihrem Inhalt oder in ihren Auswirkungen betrifft.⁹¹ Die Bestimmung der kantonalen Zuständigkeiten richtet sich nach Art. 3 BV. Sofern die Verfassung ein Zuständigkeitsbereich nicht ausdrücklich dem Bund zuweist, sind die originären kantonalen Gesetzgebungszuständigkeiten betroffen.⁹² Ferner können aber auch vom Bundesrecht eingeräumte Kompetenzen wie der Vollzug sowie die «kleine Aussenpolitik» gemäss Art. 56 BV durch einen aussenpolitischen Entscheid betroffen sein.⁹³ Inwieweit ein aussenpolitischer Entscheid kantonale Zuständigkeiten tangiert, ist nicht immer von vornherein zweifelsfrei ersichtlich. Stellt sich erst im Laufe der Entscheidvorbereitung heraus, dass kantonale Zuständigkeiten betroffen sind, müssen die Kantone unverzüglich in den Prozess eingebunden werden.⁹⁴
- 28 Der Einbezug in die Entscheidvorbereitung setzt nicht voraus, dass die kantonalen Zuständigkeiten betroffen sind. Es reicht aus, dass ein aussenpolitischer Entscheid **wesentliche Interessen** der Kantone berührt.⁹⁵ Diese Konstellation findet auf Fälle Anwendung, in denen ein aussenpolitischer Entscheid Zuständigkeiten des Bundes betrifft, gleichzeitig aber wesentliche Interessen der Kantone tangiert. Eine Mitwirkung ist jedenfalls dann gerechtfertigt, wenn der aussenpolitische Entscheid die verfassungsmässige Stellung der Kantone untergraben, schädigen oder beeinträchtigen könnte. Dies ist der Fall, wenn der verfassungsmässige Status der Kantone angetastet oder in den für die Kantone wesentlichen Bestand an Organisations-, Sach-, und Finanzierungsaufgaben eingegriffen wird.⁹⁶ In Art. 1 Abs. 2 BGMK wird ferner in exemplarischer Weise aufgeführt, dass die wesentlichen Interessen dann berührt sind, wenn der aussenpolitische Entscheid wichtige Vollzugsaufgaben der Kantone betrifft.⁹⁷

88. Zu denken ist an die Erarbeitung von OECD-Standards im Bereich der Steuerkoordination, wie dies etwa beim OECD-Musterabkommen zur Vermeidung der Doppelbesteuerung der Fall war, oder an die Bologna-Erklärung, welche die Studiengänge in der Schweiz mit dem Ziel einer europäischen Vereinheitlichung der universitären Ausbildung stark beeinflusst hat. Siehe hierzu Breitenmoser, N. 34 und N. 38.

89. Biaggini, Art. 55 BV N. 3; BSK-Waldmann, Art. 55 BV N. 24.

90. Siehe Aubert, N. 1; Biaggini, Art. 55 BV N. 2.

91. BSK-Waldmann, Art. 55 BV N. 22. Siehe auch SGK-Pfisterer [3. Aufl.], Art. 55 BV N. 15, wonach die Möglichkeit einer Betroffenheit genüge. Zustimmend auch CR-Maroonian/Kolb, Art. 55 Cst. N. 19.

92. Biaggini, Art. 55 BV N. 3; SGK-Fassbender, Art. 55 BV N. 24.

93. BSK-Waldmann, Art. 55 BV N. 22; CR-Maroonian/Kolb, Art. 55 Cst. N. 20.

94. BSK-Waldmann, Art. 55 BV N. 22.

95. Vgl. auch Art. 2 lit. a BGMK.

96. BSK-Waldmann, Art. 55 BV N. 23; CR-Maroonian/Kolb, Art. 55 Cst. N. 22; Pfisterer, *Auslandbeziehungen*, N. 34. Siehe auch SGK-Fassbender, Art. 55 BV N. 25, der ferner auf Art. 15a Abs. 2 lit. a RVOV verweist.

- 29 Der Begriff der wesentlichen Interessen ist äusserst konkretisierungsbedürftig. Im Gegensatz zur Anknüpfung an die kantonalen Zuständigkeiten lässt er einen Spielraum für **Opportunitätsüberlegungen** offen. In der Botschaft zum BGMK wird diesbezüglich festgehalten, dass die Umschreibung Raum für eine Mitwirkung der Kantone in anderen für sie essenziellen Bereichen lasse, wobei diese Bereiche im Dialog und in der praktischen Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen identifiziert werden müssten.⁹⁸ Da es in der Praxis dem Bund obliegt, über die Wesentlichkeit der kantonalen Interessen zu befinden, bestimmt er faktisch auch über den Einbezug in die Entscheidvorbereitung.⁹⁹

4. Entscheidvorbereitung

- 30 Art. 55 Abs. 1 BV bezieht sich nach seinem Wortlaut auf die Phase der **Vorbereitung aussenpolitischer Entscheide**. Dazu gehören sowohl die Vorbereitung und Festlegung von Verhandlungsmandaten als auch die Vorbereitung der Verhandlungen und die Verhandlungen selbst. Die Entscheidvorbereitung umfasst aber auch alle anderen Prozesse, die einem aussenpolitischen Entscheid vorgelagert sind. Daher fallen auch strategische Grundsatzentscheidungen, informelle Kontakte und Sondierungsgespräche mit ausländischen Partnern über die Aufnahme von Verhandlungen unter die Mitwirkungsrechte.¹⁰⁰ Die zeitliche Beschränkung der kantonalen Mitwirkungsrechte auf die Entscheidvorbereitung ist überdies mit dem Normzweck vereinbar, der einen frühzeitigen Einbezug verlangt, um eine wirksame Interessenwahrung zu gewährleisten (s. N. 40).¹⁰¹ Sturny leitet die zeitliche Beschränkung zudem aus dem Wortlaut von Art. 4 Abs. 3 BGMK ab, wonach der Bundesrat die Stellungnahmen der Kantone zu berücksichtigen hat. Die Fokussierung auf den Bundesrat mache deutlich, dass dieser der eigentliche Adressat der kantonalen Mitwirkungsrechte sei und sich die Mitwirkungsrechte der Kantone entsprechend auf die Vorbereitungshandlungen bis zum Abschluss der Vertragsverhandlungen erstreckten.¹⁰² Aufgrund dieser zeitlichen Beschränkung ist etwa die innerstaatliche Genehmigung nicht Teil der Entscheidvorbereitung und fällt daher nicht in den Anwendungsbereich von Art. 55 BV.¹⁰³ Die kantonale Mitwirkung richtet sich bei der innerstaatlichen Genehmigung nach den üblichen Mitwirkungsrechten (s. N. 32).¹⁰⁴
- 31 Die Phase der Entscheidvorbereitung lässt sich in zweierlei Hinsicht **abgrenzen**. Ihr geht die interne Meinungsbildung des Bundes zu allgemeinen aussenpolitischen Fragen, die nicht bereits auf einen aussenpolitischen Entscheid gerichtet ist, voraus.¹⁰⁵ Ebenso wenig stellen die Mitwirkungsrechte der Kantone Mitentscheidungsbefugnisse dar.¹⁰⁶ Sie kommen daher nicht zur Anwendung, wenn der Bund im Rahmen seiner umfassenden Bundeskompetenz nach Art. 54 BV einen Beschluss in der Entscheidphase fasst, wie etwa die Ratifikation eines völkerrechtlichen Vertrages. Art. 55 BV gibt den Kantonen kein Vetorecht.¹⁰⁷ Entsprechend hält Art. 1 Abs. 3 BGMK als Schranke der kantonalen

97. Siehe auch Schengen-Bericht 2013, S. 6408.

98. Botschaft BGMK, S. 1168.

99. BSK-Waldmann, Art. 55 BV N. 23; Aubert, N. 23; Maissen/Mayer/Gobbo, S. 222; Waldmann, Schranken, S. 164; siehe auch KdK, Positionsbezug 2013, S. 1.

100. BSK-Waldmann, Art. 55 BV N. 26; Waldmann, Schranken, S. 164 f.; vgl. auch Art. 5 Abs. 1 BGMK. Siehe zur Kritik der Kantone am Entscheid zum Abbruch der Verhandlungen über das institutionelle Rahmenabkommen, der im engsten Kreis des Bundesrates ohne Einbezug und Information der Kantone erfolgt ist, Synthesebericht 2017–2021, S. 6.

101. Siehe auch Sturny, S. 253.

102. Sturny, S. 253; siehe auch AB S 1998 1321 (Beerli); AB S 1998 1321 (Plattner).

103. BSK-Waldmann, Art. 55 BV N. 25; Sturny, S. 253; Waldmann, Schranken, S. 165 f.

104. CR-Maroonian/Kolb, Art. 55 Cst. N. 5; SGK-Fassbender, Art. 166 BV N. 10.

105. BSK-Waldmann, Art. 55 BV N. 26; Waldmann, Schranken, S. 165; Pfisterer, SZIER (2011), S. 129.

106. Biaggini, Art. 55 BV N. 3.

Mitwirkung fest, dass diese die aussenpolitische Handlungsfähigkeit des Bundes nicht beeinträchtigen darf.¹⁰⁸

- 32 Bei Entscheiden mit aussenpolitischen Bezügen können unterschiedliche **verfassungsrechtliche Mitwirkungsformen** der Kantone zur Anwendung kommen. Diese Mitwirkungsformen ergänzen sich. Bei innerstaatlichen Rechtsakten kommen die üblichen Mitwirkungsrechte nach Art. 45 BV zur Anwendung. Diese garantieren den Kantonen eine Mitwirkung an der Rechtsetzung und übrigen Vorhaben des Bundes. So richtet sich beispielsweise die Mitwirkung der Kantone bei der innerstaatlichen Genehmigung oder beim Erlass eines Bundesgesetzes, das einen völkerrechtlichen Vertrag umsetzt, nach Art. 45 BV.¹⁰⁹ Art. 147 BV ermöglicht den Kantonen zudem eine Mitwirkung bei wichtigen völkerrechtlichen Verträgen im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens,¹¹⁰ und zwar auch dann, wenn die Interessen der Kantone nicht betroffen sind.¹¹¹ Das Vernehmlassungsverfahren wird in der Regel nach Abschluss der Verhandlungen durchgeführt.¹¹² Die Kantone erhalten zu diesem Zeitpunkt nochmals die Gelegenheit zur Stellungnahme. Weder Art. 45 BV noch das Vernehmlassungsverfahren sehen allerdings eine besondere Gewichtung der Stellungnahmen der Kantone vor.¹¹³ Bei beiden Formen der kantonalen Mitwirkung handelt es sich um punktuelle Stellungnahmen, mit denen nicht mehr auf das Verhandlungsergebnis oder den Vertragsinhalt Einfluss genommen werden kann. Art. 55 BV ergänzt diese punktuellen Mitwirkungsformen,¹¹⁴ indem er den Kantonen bereits im Vorfeld – und zwar während der gesamten Dauer der aussenpolitischen Entscheidvorbereitung – Mitwirkungsrechte einräumt, soweit ihre Zuständigkeiten oder wesentlichen Interessen betroffen sind.¹¹⁵ Sowohl der Zeitpunkt des Einbezugs als auch die besonderen Mitwirkungsrechte nach Abs. 3 ermöglichen eine Einflussnahme auf aussenpolitische Entscheide, die über die anderen Mitwirkungsformen hinausgeht.¹¹⁶

B. Formen der Mitwirkungsrechte (Abs. 2)

- 33 Sofern ein aussenpolitischer Entscheid die Zuständigkeiten oder wesentliche Interessen der Kantone betrifft, können diese daran mitwirken. Die Mitwirkungsrechte stehen den Kantonen unmittelbar durch die Verfassung zu. Die wirksame Wahrnehmung der Mitwirkungsrechte wird namentlich über die in Art. 55 Abs. 2 BV genannten **Formen** gewährleistet. So ist der Bund verpflichtet, die Kantone einerseits rechtzeitig und umfassend zu informieren und andererseits ihre Stellungnahmen einzuholen. Der Inhalt kann in einem Bundesgesetz (s. BGMK) oder in gemeinsamen Vereinbarungen konkretisiert werden.¹¹⁷

107. BSK-Waldmann, Art. 55 BV N. 26; CR-Maroonian/Kolb, Art. 55 Cst. N. 23; Oesch, N. 22; Biaggini, Art. 55 BV N. 3; SGK-Pfisterer [3. Aufl.], Art. 55 BV N. 38.

108. Siehe auch Föderalismusbericht 2007, S. 5951; kritisch hierzu SGK-Fassbender, Art. 55 BV N. 5.

109. CR-Maroonian/Kolb, Art. 55 Cst. N. 5; SGK-Fassbender, Art. 55 BV N. 10.

110. Siehe auf Gesetzesstufe auch Art. 3 Abs. 1 lit. c und lit. d VIG; ausführlich hierzu auch CR-Maroonian/Kolb, Art. 55 Cst. N. 6; SGK-Fassbender, Art. 166 BV N. 12.

111. BSK-Egli, Art. 45 N. 14.

112. Botschaft BGMK, S. 1169; Maroonian/Kolb, Art. 55 Cst. N. 6; siehe auch Kolarov, S. 201.

113. SGK-Fassbender, Art. 166 BV N. 12. Auch aus Art. 45 BV ergibt sich nicht ausdrücklich, dass den Stellungnahmen der Kantone ein besonderes Gewicht zukommt. Siehe hierzu die Kritik im Monitoringbericht 2014–2016, S. 47.

114. Siehe ausdrücklich auch Art. 4 Abs. 2 Satz 2 BGMK, wonach die Anhörung das Vernehmlassungsverfahren zu völkerrechtlichen Verträgen ergänzt. Siehe zu den unterschiedlichen Ausgestaltungen BSK-Egli, Art. 45 N. 17 f und N. 21 f.

115. SGK-Fassbender, Art. 55 BV N. 10.

116. Siehe auch CR-Maroonian/Kolb, Art. 55 Cst. N. 6; SGK-Fassbender, Art. 166 BV N. 12.

117. BSK-Waldmann, Art. 55 BV N. 15 und N. 33; Stunry, S. 240 ff. Beide Autoren äussern sich kritisch gegenüber einer Konkretisierung über den Verordnungsweg.

1. Informationsrecht

- 34 Art. 3 Abs. 1 BGMK konkretisiert die in Art. 55 Abs. 2 BV statuierte Informationspflicht des Bundes. Die Gesetzesbestimmung besagt, dass die **Grundlage der Mitwirkung** die gegenseitige Information ist.¹¹⁸ Art. 3 Abs. 2 BGMK führt weiter aus, dass der Bund die Kantone rechtzeitig und umfassend über aussenpolitische Vorhaben informiert, welche die Zuständigkeiten der Kantone betreffen oder deren wesentlichen Interessen berühren. Die rechtzeitige und umfassende Information ist von entscheidender Bedeutung, da erst sie ein wirksames Zusammenwirken ermöglicht.¹¹⁹
- 35 Richtschnur ist stets die wirksame Interessenwahrung.¹²⁰ Eine **rechtzeitige Information** bedeutet in diesem Sinne, dass die Information so früh erfolgt, dass die Kantone in der Lage sind, ihre Interessen und Anliegen in wirksamer Weise in den Prozess der Entscheidvorbereitung einzubringen.¹²¹ Die Informationen sollen unmittelbar und fortlaufend an die Kantone weitergeleitet werden. Aus Sicht der wirksamen Interessenwahrung ist es nicht zweckmässig, Informationen bis zu einem bestimmten Zeitpunkt aus strategischen Gründen zurückzubehalten.¹²² Mag zu Beginn der institutionalisierten Mitwirkungsrechte gelegentlich noch Misstrauen gegenüber der grosszügigen Weitergabe von Informationen geherrscht haben, sollte dies nach langjähriger und eingeübter Praxis kein Hindernis mehr darstellen.¹²³ Im Übrigen gewährleistet Art. 6 BGMK eine hinreichende Vertraulichkeit der Informationen.
- 36 Auch die Festlegung des **Umfangs der Informationen** orientiert sich an einer wirksamen Interessenwahrung. Art. 55 Abs. 2 BV hält diesbezüglich fest, dass der Bund die Kantone umfassend informiert. Dazu gehört u.a. der Austausch relevanter Daten, politischer Analysen und aktueller Informationen über laufende Verhandlungen und internationale Abkommen. In der französischsprachigen Fassung wird in diesem Zusammenhang der Ausdruck «[...] de manière détaillée [...]» verwendet, der zum Ausdruck bringt, dass eine umfassende Information auch Einzelheiten einschliesst. Der Umfang muss im Ergebnis sämtliche sachdienlichen Informationen, Dokumente und Daten umfassen, die für die wirksame Mitwirkung und Interessenwahrung von Bedeutung sind.¹²⁴
- 37 Um die Interessen der Kantone wirksam in die Entscheidvorbereitung einzubringen, bedarf es nicht nur der erforderlichen Menge an Informationen, sondern auch der **Kapazitäten**, um die Informationen zu bewerten und zu verarbeiten. Der Bund sollte die Kantone nicht mit zu vielen Informationen überfrachten.¹²⁵ Es obliegt aber den Kantonen, die geeigneten Kanäle und Organe (gemeinsam) zu schaffen, um auf der Grundlage der erhaltenen Informationen eine wirksame Mitwirkung zu gewährleisten.¹²⁶ Die Mitwirkungsrechte können in diesem Zusammenhang nicht nur als Folge der Zentralisierung der Aussenpolitik verstanden werden, sondern auch als ein Spiegelbild des Zentralisierungsschubs von der parlamentarischen zur exekutiven Ebene.¹²⁷ Denn bei aussenpolitischen Vorhaben hat die KdK die Federführung inne. Information und Konsultation

118. Die Informationspflicht gilt somit auch für die Kantone, die gemäss Art. 44 Abs. 1 BV ebenfalls zur Zusammenarbeit und damit zum Informationsaustausch verpflichtet sind. Siehe CR-Maroonian/Kolb, Art. 55 Cst. N. 39; Kolarov, S. 189. Siehe ferner auch SGK-Fassbender, Art. 55 BV N. 27, der in der gegenseitigen Information nach Art. 3 Abs. 1 BGMK eine Abweichung von Art. 55 Abs. 2 BV erblickt.

119. Siehe AB N 1998 274 (BR Koller, Sonderausgabe); Schengen-Bericht 2013, S. 6407; Aubert, N. 5.

120. Mahon, Art. 55 Cst. N. 8; Biaggini, Art. 55 BV N. 7 und N. 10.

121. BSK-Waldmann, Art. 55 BV N. 36.

122. CR-Maroonian/Kolb, Art. 55 Cst. N. 39.

123. Siehe swissinfo.ch, Kantone wollen eigene Stimme, 17.6.2002, <https://www.swissinfo.ch/ger/kantone-wollen-eigene-stimme/2770692> [https://perma.cc/DQG4-MJZF], besucht am 7.3.2024.

124. SGK-Pfisterer [3. Aufl.], Art. 55 BV N. 65.

125. Mahon, Art. 55 N. 8, wonach «[...] un tri est généralement nécessaire.».

126. SGK-Pfisterer [3. Aufl.], Art. 55 BV N. 67; siehe auch Botschaft Bilaterale II, S. 6009.

127. Siehe Föderalismusbericht 2007, S. 5973; Biaggini, AJP 1999, S. 725; differenzierter BSK-Waldmann, Art. 55 BV N. 29.

erfolgen in der Regel über sie. Die KdK gewährleistet auch die Information und Koordination unter den Kantonsregierungen und den Direktorenkonferenzen.¹²⁸ Ferner stellen die Informationsbeauftragten der Kantone in der Abteilung Europa im Staatssekretariat des EDA und bei der Mission der Schweiz bei der EU den täglichen Informationsfluss sicher.¹²⁹ Für eine frühzeitige und enge Koordination und einen unabdingbaren wechselseitigen Informationsfluss zwischen Bund und Kantonen sowie zwischen den Kantonen sind diese Schnittstellen in der Praxis wichtig.

2. Konsultation der Kantone

- 38 Gemäss Art. 55 Abs. 2 BV ist der Bund verpflichtet, bei den Kantonen **Stellungnahmen** einzuholen, wenn aussenpolitische Entscheide deren Zuständigkeiten oder wesentlichen Interessen betreffen. Liegt eine Betroffenheit im Sinne von Abs. 1 vor, muss der Bund aus eigener Veranlassung Stellungnahmen der Kantone im Rahmen von Konsultationen einholen.¹³⁰ Unterlässt er dies, können die Kantone jederzeit eine Konsultation verlangen oder unaufgefordert eine Stellungnahme abgeben. Sie sind jedoch nicht verpflichtet, eine Stellungnahme abzugeben.¹³¹ Auf Gesetzesstufe hält Art. 4 Abs. 1 BGMK fest, dass der Bund die Kantone bei der Vorbereitung aussenpolitischer Entscheide, die kantonale Zuständigkeiten betreffen oder wesentliche kantonale Interessen berühren, auf deren Verlangen anhören (Satz 1). Ferner kann der Bund die Kantone auch von sich aus anhören (Satz 2), falls er dies – wie in der Botschaft ausgeführt – als zweckmässig erachtet.¹³² Nach Fassbender entspreche Art. 4 Abs. 1 BGMK mit dieser Formulierung «[...] nicht der Verfassungsvorschrift [...]»¹³³. Auch Waldmann hält fest, dass «[d]ie Konkretisierung [...] im Lichte von Art. 55 BV bereits einschränkend [wirkt] [...]».¹³⁴ Aus verfassungsrechtlicher Sicht ist die Formulierung in Art. 4 Abs. 1 BGMK in der Tat zu beanstanden. Sobald die rechtliche Voraussetzung (Betroffenheit von Zuständigkeiten oder wesentlichen Interessen) erfüllt ist, ist der Bund nach Art. 55 BV dazu verpflichtet, den Kantonen Mitwirkung zu gewähren.¹³⁵ Die Gesetzesbestimmung schliesst die Mitwirkung zwar nicht aus. Sie lässt aber anklingen, dass eine Anhörung der Kantone nur bei Bedarf («[...] soweit sie dies verlangen [...]») erfolgt oder von Opportunitätsüberlegungen (Zweckmässigkeit) geleitet ist. Angesichts des verfassungsrechtlichen Anspruchs aus Art. 55 BV ist diese Formulierung zu restriktiv.
- 39 Wie auch beim Zeitpunkt und Umfang der Informationspflicht bestimmt sich die konkrete Ausgestaltung der Konsultationspflicht anhand der wirksamen Interessenwahrung. Den Kantonen muss eine ausreichende **Frist** zur Einreichung der Stellungnahme gewährt werden. Eine knapp angesetzte Frist aufgrund einer hohen aussenpolitischen Dringlichkeit muss die Ausnahme darstellen. Eine kurze Frist darf nicht dazu führen, dass die Kantone faktisch nicht mehr in der Lage sind, überhaupt Stellung zu nehmen. Für die Bestimmung der Frist muss die Komplexität des aussenpolitischen Vorhabens berücksichtigt werden und auch die Tatsache, dass die Konsolidierung über die gemeinsamen institutionellen Organe Zeit braucht.¹³⁶
- 40 Eine wirksame Interessenwahrung erfordert eine inhaltlich offene Konsultation zu einem Zeitpunkt, in dem die Kantone ihren Einfluss und ihre Kritikpunkte mit Blick auf die aussenpolitische

128. Rahmenordnung über die Arbeitsweise der KdK und der Direktorenkonferenzen bezüglich der Kooperation von Bund und Kantonen vom 28.9.2012; siehe auch schon Föderalismusbericht 2007, S. 5937; Botschaft Bilaterale II, S. 5995; siehe zum Ganzen auch SGK-Fassbender, Art. 55 BV N. 32 ff.

129. Föderalismusbericht 2007, S. 5937, S. 5946 und S. 5951; Botschaft Bilaterale II, S. 5996.

130. Kolarov, S. 190; SGK-Pfisterer [3. Aufl.], Art. 55 BV N. 68 f.

131. BSK-Waldmann, Art. 55 BV N. 37.

132. Botschaft BGMK, S. 1169.

133. SGK-Fassbender, Art. 55 BV N. 28.

134. BSK-Waldmann, Art. 55 BV N. 37.

135. SGK-Pfisterer [3. Aufl.], Art. 55 BV N. 34.

Entscheidfindung tatsächlich noch geltend machen können. Sehen die aussenpolitischen Vorhaben **Verhandlungen** vor, soll die Anhörung gemäss Art. 4 Abs. 2 BGMK in der Regel vor deren Aufnahme erfolgen.¹³⁷ Die Ansichten der Kantone können dadurch in die Festlegung des Verhandlungsmandats und in die Verhandlungen einfließen. Eine Konsultation ausschliesslich zum Zeitpunkt des innerstaatlichen Genehmigungsverfahrens wäre für die wirksame Interessenwahrung nicht ausreichend. Der Vertragstext ist dann bereits verbindlich festgelegt, weshalb inhaltliche Änderungen nicht mehr geltend gemacht werden können.¹³⁸ Der Bund kann die Interessen der Kantone in diesem Zeitpunkt gar nicht mehr berücksichtigen. Einzig eine Konsultation vor Aufnahme der Verhandlungen erlaubt, dass die Kantone bei aussenpolitischen Entscheiden, die ihre Zuständigkeiten betreffen oder wesentlichen Interessen berühren, gezielt ihren Einfluss geltend machen können. Zudem erlaubt dieses Vorgehen dem Bund, das Mandat so anzupassen, dass dieses innenpolitisch breiter und auch durch die Kantone abgestützt ist (Art. 2 lit. c BGMK).¹³⁹ Der frühe Zeitpunkt ermöglicht schliesslich, dass die Anliegen der Kantone nicht nur auf politischer Ebene Gehör finden, sondern auch tatsächlich auf der technischen Ebene und damit auf der Verwaltungsebene des Bundes Beachtung erfahren.¹⁴⁰

- 41 Aus Art. 55 BV lässt sich mit Blick auf die **Bindungswirkung** eine Pflicht zur Kenntnisanahme ableiten.¹⁴¹ Diese erfährt in Art. 4 Abs. 3 BGMK eine Bestätigung, wonach der Bundesrat die Stellungnahmen der Kantone berücksichtigt. Die Bindungswirkung kommt im Ergebnis einer *obligation de moyen* gleich, die vom Bund erfordert, dass er sich mit den kantonalen Stellungnahmen im Prozess der Entscheidfindung auseinandersetzt, ohne dass eine inhaltliche Befolgungspflicht daraus resultiert. Die Pflicht zur Kenntnisanahme ergibt sich schon daraus, dass die Mitwirkung der Kantone kein Weisungs- oder Mitentscheidungsrecht darstellt, was sie aber bei einer inhaltlichen Befolgungspflicht wäre. Sie kann daher keinen inhaltlichen Entscheid im Bereich der Aussenpolitik vorwegnehmen. Die verfassungsrechtliche Zuständigkeitsordnung in der Aussenpolitik, die dem Bund die umfassende Zuständigkeit zuspricht und dem Bundesrat die allgemeine aussenpolitische Führungsfunktion zuweist, gewährt dem Bund als Entscheidungsträger einen entsprechenden Ermessensspielraum.

C. Besondere Mitwirkungsrechte (Abs. 3)

- 42 Art. 55 Abs. 3 BV sieht besondere Mitwirkungsrechte vor, wenn durch einen aussenpolitischen Entscheid die **Zuständigkeiten der Kantone** betroffen sind. In diesen Fällen verlangt die Verfassung erstens, dass der Stellungnahme der Kantone besonderes Gewicht zukommt, und zweitens, dass die Kantone in geeigneter Weise an den Verhandlungen mitwirken. Diese besonderen Mitwirkungsrechte kommen demgegenüber nicht zum Tragen, wenn ein aussenpolitischer Entscheid lediglich wesentliche Interessen der Kantone berührt.

1. Qualifiziertes Berücksichtigungsrecht

- 43 Den Stellungnahmen kommt ein **besonderes Gewicht** zu, wenn ein aussenpolitischer Entscheid die verfassungsmässigen Zuständigkeiten der Kantone betrifft. Die besondere Gewichtung kann sich aus

136. Maissen/Mayer/Gobbo, S. 112; siehe auch KdK, Positionsbezug 2013, S. 1.

137. Nach Art. 4 Abs. 2 Satz 2 BGMK ergänzt die Anhörung das Vernehmlassungsverfahren zu völkerrechtlichen Verträgen, bei dem die Kantone nach Abschluss der Verhandlungen nochmals Gelegenheit zur Stellungnahme haben.

138. Siehe ausführlich zum Vernehmlassungsverfahren CR-Maroonian/Kolb, Art. 55 Cst. N. 6; SGK-Fassbender, Art. 55 BV N. 12. Im Übrigen stehen für die aussenpolitische Einflussnahme ergänzend auch die bekannten Mitwirkungsrechte aus der Innenpolitik offen. Vgl. hierzu Pfisterer, EU-Zusammenarbeit, N. 81 ff.

139. Siehe zum Ganzen BSK-Waldmann, Art. 55 BV N. 31; SGK-Pfisterer [3. Aufl.], Art. 55 BV N. 5 und N. 76.

140. Siehe hierzu die Kritik der Kantone, wonach der Transfer von der politischen auf die technische Ebene noch Verbesserungspotential aufweist, Synthesebericht 2017–2021, S. 6.

141. BSK-Waldmann, Art. 55 BV N. 38.

unterschiedlichen Gründen ergeben: Einerseits kann eine besondere Gewichtung durch den Grad der Betroffenheit indiziert sein: Je stärker die kantonalen Zuständigkeiten von einem Entscheid betroffen sind, desto mehr Gewicht muss den Stellungnahmen der Kantone beigemessen werden.¹⁴² Andererseits resultiert eine besondere Gewichtung auch aus dem Grad der Geschlossenheit: Wenn die Kantone mit einer Stimme sprechen oder wenn eine Stellungnahme von einer grossen Mehrheit der Kantone getragen wird, muss ihr ebenfalls besonderes Gewicht zukommen.¹⁴³ Eine gemeinsame Stellungnahme im Namen der Kantonsregierungen wird abgegeben, wenn sie mindestens von 18 Kantonsregierungen mitgetragen wird.¹⁴⁴ Das besondere Gewicht der kantonalen Stellungnahmen kommt darin zum Ausdruck, dass diese in der Entscheidungsfindung gegenüber den aussenpolitischen Interessen des Bundes besonders berücksichtigt werden müssen. Auch gegenüber anderen Akteuren und interessierten Kreisen, die sich im Rahmen der aussenpolitischen Entscheidvorbereitung äussern, ist den Stellungnahmen der Kantone besonderes Gewicht beizumessen.¹⁴⁵

- 44 Die besondere Gewichtung übersetzt sich **nicht in eine inhaltliche Befolgungspflicht**. Sie stellt keine *obligation de résultat* dar, die den Bund dazu verpflichtet, den Stellungnahmen der Kantone inhaltlich nachzukommen. Der Bund hat aber die verfassungsrechtliche Pflicht, die Stellungnahmen zur Kenntnis zu nehmen und ihnen bei der Entscheidungsfindung ein hohes Gewicht beizumessen. Er kann indes von den Stellungnahmen abweichen, da diese nicht verbindlich sind.¹⁴⁶ Bei der Totalrevision der Bundesverfassung forderte die KdK eine inhaltliche Befolgungspflicht für den Fall, dass sich die Kantone im Rahmen einer Stellungnahme einheitlich äussern.¹⁴⁷ Eine solche Bindungswirkung wurde nicht in die Verfassungsbestimmung aufgenommen. Die Verfassung stellt mit der besonderen Gewichtung der kantonalen Stellungnahmen keine Schranke für die aussenpolitische Entscheidungsfindung auf, sondern gibt dem Bund ein qualifiziertes inhaltliches Kriterium für die Ermessensausübung an die Hand.¹⁴⁸ Art. 4 Abs. 3 BGMK sieht vor, dass der Bund die Kantone über die Gründe informiert, wenn er im Rahmen der besonderen Gewichtung nach Art. 55 Abs. 3 BV von den Stellungnahmen abweicht.¹⁴⁹ Dies dient der transparenten Darlegung der Entscheidungsgründe des Bundes und ermöglicht eine nachträgliche Angemessenheitsüberprüfung der Gründe, die den Bund zu einem bestimmten aussenpolitischen Entscheid veranlassen haben.¹⁵⁰
- 45 In Bezug auf die kantonale Mitwirkung in europäischen Angelegenheiten fordert die KdK in ihrem Positionsbezug aus dem Jahr 2013 weiterhin eine erhöhte Bindungswirkung. Gemäss dem Vorschlag soll der Bund nur aus überwiegenden aussenpolitischen Gründen von einer einheitlichen oder mehrheitlichen Stellungnahme abweichen können.¹⁵¹ Eine ähnliche Regelung lässt sich in

142. Botschaft BGMK, S. 1169; vgl. Kolarov, S. 191.

143. Botschaft BV, S. 232; Botschaft BGMK, S. 1170; Biaggini, Art. 55 BV N. 9.

144. Art. 10 Vereinbarung über die Konferenz der Kantonsregierungen vom 8.10.1993. Das Recht eines Kantons, sich abweichend zu äussern, bleibt dadurch unberührt. Siehe hierzu auch Föderalismusbericht 2007, S. 5937. Als Beispiel kann etwa auf die gemeinsame Stellungnahme der Kantonsregierungen zum Entwurf der Leitlinien für Verhandlungen mit der Europäischen Union (EU) verwiesen werden, die von 24 Kantonen befürwortet wurde. Siehe hierzu Stellungnahme der Kantonsregierungen vom 2.2.2024, Stabilisierung und Weiterentwicklung der Beziehungen Schweiz – EU: Entwurf eines Verhandlungsmandats, <https://kdk.ch/fileadmin/redaktion/aktuell/stellungnahmen/2024/Stelg-20240202-VerhMandat-DE.pdf> [https://perma.cc/7ZWA-V827], besucht am 9.3.2024.

145. BSK-Waldmann, Art. 55 BV N. 42; siehe auch Biaggini, Art. 55 BV N. 9; Mahon, Art. 55 Cst. N. 11; SGK-Fassbender, Art. 55 BV N. 12 und N. 37.

146. AB S 2021 1261 (BR Cassis); Botschaft BV, S. 232; Rhinow/Schefer/Uebersax, N. 3717.

147. Siehe CdC, projet de Constitution 1995, S. 127: «Dans ces matières la Confédération est liée par un avis commun des cantons, à moins qu'intérêt prépondérant de la Suisse s'y oppose.» Siehe auch Botschaft BV, S. 232; Mahon, Art. 55 BV N. 11; Pfisterer, ZBl 97 (1996), S. 554 f.

148. Aubert, N. 26.

149. A.M. SGK-Fassbender, Art. 55 BV N. 30, wonach jede Abweichung des Bundes von kantonalen Stellungnahmen einer Begründungspflicht unterliegt.

150. Siehe Botschaft BGMK, S. 1170.

Deutschland (Art. 23 Abs. 5 GG) und Österreich (Art. 23d Abs. 2 B-VG) mit Blick auf die Europapolitik finden.¹⁵² Eine solche **relative Bindungswirkung** ergibt sich gegenwärtig weder aus Art. 55 BV noch dem BGMK.¹⁵³ Waldmann weist jedoch zu Recht darauf hin, dass eine solche Bindungswirkung mit dem Normsinn und -inhalt von Art. 55 BV vereinbar wäre. Sie würde noch nicht zu einer kantonalen Mitentscheidungsbefugnis oder einem Vetorecht führen. Sie würde auch die aussenpolitische Handlungsfähigkeit des Bundes nicht schmälern, da dieser bei aussenpolitischer Dringlichkeit und aufgrund überwiegender aussenpolitischer Gründe weiterhin rasch handeln und dabei von kantonalen Stellungnahmen abweichen kann. Eine relative Bindungswirkung müsste jedoch erst durch eine gesetzliche Konkretisierung eingeführt werden.¹⁵⁴

2. Recht auf Teilnahme an Verhandlungen

- 46 Betrifft ein aussenpolitischer Entscheid die verfassungsmässigen Zuständigkeiten der Kantone, können diese gemäss Art. 55 Abs. 3 Satz 2 BV in geeigneter Weise an **internationalen Verhandlungen** mitwirken.¹⁵⁵ Je nach Sachgeschäft muss das Verhandlungsmandat flexibel und offen formuliert sein. In solchen Fällen reicht es nicht aus, die Anliegen der Kantone durch eine Mitwirkung bei der Festlegung des Verhandlungsmandats wirksam zu schützen. Vielmehr müssen die Kantone die Möglichkeit haben, ihre Anliegen direkt in die Verhandlungen einfließen zu lassen.¹⁵⁶ Die kantonalen Vertreter:innen können die Erfahrungen und das Fachwissen der Kantone in die Verhandlungen einbringen, was letztlich zu Verhandlungslösungen führt, die innenpolitisch stärker verankert sind und eine leichtere Umsetzung zulassen.¹⁵⁷
- 47 Art. 55 Abs. 3 BV spricht von einer Verhandlungsteilnahme **in geeigneter Weise**. Dies bezieht sich sowohl auf die Modalitäten bzw. die Form als auch die Intensität der Teilnahme.¹⁵⁸ Damit sind Aspekte angesprochen wie etwa die Anzahl der Vertreter:innen der Kantone, die in der Verhandlungsdelegation mitwirken, die Art und Weise der Auswahl dieser Vertreter:innen, die Übertragung der Leitung der Delegation an die Kantone und schliesslich auch die Dauer des Einbezugs und damit die Frage, ob die Vertreter:innen an jeder einzelnen Verhandlungssitzung oder nur punktuell teilnehmen sollen.¹⁵⁹ Die Form und die Intensität der Teilnahme müssen letztlich eine wirksame Interessenwahrnehmung ermöglichen.¹⁶⁰
- 48 Demgegenüber ist der **Anspruch auf Teilnahme** an und für sich keine Frage der Geeignetheit.¹⁶¹ Sowohl der Verfassungs- als auch der Gesetzestext sind in dieser Hinsicht zu restriktiv formuliert.¹⁶² Art. 5 Abs. 1 BGMK präzisiert, dass bei aussenpolitischen Vorhaben, welche die Zuständigkeiten der Kantone betreffen, der Bund Vertreter:innen der Kantone «[...] in der Regel [...]» bezieht.¹⁶³ Eine

151. Siehe KdK, Positionsbezug 2013, S. 2; KdK, Positionsbezug 2011, N. 14; Maissen/Mayer/Gobbo, S. 112; SGK-Fassbender, Art. 55 BV N. 38.

152. Sturny/Thalmann, S. 184 und S. 190 f.; Allerdings ist die genaue Bindungswirkung von Art. 23 Abs. 5 Satz. 2 GG umstritten. Siehe hierzu Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, S. 9 ff.

153. Siehe zum Ganzen Sturny, S. 266 f.

154. BSK-Waldmann, Art. 55 BV N. 44.

155. Siehe ausführlich zum Begriff der internationalen Verhandlungen SGK-Fassbender, Art. 55 BV N. 40.

156. SGK-Pfisterer [3. Aufl.], Art. 55 BV N. 5 und N. 76; Sturny, S. 269; vgl. auch Botschaft Bilaterale II, S. 5995.

157. Maissen/Mayer/Gobbo, S. 109; SGK-Pfisterer [3. Aufl.], Art. 55 BV N. 5 und N. 79.

158. Mahon, Art. 55 BV N. 12; siehe zum kantonalen Einbezug bei den Verhandlungen zu den bilateralen Abkommen I und II Rhinow/Schefer/Uebersax, N. 3722.

159. BSK-Waldmann, Art. 55 BV N. 46.

160. SGK-Pfisterer [3. Aufl.], Art. 55 BV N. 5 und N. 78.

161. BSK-Waldmann, Art. 55 BV N. 46; a.M. SGK-Fassbender, Art. 55 BV N. 41.

162. Sturny, S. 270.

163. Der Bundesrat vertrat in der Botschaft Verfassungsrevision, S. 232, indes eine andere Auffassung: «[D]ie Relativierung ›in geeigneter Weise‹ lässt offen, ob die Kantone auch in der Verhandlungsdelegation vertreten sind.».

Ablehnung der kantonalen Teilnahme darf jedoch nur in Ausnahmefällen erfolgen.¹⁶⁴ Art. 5 Abs. 2 BGMK erlaubt es dem Bund zudem, die Kantone beizuziehen, auch wenn ihre Zuständigkeiten nicht betroffen sind. In diesen Fällen besteht freilich kein Anspruch der Kantone auf Teilnahme.

- 49 Gemäss Art. 5 Abs. 3 BGMK bestimmt der Bund auf Vorschlag der Kantone die Vertreter:innen. Das **Auswahlverfahren** stellt sicher, dass die Interessen des Bundes und der Kantone bei der Auswahl beachtet werden.¹⁶⁵ Da die Teilnahme in geeigneter Weise erfolgen soll, haben die Kantone nicht Anspruch auf eine Vertreterin oder einen Vertreter pro Kanton. Eine zu grosse Verhandlungsdelegation würde sich nachteilig auf die Effizienz der Verhandlungen auswirken. Die Kantone müssen sich daher eng abstimmen, damit entweder einzelne Vertreter:innen oder eine kleine Gruppe mehrere oder sogar alle Kantone vertreten können. Die Kantone können zur Koordination und Bestimmung des Vorschlags auf die bestehenden institutionellen Strukturen und gemeinsamen Organisationen wie die KdK zurückgreifen.¹⁶⁶ Soweit ersichtlich wird dies auch so gehandhabt, wie aus dem Bericht zu den Aussenbeziehungen 2019–2022 des Kantons Zürich hervorgeht. Darin wird festgehalten, dass die Vertreter:innen jeweils von der KdK mandatiert werden. Der Kanton Zürich stellt etwa den Vertreter der Kantone im Gemischten Ausschuss zum Luftverkehrsabkommen mit der EU.¹⁶⁷

Zum Autor

Doktorand und Lektor für Öffentliches Recht an der Universität Freiburg.

WEITERE EMPFOHLENE LEKTÜRE

Epiney Astrid/Kern Markus, Aussenverfassung, in: Diggelmann Oliver/Hertig Randall Maya/Schindler Benjamin (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich 2020, S. 2151–2182.

Hänni Peter (Hrsg.), Schweizerischer Föderalismus und europäische Integration, Die Rolle der Kantone in einem sich wandelnden internationalen Kontext, Zürich 2000.

Kolarov Ana, Der koordinierte Pluralismus in der schweizerischen Aussenpolitik, Die völkerrechtliche Vertragsschlussfähigkeit der schweizerischen Kantone in verfassungsgeschichtlicher Perspektive, Diss. Zürich 2014, Zürich 2015.

Pfisterer Thomas, Die Kantone mit dem Bund in der EU-Zusammenarbeit, Art. 54 Abs. 3, Art. 55 und 56 BV und deren Anwendung auf die bilateralen Verträge, Zürich/St. Gallen 2014.

Portmann Roland, Foreign Affairs Federalism in Switzerland, in: Bradley Curtis A. (Hrsg.), The Oxford Handbook of Comparative Foreign Relations Law, New York 2019, S. 297–313.

Sturny Thiemo, Mitwirkungsrechte der Kantone an der Aussenpolitik des Bundes, Diss. Freiburg, Freiburg 1998.

Waldmann Bernhard, Schranken der Bundeskompetenz in auswärtigen Angelegenheiten aus föderalistischer Sicht, in: Waldmann Bernhard/Hänni Peter/Belser Eva Maria (Hrsg.), Föderalismus 2.0 – Denkanstösse und Ausblicke, Fédéralisme 2.0 – Réflexions et perspectives, Bern 2011, S. 153–220.

164. Siehe Sturny, S. 270, wonach die Gründe der Ablehnung vorzugsweise in einer Vereinbarung festgelegt werden.

165. Botschaft BGMK, S. 1170; kritisch hierzu SGK-Fassbender, Art. 55 BV N. 42.

166. Oesch, N. 23; SGK-Pfisterer [3. Aufl.], Art. 55 BV N. 5 und N. 79.

167. Kanton Zürich, Aussenbeziehungen 2019–2022, S. 7.

LITERATURVERZEICHNIS

Ambühl Michael/Scherer Daniela, Zu den Verfahren rund um die Aushandlung und Genehmigung von internationalen Verträgen, LeGes 3 (2014), S. 375–382.

Aubert Jean-François, Mitwirkung der Kantone an der europäischen Politik im Falle eines Beitritts der Schweizerischen Eidgenossenschaft zur Europäischen Union, in: Konferenz der Kantonsregierungen (Hrsg.), Die Kantone vor der Herausforderung eines EU-Beitritts, Bericht der Arbeitsgruppe «Europa-Reform der Kantone», Zürich 2001, S. 159–208.

Biaggini Giovanni, Das Verhältnis der Schweiz zur internationalen Gemeinschaft, Neuerungen im Rahmen der Verfassungsreform, AJP 1999, S. 722–729.

Biaggini Giovanni, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, BV Kommentar, 2. Aufl., Zürich 2017.

Bonjour, Edgar, Bündnisfreiheit und Bündnisverbot in der alten Eidgenossenschaft und in der neuen Schweiz, in: Berding Helmut/Düwell Kurt/Wehler Hans-Ulrich/Mommsen Wolfgang J./Gall Lothar (Hrsg.), Vom Staat des Ancien Régime zum modernen Parteienstaat, Festschrift für Theodor Schieder zu seinem 70. Geburtstag, München/Wien 1987, S. 145–153.

Breitenmoser Stephan, Föderalismus und Internationalisierung, in: Diggelmann Oliver/Hertig Randall Maya/Schindler Benjamin (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich 2020, S. 639–666.

ch Stiftung, Monitoringbericht 2014–2016 vom 30.6.2017, https://chstiftung.ch/fileadmin/t8_jetpack/redaktion/Dokumente/Programme_Projekte/foederalismus/monitoringbericht_foederalismus_2014-2016_version_pdf-d.pdf [https://perma.cc/GQS4-U7AW], besucht am 7.3.2024 (zit. Monitoringbericht 2014–2016).

ch Stiftung, Monitoringbericht 2017–2021 vom 18.8.2022, Politischer Synthesebericht, https://chstiftung.ch/fileadmin/t8_jetpack/redaktion/Dokumente/Programme_Projekte/Foederalismusmonitoring/Monitoring_2017-2021/Synthesepapier_Monitoring_2017-2021-DE-Print.pdf [https://perma.cc/5QV3-8WLL], besucht am 7.3.2024 (zit. Synthesebericht 2017–2021).

Conférence des gouvernements cantonaux, Réforme de la Constitution comme réforme du fédéralisme, Le projet de Constitution 1995 du point de vue des cantons, Zürich 1997 (zit. CdC, projet de Constitution 1995).

Cottier Thomas/Liechti Rahel, Schweizer Spezifika: Direkte Demokratie, Konkordanz, Föderalismus und Neutralität als politische Gestaltungsfaktoren, in: Breuss Fritz/Cottier Thomas/Müller-Graf Peter-Christian (Hrsg.), Die Schweiz im europäischen Integrationsprozess, Baden-Baden 2008, S. 39–61.

Egli Patricia, Art. 44 BV, in: Ehrenzeller Bernhard/Egli Patricia/Hettich Peter/Hongler Peter/Schindler Benjamin/Schmid Stefan G./Schweizer Rainer J. (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 4. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2023.

Egli Patricia, Art. 45 BV, in: Ehrenzeller Bernhard/Egli Patricia/Hettich Peter/Hongler Peter/Schindler Benjamin/Schmid Stefan G./Schweizer Rainer J. (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 4. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2023.

Ehrenzeller Bernhard, Aussenpolitische Handlungsfähigkeit und Verfassung, Eine Betrachtung aus der Sicht der neuen schweizerischen Bundesverfassung, in: Cremer Hans-Joachim/Giegerich Thomas/Richter Dagmar/Zimmermann Andreas (Hrsg.), Tradition und Weltoffenheit des Rechts, Festschrift für Helmut Steinberger, Berlin 2002, S. 703–731 (zit. Ehrenzeller, Handlungsfähigkeit).

Ehrenzeller Bernhard, Art. 54 BV, in: Ehrenzeller Bernhard/Schindler Benjamin/Schweizer Rainer J./Vallender Klaus A. (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2014.

Epiney Astrid, Art. 54 BV, in: Waldmann Bernhard/Belser Eva Maria/Epiney Astrid (Hrsg.), Schweizerische Bundesverfassung, Basler Kommentar, Basel 2015.

Epiney Astrid/Kern Markus, Aussenverfassung, in: Diggelmann Oliver/Hertig Randall Maya/Schindler Benjamin (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich 2020, S. 2151–2182.

Fassbender Bardo, Art. 166 BV (Rz. 40–87), in: Ehrenzeller Bernhard/Egli Patricia/Hettich Peter/Hongler Peter/Schindler Benjamin/Schmid Stefan G./Schweizer Rainer J. (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 4. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2023.

Fassbender Bardo, Art. 55 BV, in: Ehrenzeller Bernhard/Egli Patricia/Hettich Peter/Hongler Peter/Schindler Benjamin/Schmid Stefan G./Schweizer Rainer J. (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 4. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2023.

Häfelin Ulrich/Haller Walter/Keller Helen/Thurnherr Daniela, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 10. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2020.

His Eduard, Die Kompetenz der Kantone zum Abschluss von internationalen Verträgen, (besonders Doppelbesteuerungsverträgen), ZSR 48 (1929), S. 31–87.

Kälin Walter/Epiney Astrid/Caroni Martina/Künzli Jörg/Pirker Benedikt, Völkerrecht, Eine Einführung, 5. Aufl., Bern 2022.

Kolarov Ana, Der koordinierte Pluralismus in der schweizerischen Aussenpolitik, Die völkerrechtliche Vertragsschlussfähigkeit der schweizerischen Kantone in verfassungsgeschichtlicher Perspektive, Diss. Zürich 2014, Zürich 2015.

Lanz Matthias, Bundesversammlung und Aussenpolitik, Möglichkeiten und Grenzen parlamentarischer Mitwirkung, Diss. Bern 2019, Zürich/St. Gallen 2020.

Luks Zheni, Klage an das Bundesgericht bei öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten zwischen Bund und Kantonen oder zwischen Kantonen (Art. 120 BGG), Verfassungsrechtlicher Rahmen und Sachurteilsvoraussetzungen, Diss. Freiburg 2021, Bern 2022.

Mahon Pascal, Art. 55 Cst., in: Aubert Jean-François/Mahon Pascal (Hrsg.), Petit commentaire de la constitution fédérale de la confédération Suisse du 18 avril 1999, Zürich/Basel/Genf 2003.

Maissen Sandra/Mayer Roland/Gobbo Luca, Die Kantone und die Europapolitik, Die Stärkung der europapolitischen Mitsprache als notwendiger Schritt zur Erhaltung des Föderalismus, in: Institut für Europarecht der Universität Freiburg (Hrsg.), Die Schweiz und die europäische Integration: 20 Jahre Institut für Europarecht, Zürich 2015, S. 107–114.

Maroonian Anaïs/Kolb Robert, Art. 55 Cst., in: Martenet Vincent/Dubey Jacques (Hrsg.), Constitution fédérale, Commentaire Romand, Basel 2021.

Montesquieu, De l'Esprit des lois, Tome II, Paris 1995 (éd. établie par Laurent Versini).

Oesch Matthias, Verfassungswandel durch Globalisierung und Europäisierung, in: Diggelmann Oliver/Hertig Randall Maya/Schindler Benjamin (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich 2020, S. 137–160.

Pfisterer Thomas, Von der Rolle der Kantone in der Aussenpolitik Ein Beitrag zur aktuellen politischen Diskussion, ZBl 97 (1996), S. 544–557.

Pfisterer Thomas, Auslandbeziehungen der Kantone, in: Thürer Daniel/Aubert Jean-François/Müller Jörg Paul (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich 2001, S. 525–546 (zit. Pfisterer, Auslandbeziehungen).

Pfisterer Thomas, Der bilaterale Weg, Verbesserungsansätze und die Kantone – primär rechtlich-institutionelle Fragen, ZBl 112 (2011), S. 285–328.

Pfisterer Thomas, Aspekte von Europapolitik und Föderalismus, SZIER (2011), S. 129–134.

Pfisterer Thomas, Art. 55 BV, in: Ehrenzeller Bernhard/Schindler Benjamin/Schweizer Rainer J./Vallender Klaus A. (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2014.

Pfisterer Thomas, Die Kantone mit dem Bund in der EU-Zusammenarbeit, Art. 54 Abs. 3, 55 und 56 BV und deren Anwendung auf die bilateralen Verträge, Zürich/St. Gallen 2014 (zit. Pfisterer, EU-Zusammenarbeit).

Rhinow René/Schefer Markus/Uebersax Peter, Schweizerisches Verfassungsrecht, 3. Aufl., Basel 2016.

Schindler (Sen.) Dietrich, Die Verfassungsgerichtsbarkeit in den Vereinigten Staaten von Amerika und in der Schweiz, ZSR 44 (1925), S. 19–62.

Schindler Dietrich, Art. 8 BV, in: Aubert Jean-François/Eichenberger Kurt/Müller Jörg Paul/Rhinow René A./Schindler Dietrich (Hrsg.), Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29.5.1874, Basel/Zürich/Bern 1987–1996.

Sturny Thiemo, Mitwirkungsrechte der Kantone an der Aussenpolitik des Bundes, Diss. Freiburg, Freiburg 1998.

Sturny Thiemo/Thalmann Urs, Rechtsvergleich: Die Rolle der Gliedstaaten in der Aussenpolitik, in: Peter Hänni (Hrsg.), Schweizerischer Föderalismus und europäische Integration, Die Rolle der Kantone in einem sich wandelnden internationalen Kontext, Zürich 2000, S. 151–195.

Thürer Daniel, Föderalismus und Regionalismus in der schweizerischen Aussenpolitik: Zum Verhältnis von Bundeskompetenzen und kantonalen Kompetenzen unter veränderten Umständen, ZBl 93 (1992), S. 49–73.

Waldmann Bernhard, Art. 55 BV, in: Waldmann Bernhard/Belser Eva Maria/Epiney Astrid (Hrsg.), Schweizerische Bundesverfassung, Basler Kommentar, Basel 2015.

Waldmann Bernhard, Schranken der Bundeskompetenz in auswärtigen Angelegenheiten aus föderalistischer Sicht, in: Waldmann Bernhard/Hänni Peter/Belser Eva Maria (Hrsg.), Föderalismus 2.0 – Denkanstösse und Ausblicke, Fédéralisme 2.0 – Réflexions et perspectives, Bern 2011, S. 153–220 (zit. Waldmann, Schranken).

Wildhaber Luzius, Treaty-Making Power and Constitution, An International and Comparative Study, Habil. Basel 1968, Basel/Stuttgart 1971.

Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Zur Berücksichtigung der Stellungnahmen des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union gemäß Art. 23 Abs. 5 GG, WD 3-3000-002/24.

Zellweger Valentin, Völkerrecht und Bundesstaat, Mittel des Völkerrechts zur Vereinbarung von Staatsvertrags- und Bundesstaatsrecht, Diss. Basel 1991, Berlin 1992.

Zimmerli Ulrich, Bund – Kantone – Gemeinden, in: Zimmerli Ulrich (Hrsg.), Die neue Bundesverfassung, Konsequenzen für Praxis und Wissenschaft, Bern 2000, S. 35–62.

MATERIALIEN UND WEITERE DOKUMENTE

Aus den Verhandlungen des schweiz. Bundesrates (Bundesbeschluss der vereinigten Bundesversammlung in Sachen der Einsprache der Regierung von Basel-Landschaft gegen die Vollziehung des Niederlassungsvertrags mit Frankreich gefassten Beschluss des Bundesrates), BBl 1865 III 945 ff. (zit. Beschluss der Bundesversammlung i.S. Basel-Landschaft 1865).

Bericht der nationalrätlichen Petitionskommission, betreffend eine Petition in Sachen der schweizerisch-französischen Uebereinkunft zum Schutze des literarischen, künstlerischen und industriellen Eigentums, BBl 1867 II 705 ff. (zit. Bericht Petitionskommission betreffen den Staatsvertrag zum Schutz des geistigen Eigentums 1867).

Bericht der Expertenkommission für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung (1977), <https://www.bj.admin.ch/dam/bj/de/data/staat/gesetzgebung/archiv/bundesverfassung/ber-expkomm-d.pdf.download.pdf/ber-expkomm-d.pdf>, besucht am 7.3.2024 (zit. Begleitbericht VE 1977).

Bericht des Bundesrats, Die europäische Integration und ihre Auswirkungen auf den schweizerischen Föderalismus, VPB 1989 Nr. 55 (zit. Bericht Auswirkungen 1989).

Bericht über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit und die Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik vom 7.3.1994, BBl 1994 II 620 ff. (zit. Bericht Mitwirkung der Kantone 1994).

Bericht des Bundesrates zu den Auswirkungen verschiedener europapolitischer Instrumente auf den Föderalismus in der Schweiz (in Erfüllung des Postulates Pfisterer [01.3160] «Föderalismusbericht. Erhaltung des Föderalismus bei den verschiedenen europapolitischen Optionen»), BBl 2007 5907 ff. (zit. Föderalismusbericht 2007).

Bericht des Bundesrates über die Evaluation der schweizerischen Europapolitik (in Beantwortung des Postulats Markwalder [09.3560] «Europapolitik. Evaluation, Prioritäten, Sofortmassnahmen und nächste Integrationsschritte»), BBl 2010 7239 ff. (zit. Evaluationsbericht 2010).

Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Ständerats, Verhalten der Bundesbehörden in der diplomatischen Krise zwischen der Schweiz und Libyen, BBl 2011 4215 ff. (zit. Libyen-Bericht GPK-S 2011).

Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats Hans Fehr 10.3857 vom 1.10.2010. Konsequenzen des Schengen-Anpassungszwangs, BBl 2013 6319 ff. (zit. Schengen-Bericht 2013).

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung, betreffend die Verträge mit Frankreich, BBl 1864 II 253 ff. (zit. Botschaft Verträge mit Frankreich 1864).

Botschaft des Bundesrates an die vereinigte Bundesversammlung, betreffend die von der Regierung von Basel-Landschaft an französische Israeliten verweigerte Niederlassung, BBl 1865 III 801 ff. (zit. Botschaft Basel-Landschaft 1865).

Botschaft zur Genehmigung des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum vom 18.5.1992, BBl 1992 IV 1 ff. (zit. Botschaft EWR).

Botschaft über das Folgeprogramm nach der Ablehnung des EWR-Abkommens vom 24.2.1993, BBl 1993 I 805 ff. (zit. Botschaft Folgeprogramm 1993).

Botschaft über eine neue Bundesverfassung vom 20.11.1996, BBl 1997 I 1 ff. (zit. Botschaft BV).

Botschaft zum Bundesgesetz über die Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik des Bundes vom 15.12.1997, BBl 1998 II 1163 ff. (zit. Botschaft BGMK).

Botschaft zur Genehmigung der bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union, einschliesslich der Erlasse zur Umsetzung der Abkommen («Bilaterale II»), BBl 2004 5965 ff. (zit. Botschaft Bilaterale II).

Bundesbeschluss über den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) vom 9.10.1992, BBl 1992 VI 56 f. (zit. Bundesbeschluss EWR).

Bundesbeschluss über den UNO-Migrationspakt (Entwurf), BBl 2021 360 (zit. Entwurf Bundesbeschluss UNO-Migrationspakt).

Europabericht 2006, BBl 2006 6815 ff. (zit. Europabericht 2006).

KdK, Innerstaatliche Reformen zur Festigung der föderalistischen und demokratischen Staatsorganisation im Rahmen der Europapolitik des Bundes, Positionsbezug der Kantonsregierungen, 24.6.2011, https://kdk.ch/fileadmin/redaktion/themen/europapolitik/standortbestimmung/2_positionsbezug_vom_24_juni_2011.pdf [https://perma.cc/HD5E-6FRJ], besucht am 7.3.2024 (zit. KdK, Positionsbezug 2011).

KdK, Positionsbezug zu den innerstaatlichen Reformen, Stellungnahme vom 13.12.2013, <https://kdk.ch/fileadmin/redaktion/aktuell/stellungnahmen/stelg-innere-reformen-20131213.pdf> [https://perma.cc/Q5N5-KV4R], besucht am 7.3.2024 (zit. KdK, Positionsbezug 2013).

Reform der Bundesverfassung, Erläuterungen zum Verfassungsentwurf 1995, <https://www.bj.admin.ch/dam/data/bj/staat/gesetzgebung/archiv/bundesverfassung/vn-ber-d.pdf> [https://perma.cc/43WZ-GQQ9], besucht am 7.3.2024 (zit. Erläuterungen VE 1995).

Regierungsrat des Kantons Zürich, Bericht Aussenbeziehungen 2019–2022, Februar 2023, https://www.zh.ch/content/dam/zhweb/bilder-dokumente/organisation/staatskanzlei/aussenbeziehungen/Bericht_Aussenbeziehungen%202019-2022.pdf [https://perma.cc/Z45Q-R74U], besucht am 7.3.2024 (zit. Kanton Zürich, Aussenbeziehungen 2019–2022).