

**Erläuterungen zur
Teilrevision des Regierungs- und Verwaltungs-
organisationsgesetzes (RVOG):**

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

Bern, im Januar 2004

Schweizerische Bundeskanzlei

Der Bericht kann bezogen werden bei:
Schweizerische Bundeskanzlei, Sektion Recht, 3003 Bern
<http://www.admin.ch/ch/d/bk/recht/>

Übersicht

Nach Artikel 48 Absatz 3 und Artikel 56 Absatz 2 der geltenden Bundesverfassung (BV) haben die Kantone den Bund über Verträge der Kantone unter sich oder mit dem Ausland zu informieren. Mit der anschliessenden Überprüfung der Verträge durch den Bund soll sicher gestellt werden, dass die Verträge dem Recht und den Interessen des Bundes sowie den Rechten anderer Kantone nicht zuwiderlaufen.

Die bestehenden Gesetzesbestimmungen über die Genehmigung von kantonalem und interkantonalem Recht und die Information über Verträge der Kantone mit dem Ausland entsprechen den verfassungsrechtlichen Vorgaben nicht mehr und sind anzupassen:

In erster Linie ist der Ersatz der früheren Genehmigungspflicht für kantonale Verträge durch die Informationspflicht der Kantone gegenüber dem Bund auf Gesetzesstufe in den Grundzügen umzusetzen. Weiter ist Orientierung der am Vertrag nicht beteiligten Kantone (Drittkantone) zu regeln.

Gleichzeitig werden in Umsetzung der bisherigen Praxis zwei Kategorien von Verträgen der Kantone unter sich oder mit dem Ausland, die eine beschränkte Tragweite haben, von der Informationspflicht ausgenommen.

Schliesslich ist das Verfahren bei einer Einsprache des Bundesrates und/oder eines Drittkantons gegen Verträge der Kantone unter sich oder mit dem Ausland an die Bundesversammlung zu regeln.

Erläuterungen

1 Grundzüge der Vorlage

1.1 Ausgangslage

Nach der geltenden Bundesverfassung (BV) haben die Kantone den Bund über Verträge unter sich oder mit dem Ausland zu informieren (Art. 48 Abs. 3 und Art. 56 Abs. 2 BV). An Stelle der unter altem Verfassungsrecht geltenden Genehmigungspflicht ist somit eine Informationspflicht der vertragsschliessenden Kantone (Vertragskantone) für die erwähnten Verträge getreten. Mit der anschliessenden Überprüfung der Verträge durch den Bund soll sicher gestellt werden, dass die Verträge der Kantone dem Recht und den Interessen des Bundes sowie den Rechten anderer Kantone nicht zuwiderlaufen. Wird gegen einen Vertrag der Kantone unter sich oder mit dem Ausland bei der Bundesversammlung durch einen Kanton oder den Bundesrat Einsprache erhoben, kommt es zu einer förmlichen Genehmigung (Art. 172 Abs. 3 BV).

Das Verfahren für die Verträge der Kantone unter sich (interkantonale Vereinbarungen¹) und der Verträge der Kantone mit dem Ausland ist im Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997 (RVOG)² zusammen mit der Genehmigung kantonaler Erlasse geregelt. Abgesehen von einer Teilrevision des RVOG im Rahmen der notwendigen Anpassungen an die neue BV³, mit welcher ein neuer Artikel 62 über die Verträge der Kantone mit dem Ausland eingefügt wurde (bisheriger Art. 62 RVOG wurde zu Art. 61a RVOG), erfolgte bislang keine weitere Überarbeitung der bestehenden Ausführungsgesetzgebung. Die geltenden Bestimmungen entsprechen indessen den heutigen verfassungsrechtlichen Vorgaben nicht mehr.

Die Bundeskanzlei wurde im Jahr 2002 beauftragt, den gesetzgeberischen Handlungsbedarf abzuklären und die erforderliche Neuregelung des Verfahrens für die Information über Verträge der Kantone unter sich oder mit dem Ausland an die Hand zu nehmen. Zur Begleitung der Vorarbeiten wurde eine interdepartementale Arbeitsgruppe eingesetzt, der neben Vertretungen aus den Departementen auch eine Vertretung der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK)⁴ angehört.

1.2 Anpassungsbedarf und Umfang der Neuregelung

Aufgrund der geltenden Verfassung sind die bestehenden, zum Teil noch unter dem früheren Verfassungsrecht erlassenen Bestimmungen über die Verträge der Kantone unter sich oder mit dem Ausland anzupassen. Es ist zu berücksichtigen, dass nach Artikel 164 Absatz 1 BV alle wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen in der Form des Bundesgesetzes zu erlassen sind. Da überdies mit der vorgesehenen

¹ Der Begriff "Konkordate" wird in der neuen Bundesverfassung nicht mehr verwendet.

² SR 172.010; AS 1997 2022.

³ AS 2000 289; BBl 1999 7922.

⁴ Der Arbeitsgruppe gehören neben der Bundeskanzlei (Vorsitz) je eine Vertretung des EDA, des EDI, des EJPD (vertreten durch das BJ), des EFD, des EVD sowie des UVEK sowie als externe Fachperson eine Vertretung der KdK an.

Neugestaltung des Finanzausgleichs⁵ Verträge der Kantone unter sich stark an Bedeutung gewinnen dürften, ist es sinnvoll und nötig, das Verfahren für die Information über die betreffenden Verträge zweckmässig neu zu regeln.

Zum einen ist der Ersatz der früheren Genehmigungspflicht durch die Informationspflicht der Vertragskantone gegenüber dem Bund umzusetzen. Zum anderen ist die Stellung der nicht beteiligten Kantone (Drittkantone) im Verfahren zu klären. Nach Artikel 172 Absatz 3 BV können neben dem Bundesrat auch Drittkantone gegen Verträge der anderen Kantone unter sich oder mit dem Ausland bei der Bundesversammlung Einsprache erheben. Eine Verpflichtung, die Drittkantone über den erfolgten oder geplanten Abschluss eines Vertrags zu orientieren, besteht bisher jedoch weder auf Verfassungs- noch auf Gesetzesebene. Die Orientierung und die Beteiligung der Drittkantone sind daher in den Grundzügen zu regeln.

Weiter ist die bestehende Regelung an die bisherige Praxis im Zusammenhang mit der Information über Verträge der Kantone unter sich oder mit dem Ausland anzupassen. Bereits unter der altrechtlichen Genehmigungspflicht wurde dem Bund ein grosser Teil von Verträgen der Kantone nicht vorgelegt. Dabei handelte es sich in erster Linie um Verträge von beschränkter Tragweite, bei denen eine Kollision mit Bundesrecht, Bundesinteressen oder Rechten anderer Kantone von vornherein ausgeschlossen werden konnte. Diese Praxis hat sich insgesamt bewährt und ist deshalb gesetzlich umzusetzen.

Bis anhin gibt es ferner keine gesetzlichen Bestimmungen zur Einsprache des Bundesrates oder eines Drittkantons gegen Verträge der Kantone unter sich oder mit dem Ausland an die Bundesversammlung. Im Bundesgesetz vom 13. Dezember 2002 über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz)⁶ sind deshalb die Grundzüge dieses Verfahrens zu regeln.

Verträge, welche der Bund nach Artikel 56 Absatz 3 2. Halbsatz BV für die Kantone mit ausländischen Regierungen abschliesst, sind hingegen nicht Gegenstand der Vorlage.

Im Bereich der Genehmigung kantonaler Erlasse besteht kein Bedarf nach materiellen Änderungen der bestehenden Regelung (Art. 61b RVOG). Ob beziehungsweise inwiefern heute bestehende spezialgesetzlich verankerte Genehmigungspflichten zu ändern sind, ist anlässlich von Revisionen der betreffenden Erlasse zu prüfen.

1.3 Zielsetzung der Neuregelung

Die Revision der Bestimmungen über die Genehmigung kantonaler Erlasse und die Information über Verträge der Kantone unter sich oder mit dem Ausland verfolgt folgende Ziele:

- *Schlanke Regelung auf Gesetzesstufe:* Die (Neu-)Regelung des Verfahrens für die Genehmigung kantonaler Erlasse und die Information über Verträge der Kantone unter sich oder mit dem Ausland beschränkt sich bewusst auf die Grundzüge. Die Einzelheiten des Verfahrens werden auf Verordnungsstufe geregelt.

⁵ Botschaft vom 14. November 2001 zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA), BBl 2002 2291.

⁶ AS 2003 3543; BBl 2002 8160.

- *Festhalten am bisherigen Verfahrenskonzept:* Das bisherige Verfahren soll in den Grundzügen beibehalten werden. Änderungen werden nur dort vorgenommen, wo Anpassungsbedarf an die geltende Verfassung besteht, oder wo eine neue Regelung zweckmässig erscheint.
- *Koordination und Straffung des Verfahrens:* Mit dem Wegfall der zwingenden vorgängigen Genehmigung kann das Verfahren im Zusammenhang mit den Verträgen der Kantone unter sich oder mit dem Ausland gestrafft werden.
- *Partnerschaftliches Vorgehen:* Bei Vorliegen von Einwänden des Bundes und/oder der Drittkantone gegenüber Verträgen wird eine einvernehmliche Lösung angestrebt.

1.4 Begründung und Bewertung der vorgeschlagenen Lösung

Die gesetzliche Regelung der Genehmigung kantonaler Erlasse und der Information über Verträge der Kantone unter sich oder mit dem Ausland erfolgt im Rahmen einer Teilrevision des RVOG und einer Ergänzung des Parlamentsgesetzes. Es handelt sich um eine schlanke gesetzliche Regelung, die sich gezielt auf das Wesentliche beschränkt und die Regelung der Einzelheiten bewusst der Verordnung überlässt. Damit wird das bisherige Regelungskonzept (Grundzüge auf Gesetzesstufe, Einzelheiten in der Verordnung) beibehalten und der für die Weiterentwicklung erforderliche Handlungsspielraum sicher gestellt.

1.5 Die Neuregelung im Überblick

1.5.1 Die gesetzliche Neuregelung im RVOG

Im RVOG werden einerseits die Genehmigung kantonaler Erlasse durch den Bund und andererseits die Information des Bundes über Verträge der Kantone unter sich oder mit dem Ausland neu geregelt.

Der bisherige Artikel 61b RVOG⁷ über die Genehmigung kantonaler Erlasse wird neu formuliert und strukturiert. Inhaltlich bleibt die Bestimmung jedoch unverändert.

Das Verfahren für die Verträge der Kantone unter sich wird wegen des Wegfalls der Genehmigungspflicht von der Regelung der Genehmigung kantonaler Erlasse getrennt und neu zusammen mit den Verträgen der Kantone mit dem Ausland in einer Bestimmung (Art. 61c des vorliegenden Entwurfes) geregelt. Die Neuregelung des Verfahrens für die Information über Verträge der Kantone unter sich oder mit dem Ausland auf Gesetzesstufe umfasst insbesondere folgende Bereiche:

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

⁷ Mit Inkrafttreten des Parlamentsgesetzes am 1. Dezember 2003 wurde Art. 61a RVOG zu Art. 61b RVOG.

- Orientierung der Drittkantone;
- Grundzüge des Verfahrens in nichtstreitigen Fällen;
- Grundzüge des Verfahrens in streitigen Fällen;
- Delegationsnorm für den Erlass von ergänzenden Bestimmungen auf Verordnungsstufe.

1.5.2 **Die gesetzliche Neuregelung im Parlamentsgesetz**

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

1.6 **Umsetzung der gesetzlichen Neuregelung im RVOG auf Verordnungsstufe**

In einem nächsten Schritt wird die bestehende Verordnung vom 30. Januar 1991 über die Genehmigung kantonaler Erlasse durch den Bund⁸ totalrevidiert. Auf Verordnungsstufe sind die Einzelheiten des – im RVOG in den Grundzügen geregelten – Verfahrens auszuführen und zu konkretisieren. Dies betrifft namentlich folgende Aspekte:

- Verfahren für die Prüfung und Genehmigung kantonaler Erlasse;
- Bezeichnung eines einzigen Ansprechpartners durch die Vertragskantone ;
- Modalitäten der Einreichung der Verträge beim Bund;
- Verwaltungsinterne Behandlung der Verträge;
- Einzelheiten zur Orientierung der Drittkantone;
- Einzelheiten zum Vorgehen in nichtstreitigen Fällen (Form der entsprechenden Mitteilung an die Vertragskantone);
- Einzelheiten zum Verfahren in streitigen Fällen (Bereinigerungsverfahren);
- Einspracheerhebung durch den Bundesrat (Antragstellung unter Vorlage des Entwurfs eines einfachen Bundesbeschlusses und der Botschaft).

1.7 **Hinweis auf parlamentarische Vorstösse**

Verträge der Kantone unter sich oder mit dem Ausland waren bisher nicht spezifisch Gegenstand von parlamentarischen Vorstössen. In Vorstössen zum Thema "Föderalismus" wurde wiederholt Bezug zu Verträgen der Kantone unter sich genommen⁹.

⁸ SR 172.068; AS 1991 370.

⁹ 01.3426 Po Staatspolitische Kommission SR vom 27. August 2001: Rechtsetzende Verträge zwischen Bund und Kantonen; 99.3108 Mo Theiler vom 18. März 1999: Interkantonale Zusammenarbeit; 98.3622 Mo Zbinden vom 17. Dezember 1998: Kooperativer Föderalismus.

2 Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen

2.1 Gliederungstitel vor Artikel 61b RVOG

Der Begriff "Kantonales Recht" im bestehenden Gliederungstitel beinhaltet sowohl kantonale Erlasse als auch Verträge der Kantone unter sich oder mit dem Ausland. Aufgrund des Wegfalls der *zwingenden* Genehmigung der Verträge der Kantone wird neu zwischen den genehmigungspflichtigen kantonalen Erlassen einerseits und den Verträgen der Kantone unter sich oder mit dem Ausland andererseits unterschieden. Im Weiteren wird in Bezug auf die Verträge der Begriff "Information" eingeführt, um die Terminologie zu vereinheitlichen.

2.2 Kantonale Erlasse (Art. 61b RVOG)

2.2.1 Titel von Artikel 61b RVOG

Der Titel präzisiert, dass sich die vorliegende Bestimmung nur auf kantonale Erlasse (Gesetze, Verordnungen) bezieht.

2.2.2 Erläuterungen zu Artikel 61b RVOG

Die vorliegende Bestimmung regelt die Genehmigung von kantonalen Erlassen (Gesetzen, Verordnungen). Im Unterschied zur bisherigen Regelung werden die Verträge der Kantone unter sich in einer separaten Bestimmung (Art. 61c) geregelt. Ferner erfolgt eine Anpassung an die neuen Erlassformen der geltenden Bundesverfassung (Wegfall des allgemeinverbindlichen Bundesbeschlusses). Auch wird die Bestimmung neu strukturiert und formuliert. Insbesondere wird in Absatz 1 durch Vorstellen der Wendung "soweit es ein Bundesgesetz vorsieht" deutlich zum Ausdruck gebracht, dass kantonale Erlasse nur dann der Genehmigung durch den Bund unterliegen, wenn dies ausdrücklich in einem Bundesgesetz vorgesehen ist. Eine materielle Änderung der bisherigen Regelung wird hingegen keine vorgenommen.

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

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

Im Unterschied zur bisherigen Regelung werden die Verträge der Kantone unter sich und die Verträge der Kantone mit dem Ausland neu in einer gemeinsamen Bestimmung geregelt.

2.3.1 Erläuterungen zu Absatz 1

Absatz 1 verankert den Grundsatz der Informationspflicht für Verträge der Kantone unter sich oder mit dem Ausland. Die Bestimmung soll dazu beitragen, die von Verfassungen wegen geltende Verpflichtung der Kantone in Erinnerung zu rufen (vgl. Art. 48 Abs. 3 Satz 2 und Art. 56 Abs. 2 BV). Diese Verpflichtung ist namentlich deshalb zu unterstreichen, weil ihre Beachtung unabdingbare Voraussetzung dafür

ist, dass die Verträge auf ihre Vereinbarkeit mit den verfassungsrechtlichen Vorgaben überprüft werden können und dass dagegen gegebenenfalls Einsprache erhoben werden kann. Neben den neuen Verträgen umfasst die Informationspflicht auch die Änderung und die Auflösung von bestehenden Verträgen der Kantone.

Nach Artikel 56 Absatz 1 BV können die Kantone in ihren Zuständigkeitsbereichen mit dem Ausland Verträge schliessen. Die Vertragskompetenz der Kantone besteht nur insoweit und solange, als der Bund nicht selbst im betreffenden Bereich Verträge abgeschlossen hat, die keinen Raum mehr für kantonales Handeln lassen. Die Vertragskantone müssen den Bund nach Artikel 56 Absatz 2 BV *vor* dem Abschluss über die Vertragsentwürfe informieren. Zudem dürfen die Kantone gemäss Artikel 56 Absatz 3 BV nur mit untergeordneten ausländischen Behörden direkt Verträge abschliessen. In allen übrigen Fällen erfolgt der Verkehr der Kantone mit dem Ausland durch die Vermittlung des Bundes. Der Bund ist aber für die Verträge der Kantone mit dem Ausland völkerrechtlich verantwortlich.

In Artikel 61c *Absatz 1 2. Satz* wird die Informationspflicht für die Verträge der Kantone mit dem Ausland gesetzlich festgelegt. Sinn und Zweck dieser vorgängigen Informationspflicht ist die Wahrung des Bundesrechts, der Bundesinteressen und der Rechte anderer Kantone. Dies setzt eine wirksame Überprüfung der betreffenden Verträge verbunden mit der Möglichkeit zum rechtzeitigen Einschreiten gegen verfassungswidrige Verträge voraus. Die Vertragskantone müssen dem Bund die Vertragsentwürfe somit möglichst frühzeitig vorlegen und danach während einer angemessenen Zeitspanne mit dem Abschluss zuwarten, so dass sowohl der Bund als auch die Drittkantone tatsächlich die Möglichkeit zum Einschreiten gegen verfassungswidrige Verträge haben¹⁰. Dies ergibt sich auch aus dem Grundsatz der Bundestreue nach Art. 44 BV.

Im Interesse einer verbesserten Koordination und Vereinfachung des Verfahrens wird auf Verordnungsstufe festzulegen sein, dass mehrere vertragsschliessende Kantone (zwei oder mehr) für den Verkehr mit dem Bund einen einzigen Ansprechpartner bezeichnen. Damit kann vermieden werden, dass die Vertragskantone ihre Informationspflicht gegenüber dem Bund je einzeln wahrnehmen müssen, und der Bund seinerseits alle Vertragskantone einzeln ansprechen muss. Ebenfalls in der Verordnung wird auszuführen sein, dass die entsprechende Funktion auf Seiten des Bundes der Bundeskanzlei obliegt. Die Bundeskanzlei, als Adressatin der Information der Vertragskantone, ist für die Zuweisung und Weiterleitung der Verträge an das in der Sache zuständige Departement verantwortlich. Für Verträge der Kantone mit dem Ausland ist in der Regel das Eidgenössische Departement für Auswärtige Angelegenheiten für die Prüfung zuständig¹¹. Das zuständige Departement zieht gegebenenfalls das Bundesamt für Justiz (BJ) und andere mitbetroffene Dienststellen des Bundes bei.

2.3.2 Erläuterungen zu Absatz 2

In Umsetzung der bisherigen, bewährten Praxis (siehe Ziffer 1.2) werden in Form einer abschliessenden Aufzählung zwei Kategorien von Verträgen der Kantone unter sich oder mit dem Ausland, die eine beschränkte Tragweite haben, von der Informa-

¹⁰ Amtl. Bull. NR 1998, S. 273 Keller

¹¹ Botschaft vom 11. August 1999 über die Inkraftsetzung der neuen Bundesverfassung und die notwendigen Anpassungen der Gesetzgebung, BBl 1999 7922, insbesondere 7944.

tionspflicht ausgenommen. Diese Präzisierung der verfassungsmässigen Informationspflicht drängt sich nicht zuletzt im Hinblick auf eine sachgerechte, praktikable und mit vernünftigen Aufwand handhabbare Regelung auf.

Bei den in *Buchstabe a* aufgeführten Vertragstypen handelt es sich um sogenannte Vollzugsverträge analog der Kategorie von Verträgen beschränkter Tragweite nach Artikel 7a Absatz 2 Buchstabe *b* RVOG. Sie dienen dem Vollzug von Verträgen, über die der Bund bereits früher informiert wurde.

Nach *Buchstabe b* werden analog der Kategorie von Verträgen beschränkter Tragweite nach Artikel 7a Absatz 2 Buchstabe *d* RVOG diejenigen Verträge von der Informationspflicht ausgenommen, welche sich in erster Linie an die Behörden richten oder administrativ-technische Fragen regeln¹². Da insbesondere keine unmittelbaren Rechte und Pflichten von Privaten festgelegt werden¹³, ist ein Verstoß gegen die Rechte und Interessen des Bundes oder die Rechte von Drittkantonen kaum denkbar. Die Information über die betreffenden Verträge und ihre Überprüfung durch den Bund ist daher nicht erforderlich.

Bei Verträgen von beschränkter Tragweite, welche aufgrund von *Absatz 2* von der Informationspflicht ausgenommen sind, besteht somit keine Einsprachemöglichkeit vor der Bundesversammlung. Die Bundesrechtswidrigkeit solcher Verträge ist einzig im Rahmen ordentlicher Gerichtsverfahren feststellbar.

Wurde der Bund über einen Vertrag der Kantone unter sich oder mit dem Ausland nicht informiert, obwohl der Vertrag der Informationspflicht untersteht, so wird das Verfahren gemäss *Artikel 61c* eröffnet, sobald der Bund vom entsprechenden Vertrag Kenntnis erhält.

2.3.3 Erläuterungen zu Absatz 3

Die Öffentlichkeit und namentlich die Drittkantone werden vom Bund durch eine entsprechende Bekanntmachung im Bundesblatt über die vorgelegten Verträge orientiert. Dadurch wird sicher gestellt, dass die – für die Wahrung der Rechte der Drittkantone unabdingbare – Orientierung in jedem Fall und auf einheitliche Art und Weise erfolgt. Von der Publikation der Vertragstexte wird abgesehen. In der Orientierung wird jedoch angegeben, wo die betreffenden Verträge eingesehen oder bezogen werden können. Die Einzelheiten werden in der Verordnung geregelt.

2.3.4 Erläuterungen zu Absatz 4

Dem zuständigen Departement obliegt die Prüfung der Verträge auf ihre Vereinbarkeit mit dem Bundesrecht und den Bundesinteressen sowie den Rechten anderer Kantone¹⁴. Prüfungsmassstab ist dabei in erster Linie die Rechtmässigkeit der betreffenden Verträge. Der Schutz der Interessen des Bundes geht zwar über das

¹² Die vorliegende Bestimmung (Bst. *b*) nennt allerdings - im Unterschied zu Art. 7a Abs. 2 Bst. *d* RVOG - nicht Verträge, "die keine bedeutenden finanziellen Aufwendungen verursachen", da für die Eingrenzung der Informationspflicht der Kantone gegenüber dem Bund der finanzielle Aspekt kein taugliches Kriterium darstellt.

¹³ Denkbar sind beispielsweise Verträge zwischen mehreren Kantonen über die Organisation gemeinsamer Behörden.

¹⁴ Häfelin, Ulrich, 1969, Der Kooperative Föderalismus in der Schweiz, in: Zeitschrift für Schweizerisches Recht, N.F. Bd 88/II (1969), H. 2, S. 661.

Verbot der Rechtswidrigkeit und damit eine reine Rechtskontrolle hinaus. In der Praxis nimmt der Bund diesen Interessenschutz jedoch zurückhaltend wahr¹⁵.

In nichtstreitigen Fällen, wenn also kein Verstoß gegen Bundesrecht, gegen Bundesinteressen oder gegen Rechte anderer Kantone festgestellt wird, teilt das zuständige Departement den Vertragskantone innert zwei Monaten mit, dass aufgrund seiner Vorprüfung kein Widerspruch zu den verfassungsrechtlichen Vorgaben festgestellt wurde. Wird hingegen ein Verstoß festgestellt, so macht das Departement diesen Einwand innert zwei Monaten gegenüber den Vertragskantone geltend. Auch Drittkantone haben allfällige Einwände innert der gleichen Frist direkt an die Vertragskantone zu richten.

Wurde innert dieser Frist kein Einwand an die Vertragskantone gerichtet, so kann anschliessend auch keine Einsprache vor der Bundesversammlung erhoben werden.

Durch den Bund oder Drittkantone erhobene Einwände haben keinen Einfluss auf das Inkrafttreten von Verträgen der Kantone unter sich. Zustandekommen und Inkrafttreten richten sich allein nach dem inner- und interkantonalen Recht. Im Interesse der Rechtssicherheit und aus dem in Artikel 44 verankerten Grundsatz der Bundestreue ergibt sich jedoch, dass bei der Erhebung von Einwänden gegen Verträge der Kantone unter sich bis zu deren Bereinigung vom Vollzug abzusehen ist.

Bei Einwänden des Bundes oder eines Drittkantons gegen Verträge der Kantone mit dem Ausland müssen die Vertragskantone bis zu deren Bereinigung mit dem Abschluss warten.

2.3.5 Erläuterungen zu Absatz 5

Macht das zuständige Departement bei den Vertragskantone Einwände geltend, wird zunächst eine einvernehmliche Lösung angestrebt. Im Gegensatz zur bestehenden Regelung für Verträge der Kantone mit dem Ausland, wonach der Bundesrat bei den betroffenen Kantone Einsprache erhebt (vgl. Art. 62 Abs. 2 RVOG), erfolgt nach der vorliegenden Konzeption ein allenfalls nötiges Bereinigungsverfahren neu zwischen den Vertragskantone und dem Bund auf Stufe Departement (unter der Leitung der Departementsvorsteherin oder des Departementsvorstehers). In der Verordnung wird auszuführen sein, dass das Departement das Ausräumen eines Widerspruches mit Bundesrecht, Bundesinteressen oder Rechten anderer Kantone den Vertragskantone schriftlich bestätigt. Weitere Einzelheiten zum Bereinigungsverfahren sind ebenfalls in Verordnung zu regeln.

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

2.3.6 Erläuterungen zu Absatz 6

Nach Artikel 186 Absatz 3 BV kann der Bundesrat gegen Verträge der Kantone unter sich oder mit dem Ausland Einsprache erheben. Diese Einsprachmöglichkeit

¹⁵ Pfisterer, Thomas, 2001, Auslandbeziehungen der Kantone, in: Thürer, Daniel/ Aubert, Jean-François/ Müller, Jörg Paul, 2001, Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich: Schulthess, S. 544.; Tschannen, Pierre, 2004, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Bern: Stämpfli, S. 345.

wird in *Absatz 6* näher geregelt: Können Einwände gegen Verträge der Kantone unter sich oder mit dem Ausland im Rahmen des Bereinigungsverfahrens nach Absatz 5 nicht einvernehmlich ausgeräumt werden, stellt das zuständige Departement dem Bundesrat Antrag, bei der Bundesversammlung Einsprache zu erheben. Mit dem Antrag unterbreitet das Departement dem Bundesrat die erforderliche Botschaft samt Entwurf eines einfachen Bundesbeschlusses an das Parlament.

In Umsetzung von Artikel 172 Absatz 3 BV können die Drittkantone ebenfalls Einsprache bei der Bundesversammlung erheben, wenn ihre Einwände mit den Vertragskantonen nicht einvernehmlich ausgeräumt werden können.

Die Einsprache muss innert sechs Monaten seit der Orientierung im Bundesblatt erhoben werden. Nach Ablauf dieser Frist kann im vorliegenden Verfahren keine Einsprache mehr erfolgen.

Im Falle einer Einsprache gegen Verträge der Kantone unter sich ist vom Vollzug abzusehen. Bei Verträgen mit dem Ausland ist in diesem Fall mit dem Abschluss zuzuwarten. Die Verträge dürfen erst nach Erledigung der Einsprache, spätestens nach erfolgter Genehmigung durch die Bundesversammlung vollzogen (Verträge der Kantone unter sich) beziehungsweise abgeschlossen werden (Verträge der Kantone mit dem Ausland).

2.4 Erlass von ergänzenden Bestimmungen (Art. 62 RVOG)

Aufgrund von Artikel 182 Absatz 2 BV und Artikel 164 Absatz 2 BV bedarf die Übertragung von Rechtsetzungsbefugnissen einer Grundlage im Gesetz, soweit es sich dabei nicht um reine Vollzugsregelungen handelt. Da im Rahmen der zu erlassenden Verordnung voraussichtlich Regelungen zu treffen sind, welche über reine Vollzugsbestimmungen hinausgehen und teilweise auch Rechte und Pflichten der Kantone sowie Verfahrensfragen betreffen, bedarf der Erlass von Verordnungsbestimmungen einer ausdrücklichen Ermächtigung auf Gesetzesstufe.

2.5 Änderung Parlamentsgesetz (ParlG)

2.5.1 Erläuterungen zu Artikel 74 Absatz 3 ParlG

In Absatz 3 wird ergänzt, dass die Räte auch auf eine Einsprache des Bundesrates oder eines Drittkantons gegen einen Vertrag der Kantone unter sich oder mit dem Ausland obligatorisch eintreten müssen.

2.5.2 Gliederungstitel vor Artikel 129a ParlG

Im 5. Titel des Parlamentsgesetzes ist ein neues Kapitel über das Verfahren bei Einsprachen gegen Verträge der Kantone unter sich oder mit dem Ausland einzufügen.

2.5.3 Erläuterungen zu Artikel 129a ParlG

Verträge der Kantone unter sich oder mit dem Ausland werden der Bundesversammlung zur Genehmigung vorgelegt, wenn der Bundesrat und/oder Drittkantone Einsprache erheben.

Erhebt der Bundesrat Einsprache, so legt er nach *Absatz 1* der Bundesversammlung den Entwurf eines einfachen Bundesbeschlusses mit dazugehöriger Botschaft vor und stellt Antrag auf Teilgenehmigung oder Nichtgenehmigung.

Bei der Erhebung einer Einsprache durch einen Drittkanton unterbreitet die zuständige Kommission des Erstrates nach *Absatz 2* ihrem Rat den Entwurf eines einfachen Bundesbeschlusses mit dem Antrag auf Genehmigung, Teilgenehmigung oder Nichtgenehmigung.

Einem positiven Genehmigungsbeschluss kommt lediglich deklaratorische Wirkung zu¹⁶. Er beinhaltet die Feststellung, dass nach Ansicht der Bundesversammlung der Vertrag dem Recht und den Interessen des Bundes sowie dem Recht anderer Kantone nicht zuwiderläuft. Eine spätere Feststellung einer Bundesrechtswidrigkeit, namentlich in einem Gerichtsverfahren, bleibt jedoch möglich.

Mit der Verweigerung der Genehmigung stellt die Bundesversammlung hingegen fest, dass die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen nicht erfüllt sind. Der betreffende Vertrag ist somit aufzuheben oder anzupassen (Verträge der Kantone unter sich) beziehungsweise darf nicht abgeschlossen werden (Verträge der Kantone mit dem Ausland).

2.6 Inkrafttreten der Teilrevision

Der Bundesrat bestimmt das Inkrafttreten der vorliegenden Teilrevision nach der Beschlussfassung der Eidgenössischen Räte und dem Ablauf der Referendumsfrist (*Ziff. III*). Die neuen Gesetzesbestimmungen sollen zusammen mit den erforderlichen Verordnungsbestimmungen voraussichtlich Anfangs 2006 in Kraft treten.

3 Auswirkungen

3.1 Auswirkungen auf den Bund

Für den Bund ergeben sich unmittelbar aus der vorliegenden Neuregelung des Verfahrens für die Information und Genehmigung von Verträgen der Kantone unter sich oder mit dem Ausland keine finanziellen oder personellen Auswirkungen. Ob die praktische Umsetzung der Informationspflicht zu einem Mehraufwand führen wird, kann noch nicht abgeschätzt werden. Dank der vorgesehenen Straffung des Verfahrens und dem Ausschluss bestimmter Verträge von beschränkter Tragweite von der Informationspflicht dürfte der administrative Aufwand aber nicht erheblich zunehmen, auch wenn die Anzahl der Verträge, die dem Bund mitgeteilt werden, steigen sollte. Das neue Verfahren vereinfacht zudem die verwaltungsinternen Abläufe und schafft Klarheit im Verhältnis zu den Vertragskantonen und zu den Drittkantonen.

¹⁶ Häfelin, Ulrich/Haller, Walter, 2001, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 5. Aufl., Zürich: Schulthess, S. 345; Hänni, Peter, 2001, Verträge zwischen den Kantonen und zwischen dem Bund und Kantonen, in: Thürer, Daniel/Aubert, Jean-François/Müller, Jörg Paul, 2001, Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich: Schulthess, S. 451; Auer, Andreas/Malinverni, Giorgio/Hottelier, Michel, 2000, Droit constitutionnel suisse, Vol. 1, Bern: Stämpfli, S. 552; Tschannen, Pierre, 2004, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Bern: Stämpfli, S. 347.

3.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden

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

3.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft und die Aussenpolitik

Mit der vorliegenden Neuregelung sind keine Auswirkungen auf die Volkswirtschaft und die Aussenpolitik verbunden.

4 Verhältnis zur Legislaturplanung

Die vorliegende Gesetzesänderung ist in der Legislaturplanung 1999 – 2003 nicht vorgesehen. Der Anpassungs- und Regelungsbedarf ergibt sich indessen unmittelbar aus der BV, welche - im Gegensatz zur früheren Verfassung – keine generelle vorgängige Genehmigungspflicht für Verträge der Kantone unter sich oder mit dem Ausland vorsieht (Art. 48 Abs. 3 und Art. 56 Abs. 2 BV) und in Bezug auf das Einsprache- und Genehmigungsverfahren (Art. 172 Abs. 3 und Art. 186 Abs. 3 BV) auf Gesetzes- und Verordnungsstufe zu konkretisieren ist. Aus Artikel 164 Absatz 1 Buchstaben f und g BV folgt zudem, dass die bisherige Regelung auf Verordnungsstufe den verfassungsmässigen Vorgaben nicht mehr genügt und - soweit den Kantonen Pflichten auferlegt und das Verfahren der Bundesbehörden geregelt werden - umgehend einer Heraufstufung bedarf.

5 Rechtliche Aspekte

5.1 Verfassungsmässigkeit

Die vorliegende Teilrevision des RVOG stützt sich in Bezug auf das Erfordernis der Gesetzesform auf Artikel 164 Absatz 1 Buchstaben f und g BV. Die in den Artikeln 48 Absatz 3 und 56 Absatz 2 BV verankerte Pflicht der Kantone, den Bund über die von ihnen abgeschlossenen Verträge zu informieren, sowie das in Artikel 172 Absatz 3 und Artikel 186 Absatz 3 BV in den Grundzügen vorgegebene Verfahren sind auf Gesetzesstufe zu konkretisieren.

5.2 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen

Nach Artikel 182 Absatz 1 BV erlässt der Bundesrat rechtsetzende Bestimmungen in Form der Verordnung, soweit er durch Verfassung oder Gesetz dazu ermächtigt ist. Mit Artikel 62 RVOG wird dem Bundesrat die erforderliche Ermächtigung für den Erlass von ergänzenden Bestimmungen auf Verordnungsstufe erteilt.

Inhaltsverzeichnis

1 Grundzüge der Vorlage	3
1.1 Ausgangslage	3
1.2 Anpassungsbedarf und Umfang der Neuregelung	3
1.3 Zielsetzung der Neuregelung	4
1.4 Begründung und Bewertung der vorgeschlagenen Lösung	5
1.5 Die Neuregelung im Überblick	5
1.5.1 Die gesetzliche Neuregelung im RVOG	5
1.5.2 Die gesetzliche Neuregelung im Parlamentsgesetz	6
1.6 Umsetzung der gesetzlichen Neuregelung im RVOG auf Verordnungsstufe	6
1.7 Hinweis auf parlamentarische Vorstösse	6
2 Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen	7
2.1 Gliederungstitel vor Artikel 61b RVOG	7
2.2 Kantonale Erlasse (Art. 61b RVOG)	7
2.2.1 Titel von Artikel 61b RVOG	7
2.2.2 Erläuterungen zu Artikel 61b RVOG	7
2.3 Verträge der Kantone unter sich oder mit dem Ausland (Art. 61c RVOG)	7
2.3.1 Erläuterungen zu Absatz 1	7
2.3.2 Erläuterungen zu Absatz 2	8
2.3.3 Erläuterungen zu Absatz 3	9
2.3.4 Erläuterungen zu Absatz 4	9
2.3.5 Erläuterungen zu Absatz 5	10
2.3.6 Erläuterungen zu Absatz 6	10
2.4 Erlass von ergänzenden Bestimmungen (Art. 62 RVOG)	11
2.5 Änderung Parlamentsgesetz (ParlG)	11
2.5.1 Erläuterungen zu Artikel 74 Absatz 3 ParlG	11
2.5.2 Gliederungstitel vor Artikel 129a ParlG	11
2.5.3 Erläuterungen zu Artikel 129a ParlG	11
2.6 Inkrafttreten der Teilrevision	12
3 Auswirkungen	12
3.1 Auswirkungen auf den Bund	12
3.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden	13
3.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft und die Aussenpolitik	13
4 Verhältnis zur Legislaturplanung	13
5 Rechtliche Aspekte	13
5.1 Verfassungsmässigkeit	13
5.2 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen	13