

Zeitschrift: Zeitschrift für schweizerisches Recht = Revue de droit suisse = Rivista di diritto svizzero = Revista da dretg svizzer : Halbband II. Referate und Mitteilungen des SJV

Herausgeber: Schweizerischer Juristenverein

Band: 88 (1969)

Artikel: Der kooperative Föderalismus in der Schweiz

Autor: Häfelin, Ulrich

DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-896160>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

Download PDF: 03.02.2026

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

DER KOOPERATIVE FÖDERALISMUS IN DER SCHWEIZ

Referat von

Dr. ULRICH HÄFELIN

Professor an der Universität Zürich

INHALTSVERZEICHNIS

Abkürzungsverzeichnis	555
Bibliographie zum Föderalismus	556

1. Teil

FRAGESTELLUNG

§ 1 Begriff, Formen und Bedeutung des kooperativen Föderalismus	570
I. Gegenwärtige Entwicklungstendenzen des Föderalismus	570
II. Begriff und Bedeutung des kooperativen Föderalismus	572
III. Formen des kooperativen Föderalismus	577
A. Zusammenarbeit in Rechtsetzung, Verwaltung und Justiz	577
B. Zusammenarbeit in hoheitlicher und nicht-hoheitlicher Staatstätigkeit	578
C. Freiwillige und vom Bundesrecht vorgesehene Zusammenarbeit	578
D. Bilaterale und multilaterale Zusammenarbeit	579
E. Zusammenarbeit mit informatorischer, beratender und rechtsverbindlicher Wirkung	580
F. Spezielle und generelle Zusammenarbeit	580
G. Zusammenarbeit mit und ohne Organisation	580
H. Direkte und indirekte Zusammenarbeit	581

IV. Verfassungsmäßige Grundlagen und Grenzen des kooperativen Föderalismus	582
V. Methode des Vorgehens dieser Arbeit	582

2. Teil

DIE ZUSAMMENARBEIT ZWISCHEN DEN KANTONEN

§ 2 Interkantonale Vereinbarungen	584
I. Begriff und Terminologisches	584
A. Der Begriff der interkantonalen Vereinbarung	584
B. Terminologisches	587
II. Überblick über die geltenden interkantonalen Vereinbarungen	590
III. Sachbereich und Zweck	613
A. Der betroffene Sachbereich	613
B. Unterschiede in der Interessenlage	615
1. Die Interessen der Kantone	615
2. Die Interessen des Bundes	617
3. Die Interessen der betroffenen Privaten	618
IV. Rechtliche Struktur und Funktion	619
A. Rechtsgeschäftliche und rechtsetzende Vereinbarungen	619
B. Normative und normativ-organisatorische Vereinbarungen	623
C. Unterschiede in der rechtlichen Funktion	624
1. Grenzvereinbarungen	624
2. Vereinbarungen über Staatsservituten und Übertragung von Kompetenzen	625
3. Kollisions- und nachbarrechtliche Vereinbarungen	625
4. Gegenrechtsvereinbarungen	626
5. Vereinbarungen zur Rechtsvereinheitlichung	627
6. Vereinbarungen über die gemeinsame Besorgung einer Verwaltungsaufgabe	629
D. Vereinbarungen im eigenen und übertragenen Wirkungsbereich	630

Der kooperative Föderalismus in der Schweiz	551
V. Die Partner der interkantonalen Vereinbarungen . .	632
A. Die möglichen Partner	632
1. Die Kantone	632
2. Die Gemeinden und andere innerkantonale öffentlich-rechtliche Verbände	633
3. Ausländische Partner	634
B. Der Kreis der Beteiligten	635
C. Beitritt mit Vorbehalten – Frage der Assoziierung .	636
VI. Formen der Beteiligung des Bundes	637
A. Finanzielle Beteiligung	637
B. Administrative Beteiligung	638
C. Beteiligung in der Rechtsprechung	640
VII. Genehmigung durch den Bund	640
VIII. Abschlußverfahren – Beitritt und Rücktritt	643
A. Bundesrechtliche Bestimmungen über das Abschlußverfahren	643
B. Frage der freien Kündbarkeit	645
IX. Organisationsformen der interkantonalen Vereinbarungen	646
A. Der Verband der beteiligten Kantone	646
B. Die interkantonalen Organe und ihre Funktionen .	648
1. Die verschiedenen Organe	648
2. Die Funktionen von interkantonalen Organen .	649
C. Die Frage des Mehrheitsprinzips	651
X. Die Stellung des interkantonalen Rechts und der interkantonalen Organe	652
XI. Die Publikation der interkantonalen Vereinbarungen .	654
XII. Rechtsschutz	656
A. Staatsrechtliche Klage	657
B. Staatsrechtliche Beschwerde	658
XIII. Verfassungsrechtliche Grenzen	660
A. Föderalistische Schranken	660
1. Die Schranken von Art. 7 BV	660
2. Das Verbot der Änderung der Kompetenzverteilung der Bundesverfassung	661
3. Die Frage der aus dem Wesen des Bundesstaates sich ergebenden Schranken	663
B. Demokratische Schranken	665
C. Rechtsstaatliche Schranken	666

XIV. Zwischengliedstaatliche Vereinbarungen in andern	
Bundesstaaten	667
A. Bundesrepublik Deutschland	667
B. Österreich	670
C. USA	671
 § 3 Interkantonale Koordinationsinstitutionen	 676
I. Regierungs- und Direktorenkonferenzen	678
A. Regierungskonferenzen	678
B. Direktorenkonferenzen	680
1. Die verschiedenen Direktorenkonferenzen	681
2. Funktionen	682
a. Interkantonale Koordination	683
b. Koordination zwischen Bund und Kantonen	684
3. Die an der Konferenz Beteiligten	685
4. Rechtsform, Organisation und Verfahren	686
C. Schweizerische Staatsschreiberkonferenz	688
II. Ämter- und Beamtenkonferenzen – Ämter- und Be-	
amtenverbände	689
A. Ämter- und Beamtenkonferenzen	689
B. Ämter- und Beamtenverbände	690
III. Kantonale Beteiligung an privaten Vereinigungen mit	
öffentlichem Zweck	692
IV. Stiftung für Eidgenössische Zusammenarbeit	693
V. Koordinationsinstitutionen in andern Bundesstaaten	694
A. Bundesrepublik Deutschland	694
B. Österreich	696
C. USA	696
D. Indien	699

3. Teil

DIE ZUSAMMENARBEIT ZWISCHEN BUND UND KANTONEN

§ 4 Die vom Bundesrecht vorgesehene Zusammenarbeit	
 zwischen Bund und Kantonen	700
I. Begriff und Bedeutung	700
II. Mitwirkung der Kantone bei der Rechtsetzung des Bun-	
des	702

Der kooperative Föderalismus in der Schweiz	553
III. Mitwirkung der Kantone beim Vollzug von Bundesgesetzen	704
IV. Subventionen des Bundes an die Kantone	708
V. Zusammenwirken von Bund und Kantonen in der Rechtsprechung	709
§ 5 Vereinbarungen zwischen Bund und Kantonen . . .	711
I. Begriff und Voraussetzungen	711
II. Anwendungsbereich	714
III. Arten und Funktionen	717
A. Übertragung einer Verwaltungseinrichtung . . .	717
B. Zurverfügungstellung einer Verwaltungseinrichtung zur Benutzung	718
C. Beteiligung an einer Verwaltungseinrichtung . . .	718
D. Gemeinsame Verwaltungseinrichtung	719
E. Koordinierung der Verwaltungstätigkeit	720
F. Internationale Belange von kantonaler Verwaltungstätigkeit	720
IV. Gemeinsame Organe	721
V. Die an der Vereinbarung beteiligten Partner	722
VI. Abschluß der Vereinbarung	723
VII. Rechtsschutz	723
VIII. Verfassungsrechtliche Grenzen	725
IX. Vereinbarungen zwischen Bund und Gliedstaaten in andern Bundesstaaten	726
A. Bundesrepublik Deutschland	726
B. USA	729

4. Teil

VERFASSUNGSPOLITISCHE SCHLUSSFOLGERUNGEN

§ 6 Ausbaumöglichkeiten und Grenzen der föderalistischen Zusammenarbeit	731
I. Voraussetzungen einer Verstärkung der föderalistischen Zusammenarbeit	731
A. Die bisherigen Leistungen	731

B. Forderung systematischer wissenschaftlicher Bearbeitung	733
C. Forderung von Publikation und Dokumentation	734
D. Forderung der Grundsätzlichkeit der Praxis	734
II. Forderung der Koordination der föderalistischen Zusammenarbeit	735
III. Die Frage neuer verfassungsrechtlicher Grundlagen	738
IV. Grenzen des kooperativen Föderalismus	740

Die vorliegende Arbeit wäre ohne die bereitwillig gewährten Auskünfte vieler Behörden des Bundes, der Kantone und von interkantonalen Organisationen, sowie von ausländischen Amtsstellen nicht möglich gewesen. Ihnen allen sei an dieser Stelle für ihre wertvolle Hilfe gedankt. Besonderen Dank schulde ich meiner Assistentin, Fräulein lic.iur. Barbara Schellenberg, die nicht nur bei der Sammlung des Materials, sondern auch bei der Erarbeitung und Formulierung der Probleme mitwirkte.

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

A.	Anmerkung
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
AS	Eidgenössische Gesetzessammlung, seit 1948: Sammlung der Eidgenössischen Gesetze
BBl.	Bundesblatt
Bd.	Band
BGE	Entscheidungen des Schweizerischen Bundesgerichts
BR	Bundesrat
BS	Bereinigte Sammlung der Bundesgesetze und Verordnungen 1848–1947
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossen- schaft vom 29. Mai 1874
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
et al.	und andere Autoren
H.	Heft
JBl.	Juristische Blätter
JöR	Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart
NF	Neue Folge
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NZZ	Neue Zürcher Zeitung
OG	Bundesgesetz über die Organisation der Bundes- rechtspflege vom 16. Dezember 1943
OS ZH	Offizielle Sammlung der Gesetze des Kantons Zürich
ÖzföR	Österreichische Zeitschrift für öffentliches Recht
StGB	Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
ZbJV	Zeitschrift des bernischen Juristenvereins
ZBl.	Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung
ZG	Zürcher Gesetzessammlung 1961
ZGB	Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907
ZSR	Zeitschrift für Schweizerisches Recht

In der Liste der interkantonalen Vereinbarungen in § 2 werden die Kantone und das Fürstentum Liechtenstein mit den üblichen Abkürzungen bezeichnet.

BIBLIOGRAPHIE ZUM FÖDERALISMUS

1. Allgemeine Werke zum Föderalismus

- AIKIN CHARLES, National Federalism: The Role of Change and Balance, JöR NF 13 (1964) 117 ff.
- AIYAR S. P., Federalism and Social Change, Bombay/London 1961.
- BIRCH A. H., Federalism, Finance and Social Legislation in Canada, Australia, and the United States, Oxford 1955.
- BOWIE ROBERT R./FRIEDRICH CARL J. (ed.), Studies in Federalism, Boston/Toronto 1954.
- BRUGMANS HENRI, La pensée politique du Fédéralisme, Leyden 1969.
- CELLIER-BORCHARDT ANITA, Beitrag zur Lehre von der Souveränität, Die staatsrechtliche Natur der Glieder eines Bundesstaates, Diss. Zürich 1937.
- DURAND CHARLES, Confédération d'Etats et Etat fédéral, Réalisations acquises et perspectives nouvelles (Bibliothèque des Sciences Politiques et Sociales), Paris 1955.
- EARLE VALERIE (ed.), Federalism, Infinite Variety in Theory and Practice, Itasca, Ill. 1968.
- LE FÉDÉRALISME, par Gaston Berger, J.-J. Chevallier et al., Paris 1956.
- FLEINER FRITZ, Bundesstaatliche und gliedstaatliche Rechtsordnung in ihrem gegenseitigen Verhältnis im Rechte Deutschlands, Österreichs und der Schweiz, VVDStRL 6 (1929) 2 ff.
(zit. Rechtsordnung)
- Unitarismus und Föderalismus in der Schweiz und in den Vereinigten Staaten von Amerika, in Ausgewählte Schriften und Reden (Zürich 1941) 250 ff.
- FLEINER THOMAS, Neue Formen föderalistischer Zusammenarbeit in den Vereinigten Staaten, der Bundesrepublik Deutschland und der Schweiz, Schweizerische Rundschau 65 (1966) 641 ff.
- FÖDERALISMUS IN DER HEUTIGEN WELT, Sonderheft, Schweizer Monatshefte 39 (1959) 681 ff.
- FRIEDRICH CARL J., New Tendencies in Federal Theory and Practice, JöR NF 14 (1965) 1 ff.
(zit. Tendencies)
- Trends of Federalism in Theory and Practice, New York/Washington/London 1968.
(zit. Trends)

- HUBER HARALD, Das Problem der Willensbildung bei Änderungen im Bestand der Gliedstaaten im Bundesstaat, Diss. Zürich 1962.
- JERUSALEM FRANZ W., Die Staatsidee des Föderalismus (Recht und Staat in Geschichte und Gegenwart H. 142/143), Tübingen 1949.
- LERCHE PETER, Föderalismus als nationales Ordnungsprinzip, VVDStRL 21 (1964) 66 ff.
- LIVINGSTON WILLIAM S., Federalism and Constitutional Change, Oxford 1956.
- Canada, Australia and the United States: Variations on a Theme, in Earle, Federalism, Infinite Variety in Theory and Practice (Itasca, Ill. 1968) 94 ff.
- MACMAHON ARTHUR W. (ed.), Federalism Mature and Emergent, New York 1962.
- MESSMER GEORG, Föderalismus und Demokratie, Diss. Zürich 1946.
- NAWIASKY HANS, Der Bundesstaat als Rechtsbegriff, Tübingen 1920.
- FÖDERALISTISCHE ORDNUNG, hg. v. A. Süsterhenn, Koblenz 1961.
- RIKER WILLIAM H., Federalism – Origin, Operation, Significance, Boston 1964.
- ROY NARESH CHANDRA, Federalism and Linguistic States, Calcutta 1962.
- SCHUENER ULRICH, Die föderalistische Ordnung in den Vereinigten Staaten und der Schweizerischen Eidgenossenschaft, in Föderalistische Ordnung (Koblenz 1961) 63 ff.
- Struktur und Aufgabe des Bundesstaates in der Gegenwart, DÖV 15 (1962) 641 ff.
(zit. Struktur)
- USTERI MARTIN, Theorie des Bundesstaates, Diss. Zürich 1954.
- WALPER KARL HEINZ, Föderalismus (Zur Politik und Zeitgeschichte H. 22/23), Berlin 1966.
- WHEARE K.C., Federal Government, 4. Aufl. London/New York/Toronto 1963.
(zit. Government)
- MCWHINNEY EDWARD, Föderalismus und Bundesverfassungsrecht (Studien zur Politik Bd. 4), Heidelberg 1962.
(zit. Föderalismus)
- Comparative Federalism, States' Rights and National Power, 2. Aufl. Toronto 1965.
(zit. Comparative Federalism)
 - Federal Constitution-Making for a Multi-National World, Leyden 1966.
 - Federalism, Nationalism, and Constitution-Making, JöR NF 16 (1967) 67 ff.

2. Föderalismus in der Schweiz

- AUBERT JEAN-FRANÇOIS, *Traité de droit constitutionnel suisse*, 2 vol., Paris/Neuchâtel 1967.
- BÄUMLIN RICHARD, *Die rechtsstaatliche Demokratie*, Diss. Bern 1954.
- BEUST HANS VON, *Das Verhältnis des Konkordats über wohnörtliche Unterstützung vom 16. Juni 1937 zur Niederlassungsfreiheit*, Diss. Bern 1951.
- BIRCHMEIER WILHELM, *Handbuch des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege vom 16. Dezember 1943*, Zürich 1950.
- BOLLE ARNOLD, *Das interkantonale Recht, Die völkerrechtlichen Beziehungen der Kantone der Eidgenossenschaft unter sich*, Diss. Zürich 1907.
- BRIDEL MARCEL, *Précis de droit constitutionnel et public suisse*, tome 1, Lausanne 1965.
- BRINER HANS J., *Regio Basiliensis – ein neuzeitlicher Versuch interkantonaler und internationaler Zusammenarbeit*, in *Der Föderalismus vor der Zukunft*, Jahrbuch der Neuen Helvetischen Gesellschaft 36 (1965) 111 ff.
- BURCKHARDT WALTHER, *Eidgenössisches Recht bricht kantonales Recht*, in *Festgabe Fritz Fleiner* (Tübingen 1927) 59 ff.
- *Schweizerisches Bundesrecht*, 5 Bde., Frauenfeld 1930f. (zit. Bundesrecht)
 - *Kommentar zur schweizerischen Bundesverfassung*, 3. Aufl. Bern 1931. (zit. Kommentar)
 - *Grundsätzliches über die Abgrenzung der Gesetzgebungskompetenzen zwischen Bund und Kantonen*, ZbJV 68 (1932) 305 ff.
- BÜRGI WOLFHART FRIEDRICH, *Das Vordringen des Zentralismus, in Stellung der Kantone im Bund* (Einsiedeln/Köln 1947) 23 ff.
- CEREGHETTI REMO, *Die Überprüfung der Kantonsverfassungen durch die Bundesversammlung und das Bundesgericht*, Diss. Zürich 1956.
- DROEVEN FLORENT, *Die Genehmigung kantonaler Gesetze und Verordnungen durch den Bundesrat als Problem des Bundesstaates*, Diss. St. Gallen 1950.
- EICHENBERGER KURT, *Die oberste Gewalt im Bunde, Über die verfassungsrechtliche Verteilung und die tatsächliche Ausübung der Rechtssetzungs- und Regierungsfunktionen im schweizerischen Bundesstaat*, Diss. Bern 1949. (zit. Gewalt)

- EICHENBERGER KURT, Rechtssetzungsverfahren und Rechtssetzungsformen in der Schweiz, ZSR NF 73/II (1954) 1a ff.
(zit. Rechtssetzungsverfahren)
- FAVRE ANTOINE, Droit constitutionnel suisse, Fribourg 1966.
- FLEINER FRITZ, Zentralismus und Föderalismus in der Schweiz, in
Ausgewählte Schriften und Reden (Zürich 1941) 197 ff.
- FLEINER FRITZ/GIACOMETTI ZACCARIA, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Zürich 1949.
- FLÜCKIGER MAX, Die Anhörung der Kantone und der Verbände im Gesetzgebungsverfahren, Diss. Bern 1968.
- DER FÖDERALISMUS VOR DER ZUKUNFT, Jahrbuch der Neuen Helvetischen Gesellschaft Bd. 36, Bern 1965.
- FROESCH KLAUS PETER, Ausdrückliche und stillschweigende Kompetenzverteilung im Bundesstaat, Diss. Zürich 1955.
- GANDER HULDA, Das System der wohnörtlichen Armenpflege in der Schweiz, Diss. Bern 1937.
- GIACOMETTI, ZACCARIA, Gutachten über die Rechtmäßigkeit des Entwurfes einer interkantonalen Vereinbarung über die Kontrolle der Heilmittel vom 15. August 1939 (hektographierte Abschrift).
(zit. Gutachten)
- Das Staatsrecht der schweizerischen Kantone, Zürich 1941.
(zit. Staatsrecht)
- GSTREIN HANS, Das Kreisschreiben als Mittel der Bundesaufsicht, Diss. Zürich 1948.
- GUT MARGRIT, Staatsrechtliche Streitigkeiten zwischen den Kantonen und ihre Beilegung, Diss. Zürich 1942.
- HANGARTNER YVO, Nationalstraßen und kantonale Polizeihochheit, Verwaltungs-Praxis 20 (1966) 291 ff.
(zit. Nationalstraßen)
- Die Publikation des interkantonalen Rechts, ZBl. 68 (1967) 337 ff.
(zit. Publikation)
- HAUSER EDWIN, Die Bindungen des Bundes an das kantonale Recht, Diss. Zürich 1962.
- HUBER ALBERT, Die interkantonalen Konferenzen in der Schweiz, ZBl. 10 (1909) 137 ff.
- HUBER HANS, Der Kompetenzkonflikt zwischen dem Bund und den Kantonen, Diss. Bern 1926.
- Der Schutz interkantonomer Gewässer gegen Verunreinigung, in Festgabe Erwin Ruck (Basel 1952) 31 ff.
(zit. Gewässer)
 - Gutachten über die Rechtsnatur der Interkantonalen Kontrollstelle für Heilmittel vom 2. September 1953 (hektographierte Abschrift).
(zit. Gutachten)

HUBER HANS, Einheit der Rechtsordnung und Einheit der Verwaltung im Bundesstaat, mit Beispielen aus der Kompetenzabgrenzung zwischen Bund und Kantonen auf dem Gebiete des Gewässerschutzes, ZBl.58 (1957) 481 ff.

- Die Anhörung der Kantone und der Verbände im Gesetzgebungsverfahren, ZbJV 95 (1959) 249 ff.
(zit. Anhörung)
- Gedanken über die Ausscheidung der Zuständigkeiten zwischen Bund und Kantonen, ZSR NF 87/I (1968) 481 ff.
(zit. Gedanken)

HUBER MAX, The Intercantonal Law of Switzerland (Swiss Interstate Law), American Journal of International Law 3 (1909) 62 ff.

HÜRLIMANN ALOIS, Staatsreform und Föderalismus, in Beiträge zur Staatsreform, Jahrbuch der Neuen Helvetischen Gesellschaft 38 (1967) 298 ff.

IMBODEN MAX, Bundesrecht bricht kantonales Recht, Diss. Zürich 1940.

- Föderalismus und eidgenössische Finanzreform, Jahrbuch der Neuen Helvetischen Gesellschaft 20 (1949) 77 ff.
- Die staatsrechtliche Problematik des schweizerischen Föderalismus, ZSR NF 74/I (1955) 209 ff.
(zit. Problematik)
- Der verwaltungsrechtliche Vertrag, ZSR NF 77/II (1958) 1a ff.
(zit. Vertrag)
- Die Ausscheidung der Rechtsetzungskompetenzen zwischen Bund und Kanton, in Mélanges Marcel Bridel (Lausanne 1968) 253 ff.
(zit. Ausscheidung)

KÄGI WERNER, Vom Sinn des Föderalismus, Gedanken zur Verfassungspolitik, Jahrbuch der Neuen Helvetischen Gesellschaft 15 (1944) 44 ff.
(zit. Sinn)

- Persönliche Freiheit, Demokratie und Föderalismus (Vom Verhältnis der drei grundlegenden Freiheiten unserer Rechtsgemeinschaft), in Die Freiheit des Bürgers im schweizerischen Recht, Festgabe zur Hundertjahrfeier der Bundesverfassung (Zürich 1948) 53 ff.
- Der Föderalismus hat auch eine Zukunft, in Der Weg der Schweiz 1914–1964, Jahrbuch der Neuen Helvetischen Gesellschaft 35 (1964) 104 ff.
(zit. Föderalismus)

KAMER HANS-ULRICH, Das Zweikammersystem im schweizerischen Bundesstaat, Diss. Zürich 1953.

KEHRLI HANSPETER, Interkantonaes Konkordatsrecht, Diss. Zürich 1968.

- KISTLER BRUNO, Contribution à l'étude juridique des subventions fédérales, Diss. Lausanne 1956.
- LATSCHA WERNER, Die Delegation von Rechtsetzungskompetenzen vom Bund an die Kantone, Diss. Zürich 1953.
- LÜCHINGER HANS GEORG, Die Auslegung der schweizerischen Bundesverfassung, Diss. Zürich 1954.
- LÜTHI HERBERT, Vom Geist und Ungeist des Föderalismus, in Der Föderalismus vor der Zukunft, Jahrbuch der Neuen Helvetischen Gesellschaft 36 (1965) 29 ff.
- MARTI HANS, Die staatsrechtliche Beschwerde, Basel/Stuttgart 1967.
- MEYER HANS JÖRG, Die Mitwirkungsrechte der Bundesglieder in der Schweizerischen Eidgenossenschaft (Basler Studien zur Rechtswissenschaft H. 47), Basel 1957.
- NEF HANS, Wandlungen im Bestand der Kantone, ZSR NF 77/I (1958) 1ff.
- PEROLINI KURT, Die Anforderungen der Bundesverfassung an die Staatsform der Kantone (Art. 6 BV), Diss. Bern 1954.
- PFISTER A., Kompetenzdelegation des Bundes an die Kantone, Autobahnpolizei und Verfassung, ZBl. 68 (1967) 81 ff.
- POZZI MARIO, Das interkantonale Konkordat über wohnörtliche Armenfürsorge, Diss. Bern 1950.
- PROBST RUDOLF, Der Finanzausgleich in der Rechtsordnung des schweizerischen Bundesstaates als gesetzgeberisches Problem (Abhandlungen zum schweizerischen Recht NFH. 254), Bern 1948.
- REICHLIN PAUL, Von der bundesstaatlichen Komplikation der Rechtssetzung, ZBl. 50 (1949) 22 ff.
- RICE WILLIAM G., Law among States in Federacy, A Survey of Decisions of the Swiss Federal Tribunal in Intercantonal Controversies, Wisconsin 1959.
- SALIS L. R. VON, Schweizerisches Bundesrecht, 5 Bde., 2. Aufl. Bern 1903f.
- SCHAUB BERNHARD, Die Aufsicht des Bundes über die Kantone, Diss. Zürich 1957.
- SCHAUMANN WILFRIED, Verträge zwischen Gliedstaaten im Bundesstaat, VVDStRL 19 (1961) 86 ff.
- SCHINDLER DIETRICH, The Administration of Justice in the Swiss Federal Court in Intercantonal Disputes, American Journal of International Law 15 (1921) 149 ff.
- SCHINDLER DIETRICH jun., Die Bundessubventionen als Rechtsproblem, Diss. Zürich 1951.
(zit. Bundessubventionen)
- Entwicklungstendenzen des schweizerischen Föderalismus, Schweizer Monatshefte 39 (1959) 697 ff.
(zit. Entwicklungstendenzen)

- SCHINDLER DIETRICH jun., Die Entwicklung des Föderalismus in der Schweiz, JöR NF 9(1960) 41 ff.
(zit. Entwicklung)
- Das Zusammenwirken zwischen Bundesverwaltung und kantonalen Verwaltungen, Jahrbuch der Schweizerischen Vereinigung für Politische Wissenschaft 4 (1964) 61 ff.
(zit. Zusammenwirken)
- SCHMIDT ERNST, Das interkantonale Konkordat über den Ausschluß von Steuerabkommen (Basler Studien zur Rechtswissenschaft H. 53), Basel 1959.
- SCHÜRMANN LEO, Revision der Aufgabenverteilung zwischen Bund und Kantonen im allgemeinen, in Stellung der Kantone im Bund (Einsiedeln/Köln 1947) 41 ff.
- SPILLMANN KARL H., Die Kantonsgrenze mit besonderer Berücksichtigung ihrer Verlegung, Diss. Zürich 1954.
- STADLER HANS, Subsidiaritätsprinzip und Föderalismus, Ein Beitrag zum Schweizerischen Staatsrecht (Arbeiten aus dem juristischen Seminar der Universität Freiburg/Schweiz H. 6), Freiburg 1951.
- STEFFEN WALTER, Das Konkordat betreffend die Gewährung gegenseitiger Rechtshilfe zur Vollstreckung öffentlich-rechtlicher Ansprüche (vom 23. August 1912), Diss. Zürich 1927.
- DIE STELLUNG DER KANTONE IM BUND (Veröffentlichungen der Schweizerischen Verwaltungskurse an der Handels-Hochschule St. Gallen Bd. 9), Einsiedeln/Köln 1947.
- STRÄULI HANS, Die Kompetenzausscheidung zwischen Bund und Kantonen auf dem Gebiete der Gesetzgebung, Diss. Zürich 1933.
- STREULI H., Das Konkordat über den Ausschluß von Steuerabkommen, ZBl. 51 (1950) 545 ff.
- THOMET WERNER, Das Konkordat über die wohnörtliche Unterstützung vom 16. Dezember 1960, Bern 1961.
- TUOR BRUNO, Die Bundeshilfe an die finanzschwachen Kantone im Sonderfall Graubündens, Ein Beitrag zur verfassungsrechtlichen Entwicklung des Finanzausgleichs im Bundesstaat, Diss. Zürich 1960.
- VIELI GEORG ANTON, Bundesstaat und Selbstverwaltung, Diss. Bern 1953.
- VOGT GUSTAV, Revision der Lehre von den eidgenössischen Konkordaten, ZbJV 1 (1864/65) 201 ff.
- VOGT HEINRICH, Die Überprüfungsbefugnis des Bundesgerichtes bei der Auslegung des kantonalen Verfassungsrechtes, Diss. Zürich 1953.
- VOUGA J.-PIERRE, Le fédéralisme et la coopération intercantonale, Jahrbuch der Schweizerischen Vereinigung für Politische Wissenschaft 4 (1964) 83 ff.

- WACKERNAGEL JACOB, Das Konkordat über den Ausschluß von Steuerabkommen, ZBl. 51 (1950) 297 ff.
- WIDMER PETER, Normkonkurrenz und Kompetenzkonkurrenz im schweizerischen Bundesstaatsrecht, Die Bundestreue als Schranke der kantonalen Kompetenzausübung, Diss. Zürich 1966.
- WILD MAX, Die interkantonale Armenpflege auf Grund des Konkordates über die wohnörtliche Unterstützung, Diss. Zürich 1927.
- WÜST FELIX, Die Interkantonale Vereinbarung über die Kontrolle der Heilmittel vom 16. Juni 1954, Diss. St. Gallen 1969.
- ZWAHLEN HENRI, Le concordat intercantonal sur l'interdiction des arrangements fiscaux, Revue de droit administratif et de droit fiscal 6 (1950) 245 ff.
(zit. Concordat)
- Le contrat de droit administratif, ZSR NF 77/II (1958) 461a ff.
(zit. Contrat)

3. Föderalismus in Deutschland

- ARMBRUSTER HUBERT, Rechtsgutachten zur innerbayerischen Geltung des Staatsvertrages über die Errichtung der Anstalt des öffentlichen Rechts «Zweites Deutsches Fernsehen» vom 6. Juni 1961, in Schriftenreihe des Zweiten Deutschen Fernsehens H.3 (Mainz 1965) 5 ff.
- BACHOF OTTO/KISKER GUNTER, Rechtsgutachten zur Verfassungsmäßigkeit des Staatsvertrages über die Errichtung der Anstalt «Zweites Deutsches Fernsehen», Schriftenreihe des Zweiten Deutschen Fernsehens H.2, Mainz 1965.
- BAYER HERMANN-WILFRIED, Die Bundestreue (Tübinger Rechtswissenschaftliche Abhandlungen Bd.4), Tübingen 1961.
- BEER MANFRED, Staatsverträge und Verwaltungsabkommen im heutigen deutschen Staatsrecht, Diss. München 1960.
- BUND UND LÄNDER, hg. v. O.K. Flechthelm, Berlin 1959.
- FICKER HANS G., Vertragliche Beziehungen zwischen Gesamtstaat und Einzelstaat im deutschen Reich (Abhandlungen aus dem Staats- und Verwaltungsrecht mit Einschluß des Kolonialrechts und des Völkerrechts H.38), Breslau 1926.
- FRIAUF KARL HEINRICH, Zur Problematik des verfassungsrechtlichen Vertrages, AöR 88 (1963) 257 ff.
- GEIGER WILLI, Die wechselseitige Treuepflicht von Bund und Ländern, in Föderalistische Ordnung (Koblenz 1961) 113 ff.
(zit. Treuepflicht)
- Mißverständnisse um den Föderalismus (Schriftenreihe der juristischen Gesellschaft e.V. Berlin H.8), Berlin 1962.
(zit. Mißverständnisse)

- GEMEINSCHAFTSAUFGABEN ZWISCHEN BUND, LÄNDERN UND GEMEINDEN (Schriftenreihe der Hochschule Speyer Bd. 11), Berlin 1961.
- GIESE HEINZ-EWALD, Staatsverträge und Verwaltungsabkommen der deutschen Bundesländer untereinander sowie zwischen Bund und Ländern, Diss. Bonn 1961.
- GRAWERT ROLF, Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern in der Bundesrepublik Deutschland (Schriften zum öffentlichen Recht Bd. 57), Berlin 1967.
(zit. Verwaltungsabkommen)
- Finanzreform und Bundesstaatsreform, Der Staat 7 (1968) 63 ff.
(zit. Finanzreform)
- GUTACHTEN ÜBER DIE FINANZREFORM IN DER BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND, hg. v. Kommission für die Finanzreform, Stuttgart/Köln 1966.
- HAEGERT WILHELM, Organe der Länder auf Bundesebene?, NJW 14 (1961) 1137 ff.
- Verfassungsrechtliche Fragen des Zweiten Deutschen Fernsehens, NJW 17 (1964) 12 ff.
- HARBICH JÜRGEN, Der Bundesstaat und seine Unantastbarkeit (Schriften zum öffentlichen Recht Bd. 20), Berlin 1967.
- HERZOG ROMAN, Zwischenbilanz im Streit um die bundesstaatliche Ordnung, Juristische Schulung 7 (1967) 193 ff.
- HESSE KONRAD, Der unitarische Bundesstaat, Karlsruhe 1962.
(zit. Bundesstaat)
- Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 3. Aufl. Karlsruhe 1968.
(zit. Grundzüge)
- JAHRREISS HERMANN, Die Gliederung des Bundes in Länder, Bundesstaat im Sinne des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland, in Gedächtnisschrift Hans Peters (Heidelberg 1967) 333 ff.
- KATZENSTEIN DIETRICH, Rechtliche Erscheinungsformen der Machtverschiebung zwischen Bund und Ländern seit 1949, DÖV 11 (1958) 593 ff.
- KLEIN FRANZ, Gemeinschaftsaufgaben zur Bewältigung der Staatsaufgaben im föderativen Staatsaufbau, DÖV 21 (1968) 153 ff.
- KLEIN FRIEDRICH, Verfassungsrechtliche Grenzen der Gemeinschaftsaufgaben, in Gemeinschaftsaufgaben zwischen Bund, Ländern und Gemeinden (Berlin 1961) 125 ff.
(zit. Grenzen)
- KNÖPFLE FRANZ, Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern, Der Staat 8 (1969) 79 ff.
- KÖLBLE JOSEF, Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern, DÖV 13 (1960) 650 ff.
(zit. Verwaltungsabkommen)

- KÖLBLE JOSEF, Gemeinschaftsaufgaben zwischen Bund und Ländern sowie zwischen den Ländern, in Gemeinschaftsaufgaben zwischen Bund, Ländern und Gemeinden (Berlin 1961) 17 ff.
(zit. Gemeinschaftsaufgaben)
- «Gemeinschaftsaufgaben» der Länder und ihre Grenzen, NJW 15 (1962) 1081 ff.
(zit. Grenzen)
 - Finanzreform und Bundesstaatsprinzip, DÖV 20 (1967) 1 ff.
(zit. Finanzreform)
- KONOW GERHARD, Kooperativer Föderalismus und Gemeinschaftsaufgaben, DÖV 19 (1966) 368 ff.
- KÖTTGEN ARNOLD, Der Einfluß des Bundes auf die deutsche Verwaltung und die Organisation der bundeseigenen Verwaltung (Berichtszeit: Legislaturperiode des 1. Bundestages), JöR NF 3 (1954) 67 ff.
(zit. Einfluß I)
- Der Einfluß des Bundes auf die deutsche Verwaltung und die Organisation der bundeseigenen Verwaltung (Berichtszeit: 2. und 3. Legislaturperiode), JöR NF 11 (1962) 173 ff.
(zit. Einfluß II)
- KRAPP FRANZJOSEF, Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit gemeinsamer Ländereinrichtungen, Bonn 1962.
- KUNZE RENATE, Kooperativer Föderalismus in der Bundesrepublik, Zur Staatspraxis der Koordinierung von Bund und Ländern (Sozialwissenschaftliche Studien H. 12), Stuttgart 1968.
- LEISNER WALTER, Schwächung der Landesparlamente durch grundgesetzlichen Föderalismus, DÖV 21 (1968) 389 ff.
- MAUNZ THEODOR, Pflicht der Länder zur Uneinigkeit?, NJW 15 (1962) 1641 ff.
- PATZIG WERNER, Der kooperative Föderalismus, Bemerkungen zum Sachverständigengutachten über die Finanzreform, DVBl. 81 (1966) 389 ff.
- PFEIFFER GERD, Selbstkoordinierung und Gemeinschaftseinrichtungen der Länder, NJW 15 (1962) 565 ff.
- ROELLENBLEG RAINER R., Zwischengliedstaatliche Verträge und Institutionen, DÖV 21 (1968) 225 ff.
- RUDOLF WALTER, Zum System der staatlichen Rechtsordnungen in der Bundesrepublik Deutschland, DÖV 19 (1966) 73 ff.
(zit. System)
- Bund und Länder im aktuellen deutschen Verfassungsrecht, Bad Homburg/Berlin/Zürich 1968.
(zit. Bund)
- SCHEUNER ULRICH, Erfolge und Schwächen des erneuerten deutschen Föderalismus, Schweizer Monatshefte 39 (1959) 722 ff.

SCHEUNER ULRICH, Wandlungen des Föderalismus der Bundesrepublik, DÖV 19(1966) 513 ff.

(zit. Wandlungen)

SCHMIDT WALTER, Das Verhältnis von Bund und Ländern im demokratischen Bundesstaat des Grundgesetzes, AöR 87 (1962) 253 ff.

SCHNEIDER HANS, Staatsverträge und Verwaltungsabkommen zwischen deutschen Bundesländern, DÖV 9 (1957) 644 ff.

(zit. Staatsverträge)

– Körperschaftliche Verbundsverwaltung, Verfassungsrechtliche Betrachtungen über die Bildung von landesunmittelbaren und bundesunmittelbaren Verwaltungsträgern durch Bundesgesetz, AöR 83 (1958) 1 ff.

– Verträge zwischen Gliedstaaten im Bundesstaat, VVDStRL 19 (1961) 1 ff.

(zit. Verträge)

SCHNEIDER PETER, Rechtsgutachten zur verfassungsrechtlichen Beurteilung des Staatsvertrages über die Errichtung der Anstalt des öffentlichen Rechts «Zweites Deutsches Fernsehen» vom 6. Juni 1961, in Schriftenreihe des Zweiten Deutschen Fernsehens H.3 (Mainz 1965) 51 ff.

SEEGER JULIUS, Finanzierung von Länderaufgaben durch den Bund, DÖV 21 (1968) 781 ff.

SPANNER HANS, Zur Rechtskontrolle des bundesfreundlichen Verhaltens, DÖV 14 (1961) 481 ff.

ZUR STRUKTUR DER DEUTSCHEN VERWALTUNG, Föderalismus und Probleme der Zentralisation und Dezentralisation (Schriftenreihe der Hochschule Speyer Bd.33), Berlin 1967.

WEBER WERNER, Die Gegenwartslage des deutschen Föderalismus, Göttingen 1966.

ZEIDLER KARL, Ausführung von Landesgesetzen durch Bundesbehörden, DVBl. 75 (1960) 573 ff.

(zit. Ausführung)

– Gedanken zum Fernseh-Urteil des Bundesverfassungsgerichts, AöR 86 (1961) 361 ff.

(zit. Gedanken)

4. Föderalismus in Österreich

ADAMOVICH L./SPANNER HANS, Handbuch des österreichischen Verfassungsrechts, 5. Aufl. Wien 1957.

ERMACORA FELIX, Über das Wesen des österreichischen Bundesstaats in Theorie und Praxis, JBl. 79 (1957) 521 ff., 549 ff.

(zit. Wesen)

- ERMACORA FELIX, Der Föderalismus in Österreich, JöR NF 12 (1963) 221 ff.
(zit. Föderalismus)
- Österreich als kooperativer Bundesstaat, in Die Republik Österreich, hg. v. H. R. Klecatsky (Wien 1968) 221 ff.
(zit. Österreich)
- GLEISSNER HEINRICH, Bund und Länder in Österreich, Zeitschrift für Politik NF 5 (1958) 230 ff.
- KELSEN HANS/FRÖHLICH GEORG/MERKL ADOLF, Die Verfassungsgesetze der Republik Österreich, 5. Teil: Bundesverfassung (Die Bundesverfassung vom 1. Oktober 1920), Wien/Leipzig 1922.
- KLECATSKY HANS R., Föderalismus und Gerichtsbarkeit, JBl. 91 (1969) 13 ff.
- KOJA FRIEDRICH, Das Verfassungsrecht der österreichischen Bundesländer (Forschungen aus Staat und Recht Bd. 1), Wien/New York 1967.
- MELICHAR ERWIN, Entwicklungstendenzen des österreichischen Föderalismus, ÖZföR NF 17 (1967) 220 ff.

5. Föderalismus in den USA

- AIKIN CHARLES, The Organization and Operation of the State within the United States of America, JöR NF 7 (1958) 49 ff.
- ANDERSON WILLIAM, The Nation and the States, Rivals or Partners?, Minneapolis 1955.
(zit. Nation)
- Intergovernmental Relations in Review (Intergovernmental Relations in the United States as observed in the State of Minnesota Nr. 10), Minneapolis 1959.
(zit. Relations)
- BARTON WELDON V., Interstate Compacts in the Political Process, Chapel Hill 1967.
- BENSON GEORGE C. S., Trends in Intergovernmental Relations, in Intergovernmental Relations in the United States (Philadelphia 1965) 1 ff.
- CAMPBELL ALAN K., National – State – Local Systems of Government and Intergovernmental Aid, in Intergovernmental Relations in the United States (Philadelphia 1965) 94 ff.
- CELLER EMANUEL, Congress, Compacts, and Interstate Authorities, Law and Contemporary Problems 26 (1961) 682 ff.
- CLARK JANE PERRY, The Rise of a New Federalism, Federal-State Cooperation in the United States, New York 1965.

- COLMAN WILLIAM G., The Role of Federal Government in the Design and Administration of Intergovernmental Programs, in Intergovernmental Relations in the United States (Philadelphia 1965) 23 ff.
- THE COMMISSION ON INTERGOVERNMENTAL RELATIONS, A Report to the President for Transmittal to the Congress, Washington 1955.
- ELAZAR DANIEL J., The Shaping of Intergovernmental Relations in the Twentieth Century, in Intergovernmental Relations in the United States (Philadelphia 1965) 10 ff.
- American Federalism, A View from the States, New York 1967. (zit. Federalism)
- FRAENKEL ERNST, Das amerikanische Regierungssystem, 2. Aufl. Köln 1962.
- FRIEDRICH CARL J., Origin and Development of the Concept of Federalism in the United States, JöR NF 9 (1960) 29 ff.
- GRAVES W. BROOKE, American State Government, 4. Aufl. Boston 1953. (zit. Government)
- American Intergovernmental Relations, Their Origins, Historical Development, and Current Status, New York 1964. (zit. Relations)
- HUARD LEO A., State Sovereignty and Federal Subsidies, The Georgetown Law Journal 46 (1958) 459 ff.
- KEWENIG WILHELM, Kooperativer Föderalismus und bundesstaatliche Ordnung, Bemerkungen zur Theorie und Praxis des kooperativen Föderalismus in den USA unter besonderer Berücksichtigung der «grants-in-aid», der Bundeshilfsprogramme, AöR 93 (1968) 433 ff.
- LEACH RICHARD H., Interstate Authorities in the United States, Law and Contemporary Problems 26 (1961) 666 ff.
- MASON ALPHEUS THOMAS, Federalism, Historic Questions and Contemporary Meanings, The Role of the Court, in Earle, Federalism, Infinite Variety in Theory and Practice (Itasca, Ill. 1968) 8 ff.
- MONYPENNY PHILLIP, Federal Grants-in-Aid to State Governments, A Political Analysis, National Tax Journal 13 (1960) 1 ff. (zit. Grants-in-Aid)
- Interstate Relations – Some Emergent Trends, in Intergovernmental Relations in the United States (Philadelphia 1965) 53 ff.
- INTERGOVERNMENTAL RELATIONS IN THE UNITED STATES (The Annals of the American Academy of Political and Social Science vol. 359), Philadelphia 1965.
- ROCKEFELLER NELSON A., The Future of Federalism, New York 1968.
- SCHWARTZ BERNHARD, Neuzeitlicher Föderalismus in den Vereinigten Staaten, Schweizer Monatshefte 39 (1959) 732 ff.

- SNIDER CLYDE F., American State and Local Government, 2. Aufl. New York 1965.
- VILE M. J. C., The Structure of American Federalism, London 1961.
- ZIMMERMANN FREDERICK L./WENDELL MITCHELL, The Interstate Compact since 1925, Chicago 1951.

6. Föderalismus in andern Ländern

- ALEXANDROWICZ CHARLES HENRY, Föderalismus in Indien, Schweizer Monatshefte 39 (1959) 754 ff.
- BELZ HANS GEORG, Das Prinzip des Föderalismus in der Sowjetunion, JöR NF 12 (1963) 249 ff.
- CHANDA ASOK, Federalism in India, A Study of Union-State Relations, London 1965.
- CORRY J. A., Constitutional Trends and Federalism, in Lower/Scott et al., Evolving Canadian Federalism (Durham 1958) 92 ff.
- CREPAU P.-A./MCPHERSON C. B. (ed.), The Future of Canadian Federalism, Toronto 1965.
- CURRIE DAVID P. (ed.), Federalism and the New Nations of Africa, Chicago/London 1964.
- LE FÉDÉRALISME YUGOSLAVE (Annales de la Faculté de Droit et des Sciences Politiques et Economiques de Strasbourg vol.18), Paris 1966.
- LAL KAPUR JEENAN, Federalism under the Indian Constitution, in Die moderne Demokratie und ihr Recht, Festschrift Gerhard Leibholz Bd.2 (Tübingen 1966) 695 ff.
- LEACH RICHARD H., Interstate Relations in Australia, o. O. 1964.
- LIVINGSTON WILLIAM S., Federalism in the Commonwealth, A Bibliographical Commentary, London 1963.
- LOWER A. R. M., Theories of Canadian Federalism – Yesterday and Today, in Lower/Scott et al., Evolving Canadian Federalism (Durham 1958) 3 ff.
- LOWER A. R./SCOTT F. R. et al., Evolving Canadian Federalism, Durham 1958.
- MENZIES ROBERT, Central Power in the Australian Commonwealth, Charlottesville 1967.
- RAY AMAL, Intergovernmental Relations in India, London 1966.
- SAWER GEOFFREY (ed.), Federalism, An Australian Jubilee Study, Melbourne 1952.
- WATTS R. L., New Federations, Experiments in the Commonwealth, London 1966.
- WHEARE K. C., Die Bundesstaaten im Britischen Commonwealth, Schweizer Monatshefte 39 (1959) 742 ff.

1. Teil

FRAGESTELLUNG

§ 1 Begriff, Formen und Bedeutung des kooperativen Föderalismus**I. Gegenwärtige Entwicklungstendenzen des Föderalismus**

Wenn man heute die verschiedenen Bundesstaaten überblickt, so zeigt sich, daß sie trotz bedeutender struktureller Unterschiede in einem Punkte eine weitgehende Parallelität der Entwicklung aufweisen: Praktisch überall stößt die Aufrechterhaltung der bisherigen bundesstaatlichen Ordnung auf Schwierigkeiten, die sich aus der Bewältigung der dem modernen Verwaltungs- und Sozialstaat gestellten Aufgaben ergeben. Zusammen mit der größeren Mobilität der Bevölkerung haben sich vor allem die neuen wirtschaftlichen, sozialen, planerischen und technischen Staatsaufgaben im Sinne eines Abbaues des Bundesstaates und der Selbständigkeit der Gliedstaaten ausgewirkt¹. Es wäre allerdings verfehlt, einseitig und absolut von einer Zurückdrängung oder Entwertung des föderalistischen Gedankens zu sprechen. Während in den bisherigen Bundesstaaten die erwähnte zen-

¹ HESSE, Grundzüge 88 f.; Bundesstaat 14 ff.; LERCHE 68 ff.; SCHEUNER, Wandlungen 517; ERMACORA, Föderalismus 237 ff.; WHEARE Government 237 ff.; FRIEDRICH, Trends 41 ff.; ANDERSON, Relations 8 ff.; ELAZAR, Federalism 3 f., 186 ff.; McWHINNEY, Comparative Federalism 16 f.

tralistische Entwicklung festzustellen ist, wird heute in verschiedenen Staaten, die eine zentralistische oder einheitsstaatliche Struktur haben, eine regionale oder föderalistische Aufgliederung diskutiert. Und auch auf internationaler Ebene hat die Idee der föderativen Zusammenschlüsse an Gewicht stets zugenommen².

Auch die Schweiz steht unter dem Gesetz einer zentralistischen Entwicklung. Die Gründe, welche zu einer Verstärkung der Bundesgewalt und zu einer Beeinträchtigung des kantonalen Selbständigkeitsbereiches geführt haben, sind bekannt und sollen hier nicht behandelt werden; sie sind andernorts ausführlich dargestellt worden³.

Die tiefe Verwurzelung der Idee des Föderalismus, die trotz aller Beeinträchtigungen auch heute noch in der Schweiz festzustellen ist⁴, hat einer Gegenbewegung gerufen. Die Belebung der Initiativkraft der Kantone und die Suche nach neuen Formen und Institutionen des Föderalismus stehen zur Diskussion. Eine Sicherung der Selbständigkeit und Selbstverantwortung der Kantone wird vor allem in einer verstärkten Zusammenarbeit zwischen den Kantonen, wie auch zwischen Bund und Kantonen erstrebt. Die strenge Aufteilung der Kompetenzen soll ergänzt werden durch die gemeinsame Besorgung von Staatsaufgaben. Koordination und Kooperation sollen die Modalitäten des Gebrauchs der kantonalen Autonomie erweitern. Als bedeutendste Beispiele für die neuen Formen föderalistischer Zusammenarbeit können der Nationalstraßenbau, die Hochschulförderung, die Aufstellung einer Interkantonalen Mobilen Polizei sowie die Bestrebungen zu einer Schulkoordination genannt werden.

² FRIEDRICH, Trends 176 ff.; Tendencies 2 ff.

³ SCHINDLER, Entwicklung 45 ff.; Entwicklungstendenzen 698 ff.; AUBERT 53 ff.; KÄGI, Föderalismus 111 ff.; HUBER, Gedanken 481 f.; IMBODEN, Problematik 223 ff.; BÜRGI 23 ff.

⁴ Vgl. KÄGI, Sinn 44 ff.; AUBERT 203 f.

II. Begriff und Bedeutung des kooperativen Föderalismus

Der Terminus «kooperativer Föderalismus» ist ein Modewort, das oft ohne klare Vorstellung gebraucht wird; er erscheint vielfach geradezu als Ausdruck der Sehnsucht nach einer neuen Form von Föderalismus, die allen Erfordernissen einer modernen Staatsordnung zu genügen vermag. In den USA erfüllen die Bezeichnungen «cooperative federalism», «creative federalism» und «new federalism»⁵ offenbar eine ähnliche Funktion.

Als wissenschaftlich verwendbares Instrument will der Begriff des kooperativen Föderalismus alle Formen der Zusammenarbeit zwischen Gliedstaaten (Kantonen) oder zwischen Gliedstaaten (Kantonen) und Bund erfassen, wobei diese Zusammenarbeit auf freiwilliger Basis erfolgen oder aber durch eine Norm des Bundesrechtes besonders vorgesehen sein kann. Zwei oder mehrere zum Bundesstaat gehörende Gemeinwesen machen von ihren getrennt bestehenden Kompetenzen einen koordinierten Gebrauch. Der kooperative Föderalismus ändert nichts an der bundesstaatlichen Kompetenztrennung, sondern bezieht sich nur auf die im Sinne der föderativen Zusammenarbeit erfolgende Ausübung der Kompetenzen. Auch dort wo er zu einer Koordination, zu einer Rechtsvereinheitlichung führt, ist er streng vom Zentralismus zu trennen. Der kooperative Föderalismus kann in der gemeinsamen Besorgung von Staatsaufgaben bestehen, welche die Beteiligten bindet; diese Bindung ist aber nicht so sehr eine Verneinung der Autonomie als vielmehr Ausdruck der koordinierten Benützung der Autonomie.

Man kann horizontalen und vertikalen kooperativen Föderalismus unterscheiden⁶. Bei der horizontalen Kooperation wirken die Gliedstaaten, d.h. die Kantone, zu-

⁵ Vgl. FRIEDRICH, Trends 8.

⁶ HUBER, Gedanken 494 ff.

sammen, z.B. in der Form von interkantonalen Vereinbarungen oder interkantonalen Direktorenkonferenzen. Um vertikale Kooperation handelt es sich bei der Zusammenarbeit zwischen Bund und Gliedstaaten, z.B. im Falle eines Verwaltungsabkommens zwischen dem Bund und einem Kanton, aber auch bei der Beteiligung der Kantone am Vollzug von Bundesgesetzen.

Horizontale und vertikale Zusammenarbeit können auch kombiniert sein. Interkantonale Vereinbarungen, an denen auch der Bund beteiligt ist, und interkantonale Direktorenkonferenzen, an denen Vertreter des Bundesrates teilnehmen, sind Beispiele dafür.

Die Bezeichnung «kooperativer Föderalismus» kann in dem Sinne irreführend wirken, als sie den Anschein erweckt, es gebe auch einen Föderalismus ohne Kooperation. Jede bundesstaatliche Ordnung beruht aber auf einer Verbindung von Kompetenzteilung und Zusammenarbeit der verschiedenen Kompetenzträger, von Aufgabenteilung und Einordnung aller Aufgaben in eine umfassende Gesamtordnung⁷. Der föderalistische Pluralismus ist stets Teilung und Zuordnung. Ein Bundesstaat ohne jede Koordination und Kooperation ist nicht denkbar. Allerdings bestehen bedeutende Unterschiede in der Akzentsetzung: Eine Bundesverfassung kann mehr die Aufteilung in innerlich geschlossene und selbständige Kompetenzbereiche je des Bundes und der Gliedstaaten betonen – wie dies die Verfassung der USA ursprünglich tat – oder sie kann von vornherein eine gewisse Verflechtung der Kompetenzen von Bund und Gliedstaaten innerhalb einzelner Sachgebiete vorsehen – wie dies beim schweizerischen Bundesstaat der Fall ist.

⁷ SCHEUNER, Struktur 641f., 647; Wandlungen 514; HUBER, Gedanken 495f.; McWHINNEY, Comparative Federalism 19f.; Föderalismus 58ff. – BURCKHARDT betont, daß Bund und Kantone «darauf bedacht sein müssen, zwei Teile einer Rechtsordnung herzustellen, die aufeinander passen, die zusammen ein brauchbares und vernünftiges Ganzes machen» (Kommentar 21).

Das Besondere des sog. «kooperativen Föderalismus» liegt nur darin, daß er in ganz grundsätzlicher Weise die Möglichkeiten des Zusammenwirkens der verschiedenen Kompetenzträger im Bundesstaat hervorheben will. Das kooperative Element hat heute eine verstärkte Bedeutung, weil sich im modernen Sozial- und Verwaltungsstaat die einzelnen Staatsaufgaben nicht mehr im gleichen Maße wie früher zu selbständigen Kompetenzgruppen zusammenfassen lassen. Die sachliche Verflechtung der Staatsfunktionen führt im Bundesstaat notwendigerweise zu einer Verflechtung der Kompetenzen, die eine Zusammenarbeit erfordert. Die Alternative dazu ist nur der Zentralismus.

Die Betonung des föderativen Zusammenwirkens sollte aber nicht dazu verleiten, die grundsätzliche Bedeutung der bundesstaatlichen Kompetenzteilung zu übersehen. Die Institutionen des kooperativen Föderalismus müssen die in der Bundesverfassung festgelegte Verteilung der Kompetenzen und Verantwortungen zwischen Bund und Gliedstaaten beachten. Eine «kooperative» Aushöhlung der verfassungsmäßigen Kompetenzordnung gefährdet den Bundesstaat. Die föderalistische Zusammenarbeit hat die Bedeutung einer Ergänzung der Aufgabenteilung.

Der kooperative Föderalismus ist nicht eine Schöpfung von heute. In der Schweiz hatte früher die interkantonale Zusammenarbeit in der Form von Konkordaten in vielen Gebieten die Rechtsvereinheitlichung durch den Bund vorbereitet⁸; der kooperative Föderalismus war in diesen Fällen geradezu ein Mittel zur Stärkung der Bundesgewalt, erfüllte also die gegenteilige Funktion von heute.

Die föderative Kooperation kann in zwei Hinsichten zu einer Stärkung des Föderalismus beitragen. Einerseits befähigt das gemeinsame Vorgehen die Kantone zur Bewältigung von Verwaltungsaufgaben, die sie allein nicht übernehmen könnten, und die Zusammenarbeit mit dem Bund

⁸ Vgl. hinten § 2 bei A. 33 ff.

ermöglicht den Kantonen eine Beteiligung an Bundesaufgaben, die der Bund sonst selbständig erfüllen würde. Andererseits führt der kooperative Föderalismus zu elastischen Organisationsformen, die im Gegensatz zu starren Kompetenztrennungen der dynamischen Natur des modernen Verwaltungsstaates besser angepaßt sind⁹. Dieser elastische Charakter erlaubt es, auch die Gemeinden in eine dreistufige Zusammenarbeit einzubeziehen; dies bietet im Hinblick auf die Bedeutung der Gemeindeautonomie und das Gewicht der Verwaltungsfunktionen, die von Großstädten besorgt werden, Vorteile¹⁰.

Institutionen des kooperativen Föderalismus sind in verschiedenen Bundesstaaten, so neben der Schweiz besonders in den USA und in der Bundesrepublik Deutschland, zur Ausbildung gelangt. Das sollte nicht dazu verleiten, den kooperativen Föderalismus aus dem Begriff des Bundesstaates ableiten zu wollen. Es ist bis heute nicht gelungen, einen allgemeingültigen Bundesstaatsbegriff zu formulieren, der eine materiale Aussage über die Struktur der bundesstaatlichen Ordnung zu machen vermöchte. Jeder Bundesstaat hat sein eigenes Gepräge¹¹. Und deshalb ist auch eine allgemeine Theorie des kooperativen Föderalismus ausgeschlossen. Die institutionellen Formen und die praktische Bedeutung des kooperativen Föderalismus sind verschieden, je nach der besonderen Struktur der Bundesstaaten. Die Starrheit einer vor allem

⁹ FRIEDRICH, Trends 3 ff., 176 f.; GRAVES, Relations 29 f.; McWHINNEY, Föderalismus 64 f.; SCHEUNER, Wandlungen 513.

¹⁰ Der in Amerika geläufige Ausdruck «*intergovernmental relations*» erlaubt es sehr gut, den Dualismus Bund–Gliederstaaten zu einer dreistufigen Zusammenarbeit zu erweitern (vgl. ANDERSON, Nation 16 ff.; Relations 3, 86 ff.; GRAVES, Relations 18 ff.). In der Bundesrepublik Deutschland erfüllt der Begriff der «Gemeinschaftsaufgabe» eine ähnliche Funktion, indem er Bund, Länder und Gemeinden gleichermaßen erfaßt (KÖLBLE, Gemeinschaftsaufgaben 17 ff.; vgl. auch hinten § 5/A bei A. 54).

¹¹ ERMACORA, Wesen 523; GRAVES, Relations 7; RIKER 5 ff.

durch die Verfassungspraxis weiterentwickelten Bundesverfassung kann sich dahin auswirken, daß – wie in den USA – auf kooperativem Weg angestrebt wird, was in einem anderen Bundesstaat durch Begründung einer neuen Bundeskompetenz auf dem Weg der Verfassungsrevision erreicht wird. Von großer Bedeutung ist sodann die Motivierung des Föderalismus: Wird die Daseinsberechtigung des Bundesstaates in der Ermöglichung lokal verschiedenartiger Regelungen erblickt, dann muß eine Koordination der Kantone als nicht sinnvoll betrachtet werden, wenn sie zu einer freiwilligen Rechtsvereinheitlichung führt; bei dieser Betrachtungsweise stellt die unitarische Lösung, auch wenn sie von den Kantonen selbst aufgestellt wird, einen Widerspruch zur Idee des Bundesstaates dar. Zu einem andern Resultat gelangt man jedoch, wenn die bundesstaatliche Ordnung aus dem Gedanken der Autonomie der Kantone begründet wird; eine Selbstkoordination der Kantone, die eine Rechtsvereinheitlichung bezweckt, erscheint dann als eine in koordinierter Form vorgenommene Ausübung der kantonalen Autonomie, und die unitarische Lösung widerspricht so betrachtet dem föderalistischen Prinzip nicht¹². Für die Form, in welcher der kooperative Föderalismus zur Ausgestaltung gelangt, ist zudem entscheidend, ob die Bundesverfassung die Kompetenzausscheidung zwischen Bund und Gliedstaaten im Sinne einer möglichst strengen Trennung umschreibt oder aber eine Beteiligung der Gliedstaaten an der Besorgung von Bundesaufgaben und umgekehrt zuläßt oder gar vorschreibt. Die föderalistische Zusammenarbeit hängt schließlich auch vom Umfang der gliedstaatlichen Kompetenzen ab; wo dieser – wie in Österreich – sehr beschränkt ist, kann der kooperative Föderalismus sich nicht stark entfalten. Vor allem hat die Art der Verteilung der Finanzkompetenzen einen großen Einfluß auf die Formen der Zusammenarbeit.

¹² Vgl. dazu auch HESSE, Bundesstaat 21.

III. Formen des kooperativen Föderalismus

Die Formen und Instrumente der Zusammenarbeit im Bundesstaat sind außerordentlich vielfältiger Art. Sie lassen sich nicht in ein System eingliedern¹³. Wir wissen auch heute noch gar nicht, welche Koordinations- und Kooperationsformen die Zukunft hervorbringen wird. Die bisherigen Formen der Zusammenarbeit weisen eine Reihe von strukturellen Unterschieden auf, die sich in einzelnen Kooperationsinstituten überlagern können. Abgesehen von dem vorn erwähnten Gegensatz von horizontaler und vertikaler Zusammenarbeit sollen die wichtigsten Unterschiede im folgenden genannt werden.

A. Zusammenarbeit in Rechtsetzung, Verwaltung und Justiz

Grundsätzlich können die im Bundesstaat zusammengeschlossenen Gemeinwesen bei allen Staatsfunktionen miteinander zusammenarbeiten. In den Bereich der Rechtsetzung fallen interkantonale Vereinbarungen, durch welche z.B. die Schifffahrt oder Fischerei auf Grenzgewässern einer einheitlichen Regelung unterstellt werden¹⁴. Am häufigsten ist die Kooperation in der Verwaltung: Es gibt heute sehr viele Verwaltungsabkommen¹⁵ und Koordinationskonferenzen von Verwaltungsbehörden¹⁶. Dabei kann

¹³ KRAPP hat versucht, ein System der Stufen der «horizontalen Selbstkoordination» der deutschen Länder zu entwickeln (S. 51ff.). – Es muß darauf hingewiesen werden, daß eine rechtstheoretische Methode die komplexe Struktur des Bundesstaates und sein Funktionieren nicht erfassen kann. BÄUMLIN hat mit Recht hervorgehoben, daß eine rechtsnormativ orientierte Bundesstaatstheorie nicht wirklichkeitsadäquat sei (S. 144).

¹⁴ Vgl. die Beispiele von interkantonalen Vereinbarungen zur Rechtsvereinheitlichung hinten § 2/IV/C/5.

¹⁵ Vgl. zu den interkantonalen Verwaltungsabkommen hinten § 2/IV/C/6 und zu den Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Kantonen hinten § 5/I bei A. 6 und III.

¹⁶ Vgl. hinten § 3/I und II.

die administrative Zusammenarbeit auf verschiedenen Stufen der Verwaltungshierarchie erfolgen; an interkantonalen Koordinationsinstitutionen können der Regierungsrat, die Vorsteher der zuständigen kantonalen Direktion oder einzelne Verwaltungsämter beteiligt sein. Im Hinblick auf die sachliche Unabhängigkeit in ihren Entscheidungen ist die Rechtsprechung nicht zu einer eigentlichen Kooperation oder Koordination geeignet. Hier gibt es nur eine föderalistisch motivierte Verzahnung von Kompetenzen im Sinne einer Beteiligung der Kantone an der Anwendung von Bundesrecht oder einer Beteiligung des Bundes an der Anwendung von kantonalem Recht¹⁷.

B. Zusammenarbeit in hoheitlicher und nicht-hoheitlicher Staatstätigkeit

Die föderative Zusammenarbeit kann sich auf den hoheitlichen Bereich beziehen, so z. B. bei Vereinbarungen über die Autobahnpolizei, über die Erteilung von Erdölkonzessionen oder über den Strafvollzug; sie wählt aber auch oft nicht-hoheitliche Formen, so z. B. bei der Errichtung eines auf privatrechtlichen Grundlagen betriebenen Gemeinschaftswerkes für Energieversorgung oder Berufsausbildung¹⁸.

C. Freiwillige und vom Bundesrecht vorgesehene Zusammenarbeit

Meistens beruht die Zusammenarbeit auf einer generellen staatlichen Kompetenz, von welcher die Kantone untereinander oder Kantone und Bund im Sinne eines koordinierten Vorgehens Gebrauch machen können, statt einzeln tätig zu werden. Das Ob und Wie der Kooperation – z. B. beim Abschluß eines interkantonalen Vertrages über eine Schulfrage oder über eine Materie der Gewerbepolizei – liegt im Ermes-

¹⁷ Vgl. hinten § 4/V.

¹⁸ Vgl. die hinten in § 2/I/A bei A.5 und III/A genannten Beispiele (Gesellschaft Nordostschweizerische Kraftwerke AG, Stiftung für die interkantonale Försterschule Lyss).

sen der Beteiligten. Anders ist die Rechtsgrundlage, wenn ein Satz des Bundesrechts ein Zusammenwirken von Bund und Kantonen besonders vorsieht – z. B. bei der Beteiligung der Kantone am Vollzug von Bundesgesetzen¹⁹ – oder die Kantone zu einer gemeinsamen Regelung verpflichtet – z. B. bei der Schifffahrt auf Grenzgewässern²⁰. Im letzteren Falle ist der Ermessensspielraum der Zusammenarbeit eingengt. Die beiden Formen lassen sich allerdings nicht immer klar trennen.

D. Bilaterale und multilaterale Zusammenarbeit

Der bilateralen Zusammenarbeit zwischen zwei Kantonen oder zwischen dem Bund und einem Kanton sind multilaterale Zusammenarbeitsformen gegenüberzustellen, an denen mehr als zwei Partner beteiligt sind. Der erste Fall ist bei Grenzbereinigungsverträgen²¹ und bei der generellen Planungskoordination zwischen Nachbarkantonen²² sowie bei Verwaltungsabkommen zwischen dem Bund und einem Kanton, z. B. bei der Übernahme der EPUL²³, gegeben. Der zweite Fall tritt ein, wenn eine Vielzahl von Kantonen sich zusammenschließt, um gemeinsam ein Technikum zu errichten oder eine regionale Regelung, z. B. betr. Erdölschürfung, aufzustellen. Es kann sich ergeben, daß in einem bestimmten Verwaltungsbereich der kooperative Föderalismus nur dann zu einer sinnvollen Lösung führt, wenn alle Kantone sich beteiligen. Die interkantonale Vereinbarung über den Abschluß von Steuerabkommen von 1948 ist ein Beispiel dafür. Das gleiche gilt auch für die interkantonalen Direktorenkonferenzen.

¹⁹ Vgl. hinten § 4/III.

²⁰ Vgl. hinten § 2/III/B/2 bei A. 36.

²¹ Vgl. hinten § 2/IV/C/1.

²² Zur engen Zusammenarbeit der Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft vgl. hinten § 3 bei A. 15.

²³ Vgl. die Beispiele hinten § 5/III/A.

E. Zusammenarbeit mit informatorischer, beratender und rechtsverbindlicher Wirkung

Die größten Unterschiede bestehen im Grad der Intensität der Zusammenarbeit. Dieser variiert von bloßen Informationskontakten – z.B. bei Regierungskonferenzen²⁴ – über beratende Funktionen – z.B. bei den interkantonalen Direktorenkonferenzen, die gemeinsame Empfehlungen ausarbeiten – zu bindenden Regelungen, wie sie bei Vereinbarungen zwischen Kantonen oder zwischen Bund und Kantonen vorliegen. Die verschiedenen Funktionen können in einer bestimmten Koordinationsinstitution auch miteinander verbunden sein, so wenn ein interkantonaler Vertrag abgeschlossen wird, der Organe mit Entscheidungs- und Beratungskompetenzen aufstellt.

F. Spezielle und generelle Zusammenarbeit

Der Gegenstand der Kooperation kann eine bestimmte konkrete Frage sein, wie z.B. eine Grenzbereinigung oder die Abgrenzung der Kirchzugehörigkeit; die Tragweite ist in solchen Fällen beschränkt. Die Zusammenarbeit kann aber auch in genereller Weise die Rechtsvereinheitlichung für einen bestimmten Bereich²⁵ oder die gemeinsame Besorgung einer bestimmten Verwaltungsaufgabe²⁶ bezwecken; dann erhält der kooperative Föderalismus eine tragende Bedeutung.

G. Zusammenarbeit mit und ohne Organisation

Die Wirksamkeit der föderativen Zusammenarbeit kann unter Umständen die Errichtung von gemeinsamen Institutionen und Organen erfordern, sei es daß gemeinsame Verwaltungseinrichtungen – wie z.B. ein interkantonales Technikum oder die Interkantonale Kontrollstelle für Heilmittel –

²⁴ Vgl. hinten § 3/I/A.

²⁵ Vgl. hinten § 2/IV/C/5.

²⁶ Vgl. hinten § 2/IV/C/6 und § 5/III/D.

begründet werden, sei es daß eine Konkordatskommission im Zusammenhang mit dem Vollzug eines Konkordates eingesetzt wird²⁷. Überdies kann sich auch aus einer interkantonalen Direktorenkonferenz eine Organisation entwickeln; dies ist z. B. bei der Schweizerischen Erziehungsdirektorenkonferenz der Fall. Es ist aber auch möglich, daß die Kooperation sich in der Aufstellung einer normativen Regelung erschöpft, die keiner Organisation bedarf²⁸.

H. Direkte und indirekte Zusammenarbeit

Beim kooperativen Föderalismus stehen jene Zusammenarbeitsformen im Vordergrund, bei denen die Partner sich direkt zu gegenseitigen Vereinbarungen oder mit Koordinierungsaufgaben betrauten Konferenzen zusammenschließen. In einer indirekten Form erfolgt die Zusammenarbeit hingegen, wenn ein oder mehrere Kantone sich an einer Verwaltungseinrichtung – z. B. an einer Schule – eines andern Kantons beteiligen oder wenn mehrere Kantone sich gemeinsam einer privaten Organisation – z. B. einem privaten Spital oder einem privaten Planungsgremium wie der Regio Basiliensis²⁹ – anschließen. Die indirekte Form der Beteiligung kann auch durch gemeinsame Subventionierung geschehen. Im Falle der Beteiligung des Bundes an interkantonalen Zusammenschlüssen kommt es zu einer Verknüpfung von horizontaler und vertikaler Kooperation³⁰.

²⁷ Zu den verschiedenen Organisationsformen des kooperativen Föderalismus vgl. hinten § 2/IX/B, § 3 und § 5/IV.

²⁸ Vgl. hinten § 2/IV/B.

²⁹ Vgl. hinten § 2/IV/C/6 bei A. 71, § 3/III und § 5/III/C.

³⁰ Zur Beteiligung des Bundes an interkantonalen Vereinbarungen vgl. hinten § 2/VI und zur Teilnahme von Vertretern des Bundes bei interkantonalen Direktoren- und Ämterkonferenzen hinten § 3/I/B/2/b.

IV. Verfassungsmäßige Grundlagen und Grenzen des kooperativen Föderalismus

Der kooperative Föderalismus eröffnet den schöpferischen Kräften ein weites Feld. Aber alle neuen föderalistischen Institutionen müssen den von der bundesstaatlichen Verfassung gezogenen, eventuell durch eine Verfassungsrevision erweiterten Rahmen beachten. Vom verfassungsstaatlichen Gesichtspunkt aus betrachtet macht es einen wesentlichen Unterschied aus, ob der kooperative Föderalismus die verfassungsrechtliche Kompetenzordnung respektiert oder ob er sie faktisch ergänzt und ändert. Der Bundesstaat ist nur in der Gestalt des Verfassungsstaates gesichert. Neue Formen der föderalistischen Zusammenarbeit, welche die Verfassungsordnung aushöhlen oder relativieren, leisten dem Föderalismus einen schlechten Dienst. Die Frage der verfassungsrechtlichen Grenzen hat für den kooperativen Föderalismus eine kategorische Bedeutung. Dabei stellt sich diese Frage in den verschiedenen Bundesstaaten, entsprechend den Unterschieden in der Verfassungsstruktur, in verschiedener Weise. Die Forderung der Beachtung des verfassungsrechtlichen Rahmens schließt eine Weiterentwicklung der bundesstaatlichen Verfassung nicht aus. Aber sie verlangt, daß die neuen Formen der föderalistischen Zusammenarbeit die Klarheit und Verlässlichkeit der Verfassungsordnung nicht beeinträchtigen; soweit die neuen Einrichtungen mit der bisherigen Kompetenzordnung unvereinbar sind, erfordern sie eine Änderung der Verfassung.

V. Methode des Vorgehens dieser Arbeit

Die vorliegende Arbeit will nicht einen Beitrag zu einer allgemeinen Theorie des Bundesstaates oder zur Neuformulierung des Bundesstaatsbegriffes liefern. Eine Betonung der theoretischen Belange könnte leicht zu einer begrifflich-konstruktiven Verdunkelung der heute noch wenig ausgemesse-

nen Probleme des kooperativen Föderalismus führen³¹. Die folgenden Erörterungen wollen die wichtigsten Institutionen der föderalistischen Zusammenarbeit in der Schweiz analysieren und ihren Anwendungsbereich untersuchen³². Die in anderen Bundesstaaten, insbesondere in der Bundesrepublik Deutschland, in den USA und in Österreich, verwirklichten Formen föderativer Kooperation können nur ergänzend und nur soweit, als die Verschiedenheit der Verfassungsstruktur es gestattet, berücksichtigt werden.

³¹ So vermag z. B. die Diskussion über die «Staatlichkeit» der Gliedstaaten im Bundesstaat (vgl. z. B. HARBICH 53 ff.; GEIGER, Mißverständnisse 6 f.) kaum zur Vertiefung der Erkenntnis des Bundesstaates und seiner Institutionen beizutragen; damit wird eher eine klare Fragestellung beeinträchtigt.

³² Die Fragen der bundesstaatlichen Finanzordnung, die eine ausführliche Darstellung erfordern würden, können im Rahmen dieser Arbeit nicht berücksichtigt werden. Es wird nur kurz auf die Bedeutung der Bundessubventionen hingewiesen (vgl. hinten § 2/VI/A, § 4/III bei A. 28 ff. und IV).

2. Teil

DIE ZUSAMMENARBEIT
ZWISCHEN DEN KANTONEN**§ 2 Interkantonale Vereinbarungen¹**

Unter allen Formen der föderalistischen Zusammenarbeit in der Schweiz erscheinen die interkantonalen Vereinbarungen als die wichtigsten. An Zahl übertreffen sie bei weitem alle andern Kooperationsinstitutionen. Zudem weisen sie zum Teil eine organisatorische Durchgestaltung auf, wie sie die übrigen Formen der Zusammenarbeit nicht kennen. Und schließlich zeichnen sie sich auch durch die praktischen Resultate aus, die sie bis heute gezeitigt haben.

I. Begriff und Terminologisches

A. Der Begriff der interkantonalen Vereinbarung

Die schweizerische Bundesverfassung verbietet in Art. 7 Abs. 1 den Kantonen, «besondere Bündnisse und Verträge politischen Inhalts» miteinander einzugehen. Gleichzeitig erkennt sie in Absatz 2 des genannten Artikels den Kantonen ausdrücklich das Recht zu, «Verkommnisse über Gegenstände der Gesetzgebung, des Gerichtswesens und der Verwaltung unter sich abzuschließen».

Damit sind interkantonale Verträge, Vereinbarungen oder sog. Konkordate gemeint, welche zwei oder mehrere Kantone bei der Besorgung ihrer Aufgaben schließen. Diese Möglichkeit steht den Kantonen in allen Sachbereichen offen, die in den Rahmen der kantonalen Kompetenzen fal-

¹ BURCKHARDT, Kommentar 72 ff.; FLEINER/GIACOMETTI 159 ff.; BOLLE 11 ff., 107 ff.; SCHAUMANN 86 ff.; BRIDEL 214 ff.; FAVRE 130 ff.; AUBERT 330 ff.; E. SCHMIDT 5 ff.; KEHRLI 18 ff., 43 ff.

len, wobei sich die interkantonale Vereinbarung grundsätzlich auf alle staatlichen Funktionen, auf Gesetzgebung, Verwaltung und Justiz, beziehen kann². Zu einem gemeinsamen Vorgehen kann sich ein Kanton veranlaßt sehen, weil eine Grenzfrage mit einem Nachbarkanton geregelt werden muß oder weil für eine bestimmte Staatsaufgabe eine Koordination mit einem oder mehreren Kantonen eine sinnvollere Lösung verspricht.

Die interkantonalen Vereinbarungen stellen eine gemeinsame oder koordinierte Betätigung der hoheitlichen Befugnisse der Kantone dar. Sie sind öffentlich-rechtlicher Natur und unterscheiden sich von privatrechtlichen Verträgen der Kantone³. Da die Kantone neben ihrer öffentlich-rechtlichen Stellung auch Subjekte des Privatrechts sind, haben sie ohne weiteres und unabhängig von Art. 7 Abs. 2 BV die Möglichkeit, Privatrechtsverträge mit andern Kantonen oder andern privatrechtlichen Persönlichkeiten abzuschließen⁴. Im Begriff der interkantonalen Vereinbarung, wie er im folgenden verwendet werden soll, sind privatrechtliche Verträge zwischen Kantonen nicht mit erfaßt. Hingegen ist nicht ausgeschlossen, daß eine als öffentlich-rechtlich zu qualifizierende interkantonale Vereinbarung die Errichtung einer privatrechtlichen Institution zum Gegenstand hat. Auf Grund des interkantonalen Vertrages vom 22. 4. 1914 wurde die Gesellschaft Nordostschweizerische Kraftwerke AG gegründet⁵. Zwischen der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung und dem auf ihrer Grundlage errichteten privatrechtlichen Verband, dem die Besorgung einer bestimmten öffentlichen Aufgabe übertragen ist, muß unterschieden werden.

Zu den interkantonalen Vereinbarungen im Sinne von Art. 7 Abs. 2 BV können jene Verträge nicht gezählt werden, die eine über bloße Grenzberichtigungen hinausgehende Ge-

² BGE 81 I 358; FAVRE 131.

³ FLEINER/GIACOMETTI 160; AUBERT 330; FAVRE 131.

⁴ Z.B. Kaufverträge oder Mietverträge. Vgl. die Beispiele bei BURCKHARDT, Kommentar 75; SCHAUMANN 97.

⁵ Vgl. SCHAUMANN 94 und hinten III/A.

bietsabtretung zwischen Kantonen zum Inhalt haben. Im Hinblick auf die Gebietsgarantie von Art.5 BV können interkantonale Gebietsabtretungen nur unter Beachtung der Vorschriften über die Verfassungsrevision, d.h. mit Zustimmung von Volk und Ständen, erfolgen⁶. Für bloße Grenzberichtigungen oder Grenzregulierungen, die ohne eigentliche Änderung des Kantonsgebietes die Grenzziehung zwischen zwei Kantonen neu fixieren, können die Kantone sich des Verfahrens einer interkantonalen Vereinbarung bedienen⁷.

Unter interkantonalen Vereinbarungen sind also alle öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen und Verträge zu verstehen, die zwei oder mehrere Kantone über einen in ihren Kompetenzbereich fallenden Gegenstand abschließen⁸.

Schon vor Begründung des Bundesstaates von 1848 waren die Kantone interkantonale Verträge oder Konkordate miteinander eingegangen⁹. Gemäß Art.6 der Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung von 1848 (beziehungsweise Art.2 der Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung von 1874) behielten diese Konkordate ihre Geltung, soweit sie dem neuen Bundesrecht nicht widersprachen¹⁰. Es gilt aber zu bedenken, daß die in der Zeit des Staatenbundes abgeschlossenen interkantonalen Verträge

⁶ FLEINER/GIACOMETTI 54; BURCKHARDT, Kommentar 73f.; BRIDEL 215; AUBERT 214, 347.

⁷ Vgl. die hinten in der Vereinbarungsliste unter dem Stichwort Kantonsgebiet (A) zusammengestellten Vereinbarungen und die beiden Beispiele bei AUBERT 347.

⁸ Ähnlich AUBERT 332.

⁹ Zur geschichtlichen Entwicklung der interkantonalen Vereinbarungen vgl. BOLLE 96 ff.; E.SCHMIDT 5 ff.; SCHAUMANN 90 ff.; FLEINER/GIACOMETTI 161 A.13; KEHRLI 25 ff.

¹⁰ Beispiele für interkantonale Verträge, die vor 1848 abgeschlossen worden waren und heute noch gelten, finden sich hinten in der Zusammenstellung der Vereinbarungen unter den Verträgen über Kantonsgebiet (A), Kirchenwesen (D) und Gewässernutzung (H/2).

eine andere staatsrechtliche Bedeutung – sie stellten «Bundesrecht» dar – hatten, als die unter der Herrschaft der Bundesverfassung entstandenen Vereinbarungen, die als interkantonales Recht vom Bundesrecht zu trennen sind¹¹.

B. Terminologisches

Sowohl in der staatsrechtlichen Praxis wie in der Lehre werden für interkantonale Vereinbarungen ganz verschiedene Bezeichnungen verwendet, ohne daß die Verschiedenheiten im Terminologischen einer klaren – geschweige denn einheitlichen Unterscheidung von Typen entsprechen würden.

Die Bundesverfassung selbst spricht in Art. 7 Abs. 2 von «Verkommnissen», in Art. 85 Ziff. 5 und Art. 102 Ziff. 7 von «Verträgen der Kantone unter sich» und in Art. 113 Abs. 1 Ziff. 3 von «Konkordaten»¹².

Die Benennung, welche die Kantone für die einzelnen Vereinbarungen wählen, folgt keinen Grundsätzen; sie ist nicht Ausdruck eines bestimmten Inhaltes oder einer bestimmten Rechtsstruktur. Mit der Bezeichnung wird offenbar oft auf die vom kantonalen Verfassungsrecht vorgeschriebenen Verfahrensarten beim Vertragsabschluß Rücksicht genommen¹³.

In der schweizerischen Staatsrechtslehre ist bisher meistens zwischen Konkordaten und andern interkantonalen

¹¹ GIACOMETTI, Staatsrecht 482 f.; VOGT 206.

¹² Der Begriff der «eidgenössischen Konkordate» ist offenbar aus Versehen in Art. 102 Ziff. 2 geraten, nachdem seit Begründung des Bundesstaates die Konkordate nicht mehr Bundesrecht darstellen und ihr Schutz heute grundsätzlich dem Bundesgericht – und nicht dem Bundesrat – anvertraut ist. Vgl. BURCKHARDT, Kommentar 736; AUBERT 332.

¹³ Gelegentlich versuchte man auch, mit der Wahl einer bestimmten Bezeichnung die kantonalen Formvorschriften zu umgehen. Vgl. BURCKHARDT, Kommentar 75 A. 1; E. SCHMIDT 21.

Abmachungen unterschieden worden. Mit dem Begriff der Konkordate will man vor allem die interkantonalen Vereinbarungen rechtsetzender Natur, die grundsätzlich allen Kantonen offenstehen, bezeichnen und sie den rechtsgeschäftlichen Abmachungen zwischen Kantonen gegenüberstellen¹⁴. GIACOMETTI möchte den Ausdruck Konkordat jenen interkantonalen Vereinbarungen (i. S. von Verträgen rechtsetzender Natur) vorbehalten, «die von allgemeinem Interesse sind, also allen Kantonen offenstehen, und damit gleichsam Vorbereiter der Bundesgesetzgebung sind»¹⁵.

Die Aussonderung eines engeren Konkordatsbegriffes muß als fragwürdig bezeichnet werden. Zunächst kann es nicht sinnvoll sein, gleichzeitig auf heterogene Begriffselemente – rechtsetzende Natur, Offenheit für alle Kantone, eventuell allgemeines Interesse – abzustellen, die innerlich wenig zusammengehören. Sodann muß auch die Verabsolutierung des Gegensatzes von rechtsgeschäftlichen und rechtsetzenden Verträgen Bedenken rufen, da die Unterscheidung sich keineswegs als so klar erweist, wie sie scheint, und Mischformen nicht ausschließt¹⁶; angesichts der Vielfalt von Vereinbarungsformen hebt sie ein Unterscheidungsmerkmal gegenüber anderen in einseitiger Weise hervor. Und schließlich ist es methodisch fragwürdig, einen grundsätzlichen rechtlichen Unterschied zu formulieren ohne Rücksicht darauf, ob auch unterschiedliche Rechtsfolgen daran geknüpft sind¹⁷.

Das Bundesgericht hat in seiner früheren Praxis zum Teil auf einen engeren, nur die rechtsetzenden Verträge er-

¹⁴ BOLLE 122f.; BURCKHARDT, Kommentar 74; SCHAUMANN 91 ff.; BRIDEL 217; E. SCHMIDT 20; KEHRLI 18f., 51 ff. – SCHNEIDER unterscheidet für das deutsche Staatsrecht zwischen Staatsverträgen, Verwaltungsabkommen und gemeinsamen Verwaltungsbeschlüssen (Verträge 8 ff.).

¹⁵ FLEINER/GIACOMETTI 160f.; GIACOMETTI, Staatsrecht 483.

¹⁶ Vgl. dazu hinten IV/A.

¹⁷ Vgl. dazu WALTHER BURCKHARDT, Methode und System des Rechts, Zürich 1936, S. 74.

fassenden Konkordatsbegriff abgestellt¹⁸. Im Zusammenhang mit den in der letzten Zeit zu beurteilenden Fragen ist aber das Bundesgericht stets von einem umfassenden Konkordatsbegriff, der gleichermaßen für alle interkantonalen Vereinbarungen gilt, ausgegangen¹⁹.

Wie AUBERT richtig festgestellt hat²⁰, läßt sich eine als grundsätzlich verstandene Aufgliederung der interkantonalen Vereinbarungen nicht aufrechterhalten. Alle öffentlich-rechtlichen Abmachungen zwischen Kantonen sollen unabhängig von Inhalt und Form des Vereinbarten und vom Kreis der beteiligten Kantone als interkantonale Vereinbarungen definiert werden²¹, wobei dieser Ausdruck gleichbedeutend mit den Bezeichnungen des interkantonalen Vertrags und des Konkordats verwendet werden kann. Dieser umfassende Begriff ist für die Bestimmungen von Art. 7 Abs. 2, Art. 85 Ziff. 5, Art. 102 Ziff. 7 und Art. 113 Abs. 1 Ziff. 3 BV gleichermaßen maßgeblich²². Ihm gegenüber kommt allen weiteren Unterscheidungen und Differenzierungen nur eine sekundäre Bedeutung zu.

¹⁸ So insbesondere in BGE 54 I 203 im Hinblick auf die Frage der Kündbarkeit von interkantonalen Vereinbarungen. – Auch BGE 54 I 148 f. folgt bei der Frage der Kognitionsbefugnis des Bundesgerichtes der genannten Unterscheidung, ohne aber eine bestimmte Terminologie und Kategorienbildung damit zu verknüpfen. – Einen besonderen Konkordatsbegriff verwendet BGE 41 I 499, wenn dort gesagt wird, daß nur die freiwillig und nicht etwa die in Befolgung einer durch Bundesgesetzgebung auferlegten Pflicht abgeschlossenen Verträge zwischen Kantonen als Konkordate angesprochen werden können.

¹⁹ BGE 78 I 483; 81 I 358 ff.; 90 I 46 f.; ZBl. 67 (1966) 306.

²⁰ S. 332. – Auch FAVRE verwendet neben einem engeren einen umfassenden Konkordatsbegriff (S. 131).

²¹ So auch BGE 81 I 358; VEB 25 (1955) Nr. 7.

²² Er hat auch Geltung für Art. 84 lit. b OG, wonach wegen «Verletzung von Konkordaten» die staatsrechtliche Beschwerde ans Bundesgericht möglich ist. Vgl. BIRCHMEIER 323 f.

II. Überblick über die geltenden interkantonalen Vereinbarungen

Um eine Anschauung über das Ausmaß, in dem die Kantone von ihrem Vertragsrecht Gebrauch gemacht haben, und über die betroffenen Sachgebiete zu vermitteln, sind im folgenden die heute (1.5.1969) geltenden interkantonalen Vereinbarungen zusammengestellt. Die Liste muß aus verschiedenen Gründen als unvollständig bezeichnet werden²³.

A. Kantonsgebiet

- Procès-verbal de la délimitation entre les cantons
de Vaud et de Neuchâtel 28.4.1831
- Convention relative au cours du Rhône. VD, VS 4.2.1836

²³ Das Verzeichnis beruht auf einer Umfrage bei den Staatskanzleien sowie auf einer Durchsicht der eidgenössischen und verschiedener kantonaler Gesetzessammlungen. Da das interkantonale Recht offenbar nicht in dem Maße gepflegt wird, als dies die Betonung des Glaubens an den Föderalismus erwarten ließe, vermochten weder die Auskünfte der Amtsstellen noch die Publikation in den Gesetzessammlungen alle Fragen zuverlässig zu beantworten.

Die Benennung der Vereinbarungen folgt wenn möglich der offiziellen Bezeichnung durch die beteiligten Kantone. Das Datum, mit dem die Vereinbarungen versehen sind, bezieht sich meistens auf den Abschluß, zum Teil allerdings auf die Genehmigung durch den Bundesrat (vgl. AUBERT 334). Soweit dies in Erfahrung gebracht werden konnte, ist auch die bundesrätliche Genehmigung vermerkt. Für die in der Sammlung der Bundesgesetze veröffentlichten Vereinbarungen ist der Fundort angegeben.

Die Liste enthält nur die noch heute geltenden Vereinbarungen öffentlich-rechtlicher Natur, wobei allerdings nicht in allen Fällen mit Sicherheit festgestellt werden konnte, ob sie nicht außer Kraft gesetzt worden sind. Reglemente, welche eine auf Grund einer interkantonalen Vereinbarung errichtete Organisation erlassen hat, sind nicht berücksichtigt.

Die wichtigsten Vereinbarungen – solche, die sich durch eine besondere organisatorische Ausgestaltung auszeichnen oder allen Kantonen offen stehen – sind durch Sperrdruck herausgehoben.

- Vertrag zwischen dem Kanton Basel-Landschaft
und dem Kanton Basel-Stadt über eine Verlegung
der Kantonsgrenze an der Rheinacherstraße . . . 11./29.3.1949
- Procès-verbal provisoire de délimitation entre les
cantons de Genève et Vaud Oktober 1950
- Übereinkunft zwischen den Kantonen Bern und
Solothurn über die Bereinigung des Verlaufs der
Kantonsgrenze 3.3.1953
- Übereinkommen zwischen den Kantonen Basel-
Stadt und Basel-Landschaft über die Verlegung der
Kantonsgrenze bei der Batterie 30.4./3.6.1954
Vom BR genehmigt 29.7.1954
- Vereinbarung zwischen den Kantonen Luzern und
Nidwalden für eine Ordnung der Hoheitsgrenze und
der Fischerei in den Grenzgewässern des Vierwald-
stättersees 18.9.1967

B. Bürgerrecht

- Konkordat über die Form der Heimat-
scheine
ZH, BE, LU, UR, SZ, OW, NW, GL, ZG, FR, SO,
BS, BL, SH, AR, SG, GR, AG, TG, TI, VD, GE . . . 28.1.1854
Vom BR genehmigt 28.12.1854 *BS 1, 111*

C. Schul- und Hochschulwesen

(für landwirtschaftliche Schulen vgl. Landwirtschaft G/2)

- Staatsvertrag zwischen den Kantonen St.Gallen
und Thurgau betreffend die Schulgenössigkeit der
evangelischen Einwohner von Rotzenwil, Ober- und
Untereggen, Gemeinde Muolen 30.5.1865
- Convention entre les cantons de Berne, Fribourg,
Tessin, Vaud, Valais, Neuchâtel et Genève, concer-
nant le changement de domicile des élèves 7.9.1907
Annexe 14.6.1929
- Vertrag zwischen den Kantonen Thurgau und
Appenzell A.Rh. betreffend Aufnahme von appen-
zell-außerrhodischen Lehramtsschülern in das Semi-
nar Kreuzlingen und Patentierung derselben . . 4.8./30.11.1916
- Vertrag zwischen dem Regierungsrat des Kantons
Thurgau und dem Regierungsrat des Kantons Zü-
rich betreffend die Neuordnung der Verhältnisse der
Grenzschulen Wilen und Steig 6.1./24.4.1920

- Vertrag zwischen den Kantonen St.Gallen und Thurgau über die Verhältnisse der Grenzschulgemeinde Hagenwil 9.9.1923
- Vertrag zwischen dem Regierungsrat des Kantons Thurgau und dem Regierungsrat des Kantons Zürich über die Ordnung der Schulverhältnisse der Höfe Reggtal, Meiersboden und Horn 24.4./21.5.1926
- Vereinbarung zwischen der Erziehungsdirektion des Kantons Zürich und dem Erziehungsdepartement des Kantons Thurgau über den Sekundarschulbesuch von Schülern thurgauischer Grenzgemeinden in Sekundarschulen angrenzender zürcherischer Gemeinden 24.4./21.5.1926
- Vereinbarung zwischen dem Regierungsrat des Kantons St. Gallen und dem Regierungsrat des Kantons Zürich über die Ordnung der Schulverhältnisse der Höfe Burgstock und Ruhalden 17.1./19.2.1929
- Convention entre les départements de l'instruction publique des cantons de Vaud et de Neuchâtel concernant l'école de la Nouvelle-Censière 1.11.1934
- Convention entre les cantons de Zurich et de Vaud concernant l'échange d'élèves 25.3./14.4.1942
- Convention entre les cantons de Vaud et d'Argovie concernant la fréquentation scolaire 24.4./2.5.1944
- Vertrag zwischen dem Regierungsrat des Kantons Thurgau und dem Regierungsrat des Kantons St. Gallen über die Schulverhältnisse von Ober- und Unterschönau 15.5.1953
- Vereinbarung über die Aufnahme von Schülern und Schülerinnen aus dem Kanton Basel-Landschaft in die baselstädtischen Schulen 25.11./5.12.1958
- Vereinbarung über die Aufnahme von Schülern und Schülerinnen aus dem Kanton Solothurn in die baselstädtischen Schulen 13./20.10.1959
- Vereinbarung über die Aufnahme von Schülern und Schülerinnen aus dem Kanton Aargau (Bezirke Rheinfelden und Laufenburg) in baselstädtischen Schulen 23.7./6.9.1960
Erneuert 29.12.1966/7.2.1967
- Vereinbarung zwischen dem Regierungsrat des Kantons Schaffhausen und dem Regierungsrat des Kantons Glarus über die Aufnahme von Glarnern ins Oberseminar Schaffhausen 31.12.1960

- Abkommen zwischen den Kantonen Basel-Stadt und Basel-Landschaft zur Errichtung und zum Betrieb eines Technikums beider Basel in MuttENZ 23.10.1962
- Abkommen betreffend die Primarlehrerausbildung BS, BL 19.3./9.4.1963
- Convention intercantonale pour l'enseignement du 3^e cycle de la physique en Suisse romande VD, NE, GE 29.5./5.6./24.6.1964
- Interkantonale Vereinbarung über das Interkantonale Technikum Rapperswil. ZH, SZ, GL, SG . . 11.1.1966
- Konkordat zwischen den Kantonen Luzern und Wallis betreffend die Beteiligung des Kantons Wallis an den Betriebskosten des Zentralschweizerischen Technikums Luzern 10.5.1966
- Vertrag über den Schulbesuch der katholischen Schulkinder von Ober- und Untereggen, sowie von Rotzenwil in der Schule Bliedegg. SG, TG 12.7.1966
- Vereinbarung zwischen den Kantonen Uri, Schwyz, Obwalden, Nidwalden über die Schaffung einer Beratungsstelle für Medienerziehung 1.1.1967
- Konkordat zwischen den Kantonen Luzern, Obwalden und Nidwalden betreffend die Ausbildung von Primarlehrern 15.11.1967
- Konkordat zwischen den Kantonen Schwyz und Uri einerseits und dem Fürstentum Liechtenstein, den Kantonen Obwalden, Nidwalden, Appenzell I. Rh. andererseits betreffend Lehrerseminar Rickenbach und Unterseminar Altdorf 20.11.1967
- Vereinbarung zwischen den Kantonen Solothurn und Aargau über die Aufnahme von Schülern und Schülerinnen in kantonalen Mittelschulen 5.12.1967/22.2.1968
Ergänzungen 29.3./7.5.1968
- Konkordat betreffend das Zentralschweizerische Technikum Luzern. UR, SZ, OW, NW, ZG . . . 1.3.1968
- Vereinbarung zwischen der Erziehungsdirektion des Kantons Bern und dem Regierungsrat des Kantons Solothurn über die Aufnahme von Schülern und Schülerinnen in die Kantonsschulen von Solothurn und Olten 8.3.1968
- Konkordat zwischen den Kantonen Luzern und Unterwalden n.d. Wald betreffend Kantonschule Luzern 28.4.1968
- Vereinbarung über das Neu-Technikum Buchs SG, GR, FL 20.6.1968

- Vertrag zwischen den Kantonen Bern und Solothurn über die Errichtung und den Betrieb eines regionalen Progymnasiums in Laufen/BE 23.7./6.8.1968
- Vereinbarung zwischen dem Kanton Solothurn und dem Kanton Bern über die Aufnahme von solothurnischen Schülern an den Techniken Biel und Burgdorf 30.7.1968
- Vereinbarung zwischen den Kantonen Solothurn und Basel-Landschaft betreffend die Übernahme des Schulgeldes bei außerkantonaalem Schulbesuch 30.7.1968
- Vereinbarung zwischen dem Regierungsrat des Kantons Schwyz und dem Regierungsrat des Kantons Glarus über die Aufnahme von Glarnern ins Oberseminar in Rickenbach, Schwyz 29.10.1968
- Vereinbarung über die Aufnahme von Aargauer Schülern in die Verkehrsschulen von Olten, Basel und Luzern. SO, BS, AG, Stadt Luzern 20.12.1968

Gegenrechtserklärungen (Beispiele)

- Gegenrechtserklärung betreffend Stipendiengewährung. AR, SG 1.6.1920
- Gegenrechtserklärung betreffend Studienstipendien AR, SG 9.6.1923
- Erklärung des Regierungsrates des Kantons Appenzell A. Rh. an das Erziehungsdepartement des Kantons Graubünden betreffend die gegenseitige Unterstützung an die Kosten der Berufslehre 15.2.1924
- Gegenseitigkeitserklärung zwischen den Regierungen der Kantone Appenzell A. Rh. und Luzern betreffend die Ausrichtung von Stipendien 23.4.1929

Interkantonale Vereinbarungen in Vorbereitung

- Projet de convention-type relative au remboursement des frais de déplacement des étudiants dans le cadre de la collaboration entre les universités romandes (2.12.1968)
- Projet de convention entre les universités de Fribourg, Genève, Lausanne, Neuchâtel et l'école polytechnique universitaire de Lausanne au sujet de l'immatriculation des étudiants (6.12.1968)
- Interkantonales Konkordat im Schulwesen (in der Erziehungsdirektorenkonferenz in Beratung)

D. Kirchenwesen

- Übereinkunft zwischen den hohen Ständen Luzern, Bern, Solothurn und Zug für die Organisation des Bistums Basel 28.3./24.4./2.5.1828
- Übereinkunft zwischen den Ständen Zürich und Thurgau betreffend die definitive Regulierung der kirchlichen Verhältnisse der Höfe Rengggerswil, Scheurli und Emmerwies 28.2.1846
- Übereinkunft zwischen den Kantonen Zürich und Thurgau betreffend die Grenzortschaften zürcherisch und thurgauisch Wilen 23./29.10.1886
- Übereinkommen zur näheren Bestimmung der kirchlichen Verhältnisse der gemischten Gemeinden Ferrenbalm, Kerzers und Murten. BE, FR . . . 22.1./6.2.1889
- Vertrag zwischen den Kantonen Schaffhausen und Thurgau betreffend der evangelischen Kirchgemeinde Burg bei Stein a. Rhein 3.7.1918
- Konkordat betreffend die gegenseitige Zulassung evangelisch-reformierter Pfarrer in den Kirchendienst
ZH, BL und evangelisch-reformierte Landeskirchen von SO (unterer Teil), GL, BS, SH, AR, SG, AG, TG . . . 24.5.1923
Vom BR genehmigt 24.5.1923 BS 4, 4
- Vertrag zwischen dem Regierungsrat des Kantons Zürich und dem Evangelischen Kirchenrat des Kantons Thurgau über die Kirchenverhältnisse der Höfe Reggtal, Meiersboden und Horn 24.4./10.5.1926
- Übereinkunft zwischen den Kantonen Bern und Solothurn betreffend die kirchlichen Verhältnisse in den evangelisch-reformierten Kirchgemeinden des Bucheggberges und der Bezirke Solothurn, Lebern und Kriegstetten 23.12.1958
Vom BR genehmigt 25.9.1959
- Konkordat über die Pastoration und die Besteuerung von in Appenzell A.Rh. wohnhaften Katholiken AR, AI 20.11.1967/21.3.1968

E. Finanzen

- Konkordat zwischen den Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft über den Ausschluß von Steuerabkommen
Alle Kantone 10.12.1948
Vom BR genehmigt 26.9.1949 AS 1949, 1364

Gegenrechtserklärungen

In den meisten kantonalen Gesetzessammlungen wurde eine Vielzahl von Gegenrechtsvereinbarungen oder -erklärungen festgestellt. Sie betreffen:

1. Die Befreiung sozialer, gemeinnütziger und kirchlicher Institutionen von den direkten Staats- und Gemeindesteuern (ZH hat, gemäß Gesetzesammlung, vier Vereinbarungen dieser Art abgeschlossen)
2. Die Befreiung von Zuwendungen an den Staat, an soziale, gemeinnützige oder kirchliche Institutionen von der Erbschafts- und Schenkungssteuer (ZH hat 15 derartige Vereinbarungen abgeschlossen)

F. Polizei

(für Gesundheitspolizei vgl. Gesundheitswesen M; für Viehseuchepolizei vgl. Landwirtschaft G/1)

1. Polizeiorganisation

- Convention entre les cantons de Genève et de Vaud relative à l'exercice de la police de circulation sur les sections genevoises de l'autoroute Genève-Lausanne 22.5.1964
Vom BR genehmigt 21.9.1964
- Vereinbarung zwischen den Kantonen Bern und Solothurn über die Autobahnpolizei auf der N 1 zwischen Koppigen (Kantonsgrenze) und Oensingen . 1.5.1966
Vom BR genehmigt 22.12.1967
- Vereinbarung zwischen den Kantonen Solothurn und Aargau über die Ausübung der Autobahnpolizei auf der N 1 29.8./13.10.1967
Vom BR genehmigt 22.12.1967
- Vereinbarung zwischen den Kantonen Zürich und Schwyz über die Ausübung der Autobahnpolizei auf der N 3 von der Kantonsgrenze Zürich/Schwyz beim Mühlebach Tobel bis zum Anschlußwerk Pfäffikon/SZ 25.11./10.12.1968
- Interkantonale Übereinkunft zur Verstärkung der polizeilichen Sicherheitsmaßnahmen 28.3.1968
Vom BR mit Vorbehalt genehmigt 27.11.1968 *BBl. 1968 II 799*
(noch nicht in Kraft)

2. Gewerbepolizei

- Interkantonale Übereinkunft über den Viehhandel (Viehhandelskonkordat)
 Alle Kantone + FL 13.9.1943
 Vom BR genehmigt 29.10.1943 *BS 9, 372*
 Änderung 29.5.1967, vom BR genehmigt 18.9.1967 *AS 1967, 1643*
- Konkordat über den Handel mit Waffen und Munition
 Alle Kantone 20.7.1944
 Vom BR genehmigt 20.7.1944 *BS 5, 683*
 Änderung 2.12.1967, vom BR genehmigt 7.2.1968 *AS 1968, 254*
 (Neufassung in der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren in Beratung)
- Interkantonales Konkordat über Maßnahmen zur Bekämpfung von Mißbräuchen im Zinswesen
 BE, ZG, FR, SH, VD (mit Vorbehalt), VS, NE, GE 8.10.1957
 Vom BR genehmigt 30.5.1958 *AS 1958, 374*
- *Gegenrechtserklärungen*
 Zwischen der Mehrzahl der Kantone bestehen Gegenrechtserklärungen über die Anerkennung außerkantonaler Fähigkeitsausweise für die Erteilung eines Wirtschaftspatentes (SO hat beispielsweise 21 derartige Vereinbarungen abgeschlossen)

3. Lotterie

- Interkantonale Vereinbarung betreffend die gemeinsame Durchführung von Lotterien
 ZH, LU, UR, SZ, OW, NW, GL, ZG, SO, BS, BL, SH, AR, AI, SG, GR, AG, TG, TI 25.7.1937
 Änderung 18.1.1944
- Septième convention relative à la loterie de la Suisse romande 9.10.1943

G. Land- und Forstwirtschaft

1. Landwirtschaft

- Vertrag zwischen den Regierungen der Kantone Appenzell A.Rh., Appenzell I.Rh. und St.Gallen betreffend die Handhabung der Viehseuchenpolizei und die Ausübung der damit zusammenhängenden Gerichtsbarkeit in der auf die Gemeinden Gais, Trogen, Oberegg und Altstätten sich ausdehnenden Weide der Korporation Vierhöfe Juli 1897

- Vertrag zwischen den Regierungen der Kantone Appenzell A. Rh. und St. Gallen betreffend die Handhabung der Viehseuchenpolizei und die Ausübung der damit zusammenhängenden Gerichtsbarkeit in der auf dem Gebiete der Gemeinde Urnäsch liegenden Besitzung «Rutzenecker» 19.2./1.3.1901
- Vereinbarung über die Entschuldung landwirtschaftlicher Heimwesen. BE, BL, SO 26.12.1947
- Vereinbarung zwischen den Kantonen Aargau, Basel-Landschaft und Solothurn betreffend die Anwendung des Bundesgesetzes über die Entschuldung landwirtschaftlicher Heimwesen vom 12.12.1940 4./18./28.5.1948
- Vereinbarung zwischen den Kantonen Luzern und Aargau betreffend die Anwendung des Bundesgesetzes über die Entschuldung landwirtschaftlicher Heimwesen vom 12.12.1940 4.7./7.10.1949
- Vereinbarung zwischen dem Regierungsrat des Kantons Aargau, des Kantons Solothurn, des Kantons Basel-Landschaft, des Kantons Basel-Stadt, des Kantons Bern einerseits und den nachstehenden Organisationen anderseits: Verband Nordwestschweizerischer Milch- und Käsereigenossenschaften, Solothurnischer Käserverband, betreffend die Errichtung eines Käserei- und Stallinspektorates . . . 12.9.1949
- Vereinbarung betreffend Errichtung und Unterhalt eines Milchwirtschaftlichen Kontroll- und Beratungsdienstes zwischen dem Regierungsrat des Kantons Aargau, dem Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft, dem Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt, dem Regierungsrat des Kantons Bern, dem Regierungsrat des Kantons Solothurn einerseits und den nachstehenden Organisationen anderseits: Verband Nordwestschweizerischer Milch- und Käsereigenossenschaften, Solothurnischer Käserverband . . . 1.1.1955
- Convention entre la République et canton de Genève, d'une part, et l'Etat de Vaud, d'autre part, concernant le service d'inspection et de consultation en matière d'économie laitière 29.2.1956
- Vereinbarung zwischen den Kantonen Zürich und Aargau über die Beurteilung von Herdebuchtieren in Grenzgebieten 9.3./17.6.1961
- Vereinbarung der Kantone Aargau und Solothurn betreffend Beurteilung von Herdebuchtieren im

- Sinne von Art. 6 Abs. 2 der Bundesverordnung über die Rindvieh- und Kleinvieh- zucht vom 29.8.1958 17.6.1961
- Vereinbarung zwischen den Kantonen Luzern und Aargau betreffend die Beurteilung von Herdebuch-
tieren im Sinne von Art. 6 Abs. 2 der Bundesverord-
nung über die Rindvieh- und Kleinvieh- zucht vom
29.8.1958 17.6./3.7.1961
 - Vereinbarung betreffend Beurteilung von Herde-
buchtieren. SO, BE 5.10.1961
 - Vereinbarung zwischen den Kantonen Basel-Land-
schaft und Solothurn betreffend die Beurteilung von
Herdebuchtieren im Sinne von Art. 6 Abs. 2 der Bun-
desverordnung über die Rindvieh- und Kleinvieh-
zucht vom 29.8.1958 15.9.1963
 - *Gegenrechtsvereinbarungen*
Verschiedene Kantone haben Gegenrechtsverein-
barungen für die Bewilligung zur Vermittlung von
landwirtschaftlichen Liegenschaften abgeschlossen
(ZH beispielsweise, gemäß Gesetzessammlung, vier)
2. *Landwirtschaftliche Schulen*
- Konkordat betreffend das landwirtschaft-
liche Technikum in Zollikofen bei Bern
ZH, BE, LU, UR, SZ, OW, GL, ZG, FR, SO, BS, BL,
SH, SG, GR, AG, TG, TI, VD, VS, NE, GE . . . 8.11.1961
Vom BR genehmigt 1.9.1964 AS 1964, 835
 - Vertrag zwischen den Kantonen St. Gallen und Ap-
penzell I. Rh. betreffend die Aufnahme von Schülern
aus dem Kanton Appenzell I. Rh. in die landwirt-
schaftlichen Schulen des Kantons St. Gallen 28.3./22.5.1963
 - Vertrag zwischen den Kantonen St. Gallen und Ap-
penzell A. Rh. betreffend die Aufnahme von Schülern
aus dem Kanton Appenzell A. Rh. in die landwirt-
schaftlichen Schulen des Kantons St. Gallen . . . 22.5.1963
3. *Forstwirtschaft*
- Interkantonale Vereinbarung über die Gründung
der regionalen Försterschule Landquart 20.6.1966
 - Interkantonale Vereinbarung betreffend die Errich-
tung der Stiftung Interkantonale Försterschule
Lyss. ZH, BE, LU, FR, SO, BS, AG, VS, NE . . . 1968

H. Wasserbau und Wasserwirtschaft, Kehrichtverwertung

1. Gewässerkorrektur

- Convention intercantonale concernant la correction et la régularisation de l'écoulement des eaux du lac Léman. VD, GE 17.12.1884
- Convention intercantonale entre les Etats de Fribourg et de Vaud pour l'entretien des corrections de la Glâne et du Fossé-Neuf 1./15.3.1938
- Vertrag über die Vorbereitung der 2. Juragewässerkorrektur und Durchführung derselben, abgeschlossen von den Kantonsregierungen Fribourg, Bern, Vaud, Neuchâtel und Solothurn 22.9./16.10./19.10./4.12.1956

2. Gewässernutzung

- Vertrag zwischen den Ständen Zürich und Schwyz betreffend die Abflußverhältnisse des Hüttensees und des Sihlflusses 19.5.1841
- Vertrag zwischen dem Sanitätsdepartement des Kantons Basel-Stadt einerseits und der Baudirektion des Kantons Basel-Landschaft anderseits betreffend Lieferung von elektrischer Energie an den Kanton Basel-Landschaft aus der bei Augst zu bauenden Wasserkraftanlage 22.11./3.12.1906
Nachtrag 5.1.1965
- Vertrag zwischen den Kantonen Aargau, Glarus, Zürich, St.Gallen, Thurgau, Schaffhausen, Schwyz, Appenzell A.Rh. und Zug betreffend die Gründung der Gesellschaft Nordostschweizerische Kraftwerke AG 22.4.1914
- Vertrag zwischen den Kantonen St.Gallen und Appenzell A.Rh. betreffend die Gründung einer Gesellschaft «St.Gallisch-Appenzellische Kraftwerke AG» 15./18.9.1914
- Vertrag zwischen den St.Gallisch-Appenzellischen Kraftwerken AG in St.Gallen und dem Kanton Appenzell I. Rh. betreffend den Beitritt des Kantons Appenzell I. Rh. zu den SAK 29.3./29.4./16.5./26.5.1951
- Vertrag über die Nutzbarmachung der auf der Alp Tannen (OW) entspringenden und in das Gental (BE) fließenden Bäche. BE, OW, Kraftwerke Oberhasli 27.10.1955

- Vereinbarung zwischen den Kantonen Basel-Landschaft und Basel-Stadt betreffend die aus dem Kraftwerk Augst zu liefernde Großabonnentenkraft . . . 28.3.1958
- Staatsvertrag über die Nutzung der Gewässer im Engelbergertal. OW, NW 22./27.4.1959

3. Gewässerschutz

- Vertrag zwischen dem Kanton Basel-Stadt und dem Kanton Basel-Landschaft betreffend Gründung einer Aktiengesellschaft zum Bau und Betrieb von Trinkwassergewinnungsanlagen in der Hard 26.11.1954/7.7.1955
- Vertrag zwischen den Regierungen der Kantone Schaffhausen und Zürich über den Bau und Betrieb einer gemeinsamen Kläranlage sowie einer Kehr- und Klärschlammabfuhranlage durch die Einwohnergemeinden Schaffhausen und Neuhausen a. Rheinfall und die politischen Gemeinden Feuerthalen und Flurlingen 23./31.5.1957
- Vertrag zwischen dem Kanton Basel-Landschaft, vertreten durch den Regierungsrat, und dem Abwasserverband Leimenthal (SO) (Gemeinden Hofstetten, Metzerlen, Bättwil und Witterswil) mit Sitz in Hofstetten betreffend Anschluß der Kanalisation und Beitragsleistung des Abwasserverbandes Leimenthal (SO) an die Abwasserreinigungsanlage Birsig I des Kantons Basel-Landschaft in Therwil 16.11.1964/9.2.1965
- Vereinbarung zwischen den Kantonen Thurgau und St. Gallen über den Bau und Betrieb einer gemeinsamen Abwasserreinigungsanlage durch die thurgauischen Munizipalgemeinden Horn, Roggwil und Egnach, sowie die st. gallischen politischen Gemeinden Berg, Mörschwil, Steinach und Tübach und die thurgauischen Ortsgemeinden Arbon und Frasnacht 7.2.1967
- Vereinbarung zwischen den Kantonen St. Gallen und Appenzell A. Rh. über den Bau und Betrieb einer gemeinsamen zentralen Abwasserreinigungsanlage durch die st. gallischen politischen Gemeinden Rorschach, Rorschacherberg, Goldach, Thal, Rheineck und St. Margrethen sowie die appenzellischen Einwohnergemeinden Heiden, Wolfhalden, Walzenhausen und Lutzenberg 31.7.1967

4. Kehrrechtverwertung

- Vertrag zwischen den Regierungen der Kantone

- Zürich und St.Gallen über den Bau und Betrieb gemeinsamer Kehrrechtverwertungsanlagen im Zürcher Oberland 6.7.1961/5.2.1962
- Vereinbarung zwischen den Kantonen St.Gallen und Thurgau über den Bau und Betrieb einer gemeinsamen zentralen Abfallbeseitigungsanlage durch die st.gallischen politischen Gemeinden Nesslau, Krummenau, Ebnat-Kappel, Wattwil, Lichtensteig, Oberhelfenschwil, Brunnadern, St.Peterzell, Hemberg, Bütschwil, Lütisburg, Mosnang und Kirchberg sowie den thurgauischen Zweckverband «Kehrrechtabfuhrverband Hinterthurgau» 7.2.1967

I. Regalien

1. Jagd

- Règlements intercantonaux pour l'exercice de la chasse sur les lacs de Neuchâtel et de Morat
BE, FR, VD, NE 14.11.1952
- Vereinbarung über die Ausübung der Jagd in der Gemeinde Reute und im Bezirk Oberegg. AR, AI 10./26.9.1955
- Concordat concernant la chasse sur le lac de Neuchâtel. BE, FR, VD, NE 17.11.1960
Vom BR genehmigt 22.12.1960
- Concordat sur l'exercice et la surveillance de la chasse. FR, VD, NE 24.4.1968
Vom BR genehmigt 13.8.1968

2. Fischerei

- Übereinkunft zwischen den Ständen Zürich und Schwyz betreffend die Fischereiverhältnisse im Zürichsee 2./11.3.1887
- Übereinkunft über den Fischfang im Hallwilersee zwischen der Regierung des Kantons Aargau einerseits und der Regierung des Kantons Luzern anderseits 25.6./11.7.1894
Vom BR genehmigt 5.4.1895
- Convention entre les Etats de Fribourg et de Vaud pour la pêche dans les cours d'eau intercantonaux 5.7.1916
- Übereinkunft zwischen den Kantonen St. Gallen und Appenzell A.Rh. betreffend die Fischerei in den Grenzgewässern 30.3.1921
Vom BR genehmigt 30.3.1921

- Übereinkunft zwischen den Kantonen Appenzell A. Rh. und Appenzell I. Rh. betreffend die Fischerei in den Grenzgewässern 18./25.3.1922
Nachtrag 28.3.1967
- Konkordat betreffend die Fischerei im Zugersee LU, ZG, SZ 28.5.1925
Vom BR genehmigt 28.5.1925
- Konkordat betreffend die Fischerei im Vierwaldstättersee. LU, UR, SZ, OW, NW 1.7.1931
Vom BR genehmigt 9.6.1931
Änderung 22.1.1953
- Vereinbarung über die Ausübung der Fischerei in der Aare. BE, SO 9.7.1935
- Übereinkommen zwischen den Kantonen Graubünden und St. Gallen betreffend die Ausübung der Fischerei auf der Grenzstrecke im Rhein . . . 1./9.10.1936
Vom BR genehmigt 14.1.1937
- Concordat intercantonal pour la pêche dans les eaux suisses du lac de Genève et les cours d'eau faisant frontière entre Genève, Valais et Vaud 5.2.1938
- Vereinbarung zwischen den Kantonen Graubünden und St. Gallen betreffend die Ausübung des Laichfischfanges auf der Grenzstrecke im Rhein . . 16.7./20.8.1943
- Übereinkunft zwischen den Kantonen Zürich, Schwyz, Glarus und St. Gallen über die Fischerei im Zürichsee, Linthkanal und Walensee 27.12.1944
Vom BR genehmigt 27.12.1944
- Vertrag zwischen den Kantonen Glarus und St. Gallen betreffend die Ausübung der Fischerei im Walensee 22.3.1945
Vom BR genehmigt 14.4.1945
Änderung 17.1.1956
- Concordat intercantonal pour la pêche dans les eaux suisses du lac Léman. VD, VS, GE 9.7./15.12.1945
- Vertrag zwischen den Kantonen Schwyz und St. Gallen über die Schwebnetzfisherei im Zürich-Obersee 5.10.1945
Vom BR genehmigt 5.10.1945
Nachtrag 28.2.1962
- Übereinkunft zwischen den Kantonen Zürich und St. Gallen über die Fischerei in den zürcherisch-st. gallischen Grenzgewässern 14./22.3.1946
Vom BR genehmigt 13.4.1946
- Übereinkunft zwischen den Kantonen Zürich und Zug über die Fischerei im zürcherisch-zugerischen

- Grenzabschnitt der Sihl 24./29.4.1947
 Vom BR genehmigt 7.8.1947
- Vertrag zwischen den Kantonen St. Gallen und Glarus betreffend die Ausnützung der Fischbrutanstalt 15.11.1951
 - Vertrag zwischen den Kantonen Uri und Glarus über die Ausübung der Fischerei im Stausee des Fätschbachwerkes auf dem Urnerboden 17.5.1952
 - Übereinkunft der Kantone Thurgau und St. Gallen über die Fischerei in den Grenzgewässern 28.12.1953
 Vom BR genehmigt 28.12.1953
 - Übereinkunft über die Ausübung der Fischerei in der Aare, soweit diese die Grenze zwischen den Kantonen Aargau und Solothurn bildet 1.2./1.3.1957
 Vom BR genehmigt 5.4.1957
 - Übereinkommen zwischen den Kantonen Luzern und Zug über die Fischerei im luzernisch-zugerischen Grenzabschnitt des Aabachs, Gemeinde Risch 27.12.1958
 - Convention entre les cantons de Berne et Neuchâtel concernant l'exercice de la pêche dans les eaux-frontières de la Thielle 3./31.10.1961
 Vom BR genehmigt 26.12.1961
 - Übereinkunft betreffend die Ausübung des Fischfanges in den interkantonalen Fischgewässern von Holderbank (SO) und Langenbruck (BL), dem Augstbach und dem Musbächlein, abgeschlossen zwischen dem Regierungsrat des Kantons Solothurn und dem Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft 6./20.11.1962
 Vom BR genehmigt 14.6.1963
 - Concordat sur la pêche dans le lac de Neuchâtel FR, VD, NE 15.1.1964
 Vom BR genehmigt 10.8.1964
 - Concordat sur la pêche dans le lac de Morat. FR, VD 9.3.1966
 - Vereinbarung zwischen den Kantonen Luzern und Nidwalden für eine Ordnung der Hoheitsgrenze und der Fischerei in den Grenzgewässern des Vierwaldstättersees 18.9.1967
 - Concordat sur l'exercice de la pêche. FR, VD, NE 24.4.1968
 Vom BR genehmigt 19.7.1968
3. *Bergregal*
- Konkordat betreffend die Schürfung und Ausbeutung von Erdöl
 ZH, SZ, GL, ZG, SH, AR, AI, SG, AG, TG . . . 24.9.1955
 Vom BR genehmigt 10.12.1956 AS 1957, 158

K. Verkehr

1. *Straßenverkehr*

(für Autobahnpolizei vgl. Polizeiorganisation F/1)

- Vereinbarung über die Bezahlung eines jährlichen Beitrages an die Unterhaltskosten der internationalen Straße Lützel–Klösterli, abgeschlossen zwischen den Baudepartementen der Kantone Bern und Solothurn und dem Ingénieur des ponts et chaussées in Mülhausen 4.11.1926

2. *Eisenbahnen und Luftseilbahnen*

- Übereinkunft zwischen dem Regierungsrat des Kantons Bern und dem Regierungsrat des Kantons Solothurn betreffend die bernisch-solothurnischen Eisenbahnen 26./27.3.1912
- Konkordat über die nicht eidgenössisch konzessionierten Luftseilbahnen und Skilifte
BE, LU, UR, SZ, OW, NW, GL, ZG, FR, BL, AI, SG, GR, TI, VD, VS, NE 15.10.1951
Vom BR genehmigt 17.6.1955 AS 1955, 587

3. *Schifffahrt*

- Vereinbarung zwischen den Kantonen Zürich, Schwyz, St.Gallen und der Südostbahn betreffend den künftigen Unterhalt der Kanäle, die Beleuchtungsanlage und den Beleuchtungsbetrieb am Seedamm zu Rapperswil (lit.b und f durch die interkantonale Vereinbarung über die Schifffahrt auf dem Zürichsee vom 15.2.1966 aufgehoben) 2.10.1908
- Convention intercantonale relative au contrôle et à la police de la navigation sur les lacs de Neuchâtel, Bienne et Morat et sur les canaux de la Thièle et de la Broye, conclue entre les cantons de Berne, Fribourg, Neuchâtel et Vaud 22.7.1911
- Convention intercantonale relative à la police de navigation sur le lac Léman, entre les cantons de Vaud, Valais et Genève 24.7.1911
- Interkantonale Verordnung betreffend die Schifffahrt auf dem Hallwilersee. LU, AG 22.11./7.12.1912
- Interkantonale Verordnung betreffend die Schifffahrtspolizei auf dem Bodensee, Untersee und Rhein zwischen Rheineck und Schaffhausen
SH, SG, TG 18.9.1937
1. Nachtrag 28.8.1956

2. Nachtrag 6.5.1964
3. Nachtrag 17.1.1967
- Interkantonale Verordnung betreffend die Schifffahrt auf dem Vierwaldstättersee. LU, UR, SZ, NW 28.3.1938
Änderungen 20.9.1957 und 12.1.1959
 - Vertrag zwischen den Kantonen St. Gallen, Schwyz und Zürich betreffend den Umbau der Verkehrswege über den Zürichsee von Rapperswil bis Pfäffikon/SZ (Art. 14 lit. c aufgehoben durch die interkantonale Vereinbarung über die Schifffahrt auf dem Zürichsee vom 15.2.1966) 18.6.1938
 - Interkantonale Verordnung über die Rheinschifffahrt auf der Rheinstrecke Rheinfelden–Basel BS, BL, AG 15.4.1943
 - Interkantonale Verordnung betreffend den Bau, die Ausrüstung, die Untersuchung, den Unterhalt und die Kennzeichnung der Kleinfahrzeuge auf dem Rhein. BS, BL, AG 9.7.1943
 - Vereinbarung zwischen dem Kanton Basel-Landschaft und dem Kanton Basel-Stadt über die Zusammenarbeit in Rheinschiffahrts- und Hafenangelegenheiten 18./21.6.1946
 - Vereinbarung zwischen der Regierung des Kantons Basel-Landschaft und der Regierung des Kantons Basel-Stadt über die vom Kanton Basel-Landschaft auf Grund von Artikel VI der Vereinbarung vom 18./21.6.1946 über die Zusammenarbeit in Rheinschiffahrts- und Hafenangelegenheiten an den Kanton Basel-Stadt zu leistende Entschädigung . . 18./21.6.1946
 - Interkantonale Verordnung über die Schifffahrt auf dem Zugersee. LU, SZ, ZG 28.12.1950
 - Interkantonale Vereinbarung zwischen den Kantonen Basel-Stadt, Basel-Landschaft und Aargau über den gemeinsamen Vollzug der vom Bund erlassenen schiffahrtsrechtlichen Vorschriften für die Rheinstrecke zwischen Basel und Rheinfelden . . 4.1.1957
Vom BR genehmigt 24.6.1958 AS 1958, 1067
 - Hafenordnung für die Rheinhäfen beider Basel BS, BL 7./22./30.6.1959
 - Règlement intercantonnel concernant la police de la navigation sur le lac Léman, rivières et lacs des cantons de Vaud, Valais et Genève 16.5.1960
Vom Eidg. Post- und Eisenbahndepartement genehmigt 16.5.1960

- Règlement intercantonal concernant la police de la navigation sur les lacs de Neuchâtel, Bienne et Morat et les canaux de la Thielle et de la Broye
BE, FR, VD, NE 16.5.1960
Vom Eidg. Post- und Eisenbahndepartement genehmigt 16.5.1960
- Interkantonale Vereinbarung über die Schifffahrt auf dem Zürichsee und dem Walensee. ZH, SZ, GL, SG
Vom Eidg. Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement genehmigt 15.2.1966

L. Sozialfürsorge und Sozialversicherung

1. Allgemeines

- Vereinbarung betreffend die Unterstützung von in Anstalten versorgten Kindern. AR, SG 6.3.1925
- Konkordat über die wohnörtliche Unterstützung
Alle Kantone 25.5.1959
Vom BR genehmigt 16.12.1960 AS 1961, 3
- Verwaltungsvereinbarung über die Unterstützung von Doppelbürgern
ZH, BE, LU, UR, SZ, OW, GL, FR, SO, BS, BL, AR, AI, SG, GR, AG, TI, VD, VS, NE, GE . . . 17.5.1963
Vom BR genehmigt 6.12.1963 AS 1963, 1214

2. Kinderzulagen, Familienausgleichskasse, Invalidenversicherung

- Vereinbarung zwischen den Kantonen Schwyz und St.Gallen betreffend die Anwendung der Gesetzgebung über die Kinderzulagen auf die außerhalb des Kantons des Geschäftssitzes beschäftigten Arbeitnehmer 10.1.1961
- Vereinbarung zwischen den Kantonen St.Gallen und Thurgau über den Anschluß von Filialen und Betriebsstätten an die Familienausgleichskasse einer im anderen Kanton gelegenen Hauptniederlassung 21.3.1964
- Interkantonale Übereinkunft betreffend Führung der Regionalstelle der Invalidenversicherung für die Kantone St.Gallen, Thurgau, Appenzell A.Rh., Appenzell I.Rh. 6.7.1964

- Vereinbarung zwischen den Kantonen St.Gallen und Solothurn über den Anschluß von Filialen und Betriebsstätten an die Familienausgleichskasse einer im anderen Kanton gelegenen Hauptniederlassung 7.2.1966
- Vereinbarung zwischen den Kantonen St.Gallen und Luzern über den Anschluß von Filialen und Betriebsstätten an die Familienausgleichskasse einer im anderen Kanton gelegenen Hauptniederlassung 26.4.1967

M. Gesundheitswesen

- Vereinbarung betreffend Errichtung und Betrieb einer Lebensmittel-Untersuchungsanstalt für die Urschweiz. UR, SZ, OW, NW 1.7.1909
- Vertrag über die Benützung des chemischen Laboratoriums des Kantons St.Gallen durch den Kanton Appenzell I.Rh. 20.9./23.10.1909
- Vertrag über die Benützung des chemischen Laboratoriums des Kantons St.Gallen durch den Kanton Appenzell A.Rh. 25.11.1909
- Vereinbarung zwischen der Regierung des Kantons Appenzell A.Rh. und der Regierung des Kantons Schaffhausen betreffend Taxermäßigung für die beidseitigen Kantonsbürger in der appenzell-außerrhodischen Heil- und Pflegeanstalt und in der staatlichen Irrenanstalt von Schaffhausen 9.9.1916
- Vertrag betreffend die Versorgung zürcherischer Geisteskranker in der appenzell-außerrhodischen Heil- und Pflegeanstalt 22.9./6.10.1917
- Vertrag betreffend Aufnahme glarnerischer Geisteskranker in die appenzell-außerrhodische Heil- und Pflegeanstalt 20./23.12.1920
- Vertrag zwischen dem Regierungsrat des Kantons Appenzell A.Rh. und dem Regierungsrat des Kantons St.Gallen über die Aufnahme von Hebammenschülerinnen des Kantons Appenzell A.Rh. in die Entbindungsanstalt des Kantons St.Gallen sowie über den Besuch des Repetitionskurses für ältere Hebammen 23.6.1924
- Vereinbarung zwischen dem Sanitätsdepartement des Kantons Basel-Stadt und der Sanitätsdirektion des Kantons Basel-Landschaft betreffend die Mitbenützung des Laboratoriums des Kantonschemi-

- kers von Basel-Stadt durch den Kanton Basel-Landschaft 30.11./18.12.1945
- Interkantonale Übereinkunft über das Pflegepersonal
BE, LU, OW, NW, ZG, BS, SG, AG, NE 8.9.1947
Vom BR genehmigt 7.6.1948 *AS 1949, 536*
 - Convention entre le Département de l'intérieur du canton de Vaud et le Département du travail, de l'hygiène et de l'assistance publique du canton de Genève, concernant l'équivalence des diplômes de sages-femmes 28.6.1948
 - Vertrag zwischen der Sanitätsdirektion des Kantons Basel-Landschaft und dem Erziehungsdepartement des Kantons Basel-Stadt betreffend Überlassung von Leichen an die normal-anatomische Anstalt der Universität 9.9.1948
 - Vertrag betreffend die Kremation von Leichen aus Basel-Landschaft im Basler Krematorium 24.12.1948/14.1.1949
 - Gegenrechtsabkommen des Kantons Bern mit dem Kanton Aargau betreffend Kostgelder in den kantonalen Heil- und Pflegeanstalten 14.2.1951
 - Interkantonale Vereinbarung über die Kontrolle der Heilmittel
Alle Kantone + FL 16.6.1954
Vom BR genehmigt 25.2.1955 *AS 1955, 553*
 - Vereinbarung betreffend Spitalkosten von Patienten aus Basel-Landschaft im Bezirksspital Dorneck in Dornach. BL, SO 9./20.2.1962
 - Vereinbarung betreffend die Spitaltaxe von Drittklaßpatienten aus dem Kanton Basel-Landschaft im Bezirksspital Dorneck in Dornach. BL, SO . . . 7./24.7.1964
 - Vereinbarung zwischen dem Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft und dem Regierungsrat des Kantons Solothurn betreffend die Hospitalisation von Drittklaßpatienten aus Basel-Landschaft im Kantonsspital Olten und von Drittklaßpatienten aus dem Kanton Solothurn im Kantonsspital Liestal 7./24.7.1964
 - Vereinbarung zwischen den Kantonen Basel-Landschaft und Basel-Stadt betreffend das gemeinsame Vorgehen in Fragen der regionalen Spitalplanung, der regional koordinierten Betriebsführung und der finanziellen Belange des Spitalwesens der Kantone Basel-Landschaft und Basel-Stadt (Spitalabkommen) 28.12.1965/4.1.1966

N. Rechtspflege, Zivil- und Strafprozeß, Schuldbetreibungs- und Konkursrecht, Grundbuchwesen

- Konkordat betreffend Befreiung von der Verpflichtung zur Sicherheitsleistung für die Prozeßkosten
ZH, BE, LU, SZ, GL, ZG, SO, BS, BL, SH, AR, SG, AG, TG, TI, VD, NE, GE 10.12.1901
Vom BR genehmigt 5./20.11.1903 BS 3, 652
- Konkordat betreffend die Gewährung gegenseitiger Rechtshilfe zur Vollstreckung öffentlichrechtlicher Ansprüche
Alle Kantone (Einschränkung für Genf in bezug auf Art.1 Abs.2 Ziff.5) 18.2.1911
Vom BR genehmigt 23.8.1912 BS 3, 80
- Konkordat betreffend Rechtshilfe zur Vollstreckung von Ansprüchen auf Rückerstattung von Armenunterstützungen
BE, LU, UR, SZ, OW, NW, ZG, FR, SO, AI, SG, AG, TG, TI, VS 18.2.1947
Vom BR genehmigt 18.2.1947 BS 3, 84
- Übereinkunft zwischen den Kantonen Zürich und Thurgau betreffend die Feststellung der notariatischen Fertigungsgrenze für die auf der Kantons-grenze Zürich/Thurgau liegenden Grundstücke der Gemeinden Ossingen, Waltalingen, zürcherisch Wilen und Oberneunforn 17.10./30.11.1907
- Übereinkunft zwischen den Kantonen Zürich und Thurgau betreffend die Beurkundung und grundbuchliche Behandlung von Rechtsgeschäften über Grundstücke, die in beiden Kantonen liegen 24.12.1926/27.1.1927
- Übereinkommen zwischen den Regierungen der Kantone St.Gallen und Thurgau betreffend die Beurkundung und grundbuchliche Behandlung von Rechtsgeschäften über dingliche Rechte an Grundstücken, die in beiden Kantonen liegen . . . 10.9./3.10.1938
Vom BR genehmigt 29.11.1938
- Übereinkommen zwischen den Regierungen der Kantone Appenzell A.Rh. und St.Gallen betreffend die Beurkundung und die grundbuchliche Behandlung von Rechtsgeschäften über dingliche Rechte an Grundstücken, die in beiden Kantonen liegen 9.7./24.8.1940
Vom BR genehmigt 17.9.1940

- Übereinkommen zwischen den Kantonen Appenzell A. Rh. und I. Rh. betreffend die Beurkundung und grundbuchliche Behandlung von Rechtsgeschäften über dingliche Rechte an Grundstücken, die in beiden Kantonen liegen 9./12.11.1940
Vom BR genehmigt 24.3.1941
- Übereinkunft zwischen den Kantonen Zürich und Aargau betreffend Beurkundung von Rechtsgeschäften, die sich auf Grundstücke in beiden Kantonen beziehen 20.4./2.6.1961

Gegenrechtserklärungen

Verschiedene Kantone haben Gegenrechtsvereinbarungen oder -erklärungen über die Zulassung von außerkantonalen patentierten Anwälten zur unentgeltlichen Prozeßführung abgeschlossen (z. B. SO sieben Vereinbarungen)

Interkantonale Vereinbarung in Vorbereitung

Konkordat über die Schiedsgerichtsbarkeit (in der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren in Beratung)

O. Strafvollzug

- Konkordat über die Kosten des Strafvollzuges
BE, LU, UR, SZ, OW, NW, ZG, SO, BS, BL, SH, AI, SG, GR, AG, TG, TI, VD, NE 23.6.1944
Vom BR genehmigt 23.6.1944 BS 3, 383
- Vereinbarung der Kantone ZH, GL, SH, AR, AI, SG, TG, GR betreffend den Vollzug der Zuchthaus- und Gefängnisstrafen, der Maßnahmen gemäß schweizerischem Strafgesetzbuch und der Versorgung gemäß kantonalem Recht 27.1.1956
Vom BR genehmigt 27.1.1956
- Konkordat über den Vollzug von Strafen und Maßnahmen nach dem schweizerischen Strafgesetzbuch und dem Recht der Kantone der Nordwest- und Innerschweiz (Strafvollzugskonkordat)
UR, SZ, OW, NW, LU, ZG, BE, SO, BS, BL, AG 4.3.1959
Vom BR genehmigt 26.3.1959

- Concordat sur l'exécution des peines et mesures concernant les adultes dans les cantons romands

FR, TI (mit Einschränkungen), VD, VS, NE, GE 2.12.1966
(erst teilweise in Kraft)

Gegenrechtserklärungen

Auf dem Gebiet des Strafvollzuges wurden die folgenden Arten von Gegenrechtsvereinbarungen oder -erklärungen festgestellt:

1. Betreffend die Anwendung der Bestimmungen des Konkordates über die Kosten des Strafvollzuges vom 23. 6. 1944 (z. B. ZH, SO vom 21. 6. 1961)
2. Betreffend die Delikte der Gehilfenschaft zu Steuerbetrug oder der Begünstigung des Steuerbetruges und die Übernahme der Strafverfolgung des Gehilfen mit Wohnsitz im betreffenden Kanton (z. B. SO, ZH vom 18. 9. 1941)

III. Sachbereich und Zweck

Die von den Kantonen abgeschlossenen Verträge und Vereinbarungen weisen große Unterschiede in Inhalt und Zwecksetzung auf. Dabei werden die denkbaren Möglichkeiten von den heute bestehenden Vereinbarungen keineswegs ausgeschöpft.

A. Der betroffene Sachbereich

Praktisch alle Sachbereiche, auf die sich die kantonale Tätigkeit bezieht, können Gegenstand von interkantonalen Vereinbarungen bilden. Ein Vergleich der vorangehenden Liste mit dem systematischen Register kantonaler Gesetzessammlungen bestätigt dies. Nur die Kernbereiche der politischen Ordnung der Kantone entziehen sich interkantonalen Regelungen, da in ihnen die Eigenständigkeit der Kantone beruht²⁴.

²⁴ Vgl. hinten XIII/A.

In den einzelnen Sachbereichen kann sich die Zusammenarbeit der Kantone grundsätzlich auf alle Formen staatlichen Tätigwerdens erstrecken; sie kann die Rechtsetzung ebenso wie die Rechtsanwendung erfassen. Die zwischen den Kantonen Zürich, Schwyz, Glarus und St. Gallen abgeschlossene Vereinbarung über die Schifffahrt auf dem Zürichsee und dem Walensee vom 15.2.1966 stellt weitgehend gemeinsame Rechtsetzung dar. Die verschiedenen Konkordate über den Strafvollzug fallen – entsprechend dem den Kantonen zustehenden Bereich – größtenteils in das Gebiet der Rechtsanwendung.

Die interkantonale Regelung kann in gleicher Weise eine hoheitliche oder eine nichthoheitliche Tätigkeit der Kantone zum Inhalt haben. Um eine hoheitliche Funktion geht es, abgesehen von den Grenzbereinigungsverträgen, z.B. beim Konkordat über den Ausschluß von Steuerabkommen vom 10.12.1948, bei den Vereinbarungen über die Ausübung der Autobahnpolizei, bei den Fischerei- und Schifffahrtsübereinkünften für Grenzgewässer. Eine Vereinbarung kann sich auch auf Vorbereitungs-, Abklärungs- und Begutachtungshandlungen beziehen, welche hoheitlichen Entscheidungen der Kantone zugrunde liegen. Die interkantonale Vereinbarung über die Kontrolle der Heilmittel vom 16.6.1954 führt nicht eine interkantonale Bewilligungsordnung ein, sondern hat nur die gemeinsame Begutachtung und Registrierung der Heilmittel zum Zweck; auf die Anträge der interkantonalen Kontrollstelle stützt sich dann das von den Kantonen durchgeführte Bewilligungsverfahren. Zu dieser Kategorie gehören auch interkantonale Vereinbarungen über Planungsfragen, die wahrscheinlich in Zukunft noch in größerer Zahl abgeschlossen werden²⁵; so bezweckt das Spitalabkommen zwischen

²⁵ Neuerdings haben die Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft die gemeinsame Organisation der Regionalplanung beschlossen; der Entwurf zu einem Vertrag, welcher die Zusammenarbeit der beiden Kantone auf diesem Gebiet regeln wird, liegt bereits vor.

Basel-Stadt und Basel-Landschaft vom 28.12.1965/4.1.1966 neben anderem auch das gemeinsame Vorgehen in Fragen der regionalen Spitalplanung. Die Kantone können sich aber auch zusammenschließen, um eine bestimmte öffentliche Aufgabe in nichthoheitlicher Form gemeinsam zu besorgen. Dieser Fall ist gegeben bei der Vereinbarung betreffend die Errichtung der Stiftung für die interkantonale Försterschule Lyss, bei den Verträgen über die Gründung der Nordostschweizerischen Kraftwerke AG und der St.Gallisch-Appenzellischen Kraftwerke AG vom 22.4.1914 beziehungsweise 15./18.9.1914, sowie zum Teil bei interkantonalen Abkommen über Mitbenutzung von Spitälern.

B. Unterschiede in der Interessenlage

Die Interessenlage, auf der die interkantonalen Vereinbarungen beruhen, ist nicht immer die gleiche; die Zusammenarbeit der Kantone kann auf verschiedene Motive zurückgehen. Drei Parteien können mit ihren Interessen beteiligt sein: die Kantone, der Bund und die von der Vereinbarung direkt oder indirekt betroffenen Privaten.

1. Die Interessen der Kantone

Bei der interkantonalen Zusammenarbeit geht die Hauptinitiative naturgemäß von den Kantonen selbst aus. Es sind ihre Interessen, die eine Regelung der Grenz- und Kollisionsfragen oder eine durch Koordination erstrebte Vereinfachung ihrer Tätigkeit gebieten oder im Hinblick auf finanzielle oder personalökonomische Überlegungen die gemeinsame Bewältigung einer bestimmten Verwaltungsaufgabe veranlassen. Eine besondere Art von kantonalen Interessen liegt dann vor, wenn durch den Abschluß einer interkantonalen Vereinbarung ein Eingreifen des Bundes verhindert werden soll, sei es, daß dieses innerhalb einer bereits bestehenden Bundeskompetenz erfolgen, sei es, daß eine neue Bundeskompetenz begründet werden soll²⁶. Das Konkordat

²⁶ SCHAUMANN 89 f.

über den Ausschluß von Steuerabkommen vom 10.12.1948 – dem seit 1963 alle Kantone angehören – hat den Bund bewegt, von der ihm gemäß Art. 42^{quater} BV zustehenden Kompetenz nicht Gebrauch zu machen²⁷. Durch die von der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren ausgearbeitete interkantonale Übereinkunft zur Verstärkung der polizeilichen Sicherheitsmaßnahmen vom 28.3.1968 – die noch nicht in Kraft getreten ist – soll der Bund veranlaßt werden, auf die Aufstellung einer bundeseigenen Bereitschaftspolizei, die er auf Art. 16 BV stützen würde, zu verzichten²⁸. Das Konkordat betreffend die Schürfung und Ausbeutung von Erdöl vom 24.9.1955, dem bis heute 10 Kantone beigetreten sind, und die von allen Kantonen einzeln abgegebene Erklärung, sich an die vom Bund zur Wahrung der Landesinteressen erlassenen Richtlinien vom 27.4.1960 zu halten, bewirkten, daß die vorgesehene Einführung einer Bundeskompetenz fallen gelassen wurde²⁹. Gegenwärtig bereitet die Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren ein Konkordat über die Schulkoordination vor; dadurch soll die neuerdings lancierte Volksinitiative, die dem Bund eine Koordinationskompetenz im Schulwesen verschaffen will, überflüssig werden³⁰. SCHAUMANN nennt deshalb die interkantonalen Vereinbarungen zu Recht «Ver-

²⁷ Elf Kantone waren dem Konkordat erst unter dem Druck der 1958 eingeführten Bundeskompetenz beigetreten.

²⁸ Botschaft des Bundesrates über die Unterstützung der «Interkantonalen Mobilen Polizei» vom 27.11.1968, BBl. 1968 II 784.

²⁹ SCHAUMANN 90 A. 15; vgl. auch ANTON HAGENBÜCHLE, Das Bergrecht mit besonderer Berücksichtigung der Erdölschürfung, in ZSR NF 76/II (1957) 150a ff. – Daß das interkantonale Vertragsrecht in einer ständigen Konkurrenz zu neuen Bundeskompetenzen steht, beleuchtet deutlich die Antwort, die der Bundesrat am 13.3.1969 im Nationalrat auf ein Postulat Schmid betr. Schweizerisches Arzneimittelgesetz erteilte und in der er erklärte, bei mangelnder Wirksamkeit der interkantonalen Regelung müsse eben doch die Einführung einer Bundeskompetenz geprüft werden.

³⁰ NZZ vom 28.3.1969 Nr. 196 S. 1, vom 13.5.1969 Nr. 289 S. 3.

teidigungsmittel für die kantonale Zuständigkeit»³¹. Allerdings muß die Frage offen bleiben, ob sich nicht unter Umständen die Kantone aus einem föderalistischen Defensivdenken heraus zu interkantonalen Vereinbarungen drängen lassen könnten, die im Grunde nicht so sehr ihren eigenen als den Interessen des Bundes dienen; die Übereinkunft zur Verstärkung der polizeilichen Sicherheitsmaßnahmen vom 28.3.1968, welche die Aufstellung einer «Interkantonalen Mobilen Polizei» bezweckt, ist ein Beispiel für diese Möglichkeit³².

2. Die Interessen des Bundes

Obwohl Instrumente der Kantone, können die interkantonalen Vereinbarungen aus verschiedenen Gründen auch für den Bund von Bedeutung sein. In früheren Zeiten waren interkantonale Konkordate verschiedentlich Vorstufe zu einer bundesrechtlichen Rechtsvereinheitlichung³³. Dies betraf insbesondere die Gebiete von Betreibung und Konkurs, des Eherechtes, die Rechtsstellung der Niedergelassenen³⁴ und die Regelung des Straßenverkehrs³⁵. Ver-

³¹ SCHAUMANN 89. – SCHNEIDER erklärt für die Bundesrepublik Deutschland, daß ihm kein Fall bekannt sei, in dem die Länder auch nur versucht hätten, durch Verträge ein Bedürfnis nach bundesgesetzlicher Regelung abzuwenden (Verträge 19).

³² Die Übereinkunft wurde unter Mitarbeit von Vertretern des Bundes ausgearbeitet und stellt die vorgesehene Interkantonale Mobile Polizei (IMP) dem Bund wie den beteiligten Kantonen zur Verfügung. Der Bundesrat hat in seiner Botschaft vom 27.11.1968 ausdrücklich festgestellt, daß «die Schaffung der IMP zunächst im Interesse des Bundes liegt», der sich deshalb an der Finanzierung beteiligen soll (BBl. 1968 II 793); vgl. dazu auch Protokoll der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren vom 30./31.3.1966 S.26.

³³ SCHAUMANN 89; BRIDEL 218; AUBERT 330.

³⁴ Vgl. die Zusammenstellung dieser Konkordate bei CARL ESCHER, Das Schweizerische interkantonale Privatrecht auf Grund des Bundesgesetzes betreffend die civilrechtlichen Verhältnisse der Niedergelassenen und Aufenthalter vom 25. Juni 1891, Zürich 1895, S. 3 ff.

³⁵ Vgl. die Konkordate, die durch das Bundesgesetz über den Motorfahrzeug- und Fahrradverkehr vom 15.3.1932 aufgehoben und in Art. 72 Abs. 2 dieses Gesetzes in diesem Sinne erwähnt wurden.

einbarungen dieser Art, die geradezu als Wegbereiter des Zentralismus erscheinen, sind heute weniger aktuell. Hingegen ist der Bund in zunehmendem Maße an der interkantonalen Zusammenarbeit interessiert, soweit die im Rahmen der Bundesgesetzgebung vorgesehenen kantonalen Regelungen aus sachlichen Gründen interkantonale oder regionale Abmachungen erfordern, wie dies z.B. bei der Fischerei und Schifffahrt in Grenzgewässern der Fall ist. Es kann sich dies sogar zu einer dem Bund gegenüber statuierten Pflicht der Kantone zum Abschluß einer interkantonalen Vereinbarung verdichten³⁶. Ganz allgemein kann man zudem sagen, daß der Bund ein Interesse daran haben muß, daß die Kantone in dem ihnen verbliebenen Tätigkeitsbereich durch regionale Absprachen eine möglichst leistungsfähige und von Bundesmitteln unabhängige Ordnung finden. Es ist auch denkbar, daß der Bund die Gewährung von Subventionen an Kantone von einer interkantonalen Zusammenarbeit abhängig macht, falls diese für eine wirksame Verwendung der Bundesmittel erforderlich ist³⁷. Schließlich kann der Bund dann auf den Abschluß eines interkantonalen Abkommens angewiesen sein, wenn er sich für die internationale Regelung einer Materie einsetzen soll, die in den Kompetenzbereich der Kantone fällt³⁸.

3. Die Interessen der betroffenen Privaten

Daß auch die von einer interkantonalen Vereinbarung betroffenen privaten Personen und Verbände an einer ein-

³⁶ Vgl. dazu hinten IV/D.

³⁷ Vgl. Bundesgesetz über Bundesbeiträge an Strafvollzugs- und Erziehungsanstalten vom 6.10.1966, AS 1967, 29, Art. 5 Abs. 2 (Der Bundesrat fördert durch die Festsetzung des Subventionsansatzes die Zusammenarbeit unter den Kantonen).

³⁸ Es ließe sich z.B. in Betracht ziehen, ob nicht auf dem Konkordatswege die kantonalen Bestimmungen über die administrative Versorgung von Geisteskranken, Trunksüchtigen usw. den Erfordernissen von Art. 5 der Europäischen Menschenrechtskonvention vom 4.11.1950 angepaßt werden könnten, falls die Schweiz dieser Konvention beitrifft.

heitlichen Ordnung, an Abmachungen über Schul- und Spitalbenutzung usw., interessiert sind, versteht sich von selbst. Besondere Erwähnung verdient aber jener Fall, in welchem eine interkantonale Regelung unter Mitwirkung der interessierten Betroffenen entstanden ist. Das Konkordat betreffend die Schürfung und Ausbeutung von Erdöl vom 24.9.1955 wurde von den beteiligten Kantonen in enger Zusammenarbeit mit dem bereits 1954 gegründeten Industriekonsortium für schweizerische Erdölforschung ausgearbeitet, das an einer vereinheitlichten Ordnung der Konzessionserteilung interessiert und von Anfang an als Empfänger der Schürf- und Ausbeutungskonzessionen in Aussicht genommen war³⁹.

IV. Rechtliche Struktur und Funktion

Bezüglich ihrer rechtlichen Struktur und ihrer rechtlichen Funktion lassen sich bei den interkantonalen Vereinbarungen in verschiedener Hinsicht Unterschiede feststellen.

A. Rechtsgeschäftliche und rechtsetzende Vereinbarungen

Bei der Diskussion über die interkantonalen Vereinbarungen wird üblicherweise in der Unterscheidung von rechtsgeschäftlichen und rechtsetzenden Vereinbarungen – welche an die völkerrechtlichen Lehren über internationale Verträge⁴⁰ anknüpft – die wichtigste Gliederung erblickt.

³⁹ HAGENBÜCHLE (vgl. A.29) 103af., 151a. – In den Vereinigten Staaten übt die Industrie zum Teil einen sehr großen Einfluß auf die zwischenstaatlichen Verträge aus, so insbesondere auf die Erdöl- und Fischereiverträge. Vgl. BARTON 164.

⁴⁰ ALFRED VERDROSS, *Völkerrecht*, 5. Auflage Wien 1964, S.143f.; L. OPPENHEIM/H. LAUTERPACHT, *International Law*, vol. 1, 8. Auflage London 1955, S.878 ff. (wobei diese Unterscheidung auch im Völkerrecht als fragwürdig betrachtet wird); J.G. STARKE, *An Introduction to International Law*, 6. Auflage London 1967, S.40f.; CHARLES G. FENWICK, *International Law*, 4. Auflage New York 1965, S.514 ff.

Als rechtsgeschäftlich werden dabei Abkommen bezeichnet, die ein konkretes Rechtsverhältnis zwischen zwei Kantonen begründen und die dazugehörigen gegenseitigen Rechte und Pflichten im Sinne von subjektiven Rechtsbeziehungen bestimmen, ohne objektive Rechtsnormen zu schaffen. Von rechtsetzenden Vereinbarungen spricht man hingegen, wenn die Kantone in bilateraler oder multilateraler Weise objektives Recht im Sinne einer generell-abstrakten Regelung von zukünftigem Verhalten setzen, sei es, daß diese Rechtsnormen unmittelbar wirksam sind oder nur mittelbar, d.h. durch die Vermittlung von innerkantonalen Rechtsetzungsakten⁴¹.

Hinter der scheinbar allgemein anerkannten Unterscheidung der beiden Kategorien verbergen sich aber ganz verschiedenartige Begriffsumschreibungen, die gelegentlich auch nicht frei von Unklarheiten und Widersprüchen sind. Zum Teil wird bei den vertraglichen Vereinbarungen auf den Austausch von inhaltlich entgegengesetzten Willenserklärungen abgestellt⁴². Nach einer anderen Ansicht wird der Gegensatz von subjektiven Rechten und objektivem Recht als entscheidend erklärt, ohne daß dieses Kriterium klar umschrieben wird⁴³. Oder man nimmt stets dann eine rechtsetzende Vereinbarung als gegeben an, wenn künftiges Verhalten normiert wird⁴⁴. Schließlich werden auch nur jene Vereinbarungen als rechtsetzend anerkannt, durch welche nicht nur die Kantone, sondern auch die Bürger direkt berechtigt oder verpflichtet werden⁴⁵, wobei nicht klar ist, ob dann auch Vereinbarungen, die generelle Normen organisa-

⁴¹ BOLLE 6f., 122f.; GIACOMETTI, Staatsrecht 483f.; FLEINER/GIACOMETTI 160; E. SCHMIDT 17ff.; SCHAUMANN 98f.; BRIDEL 217; FAVRE 131ff.; KEHRLI 18ff., 51; WÜST 89; vgl. auch BGE 54 I 203.

⁴² So BOLLE 7.

⁴³ So BOLLE 6f., 122f.; BRIDEL 217.

⁴⁴ So SCHAUMANN 98.

⁴⁵ So GIACOMETTI, Staatsrecht 483; Gutachten 3f.; vgl. auch HUBER, Gutachten 2.

torischer Art oder mittelbar wirksame Verhaltensnormen enthalten, als vertragliche Vereinbarungen gelten sollen.

Bei diesen Unterschieden in der Begriffsbildung kann es nicht verwundern, daß z.B. der Interkantonalen Vereinbarung über die Kontrolle der Heilmittel vom 16.6.1954 von den einen Autoren die rechtsetzende Funktion aberkannt wird⁴⁶, von andern hingegen nicht⁴⁷.

Es ist von der Einsicht auszugehen, daß alle interkantonalen Vereinbarungen in bezug auf ihre Begründung einen vertraglichen Charakter aufweisen⁴⁸. In bezug auf den Inhalt lassen sich die Vereinbarungen aber nicht einfach in zwei klar abzugrenzende und innerlich geschlossene Kategorien gliedern, weil sich mehr als ein Kriterium für die Unterscheidung anbietet. Wenn man als rechtsgeschäftlich jene Vereinbarungen aussondern will, durch die sich ein Kanton gegenüber einem andern Kanton im Sinne einer bindenden Zusicherung verpflichtet, von der er sich nicht einseitig lösen kann, dann ist zwar ein klarer Begriff der rechtsgeschäftlichen Vereinbarung gewonnen, der für die Frage des Rücktritts sinnvoll verwertet werden kann⁴⁹. Aber die von diesem Begriff nicht erfaßten interkantonalen Vereinbarungen bilden keine einheitliche Kategorie, sondern weisen verschiedene Strukturen auf. Geht man hingegen von einem Begriff der rechtsetzenden Vereinbarung aus, unter dem man Abkommen versteht, welche für die Bürger verbindliche materielle Rechtssätze begründen, dann ist wohl ein eindeutiger Begriff der rechtsetzenden Vereinbarung erzielt, die restlichen Vereinbarungen können aber kaum ein-

⁴⁶ HUBER, Gutachten 2; WÜST 88f.

⁴⁷ GIACOMETTI, Gutachten 7 ff. (betr. früheren Entwurf); FAVRE 133. – Vgl. auch ZWAHLEN, der im Falle des Konkordates über den Ausschluß von Steuerabkommen vom 10.12.1948 zeigt, daß die Zuweisung zu einer der beiden in Frage stehenden Kategorien nicht ohne weiteres klar ist (Concordat 247f.).

⁴⁸ BURCKHARDT, Kommentar 79.

⁴⁹ So die klare Definition von FAVRE (S.131). Vgl. zur Frage des freien Rücktritts hinten VII/B.

heitlich als rechtsgeschäftlich bezeichnet werden; zu ihnen gehören auch Regelungen, welche mittelbar wirksame Rechtsätze oder organisatorische Normen enthalten. Die vorher genannte Vereinbarung über die Kontrolle der Heilmittel von 1954 beinhaltet keine die Bürger unmittelbar verpflichtenden Rechtsätze, hat in diesem Sinn also nicht rechtsetzende Bedeutung; sie verpflichtet aber die Kantone zur Anpassung ihrer Gesetzgebung, stellt damit eine mittelbar wirksame Rechtsvereinheitlichung dar und enthält viele organisatorische Normen, so daß sie sich von jenen Vereinbarungen unterscheidet, die man in einem engeren Sinne als rechtsgeschäftlich bezeichnet.

Ein Teil der Abgrenzungsschwierigkeiten fällt dahin, wenn man einen weiter gefaßten Begriff der rechtsetzenden Vereinbarungen verwendet, der alle Abkommen mit generellen und abstrakten Normen erfaßt, ob diese die Berechtigung und Verpflichtung von natürlichen oder juristischen Personen oder aber Organisation, Kompetenzen und Verfahren von Behörden regeln⁵⁰. Diese Umschreibung, die im Vergleich mit den übrigen Definitionen weitaus am klarsten ist, würde dann auch mit der Definition der rechtsetzenden Erlasse durch Art.5 Abs.2 des Bundesgesetzes über den Geschäftsverkehr der Bundesversammlung sowie über die Form, die Bekanntmachung und das Inkrafttreten ihrer Erlasse (Geschäftsverkehrsgesetz) vom 23.3.1962 übereinstimmen⁵¹. Allerdings erweist sich auch bei diesem Kriterium die Grenzziehung im einzelnen nicht immer leicht, weil der Gegensatz von konkreter und abstrakter Regelung nicht absolut ist und die Abgrenzung der «vertraglichen» Pflichten der Kantone von organisatorischen und Verfahrensnormen, die zwischen Kantonen vereinbart wurden, sich nicht stets klar durchführen läßt.

⁵⁰ So HANGARTNER, Publikation 339 ff.; Nationalstraßen 293. – Auch nach der Ansicht von SCHAUMANN umfaßt der Begriff der rechtsetzenden Verträge Vereinbarungen, die nur das künftige Verhalten der zugehörigen Kantone normieren (S.98f.).

⁵¹ AS 1962, 773.

Wieder anders verstanden ist der Begriff der rechtsetzenden Vereinbarungen, wenn damit auch interkantonale Abkommen über eine mittelbar wirksame Rechtsvereinheitlichung umfaßt sein sollen⁵². Dann ergibt sich aber die Schwierigkeit, die mittelbare Rechtsetzung – die ja nur in einer Verpflichtung der Kantone, bestimmte Rechtsätze zu erlassen, besteht – von den vertraglichen Pflichten, wie sie zu den rechtsgeschäftlichen Vereinbarungen gehören, klar abzugrenzen.

Die Unklarheit und Uneinheitlichkeit des Kriteriums bewirken, daß rechtsetzende und rechtsgeschäftliche Vereinbarungen nicht im Sinne von zwei allgemeingültigen und sich ergänzenden Kategorien unterschieden werden können⁵³.

B. Normative und normativ-organisatorische Vereinbarungen

Viele interkantonale Abkommen verfolgen nur den Zweck, gewisse konkrete oder generell-abstrakte Normen aufzustellen; der Vollzug liegt dann bei den beteiligten Kantonen. Zu diesen bloß normativen Vereinbarungen sind z.B. Verträge über Grenzbereinigungen, kollisionsrechtliche Regelungen und Gegenrechtserklärungen im Steuerrecht zu zählen, aber auch viele Vereinbarungen, welche für eine Vielzahl von Kantonen eine Rechtsvereinheitlichung bringen, z.B. das Konkordat über den Handel mit Waffen und Munition vom 20.7.1944, das Konkordat betr. Befreiung von der Verpflichtung zur Sicherheitsleistung für Prozeßkosten vom 20.11.1903 und die Verwaltungsvereinbarung über die Unterstützung von Doppelbürgern vom 17.5.1963.

⁵² So FLEINER/GIACOMETTI 162; E. SCHMIDT 18f.; KEHRLI 19.

⁵³ Auch AUBERT bezeichnet die Unterscheidung als fragwürdig (S. 331f.), und SCHAUMANN betont, ihre Bedeutung dürfe nicht überschätzt werden (S. 99). In die gleiche Richtung weist BGE 81 I 358.

Andere Vereinbarungen enthalten neben den rein normativen Bestandteilen auch organisatorische Vorschriften, durch welche interkantonale Institutionen oder Organe⁵⁴ geschaffen werden. Um solche normativ-organisatorische Vereinbarungen handelt es sich zunächst einmal, wenn sie auf die Schaffung einer gemeinsam betriebenen Verwaltungsinstitution abzielen; so enthält die Vereinbarung über die Kontrolle der Heilmittel vom 16.6.1954 Rechtsgrundlage und Organisation der Interkantonalen Kontrollstelle für Heilmittel. Interkantonale Organe werden sodann auch zum Vollzug einer durch Konkordat vereinheitlichten Regelung aufgestellt; das Konkordat über die Fischerei im Vierwaldstättersee vom 1.7.1931 und die Übereinkunft zwischen den Kantonen Zürich, Schwyz, Glarus und St. Gallen über die Fischerei im Zürichsee, Linthkanal und Walensee vom 27.12.1944 sehen interkantonale Fischereikommissionen als gemeinsame Vollzugsorgane vor.

C. Unterschiede in der rechtlichen Funktion⁵⁵

Im folgenden sollen die wichtigsten Typen von interkantonalen Vereinbarungen im Hinblick auf ihre rechtliche Funktion unterschieden werden, wobei sich die verschiedenen Typen zum Teil auch überschneiden.

1. Grenzvereinbarungen

Eine erste Gruppe bilden die Verträge über das kantonale Staatsgebiet; sie fixieren oder berichtigen die Grenze zwischen zwei Kantonen⁵⁶. Falls sie nicht mit zusätzlichen Nebenbestimmungen verbunden sind, geben sie nach ihrem Vollzug zu keinen weiteren Fragen mehr Anlaß.

⁵⁴ Vgl. zu den verschiedenen Arten und Funktionen von interkantonalen Organen hinten Abschnitt IX.

⁵⁵ Vgl. auch die Unterscheidungen bei SCHAUMANN 95ff. und AUBERT 331.

⁵⁶ Vgl. die vorn in der Liste unter A aufgeführten Verträge.

2. Vereinbarungen über Staatsservituten und Übertragung von Kompetenzen

Wie im Völkerrecht⁵⁷, so können auch im interkantonalen Recht Staatsservituten vereinbart werden, indem ein Kanton einzelne hoheitliche Befugnisse auf seinem Gebiet einem anderen Kanton überläßt. Durch einen zwischen den Kantonen Schwyz und Uri abgeschlossenen Vertrag wurde ein öffentlich-rechtlicher Anspruch auf Holzbezug in einem jenseits der Kantonsgrenze liegenden Wald begründet; das Bundesgericht hat dies in einem Entscheid von 1915 als staatsrechtliche Servitut bezeichnet⁵⁸. Aus neuerer Zeit stammen Vereinbarungen, durch welche ein Kanton die Ausübung der Autobahnpolizei auf einem bestimmten, in seinem Kantonsgebiet liegenden Teilstück einer Nationalstraße dem Nachbarkanton anvertraut⁵⁹. Dies bedeutet die Übertragung einer kantonalen Hoheitsbefugnis.

3. Kollisions- und nachbarrechtliche Vereinbarungen

Kollisionsrechtlicher Natur sind Abmachungen, die den räumlichen Geltungsbereich von Rechtssätzen zweier Kantone gegeneinander abgrenzen. Dies ist z.B. die Aufgabe von Vereinbarungen über die Beurkundung und grundbuchliche Behandlung von Rechtsgeschäften über Grundstücke, die sich über die Grenze hinweg auf zwei Kantonsgebiete erstrecken⁶⁰. Auch Fischereiabkommen über Grenzgewässer weisen kollisionsrechtliche Bestimmungen auf. Zudem sind hier Vereinbarungen nachbarrechtlicher Art zu nennen, welche für Grenzgemeinden und Grenzsiedlungen eine Rege-

⁵⁷ VERDROSS (vgl. A.40) 266, 292 ff.; OPPENHEIM/LAUTERPACHT 535 ff.; FENWICK 458 ff.

⁵⁸ BGE 41 I 511 ff. Vgl. auch SCHAUMANN 95 A.40.

⁵⁹ Vgl. z.B. die Vereinbarung zwischen den Kantonen Zürich und Schwyz vom 25.11./10.12.1968 (OS ZH 43, 156). Vgl. auch AUBERT 331 A.1 und die vorn in der Liste unter F/1 genannten Vereinbarungen über die Autobahnpolizei.

⁶⁰ Vgl. vorn in der Vereinbarungsliste unter N.

lung der Schulverhältnisse und der Kirchzugehörigkeit erstreben⁶¹.

In einem weiteren Sinn sind hierher auch Vereinbarungen zu zählen, durch welche zwei Kantone ihre Fähigkeitsausweise für die Erteilung eines Wirtschaftspatentes gegenseitig anerkennen⁶²; darin liegt die Anerkennung eines Verwaltungsaktes eines andern Kantons mit Wirkung für den eigenen Rechtsbereich.

4. Gegenrechtsvereinbarungen

Bei interkantonalen Gegenrechtserklärungen sichern sich zwei Kantone – für sich und ihre Einwohner – gegenseitig eine bevorzugende Regelung auf einem bestimmten Sachgebiet zu. Solche Gegenrechtsvereinbarungen sind vor allem im Steuerrecht häufig⁶³; sie bezwecken z. B., soziale, gemeinnützige und kirchliche Institutionen von den direkten Staats- und Gemeindesteuern oder Zuwendungen zu öffentlichen und gemeinnützigen Zwecken von der Erbschafts- und Schenkungssteuer gegenseitig zu befreien⁶⁴. Auch bei der Zulassung von außerkantonalen Anwälten, bei der Anerkennung von Fähigkeitsausweisen für Wirte, bei der Benutzung von Spitälern und im Bereich des Schulwesens und des Strafvollzuges gibt es Gegenrechtserklärungen⁶⁵.

Besonders zu erwähnen sind jene Gegenrechtserklärungen, welche im Zusammenhang mit dem Vollzug einer multilateralen interkantonalen Vereinbarung zwischen zwei beteiligten Kantonen abgegeben werden, z. B. die am 21.6.1961

⁶¹ Vgl. vorn in der Liste unter C und D. – In BGE 54 I 188 ff. war die zwischen den Kantonen Thurgau und St. Gallen abgeschlossene Vereinbarung vom 8.10.1868 über die Abgrenzung der Kirchzugehörigkeit in einer Grenzgemeinde zu beurteilen.

⁶² Vgl. vorn in der Liste unter F/2. – Meistens stellen derartige Abmachungen gleichzeitig Gegenrechtsvereinbarungen dar.

⁶³ Vgl. als Beispiel BGE 90 I 41 ff.

⁶⁴ Vgl. z. B. die vom Kanton Zürich abgeschlossenen Gegenrechtsvereinbarungen im Steuerrecht in ZG 2, 383 ff., 401 ff.; OS ZH 41, 757.

⁶⁵ Vgl. vorn die in der Liste unter C, E, F/2, M, N, O/3 erwähnten Gegenrechtserklärungen.

zwischen den Kantonen Zürich und Solothurn abgeschlossene Gegenrechtsvereinbarung betr. die Anwendung der Bestimmungen des Konkordates über die Kosten des Strafvollzuges vom 23.6.1944.

Das entscheidende Kriterium der Gegenrechtsvereinbarungen sagt nichts über Art und Gegenstand der Koordination zwischen den beiden beteiligten Kantonen aus, sondern bezieht sich nur darauf, daß die koordinierte Regelung von der Gewährung des Gegenrechts abhängig gemacht wird.

5. Vereinbarungen zur Rechtsvereinheitlichung

Eine große Tragweite kommt interkantonalen Vereinbarungen zu, welche für zwei, mehrere oder alle Kantone eine Vereinheitlichung des Rechts bezwecken. Dabei sind in der Art der Wirksamkeit und im Umfang bedeutende Unterschiede festzustellen.

Die Wirksamkeit der rechtsvereinheitlichenden Abmachungen kann unmittelbar oder mittelbar sein⁶⁶. Im Falle der unmittelbaren Wirksamkeit entsteht mit dem Abschluß und der Publikation der Vereinbarung einheitliches interkantonales Recht mit Verbindlichkeit für die zugehörigen Kantone und ihre Einwohner⁶⁷. Zu dieser

⁶⁶ FLEINER/GIACOMETTI 162; KEHRLI 19.

⁶⁷ Die Frage der unmittelbaren Wirksamkeit muß getrennt werden von der Frage, ob dem Bürger aus der interkantonalen Vereinbarung ein Rechtsanspruch erwachse oder ob nur die kantonale Verwaltung zur Anwendung der vereinheitlichten Rechtssätze verpflichtet sei. Das Konkordat über die wohnörtliche Unterstützung vom 25.5.1959 ist unmittelbar wirksam, bedarf keines zusätzlichen Rechtsetzungsaktes der Kantone; aber es vermittelt – gemäß der in Art. 5 enthaltenen Bestimmung – keinen Rechtsanspruch des unterstützungsbedürftigen Bürgers. Vgl. dazu AUBERT 316; THOMET 32f.; und zu den früheren Fassungen des Konkordates WILD 201; POZZI 105ff.; BGE 61 I 194ff.; 66 I 27ff. – Vgl. auch BGE 52 I 170ff., in welchem Entscheid es um die Frage ging, ob der zwischen den Kantonen Zürich und Schwyz abgeschlossene Vertrag betreffend die Abflußverhältnisse des Hütensees und des Sihlflusses vom 19.5.1841 auch die einzelnen Angehörigen der Vertragskantone verpflichte oder berechtige.

Gruppe gehören beispielsweise das Konkordat über den Handel mit Waffen und Munition vom 20.7.1944, das Konkordat über die nicht eidgenössisch konzessionierten Luftseilbahnen und Skilifte vom 15.10.1951, das Konkordat über Maßnahmen zur Bekämpfung von Mißbräuchen im Zinswesen vom 8.10.1957 sowie die verschiedenen Schifffahrts- und Fischereiabkommen. Eine unmittelbar wirksame Rechtsvereinheitlichung stellen auch die rechtsetzenden Reglemente dar, die von Konkordatsorganen erlassen werden, z.B. das von der Interkantonalen Schifffahrtskommission für den Zürichsee und den Walensee beschlossene Reglement vom 23.9.1966⁶⁸. – Viel seltener sind die mittelbar wirksamen Vereinbarungen, bei welchen erst durch die Anpassung der kantonalen Gesetzgebung eine interkantonale Rechtsvereinheitlichung entsteht. Die Vereinbarung über die Kontrolle der Heilmittel vom 16.6.1954 enthält neben anderen Bestimmungen in Art.17 Abs.2 die Anweisung an die Kantone, ihre Erlasse an die Vereinbarung anzupassen⁶⁹.

Der Umfang der Rechtsvereinheitlichung variiert sehr stark. Von einer umfassenden Vereinheitlichung kann man dann sprechen, wenn ein bestimmter Bereich eine umfassende Regelung durch die interkantonale Vereinbarung erhält. Die Vereinbarung über die Schifffahrt auf dem Zürichsee und dem Walensee vom 15.2.1966 und die gestützt darauf ergangenen interkantonalen Reglemente enthalten die gesamte Ordnung der Schifffahrt auf dem Zürichsee; es gibt nur sehr wenige ergänzende oder zusätzliche Regelungen im kantonalzürcherischen Recht⁷⁰. Meistens be-

⁶⁸ OS ZH 42, 417.

⁶⁹ Wüst 89.

⁷⁰ Das zürcherische Gesetz betreffend die Regelung der Schifffahrt auf den zürcherischen Gewässern vom 28.6.1914/16.5.1965 (ZG 5, 563; OS ZH 42, 43) enthält in seinem § 1 Abs.1 eine Blankettdelegation, durch die der Regierungsrat in umfassender Weise zum Abschluß von interkantonalen Vereinbarungen ermächtigt wird. Das interkantonale Schifffahrtsabkommen ist von Zürich

wirken interkantonale Vereinbarungen aber nur eine teilweise Vereinheitlichung.

6. Vereinbarungen über die gemeinsame Besorgung einer Verwaltungsaufgabe

Die interkantonale Rechtsvereinheitlichung kann zu einer gemeinsam besorgten Verwaltungstätigkeit führen, wenn der Vollzug einem interkantonalen Organ anvertraut wird. Hier ist nun aber noch von jenen interkantonalen Vereinbarungen zu sprechen, bei denen es nicht so sehr um eine Vereinheitlichung der materiell-rechtlichen Regelung geht, als vielmehr um die Errichtung einer Verwaltungseinrichtung, deren Leistungen den beteiligten Kantonen und ihrer Bevölkerung zur Verfügung stehen sollen. Diese Möglichkeit ergibt sich vor allem im Bereich der Leistungsverwaltung.

Eine erste Stufe solcher Koordination liegt vor, wenn ein Kanton sich durch eine interkantonale Abmachung die Mitbenutzung einer öffentlichen Anstalt eines anderen Kantons sichern will. Derartige Vereinbarungen sind in großer Zahl abgeschlossen worden und betreffen vor allem die Aufnahme von außerkantonalen Schülern in Lehrerseminarien, Mittelschulen, Technika, landwirtschaftlichen Schulen und die Mitbenutzung von Heil- und Pflegeanstalten oder Strafanstalten⁷¹.

Eine zweite Stufe erreicht die interkantonale Zusammenarbeit, wenn verschiedene Kantone sich zur Errichtung und zum gemeinsamen Betrieb einer interkantonalen Verwaltungsanstalt zusammenschließen. Die Begründung des Technikums beider Basel in Muttenz, des interkantonalen Technikums Rapperswil, des zentralschweizerischen Technikums in Luzern, des landwirtschaftlichen Technikums in Zolli-

durch den Regierungsrat abgeschlossen worden. Diese umfassende Rechtsetzungsdelegation widerspricht allerdings Art. 30 Abs. 1 Ziff. 1 der Zürcher Verfassung, wonach Konkordate über Gegenstände, deren innerkantonale Regelung der Volksabstimmung unterworfen sind, dem Volke vorgelegt werden müssen.

⁷¹ Vgl. in der Konkordatsliste unter C, G/3, M.

kofen und der interkantonalen Försterschule Lyss sind Beispiele dafür. Auch die gemeinsame Errichtung einer Kläranlage oder einer Kehrrichtverwertungsanlage kann Inhalt einer interkantonalen Abmachung sein⁷². Und schließlich ist die Vereinbarung über die Kontrolle der Heilmittel vom 16.6.1954 zu nennen, durch welche die Kantone die Begutachtung und Registrierung der Heilmittel einer interkantonalen Kontrollstelle übertragen.

D. Vereinbarungen im eigenen und übertragenen Wirkungsbereich

Wenn die Bundesverfassung die Kantone generell zum Abschluß von interkantonalen Vereinbarungen ermächtigt, so können die Kantone – innerhalb des von der Bundesverfassung bestimmten Rahmens – in jedem kantonalen Kompetenzbereich von ihrem Vertragsrecht Gebrauch machen, im eigenen wie im übertragenen Wirkungskreis⁷³.

Der eigene Wirkungskreis der Kantone, d.h. jene Kompetenzen, welche die Bundesverfassung selbst den Kantonen zuerkennt, ist das klassische Anwendungsgebiet der interkantonalen Abmachungen. Zur Selbständigkeit der Kantone gehört gerade auch die Möglichkeit, im Sinne eines koordinierten Vorgehens mehrerer Kantone von der Autonomie Gebrauch zu machen. – In den eigenen Wirkungsbereich der Kantone fallen interkantonale Vereinbarungen, die sich auf das Volks- und Mittelschulwesen, das Kirchenwesen, das Steuerrecht, die Rechtspflege, die kantonalen Regalien, insbesondere die Erdölausbeutung, und große Teile des Polizeirechts beziehen.

Beim übertragenen Wirkungskreis handelt es sich um Kompetenzen, welche die Kantone durch Delegation seitens des Bundesgesetzgebers erhalten. Auch hier können interkantonale Abmachungen sinnvoll sein. Die Überlassung

⁷² Vgl. in der Konkordatsliste unter C, G/3, H/3, 4.

⁷³ Zum Unterschied der beiden Bereiche vgl. FLEINER/GIACOMETTI 65 ff., 109 ff., 128 ff. – AUBERT lehnt die Unterscheidung ab, da sie ohne praktische Konsequenzen sei (S. 274).

einer Regelung an die Kantone rechtfertigt sich nicht nur durch die materiellen Verschiedenheiten der kantonalen Bestimmungen, sondern ebenso sehr durch die Freiheit und die Selbständigkeit, mit der die Kantone eine Regelung wählen können. Zum übertragenen Wirkungskreis sind beispielsweise zu zählen Vereinbarungen über den gemeinsamen Betrieb einer Lebensmitteluntersuchungsanstalt (im Zusammenhang mit dem Bundesgesetz betr. den Verkehr mit Lebensmitteln und Gebrauchsgegenständen vom 8.12.1905⁷⁴), Abkommen über die gemeinsame Durchführung von Lotterien (gestützt auf das Bundesgesetz betr. die Lotterien und die gewerbsmäßigen Wetten vom 8.6.1923⁷⁵), Vereinbarungen über den Vollzug von Zuchthaus- und Gefängnisstrafen sowie über die Errichtung gemeinsamer Strafanstalten (als Vollzug der in Art.382 und 383 StGB enthaltenen Pflichten der Kantone), Fischereivereinbarungen für interkantonale Gewässer (gestützt auf das Bundesgesetz betr. die Fischerei vom 21.12.1888⁷⁶), Vereinbarungen über die Schifffahrt auf interkantonalen Gewässern (zum Teil gestützt auf die Verordnung betr. die Schifffahrt konzessionierter Unternehmungen auf schweizerischen Gewässern vom 19.12.1910⁷⁷) oder interkantonale Abmachungen über die Anwendung des Bundesgesetzes über die Entschuldung landwirtschaftlicher Heimwesen vom 12.12.1940⁷⁸. Soweit kollisionsrechtliche Regelungen notwendig

⁷⁴ BS 4, 459 (Art.4).

⁷⁵ BS 10, 255 (Art.3, 5, 6, 15).

⁷⁶ BS 9, 564 (Art.24).

⁷⁷ BS 7, 347 (Art.96 Ziff.1).

⁷⁸ BS 9, 80. – Als weitere Fälle, in welchen ein Bundeserlaß ausdrücklich auf interkantonale Vereinbarungen verweist, sind zu nennen: Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer gegen Verunreinigung vom 16.3.1955, AS 1956, 1533, Art.7; Bundesgesetz über die Invalidenversicherung vom 19.5.1959, AS 1959, 827, Art.55 Abs.1; Vollziehungsverordnung zum Bundesgesetz betr. die eidgenössische Oberaufsicht über die Forstpolizei vom 1.10.1965, AS 1965, 861, Art.8. – Vgl. zur Subventionierung von interkantonalen Zusammenschlüssen vorn A.37.

sind, wie z.B. bei der Schifffahrt oder Fischerei auf interkantonalen Gewässern⁷⁹, kann der Bundesgesetzgeber die Kantone sogar verpflichten, interkantonale Abmachungen zu treffen. Selbst wenn eine solche bundesrechtliche Pflicht besteht, ändert dies nichts am rechtlichen Charakter der interkantonalen Vereinbarung⁸⁰.

V. Die Partner der interkantonalen Vereinbarungen

A. Die möglichen Partner

1. Die Kantone

Vertragspartner und Träger der interkantonalen Vereinbarungen sind grundsätzlich nur die Kantone, wobei die Halbkantone in jeder Beziehung den anderen Kantonen gleichgestellt sind.

Eine Differenzierung erfolgt dann, wenn ein Kanton nur für einen Teil seiner Bevölkerung den Beitritt erklärt⁸¹. Diese Lösung drängt sich bei Vereinbarungen im Kirchenwesen auf. Dem Konkordat betreffend die gegenseitige Zulassung evangelisch-reformierter Pfarrer im Kirchendienst vom 24.5.1923 sind beigetreten die Kantone Zürich und Basel-Landschaft, sowie die evangelisch-reformierten Landeskirchen der Kantone Glarus, Solothurn (unterer Teil),

⁷⁹ In beiden Fällen sieht das Bundesrecht vor, daß der Bundesrat die nötigen Vorschriften erläßt, falls die Kantone ihrer Pflicht zum Abschluß einer Vereinbarung nicht nachkommen (Schifffahrtsverordnung von 1910, Art. 96; Fischereigesetz von 1888, Art. 24).

⁸⁰ Es geht zu weit, wenn das Bundesgericht in BGE 41 I 499 erklärte, bei der Interkantonalen Übereinkunft von 1911 und dem Interkantonalen Reglement von 1912 über die Schifffahrtspolizei auf dem Neuenburger-, Bieler- und Murtensee habe man es nicht mit «Konkordaten im eigentlichen Sinne» zu tun. Es übersah zudem, daß sich die interkantonalen Schifffahrtsvereinbarungen nur zum Teil, nämlich nur in ihren Bestimmungen über die konzessionierten Schifffahrtsunternehmungen, auf die bundesrätliche Verordnung betr. die Schifffahrt konzessionierter Unternehmungen auf schweizerischen Gewässern vom 19.12.1910 stützen.

⁸¹ Anderer Ansicht: BURCKHARDT, Bundesrecht Nr. 248 II.

Basel-Stadt, Schaffhausen, Appenzell A.Rh., St.Gallen, Aargau und Thurgau. Das Konkordat erklärt in seinem Ingreß, daß der Beitritt allen selbständigen evangelisch-reformierten Landeskirchen offenstehe, wobei diese dann die Rechte und Pflichten der Konkordatskantone ausüben.

Öfters schließen zwei Kantone miteinander eine Vereinbarung über den Bau und Betrieb einer gemeinsamen Klär- oder Kehrrechtbeseitigungsanlage für zwei oder mehrere Grenzgemeinden ab⁸².

2. Die Gemeinden und andere innerkantonale öffentlich-rechtliche Verbände

Der zuletzt genannte Fall wirft die Frage auf, ob es zulässig ist, daß Gemeinden ohne Vertretung durch den Kanton über die Kantons Grenzen hinweg Vereinbarungen abschließen können. Eine solche Möglichkeit ist dann denkbar, wenn eine bestimmte Verwaltungsaufgabe kraft kantonalem Recht den Gemeinden zur selbständigen Erledigung anvertraut ist. Die Praxis des interkantonalen Rechts zeigt verschiedene Vereinbarungen, bei denen neben den beteiligten Kantonen einzelne Gemeinden oder Gemeindeverbände als Partner auftreten⁸³. Das Bundesgericht hat 1928 ganz grundsätzlich erklärt, daß Vereinbarungen zwischen innerstaatlichen öffentlich-rechtlichen Verbänden, selbst wenn sie verschiedenen Kantonen angehören, oder zwischen solchen Verbänden und anderen Kantonen als zulässig betrachtet

⁸² Vgl. in der Vereinbarungsliste unter H/3.

⁸³ Z.B. Vereinbarungen von Kantonen mit Milch- und Käsereigenossenschaften (Liste unter G/2), Verträge über Gewässernutzung, an denen Kantone und ein Kraftwerk beteiligt sind (Liste unter H/2), oder ein Vertrag zwischen dem Kanton Basel-Landschaft und dem solothurnischen Abwasserverband Leimenthal vom 16.11.1964/9.2.1965. Der zwischen den Kantonen Zürich und Graubünden abgeschlossenen Gegenrechtsvereinbarung über Erbschafts- und Schenkungssteuern vom 13./17.10.1955 sind viele bündnerische Gemeinden beigetreten; das war nötig, weil der Kanton Graubünden sich nicht für sie binden konnte (ZG 2, 413ff.; OS ZH 41, 321).

werden müssen; das vor allem dann, wenn die namens der betreffenden Verbände abgeschlossenen Abmachungen «unter Mitwirkung und durch Vermittlung der Kantonsregierung» zustande kommen⁸⁴.

Eine Beteiligung von Gemeinden ist auch in der Form möglich, daß sie zwar nicht Vertragspartner sind, wohl aber in der interkantonalen Verwaltungsorganisation Sitz und Stimme haben. Die noch nicht in Kraft getretene Interkantonale Übereinkunft zur Verstärkung der polizeilichen Sicherheitsmaßnahmen vom 28.3.1968 sieht in Art. 8 vor, daß Gemeinden, die sich mit ihrer Polizeitruppe an der Interkantonalen Mobilen Polizei beteiligen, in der Aufsichtskommission – welche für den Vollzug zuständig ist – vertreten sind.

3. Ausländische Partner

Das Fürstentum Liechtenstein, das in verschiedenen Belangen besonders enge Beziehungen zur Schweiz unterhält, ist vier interkantonalen Vereinbarungen beigetreten⁸⁵. Der Beitritt eines ausländischen Konkordatspartners setzt voraus, daß neben den Erfordernissen für den Beitritt zu einer interkantonalen Vereinbarung auch die Erfordernisse von Art. 9 und 10 BV für den Abschluß von Verträgen der Kantone mit dem Ausland erfüllt sind⁸⁶.

Praktische Bedeutung könnte eine solche ausländische Beteiligung an interkantonalen Abmachungen in der Zukunft auch bei Planungsvereinbarungen in Grenzgebieten erlangen⁸⁷.

⁸⁴ BGE 54 I 328 ff., bes. 332.

⁸⁵ Interkantonale Übereinkunft über den Viehhandel vom 13.9.1943, Interkantonale Vereinbarung über die Kontrolle der Heilmittel vom 16.6.1954, Konkordat betr. Lehrerseminar Rickenbach und Unterseminar Altdorf vom 20.11.1967, Vereinbarung über das Neu-Technikum Buchs vom 20.6.1968.

⁸⁶ Vgl. das Verfahren beim Beitritt des Fürstentums Liechtenstein zur Vereinbarung über die Kontrolle der Heilmittel vom 16.6.1954 in der Darstellung bei Wüst 81 f.; vgl. auch Kehrli 38 ff.

⁸⁷ Z.B. in Zusammenhang mit den Planungsarbeiten der Regio Basiliensis.

B. Der Kreis der Beteiligten

Bei der Frage nach dem Kreis der Beteiligten und der Teilnahmeberechtigten ist davon auszugehen, daß ein Teil von interkantonalen Vereinbarungen, wie z.B. Grenzberichtigungsverträge, entsprechend dem geregelten Gegenstand nur bilateral sein kann. Die Mehrzahl von Vereinbarungsarten läßt aber potentiell eine multilaterale Ausgestaltung zu. Es gibt sogar Vereinbarungen, die nur dann ihren Zweck voll erfüllen können, wenn alle Kantone beitreten; das Konkordat über den Ausschluß von Steuerabkommen vom 10.12.1948 wirkt sich nur bei einer alle Kantone umfassenden Solidarität sinnvoll aus.

Heute gibt es sechs interkantonale Abkommen, denen alle 25 Kantone, bzw. Halbkantone zugehören⁸⁸.

Soweit sie sich auf ein allgemeines Interesse beziehen, stehen die interkantonalen Vereinbarungen grundsätzlich allen Kantonen zum Beitritt offen. Das Prinzip der Offenheit kann natürlich dann nicht gelten, wenn aus lokalen oder sachlichen Gründen nur ein Teil der Kantone als Beteiligte in Frage kommt; die Regelung der Schifffahrt und Fischerei bei interkantonalen Gewässern ist ein Beispiel dafür⁸⁹. Von besonderer Art ist die bedingte Offenheit, die sich ergibt, wenn eine interkantonale Vereinbarung Be-

⁸⁸ Konkordat betr. die Gewährung gegenseitiger Rechtshilfe zur Vollstreckung öffentlich-rechtlicher Ansprüche vom 18.2.1911, Interkantonale Übereinkunft über den Viehhandel vom 13.9.1943, Konkordat über den Handel mit Waffen und Munition vom 20.7.1944, Konkordat über den Ausschluß von Steuerabkommen vom 10.12.1948, Interkantonale Vereinbarung über die Kontrolle der Heilmittel vom 16.6.1954 und Konkordat über die wohnörtliche Unterstützung vom 25.5.1959.

⁸⁹ Auch solche Vereinbarungen sind aber u. U. einer Erweiterung – allerdings unter formeller Änderung oder Neufassung – fähig. Das Schifffahrtskonkordat der Kantone Zürich, Schwyz, Glarus und St. Gallen für den Zürichsee und den Walensee vom 15.2.1966 ersetzte die zwei Konkordate vom 1.1.1934 bzw. 3.8.1922, welche die betreffenden Uferkantone für den Zürichsee und den Walensee separat abgeschlossen hatten.

stimmungen – z.B. über eine finanzielle Beteiligung – enthält, die sich nicht unverändert auf jeden beliebig großen Kreis von Konkordatsmitgliedern ausdehnen lassen. Aus diesem Grunde entscheidet beim Konkordat über die Schürfung und Ausbeutung von Erdöl vom 24.9.1955 die Konkordatskommission über den Beitritt von weiteren Kantonen und legt in jedem Fall die Beitrittsbedingungen fest⁹⁰.

Eine regionale Begrenzung hat sich bei den Konkordaten über den Strafvollzug ergeben, indem sich die Kantone der Ostschweiz, der Nordwest- und Innerschweiz und der französischen und italienischen Schweiz je zu einer Region zusammenschlossen, für die eine besondere Vereinbarung gilt⁹¹.

C. Beitritt mit Vorbehalten – Frage der Assoziierung

Interkantonale Abmachungen eignen sich weniger für einen unter Vorbehalt erklärten Beitritt. Ein Beitritt mit Vorbehalten ist aber, das Einverständnis der anderen Konkordatspartner vorausgesetzt, nicht ausgeschlossen, falls der Vorbehalt infolge seiner Unvereinbarkeit mit der Konkordatsverpflichtung nicht als Ablehnung des Beitrittes zu qualifizieren ist⁹². Die schweizerische Konkordatspraxis kennt vereinzelte Fälle, in denen Vorbehalte oder Einschränkungen von einem beitretenden Kanton angebracht wurden⁹³.

⁹⁰ So Ziff.11 des Erdölkonkordates, das in Ziff.8 eine prozentual abgestufte Beteiligung der verschiedenen Konkordatskantone am Aktienkapital der konzessionierten Ausbeutungsgesellschaft vorsieht.

⁹¹ Vgl. die in der Konkordatsliste unter O/1 aufgeführten Vereinbarungen, die inhaltlich weitgehend miteinander übereinstimmen.

⁹² BOLLE 132; KEHRLI 72; BGE 7, 725.

⁹³ M.W. z.B. vom Kanton Genf beim Konkordat betr. die Gewährung gegenseitiger Rechtshilfe zur Vollstreckung öffentlich-rechtlicher Ansprüche vom 18.2.1911, vom Kanton Waadt beim Interkantonalen Konkordat über Maßnahmen zur Bekämpfung von Mißbräuchen im Zinswesen vom 8.10.1957 und vom Kanton Tessin bei dem heute erst teilweise in Kraft getretenen Concordat sur l'exécution des peines et mesures concernant les adultes dans les cantons romands vom 2.12.1966.

Man kann sich fragen, ob eine interkantonale Vereinbarung neben der vollberechtigenden Mitgliedschaft auch die Möglichkeit einer bloßen Assoziation vorsehen kann, wie dies in den USA z. B. bei zwischenstaatlichen Erdölvereinbarungen der Fall ist⁹⁴. Da die Kantone bei der Ausgestaltung ihrer Zusammenarbeit frei sind, wäre dies durchaus zulässig. Für eine solche losere Form der Zugehörigkeit besteht im Hinblick auf die beschränkte Tragweite der meisten Konkordate kaum eine Notwendigkeit; sie könnte vielleicht dann in Frage kommen, wenn bei sehr wichtigen Konkordaten auch Kantone, die aus besonderen Gründen einen eigentlichen Beitritt nicht in Betracht ziehen können, wenigstens für eine teilweise Koordination gewonnen werden sollten.

VI. Formen der Beteiligung des Bundes

Der Bund kann interkantonalen Vereinbarungen nicht im gleichen Sinne wie die Kantone beitreten. Aber er ist doch in verschiedenen Formen an ihnen beteiligt, und dies teilweise in stärkerem Maße, als eigentlich zu erwarten wäre.

A. Finanzielle Beteiligung

An viele interkantonale Zusammenschlüsse leistet der Bund finanzielle Beiträge; dies wird oft bei der Ausarbeitung der Abmachungen mit dem Bund abgesprochen und in den Konkordatsbestimmungen festgehalten⁹⁵. Die Bundessubventionen helfen vor allem die allgemeinen Verwaltungskosten decken. Stärker fallen sie ins Gewicht, wenn der Bund sich durch bedeutende Zuschüsse an Errichtung und Unterhalt von interkantonalen Verwaltungsanstalten, z. B. des

⁹⁴ SNIDER 93.

⁹⁵ Z. B. Konkordat über die Fischerei im Vierwaldstättersee vom 1. 7. 1931, § 8 lit. a; Übereinkunft über die Fischerei im Zürichsee vom 27. 12. 1944, § 21; Ostschweizerische Vereinbarung über den Strafvollzug vom 27. 1. 1956, Art. 6.

landwirtschaftlichen Technikums⁹⁶, eines interkantonalen Technikums⁹⁷ oder der Interkantonalen Mobilen Polizei⁹⁸, beteiligt.

Wie bei allen Subventionen⁹⁹, wird auch hier eine verfassungsmäßige Grundlage für ein Tätigwerden des Bundes vorausgesetzt¹⁰⁰.

B. Administrative Beteiligung

Oft ist der Bund an der Ausarbeitung einer neuen oder an der Abänderung einer bestehenden interkantonalen Vereinbarung mitbeteiligt¹⁰¹. Die Bundesverfassung berechtigt die Kantone in Art. 7 Abs. 2 ganz grundsätzlich, beim Vollzug der Konkordate die Mitwirkung der Bundesbehörden

⁹⁶ Konkordat betr. das landwirtschaftliche Technikum in Zollikofen vom 8. 11. 1961, Art. 4, 5 Abs. 2.

⁹⁷ Vereinbarung über das Interkantonale Technikum Rapperswil vom 11. 1. 1966, Art. 7, 22.

⁹⁸ Interkantonale Übereinkunft zur Verstärkung der polizeilichen Sicherheitsmaßnahmen vom 28. 3. 1968, Art. 3 Abs. 3, Art. 7 Abs. 3. – Art. 8 Abs. 4 dieser noch nicht in Kraft getretenen Vereinbarung bestimmt, daß Reglemente und Beschlüsse mit finanziellen Auswirkungen für den Bund erst nach Genehmigung durch den Bundesrat wirksam werden.

⁹⁹ BURCKHARDT, Kommentar 19f.; FLEINER/GIACOMETTI 71; AUBERT 233f.; SCHINDLER, Bundessubventionen 151 ff.

¹⁰⁰ Vgl. als Rechtsgrundlagen der Bundesbeiträge an interkantonale Zusammenschlüsse z.B.: das sich auf Art. 24, 34^{ter}, 42^{ter}, 64, 64^{bis} BV stützende Bundesgesetz über die Berufsbildung vom 20. 9. 1963, Art. 45 Abs. 1 (Förderung von technischen Lehranstalten), AS 1965, 321; der gestützt auf Art. 31^{bis} Abs. 2, 32, 34^{ter} Abs. 1 lit. g BV erlassene Bundesbeschluß über die Gewährung eines außerordentlichen Bundesbeitrages an die Baukosten eines landwirtschaftlichen Technikums vom 13. 3. 1964, AS 1964, 833; der auf Art. 85 Ziff. 7 BV gestützte Entwurf eines Bundesbeschlusses über die Unterstützung der «Interkantonalen Mobilen Polizei», BBl. 1968 II 796.

¹⁰¹ BURCKHARDT, Bundesrecht Nr. 248; FLEINER/GIACOMETTI 165. – Dies ergibt sich vor allem aus der Tatsache, daß Vertreter des Bundes regelmäßig an interkantonalen Direktorenkonferenzen, die ja oft der Vorbereitung oder Änderung eines Konkordates dienen, teilnehmen. Vgl. dazu hinten § 3/I/B/3.

in Anspruch zu nehmen¹⁰². Davon machen die Kantone selbst bei Vereinbarungen Gebrauch, die eigene interkantonale Organe aufstellen. Der Bundesrat – oder zum Teil das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement – wird beauftragt, die Erklärungen über Beitritt und Kündigung entgegenzunehmen¹⁰³, den Zeitpunkt des Inkrafttretens zu bestimmen¹⁰⁴ oder nach Bedarf eine Konferenz von Vertretern der Konkordatskantone einzuberufen¹⁰⁵. In einzelnen Fällen entsendet der Bund auch einen Vertreter in das mit dem Vollzug betraute interkantonale Organ¹⁰⁶.

Über eine Mitwirkung am Vollzug im Sinne von Art. 7 Abs. 2 BV geht es hinaus, wenn die Interkantonale Übereinkunft zur Verstärkung der polizeilichen Sicherheitsmaßnahmen vom 28.3.1968 dem Bundesrat das Recht gibt, die

¹⁰² Unklar ist, welche Tragweite heute Art. 102 Ziff. 2 BV noch besitzt, wonach der Bundesrat über die «Beobachtung ... der Vorschriften eidgenössischer Konkordate zu wachen» hat. Die Erwähnung der «eidgenössischen Konkordate» ist wohl aus Versehen in die Bundesverfassung aufgenommen worden. Da für die Entscheidung von Streitigkeiten ausschließlich das Bundesgericht zuständig ist (vgl. hinten XII), kann es sich wohl nur um eine generelle, von Amtes wegen vorzunehmende Überwachung der vom Bunde genehmigten und deshalb unter Bundesschutz stehenden interkantonalen Abmachungen handeln; andere praktische Auswirkungen kann man sich heute nicht gut vorstellen. Vgl. BURCKHARDT, Kommentar 736; BOLLE 153 ff.

¹⁰³ Z.B. Konkordat betr. die Gewährung gegenseitiger Rechtshilfe zur Vollstreckung öffentlich-rechtlicher Ansprüche vom 18.2.1911, Art. 6 f.; Konkordat über den Ausschluß von Steuerabkommen vom 10.12.1948, Art. 5 Abs. 3.

¹⁰⁴ Z.B. Konkordat über die Kosten des Strafvollzuges vom 23.6.1944, Art. 26; Interkantonale Übereinkunft zur Verstärkung der polizeilichen Sicherheitsmaßnahmen vom 28.3.1968, Art. 11.

¹⁰⁵ Z.B. Konkordat über die Kosten des Strafvollzuges vom 23.6.1944, Art. 25; Konkordat über die wohnörtliche Unterstützung vom 25.5.1959, Art. 36.

¹⁰⁶ Z.B. Konkordat betreffend das landwirtschaftliche Technikum in Zollikofen vom 8.11.1961, Art. 9 Abs. 1; Interkantonale Vereinbarung betr. die Errichtung der Stiftung Interkantonale Försterschule Lyss von 1968.

von den Kantonen aufgestellte «Interkantonale Mobile Polizei» für seine eigenen polizeilichen Aufgaben in Anspruch zu nehmen¹⁰⁷, und die Kompetenz zum Aufgebot der interkantonalen Polizeitruppe – selbst wenn diese von einem Konkordatskanton in Anspruch genommen wird – ausschließlich dem Bundesrat zuerkennt¹⁰⁸. Der Bund ist hier nicht im Sinne einer beim Vollzug behilflichen Mitwirkung beteiligt, sondern ihm wird auf Grund einer interkantonalen Vereinbarung ein neues Instrument zur Bewältigung von Bundesaufgaben zur Verfügung gestellt¹⁰⁹.

C. Beteiligung in der Rechtsprechung

Die Bundesverfassung anvertraut in Art. 113 Abs. 1 Ziff. 2 und 3 staatsrechtliche Streitigkeiten, die sich im Zusammenhang mit interkantonalen Vereinbarungen ergeben, grundsätzlich dem Bundesgericht¹¹⁰.

VII. Genehmigung durch den Bund

Um die Beachtung des bundesrechtlichen Rahmens zu gewährleisten, verlangt die Bundesverfassung, daß die von den Kantonen abgeschlossenen Vereinbarungen dem Bund zur Genehmigung unterbreitet werden¹¹¹. Im Bereich des übertragenen Wirkungskreises der Kantone enthalten die

¹⁰⁷ Art. 2 Abs. 1 lit. b; vgl. auch Abs. 2, wonach das Recht des Bundesrates zur Inanspruchnahme demjenigen der Kantonsregierungen vorgeht. – Der Bundesrat hat erklärt, daß bei diesem Konkordat auch der Bund in gewissem Sinne Partner sei (Protokoll der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren vom 27./28. 3. 1968, S. 53).

¹⁰⁸ Art. 4.

¹⁰⁹ Zur Frage der Verfassungsmäßigkeit vgl. hinten XIII.

¹¹⁰ Vgl. dazu hinten XII.

¹¹¹ Art. 7 Abs. 2, 85 Ziff. 5, 102 Ziff. 7. – Über die von der Bundesverfassung genannten Voraussetzungen der Gewährleistung und den Umfang des bundesrätlichen Prüfungsrechts vgl. hinten

bundesrechtlichen Delegationsnormen eine zusätzliche Rechtsgrundlage für diese Genehmigungspflicht¹¹². Dabei bedürfen nicht nur die interkantonalen Vereinbarungen, sondern grundsätzlich auch die Rechtsetzungsakte, die von interkantonalen Organen ausgehen, einer Bundesgenehmigung¹¹³.

Zur Erteilung der Genehmigung ist der Bundesrat oder – falls vom Bundesrat oder einem Kanton Einsprache erhoben wird – die Bundesversammlung zuständig¹¹⁴. M.W. hat die Bundesversammlung bis heute noch nie am Genehmigungsverfahren teilgenommen¹¹⁵. Falls die interkantonale Regelung auf einer Delegation seitens des Bundesgesetzgebers beruht, kann dieser auch ein Departement zur Genehmigungserteilung bezeichnen¹¹⁶.

Obwohl der Genehmigung – nicht zuletzt wegen der Publikation des interkantonalen Rechts durch den Bund – eine grundsätzliche Bedeutung nicht abgesprochen werden kann,

XIII/A/1. – In der Bundesrepublik Deutschland besteht für Vereinbarungen zwischen den Ländern grundsätzlich keine Genehmigungspflicht; wohl aber kann die Bundesregierung Auskunft über solche Vereinbarungen verlangen (SCHNEIDER, Verträge 26; BEER 228). Gemäß der österreichischen Verfassung, Art. 107, müssen Vereinbarungen der Länder untereinander unverzüglich der Bundesregierung zur Kenntnis gebracht werden (vgl. ADAMO-VICH/SPANNER 161). Die Verfassung der USA sieht in Art. I section 10 paragraph 3 vor, daß die zwischenstaatlichen Verträge vom Kongreß genehmigt werden; die Vorschrift wird aber in der Praxis nicht konsequent beachtet; nur soweit eine «politische» Vereinbarung vorliegt oder ein Bundesinteresse besteht, hält man sich an die Genehmigungspflicht (SNIDER 91 f.; GRAVES, Relations 608; ZIMMERMANN/WENDELL 32 ff.).

¹¹² Vgl. FLEINER/GIACOMETTI 135 ff.; AUBERT 301; DROEVEN 18 ff.

¹¹³ Vgl. z.B. das vom Eidgenössischen Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement genehmigte Reglement der Interkantonalen Schifffahrtskommission für den Zürichsee und den Walensee vom 23. 9. 1966, OS ZH 42, 417 ff.

¹¹⁴ Art. 85 Ziff. 5

¹¹⁵ BURCKHARDT, Kommentar 76.

¹¹⁶ Vgl. die interkantonalen Schifffahrtsabkommen in der Vereinbarungsliste unter K/3.

ist die Praxis alles andere als konsequent und klar¹¹⁷; in der Regel wurden nur Vereinbarungen, deren Inhalt als wichtig erachtet wurde, dem Bundesrat zur Genehmigung unterbreitet. Da das dem Bundesrat zustehende Prüfungsrecht die kantonale Vertragsfreiheit nicht beeinträchtigt und andererseits die Zahl von interkantonalen Abmachungen stark zunimmt, muß eine klarere und strengere Beachtung der Genehmigungspflicht gefordert werden¹¹⁸.

Die vom Bunde ausgesprochene Genehmigung hat nur deklaratorische Bedeutung; das Inkrafttreten bestimmt sich nach kantonalem Recht und nach den in der interkantonalen Vereinbarung enthaltenen Bestimmungen. Deshalb schließt die Genehmigung auch eine spätere Überprüfung der Rechtmäßigkeit, z. B. durch das Bundesgericht, nicht aus¹¹⁹. Im übertragenen Wirkungskreis kann das Bundesrecht aber vorsehen, daß wie bei kantonalen Rechtsetzungsakten so auch bei interkantonalen Regelungen die Genehmigung konstitutive Wirkung hat¹²⁰. Im Hinblick auf eine finanzielle Beteiligung des Bundes können auch die Kantone von sich aus die Geltung bestimmter interkantonomer Reglemente von der bundesrätlichen Genehmigung abhängig machen¹²¹.

Der Genehmigungsbeschluß des Bundesrates kann nicht mit Änderungen oder Ergänzungen der genehmigten Vereinbarungen verknüpft werden. Obwohl die Tragweite nicht bedeutend ist, muß es als Eingriff in die Vereinbarungs-

¹¹⁷ BOLLE 119f.; FLEINER/GIACOMETTI 164 A. 31; AUBERT 333, 347.
– Auch die Art der Publikation des Genehmigungsbeschlusses in der Gesetzessammlung des Bundes scheint nicht immer konsequent zu sein.

¹¹⁸ Ebenso BOLLE 119, der darauf hinweist, daß die Bundesversammlung schon 1901 eine bessere Beachtung der Genehmigungspflicht forderte (SALIS Nr. 413).

¹¹⁹ BOLLE 117f.; FLEINER/GIACOMETTI 163f.; AUBERT 334; BGE 54 I 333f.; 90 I 46. Anders hingegen der frühere Entscheid BGE 24 I 446f.

¹²⁰ Vgl. FLEINER/GIACOMETTI 137; AUBERT 301 f.

¹²¹ Vgl. das vorn in A. 98 genannte Beispiel.

freiheit der Kantone bezeichnet werden, wenn der Bundesrat bei der Genehmigung gelegentlich von sich aus bestimmt, daß Mitteilungen über Beitritt und Kündigung an ihn zu richten seien¹²², oder wenn er im Genehmigungsbeschluß das Konkordat betr. Befreiung von der Verpflichtung zur Sicherheitsleistung für die Prozeßkosten vom 10.12.1901 «nach erfolgter Publikation als vollziehbar» erklärte¹²³.

VIII. Abschlußverfahren – Beitritt und Rücktritt

Aus dem Bereich des Verfahrensrechts sollen hier nur zwei Fragen behandelt werden, die im Zusammenhang mit der Fragestellung dieser Arbeit von besonderer Bedeutung sind.

A. Bundesrechtliche Bestimmungen über das Abschlußverfahren

Das von den Kantonen bei Abschluß einer Vereinbarung zu beachtende Verfahren wird nicht durch das Bundesrecht geregelt, sondern durch kantonales Staatsrecht. Dieses bestimmt, welches kantonale Organ zum Abschluß zuständig ist, und entscheidet insbesondere auch darüber, in welchem Ausmaß interkantonale Abmachungen dem Referendum unterstellt sind¹²⁴.

Im übertragenen Wirkungskreis erhebt sich die Frage, ob die kantonale Autonomie zur Regelung des Abschluß-

¹²² Vgl. z. B. Ziff. 3 des Genehmigungsbeschlusses für das Konkordat betr. gegenseitige Zulassung evangelisch-reformierter Pfarrer in den Kirchendienst vom 24. 5. 1923; BS 4, 4, und die «Anmerkung» zur interkantonalen Übereinkunft über das Pflegepersonal vom 8. 9. 1947; AS 1949, 536.

¹²³ Ziff. 1 des Genehmigungsbeschlusses; BS 3, 652.

¹²⁴ Vgl. dazu und zu den verschiedenen kantonalen Verfassungsvorschriften BURCKHARDT, Kommentar 76; FLEINER/GIACOMETTI 164; GIACOMETTI, Staatsrecht 482 ff.; SCHAUMANN 102 ff.; BRIDEL 218; FAVRE 131; AUBERT 333; KEHRLI 61 ff.

verfahrens Einschränkungen erfahren kann. Ist es zulässig, daß der Bundesgesetzgeber bei der Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen an die Kantone diesen vorschreibt, in welcher Rechtsform sie eine interkantonale Vereinbarung abschließen sollen? Die Frage ist im Zusammenhang mit der Regelung der Autobahnpolizei akut geworden. Der 1967 eingefügte Art. 57^{bis} des Bundesgesetzes über den Straßenverkehr vom 19.12.1958 weist die Kantone an, untereinander Abkommen über die Autobahnpolizei auf Grenzschnitten zu treffen, und erklärt die kantonalen Regierungen zum Abschluß für zuständig¹²⁵.

Die Lehre und – zum Teil – die Praxis sind in der Frage, ob bei einer Delegation an die Kantone der Bundesgesetzgeber das zur Rechtsetzung zuständige kantonale Organ bezeichnen dürfe, kontrovers¹²⁶. Obwohl der Bund zum Zwecke der Umgehung des schwerfälligen Referendums verschiedentlich derartige Vorschriften erlassen hat, sollte daran festgehalten werden, daß solche Bestimmungen – soweit sie wirklich die Rechtsetzung betreffen¹²⁷ – als Einbruch in

¹²⁵ AS 1967, 1114. – Vgl. dazu die Botschaft des Bundesrates betr. die Ergänzung des Bundesgesetzes über den Straßenverkehr vom 16.9.1966, BBl. 1966 II 332.

¹²⁶ LATSCHA 86 ff.; FLEINER/GIACOMETTI 126; AUBERT 275. Vgl. die Übersicht über die verschiedenen Lehrmeinungen bei PRISTER 94 ff. – Das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland erklärt in Art. 80 Abs. 1 ausdrücklich, daß durch Bundesgesetz die Landesregierungen ermächtigt werden können, Rechtsverordnungen zu erlassen.

¹²⁷ Anders im Falle von bloßen Rechtsanwendungsakten, für welche die Bundesgesetzgebung auf die kantonale Regierung verweisen kann. Die Tragweite des Problems wird nicht voll erfaßt, wenn die in A.125 genannte bundesrätliche Botschaft ausführt, daß es sich im Falle der Autobahnpolizeiabmachungen um «rein rechtsgeschäftliche, nicht rechtsetzende Verträge über Einzelheiten der beamtenrechtlichen Stellung der Autobahn-Polizeimannschaft und namentlich über die Bestimmung der vom einen Kanton dem andern zu erstattenden Kosten» handle und deshalb der Regierungsrat ohne weiteres als zuständig erklärt werden könne (S.337).

die föderalistische Kompetenzverteilung zu qualifizieren sind. Wenn der Bund im Rahmen eines Bundeserlasses die Regelung bestimmter Bereiche den Kantonen überläßt, so kommt kantonales, bzw. interkantonales Recht zur Entstehung. Von kantonalem, bzw. interkantonaalem Recht kann man nur sprechen, soweit dieses nach Maßgabe der kantonalen Verfahrens- und Kompetenzvorschriften entstanden ist; auch im Falle einer Delegation seitens des Bundes sollte das kantonale Recht für die Form der Rechtsetzung maßgeblich sein¹²⁸. Bundesrechtliche Bestimmungen über die Rechtsform und das Verfahren bei interkantonalen Vereinbarungen sind deshalb abzulehnen¹²⁹.

B. Frage der freien Kündbarkeit

Meistens enthalten die interkantonalen Vereinbarungen Bestimmungen über Beitritt und Rücktritt. In dem heute nicht mehr häufigen Falle, daß eine solche Regelung fehlt, fragt es sich, unter welchen Bedingungen den beteiligten Kantonen ein einseitiges Rücktrittsrecht zustehe. Die bundesgerichtliche Praxis anerkennt eine freie Kündigung für Vereinbarungen, welche nur die Aufstellung gemeinsamer abstrakter Rechtsregeln für eine bestimmte Materie zum Inhalt haben; sie lehnt aber – in Berücksichtigung der Regeln des Völkerrechts – eine einseitige Kündigung ab bei rechtsgeschäftlichen Verträgen, die auf Begründung eines konkreten Rechtsverhältnisses und darauf bezüglicher subjektiver Rechte und Pflichten der Parteien gerichtet sind¹³⁰. Dabei sollte allerdings nicht so sehr auf eine formale und allgemeingültige Unterscheidung von rechtsetzenden und

¹²⁸ BURCKHARDT, Kommentar 16; BRIDEL 175. Anderer Ansicht hingegen FLEINER/GIACOMETTI 126.

¹²⁹ Ebenso HANGARTNER, Nationalstraßen 291 ff. – Anders PFISTER 103 f. Vgl. auch die leider nicht einheitliche Praxis des Bundesgerichts: BGE 41 I 499 ff.; 45 I 316; 53 I 296 ff.

¹³⁰ BGE 54 I 188 ff., bes. 203. Vgl. auch FLEINER/GIACOMETTI 162 f.; AUBERT 331 f.

rechtsgeschäftlichen Vereinbarungen abgestellt werden, weil eine solche unzulänglich ist und eine Vereinbarung nebeneinander «rechtsgeschäftliche» und «rechtsetzende» Bestandteile aufweisen kann; vielmehr ist eine materiale Abwägung im Einzelfall notwendig, um zu entscheiden, ob ein bestimmtes interkantonales Abkommen eine Bindung beinhaltet, auf die sich der Vertragspartner soll verlassen können und die deshalb einen einseitigen Rücktritt – unter dem Vorbehalt der *clausula rebus sic stantibus* – ausschließt¹³¹.

IX. Organisationsformen der interkantonalen Vereinbarungen

A. Der Verband der beteiligten Kantone

Der vertragliche Zusammenschluß von Kantonen kann eine ausschließlich normative Gestalt aufweisen, ohne zur Aufstellung von interkantonalen Organisationen zu führen¹³². Viele Vereinbarungen hingegen begründen interkantonale Organe. Diese werden getragen von der Vereinigung der zusammengeschlossenen Kantone¹³³. Im Hinblick auf die in den Organen manifestierte Einheit des interkantonalen Handelns kann man von einem Verband der Konkordatskantone sprechen¹³⁴. Soweit sich dies aus den Bestimmungen der interkantonalen Vereinbarungen ergibt oder von der Art der Tätigkeit der Konkordatsorgane vorausgesetzt wird, stellt der Konkordatsverband eine öffentlich-recht-

¹³¹ Das Bundesgericht hat im genannten Entscheid eine solche materiale Abwägung tatsächlich vorgenommen (S. 203 ff.), und es ist nicht ganz richtig, wenn aus dem Urteil der Schluß gezogen wird, entscheidend sei einfach der Unterschied von rechtsgeschäftlichen und rechtsetzenden Vereinbarungen (KEHRLI 116 f.).

¹³² Vgl. vorn IV/B.

¹³³ Anders MAUNZ 1644.

¹³⁴ RUDOLF verwendet für das deutsche Bundesstaatsrecht den Ausdruck «Ländergemeinschaft» (Bund 30).

liche Körperschaft dar¹³⁵. Die Interkantonale Vereinbarung über die Kontrolle der Heilmittel vom 16.6.1954 bezeichnet in Art. 1 den Zusammenschluß der beteiligten Kantone ausdrücklich als «eine interkantonale Körperschaft des öffentlichen Rechts mit selbständiger Rechtspersönlichkeit»¹³⁶. Da sich im öffentlichen Recht die Rechtssubjektivität auch aus der besonderen Funktion, die einer Einrichtung zukommt, ergeben kann, bedarf sie – anders als im Privatrecht – nicht unbedingt einer ausdrücklichen Verleihung¹³⁷. Allerdings hat die eigene Rechtspersönlichkeit von öffentlich-rechtlichen Verbänden bloß eine beschränkte Bedeutung, nämlich nur für die Trägerschaft von Vermögensrechten; auch für den Fall einer Haftung kann sie deshalb bedeutsam sein¹³⁸.

Kein besonderer Konkordatsverband liegt hingegen vor, wenn eine Vereinbarung die Begründung einer selbständigen privatrechtlichen Körperschaft, bzw. Stiftung¹³⁹ oder einer selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt¹⁴⁰ bezweckt;

¹³⁵ HUBER, Gutachten 5 ff. – HUBER spricht zu Recht von «öffentlich-rechtlichen Körperschaften interkantonalen Natur» (Gutachten 10).

¹³⁶ WÜST 118 ff.

¹³⁷ HUBER (Gutachten 8 ff.) weist darauf hin, daß Art. 59 Abs. 1 ZGB sich in keiner Weise positiv darüber ausspricht, welches die Voraussetzungen für die Begründung von öffentlich-rechtlichen Körperschaften sind. Vgl. auch ERNST FORSTHOFF, Lehrbuch des Verwaltungsrechts, 1. Bd. Allgemeiner Teil, 8. Auflage München und Berlin 1961, S. 432.

¹³⁸ Je umfangreicher die von interkantonalen Organen übernommene Verwaltungstätigkeit ist, um so mehr wird sich die Frage einer möglichen Haftung stellen. Vgl. auch FELIX WÜST, Wer haftet für «schädliche Heilmittel»? , Basler Nachrichten vom 28.3.1969 Nr. 132, S. 2.

¹³⁹ Vgl. z. B. die durch die interkantonale Vereinbarung vom 24.4.1914 gegründete Gesellschaft Nordostschweizerische Kraftwerke AG oder die durch Vertrag als Stiftung errichtete Försterschule Lyss.

¹⁴⁰ Vgl. z. B. das Technikum beider Basel in Muttensz, das gemäß dem zwischen den Kantonen Basel-Stadt und Basel-Landschaft

der verbandsmäßige Zusammenschluß kommt in diesem Falle im Grundorgan der rechtlich verselbständigten interkantonalen Institution, z. B. im Stiftungsrat oder Technikumsrat, zum Ausdruck.

B. Die interkantonalen Organe und ihre Funktionen

1. Die verschiedenen Organe

Das wichtigste Organ ist die Konkordatskonferenz oder Konkordatskommission, welche viele Vereinbarungen – zum Teil mit verschiedenen Benennungen – einsetzen¹⁴¹. Einzelne Vereinbarungen bezeichnen auch die für den betreffenden Sachbereich zuständige interkantonale Direktorenkonferenz als ihr Grundorgan¹⁴²; dies führt allerdings zu einer eigenartigen Situation, wenn die von sämtlichen Kantonen beschickte Direktorenkonferenz für ein Konkordat tätig ist, dem nicht alle Kantone beigetreten sind¹⁴³. – In der Konkordatskonferenz sind grundsätzlich

abgeschlossenen Abkommen vom 23.10.1962 (Art. 2) eine «selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt beider Kantone mit eigener Rechtspersönlichkeit» darstellt, oder das Interkantonale Technikum Rapperswil, das durch die Interkantonale Vereinbarung vom 11.1.1966 (Art. 1 Abs. 2) geschaffen wurde.

¹⁴¹ Vgl. z. B. Übereinkunft über den Viehhandel vom 13.9.1943, § 21; Konkordat über die nicht eidgenössisch konzessionierten Luftseilbahnen und Skilifte vom 15.10.1951, Art. 8f.; Vereinbarung über die Kontrolle der Heilmittel vom 16.6.1954, Art. 6ff.; Konkordat über die Schürfung und Ausbeutung von Erdöl vom 24.9.1955, Ziff. 5; die verschiedenen interkantonalen Schifffahrts- und Fischereiabkommen («Schifffahrtskommissionen», «Fischereikommissionen», «Aufsichtskommissionen»). – Die Konkordate sehen auch meistens einen Vorstand vor.

¹⁴² Übereinkunft über das Pflegepersonal vom 8.9.1947, §§ 2, 4 (Sanitätsdirektorenkonferenz); Konkordat über den Ausschluß von Steuerabkommen vom 10.12.1948, Art. 4 (Finanzdirektorenkonferenz).

¹⁴³ Dem Pflegepersonalkonkordat gehören heute nur 9 Kantone an und dem Konkordat über den Ausschluß von Steuerabkommen waren viele Kantone erst spät beigetreten. Vgl. dazu E. SCHMIDT 183f.

alle zugehörigen Kantone mit gleicher Stimme vertreten; nur vereinzelt ist das Vertretungs- und Stimmgewicht ungleich¹⁴⁴. Unter Umständen haben auch Gemeinden, der Bund oder andere am betreffenden Verwaltungsbereich interessierte Institutionen Sitz und Stimme¹⁴⁵.

Gelegentlich wird für bestimmte Funktionen eine zusätzliche Kommission vorgesehen, die von der Konkordatskonferenz gewählt wird¹⁴⁶.

Besondere Organisationsformen ergeben sich bei Vereinbarungen, welche zur Erbringung bestimmter Verwaltungsleistungen eine besondere Verwaltungsanstalt oder Verwaltungsstelle ins Leben rufen, wie dies z.B. bei der Interkantonalen Kontrollstelle für Heilmittel¹⁴⁷, bei der technischen Kontrollstelle für Luftseilbahnen und Skilifte¹⁴⁸ oder bei der gemeinsamen Prüfungsbehörde für evangelisch-reformierte Pfarrer¹⁴⁹ der Fall ist.

2. Die Funktionen von interkantonalen Organen

Je nach Inhalt und Zweck der interkantonalen Vereinbarungen werden ihre Organe nur mit Wirkung für die

¹⁴⁴ Übereinkunft über die Fischerei im Zürichsee, Linthkanal und Walensee vom 27. 12. 1944, § 1 Abs. 2 (zwei Vertreter des Kantons Zürich).

¹⁴⁵ Übereinkunft zur Verstärkung der polizeilichen Sicherheitsmaßnahmen vom 28. 3. 1968, Art. 8 Abs. 1 (auch Stadtgemeinden, die sich an der Aufstellung der interkantonalen Polizeitruppe beteiligen); Konkordat betr. das landwirtschaftliche Technikum in Zollikofen vom 8. 11. 1961, Art. 9 (3 Mitglieder des Schweizerischen Verbandes der Ingenieur-Agronomen und 2 Vertreter der Eidgenossenschaft).

¹⁴⁶ Konkordat über den Ausschluß von Steuerabkommen vom 10. 12. 1948, Art. 4. Vgl. E. SCHMIDT 181 ff.

¹⁴⁷ Vereinbarung über die Kontrolle der Heilmittel vom 16. 6. 1954, Art. 2f. Vgl. WÜST 121 ff.

¹⁴⁸ Konkordat über die nicht eidgenössisch konzessionierten Luftseilbahnen und Skilifte vom 15. 10. 1951, Art. 12.

¹⁴⁹ Konkordat betr. gegenseitige Zulassung evangelisch-reformierter Pfarrer in den Kirchendienst vom 25. 4. 1923, Art. 2 ff.

beteiligten Kantone tätig¹⁵⁰ oder üben eine auch die Privaten betreffende Funktion aus¹⁵¹.

Bei technischen Kontrollstellen erschöpft sich die Tätigkeit vielfach in einer nur beratenden Funktion¹⁵².

In den häufigsten Fällen sind die Konkordatsorgane mit Vollzugsfunktionen betraut, sei es daß sie unter Ausschluß der kantonalen Verwaltung die gesamte Vollziehung der vereinheitlichten Regelung besorgen¹⁵³, sei es daß sie den Vollzug durch die Kantone überwachen¹⁵⁴.

Im Zusammenhang mit den vollziehenden Kompetenzen haben die Konkordatskonferenzen sehr oft auch Rechtsetzungsfunktionen, die zum Teil zu recht ausführlichen Regelungen führen¹⁵⁵; auf diese Weise wird die interkantonale Rechtsvereinheitlichung in umfassender Art gewährleistet. Es gibt aber auch interkantonale Organe, die nur Rechtsetzungs- und eventuell Aufsichtsbefugnisse haben, während der Vollzug den Kantonen verbleibt¹⁵⁶.

Um konkordatsinterne Rechtsprechungsfunktionen handelt es sich, wenn Streitigkeiten, die sich aus der

¹⁵⁰ So die Konkordatskommission, welche die Aufsicht über die Durchführung des Konkordates über den Ausschluß von Steuerabkommen vom 10.12.1948 ausübt (vgl. Art. 4).

¹⁵¹ So z. B. die Fischereikommission gemäß dem Fischereiabkommen für den Zürichsee, den Linthkanal und den Walensee vom 27.12.1944, § 3.

¹⁵² Konkordat über die nicht eidgenössisch konzessionierten Luftseilbahnen und Skilifte vom 15.10.1951, Art. 12 Abs. 1 Ziff. 1 (Art. 12 Abs. 2 gibt der technischen Kontrollstelle aber bei unmittelbar drohender Gefahr Eingriffskompetenzen); Vereinbarung über die Kontrolle der Heilmittel vom 16.6.1954, Art. 3, 13.

¹⁵³ So die Fischereikommissionen für den Zürichsee, Linthkanal und Walensee, bzw. für den Vierwaldstättersee, die zudem auch den Vollzug der bundsrechtlichen Vorschriften über die Fischerei besorgen.

¹⁵⁴ Z. B. Übereinkunft über das Pflegepersonal vom 8.9.1947, § 8.

¹⁵⁵ So z. B. die Fischerei- und Schifffahrtsabkommen; die Vereinbarung über die Kontrollstelle der Heilmittel vom 16.6.1954, Art. 8 lit. b; die Vereinbarung der ostschweizerischen Kantone betr. Strafvollzug vom 27.1.1956, Art. 11 lit. a.

¹⁵⁶ Z. B. Übereinkunft über den Viehhandel vom 13.9.1943, § 22 Abs. 3.

Anwendung einer Vereinbarung ergeben, durch ein interkantonales Organ geschlichtet werden¹⁵⁷.

C. Die Frage des Mehrheitsprinzips

Die interkantonalen Organe treffen ihre Entscheidungen – sowohl beim Vollzug wie bei der Rechtsetzung – grundsätzlich nach dem Mehrheitsprinzip¹⁵⁸. Das Konkordat über die Fischerei im Vierwaldstättersee vom 1.7.1931 hat in § 28 Abs.3 seine Aufsichtskommission sogar ermächtigt, unter dem Vorbehalt der Genehmigung durch die Konkordatskantone Änderungen an den Konkordatsbestimmungen durch Mehrheitsbeschluß vorzunehmen¹⁵⁹.

In letzter Zeit ist die Frage aufgeworfen worden, ob nicht die Wirksamkeit der interkantonalen Vereinbarungen gesteigert werden könnte durch eine stärkere Befolgung des Mehrheitsprinzips: Dieses könnte für die Konkordatsrevisionen oder sogar bei mehrheitlicher Annahme eines neuen Konkordates durch eine interkantonale Direktorenkonferenz mit Verbindlichkeit für die nicht zustimmenden Kantone zum Zug kommen¹⁶⁰. Man wird sehr sorgfältig bedenken

¹⁵⁷ Konkordat über den Ausschluß von Steuerabkommen vom 10. 12.1948, Art.4; Vereinbarung über die Kontrolle der Heilmittel vom 16.6.1954, Art.16; Konkordat der nordwest- und inner-schweizerischen Kantone über den Strafvollzug vom 4.3.1959, Art.17 Abs.2.

¹⁵⁸ So ausdrücklich z.B. Konkordat über die Kosten des Strafvollzugs vom 23.6.1944, Art.25; Vereinbarung über die Kontrolle der Heilmittel vom 16.6.1954, Art.7 Abs.3; Konkordat betr. das landwirtschaftliche Technikum in Zollikofen vom 8.11.1961, Art.9 Abs.3.

¹⁵⁹ Obwohl das Konkordat dies nicht ausdrücklich festhält, ist auch hier die Geltung des Mehrheitsprinzips anzunehmen.

¹⁶⁰ Vgl. CLAUDE BONNARD, Révision de la Constitution fédérale, Exposé vom 20.2.1969 (hektographierte Abschrift), S.14 und die Darstellung der Gründe, die für eine vermehrte Verwendung des Mehrheitsprinzips sprechen, in: Die Zukunft des schweizerischen Föderalismus, ein Vorschlag der Neuen Helvetischen Gesellschaft (hektographierte Abschrift), S.6.

müssen, ob derartige Regelungen nicht die grundlegende Freiheit der interkantonalen Zusammenarbeit in Frage stellen würden.

X. Die Stellung des interkantonalen Rechts und der interkantonalen Organe

Der Lehre wie der Praxis fällt es nicht leicht, die Stellung der interkantonalen Vereinbarungen im System der bundesstaatlichen Rechtsordnung genau zu umschreiben. Das interkantonale Recht entbehrt einer grundsätzlichen Ordnung; deshalb werden bei Auslegungsfragen vielfach die Regeln des bundesstaatlich modifizierten Völkerrechts¹⁶¹ oder gelegentlich allgemeine Rechtsgrundsätze¹⁶² herangezogen.

Im Zusammenhang der vorliegenden Arbeit geht es nicht um die rechtstheoretische Frage der Einordnung des interkantonalen Rechts¹⁶³, sondern um die Frage des Geltungsverhältnisses, d.h. um die Frage, welche Geltung das interkantonale Recht im Falle der Kollision mit Bundesrecht oder kantonalem Recht hat.

Was das Verhältnis zum Bundesrecht anbetrifft, so ist unbestritten, daß das interkantonale Recht diesem auf die gleiche Weise untergeordnet ist wie das kantonale Recht. Die derogatorische Kraft des Bundesrechts gilt auch gegenüber dem interkantonalen Recht; alles bundesrechtswidrige interkantonale Recht ist nichtig¹⁶⁴.

¹⁶¹ BURCKHARDT, Kommentar 113, 779; FLEINER/GIACOMETTI 162, 879; HUBER, Gewässer 32; Gutachten 3f.; BRIDEL 215; BGE 26 I 450; 54 I 202 ff.

¹⁶² BGE 54 I 205 (Grundsatz von Treu und Glauben).

¹⁶³ Vgl. dazu RUDOLF, System 75 ff.

¹⁶⁴ BURCKHARDT, Kommentar 78; E. SCHMIDT 53 ff.; AUBERT 333. – Zum allgemeinen Problem des Verhältnisses Bundesrecht – zwi-schengliedstaatliches Recht – gliedstaatliches Recht vgl. RUDOLF, Bund 29f.

Wie ist aber das Verhältnis zum kantonalen Recht? Die vorherrschende Ansicht geht dahin, das interkantonale Recht als «gemeinsam vereinbartes Recht» gehe dem kantonalen Recht vor¹⁶⁵. BURCKHARDT erklärte sogar, das widersprechende kantonale Recht sei ohne weiteres unwirksam, konkordatswidriges kantonales Recht könne es nicht geben¹⁶⁶. Es ist zuzugeben, daß der Vorrang der vereinheitlichten Regelung gegenüber der partikulären gewisse praktische Vorteile bietet. Ein Grund für die Geltungspriorität des «gemeinsamen» Rechts ist damit aber noch nicht dargetan.

Fest steht, daß am Bestand einer interkantonalen Verpflichtung durch die kantonale Rechtsetzung nichts geändert werden kann. Dies beantwortet aber noch nicht die Frage, ob es innerkantonal geltendes Recht geben könne, welches einer interkantonalen Vereinbarung widerspricht. – Bei interkantonalen Abkommen benutzen mehrere Kantone ihre Kompetenzen im Sinne einer Koordination. Die Rechtsgrundlage ist für kantonales und interkantonales Recht die gleiche; daran ändert die bundesrätliche Genehmigung und der teilweise verstärkte Rechtsschutz von Art. 113 Abs. 1 Ziff. 3 BV nichts. Wie nach schweizerischer Rechtsauffassung die Normen von Staatsverträgen Bestandteil des Bundesrechts darstellen, so sind die durch interkantonale Abmachungen vereinheitlichten Normen Bestandteil des kantonalen Rechts¹⁶⁷. Wie infolge dieser Gleichstellung von Staatsvertrag und Bundesrecht das spätere Recht vorgeht¹⁶⁸, so müssen auch interkantonales Recht und kantonales Recht – soweit sie auf gleicher Stufe erlassen worden sind – als

¹⁶⁵ BGE 81 I 361; FLEINER/GIACOMETTI 162; GIACOMETTI, Staatsrecht 484. Vgl. auch KEHRLI 86 ff.

¹⁶⁶ BURCKHARDT, Kommentar 78; Rechtsprechung des Bundesgerichtes im Jahre 1928, in ZbJV 65 (1929) 388; SCHAUMANN 111. Ebenso die Praxis in den USA; vgl. ZIMMERMANN/WENDELL 32.

¹⁶⁷ GIACOMETTI, Staatsrecht 483 f.; FLEINER/GIACOMETTI 162, 829 f.; BGE 54 I 147. – Vgl. aber auch RUDOLF, Bund 29 f.

¹⁶⁸ BGE 59 II 337 f.; FLEINER/GIACOMETTI 830; AUBERT 483 f.

gleichwertig qualifiziert werden, wobei das spätere Recht dem früheren derogiert¹⁶⁹. Konkordatswidriges kantonales Recht ist nicht ausgeschlossen. Falls das kantonale Recht aber das frühere ist, so ist es während der Geltung des interkantonalen Rechts suspendiert.

Ähnliches muß für die Stellung von interkantonalen Organen gelten. Diese stellen nicht Organisationen einer Mittelstufe zwischen den Bundesorganen und den kantonalen Organen dar; sie sind kantonalen Organen nicht übergeordnet¹⁷⁰.

Die Gleichstellung von kantonalem und interkantonalem Recht bedeutet keine Beeinträchtigung der interkantonalen Solidarität, da der Bestand von interkantonalen Verpflichtungen nicht berührt wird und im Falle von Konflikten – die ja auch bei einer Anerkennung des Vorrangs des interkantonalen Rechts nicht verhindert werden können – der Schutz durch das Bundesgericht gewährleistet ist.

XI. Die Publikation der interkantonalen Vereinbarungen¹⁷¹

Nach der Genehmigung durch den Bundesrat sollen die interkantonalen Vereinbarungen in der eidgenössischen Gesetzessammlung publiziert werden¹⁷². Auf diese Weise erlangen die nichtbeteiligten Kantone Kenntnis vom Abschluß und Inhalt eines Konkordates, was für die Wahrung

¹⁶⁹ Ebenso E. SCHMIDT 48f. – In BGE 81 I 361 wird ebenfalls die Parallele zum Verhältnis von Staatsvertrag und Landesrecht gezogen, daraus aber der Vorrang des interkantonalen Rechts abgeleitet. Vgl. für die Bundesrepublik Deutschland SCHNEIDER, Verträge 14 ff.

¹⁷⁰ Vgl. für Deutschland und die USA auch KRAPP 84 f.; GRAVES, Relations 607.

¹⁷¹ BOLLE 139 ff.; E. SCHMIDT 39 f.; AUBERT 334; HANGARTNER, Publikation 340 ff.; KEHRLI 76 ff.

¹⁷² Vgl. Bundesgesetz über die Rechtskraft der bereinigten Sammlung der Bundesgesetze und Verordnungen für die Jahre 1848–1947 und über die neue Reihe der Sammlung vom 12.3.1948, AS 1949, 1523, Art. 4 lit. e.

ihrer Rechte und die Möglichkeit eines Beitritts bedeutsam ist. Die eidgenössische Publikation ist nicht Gültigkeits-erfordernis für die interkantonalen Abmachungen, außer es sei von diesen selbst so vorgesehen¹⁷³. In der Praxis wird die an sich generell geltende Publikationsvorschrift nur bei Konkordaten von einer gewissen allgemeinen Tragweite befolgt¹⁷⁴.

Da die Veröffentlichung des interkantonalen Rechts Aufgabe der Kantone ist und das interkantonale Recht auch als Bestandteil des kantonalen Rechts Geltung hat, kommt der Publikation in den kantonalen Gesetzessammlungen eine viel größere Bedeutung zu. Vereinbarungen mit allgemeinverbindlichem Inhalt, vor allem solche, welche die Bürger direkt verpflichten oder berechtigen, vermögen erst mit ihrer amtlichen Veröffentlichung Geltung zu erlangen. Die Publikationspflicht gilt auch für Erlasse von interkantonalen Organen¹⁷⁵. Die Praxis ist von Kanton zu Kanton sehr verschieden und zum Teil auch in den einzelnen Kantonen nicht konsequent.

Gelegentlich bezeichnet eine Vereinbarung ein bestimmtes Fachorgan als amtliches Publikationsmittel für die Erlasse ihrer Organisation¹⁷⁶.

¹⁷³ Z.B. Konkordat über den Ausschluß von Steuerabkommen vom 10.12.1948, Art. 5.

¹⁷⁴ Vgl. vorn in der Liste der Vereinbarungen die in der eidgenössischen Gesetzessammlung publizierten Konkordate. – Sehr oft erlangt der Bund gar keine Kenntnis von Vereinbarungen, die nicht zur Genehmigung vorgelegt worden sind.

¹⁷⁵ Vgl. z.B. die für die Veröffentlichung in der zürcherischen Gesetzessammlung geltende Regelung in der Verordnung über die in die Offizielle Gesetzessammlung aufzunehmenden Erlasse vom 10.11.1960, ZG 1, 139, § 1 Ziff. 3 («die Konkordate und die übrigen allgemeinverbindlichen Übereinkünfte mit dem Bund, andern Kantonen oder Staaten»), Ziff. 9 («die Verordnungen und die übrigen allgemeinverbindlichen Erlasse interkantonomaler Kommissionen»).

¹⁷⁶ Die Übereinkunft über den Viehhandel vom 13.9.1943 nennt die «Mitteilungen des Veterinärarnes» als offizielles Publikationsorgan.

Die heutige Publikationspraxis¹⁷⁷ weckt große rechtliche Bedenken; sie entspricht auch in keiner Weise der zunehmenden Bedeutung des interkantonalen Rechts. Wie soll es möglich sein, zuverlässige Auskunft über Bestand, Inhalt und Aufhebung von interkantonalen Vereinbarungen sowie über die beteiligten Kantone zu erhalten, wenn der Frage der Publikation nicht die nötige Aufmerksamkeit geschenkt wird? Eine klare und möglichst koordinierte Regelung sowie eine konsequente Handhabung der Praxis ist ein dringendes Gebot. Der Vorschlag HANGARTNERS, eine Gesetzesammlung des interkantonalen Rechts zu schaffen¹⁷⁸, verdient ernsthafte Prüfung. Wenn die Pflicht, interkantonale Vereinbarungen dem Bundesrat vorzulegen, grundsätzlich befolgt würde, könnte eine zuverlässige Registrierung und Publikation im Zusammenhang mit der bundesrätlichen Genehmigung erfolgen. Oder sollte durch ein Konkordat eine Vereinheitlichung der Publikation der Konkordate angestrebt werden ...?

XII. Rechtsschutz

Soweit interkantonale Vereinbarungen eine unmittelbare Rechtsvereinheitlichung für die beteiligten Kantone bewirken und Bestandteil des kantonalen Rechts sind, stehen die allgemeinen Rechtsschutzbehelfe für kantonales Recht zur Verfügung¹⁷⁹. Darüber hinaus sieht das Bundesrecht in zwei Hinsichten einen zusätzlichen Rechtsschutz für interkantonale Übereinkünfte vor.

¹⁷⁷ Vgl. die Darstellung und Kritik der Praxis bei HANGARTNER, Publikation 341 ff.

¹⁷⁸ Publikation 348 ff. – Bereits 1901 hatte die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates gefordert, daß eine stets nachzuführende Sammlung aller Konkordate aufgestellt werde (BOLLE 141).

¹⁷⁹ So schützen die kantonalen Verwaltungsgerichte kantonales und interkantonales Recht.

A. Staatsrechtliche Klage

Streitigkeiten, welche bei der Anwendung von interkantonalen Abmachungen zwischen zwei Kantonen entstehen, stellen «Streitigkeiten staatsrechtlicher Natur» dar, für welche Art. 113 Abs. 1 Ziff. 2 BV und Art. 83 lit. b OG die staatsrechtliche Klage ans Bundesgericht vorsehen¹⁸⁰. Der bundesgerichtliche Rechtsschutz besteht für alle staatsrechtlichen Streitigkeiten zwischen Kantonen, falls nicht durch ein Bundesgesetz der Bundesrat als zuständig erklärt wird¹⁸¹. Art. 113 Abs. 1 Ziff. 2 BV muß als verfassungsmäßige Rechtsschutzgarantie zugunsten der Kantone aufgefaßt werden¹⁸², die auch Vereinbarungen der Kantone nicht einschränken können¹⁸³. Wenn das Konkordat über die wohnörtliche Unterstützung vom 16. 12. 1960 in Art. 40 und 41 die Möglichkeit eines Rekurses ans Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement einräumt, das endgültig entscheidet, so kann man dies nicht als Mitwirkung von Bundesbehörden beim Vollzug im Sinne von Art. 7 Abs. 2 BV auffassen¹⁸⁴; es ist eine unzulässige Beeinträchtigung des Rechtsschutzes durch das Bundesgericht¹⁸⁵. Es wird zwar allgemein anerkannt, daß die interkantonalen Vereinbarungen – im Sinne von Art. 102 Ziff. 5 BV – ein Schiedsverfahren einsetzen

¹⁸⁰ BOLLE 147 ff.; BURCKHARDT, Kommentar 778; BIRCHMEIER 300; GUT 105 ff.

¹⁸¹ Art. 83 lit. b OG. Vgl. FLEINER/GIACOMETTI 591, 877; BIRCHMEIER 301 f.; GUT 55 ff. – Zulässig sind natürlich konkordatsinterne Streiterledigungsverfahren (vgl. vorn IX/B/2), sofern sie nicht endgültig sind.

¹⁸² HUBER, Gewässer 43.

¹⁸³ Anderer Ansicht BURCKHARDT, Kommentar 78; Bundesrecht Nr. 248 I; BIRCHMEIER 301.

¹⁸⁴ So SCHAUMANN 102. Vgl. auch das Fragezeichen, das AUBERT zu dieser Auffassung setzt (S. 316, 335).

¹⁸⁵ Ebenso HUBER, Gewässer 31/32 A. 2; POZZI 96 ff. – Das Bundesgericht betrachtete das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement als eine vom Konkordat eingesetzte Schiedsinstanz (BGE 61 I 197; 80 I 182 f.).

können¹⁸⁶, wie dies z. B. das Konkordat über den Ausschluß von Steuerabkommen vom 10.12.1948 tut¹⁸⁷. Aber es sollte nicht als zulässig erachtet werden, daß auf diesem Weg die Zuständigkeit des Bundesgerichts völlig ausgeschlossen wird. Auf alle Fälle muß bei einem Streit über die Auslegung und Vollstreckung des schiedsgerichtlichen Urteils die staatsrechtliche Klage an das Bundesgericht zulässig sein¹⁸⁸. Die Garantie des justizmäßigen Rechtsschutzes durch das Bundesgericht hat im Rahmen der bundesstaatlichen Verfassungsordnung grundsätzliche Bedeutung für alle Arten von staatsrechtlichen Streitigkeiten zwischen Kantonen.

B. Staatsrechtliche Beschwerde

Bei Verletzung von Konkordatsbestimmungen kann der betroffene Bürger, gestützt auf Art. 113 Abs. 1 Ziff. 3 BV und Art. 84 Abs. 1 lit. b OG, die staatsrechtliche Beschwerde an das Bundesgericht ergreifen¹⁸⁹. Diese Möglichkeit besteht aber nur, wenn eine interkantonale Vereinbarung die Privaten direkt berechtigt oder verpflichtet und nicht nur Rechte und Pflichten der beteiligten Kantone begründet¹⁹⁰. Und überdies läßt das Bundesgericht die staatsrechtliche Beschwerde nur dann zu, wenn ein Privater eine Rechtsverletzung geltend macht, die nicht von dem Kanton, dessen Jurisdiktion er untersteht, begangen worden ist, sondern

¹⁸⁶ Vgl. BURCKHARDT, Kommentar 737; FLEINER/GIACOMETTI 159 A. 4; KEHRLI 107 ff.

¹⁸⁷ Dabei bezeichnet Art. 4 Abs. 6 den schiedsgerichtlichen Entscheid der Konkordatskommission als endgültig. Vgl. E. SCHMIDT 63 ff., 181 ff.

¹⁸⁸ BURCKHARDT, Kommentar 737; BIRCHMEIER 289.

¹⁸⁹ BURCKHARDT, Kommentar 787 f.; FLEINER/GIACOMETTI 901; BIRCHMEIER 323 f., 329; SCHAUMANN 118 f.; E. SCHMIDT 58 ff.; FAVRE 132 f.; AUBERT 334 f.; MARTI 32 f.; BGE 81 I 358.

¹⁹⁰ Das Konkordat über die wohnörtliche Unterstützung vom 16.12.1960 z. B. verpflichtet und berechtigt nur die Konkordatskantone, gibt dem Bürger kein Recht (Art. 5); vgl. auch BGE 61 I 196 ff.; 66 I 32 f.

von einem andern am Konkordat beteiligten Kanton¹⁹¹. Eine staatsrechtliche Beschwerde soll dem Bürger auch offenstehen, wenn die ihn treffende Konkordatsverletzung durch ein interkantonales Organ, z.B. durch eine Konkordatskommission, erfolgt¹⁹². Falls hingegen interkantonales Recht von kantonalen Behörden als Bestandteil des kantonalen Rechts gegenüber den eigenen Kantonsangehörigen angewandt wird¹⁹³, können sich diese nicht auf den besonderen Rechtsbehelf der staatsrechtlichen Beschwerde gegenüber Konkordaten berufen¹⁹⁴. Die Einschränkung ist berechtigt,

¹⁹¹ Das ist z. B. der Fall, wenn ein Viehhandelspatent, das ein Bürger in seinem Kanton erworben hat, von einem andern Kanton nicht anerkannt wird, obwohl dieser nach § 6 des Viehhandelskonkordates vom 13. 10. 1943 dazu verpflichtet ist.

¹⁹² Wie im zuerst genannten Fall, so geht es auch hier um den Schutz interkantonalen Rechtssätze im zwischenkantonalen Verhältnis. Mit der Zunahme der Kompetenzen von interkantonalen Behörden und Institutionen kommt dieser Form des Vollzuges von interkantonaalem Recht eine vermehrte Bedeutung zu. Deshalb sollten zu den «kantonalen Erlassen und Verfügungen», die gemäß Art. 84 lit. b OG mit der staatsrechtlichen Beschwerde wegen Verletzung von Konkordaten anfechtbar sind, auch Erlasse und Verfügungen von interkantonalen Organen gezählt werden (ebenso MARTI 45, anderer Ansicht hingegen BIRCHMEIER 310, mit Verweisung auf einen Bundesgerichtsentscheid aus dem Jahre 1945). Es ist zu bedenken, daß die kantonalen Verwaltungsgerichte nur dann den Vollzug von interkantonalen Rechtsnormen schützen können, wenn er durch kantonale Verwaltungsbehörden erfolgt. – Der Begriff der anfechtbaren kantonalen Akte i. S. von Art. 84 OG muß auch im Falle der Überprüfung der Bundesrechtmäßigkeit (lit. a) so weit gefaßt sein, daß er die interkantonalen Vereinbarungen mit erfaßt (ebenso MARTI 45; AUBERT 334); auch sie beruhen auf einer Betätigung kantonaler Kompetenzen. Es wäre nicht einzusehen, weshalb die Kantone durch eine gemeinsame Regelung einer bestimmten Materie den Bereich der verfassungsgerichtlichen Kontrolle der Bundesrechtmäßigkeit durch das Bundesgericht sollten einschränken können.

¹⁹³ Z. B. eine interkantonale Schifffahrtsordnung, die von den kantonalen Behörden angewandt wird.

¹⁹⁴ BGE 54 I 147 ff.; FLEINER/GIACOMETTI 329; vgl. auch die Kritik bei BURCKHARDT, ZbJV 65 (1929) 388.

da die Verstärkung des Rechtsschutzes nur im Hinblick auf die wirklich zwischenkantonalen Belange einer Vereinbarung gewährt werden soll und nicht für interkantonal vereinheitlichte Normen, die von kantonalen Behörden als kantonales Recht vollzogen werden¹⁹⁵; im letzteren Falle kann die staatsrechtliche Beschwerde nur wegen Verletzung von verfassungsmäßigen Rechten geltend gemacht werden.

XIII. Verfassungsrechtliche Grenzen

Die zwischen Kantonen abgeschlossenen Vereinbarungen müssen den vom Verfassungsrecht bestimmten Rahmen beachten. Die kantonalen Verfassungen enthalten Kompetenz- und Verfahrensvorschriften, die in formeller Hinsicht gewisse Beschränkungen darstellen¹⁹⁶. Die grundsätzliche Problematik liegt aber in der Frage nach den von der Bundesverfassung gezogenen materiellen Schranken der Vereinbarungsfreiheit der Kantone.

A. Föderalistische Schranken

1. Die Schranken von Art. 7 BV

Die schweizerische Bundesverfassung – im Gegensatz zu den Verfassungen anderer Bundesstaaten – erwähnt in Art. 7 ausdrücklich einzelne Beschränkungen. Sie untersagt den Kantonen, «besondere Bündnisse und Verträge politischen Inhalts» untereinander abzuschließen. Von diesem Verbot werden alle Verträge betroffen, welche das föderalistische Gleichgewicht der Kantone beeinträchtigen, indem sie die Machtverhältnisse zwischen den Kantonen verschieben und damit den Bestand des Bundesstaates bedrohen¹⁹⁷.

¹⁹⁵ Vgl. zur Stellung des interkantonalen Rechts vorn X.

¹⁹⁶ Vgl. vorn VIII/A.

¹⁹⁷ BURCKHARDT, Kommentar 73f.; FLEINER/GIACOMETTI 163; AUBERT 330f.

Heute kann man sich schwerlich Anwendungsfälle für diese Verfassungsbestimmung vorstellen.

Die interkantonalen Vereinbarungen dürfen sodann dem Bundesrecht nicht widersprechen¹⁹⁸. Wenn Art. 7 Abs. 2 BV interkantonale Abmachungen verbietet, soweit sie «etwas dem Bunde ... Zuwiderlaufendes» enthalten, so geht dies über das Gebot der Bundesrechtmäßigkeit hinaus und umfaßt auch Interessen des Bundes als verfassungsrechtliche Schranke¹⁹⁹. Die Kantone dürfen mit ihren Vereinbarungen den Bund bei der Besorgung seiner Aufgaben nicht beeinträchtigen.

Schließlich dürfen die interkantonalen Abmachungen gemäß Art. 7 Abs. 2 BV auch nicht die Rechte anderer Kantone verletzen. Diese Möglichkeit besteht z. B., wenn ein Kanton mit dem Beitritt zu einem Konkordat oder mit dem Abschluß eines bilateralen Vertrages eine bereits früher gegenüber einem anderen Kanton eingegangene Verpflichtung verletzen würde²⁰⁰. Diese Schranke will vor allem Widersprüche innerhalb des interkantonalen Rechts verhindern.

Dem Bundesrat obliegt die Pflicht, im Zusammenhang mit dem Genehmigungsverfahren, aber auch nach erfolgter Genehmigung über die Einhaltung der von der Bundesverfassung genannten Schranken zu wachen. Beim Verbot von politischen Verträgen und bei der Rücksichtnahme auf die Interessen des Bundes geht die Prüfungsbefugnis des Bundesrates über eine bloße Rechtskontrolle hinaus.

2. Das Verbot der Änderung der Kompetenzverteilung der Bundesverfassung

Die Kantone haben bei ihrer Zusammenarbeit die föderalistische Kompetenzverteilung, wie sie in der Bundesverfassung festgelegt ist, zu respektieren; Vereinbarungen,

¹⁹⁸ Vgl. vorn X.

¹⁹⁹ FLEINER/GIACOMETTI 163; AUBERT 333; anders hingegen BRIDEL 219 A. 1.

²⁰⁰ FLEINER/GIACOMETTI 163 A. 26.

welche zu einer Verschiebung der verfassungsrechtlichen Kompetenzordnung führen, sind nicht zulässig²⁰¹. Durch ein interkantonales Abkommen kann also nicht eine kantonale Kompetenz auf den Bund übertragen oder der Bund an einer kantonalen Kompetenz beteiligt werden²⁰². Als unzulässig müßte aber auch ein Vertrag bezeichnet werden, durch welchen ein Kanton einem Nachbarkanton einen umfassenden Sachbereich seiner hoheitlichen Tätigkeit, z.B. die Polizei, gesamthaft überlassen würde. Zwar ist die Übertragung einzelner Hoheitsbefugnisse nicht auszuschließen; es muß den Kantonen gestattet sein, für Grenzgebiete Regelungen zu treffen, bei welchen ein kantonales Organ über die Kantonsgrenze hinweg gewisse Funktionen erfüllt. Die Grenze des Zulässigen würde aber überschritten, wenn ein Kanton einen wesentlichen Teil der kantonalen Verantwortung aufgeben wollte.

Dies gilt auch für interkantonale Organisationen, denen die zugehörigen Kantone gewisse Aufgaben anvertrauen. Die Überlassung eines gesamten Verwaltungszweiges an eine mit umfassenden Entscheidungsbefugnissen ausgestattete interkantonale Behörde würde dem zwingenden Charakter widersprechen, mit dem die Bundesverfassung den Kantonen die Verantwortung für den kantonalen Kompetenzbereich übertragen hat. Die Errichtung einer gemeinsamen Polizei- oder Gerichtsorganisation durch mehrere Kantone wäre geradezu ein Schritt zu einem Staatenbund innerhalb des Bundesstaates²⁰³. Hingegen verstößt es nicht gegen die grundsätzliche Kompetenzverteilung, wenn eine interkanto-

²⁰¹ FLEINER/GIACOMETTI 71 f.; AUBERT 230. Vgl. für Deutschland auch KRAPP 59 f., 104.

²⁰² Zum Fall der Interkantonalen Mobilen Polizei, bei welcher zwar nicht die Kompetenzverteilung verändert, wohl aber ein interkantonales Vollzugsorgan dem Bund zur Verfügung gestellt wird, vgl. vorn VI/B.

²⁰³ Vgl. RUDOLF, Bund 26 f., 31; KRAPP 60; FRIAUF 293 ff.; SCHNEIDER, Verträge 22; ZEIDLER, Gedanken 396.

nale Organisation für eine einzelne beschränkte Verwaltungsfunktion mit Entscheidungskompetenz betraut wird. Auch die Befolgung des Mehrheitsprinzips bei der Beschlußfassung in interkantonalen Organen muß als zulässig bezeichnet werden²⁰⁴.

3. Die Frage der aus dem Wesen des Bundesstaates sich ergebenden Schranken

Die in Art. 7 Abs. 2 BV genannten Grenzen des kantonalen Vertragsrechts beruhen alle auf dem Grundgedanken der Rücksichtnahme auf die bundesstaatliche Zusammengehörigkeit. Man kann sich fragen, ob man nicht einfach den Grundsatz der Bundestreue oder des bundesfreundlichen Verhaltens als generelles Gebot für das gegenseitige Verhalten von Bund und Kantonen, bzw. der Kantone untereinander und damit als generelle Schranke von interkantonalen Vereinbarungen bezeichnen könnte²⁰⁵. Dieses allgemeine Prinzip würde die Kantone verpflichten, in ihren Zusammenschlüssen nicht nur auf die Rechte, sondern auch auf die Interessen der andern Kantone Rücksicht zu nehmen. Es könnte dies z.B. dann von Bedeutung sein, wenn ein Konkordat nicht allen beitrittswilligen Kantonen offen stehen würde und sich daraus für einzelne Kantone eine Benachteiligung ergäbe. Allerdings stößt man auf sehr große Schwierigkeiten, wenn man den Begriff der Bundestreue in seinen konkreten Konsequenzen faßbar machen

²⁰⁴ Vgl. aber vorn IX/C a. E. die Bedenken gegenüber einer generellen Geltung des Mehrheitsprinzips. – In Deutschland wird die Frage aufgeworfen, ob zwischengliedstaatliche Gemeinschaftseinrichtungen, die in ihren Beschlüssen auf das Mehrheitsprinzip abstellen, dem vom Grundgesetz (Art. 28) festgehaltenen Grundsatz der demokratischen Staatsform der Länder widerspreche. Vgl. dazu SCHEUNER, Struktur 648.

²⁰⁵ HUBER, Gedanken 495; WIDMER 30 ff. – Zum Prinzip der Bundestreue als Norm des deutschen Bundesstaatsrechts vgl.: BAYER 27 ff., 45 ff.; GEIGER, Treuepflicht 114 ff.; HARBICH 47 ff.; SPANNER 481 ff.; McWHINNEY, Föderalismus 58 ff.

will; seine Tragweite ist fragwürdig und darf keinesfalls überschätzt werden²⁰⁶.

In der heutigen Diskussion um den Bundesstaat und die neuen föderalistischen Organisationsformen taucht immer wieder der – mehr oder weniger deutlich ausgesprochene – Gedanke auf, aus dem «Wesen des Bundesstaates» Folgerungen für die Beantwortung bestimmter verfassungsrechtlicher Fragen abzuleiten²⁰⁷. Die verschiedenen Bundesstaaten sind in ihrem Aufbau aber so verschiedenartig, daß keine brauchbare allgemeine Bundesstaatstheorie gefunden werden kann²⁰⁸. Es läßt sich aus dem Wesen des Bundesstaates – abgesehen von der allgemein gehaltenen Idee der Bundesstreue – keine Richtlinie für die verfassungsrechtlichen Schranken von Verträgen zwischen Gliedstaaten gewinnen.

Deshalb hilft auch die These des «zweistufigen Bundesstaatsbegriffs» nicht weiter, wonach zwischengliedstaatliche Einrichtungen, welche Aufgaben verschiedener Gliedstaaten gemeinsam besorgen, eine neue dritte Ebene zwischen Bund und Gliedstaaten schaffen und deshalb unzulässig seien²⁰⁹. Die Frage ist ja gerade, ob der Bundesstaat notwendigerweise «zweistufig» sei.

Auch die Vorstellung vom Rechtsvereinheitlichungsmonopol des Bundes ist fragwürdig. Man kann

²⁰⁶ HESSE, Grundzüge 101 f.; Bundesstaat 6 f. HUBER weist im Zusammenhang mit dem Schutz von interkantonalen Gewässern auf die mögliche Anwendbarkeit des Gebots des bundesfreundlichen Verhaltens hin (Gewässer 35).

²⁰⁷ Vgl. z. B. BAYER 43; Gutachten über die Finanzreform 13; und die Kritik bei HESSE, Grundzüge 86; Bundesstaat 9 A. 44.

²⁰⁸ RUDOLF, System 73; HESSE, Grundzüge 86.

²⁰⁹ Vgl. KÖLBLE, Gemeinschaftsaufgaben 58 f.; Finanzreform 1; anders hingegen RUDOLF, Bund 26; LERCHE 90 f.

Der Grundsatz der Zweistufigkeit des Bundesstaates – der sich auf die im Bundesstaat zulässigen Stufen staatlicher Organisation bezieht – darf nicht verwechselt werden mit der Theorie des dreigliedrigen Bundesstaates im Sinne von Kelsen und NAWIASKY; vgl. dazu W. SCHMIDT 271 ff.; HARBICH 45 ff.; HESSE, Bundesstaat 5 f.; RUDOLF, System 73 f.

nicht sagen, die bundesstaatliche Verfassung setze die Verschiedenartigkeit der von den Gliedstaaten aufgestellten Regelungen voraus und deshalb dürften die gliedstaatlichen Kompetenzen nicht dazu benutzt werden, eine alle Gliedstaaten umfassende Rechtsvereinheitlichung anzustreben²¹⁰. Wie KONRAD HESSE überzeugend nachgewiesen hat, muß eine unitarische Ordnung nicht notwendigerweise zentralistisch sein; der Bundesstaat verliert durch die Tendenz zum Unitarismus seine Berechtigung nicht²¹¹. Eine Vereinbarung, der alle Kantone angehören, ist in Entstehung, Inhalt und Weiterbestand doch ein Ausdruck der kantonalen Autonomie und von einer bundesrechtlichen Regelung wesensverschieden; die freiwillige Koordination ist eine Form der Betätigung kantonaler Selbstverantwortung²¹².

B. Demokratische Schranken

Interkantonale Zusammenschlüsse können zu einer Einschränkung der demokratischen Ordnung führen²¹³. Einerseits ist denkbar, daß die Ausstattung einer interkantonalen Organisation mit Rechtsetzungsbefugnissen sich als Beeinträchtigung des demokratischen Rechtsetzungsverfahrens der Kantone, d.h. der Kompetenzen der Volksvertretung und eventuell auch des Referendums, auswirkt. Andererseits wird eine Verwaltungsfunktion, die einer interkantonalen Behörde übertragen worden ist, weitgehend der parlamen-

²¹⁰ SCHNEIDER, Verträge 19f.; vgl. auch RUDOLF, Bund 27, 31; FRIAUF 295. – Die Regelung in der Bundesrepublik Deutschland ist aber insofern nicht mit dem schweizerischen Bundesverfassungsrecht zu vergleichen, als Art. 72 Abs. 2 des Grundgesetzes dem Bund für bestimmte Materien eine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz zuspricht, soweit ein Bedürfnis nach bundesgesetzlicher Ordnung besteht, weil z. B. die Regelung durch die einzelnen Länder sich als unwirksam erweist. Vgl. dazu HESSE, Grundzüge 94; RUDOLF, Bund 23, 31.

²¹¹ Bundesstaat 14 ff., 21, 25; Grundzüge 88 f.

²¹² HESSE, Bundesstaat 21; KRAPP 61 ff.

²¹³ SCHEUNER, Struktur 648; RUDOLF, Bund 26.

tarischen Kontrolle durch die kantonale Volksvertretung entzogen²¹⁴. Je umfangreicher die Kompetenzen der interkantonalen Organe sind, desto stärker müssen die demokratischen Bedenken ins Gewicht fallen.

Nach schweizerischem Bundesverfassungsrecht²¹⁵ besteht eine demokratisch motivierte Beschränkung von interkantonalen Vereinbarungen nur in der von Art. 6 Abs. 2 lit. b BV festgehaltenen Vorschrift, daß das kantonale Gesetzgebungsverfahren demokratisch sein müsse. Unzulässig sind also interkantonale Abmachungen, welche eine auf Gesetzesstufe stehende Rechtsetzungskompetenz einer interkantonalen Organisation übertragen. Solange die rechtsetzenden Befugnisse von interkantonalen Organen für den Erlaß von Vollzugsverordnungen gedacht sind, wird diese demokratische Schranke nicht aktuell²¹⁶.

C. Rechtsstaatliche Schranken

Es wäre denkbar, daß die Errichtung einer interkantonalen Behörde den Rechtsschutz der Bürger beeinträchtigt²¹⁷. Die Entscheidungen von interkantonalen Organen sind grundsätzlich dem Rechtsschutz durch die kantonalen Gerichte, insbesondere die kantonalen Verwaltungsgerichte, entzogen. Da für diese Fälle aber die staatsrechtliche Beschwerde ans Bundesgericht als zulässig erachtet werden muß²¹⁸, bewirken interkantonale Vereinbarungen nicht so sehr eine Beeinträchtigung als vielmehr eine bundesrecht-

²¹⁴ RUDOLF, Bund 26, 32; Gutachten über die Finanzreform 13; anders hingegen KRAPP 67.

²¹⁵ Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland verpflichtet in Art. 28 die Länder auf den Grundsatz des «demokratischen und sozialen Rechtsstaates». Zu den daraus sich ergebenden demokratischen Bedenken gegenüber Gemeinschaftseinrichtungen der Länder vgl. z. B. Gutachten über die Finanzreform 13.

²¹⁶ Zu den rechtsetzenden Kompetenzen von Konkordatsorganen vgl. vorn IX/B/2.

²¹⁷ RUDOLF, Bund 32.

²¹⁸ Vgl. vorn XII/B.

liche Vereinheitlichung des Rechtsschutzes; für die Bürger in Kantonen ohne Verwaltungsgerichtsbarkeit ergibt sich unter Umständen sogar eine Verbesserung des Rechtsschutzes.

XIV. Zwischengliedstaatliche Vereinbarungen in andern Bundesstaaten

A. Bundesrepublik Deutschland

Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 enthält keine Bestimmung, welche die vertraglichen Beziehungen zwischen den Ländern regelt²¹⁹. Die Möglichkeit des Abschlusses von zwischengliedstaatlichen Vereinbarungen wird aber als selbstverständliche Kompetenz der Länder vorausgesetzt²²⁰. Dem Bedürfnis nach einem koordinierten Vorgehen der Länder hat die Praxis auch ohne ausdrückliche verfassungsmäßige Grundlage Rechnung getragen. In beinahe allen Bereichen staatlicher Tätigkeit haben die Länder Vereinbarungen untereinander abgeschlossen²²¹, die sich in Form und Intensität der Zusammenarbeit unterscheiden²²². Die genaue Anzahl der getroffenen Vereinbarungen ist nicht feststellbar, da diese auch in Deutschland nur zum Teil und in wenig zugänglicher Form veröffentlicht werden²²³. Das Fehlen einer umfassenden Publikation der zwischengliedstaatlichen Abmachungen hängt auch damit zusammen, daß nach deutschem Staatsrecht beim Abschluß

²¹⁹ Hingegen erwähnt das Grundgesetz in Art. 130 die Möglichkeit von «Staatsverträgen zwischen den Ländern». In Art. 32 Abs. 3 werden die Länder – unter dem Vorbehalt der Genehmigung durch die Bundesregierung – zum Abschluß von Verträgen mit auswärtigen Staaten ermächtigt für den Bereich, in dem die Länder zur Gesetzgebung zuständig sind; daraus wird auf die selbstverständliche parallele Kompetenz der Länder zum Abschluß von Verträgen untereinander geschlossen (vgl. HERZOG 198).

²²⁰ BACHOF/KISKER 14.

²²¹ Vgl. die Zusammenstellung bei SCHNEIDER, Verträge 36 ff.

²²² Vgl. hierzu die Beispiele bei RUDOLF, Bund 24.

²²³ SCHNEIDER, Verträge 5 f.; HERZOG 198.

einer Vereinbarung eine Genehmigung durch den Bund als nicht erforderlich betrachtet wird²²⁴.

Es werden in Deutschland drei Gruppen von Vereinbarungen oder vereinbarungsähnlichen Tatbeständen unterschieden²²⁵. Die größte Bedeutung haben die Staatsverträge und Verwaltungsabkommen zwischen den Ländern. Ein einheitliches Unterscheidungskriterium für diese beiden Gruppen ist aber von der Theorie noch nicht entwickelt worden²²⁶. Als dritte Kategorie werden die gemeinsamen Beschlüsse der Ressortminister-Konferenzen genannt²²⁷; diese können wohl nur als vereinbarungsähnlich bezeichnet werden, da sie grundsätzlich erst nach Durchführung eines Genehmigungs- oder Gesetzgebungsverfahrens in jedem beteiligten Land vollziehbar sind.

Durch den Abschluß von Vereinbarungen haben die Länder auch gemeinsame Organe und Institutionen geschaffen, die der Intensivierung der zwischengliedstaatlichen Zusammenarbeit und der Erfüllung gewisser gemeinsamer Aufgaben dienen²²⁸. Die staatsrechtliche Praxis hat die verschiedensten Formen und Intensitätsgrade der Verselbständigung von gemeinsamen Institutionen und Organen entwickelt. Das bekannteste Beispiel einer Gemeinschaftseinrichtung der Länder ist das Zweite Deutsche Fernsehen²²⁹. Eine besondere Form von Zusammenarbeit liegt vor, wenn eine Verwaltungseinrichtung von einem Land unterhalten

²²⁴ SCHNEIDER, Verträge 26.

²²⁵ SCHNEIDER, Verträge 8 ff.

²²⁶ Vgl. SCHNEIDER, Staatsverträge 645 f.; Verträge 9; anders aber GRAWERT, Verwaltungsabkommen 52.

²²⁷ SCHNEIDER, Verträge 10 ff.

²²⁸ Art. 130 des Grundgesetzes spricht von Verwaltungseinrichtungen, die auf Staatsverträgen zwischen den Ländern beruhen (vgl. dazu HERZOG 199; RUDOLF, Bund 25 f.).

²²⁹ RUDOLF, Bund 25; vgl. dazu auch die Rechtsgutachten zum Staatsvertrag über die Errichtung der Anstalt «Zweites Deutsches Fernsehen» von BACHOF/KISKER, ARMBRUSTER und P. SCHNEIDER. – Für weitere Beispiele vgl. KÖLBLE, Gemeinschaftsaufgaben 53 ff.

wird, andere Länder aber durch Vereinbarung daran beteiligt sind; dies ist z.B. bei der Filmbewertungsstelle in Wiesbaden der Fall²³⁰.

Die zunehmende Bedeutung der zwischengliedstaatlichen Vereinbarungen und die vermehrte Institutionalisierung der Zusammenarbeit der Länder hat der Frage nach der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit der sog. Selbstkoordinierung der Länder besonderes Gewicht verliehen²³¹. Der Abschluß von Verträgen zwischen den Ländern wird, solange sie sich auf den Aufgabenkreis der Länder beschränken, als verfassungsmäßig betrachtet²³² und gelegentlich mit dem Hinweis auf das Prinzip des bundesfreundlichen Verhaltens sogar als notwendig bezeichnet²³³. Verfassungsrechtliche Bedenken erheben sich aber gegen die Errichtung von gemeinsamen Verwaltungseinrichtungen. Im Zusammenhang mit der Schaffung des Zweiten Deutschen Fernsehens wurde die verfassungsrechtliche Kritik an solchen Einrichtungen besonders klar formuliert. In erster Linie wird darauf hingewiesen, daß diese gemeinsamen Einrichtungen eine «dritte Ebene» im Bundesstaat darstellen, welche die Anerkennung der zweistufigen Bundesstaatsstruktur in Frage stellen²³⁴. Schwerer wiegt die verfassungsrechtliche Kritik, daß die Zwischenländereinrichtungen sich der parlamentarischen und rechtsstaatlichen Kontrolle der Landtage ent-

²³⁰ KÖLBLE, Gemeinschaftsaufgaben 54. – Über die Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, die auf einer Vereinbarung zwischen verschiedenen Ländern und dem Bund beruht, vgl. GRAWERT, Verwaltungsabkommen 227f., 235f. und hinten § 5/IX bei A. 45.

²³¹ Vgl. die Erörterung der Grenzen der zulässigen Koordinierung der Länder bei BACHOF/KISKER 52 ff.

²³² RUDOLF, Bund 26.

²³³ KÖLBLE, Gemeinschaftsaufgaben 56. Vgl. auch MAUNZ 1641ff.; BACHOF/KISKER 19.

²³⁴ KÖLBLE, Gemeinschaftsaufgaben 58; Grenzen 1084. Vgl. die Kritik dieser Auffassung und der Fehlinterpretation des sog. Neugliederungsurteils des Bundesverfassungsgerichts bei BACHOF/KISKER 51f. und MAUNZ 1643.

zögen²³⁵. Es wird auch eingewandt, daß sie einen staatenbundähnlichen Charakter aufwiesen; dieses Argument wird durch die Erfahrung der Praxis weitgehend entschärft²³⁶.

Die zwischengliedstaatlichen Vereinbarungen können in Deutschland erst durch Transformation in Landesrecht gegenüber dem einzelnen Bürger geltend gemacht werden²³⁷. Auch wenn alle Länder einer Vereinbarung beigetreten sind, besitzt das darauf ergehende Landesrecht keine erhöhte Geltung und wird nur als bundeseinheitliches Landesrecht bezeichnet²³⁸.

B. Österreich

Art. 107 des Bundesverfassungsgesetzes vom 10. November 1920 ermächtigt die Länder ausdrücklich zum Abschluß von Vereinbarungen untereinander, wobei sich das Vertragsrecht auf den selbständigen Wirkungsbereich der Länder beschränkt. Es wird die Meinung vertreten, daß zwischengliedstaatliche Vereinbarungen auch im selbständigen Wirkungsbereich nur auf Grund der besonderen verfassungsgesetzlichen Ermächtigung möglich sind²³⁹. Vereinbarungen der Länder untereinander sind unverzüglich der

²³⁵ Gutachten über die Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland 13. – Vgl. die in Art. 28 Abs. 1 des Grundgesetzes enthaltene Garantie der demokratischen Staatsform der Länder.

²³⁶ RUDOLF, Bund 27. – Unbeachtlich für die Frage der Verfassungsmäßigkeit sei auch der Umstand, daß eine gemeinsame Institution nicht der Rechtsordnung eines bestimmten Landes unterstellt ist, da die «Bündelung der Staatsgewalt» in diesem Fall nicht intensiver sei als bei den als zulässig erachteten Einrichtungen einzelner Länder, an denen sich intern weitere Gliedstaaten beteiligen; vgl. dazu BACHOF/KISKER 53.

²³⁷ BACHOF/KISKER 10.

²³⁸ KÖLBLE, Gemeinschaftsaufgaben 55; SCHNEIDER, Verträge 14. – Zur Frage, ob die zwischen Ländern abgeschlossenen Verträge nicht als eine besondere Rechtskategorie zu bezeichnen seien, welche weder dem Bundesrecht noch dem Landesrecht zugeordnet werden könne, vgl. RUDOLF, System 76; Bund 29 f. Vgl. auch KLEIN, Grenzen 156.

²³⁹ KELSEN/FRÖHLICH/MERKL 222.

Bundesregierung zur Kenntnis zu bringen. Diese Bedingung garantiert die Einheitlichkeit der Rechtsordnung, indem die Bundesregierung gegen Vereinbarungen, welche sich nicht auf den selbständigen Wirkungsbereich der Länder beschränken, einschreiten muß²⁴⁰.

In der staatsrechtlichen Praxis Österreichs wurde von diesem Instrument der horizontalen Kooperation nur selten Gebrauch gemacht²⁴¹, obschon die Vereinbarungen an sich als entwicklungsfähiges Mittel zum gemeinsamen Ausbau von Wasserkraftanlagen, zur gemeinsamen Errichtung von Krankenhäusern²⁴² oder zur Regelung von Planungsfragen²⁴³ anerkannt werden.

Das Bundesverfassungsgesetz hat sich zur Form der Vereinbarungen, zum Verfahren und zum Rechtsschutz durch das Verfassungsgericht nicht ausgesprochen²⁴⁴. Diese Fragen wurden offenbar wegen der beschränkten Verwendung auch von der Praxis weitgehend offen gelassen.

C. USA

Die amerikanische Verfassung erwähnt in Art. I, sect. 10, par. 3, in der sog. «Compact-Clause», zwischengliedstaatliche Verträge; sie enthält keine ausdrücklich formulierte Ermächtigung zum Abschluß von *compacts*²⁴⁵. Diese Möglichkeit wird aber vorausgesetzt, indem die Verfassung die Staaten verpflichtet, für solche Vereinbarungen jeweils um Zustimmung des Kongresses nachzusuchen. Das Ge-

²⁴⁰ ADAMOVICH/SPANNER 161; KELSEN/FRÖHLICH/MERKL 222.

²⁴¹ SCHAUMANN 86. – Als Beispiele für Vereinbarungen zwischen den Ländern sind nur sehr wenige Fälle bekannt, wie z.B. finanzrechtliche Abkommen über gegenseitige Steuerbefreiung sowie die Bemühungen um die Errichtung des Naturschutzparkes «Hohe Tauern»; vgl. ERMACORA, Österreich 241; IGNAZ SEIDL-HOHENVELDERN in der Aussprache über Verträge zwischen Gliedstaaten im Bundesstaat, VVDStRL 19 (1961) 135.

²⁴² ADAMOVICH/SPANNER 161.

²⁴³ ERMACORA, Österreich 241.

²⁴⁴ KELSEN/FRÖHLICH/MERKL 222; ADAMOVICH/SPANNER 161.

²⁴⁵ SNIDER 91.

nehmigungsrecht der Union, welches gemäß dem Wortlaut der Verfassung auf alle zwischengliedstaatlichen Abmachungen Anwendung finden könnte, wurde durch die Rechtsprechung auf Verträge politischer Natur, welche das Gleichgewicht im Bundesstaat tangieren, beschränkt (Political Balance Doctrine)²⁴⁶. Leider hat die Praxis gezeigt, daß dieses Kriterium für das Erfordernis der Zustimmung des Kongresses nicht genügend klar umschrieben werden kann. Eine Unterscheidung in politische und nichtpolitische Verträge ist schwer zu treffen, und so gab es einzelne compacts, die unabhängig von der Zustimmung des Kongresses bedeutende Wirkungen entfalteten²⁴⁷. Grundsätzlich wird die Zustimmung des Kongresses für alle jene Vereinbarungen als notwendig erachtet, die Interessen des Bundes betreffen²⁴⁸. Bei einer Anzahl von compacts hat der Kongreß seine Zustimmung im voraus, in Form einer Ermächtigung, erteilt²⁴⁹, wobei nur in zwei Fällen²⁵⁰ auf eine zusätzliche nachträgliche Genehmigung des Kongresses verzichtet wurde. Durch solche Ermächtigungen versuchte der Bund, die zwischengliedstaatliche Zusammenarbeit in einzelnen Gebieten anzuregen. Dies gilt aber vorwiegend für die Zeit vor dem zweiten Weltkrieg, als die Anzahl der abgeschlossenen Vereinbarungen noch klein war. Zusammenfassend kann festgestellt werden, daß die Mehrzahl der Vereinbarungen dem Kongreß zur Genehmigung unterbreitet werden²⁵¹; es gibt aber auch einzelne zwischengliedstaatliche Abmachungen, die, obschon sie in Form und Zweck den genehmigungsbedürftigen compacts entsprechen, dem Kongreß nicht vorgelegt wurden²⁵².

²⁴⁶ ZIMMERMANN/WENDELL 34; GRAVES, Government 838.

²⁴⁷ ZIMMERMANN/WENDELL 39 ff.

²⁴⁸ GRAVES, Relations 608.

²⁴⁹ Vgl. die Zusammenstellung der einzelnen Materien, in denen die Staaten auf Grund einer im voraus erteilten generellen Ermächtigung des Kongresses Vereinbarungen abgeschlossen haben, bei GRAVES, Relations 609; vgl. auch ZIMMERMANN/WENDELL 57f.

²⁵⁰ ZIMMERMANN/WENDELL 58.

²⁵¹ SNIDER 92.

²⁵² Vgl. das Beispiel bei ZIMMERMANN/WENDELL 19.

So können drei Kategorien von Vereinbarungen unterschieden werden: die zustimmungsbedürftigen *compacts*, die zustimmungsfreien *compacts* und die sog. *agreements*, die keiner Zustimmung bedürfen. Die *agreements* werden in der Hauptsache zur Lösung von untergeordneten Problemen verwendet, während der formellere *compact* vorwiegend der Regelung von Fragen mit größerer Tragweite dient. Wird ein hoher Grad von Sicherheit und Stabilität, sowie die Möglichkeit der rechtlichen Erzwingbarkeit erstrebt, so erscheint der *compact* als geeignetes Mittel, da er nur durch Zustimmung aller Beteiligten abgeändert werden kann²⁵³. Die *agreements* bedeuten eine weniger verbindliche Form der Zusammenarbeit, welche nur so lange Geltung hat, als jeder Partner gebunden sein will²⁵⁴.

Der *compact* wird durch Zustimmung des Kongresses nicht zu Bundesrecht, denn es handelt sich beim Abschluß von Vereinbarungen nur um die Ausübung von gliedstaatlichen Kompetenzen. Allerdings geht das Recht des *compacts* dem gliedstaatlichen Recht vor²⁵⁵.

Streitigkeiten aus einem *compact* sind vom Supreme Court der Union zu beurteilen, da die Entscheidungen immer auch Fragen der Bundesordnung betreffen. Es ist ausgeschlossen, daß ein oberster Gerichtshof eines Staates endgültig über die Auslegung oder die Verfassungsmäßigkeit eines *compact* zu urteilen hat, weil dieses Urteil für die übrigen beteiligten Staaten keine Verbindlichkeit haben könnte²⁵⁶. Im übrigen wurde die Frage der Verfassungsmäßigkeit, soweit sie vom Supreme Court der Union überprüft wurde, meistens zugunsten der zwischengliedstaatlichen Vereinbarung entschieden²⁵⁷.

²⁵³ ANDERSON, Relations 75; Clark 71.

²⁵⁴ CLARK 70.

²⁵⁵ ZIMMERMANN/WENDELL 32.

²⁵⁶ ANDERSON, Relations 74.

²⁵⁷ GRAVES, Relations 608.

Die Praxis zeigt, daß erst seit ca. 30 Jahren die Staaten vermehrt Verträge untereinander abschließen²⁵⁸. Ursprünglich wurden auf diesem Weg vor allem Grenzfragen bereinigt²⁵⁹; heute steht aber die gemeinsame Regelung der Gewässernutzung und der Gewässerkontrolle, des Erdölabbaus, des zwischenstaatlichen Verkehrs, der Hochseefischerei und der Förderung der höheren Bildung im Vordergrund²⁶⁰.

Die Anzahl der an einem compact beteiligten Staaten variiert stark. Viele compacts wurden zwischen zwei Staaten oder einer relativ kleinen Zahl von Staaten abgeschlossen; daneben gibt es aber auch eine Reihe von Vereinbarungen, an denen eine größere Anzahl von Staaten beteiligt ist, so z.B. der Interstate Oil Compact, der 30 Mitgliedstaaten aufweist²⁶¹. Die compacts werden vor allem von benachbarten Staaten abgeschlossen²⁶²; je nach Vertragsgegenstand ist aber die Beteiligung von entfernter gelegenen Staaten durchaus möglich. Alle Staaten sind mindestens einem compact beigetreten, New York ist sogar an deren 25 beteiligt²⁶³.

In den Vereinigten Staaten erfüllen die compacts und die von ihnen eingesetzten agencies ganz verschiedene Funktionen. Sie können sich auf eine allgemeine Koordinierung der Verwaltungen der beteiligten Staaten beschränken oder Organe mit beratender Funktion schaffen oder aber die gemeinsame Besorgung bestimmter Verwaltungsaufgaben vorsehen und diese einer mit Entscheidungsbefugnissen ausgestatteten zwischengliedstaatlichen Orga-

²⁵⁸ Vgl. dazu die Zusammenstellung der zwischen 1934 und 1951 abgeschlossenen compacts und der daran beteiligten Staaten bei GRAVES, Government 839.

²⁵⁹ ZIMMERMANN/WENDELL 9; ANDERSON, Relations 73.

²⁶⁰ Für die einzelnen compacts vgl. BARTON 8 ff.; GRAVES, Relations 599 ff.

²⁶¹ SNIDER 93.

²⁶² GRAVES, Government 840.

²⁶³ SNIDER 93. – Zur Beteiligung des Bundes an interstate compacts vgl. hinten § 5/IX/B bei A. 65 ff.

nisation anvertrauen²⁶⁴. Die praktische Bedeutung der compacts und der von ihnen erreichten Zusammenarbeit ist unvergleichlich größer als in der Schweiz²⁶⁵.

Die zwischengliedstaatlichen Organe setzen sich aus einer gleichen Zahl von Vertretern jedes beteiligten Staates zusammen; Entscheide werden in der Regel nach dem Mehrheitsprinzip gefällt²⁶⁶.

Die Schaffung von zwischengliedstaatlichen Einrichtungen war in den USA nicht Anlaß zu einer theoretischen und allgemeinen verfassungsrechtlichen Diskussion wie etwa in Deutschland. Die Formen der Zusammenarbeit wurden nach mehr praktischen Gesichtspunkten in die bundesstaatliche Organisation integriert; ihre Verfassungsmäßigkeit wurde nicht in Frage gestellt.

In letzter Zeit wurden offenbar Bedenken laut, da eine allzu große Verselbständigung der compact agencies und die Verfolgung von Interessen, die nicht mit denjenigen der beigetretenen Staaten identisch sind, befürchtet wurde. Verschiedene Vorschläge wurden entwickelt, durch welche eine echte Zusammenarbeit zwischen den Staaten gefördert und die agencies mit der Organisation der einzelnen Staaten so verbunden werden sollen, daß eine intensivere Beziehung und Kontrolle durch die beigetretenen Staaten möglich wird²⁶⁷.

Trotz der großen Bedeutung der compacts und der von ihnen erreichten Ziele wird in den USA von verschiedener

²⁶⁴ GRAVES, Relations 607.

²⁶⁵ Vergleichsweise sei erwähnt, daß das Budget der durch einen compact eingesetzten Waterfront Commission of New York Harbor für das Jahr 1963/64 auf 2173000 Dollar angesetzt war (BARTON 50). Die durch den ersten wichtigen compact im Jahr 1921 geschaffene Port of New York Authority beschäftigt heute mehrere tausend Angestellte und ist für Bau und Verwaltung einer Anzahl von Brücken, Tunnels, Hafenanlagen und Flugplätzen in der Umgebung von New York verantwortlich (GRAVES, Government 854).

²⁶⁶ Vgl. die Port of New York Authority, für deren Beschlüsse das Mehrheitsprinzip gilt (GRAVES, Government 854).

²⁶⁷ GRAVES, Relations 607.

Seite ein weiterer Ausbau der Verträge zwischen den Gliedstaaten gefordert. Es wird darauf hingewiesen, daß gewisse Probleme, wie z.B. der Gewässerschutz, durch die abgeschlossenen compacts bisher nicht befriedigend gelöst werden konnten²⁶⁸. Man hat auch auf die Gefahr der zunehmenden Einflußnahme von privaten Interessen auf die Zielsetzung von interstate compacts aufmerksam gemacht²⁶⁹. Dennoch ist der compact bereits heute ein wichtiger Faktor für die zwischengliedstaatlichen Beziehungen²⁷⁰ und in vielen Fällen die einzige Alternative zu einem Tätigwerden des Bundes²⁷¹.

§ 3 Interkantonale Koordinationsinstitutionen

Mit dem Begriff der interkantonalen Koordinationsinstitutionen sollen im folgenden alle Organisationen erfaßt werden, zu denen sich die Kantone zum Zwecke der Koordination, Konsultation oder gegenseitigen Information zusammenschließen, ohne daß dieser Zusammenarbeit eine rechtliche Vereinbarung zugrunde liegt. Auch die im vorangehenden Paragraphen besprochenen interkantonalen Vereinbarungen und die von ihnen aufgestellten interkantonalen Organe müssen in einem weiteren Sinne als Koordinationsinstitutionen angesprochen werden. Der hier verwendete Begriff ist aber enger; er umfaßt nur die nicht auf einer interkantonalen Vereinbarung beruhenden Formen der Zusammenarbeit zwischen den Kantonen¹.

²⁶⁸ GRAVES, Relations 598.

²⁶⁹ BARTON 164.

²⁷⁰ ANDERSON, Relations 73.

²⁷¹ CLARK 72.

¹ Auf das Terminologische soll hier kein Gewicht gelegt werden. Es fällt schwer, eine treffende Benennung zu finden. Auch Ausdrücke wie «Konsultationsinstrumente» oder «freie Koordination» sind nicht ganz befriedigend.

Für diese ungebundene Koordination unter den Kantonen stehen sehr viele Organisationsformen zur Verfügung. Die Kantone können sich in interkantonalen Konferenzen treffen oder aber sich gemeinsam an Organisationen beteiligen, denen auch private Personen oder Verbände angehören.

Die interkantonale Koordination ist im Bereich der Legislative und der Exekutive denkbar. Eine Zusammenarbeit zwischen den kantonalen Parlamenten ist naturgemäß selten. Es verdient besondere Erwähnung, daß seit 1964 die Büros der Parlamente der französischen Schweiz und des Tessins sich regelmäßig jedes Jahr zu einer Konferenz – für die kein eigentliches Reglement besteht – treffen; Gegenstand der Aussprache waren neben der gegenseitigen Information über die laufenden parlamentarischen Geschäfte bisher vor allem Fragen des Initiativrechts der Parlamentarier, der Familienzulagen und Ergänzungsleistungen zur Alters- und Hinterlassenenversicherung, der Flußschifffahrt, der Universitäten und der Einbürgerung.

Eine viel größere Rolle spielt die Zusammenarbeit von Organen der Exekutive. Diese kann auf verschiedenen Ebenen erfolgen, je nachdem ob die Gesamtregierung, einzelne Direktionen oder einzelne Verwaltungsämter daran teilnehmen.

Im Hinblick auf den lokalen Wirkungsbereich ist zwischen gesamtschweizerischer und regionaler Koordination zu unterscheiden. Vor allem aber zeigen sich große Unterschiede in der Intensität und in den praktischen Auswirkungen der Zusammenarbeit.

Präzisierend muß darauf hingewiesen werden, daß die meisten der im folgenden aufgeführten Koordinationsinstrumente nicht nur der interkantonalen Kooperation dienen, sondern gleichzeitig auch der Koordination zwischen Bund und Kantonen. Soweit es sich nicht um einen lokal begrenzten oder konkreten Gegenstand handelt, wendet sich der Bund bei seiner koordinierenden Tätigkeit an alle Kantone, eventuell an alle Kantone einer bestimmten

Region. Die vertikale Koordination knüpft meistens an die horizontale an. Ausgangspunkt ist die interkantonale Zusammenarbeit.

I. Regierungs- und Direktorenkonferenzen

A. Regierungskonferenzen

Bei der Zunahme der interkantonalen Koordinierung wäre es naheliegend, daß grundsätzliche Belange der Zusammenarbeit in einer Konferenz aller Kantonsregierungen besprochen würden. In der Bundesrepublik Deutschland besteht eine Konferenz der Ministerpräsidenten der Länder², in den USA die Governors' Conference³.

Die Schweiz kennt die Einrichtung einer interkantonalen Regierungskonferenz, an der alle Kantone teilnehmen würden, nicht. Hingegen haben sich in regionalem Rahmen die folgenden Regierungskonferenzen gebildet:

- Konferenz der ostschweizerischen Kantonsregierungen⁴ (seit 1964; beteiligte Kantone: Glarus, Appenzell-Außer-rhoden, Appenzell-Innerrhoden, St. Gallen, Graubünden und Thurgau),
- Konferenz der Innerschweizer Kantonsregierungen⁵ (seit 1966; beteiligte Kantone: Luzern, Uri, Schwyz, Obwalden, Nidwalden und Zug),
- Zusammenkünfte der Kantonsregierungen von Waadt und Genf⁶ (seit 1967),
- Zusammenkünfte der Kantonsregierungen von Waadt und Wallis⁶ (seit 1967),

² KUNZE 49 ff.

³ GRAVES, Relations 585 f.; SNIDER 95 f.; ANDERSON, Relations 81.

⁴ NZZ vom 25. 2. 1969 Nr. 122 S. 3.

⁵ NZZ vom 20. 11. 1967 Nr. 4954 S. 5 und vom 11. 4. 1969 Nr. 221 S. 17.

⁶ Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la collaboration intercantonale vom 22. 3. 1968 S. 16; NZZ vom 7. 3. 1968 Nr. 151 S. 25.

- Konferenz der Kantonsregierungen von Basel-Stadt und Basel-Landschaft⁷ (seit vielen Jahren),
- Zusammenkünfte der Kantonsregierungen von Obwalden und Nidwalden⁸ (seit ca. 30 Jahren),
- Hörnlitagung der Kantonsregierungen von Zürich, St. Gallen und Thurgau⁹ (seit vielen Jahren).

Ein Teil der Regierungskonferenzen, so z.B. die inner-schweizerische und die ostschweizerische Konferenz, tritt regelmäßig einmal im Jahr zusammen; die Regierungen der Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft treffen sich zwei- bis dreimal jährlich, je nach Bedarf.

Meistens handelt es sich um eine Zusammenkunft oder gemeinsame Sitzung der Gesamtregierungen; die Inner-schweizer Konferenz besteht in der Regel nur aus den Präsidenten und Vizepräsidenten der Kantonsregierungen.

Große Unterschiede bestehen in den Funktionen. Bei einzelnen Tagungen liegt der Hauptakzent auf der Pflege des persönlichen Kontaktes¹⁰. In weitaus den meisten Fällen sind die Konferenzen Arbeitssitzungen, welche der gegenseitigen Information, dem Meinungsaustausch, der Vorbereitung koordinierten Vorgehens oder der Ausarbeitung von Empfehlungen dienen. Verbindliche Beschlüsse können nicht gefaßt werden. Die ostschweizerische Regierungskonferenz hat einen ständigen Ausschuß für Verkehrsfragen bestellt.

Gegenstand der Verhandlungen bildeten bisher vor allem verkehrspolitische Anliegen¹¹, Straßenbau, Gewässerschutz,

⁷ NZZ vom 9. 5. 1969 Nr. 282 S. 22.

⁸ NZZ vom 29. 12. 1968 Nr. 800 S. 19.

⁹ So genannt nach dem Grenzberg Hörnli, wo die Zusammenkunft stattfindet.

¹⁰ Gemäß den Aussagen der zuständigen kantonalen Behörden gilt es als ungeschriebenes Gesetz, daß an den Zusammenkünften der Kantonsregierungen von Obwalden und Nidwalden keine Geschäfte behandelt werden.

¹¹ Bei den Tagungen der ostschweizerischen Kantonsregierungen stehen die aus der peripheren Lage sich ergebenden Verkehrsfragen (Ostalpenbahn, Schiffbarmachung des Hochrheins) im Vordergrund. Vgl. NZZ vom 25. 2. 1969 Nr. 122 S. 3.

Landesplanung und Landschaftsschutz¹², Schul- und Universitätsfragen, Spitalplanung und die Aufstellung gemeinsamer Einrichtungen, wie z.B. eines statistischen Amtes oder einer Motorfahrzeugprüfstation.

Besonders erwähnenswert ist die Anregung der innerschweizerischen Regierungskonferenz, daß die beteiligten Kantone je ein bestimmtes Departement als Koordinationsstelle bezeichnen, welche die Fragen der regionalen Zusammenarbeit bearbeiten und damit die erwünschte Kontinuität gewährleisten soll¹³. Auch die Konferenzen der westschweizerischen Kantone betonen die Notwendigkeit einer engeren Zusammenarbeit¹⁴. Das bedeutsamste praktische Ergebnis einer Regierungskonferenz ist der Entwurf eines «Vertrages zwischen den Kantonen Basel-Stadt und Basel-Landschaft betr. die Organisation und Durchführung der Regionalplanung», welcher am 7.5.1969 in einer gemeinsamen Sitzung der beiden Basler Kantonsregierungen beraten wurde¹⁵.

Gesamthaft betrachtet, spielen heute die Regierungskonferenzen eine sehr bescheidene Rolle. Viele Kantone sind überhaupt nicht daran beteiligt.

B. Direktorenkonferenzen

Die interkantonale Kooperation spielt sich vorwiegend auf der Ebene der kantonalen Direktionen ab. Die Direktorenkonferenzen, an denen mit einer einzigen Ausnahme alle Kantone teilnehmen, setzen sich zum Ziel, auf ihrem Fachgebiet die Zusammenarbeit unter den Kantonen sowie zwischen Bund und Kantonen zu fördern. Zwischen den einzelnen Konferenzen besteht kein organisatorischer Zusammenhang. Sie unterscheiden sich in ihrer organisatori-

¹² Die innerschweizerische Regierungskonferenz regte die Ausarbeitung eines interkantonalen Landschaftsplans zum Schutze des Vierwaldstättersees an. Vgl. NZZ vom 11.4.1969 Nr.221 S.17.

¹³ NZZ vom 20.11.1967 Nr.4954 S.5.

¹⁴ Vgl. vorn A.6.

¹⁵ NZZ vom 9.5.1969 Nr.282 S.22.

schen Ausgestaltung und in der Intensität der Koordination nicht unwesentlich voneinander.

1. Die verschiedenen Direktorenkonferenzen

Heute treten die folgenden Direktorenkonferenzen zu regelmäßigen Sitzungen zusammen¹⁶:

- Schweizerische Baudirektorenkonferenz (gegründet 1908; Organisationsstatut vom 7.6.1946),
- Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (gegründet 1897; Statuten vom 8.7.1968),

– *Regionalkonferenzen:*

Conférence intercantonale des chefs de départements de l'instruction publique de la Suisse romande et italienne (Kantone Freiburg, Tessin, Waadt, Wallis, Neuenburg, Genf und Vertreter von italienisch Bünden und des französischen Berner Juras; besteht seit Anfang des 20. Jahrhunderts),

Konferenz der nordwestschweizerischen Erziehungsdirektoren (Kantone Bern, Luzern, Solothurn, Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Aargau; gegründet 1964),

Konferenz der innerschweizerischen Erziehungsdirektoren (Kantone Luzern, Uri, Schwyz, Obwalden, Nidwalden, Zug; Statut vom 18.10.1965),

Regionalgruppe der Erziehungsdirektoren der Ostschweiz (Kantone Zürich, Glarus, Schaffhausen, Appenzell-Außerrhoden, Appenzell-Innerrhoden, St.Gallen, Graubünden, Thurgau und als Beisitzer ein Vertreter des Fürstentums Liechtenstein; gegründet 1966),

¹⁶ Die Angaben beruhen auf Auskünften, die von den Sekretariaten der einzelnen Direktorenkonferenzen erteilt wurden. In Klammern sind neben dem Gründungsjahr die heute geltenden Reglemente aufgeführt, soweit sie in Erfahrung gebracht werden konnten. – Zur Entstehung der ersten Direktorenkonferenzen vgl. A.HUBER 173 ff.

– *Konferenzen der Erziehungsdirektoren der Hochschulkantone:*

Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren der Hochschulkantone (Kantone Zürich, Bern, Freiburg, Basel-Stadt, St.Gallen, Waadt, Neuenburg, Genf, mit gelegentlicher Teilnahme von Luzern und Aargau),
Conférence romande des chefs de départements de l'instruction publique des cantons universitaires (Kantone Freiburg, Waadt, Neuenburg, Genf),
Conférence universitaire romande (Erziehungsdirektoren und Rektoren aus den Kantonen Freiburg, Waadt, Neuenburg, Genf),

- Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren (gegründet 1899; Reglement vom 16.10.1929),
- Konferenz der kantonalen Forstdirektoren (Reglement vom 13.4.1931),
- Konferenz der kantonalen Fürsorgedirektoren,
- Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren (gegründet 1905, keine Statuten),
- Konferenz kantonalen Landwirtschaftsdirektoren (Reglement vom 9.1.1953),
- Konferenz der kantonalen Militärdirektoren,
- Konferenz der kantonalen Sanitätsdirektoren (Satzungen vom 5.12.1962),
- Konferenz kantonalen Volkswirtschaftsdirektoren (gegründet 1944; Satzungen vom 21.11.1947),
- Konferenz der kantonalen Vormundschaftsdirektoren (Statuten vom 3.10.1944).

2. Funktionen

Die Direktorenkonferenzen erfüllen, wie dies verschiedene Reglemente in dem an den Anfang gestellten Zweckartikel ausdrücklich hervorheben, eine Doppelfunktion. Ihre primäre Aufgabe ist die Zusammenarbeit unter den Kantonen. Zugleich sind sie eine Kontaktstelle für die Zusammenarbeit zwischen den Kantonen und dem Bund. Sie stellen

also gleichzeitig ein Instrument der horizontalen und der vertikalen Kooperation dar¹⁷.

a. Interkantonale Koordination

Den Direktorenkonferenzen sind keine hoheitlichen Funktionen anvertraut, und ihre Beschlüsse haben keine verbindliche Wirkung. Die Bedeutung der Direktorenkonferenzen liegt in ihrer beratenden und vorbereitenden Aufgabe. Ihre Beschlüsse können die Form von Empfehlungen an die Kantone haben.

Alle Sparten des betreffenden Sachbereiches können Gegenstand der Beratungen einer Direktorenkonferenz bilden. Die Protokolle lassen den großen Umfang der Traktanden deutlich erkennen. Der Zweck der Konferenzen besteht ganz allgemein in der gemeinsamen Pflege des betreffenden Sachgebietes – die z.B. zur Herausgabe einer Fachzeitschrift¹⁸ oder von gemeinsamen Lehrmitteln¹⁹ führt –, in der Vermittlung von Informationen für die kantonalen Verwaltungen und andere Interessenten²⁰, sowie in der Aussprache über aktuelle Fragen. Vor allem wollen die Direktorenkonferenzen in einzelnen Fragen, wie z.B. im Schul-

¹⁷ Eine ähnliche Kombination von horizontaler und vertikaler Koordination ist gegeben bei interkantonalen Vereinbarungen, an denen der Bund organisatorisch beteiligt ist (vgl. vorn § 2/VI/B), und bei Vereinbarungen zwischen dem Bund einerseits und allen Kantonen andererseits (z.B. Übereinkunft über die Polizeitransporte vom 23.6.1909; vgl. hinten § 5/I).

¹⁸ Statuten der Vormundschaftsdirektorenkonferenz Art.3 lit.b (Zeitschrift für das Vormundschaftswesen).

¹⁹ Beispiele sind die von der Konferenz der innerschweizerischen Erziehungsdirektoren herausgegebenen Lehrmittel und der von der Schweizerischen Erziehungsdirektorenkonferenz herausgegebene Mittelschulatlas.

²⁰ Vgl. z.B. Reglement der Finanzdirektorenkonferenz Art.2 lit.b (Auskünfte über die Gesetzgebung und Rechtsprechung in Finanz- und Steuerfragen).

wesen²¹ und im Steuerwesen, eine materielle Angleichung oder gar Koordinierung der kantonalen Regelungen vorbereiten. Für die Zukunft vielversprechend ist der Versuch, ein wissenschaftliches Gremium mit der Ausarbeitung von Mustergesetzen zu beauftragen, auf die sich die kantonalen Gesetzgeber stützen können²². Die bedeutendsten Leistungen sind in den verschiedenen Konkordaten zu erblicken, die von Direktorenkonferenzen ausgearbeitet wurden²³. Gegenwärtig bereitet z.B. die Erziehungsdirektorenkonferenz eine interkantonale Vereinbarung im Schulwesen vor²⁴, und die Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren berät ein Konkordat über die Schiedsgerichtsbarkeit²⁵.

Eine besondere Stellung nimmt eine Direktorenkonferenz ein, wenn eine interkantonale Vereinbarung sie als Konkordatsorgan bestimmt, wie dies z.B. das Konkordat über den Ausschluß von Steuerabkommen vom 10.12.1948 in bezug auf die Finanzdirektorenkonferenz tut²⁶. In diesem Fall kann die Konferenz auch mit Entscheidungsbefugnissen ausgestattet sein.

b. Koordination zwischen Bund und Kantonen

Da an den Sitzungen regelmäßig auch Vertreter des Bundesrates und der Bundesverwaltung teilnehmen, ver-

²¹ Erstrebt werden vor allem die Angleichung der kantonalen Schulsysteme, die Vereinheitlichung von Schuljahrbeginn und Schuleintrittsalter sowie die Koordination der Lehrmittel.

²² Die Finanzdirektorenkonferenz hat das Institut für Finanzwirtschaft und Finanzrecht an der Hochschule St. Gallen für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften mit der Erarbeitung eines Modells für das staatliche Rechnungswesen betraut.

²³ Beispiele: Konkordat über den Ausschluß von Steuerabkommen vom 10.12.1948, ausgearbeitet von der Finanzdirektorenkonferenz; Konkordat über den Handel mit Waffen und Munition vom 20.7.1944 und Interkantonale Übereinkunft zur Verstärkung der polizeilichen Sicherheitsmaßnahmen vom 28.3.1968, ausgearbeitet von der Konferenz der Justiz- und Polizeidirektoren.

²⁴ NZZ vom 24.3.1969 Nr.182 S.21; vom 13.5.1969 Nr.289 S.3.

²⁵ NZZ vom 31.3.1969 Nr.189 S.21.

²⁶ Vgl. vorn § 2 A.142.

mitteln die Direktorenkonferenzen eine ideale Kontaktstelle für Aussprachen zwischen Bund und Kantonen. Sie erteilen Antwort auf Anfragen der Bundesverwaltung²⁷ und werden nach heutiger Praxis beim Vernehmlassungsverfahren für die Bundesgesetzgebung regelmäßig um Stellungnahme gebeten²⁸. Dabei präjudiziert die von der Direktorenkonferenz ausgesprochene Auffassung in keiner Weise die Vernehmlassung der einzelnen Kantone²⁹. Die Direktorenkonferenzen können auch von sich aus dem Bunde Vorschläge unterbreiten³⁰. Andererseits ist z.B. auf Wunsch des Vorstehers des Eidgenössischen Finanz- und Zolldepartements auf den 2.12.1968 eine außerordentliche Finanzdirektorenkonferenz zur Vorbereitung der Steueramnestie einberufen worden.

Es ist zu beachten, daß diese Form der Kooperation oft ein Mitspracherecht der Kantone in einer zum Kompetenzbereich des Bundes gehörenden Materie bedeutet.

3. Die an der Konferenz Beteiligten

Obwohl keine Pflicht zur Teilnahme besteht, sind heute an den gesamtschweizerischen Direktorenkonferenzen alle Kantone vertreten. Eine Ausnahme macht nur der Kanton Appenzell-Innerrhoden, der keinen Vertreter an die Vor-
mundschaftsdirektorenkonferenz entsendet. Selbstverständ-

²⁷ Z.B. Anfrage des Eidgenössischen Amtes für Straßen- und Flußbau vom 13.5.1968 an die Baudirektorenkonferenz über die Ausstattung von Nationalstraßen mit Wildzäunen und Warnvorrichtungen bei Glatteis (Tätigkeitsbericht der Baudirektorenkonferenz 1967/68 S.4).

²⁸ Das Reglement der Landwirtschaftsdirektorenkonferenz nennt die Stellungnahme zu eidgenössischen Vorlagen ausdrücklich als Zweck der Konferenz (Art.1 Abs.1).

²⁹ So ausdrücklich die Satzungen der Volkswirtschaftsdirektorenkonferenz Art.1 Abs.2.

³⁰ Die Finanzdirektorenkonferenz richtete z.B. an das Eidgenössische Finanz- und Zolldepartement Vorschläge betr. die Änderung des Finanzausgleichs unter den Kantonen und die Beteiligung der Kantone an der Verrechnungssteuer.

lich besteht die Möglichkeit der regionalen Aufgliederung, wie sie bei den Regionalkonferenzen der kantonalen Erziehungsdirektoren erfolgt ist.

Alle Direktorenkonferenzen laden Vertreter der fachlich zuständigen eidgenössischen Amtsstellen zu ihren Sitzungen ein³¹. Regelmäßig nimmt ein Vertreter des Bundesrates, der zuständige Departementsvorsteher, an den Verhandlungen teil. Der Kreis dieser mit beratender Stimme Beteiligten wird im übrigen unterschiedlich weit gezogen. Zur Finanzdirektorenkonferenz werden z.B. neben dem Vorsteher des Eidgenössischen Finanz- und Zolldepartements auch der Präsident der Schweizerischen Nationalbank und die Direktoren der eidgenössischen Finanz- und Steuerverwaltung beigezogen.

Vielfach werden auch höhere Beamte der Kantone³² und vereinzelt auch außerhalb der Verwaltung stehende Persönlichkeiten als Gäste eingeladen³³. Den Beratungen der Ostschweizer Erziehungsdirektorenkonferenz folgt als Beisitzer ein Vertreter des Fürstentums Liechtenstein.

4. Rechtsform, Organisation und Verfahren

Angesichts der losen Form des Zusammenwirkens der Konferenzpartner kann man die Direktorenkonferenzen nicht als Verbände oder körperschaftliche Zusammenschlüsse bezeichnen. Abgesehen von der Beteiligung an den laufenden Verwaltungskosten erwachsen aus der Teilnahme an der Konferenz keine Verpflichtungen. Einen anderen Aspekt gewinnt die Frage nach der Rechtsform aber dann, wenn

³¹ Vgl. z. B. Satzungen der Sanitätsdirektorenkonferenz Art. 4.

³² Vgl. z. B. Organisationsstatut der Baudirektorenkonferenz Art. 2 Abs. 2.

³³ Vgl. Satzungen der Vormundschaftsdirektorenkonferenz Art. 4 Abs. 3 (Vertreter von vormundschaftlichen Organisationen und «um das Vormundschaftswesen verdiente Persönlichkeiten»); Statuten der Schweizerischen Erziehungsdirektorenkonferenz Art. 4 Abs. 3 («Gäste»).

eine Direktorenkonferenz durch ihre Organe rechtsgeschäftlich auftritt, indem sie z.B. einen Auftrag zu einer wissenschaftlichen Arbeit oder technischen Abklärung erteilt. In der Praxis wurde die Schweizerische Erziehungsdirektorenkonferenz als «öffentlich-rechtliche Körperschaft sui generis» bezeichnet, weil sie als Herausgeberin des Archivs für das schweizerische Unterrichtswesen und des Schulatlasses vertragsfähig sein müsse und in einem Rechtsstreit ohne weiteres als prozeßfähig behandelt würde³⁴.

Die Organisation, die von den Direktorenkonferenzen aufgestellt wird, hält sich in bescheidenem Rahmen. Verschiedene Konferenzen haben Kommissionen bestellt³⁵; in vereinzelt Fällen ist ein verselbständigt Sekretariat errichtet worden³⁶. Nur bei der Schweizerischen Erziehungsdirektorenkonferenz fällt die organisatorische Ausgestaltung auf: Neben den ständigen Kommissionen (Mittelschulkommission und Kommission für interkantonale Zusammenarbeit im Schulwesen) gibt es die Schweizerische Zentralstelle für die berufliche Weiterbildung der Mittelschullehrer mit eigenem Statut und eigener Organisation³⁷ und sodann

³⁴ VEB 29 (1959/60) Nr.52 (Gutachten des Sekretariats des Eidgenössischen Departements des Innern).

³⁵ Die Finanzdirektorenkonferenz z.B. unterhält gegenwärtig folgende Kommissionen: Kommission für Fragen der längerfristigen Finanzplanung, Kommission zur Prüfung der Frage einer Verstärkung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs, Personalkommission, Kommission zur Prüfung der Frage der Vereinheitlichung des Steuerwesens, Kommission für den Unterhalt und die polizeiliche Überwachung der Nationalstraßen. In der zuletzt genannten Kommission sind die kantonalen Finanz-, Polizei- und Baudirektoren zu gleichen Teilen vertreten.

³⁶ Die Forstwirtschaftliche Zentralstelle in Solothurn besorgt das Sekretariat für die Forstdirektorenkonferenz. Die Zentrale Informationsstelle für Fragen des Schul- und Erziehungswesens in Genf ist das ständige Sekretariat der Schweizerischen Erziehungsdirektorenkonferenz.

³⁷ Statut vom 16.10.1968, von der Schweizerischen Erziehungsdirektorenkonferenz erlassen.

die Zentrale Informationsstelle für Fragen des Schul- und Erziehungswesens, die von der Erziehungsdirektorenkonferenz und dem Bund getragen wird und ebenfalls über ein eigenes Statut und eigene Organe verfügt³⁸.

Die Reglemente der Direktorenkonferenzen enthalten nur wenige Verfahrensvorschriften. Erwähnenswert ist, daß bei der Beschlußfassung die einfache Mehrheit entscheidet³⁹.

C. Schweizerische Staatsschreiberkonferenz

Die 1900 gegründete Konferenz der Schweizerischen Staatsschreiber⁴⁰ besitzt trotz wiederholter Beratung von Entwürfen kein Reglement. Teilnehmer sind neben den kantonalen Staatsschreibern der Bundeskanzler und die beiden Vizekanzler sowie seit 1959 der Regierungssekretär des Fürstentums Liechtenstein.

Die Funktionen sind sehr bescheiden. Unter den verschiedenen Traktanden sind besonders die Fragen der Verwaltungsorganisation und der Gesetzespublikation zu nennen. Die Tagung vom 25.4.1969 befaßte sich mit Problemen des Informationsausbaus⁴¹. – Das Schweizerische Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung ist das offizielle Organ der Staatsschreiberkonferenz.

Die Konferenz der Staatsschreiber könnte viel zu einer besseren Dokumentierung der oft unübersichtlichen interkantonalen Zusammenarbeit beitragen; allerdings würde dies eine gewisse Koordinierung innerhalb der kantonalen Verwaltungen voraussetzen.

³⁸ Statut vom 26.5.1961, gemeinsam vom Bundesrat und der Schweizerischen Erziehungsdirektorenkonferenz erlassen. – Vgl. überdies die hinten II/A erwähnte Interkantonale Lehrmittelkonferenz.

³⁹ Z.B. Organisationsstatut der Baudirektorenkonferenz Art.11; Satzungen der Volkswirtschaftsdirektorenkonferenz Art.8 Abs.1.

⁴⁰ A.HUBER 175f.

⁴¹ NZZ vom 28.4.1969 Nr.254 S.22.

II. Ämter- und Beamtenkonferenzen – Ämter- und Beamtenverbände

Auf der Stufe der einzelnen Verwaltungsämter und der Beamten gibt es Konferenzen und Vereinigungen, die neben der Aussprache über Fragen ihres Fachbereiches auch aktiv an der interkantonalen Zusammenarbeit teilnehmen.

A. Ämter- und Beamtenkonferenzen

Bei dieser ersten Form handelt es sich um regelmäßige Zusammenkünfte von Vertretern bestimmter kantonalen Verwaltungsämter oder von bestimmten Beamten. Sie sind wie die Direktorenkonferenzen offizielle Konferenzen und nicht Verbände; die Beteiligung steht den in den Statuten genannten Amtsstellen, bzw. Beamten ohne Beitrittsverfahren offen.

Als wichtigste Beispiele sind die folgenden Ämter- und Beamtenkonferenzen zu nennen:

- Conférence des offices d'apprentissages de la Suisse Romande,
- Schweizerische Bausekretärenkonferenz,
- Deutschschweizerische Berufsbildungsämterkonferenz (Teilnehmer: Berufsbildungsämter der deutschen Schweiz, des Kantons Freiburg und des Fürstentums Liechtenstein),
- Konferenz der kantonalen Jugendämter,
- Konferenz der Kantonsoberförster,
- Interkantonale Lehrmittelkonferenz (Teilnehmer: Vertreter der Kantone Luzern, Uri, Schwyz, Obwalden, Nidwalden, Zug, Freiburg, Appenzell-Innerrhoden, Wallis und des Fürstentums Liechtenstein),
- Konferenz der Sekretäre kantonalen Militärdirektionen und -Departemente,
- Konferenz der kantonalen Polizeikommandanten,
- Konferenz der staatlichen Steuerbeamten (Teilnehmer: Beamte der eidgenössischen und kantonalen Steuerverwaltungen),

- Nationale Konferenz für Straßenverkehrsfragen,
- Konferenz der eidgenössischen und kantonalen Vermessungsaufsichtsbeamten (Teilnehmer: alle Kantonsgeometer und die Direktoren der Eidgenössischen Vermessungsdirektion und der Eidgenössischen Landestopographie).

Abgesehen von regionalen Konferenzen sind alle Kantone und in vielen Fällen auch der Bund vertreten. Es werden zudem verschiedentlich Berufsverbände als Gäste mit beratender Stimme eingeladen⁴². Gelegentlich besteht ein organisatorischer Zusammenhang mit der entsprechenden Direktorenkonferenz: Die Nationale Konferenz für Straßenverkehrsfragen wurde Ende März 1968 von der Baudirektorenkonferenz gegründet⁴³, die zudem die Bearbeitung von Spezialfragen an die Schweizerische Bausekretärenkonferenz weiterleitet. Die Konferenz der kantonalen Polizeikommandanten hat als ständige Kommission die Schweizerische Polizeitechnische Kommission bestellt, in welcher die städtischen und kantonalen Polizeikorps vertreten sind.

Die Aufgabe dieser Konferenzen besteht in der Pflege der betreffenden Verwaltungsfächer und auch in der Förderung eines einheitlichen Vollzuges der Bundeserlasse.

B. Ämter- und Beamtenverbände

Kantonale Ämter und Beamte können sich auch zu einem Verein im Sinne von Art. 60 ff. ZGB zusammenschließen. In diesem Fall erfolgt die Zusammenarbeit der Verwaltungsstellen im Rahmen eines privatrechtlichen Verbandes. Die Zugehörigkeit beruht auf einer formellen Aufnahme als Mitglied⁴⁴.

Zu dieser Form von interkantonalen Ämter- und Beamtenzusammenschlüssen sind vor allem die folgenden Verbände zu zählen:

⁴² Vgl. z.B. Statuten der Deutschschweizerischen Berufsbildungsämterkonferenz vom 1.6.1953, Art. 2 Abs. 2.

⁴³ Tätigkeitsbericht der Baudirektorenkonferenz 1967/68 S. 5.

⁴⁴ Vgl. z.B. Statuten des Verbandes Schweizerischer Grundbuchverwalter vom 11.12.1948/28.9.1957, Art. 2 Abs. 2.

- Verband Schweizerischer Arbeitsämter,
- Interkantonale Vereinigung für Arbeitsrecht,
- Vereinigung kantonaler Feuerversicherungsanstalten⁴⁵,
- Vereinigung der kantonalen Fremdenpolizeichefs,
- Verband Schweizerischer Grundbuchverwalter,
- Verband der Kantons- und Stadtchemiker der Schweiz,
- Verband Schweizerischer Kreiskommandanten,
- Verband Schweizerischer Militärpflichtersatzverwalter,
- Vereinigung der Chefs der kantonalen Motorfahrzeugkontrollen.

Mitglieder sind Verwaltungsämter⁴⁶, öffentliche Anstalten und Beamte. Es können auch Vertreter von Berufsverbänden oder außenstehende Personen zu den Beratungen beigezogen werden. Die Vereinstätigkeit bezieht sich auf die Förderung der fachlichen Ausbildung, den einheitlichen Vollzug von Bundeserlassen, die Ausarbeitung von Richtlinien und Tarifen⁴⁷, die Stellungnahme zu Vorlagen des Bundes⁴⁸ und die Vereinheitlichung von Verwaltungsregelungen⁴⁹. Besondere Erwähnung verdienen die Mustervollzugsverordnungen, welche die Interkantonale Vereinigung für Arbeitsrecht durch ihren Rechtsausschuß ausarbeitete und den Kantonen zustellte, um auf diese Weise den Vollzug des Arbeitsgesetzes zu koordinieren.

⁴⁵ Nicht zu verwechseln mit dem Interkantonalen Rückversicherungsverband der kantonalen Feuerversicherungsanstalten, der als eine Körperschaft des öffentlichen Rechts anerkannt ist und dem Zweck der Rückversicherung dient. Vgl. VEB 16 (1942/43) Nr. 2.

⁴⁶ Vgl. z.B. Statuten des Verbandes Schweizerischer Arbeitsämter vom 11. 9. 1953, Art. 4 Abs. 1.

⁴⁷ Der Verband der Kantons- und Stadtchemiker hat einen Gebührentarif für die von den kantonalen Laboratorien der Lebensmittelkontrolle durchgeführten Untersuchungen ausgearbeitet (NZZ vom 3. 4. 1969 Nr. 207 S. 25).

⁴⁸ Vgl. z.B. Statuten des Verbandes Schweizerischer Arbeitsämter vom 11. 9. 1953, Art. 3 lit. c.

⁴⁹ Die Vereinigung der Chefs der kantonalen Motorfahrzeugkontrollen erstrebt eine Vereinheitlichung der Fahrlehrer- und Fahrzeugprüfungen.

III. Kantonale Beteiligung an privaten Vereinigungen mit öffentlichem Zweck

Die interkantonale Zusammenarbeit kann auch im Rahmen eines privaten Vereins im Sinne von Art. 60 ff. ZGB erstrebt werden, der von öffentlichen Verwaltungen und privaten Verbänden oder Einzelpersonen als gleichberechtigten Partnern getragen wird. Für diese Möglichkeit sind als Beispiele zu erwähnen:

- Vereinigung Schweizerischer Straßenfachmänner
- Schweizerische Vereinigung für Gewässerschutz und Luft-hygiene
- Regio Basiliensis, bestehend aus der Arbeitsgruppe Regio Basiliensis und der Gesellschaft zur Förderung der Arbeitsgruppe Regio Basiliensis als zwei selbständigen Vereinen.

Die ersten beiden Vereinigungen bezwecken, eine bestimmte öffentliche Aufgabe – Straßenbau, bzw. Gewässerschutz und Lufthygiene – durch eine möglichst umfassende Koordinierung aller betroffenen Aspekte und aller Interessierten zu fördern. Mitglieder sind Vertreter von Verwaltung, Wissenschaft, Berufsverbänden, technischen Büros und privaten Unternehmungen⁵⁰. Der Vereinigung Schweizerischer Straßenfachmänner sind alle 25 Kantone beigetreten, der Schweizerischen Vereinigung für Gewässerschutz und Lufthygiene nur ein Teil der Kantone. – Wenn wirksame Verwaltungsmaßnahmen größere technische und wissenschaftliche Vorarbeiten voraussetzen oder die Mitwirkung aller betroffenen Kreise erfordern, dann bietet diese Form der Zusammenarbeit große Vorteile.

Die Regio Basiliensis dient der Planung und Förderung der wirtschaftlichen und kulturellen Entwicklung in der durch Jura, Schwarzwald und Vogesen begrenzten Region Basel⁵¹. In der Förderungsgesellschaft sind öffentliche Ver-

⁵⁰ Statuten der Vereinigung Schweizerischer Straßenfachmänner vom 5. 6. 1955, Art. 3.

⁵¹ BRINER 114 ff.

waltungen, wirtschaftliche Verbände, Firmen und Einzelpersonen zusammengeschlossen zum Zwecke der Finanzierung der Studien und Untersuchungen, die von der Arbeitsgruppe durchgeführt werden. Die Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft sind mit namhaften Beiträgen beteiligt.

IV. Stiftung für Eidgenössische Zusammenarbeit

Auf Initiative der Neuen Helvetischen Gesellschaft wurde 1967 die Stiftung für Eidgenössische Zusammenarbeit gegründet, die von allen 25 Kantonen und der Neuen Helvetischen Gesellschaft getragen wird. Ihr Zweck ist die Förderung aller Formen von interkantonaler Zusammenarbeit, insbesondere die Errichtung einer Dokumentation über die Formen der Kooperation, die Vergebung von Forschungsaufträgen, die Aufstellung von Zusammenarbeitsmodellen und die Übernahme von Arbeiten für kantonale Direktorenkonferenzen⁵².

Oberstes Organ ist der Stiftungsrat, der aus je einem Vertreter jedes Kantons – meistens einem Mitglied der Kantonsregierung – und 15 Mitgliedern besteht, welche die Neue Helvetische Gesellschaft, zugleich als Vertreterin der nicht direkt vertretenen Geldgeber, stellt. Der Stiftungsrat wählt den Arbeitsausschuß und den Geschäftsführer⁵³. Der Bund, der einen finanziellen Beitrag zur Gründung leistete, ist nicht direkt beteiligt; er entsendet in der Person eines Bundesvizekanzlers einen Beobachter an die Stiftungsratsitzungen.

Die Errichtung der Stiftung ist Ausdruck der sich verstärkenden Einsicht, daß der Frage der interkantonalen Zusammenarbeit und ihrer Koordinierung große Bedeutung für die Entwicklung des schweizerischen Föderalismus zukommt.

⁵² Art. 1 und 2 der Stiftungsurkunde.

⁵³ Art. 6, 10 und 11 der Stiftungsurkunde.

V. Koordinationsinstitutionen in andern Bundesstaaten

In allen Bundesstaaten finden Kontakte zwischen Regierungsvertretern der Gliedstaaten und Vertretern der Bundesregierung statt. Es sollen in diesem Abschnitt nur die wichtigsten Formen, die eine gewisse rechtliche Ausgestaltung erfahren haben, dargestellt werden; dabei muß zwischen den bundesrechtlich vorgesehenen und den auf Initiative der Gliedstaaten errichteten Institutionen unterschieden werden.

A. Bundesrepublik Deutschland

Das Bundesministerium für Angelegenheiten des Bundesrates und der Länder hat in seiner heutigen Ausgestaltung als Koordinationsorgan zwischen Bund und Ländern nur eine beschränkte Wirkungsmöglichkeit⁵⁴. Mehr Gewicht kommt den auf Initiative der Länder errichteten Koordinationsinstitutionen zu.

Zuerst ist die seit 1945 bestehende Ministerpräsidentenkonferenz zu erwähnen, von der man beim Inkrafttreten des Grundgesetzes und bei der Konstituierung des Bundesrates glaubte, sie sei hinfällig geworden. Dennoch trafen sich die Ministerpräsidenten seit 1952 wieder regelmäßig und entwickelten die Konferenz zu einer Koordinierungsstelle zwischen den Ländern, sowie zwischen Bund und Ländern⁵⁵. Am Anfang beschränkte sich ihre Tätigkeit auf die Koordination von Länderaufgaben und die Verteidigung der Länderbereiche gegenüber Eingriffen des Bundes⁵⁶. Erst in einer zweiten Phase konzentrierte sich ihr Interesse mehr auf Bund-Länder-Probleme⁵⁷. Ihre Beschlüsse sind rechtlich unverbindlich. Sie werden nach dem Prinzip der Einstimmigkeit gefaßt⁵⁸. Da es sich nur um Empfehlungen handelt, fällt

⁵⁴ KUNZE 31f.

⁵⁵ KUNZE 50 ff.

⁵⁶ KUNZE 51ff.

⁵⁷ KUNZE 53 ff.

⁵⁸ KUNZE 57.

es schwer, den praktischen Einfluß der Tätigkeit der Konferenz auf Gesetzgebung und Verwaltung der einzelnen Länder festzustellen.

Von Bedeutung für die Koordination der Interessen von Bund und Ländern sind auch die Länderfachministerkonferenzen, die sich aus Landesministern des gleichen Ressorts zusammensetzen. An ihnen nimmt regelmäßig der zuständige Bundesminister teil⁵⁹. Die wichtigste der institutionalisierten Konferenzen ist die Ständige Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland; diese behandelt Fragen der Kulturpolitik von überregionaler Bedeutung «mit dem Ziel einer gemeinsamen Meinungs- und Willensbildung und der Vertretung gemeinsamer Anliegen»⁶⁰. Beschlüsse der Plenarkonferenz der Kultusminister werden nach dem Prinzip der Einstimmigkeit gefaßt; in den vier Ausschüssen hingegen entscheidet die Mehrheit der von allen Ländern abgegebenen Stimmen⁶¹. Obwohl die Beschlüsse der Kultusminister-Konferenz verschieden bezeichnet werden – als Richtlinien, Rahmenordnung oder Empfehlung –, haben sie offenbar stets nur empfehlenden und nicht rechtsverbindlichen Charakter; sie stellen Empfehlungen an die zuständigen Organe der Länder dar⁶².

Es gibt eine Reihe weiterer Minister- und Ämterkonferenzen, wie z. B. die Justizminister- und die Finanzminister-Konferenz⁶³. Ihre Bedeutung ist im Vergleich zu den vorher genannten Zusammenkünften weniger groß.

Grundsätzlich kann gesagt werden, daß der praktische Einfluß der Länderfachministerkonferenzen auf die Tätigkeit der Länder stärker ins Gewicht fällt, als ihre vorwiegend

⁵⁹ KUNZE 105.

⁶⁰ Vorspruch zu der am 19. 11. 1955 beschlossenen Geschäftsordnung (vgl. SCHNEIDER, Verträge 11).

⁶¹ SCHNEIDER, Verträge 11.

⁶² SCHNEIDER, Verträge 12; RUDOLF, Bund 27f.

⁶³ Vgl. die Zusammenstellung bei KUNZE 106 ff.

beratende Funktion und der empfehlende Charakter ihrer Beschlüsse vermuten lassen⁶⁴.

Die Konferenzen treten regelmäßig zur Behandlung von gemeinsamen Themen zusammen⁶⁵. Das Schwergewicht ihrer Funktionen konzentriert sich immer mehr auf die Koordination der Interessen von Bund und Ländern⁶⁶. Damit verliert die Tätigkeit der Bundesratsausschüsse auf den betreffenden Gebieten an Bedeutung. Es vollzieht sich also eine Verlagerung der föderativen Koordinierungsaufgaben von den bundesrechtlich vorgesehenen Organen auf die von den Ländern ins Leben gerufenen Institutionen.

B. Österreich

Seit 1950 besteht in Österreich die Verbindungsstelle der Bundesländer, welche von Anfang an als Koordinationsorgan geplant war. Sie vermag aber erst seit wenigen Jahren eine praktische Wirksamkeit zu entfalten und erfüllt heute ihre Funktion vor allem als Koordinationsinstrument zwischen Bund und Ländern⁶⁷.

C. USA

Die 1959 durch einen Bundeserlaß errichtete *Advisory Commission on Intergovernmental Relations* ist heute ein wichtiges Instrument des horizontalen und vertikalen kooperativen Föderalismus in den Vereinigten Staaten. In ihr wird der Kontakt zwischen Vertretern aller Ebenen – «representatives of the Federal, State and local governments» – ermöglicht⁶⁸. Früher hatten die in Senat und Repräsentantenhaus bestehenden Subcommittees on Intergovernmental Relations in einem beschränkten Maß eine ähnliche Aufgabe erfüllt; sie sind nicht eigentliche Organe der Zusammenarbeit

⁶⁴ BACHOF/KISKER 56.

⁶⁵ Vgl. das Verzeichnis der behandelten Themen bei KUNZE 118ff.

⁶⁶ KUNZE 126.

⁶⁷ ERMACORA, Österreich 241.

⁶⁸ SNIDER 59; VILE 168f.; KEWENIG 450.

zwischen den Staaten oder zwischen der Union und den Staaten, sondern sollten in allgemeiner Weise vom Bund aus die Beziehungen zu den Einzelstaaten pflegen.

Der Arbeitsausschuß der Advisory Commission hat Untersuchungen über einzelne Probleme des Föderalismus, wie z.B. der grants-in-aid, durchgeführt und in Form von Empfehlungen an den Präsidenten und den Kongreß weitergeleitet⁶⁹. Die Advisory Commission arbeitet zuhanden der Staaten Vorschläge für einheitliche Gesetze über Materien aus, die von überregionalem Interesse sind⁷⁰.

Mit Fragen der Koordination und Kooperation beschäftigen sich mit Erfolg auch Organisationen, die von den Gliedstaaten errichtet worden sind. Die wichtigste Kontakt- und Koordinationsstelle ist der *Council of State Governments*, der 1925 unter dem Namen American Legislators' Association gegründet wurde. Im Anfang befaßte er sich mit der Lösung von Steuerkonflikten zwischen den Staaten⁷¹ und ermunterte diese zum Beitritt zu compacts⁷². Heute fördert er die Angleichung oder Vereinheitlichung der Gesetzgebung der Staaten; eine spezielle Kommission entwirft Mustergesetze und unterbreitet diese Entwürfe den Staaten zur Beratung und eventuellen Übernahme⁷³. Der Council ist zugleich Sekretariat einer Anzahl von andern Organisationen, wie z.B. der Governors' Conference und der Conference of Chief Justices⁷⁴.

Der Council hat sich von allem Anfang an und in erster Linie die Förderung der zwischengliedstaatlichen Zusammenarbeit zur Aufgabe gemacht⁷⁵. Er steht den Staaten als zentrale Informations- und Untersuchungsstelle zur Verfügung und sucht auf diesem Wege Gesetzgebung

⁶⁹ SNIDER 59; KEWENIG 450.

⁷⁰ KEWENIG 451.

⁷¹ GRAVES, Relations 584.

⁷² CLARK 34; SNIDER 97.

⁷³ Vgl. die Beispiele bei GRAVES, Government 858.

⁷⁴ SNIDER 97; GRAVES, Government 863.

⁷⁵ GRAVES, Relations 584; VILE 169 ff.

und Verwaltung in den einzelnen Staaten zu verbessern. Darüber hinaus fördert er die Zusammenarbeit durch einheitliche Lösungsvorschläge für gemeinsame Probleme. Erst in zweiter Linie dient der Council der Erleichterung der Zusammenarbeit zwischen Bund und Gliedstaaten⁷⁶. In einer großen Zahl von Untersuchungen und Publikationen hat er zur Abklärung von gemeinsamen Einzelproblemen beigetragen.

Dem Council gehören alle Gliedstaaten an. Voraussetzung für die Mitgliedschaft ist die Bestellung einer State Commission on Interstate Cooperation, die Bindeglied zwischen dem Council of State Governments und dem beitretenden Staat ist, sowie die Entrichtung eines jährlichen Beitrages an die Ausgaben, welcher sich nach der Leistungskraft jedes Staates richtet⁷⁷. Die meisten Staaten haben gemäß dem vom Council ausgearbeiteten Modellgesetz je 5 Vertreter aus den beiden Kammern ihres Parlamentes und 5 Vertreter aus der Staatsverwaltung in die State Commission abgeordnet⁷⁸. Wichtigstes Organ des Council ist der Board of Managers, in welchem alle Staaten vertreten sind.

Weniger bedeutsam für die föderalistische Zusammenarbeit erwies sich bisher die *Governors' Conference*, die 1908 zum erstenmal zusammentrat. Sie beschäftigte sich vor allem mit der Lösung von gemeinsamen aktuellen Problemen der Staaten, versuchte aber auch die Zusammenarbeit zwischen Union und einzelnen Staaten zu fördern⁷⁹. Die *Governors' Conference* hat sich zur Behandlung von lokalen Problemen in regionale Konferenzen aufgegliedert, die ebenfalls regelmäßig zusammenkommen⁸⁰.

Neben der *Governors' Conference* gibt es noch eine Reihe von Konferenzen, die gleichgestellte Vertreter der einzelnen

⁷⁶ SNIDER 97.

⁷⁷ GRAVES, Relations 584.

⁷⁸ SNIDER 97.

⁷⁹ SNIDER 96.

⁸⁰ GRAVES, Relations 585.

Staaten aus der Verwaltung und Justiz zusammenführen, doch sind sie von weniger großer Bedeutung.

D. Indien

Die indische Verfassung vom 26. November 1949 sieht in Artikel 263 vor, daß der Präsident zur Förderung der zwischengliedstaatlichen Beziehungen und zur Lösung von Problemen, welche verschiedene Gliedstaaten oder die Union und die Gliedstaaten gemeinsam betreffen, einen *Interstate Council* einsetzen kann. Es besteht die Möglichkeit, für verschiedene Aufgaben besondere Councils zu errichten. In der Praxis hat sich dieses Instrument der Koordination bewährt, und es wurde öfters von ihm Gebrauch gemacht⁸¹. Die genannte Bestimmung der indischen Verfassung verdient deshalb besondere Erwähnung, weil in diesem Fall dem Bund eine generelle Kompetenz zu vertikaler und horizontaler Koordination eingeräumt worden ist.

⁸¹ RAY 56 f.; CHANDA 95, 109.

3. Teil

DIE ZUSAMMENARBEIT ZWISCHEN BUND
UND KANTONEN**§ 4 Die vom Bundesrecht vorgesehene Zusammenarbeit
zwischen Bund und Kantonen**

I. Begriff und Bedeutung

Die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen oder zwischen den Kantonen erfolgt vor allem auf freiwilliger Basis: Bund und Kantone benützen ihre selbständigen Kompetenzen zu einer Koordination ihrer Tätigkeit. Dieses freiwillige und ungebundene Zusammenwirken ist aber nicht die einzige Form des kooperativen Föderalismus. Es ist auch möglich, daß die föderative Kooperation vom Bundesrecht vorgesehen oder vorgeschrieben ist. In einem solchen Falle ergibt sich die Zusammenarbeit aus einer Norm der Bundesverfassung oder der Bundesgesetzgebung; das Ob und Wie des Zusammenwirkens liegt nicht im gleichen Maße im freien Ermessen der Beteiligten¹.

Eine erste Ausgestaltung von pflichtgemäßer Kooperation haben wir bei jenen interkantonalen Vereinbarungen vor uns, welche von einem Bundesgesetz vorgesehen oder gar geboten sind². Größere Bedeutung kommt der bundesrechtlich vorgesehenen Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen zu. Diese ergibt sich, wenn sich die Kantone kraft Bundesrechts an der Besorgung einer Bundesaufgabe beteiligen oder wenn Bundesrecht umgekehrt die Mitwirkung des Bundes an der Erledigung kantonaler Aufgaben vorsieht.

¹ In einem weiteren Sinne sind natürlich auch die interkantonalen Vereinbarungen vom Bundesrecht, nämlich von Art. 7 Abs. 2 BV, «vorgesehen».

² Vgl. vorn § 2/III/B/2 und IV/D.

Nicht jeder Bundesstaat kennt diese Form der Zusammenarbeit. Die bundesstaatliche Struktur der USA ging ursprünglich von einer strengen Trennung der Aufgabenbereiche von Bund und Gliedstaaten aus, die je für ihre Kompetenzsphäre ausschließlich tätig waren; der Grundsatz des «dual federalism» ist allerdings auch in den USA immer mehr durch kooperative Institutionen gemildert und ergänzt worden³. Im schweizerischen Bundesstaat waren von Anfang an Bundesaufgaben und kantonale Aufgaben nicht streng geschieden. Dem schweizerischen Föderalismus liegt – ähnlich wie dem deutschen⁴ – das Prinzip der gegenseitigen Durchdringung der Zuständigkeitsbereiche von Bund und Kantonen zugrunde⁵. Insbesondere schließt die Zuweisung einer bestimmten Kompetenz an den Bund eine Mitwirkung der Kantone innerhalb eines vom Bundesrecht bestimmten Rahmens nicht aus.

Die vom Bundesrecht vorgesehenen Mitwirkungsrechte, die als klassische Teile des schweizerischen Bundesstaatsrechts von den allgemeinen Darstellungen ausführlich beschrieben werden⁶, müssen im Rahmen unserer Fragestellung kurz erwähnt werden, weil nur das Nebeneinander von «freiwilliger» und bundesrechtlich vorgesehener Zusammenarbeit die ganze Vielfalt von förderalistischen Kooperationsformen deutlich werden läßt.

Das Bundesrecht kann ein Zusammenwirken von Bund und Kantonen grundsätzlich bei allen drei Staatsfunktionen, in der Gesetzgebung, Verwaltung oder Justiz, ermöglichen. Die größte praktische Bedeutung hat dabei die Beteiligung der Kantone am Vollzug von Bundesgesetzen. Das Ausmaß, in dem die Kantone für die Vollziehung der Bundesgesetz-

³ FRIEDRICH, Trends 8, 19; ANDERSON, Relations 19 ff.; MASON 22 ff.

⁴ Vgl. HESSE, Grundzüge 93 ff.

⁵ FLEINER, Rechtsordnung 9 ff.

⁶ Vgl. neben den allgemeinen Lehrbüchern zum schweizerischen Bundesstaatsrecht insbesondere den die neuere Praxis mit berücksichtigenden vorzüglichen Überblick bei SCHINDLER, Zusammenwirken 68 ff.

gebung tätig werden, und die relative Selbständigkeit, über die sie dabei verfügen, sind wesentliche Elemente des schweizerischen Föderalismus; darin muß ein gewisses Gegengewicht gegen die zentralistische Tendenz bei der Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen erblickt werden⁷.

II. Mitwirkung der Kantone bei der Rechtsetzung des Bundes

Mitwirkungsrechte der Kantone bestehen auf der Stufe der Verfassungsgesetzgebung in der Form des Erfordernisses des Ständemehrs (Art. 123 Abs. 1 BV) und der Standesinitiative (Art. 93 Abs. 2 BV). Zu einer eigentlichen Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen kann es im Vernehmlassungsverfahren kommen, bei dem der Bund die Kantone zur Stellungnahme zu Verfassungsänderungen, insbesondere zur Begründung von neuen Bundeskompetenzen, auffordert⁸; die Kantone erlangen auf diese Weise die Möglichkeit, auf die Formulierung neuer Verfassungsbestimmungen durch den Bundesverfassungsgeber Einfluß zu nehmen.

Im Verfahren der einfachen Gesetzgebung verfügen die Kantone ebenfalls über Mitwirkungsbefugnisse; sie können eine Standesinitiative einreichen (Art. 93 Abs. 2 BV) oder – bei Beteiligung von mindestens acht Kantonen – das fakultative Referendum ergreifen (Art. 89 Abs. 2 und 89^{bis} Abs. 2 BV). Auch auf der Stufe der einfachen Gesetzgebung ergibt sich eine Möglichkeit wirklicher Kooperation nur im Zusammenhang mit dem Vernehmlassungsverfahren. Für einzelne Sachbereiche statuiert die Bundesverfassung ausdrücklich eine Pflicht, die Kantone vor Erlaß der Bundesgesetze anzuhören⁹. Eine solche Anhörungspflicht wird zu-

⁷ SCHINDLER, Zusammenwirken 71.

⁸ Vgl. z. B. den Bericht des Bundesrates über das Volksbegehren für die Verbesserung des Straßennetzes vom 22.10.1957, BBl. 1957 II 840f. – Vgl. auch HUBER, Anhörung 252.

⁹ Art. 22^{bis} Abs. 2, 27^{ter} Abs. 2, 27^{quater} Abs. 4, 32 Abs. 2, 34^{ter} Abs. 4, 45^{bis} Abs. 2 BV. – Vgl. auch FLÜCKIGER 57 ff.

dem in verschiedenen Bundesgesetzen für die Vollzugsverordnungen aufgestellt¹⁰. In der Praxis werden, auch ohne daß eine Rechtspflicht besteht, die Entwürfe zu allen wichtigeren Bundesgesetzen den Kantonen in einem offiziellen Vernehmlassungsverfahren zur Stellungnahme unterbreitet¹¹. Meistens werden überdies die fachlich zuständigen interkantonalen Direktorenkonferenzen in die Vernehmlassung einbezogen¹². Die Kantone machen im allgemeinen von ihrem Mitspracherecht nur einen sehr beschränkten Gebrauch; indem sie die Ausarbeitung der Vernehmlassung vielfach dem zuständigen kantonalen Fachbeamten überlassen, kann man oft gar nicht von einer Stellungnahme der Kantone als solcher sprechen. Dazu kommt, daß der Bundesgesetzgeber der Anhörung der Verbände ein unvergleichlich größeres Gewicht zuerkennt als der Anhörung der Kantone¹³. – Auch im Rahmen des Ständerates, der ja ursprünglich als Vertretung der Kantone konzipiert war¹⁴, könnten sich die Kantone an der Bundesgesetzgebung beteiligen, insbesondere dann, wenn die Kantone Mitglieder ihrer Regierung in den Ständerat entsenden. Die zweite Kammer stellt aber schon lange nicht mehr ein Sprachrohr der Kantone dar.

Im Hinblick auf die weitgehende Übertragung des Vollzuges von Bundesgesetzen auf die Kantone und die zunehmende Verflechtung von Bundesrecht und kantonalem Recht

¹⁰ FLÜCKIGER 62 ff.

¹¹ Vgl. z. B. Botschaft des Bundesrates zum Entwurf eines Bundesgesetzes über die Nationalstraßen vom 3. 7. 1959, BBl. 1959 II 106; Botschaft des Bundesrates über die Förderung der kantonalen Hochschulen durch den Bund vom 28. 11. 1967, BBl. 1967 II 1401. – Vgl. überdies EICHENBERGER, Rechtssetzungsverfahren 71 a; Gewalt 145 f.; IMBODEN, Problematik 237 f.; SCHINDLER, Zusammenwirken 80; AUBERT 227.

¹² Vgl. vorn § 3/I/B/2/b.

¹³ EICHENBERGER, Gewalt 146; HUBER, Anhörung 250, 271; FLÜCKIGER 118 ff.

¹⁴ FLEINER/GIACOMETTI 478, 503 f.; SCHINDLER, Entwicklung 58 f.

wäre eine aktive Mitwirkung der Kantone bei der Rechtsetzung des Bundes sinnvoll. Da der Ständerat in seiner heutigen Form diese Aufgabe nicht zu erfüllen vermag, sollte an einen Ausbau des Vernehmlassungsverfahrens – auf Seite des Bundes wie auf Seite der Kantone – gedacht werden. Die gegenwärtige Praxis der Anhörung der Kantone ist, wie HANS HUBER zu Recht sagt, kein «Pfeiler des Föderalismus»¹⁵.

Der förderalistische Gedanke ist in der Gesetzgebung auch in Form der Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen vom Bund an die Kantone berücksichtigt¹⁶. Dabei handelt es sich nicht um eine eigentliche Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen, sondern um eine Ergänzung der Rechtsetzung des Bundes durch kantonale Rechtsetzung, wobei allerdings diese Verzahnung von Rechtsetzungskompetenzen für die verschiedenen Formen von föderativer Kooperation von Bedeutung ist.

III. Mitwirkung der Kantone beim Vollzug von Bundesgesetzen

Die Kompetenzverteilung war im schweizerischen Bundesstaat seit jeher so ausgebildet, daß auch in jenen Materien, in welchen der Bund zur Gesetzgebung zuständig ist, die Kantone mit dem Vollzug betraut werden können.

Nur in einigen wenigen Kompetenzbereichen, wie z.B. im Zollwesen, Eisenbahnwesen und bei den Bundesmonopolen, hat der Bund einen eigenen Verwaltungsapparat zum Vollzug seiner Gesetze aufgebaut¹⁷. In den weitaus meisten Fällen werden die Bundesgesetze von den Kantonen voll-

¹⁵ Anhörung 271.

¹⁶ Über Formen und Ausmaß der Gesetzesdelegation an die Kantone vgl. FLEINER/GIACOMETTI 118 ff.; AUBERT 270 ff.; LATSCHA 30 ff. – Zum Verbot der Gesetzesdelegation an die Länder in Österreich vgl. ADAMOVICH/SPANNER 150 f.

¹⁷ FLEINER/GIACOMETTI 104, 125.

zogen. Dies wird zum Teil vom Verfassungsartikel, welcher die Bundeskompetenz begründet, ausdrücklich festgehalten¹⁸; in diesem Falle kann man geradezu von einer verfassungsmäßigen Vollzugsgarantie zugunsten der Kantone sprechen¹⁹. Der verfassungsmäßige Vorbehalt des kantonalen Vollzuges hat vielfach die Einführung neuer Bundeskompetenzen erleichtert. – Meistens erfolgt die Übertragung der Vollziehungskompetenzen durch den Bundesgesetzgeber. Nach schweizerischer Rechtsauffassung gibt eine generelle Bundeskompetenz dem Bund auch die Befugnis, über die Wahl der Vollzugsorgane zu entscheiden²⁰.

Dabei kann der Vollzug der Bundesgesetze in verschiedenem Ausmaß den Kantonen überbunden sein. Den Regelfall bildet die Überlassung der gesamten Vollziehungskompetenzen; der Bund behält dann lediglich ein zurückhaltend ausgeübtes Aufsichtsrecht²¹. Möglich ist aber auch eine nur teilweise Delegation, so daß Bundesorgane und kantonale Organe sich in den Vollzug eines Bundesgesetzes teilen, wie dies z.B. bei der Fremdenpolizei der Fall ist²². Eine sehr komplizierte Aufteilung der Vollzugskompetenzen findet sich im Bundesgesetz über die Nationalstraßen vom 8.3.1960²³. Die mit dem Bau der Nationalstraßen verbundenen planerischen und technischen Aufgaben haben eine Aufgliederung in verschiedene aufeinanderfolgende Vollzugsphasen notwendig gemacht; dabei sind die Kompetenzen auf jeder dieser Stufen in verschiedener Weise gemeinsam auf Bund und Kantone verteilt²⁴. Es ist hier eine

¹⁸ Z.B. Art. 22^{bis} Abs. 2, 24^{quater}, 27^{ter} Abs. 3 und 4, 32 Abs. 2, 36^{bis} Abs. 2 BV. – Vgl. auch AUBERT 278.

¹⁹ IMBODEN, Ausscheidung 254.

²⁰ FLEINER/GIACOMETTI 104 f.

²¹ SCHINDLER, Zusammenwirken 70 f.; SCHAUB 111 ff.

²² AUBERT 278 f., 385.

²³ AS 1960, 525.

²⁴ Vgl. die verschiedenen Aufsätze zum Vollzug des Nationalstraßengesetzes in ZBl. 61 (1960) 401 ff. und SCHINDLER, Zusammenwirken 72 ff.

Vollzugsform gewählt worden, die in einem außerordentlichen Ausmaß eine Zusammenarbeit von Bund und Kantonen bedingt, wobei den Kantonen ein sehr weiter Entscheidungsspielraum belassen wird. Die komplizierte Kompetenzordnung wird überdies durch den Grundsatz ergänzt, daß der Bund die den Kantonen übertragenen Aufgaben selbst übernehmen kann, falls ein Kanton darum ersucht oder die Sicherstellung des Werkes es erfordert²⁵. Beim Nationalstraßenbau ist der Gedanke des kooperativen Föderalismus im Bereich des Vollzuges der Bundesgesetzgebung denkbar stark verwirklicht worden. Die Frage muß offen bleiben, ob beim Gesetzesvollzug eine so extrem föderalistische Regelung nicht zu einer Verwischung der administrativen Verantwortlichkeiten beiträgt, besonders wenn die Verteilung der Entscheidungsbefugnisse so stark von der Verteilung der finanziellen Lasten abweicht.

Als besondere Form der Beteiligung der Kantone an Verwaltungsaufgaben des Bundes erscheint die Beiziehung von Vertretern der Kantone zu Kommissionen, die im Zusammenhang mit dem Vollzug eines Bundesgesetzes aufgestellt worden sind²⁶; solche Kommissionen haben zum Teil begutachtende, zum Teil aber auch Aufsichts- und Entscheidungsbefugnisse. Damit erhalten die Kantone einen Einfluß auf die Anwendung und weitere Ausgestaltung einer bundesrechtlichen Regelung²⁷.

²⁵ Art. 36^{bis} Abs. 2 BV; Art. 55 des Bundesgesetzes über die Nationalstraßen.

²⁶ AUBERT 84, 227; SCHINDLER, Zusammenwirken 80f.

²⁷ Vgl. z.B. die Ständige Straßenverkehrskommission (Bundesgesetz über den Straßenverkehr vom 19.12.1958, Art. 106 Abs. 4, AS 1959, 679), die Arbeitskommission (Bundesgesetz über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel vom 13.3.1964, Art. 43 Abs. 1, AS 1966, 57), die Eidgenössische Natur- und Heimatschutzkommission (Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz vom 1.7.1966, Art. 25, AS 1966, 1637), die Schweizerische Hochschulkonferenz (Bundesgesetz über die Hochschulförderung vom 28.6.1968, Art. 19, AS 1968, 1585).

Bei kostspieligen Verwaltungsaufgaben setzt die Heranziehung der Kantone zum Vollzug von Bundesgesetzen voraus, daß die Kantone vom Bund finanzielle Beiträge erhalten. Andernfalls könnte der Bund die mit seinen Kompetenzen verbundene finanzielle Belastung auf die Kantone abwälzen und zudem wäre die Durchführung der angeordneten Verwaltungsmaßnahmen nicht sichergestellt. Das Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer gegen Verunreinigung vom 16.3.1955²⁸, das die Kantone mit dem Vollzug betraut, hatte ursprünglich nur ausnahmsweise Bundesbeiträge an die Kantone vorgesehen²⁹. Da wegen der hohen Kosten der Schutzmaßnahmen die Wirksamkeit der bundesrechtlichen Regelung sehr beeinträchtigt war, wurden 1962 die finanziellen Beiträge des Bundes vergrößert³⁰.

Auch in der Bundesrepublik Deutschland³¹ und Österreich³² sind die Gliedstaaten am Vollzug der vom Bund erlassenen Gesetze beteiligt.

Im Gegensatz zum österreichischen Recht³³ kennt das schweizerische Bundesverfassungsrecht keine Möglichkeit, den Bund am Vollzug von kantonalen Gesetzen zu beteiligen³⁴.

²⁸ AS 1956, 1533.

²⁹ Art. 9 und 10 des Bundesgesetzes und Art. 7 und 8 der Vollziehungsverordnung vom 28.12.1956, AS 1956, 1539.

³⁰ Bundesratsbeschluß über die Änderung der Vollziehungsverordnung zum Gewässerschutzgesetz vom 2.2.1962, Art. 7 und 7^{bis}, AS 1962, 96. – Vgl. auch DIETRICH SCHINDLER, Rechtsfragen des Gewässerschutzes in der Schweiz, ZSR NF 84/II (1965) 473 ff.

³¹ HESSE, Grundzüge 95 ff.; Bundesstaat 16 ff.; RUDOLF, Bund 19 f.

³² ADAMOVICH/SPANNER 135 f., 217 ff.; ERMACORA, Bund 225 ff. – Vgl. allgemein zur Vollzugsdelegation im Bundesstaat FRIEDRICH, Trends 70 ff.

³³ Das österreichische Bundesverfassungsgesetz vom 10.11.1920 läßt in Art. 97 Abs. 2 zu, daß ein Landesgesetz mit Zustimmung der Bundesregierung die Mitwirkung von Bundesorganen bei der Vollziehung vorsieht. Vgl. KELSEN/FRÖHLICH/MERKL 202; ADAMOVICH/SPANNER 152.

³⁴ Vgl. AUBERT 280. – Auch in der Bundesrepublik Deutschland kann der Bund sich nicht am Vollzug von Ländergesetzen beteiligen (ZEIDLER, Ausführung 579 f.; vgl. auch HESSE, Grundzüge 97 f.).

IV. Subventionen des Bundes an die Kantone

Eine besondere Gestalt nimmt die föderalistische Zusammenarbeit an, wenn der Bund finanzielle Beiträge an die Kantone ausrichtet. Da die Bundessubventionen mit gewissen Bedingungen verknüpft sind und der Bund die richtige Verwendung der Bundesgelder überwacht, kommt es zu einem Zusammenwirken von Bundesverwaltung und kantonaler Verwaltung; in dieser indirekten Form vermag der Bund einen Einfluß auf die Verwaltungstätigkeit der Kantone auszuüben³⁵.

Die Bundessubventionen bezwecken einerseits eine finanzielle Unterstützung der Kantone in ihrem eigenen Wirkungsbereich; eine Bundeshilfe ist hier allerdings nur zulässig, wenn der Bund sich seinerseits auf eine in der Bundesverfassung enthaltene Kompetenz stützen kann, welche die Förderung von kantonalen Verwaltungsaufgaben ermöglicht³⁶. Andererseits sollen die Subventionen im übertragenen Wirkungsbereich die Kantone in die Lage versetzen, den ihnen anvertrauten Vollzug von Bundesgesetzen auch dann zweckdienlich zu besorgen, wenn dies mit größeren finanziellen Belastungen verbunden ist.

Da die Gewährung von Bundessubventionen an die Kantone stets einer verfassungsrechtlichen Grundlage bedarf und die Art der Subventionierung meistens durch die Bundesverfassung oder die Bundesgesetzgebung geregelt wird, müssen die Bundessubventionen in den weiteren Rahmen der vom Bundesrecht vorgesehenen Zusammenarbeit von Bund und Kantonen eingeordnet werden. Sie sind keine Vereinbarungen³⁷, vermögen jedoch oft ähnliche praktische Wirkungen zu zeitigen, wie wenn die Subventionierungsbedingungen Gegenstand einer förmlichen Vereinbarung oder eines zwingenden Bundesrechtssatzes bilden würden.

³⁵ SCHINDLER, Bundessubventionen 141 ff., 247 ff.; Zusammenwirken 74 ff.

³⁶ FLEINER/GIACOMETTI 71; AUBERT 63, 291.

³⁷ Vgl. hinten § 5/I.

Im Gesamtgefüge des schweizerischen Bundesstaates spielen die Bundessubventionen – nicht zuletzt wegen des mit ihnen verbundenen interkantonalen Finanzausgleichs³⁸ – eine bedeutende, aber schwer definierbare Rolle; einerseits können sie die Selbständigkeit der Kantone gefährden, andererseits befähigen sie in vielen Fällen die Kantone erst dazu, die ihnen zugedachten Aufgaben zu erfüllen³⁹.

Viel größer als in der Schweiz ist die Bedeutung der Bundesbeiträge in den USA, wo vor allem durch das Mittel der «Federal Grants-in-Aid» die ursprünglich sehr strenge Trennung der Kompetenzbereiche und Verwaltungsorganisationen von Union und Gliedstaaten überwunden wurde⁴⁰.

V. Zusammenwirken von Bund und Kantonen in der Rechtsprechung

Auch im Gebiete der Rechtsprechung ist ein Zusammenwirken von Bund und Kantonen denkbar. Wegen der sachlichen und organisatorischen Unabhängigkeit der Gerichte kann es sich hier aber nicht um eine Koordination der staatlichen Tätigkeit handeln. Es liegt nicht eine Zusammenarbeit von Bundes- und Kantonsorganen vor, sondern nur ein föderalistisch motiviertes Ineinandergreifen von Bundes- und Kantonskompetenzen.

Bei der Anwendung von Bundesrecht sind die Gerichte der Kantone in sehr großem Ausmaß beteiligt. Abgesehen von der Verfassungsgerichtsbarkeit, der Militärjustiz und großen Teilen der Bundesverwaltungsrechtspflege

³⁸ Das Bundesgesetz über den Finanzausgleich unter den Kantonen vom 19.6.1959 (AS 1959, 931) stuft die Bundesbeiträge an die Kantone nach deren Finanzkraft ab. Vgl. AUBERT 294 f.

³⁹ SCHINDLER, Zusammenwirken 77; AUBERT 63. Vgl. auch den Bericht der vom Bundesrat eingesetzten Expertengruppe betr. Allgemeine Überprüfung der Bundessubventionen vom Juli 1966 S. 21 ff.

⁴⁰ GRAVES, Relations 477 ff.; ANDERSON, Relations 43 ff.; Nation 175 ff.; SNIDER 53 ff.

ist die Rechtsprechung in der unteren Instanz den kantonalen Gerichten anvertraut; die Gerichte des Bundes sind dann nur als obere Instanz zur Wahrung der einheitlichen Anwendung des Bundesrechts tätig⁴¹.

Die Anwendung von kantonalem Recht fällt grundsätzlich in die Kompetenz der kantonalen Gerichte. Nur ganz ausnahmsweise tritt das Bundesgericht als Rechtsschutzinstanz für kantonales Recht auf. Ein solcher Fall liegt vor, wenn das Bundesgericht mit der staatsrechtlichen Beschwerde wegen Verletzung von kantonalen verfassungsmäßigen Rechten angerufen wird⁴². Und sodann können die Kantone gemäß Art. 114^{bis} Abs. 4 BV mit Genehmigung der Bundesversammlung kantonale Verwaltungsstreitigkeiten dem Bundesgericht überweisen; davon ist aber bisher nur selten Gebrauch gemacht worden⁴³.

Auch in der Bundesrepublik Deutschland ist die Rechtsprechung in einer betont föderalistischen Art ausgebaut⁴⁴. Eine völlig gegenteilige Regelung hat die österreichische Verfassung getroffen, indem Art. 82 die gesamte Gerichtsbarkeit als ausschließliche Bundeskompetenz bezeichnet; der Ausschluß der Länder von der Rechtsprechung, der auch bei der Anwendung von Landesgesetzen stattfindet, ist eine außerordentliche Einschränkung des Bundesstaatsprinzips⁴⁵.

⁴¹ FLEINER/GIACOMETTI 833 ff.; AUBERT 280 ff. – Vgl. auch ERNST FISCHLI, Gerichtsverfassungs- und Prozeßrecht, ZSR NF 87/I (1968) 476.

⁴² Art. 113 Abs. 1 Ziff. 3 BV und Art. 84 Abs. 1 lit. a OG.

⁴³ AUBERT 230, 283; BIRCHMEIER 467. Vgl. auch den neuen Art. 121 OG, welcher dem früheren Art. 116 OG entspricht. – Zur Anwendung von interkantonalem Recht durch das Bundesgericht vgl. vorn § 2/XII.

⁴⁴ Art. 92 des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland vom 23.5.1949. – Vgl. HESSE, Grundzüge 98.

⁴⁵ KELSEN/FRÖHLICH/MERKL 178; ADAMOVICH/SPANNER 130; ERMACORA, Österreich 240; Wesen 551; GLEISSNER 235; KLECATSKY 14 ff.

§ 5 Vereinbarungen zwischen Bund und Kantonen

I. Begriff und Voraussetzungen

Im modernen Bundesstaat ergibt sich aus der Verzahnung von bundesstaatlichen und gliedstaatlichen Kompetenzen vielfach die Notwendigkeit, daß Bund und Gliedstaaten ihre Tätigkeit aufeinander abstimmen. Diese Koordination kann in Form und Intensität ganz verschieden ausgestaltet sein. Den informellen Kontakten und Absprachen, die z. B. im Bereich der Fremdenpolizei oft stattfinden¹, stehen förmliche Vereinbarungen und Verträge gegenüber. Dabei geht es hier nur um Vereinbarungen öffentlich-rechtlicher Natur, nicht um privatrechtliche Verträge wie z. B. Kauf- oder Mietverträge².

Zu öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen zwischen Bund und Kantonen kann es kommen, wenn ein bestimmter Sachbereich oder eine konkrete Verwaltungsangelegenheit in den verschiedenen Belangen sowohl Bundes- wie Kantonskompetenzen betrifft³. Da in der Schweiz – anders als in den USA⁴ – die Kompetenzausscheidung der Bundesverfassung sehr detailliert ist, sind diese Voraussetzungen nur selten gegeben. Dementsprechend kennt die schweizerische Praxis nur wenige Vereinbarungen zwischen Bund und Kantonen⁵.

Während bei den interkantonalen Vereinbarungen die Kompetenzgrundlage der Vertragspartner gleichartig ist, ist das Zusammentreffen von Bundeskompetenzen und kantonalen Kompetenzen, durch das ein Abkommen überhaupt

¹ SCHINDLER, Zusammenwirken 78.

² Zu den Schwierigkeiten der Abgrenzung im Einzelfall vgl. für das deutsche Verfassungsrecht KÖLBLE, Verwaltungsabkommen 651.

³ SCHINDLER, Zusammenwirken 77 f.

⁴ SNIDER 50 ff.; ANDERSON, Relations 16 ff.; Nation 20 f.

⁵ Hingegen sind in Deutschland Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern sehr zahlreich. Vgl. die umfangreiche Liste bei GRAWERT, Verwaltungsabkommen 299 ff., und die Beispiele bei RUDOLF, Bund 35 ff.

ermöglicht wird, fast stets peripherer Natur; Bund und Kanton kommen von verschiedener Kompetenzgrundlage her zu dem gemeinsam zu normierenden Gegenstand. In der Mehrzahl der Fälle handelt es sich um konkrete Verwaltungsangelegenheiten, und die Vereinbarungen zwischen Bund und Kantonen qualifizieren sich deshalb vorwiegend als Verwaltungsabkommen⁶. Das strenge Entweder-Oder der Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Kantonen läßt nur wenig Raum zu einer Koordination zwischen Bund und Kantonen auf gesetzgeberischer Stufe. Völlig ausgeschlossen sind aber generelle Regelungen nicht. Die Übereinkunft betr. die Polizeitransporte, welche das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement und die Polizeidirektionen sämtlicher Kantone am 23.6.1909 getroffen haben, unterwirft die von Bundesbehörden und von kantonalen Stellen angeordneten Polizeitransporte in genereller Weise einer einheitlichen Normierung. Es wäre z.B. auch denkbar, daß zur Angleichung der Anstellungsbedingungen einzelne Teile des öffentlichen Dienstrechtes im Bund und in den Kantonen durch ein Abkommen vereinheitlicht würden. Vereinbarungen dieser Art bezwecken die Aufstellung gemeinsamer Rechtsnormen – meistens organisatorischer Natur – mit Geltung für Bund und Kantone. Sie sind allerdings selten; nur muß man beachten, daß auch ein Abkommen, das ein konkretes Verwaltungsgeschäft regelt, einzelne generell wirksame Normen enthalten kann⁷.

Die zwischen Bund und Kantonen abgeschlossenen oder denkbaren Vereinbarungen präsentieren sich in so ver-

⁶ Zum Begriff des Verwaltungsabkommens vgl. GRAWERT, Verwaltungsabkommen 31 ff.; KÖLBLE, Verwaltungsabkommen 650 ff. – Die Verwaltungsabkommen fallen unter den umfassenden Begriff des verwaltungsrechtlichen Vertrages (vgl. HUBER, Gedanken 497; anders GRAWERT, Verwaltungsabkommen 88). Man sollte dem Begriff des Verwaltungsabkommens aber keine zu große Bedeutung zuschreiben.

⁷ Vgl. z. B. das Abkommen über den Straßentunnel unter dem Großen St. Bernhard vom 23. 5. 1958, Art. 6 (Regelung der Haftung).

schiedenartiger Gestalt und lassen so zahlreiche Variationen zu, daß begriffliche Unterteilungen wenig sinnvoll erscheinen, vor allem solange man nicht weiß, welchen praktischen Konsequenzen sie dienstbar gemacht werden sollen⁸.

Subventionen, die der Bund den Kantonen leistet und die infolge der damit verknüpften Bedingungen praktisch eine ähnliche Wirkung zeitigen können wie formelle Abmachungen⁹, fallen nicht unter den Begriff der Vereinbarungen zwischen Bund und Kantonen¹⁰. Ebenso wenig Konzessionen, welche ein Kanton dem Bund oder einer öffentlich-rechtlichen Anstalt des Bundes erteilt; mit einer Konzessionserteilung, die in bezug auf die Verleihung der konzessionierten Befugnis als eine Verfügungsmäßige Anordnung aufzufassen ist, können aber vertragsmäßige Abreden verbunden sein¹¹. Als Beispiel für eine solche komplexe Rechtsform, welche Vertrags- und Konzessionselemente enthält, können der Vertrag zwischen den Kantonen Zürich, Schwyz und Zug einerseits und den Schweizerischen Bundesbahnen anderseits über die Ausnutzung der Wasserkräfte der Sihl von 1919 und der daran anknüpfende Vertrag zwischen den Schweizerischen Bundesbahnen, dem Bezirk Höfe und dem Staat Zürich über das Kraftwerk Sihl-Höfe von 1958 genannt werden¹².

⁸ Zur Unterscheidung von Staatsvertrag und Verwaltungsabkommen vgl. GRAWERT, Verwaltungsabkommen 31 ff.; KÖLBLE, Verwaltungsabkommen 652, 660 f. – Zum Begriff des verfassungsrechtlichen Vertrages vgl. FRIAUF 263 ff.

⁹ SCHINDLER, Zusammenwirken 74 ff.; Bundessubventionen 101 ff. – Zur Bedeutung der Bundessubventionen in den USA vgl. SNIDER 53 ff.; GRAVES, Relations 477 ff.; ANDERSON, Nation 175 ff.

¹⁰ Zur Umschreibung der Subventionen als einseitiger staatlicher Hoheitsakte vgl. BGE 50 II 298 f. Vgl. aber auch IMBODEN, Vertrag 156a ff.; ZWAHLEN, Contrat 594a ff.

¹¹ IMBODEN, Vertrag 169a ff.; ZWAHLEN, Contrat 577a ff.; BGE 80 I 246.

¹² ZG 5, 324, 351.

II. Anwendungsbereich

Der sachliche Bereich, in dem Vereinbarungen zwischen Bund und Kantonen möglich sind, läßt sich nicht generell umschreiben. Um einen anschaulichen Überblick zu vermitteln, sind in der folgenden Liste die wichtigsten Vereinbarungen zwischen Bund und Kantonen aufgeführt¹³. Obwohl die Gesamtzahl der in Geltung stehenden Verträge und Vereinbarungen – die mangels Publizierung sehr schwer zu erfassen sind – wesentlich größer ist, zeigt die Zusammenstellung doch deutlich, wie beschränkt die von der Praxis betroffenen Sachgebiete sind.

A. Hochschulwesen

- Vertrag zwischen der Regierung des Kantons Zürich und dem Schweizerischen Schulrate betr. die Erbauung einer neuen Sternwarte 25.5.1861
BS 4, 121
- Aussonderungsvertrag zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und dem Kanton Zürich und der Stadt Zürich anderseits betr. das Polytechnikum 28.12.1905
BS 4, 111
- Übereinkunft zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und dem zürcherischen Regierungsrat betr. die Ausscheidung der gemeinsamen paläontologischen Sammlungsobjekte 1./31.3.1909
BS 4, 119
- Vereinbarung zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und dem Kanton Waadt betr. Übernahme der Polytechnischen Schule der Universität Lausanne (EPUL) durch die Eidgenossenschaft. *BBl.1968 I 723*

B. Militär

- Vertrag zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und dem Kanton Appenzell A. Rh. sowie der Gemeinde Herisau anderseits betr. den Waffenplatz Herisau 21.12.1881
Zusatzvertrag vom Februar/März 1907

¹³ Die Zusammenstellung beruht auf einer Umfrage bei der Bundeskanzlei und den Staatskanzleien und der Durchsicht verschiedener Gesetzessammlungen. Sie beschränkt sich auf die bedeutendsten Beispiele.

- Vertrag zwischen dem Schweizerischen Militärdepartement in Bern und dem Regierungsrat Glarus betr. das eidgenössische Zeughaus in Glarus 7.2.1918
- Vertrag zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und dem Kanton Zürich betr. die Benützung des Waffenplatzes Zürich 1.9.1922
Nachträge: 16.6./22.7.1930; 19.2.1942; 14.10.1942; 10.1.1945; 6.12.1950; 10.10./5.11.1955; 11.4.1962; 15./26.2.1965
- Vereinbarung zwischen dem Eidgenössischen Militärdepartement und dem Militärdepartement des Kantons Luzern betr. Zeughausverhältnisse im Kanton Luzern 26.1./8.2.1932
- Vertrag zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und dem Kanton Luzern betr. die Benützung des Waffenplatzes Luzern 10.12.1932/6.1.1933
Nachträge: 28.5./22.6.1942; 19./21.2.1953; 31.12.1953/23.4.1954
- Vereinbarung zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und dem Kanton Glarus betr. die Zeughausverwaltung im Kanton Glarus 6.9.1951
- Vereinbarung zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und dem Kanton Appenzell A.Rh. betr. die Zeughausverhältnisse im Kanton Appenzell A.Rh. 17.9.1951
- Vertrag betr. die Benützung des Waffenplatzes Liestal zwischen dem Kanton Basel-Landschaft, vertreten durch die Militärdirektion Baselland, als Vermieter einerseits, und der Schweizerischen Eidgenossenschaft, vertreten durch das Eidgenössische Militärdepartement, als Mieterin anderseits . . 11.5./4.6.1965

C. Verkehr

1. Straßen

- Vertrag zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und dem Regierungsrat des Kantons Luzern und dem Regierungsrat des Kantons Aargau betr. die Benützung der Seetalstraße durch die Bahn . 28.4.1923
- Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und den Kantonen Waadt und Wallis über den Straßentunnel unter dem Großen St. Bernhard 25.3.1958
AS 1959, 1337

2. Eisenbahnen und Dampfschiffe

- Vertrag zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und dem Kanton Genf betr.:
 - a) den Rückkauf des Bahnhofes Genf-Cornavin und der Eisenbahn von Genf nach La Plaine (Landesgrenze),
 - b) den Bau und den Betrieb einer Verbindungsbahn zwischen den Bahnhöfen Cornavin und Eaux-Vives und
 - c) die Abtretung der Eisenbahn von Eaux-Vives nach der Landesgrenze bei Annemasse an die Schweizerischen Bundesbahnen 7.5.1912
BS 7, 213
- Vereinbarung zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und dem Kanton Glarus und der Sernftalbahn betr. Hilfeleistung an private Eisenbahn- und Schiffahrtsunternehmungen 24.5.1947
- Vereinbarung zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und dem Kanton Basel-Landschaft einerseits und der Waldenburgerbahn anderseits über die Gewährung eines Bundesbeitrages auf Grund der Bundesgesetze vom 6.4.1939 und 21.12.1949 über die Hilfeleistung an private Eisenbahn- und Schiffahrtsunternehmungen 14.3./21.3./5.4.1952
- Vereinbarung zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und den Kantonen Basel-Stadt, Basel-Landschaft und Solothurn einerseits und der Birsigtalbahn anderseits über die Gewährung eines Beitrages auf Grund der Bundesgesetze vom 6.4.1939 und 21.12.1949 über die Hilfeleistung an private Eisenbahn- und Schiffahrtsunternehmungen 5./6./8./10.6.1953
- Convention relative à l'octroi d'une aide complémentaire à la Compagnie générale de navigation sur le lac Léman, pour des améliorations techniques (conclue entre la Confédération et les cantons de Vaud, Genève et Valais) 3.10.1961
- Vereinbarung über die Bundes- und Kantonshilfe an die Wohlen–Meisterschwanden-Bahn für technische Verbesserungen 18.2./18.3.1965
- Vereinbarung zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und dem Kanton Glarus und der Braunwaldbahn AG betr. Finanzierung des Bauprogrammes durch Darlehen 20.5.1966
- Vereinbarung über die Hilfeleistung von Bund, Kan-

ton Zürich und Kanton Aargau an die Bremgarten-Dietikon-Bahn für technische Verbesserungen . .

17.2./23.2./3.3./10.3.1967

- Vereinbarung zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und dem Kanton Glarus einerseits und der AG Sernftalbahn anderseits betr. Finanzierung des Investitionsprogrammes für die Umstellung des Bahnbetriebes zwischen Schwanden und Elm auf Automobilbetrieb 4.9.1967

D. Rechtshilfe

- Übereinkunft betr. die Polizeitransporte (Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement und die Polizeidirektionen sämtlicher Kantone) 23.6.1909
BS 3, 520

III. Arten und Funktionen

Auf Grund der bisherigen schweizerischen Praxis lassen sich die Anwendungsfälle von Vereinbarungen zwischen Bund und Kantonen nach ihren Funktionen in eine Reihe von Typen aufgliedern, die sich allerdings unter Umständen überlagern und vermischen können¹⁴.

A. Übertragung einer Verwaltungseinrichtung

Eine bestimmte öffentliche Anstalt oder Stiftung oder eine bestimmte Verwaltungseinrichtung wird von einem Kanton auf den Bund oder vom Bund auf einen Kanton übertragen. Der erste Fall ist beim Vertrag zwischen dem Bund und dem Kanton Genf über den Rückkauf des Bahnhofes Genf-Cornavin vom 7.5.1912 und bei der Vereinbarung zwischen dem Bund und dem Kanton Waadt betr. Übernahme der Polytechnischen Schule der Universität Lausanne (EPUL) vom 12./14.3.1968 gegeben. Der zweite Fall tritt infolge der starken Zentralisierungstendenzen – vor allem aus finanziellen Gründen – viel seltener ein; durch den

¹⁴ Vgl. die von KÖLBLE unterschiedenen Typen, die aber von den Verhältnissen in Deutschland ausgehen (Verwaltungsabkommen 652).

Aussonderungsvertrag betr. das Polytechnikum vom 28.12.1905, Art.9, ging das Zoologisch-vergleichend anatomische Laboratorium, das vorher den beiden Hochschulen in Zürich gemeinsam gehörte, auf den Kanton Zürich über. – Derartige Übertragungs- und Aussonderungsvereinbarungen können eine komplexe Struktur aufweisen; sie haben zum Teil auch Bestimmungen mit kaufähnlichem Charakter.

B. Zurverfügungstellung einer Verwaltungseinrichtung zur Benutzung

Eine Reihe von Verträgen bestimmt die näheren Bedingungen, unter denen ein kantonaler Waffenplatz dem Bunde im Sinne von Art.22 Abs.1 BV zur Benutzung überlassen wird¹⁵. Dabei werden vielfach auch mietvertragsähnliche Formen gewählt¹⁶. Vereinbarungen über Mitbenutzungsrechte vermögen auch bei Universitätsinstituten oder bei öffentlichen Anstalten mit technischem Aufgabenbereich zu einer sinnvollen Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen zu führen. Durch den Aussonderungsvertrag betr. das Polytechnikum vom 28.12.1905, Art.10, wird der Universität Zürich die Benutzung der geologischen und mineralogischen Sammlungen und Institute des Polytechnikums so lange gewährleistet, als gemeinsame Hauptprofessuren in den Fächern der Geologie und Mineralogie bestehen.

C. Beteiligung an einer Verwaltungseinrichtung

Eine Vereinbarung kann die Beteiligung des Bundes an einer Verwaltungseinrichtung oder öffentlichen Anstalt eines Kantons, beziehungsweise eine kantonale Beteiligung an einem Bundesbetrieb zum Gegenstand haben. Mit einer solchen Form der Zusammenarbeit hat man es auch bei

¹⁵ Vgl. die in der Liste vorn unter B genannten Vereinbarungen.

¹⁶ Z.B. Vertrag betr. die Benützung des Waffenplatzes Zürich vom 1.9.1922 (Art.4 Abs.3); Vertrag betr. die Benützung des Waffenplatzes Liestal vom 11.5./4.6.1965.

der Beteiligung des Bundes an interkantonalen Zusammenschlüssen¹⁷ zu tun. Obwohl die heutige Praxis von der Möglichkeit derartiger Beteiligungsvereinbarungen zwischen dem Bund und einem Kanton offenbar kaum Gebrauch macht, könnte dies z. B. bei kantonalen Forschungsinstitutionen, an deren Arbeit ein bestimmter Zweig der Bundesverwaltung interessiert ist, einmal in Betracht gezogen werden.

D. Gemeinsame Verwaltungseinrichtung

Am intensivsten ist die freiwillige Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen, wenn zur Besorgung einer bestimmten, in den Kompetenzbereich von Bund und Kantonen fallenden Verwaltungsaufgabe eine gemeinsame Verwaltungseinrichtung aufgestellt wird¹⁸. Die Vereinbarung betr. die Übernahme der Polytechnischen Schule der Universität Lausanne vom 12./14.3.1968 sieht in Art. 13 eine gemeinsame Hochschulsportanlage vor und bestimmt in Art. 14 ganz grundsätzlich, daß «die Verwirklichung weiterer gemeinsamer Einrichtungen wie Institute, Laboratorien, Wohlfahrtseinrichtungen und technische Dienste» angestrebt werden solle, wobei die Regelung der Kostenteilung «einer von Fall zu Fall zu treffenden Vereinbarung» vorbehalten wäre. Wenn je sich die Frage stellen würde, wäre der Bund gestützt auf Art. 27 Abs. 1 BV auch berechtigt, gemeinsam z. B. mit dem Kanton Tessin eine Universität zu betreiben. Die Rechtsform einer gemeinsam getragenen öffentlichen Anstalt könnte sich auch anbieten, wenn eine mit begutachtenden Aufgaben betraute Stelle für Landesplanung¹⁹ geschaffen würde, die dem Bund und den beteiligten Kantonen gleicherweise zur Verfügung stehen würde. Vor allem dort, wo die Verwaltungstätigkeit auf kostspielige

¹⁷ Vgl. vorn § 2/VI/B und IX A. 145.

¹⁸ HUBER, Gedanken 496.

¹⁹ Zu Aufbau und Aufgabenbereich des Instituts für Orts-, Regional- und Landesplanung an der ETH (ORL) vgl. Informationen zur Orts-, Regional- und Landesplanung Nr. 12 (Januar 1969) S. 3 ff.

wissenschaftliche und technische Abklärungen oder Gutachten angewiesen ist, wäre diese Form der Kooperation zu bedenken²⁰.

E. Koordinierung der Verwaltungstätigkeit

Verträge zwischen Bund und Kantonen können dem Zweck dienen, die von Bund und Kantonen getrennt besorgte Verwaltungstätigkeit materiell durch die Aufstellung von einheitlichen Normen genereller oder konkreter Art zu koordinieren. Dieser eher seltene Fall tritt vor allem dann ein, wenn Bund und Kantone parallel gelagerte Kompetenzen haben. Die bereits genannte Übereinkunft betr. die Polizeitransporte vom 23.6.1909 ist ein Beispiel für eine generelle Koordinierung der Verwaltungstätigkeit. Eine konkrete Koordination liegt z.B. bei Subventionsvereinbarungen vor, durch die der Bund und einzelne Kantone sich zu aufeinander abgestimmten Beiträgen an private Eisenbahn- und Schifffahrtsunternehmungen verpflichten²¹; bei solchen Vereinbarungen stehen sich nicht Bund und Kantone als Partner gegenüber, sondern Bund und Kantone einerseits und der Subventionsempfänger andererseits, so daß die Koordination zwischen Bund und Kantonen eine Sekundärwirkung darstellt.

F. Internationale Belange von kantonaler Verwaltungstätigkeit

Wenn die kantonale Verwaltungstätigkeit in ihren Auswirkungen über die Landesgrenzen hinausreicht und eine

²⁰ Eine gemeinsame Verwaltungseinrichtung von Bund und Kantonen stellt auch die Zentrale Informationsstelle für Fragen des Schul- und Erziehungswesens dar, die vom Bund und der Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren begründet wurde und in deren Finanzierung sich die beiden Partner teilen. Die Rechtsgrundlage ist in diesem Falle nicht eine besondere Vereinbarung, sondern das Statut der Zentralen Informationsstelle vom 26.5.1961, das vom Bund und der Erziehungsdirektorenkonferenz gemeinsam erlassen wurde. Vgl. auch vorn § 3/I/B/4.

²¹ Vgl. die in der Liste vorn unter C/2 aufgeführten Verträge.

internationale Regelung notwendig macht, ist der betreffende Kanton auf die Mitwirkung des Bundes angewiesen. Die Überlagerung von kantonalen Verwaltungsfunktionen und internationaler Verantwortung des Bundes erfordern unter Umständen eine grundsätzliche Regelung durch eine Vereinbarung. Das Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und den Kantonen Waadt und Wallis vom 23.5.1958 regelt die Fragen, die sich aus dem Staatsvertrag mit Italien über den Bau und Betrieb eines Straßentunnels unter dem Großen St. Bernhard vom 23.5.1958 ergeben. Da der Bund den Staatsvertrag «auf Wunsch und auf Rechnung der Kantone Waadt und Wallis» abschloß, übernahmen diese jede Haftung, die dem Bund auf internationaler Ebene erwächst²². Vereinbarungen dieser Art enthalten auch Bestimmungen, welche die Kompetenzen des Bundes und der beteiligten Kantone genau gegeneinander abgrenzen²³.

IV. Gemeinsame Organe

Unter den heute geltenden Vereinbarungen zwischen Bund und Kantonen gibt es m.W. keinen Fall, in welchem ein gemeinsames Organ mit irgendwelchen Funktionen betraut wird. An und für sich ist durchaus denkbar, daß eine Vereinbarung eine besondere Kommission einsetzt, die von den beteiligten Partnern gemeinsam bestellt wird und in gewissem Rahmen, z. B. als beratendes Organ, beim Vollzug tätig ist. Zur Aufstellung von Gemeinschaftsorganen kommt es dann, wenn die Vereinbarung gemeinsame Verwaltungseinrichtungen zum Gegenstand hat. Solche Organisationsformen gehören weder zur Bundesverwaltung noch zur kantonalen Verwaltung²⁴. Dies kann im Hinblick auf die Frage

²² Art. 1 und Art. 6.

²³ Art. 4 (Festlegung der Landesgrenze im Tunnelinnern) und Art. 5 (Zollkontrolle) des genannten Abkommens.

²⁴ Zur entsprechenden Frage in Deutschland vgl. KÖLBLE, Verwaltungsabkommen 658; GRAWERT, Verwaltungsabkommen 250 ff.; RUDOLF, System 76.

nach dem anzuwendenden Recht unter Umständen zu Schwierigkeiten führen, die aber nicht überbewertet werden sollten, da Gemeinschaftseinrichtungen nur in sehr beschränktem Rahmen zulässig sind²⁵.

V. Die an der Vereinbarung beteiligten Partner

Vertragspartner sind auf der einen Seite der Bund und auf der andern Seite ein oder mehrere Kantone; wie der Fall der Übereinkunft betr. die Polizeitransporte vom 23.6.1909 zeigt, können auch sämtliche Kantone beteiligt sein. Dabei stehen sich Bund und Kantone stets als gleichgeordnete Partner gegenüber, da sie ja beide auf Grund ihrer eigenen Kompetenzen handeln.

Gelegentlich treten auch öffentliche Anstalten als Vertragspartner auf²⁶. Falls es sich um eine unselbständige öffentliche Anstalt handelt, sind die Rechtsbeziehungen dem Gemeinwesen zuzurechnen, zu dem sie gehört.

Bei den Subventionsvereinbarungen, welche die Bedingungen für die koordinierte Gewährung von Bundes- und Kantonsbeiträgen an private Eisenbahn- und Schifffahrtsunternehmungen festlegen, erscheinen diese Privatrechtssubjekte als Vertragspartner neben dem Bund und den beteiligten Kantonen²⁷.

Eine Parallele zu den zwischen Bund und Kantonen abgeschlossenen Verträgen ist in öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen zu erblicken, die der Bund mit einer Gemeinde eingeht. Ein Beispiel dafür ist die Übereinkunft zwischen dem schweiz. Bundesrat und dem Einwohnergemeinderat der Stadt Bern betreffend die Leistungen der Stadt Bern an

²⁵ Vgl. hinten VIII.

²⁶ Z. B. Vertrag zwischen den Schweizerischen Bundesbahnen, dem Bezirk Höfe und dem Staat Zürich über das Kraftwerk Sihl-Höfe vom 17.4.1958; ZG 5, 351.

²⁷ Vgl. in der Liste vorn unter C/2.

den Bundessitz vom 22.6.1875, die sich allerdings in vielen Bestimmungen einem privatrechtlichen Verträge stark annähert²⁸.

VI. Abschluß der Vereinbarung

Das Verfahren und das zum Abschluß kompetente Organ werden für Bund und Kantone je von ihrem eigenen Staatsrecht bestimmt. Die bundesrechtlichen und kantonrechtlichen Regelungen, insbesondere die Vorschriften über die parlamentarische Genehmigung²⁹, können von einander abweichen³⁰. Fast durchwegs werden die Vereinbarungen von der Exekutive abgeschlossen, vom Bundesrat bzw. Regierungsrat oder vom zuständigen eidgenössischen Departement bzw. von der zuständigen kantonalen Direktion.

VII. Rechtsschutz

In einzelnen Vereinbarungen zwischen Bund und Kantonen wird bestimmt, daß das Bundesgericht über allfällige Streitigkeiten beim Vollzug zu urteilen hat³¹. Die Übereinkunft betr. die Polizeitransporte vom 23.6.1909 ermächtigt in § 19 das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement

²⁸ BS 1, 148. – Hingegen sind die Verträge, die der Bund mit den Unterengadiner Gemeinden Zerne, S-chanf, Valchava und Scuol zur Schaffung des Nationalparks abgeschlossen hat, rein privatrechtlicher Natur. Vgl. den Bundesbeschluß über den schweizerischen Nationalpark im Kanton Graubünden vom 7.10.1959, Art. 4 und 6, AS 1961, 882, und die dazugehörige Botschaft des Bundesrates vom 15.5.1959, BBl. 1959 II 1317 ff., bes. 1336; vgl. auch ZBl. 54 (1953) 310.

²⁹ Vgl. z.B. den Bundesbeschluß über die Genehmigung der Vereinbarung betr. die Übernahme der Polytechnischen Schule der Universität Lausanne (EPUL) durch die Eidgenossenschaft vom 1.10.1968, BBl. 1968 II 509.

³⁰ Zur Regelung in Deutschland vgl. GRAWERT, Verwaltungsabkommen 91 ff.; RUDOLF, Bund 35 A. 71.

³¹ Vertrag betr. die Benützung des Waffenplatzes Zürich vom 1.9.1922, Art. 16; Vertrag betr. den Rückkauf des Bahnhofes Genf-Cornavin vom 7.5.1912, Art. 9.

ment – das zusammen mit den kantonalen Polizeidirektionen die Vereinbarung abgeschlossen hat! –, über Beschwerden betreffend die Handhabung des Abkommens zu entscheiden. Weitaus die meisten Vereinbarungen schweigen sich über den Rechtsschutz aus.

Die staatsrechtliche Klage gemäß Art. 113 Abs. 1 Ziff. 1 BV und Art. 83 lit. a OG ist nur für Kompetenzkonflikte zwischen Bund und Kantonen gegeben, nicht für Streitigkeiten aus einer zwischen Bund und Kantonen abgeschlossenen Vereinbarung³². Auch die Zuständigkeit des Bundesgerichts zur Beurteilung von «zivilrechtlichen Streitigkeiten» zwischen dem Bund und einem Kanton im Sinne von Art. 110 Abs. 1 Ziff. 1 BV und Art. 41 lit. a OG hilft nicht³³. Hingegen gewährt nun der neue – bisher allerdings noch nicht in Kraft gesetzte – Art. 116 OG die verwaltungsrechtliche Klage für «Streitigkeiten aus dem Verwaltungsrecht des Bundes» über «Leistungen aus öffentlichrechtlichen Verträgen des Bundes, seiner Anstalten oder Betriebe» (lit. b), sowie über «das Verhältnis zwischen Bund und Kantonen» (lit. g). Im Zusammenhang mit der ausdrücklichen Erwähnung der öffentlichrechtlichen Verträge und der Streitigkeiten zwischen Bund und Kantonen umfaßt der Begriff des «Verwaltungsrechts des Bundes» auch die zwischen Bund und Kantonen abgeschlossenen Vereinbarungen öffentlich-rechtlicher Natur³⁴. Bei öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten zwischen Bund und Kantonen sollte im Hinblick auf ihre Bedeutung für die bundesstaatliche Ordnung stets ein Rechtsweg zum Bundesgericht offenstehen³⁵.

³² BIRCHMEIER 291.

³³ BIRCHMEIER 59.

³⁴ Zur ursprünglichen Fassung des entsprechenden Art. 111 des Entwurfes von 1965 vgl. die Botschaft des Bundesrates über den Ausbau der Verwaltungsgerichtsbarkeit im Bunde vom 24. 9. 1965, BBl. 1965 II 1265 ff., bes. 1326 und 1339.

³⁵ Zum verwaltungs- und verfassungsgerichtlichen Schutz der Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern in Deutschland vgl. GRAWERT, Verwaltungsabkommen 288 ff.

VIII. Verfassungsrechtliche Grenzen

Nur soweit sie innerhalb ihrer Kompetenzen handeln, können Bund und Kantone Vereinbarungen eingehen. Die von der Bundesverfassung bestimmte Kompetenzausscheidung ist zwingend, sie kann nicht im gegenseitigen Einverständnis von Bund und Kantonen geändert werden. Eine Vereinbarung, welche eine freiwillige Übertragung von Hoheitsbefugnissen von einem Kanton auf den Bund oder vom Bund auf einen Kanton zum Gegenstand hat, ist unzulässig³⁶. Die vertragliche Abtretung der kantonalen Militärverwaltung an den Bund wurde von der Praxis ausdrücklich als verfassungswidrig abgelehnt³⁷. Auch der Bundesratsbeschluß über die Promulgation der *Pharmacopoea Helvetica*, Editio quinta vom 19.5.1933, der sich in seinem Ingreß ausdrücklich auf die «Zustimmung der eidgenössischen Stände» berief, widerspricht der Verfassung³⁸.

Eine zweite Begrenzung ergibt sich bei Vereinbarungen, welche die Errichtung einer gemeinsamen Verwaltungseinrichtung bezwecken. Die Kompetenzausscheidung der Bundesverfassung ist auch in dem Sinne zwingend, daß Bund und Kantone die mit den Kompetenzen verbundene Verantwortung nicht einschränken oder teilen können. Es ist unzulässig, gemeinsame Verwaltungsbehörden mit Hoheitskompetenzen auszustatten, denn die hoheitlichen Befugnisse stehen stets entweder dem Bund oder den Kantonen zu, sie können nicht gemeinsam wahrgenommen werden³⁹.

³⁶ FLEINER/GIACOMETTI 71 f.

³⁷ SALIS Nr. 1236; BGE 67 I 295.

³⁸ BS 4, 419. Vgl. FLEINER/GIACOMETTI 71 f. A. 26; AUBERT 230.

³⁹ HUBER hingegen betrachtet es als zulässig, daß die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen zu «verwaltungsmäßigen Abweichungen von der Zuständigkeitsordnung» führt, wenn die verfassungsmäßige Kompetenzausscheidung «substantiell» nicht verschoben wird (Gedanken 496). – Zu den in der verfassungsrechtlichen Diskussion in Deutschland geäußerten Bedenken vgl. KÖLBLE, Verwaltungsabkommen 655 ff.; GRAWERT, Verwaltungsabkommen 131 ff., bes. 269 ff.; RUDOLF, Bund 36 ff.; KNOEPFLE 87 ff.

Wohl aber muß es als erlaubt bezeichnet werden, einer gemeinsamen Verwaltungseinrichtung beratende oder andere nichthoheitliche Funktionen anzuvertrauen.

Die Grenzen des Zulässigen sind also bei Vereinbarungen zwischen Bund und Kantonen viel enger gezogen als bei interkantonalen Vereinbarungen.

IX. Vereinbarungen zwischen Bund und Gliedstaaten in andern Bundesstaaten

A. Bundesrepublik Deutschland

Obschon das Grundgesetz die Vereinbarung als Mittel der Koordination und Kooperation zwischen Bund und Ländern nicht erwähnt, hat die Praxis in zunehmendem Maße von diesem Instrument Gebrauch gemacht⁴⁰. Die genaue Anzahl der abgeschlossenen Vereinbarungen ist allerdings nicht feststellbar, da das Zustandekommen der Bund-Länder-Abkommen weder vom Bundesrecht noch vom Landesrecht generell von der Veröffentlichung abhängig gemacht wird⁴¹.

Es haben sich die verschiedenartigsten Formen von Vereinbarungen zwischen Bund und Ländern ausgebildet, welche in der Literatur nach bestimmten Gesichtspunkten in Gruppen unterteilt wurden⁴². Die Zusammenarbeit variiert von der bloßen gegenseitigen Information bis zur materiellen Koordination der Verwaltung und zur Übertragung der Ausübung von Bundeszuständigkeiten auf Landesbehörden, bzw. zur Ausübung von Landeszuständigkeiten durch Bundesbehörden. Der Unterscheidung von Verwaltungsabkommen und Staatsverträgen wurde vielfach

⁴⁰ Die 1967 von GRAWERT veröffentlichte Zusammenstellung von Vereinbarungen zwischen Bund und Ländern umfaßt über 200 Vereinbarungen (Verwaltungsabkommen 299 ff.).

⁴¹ 70–90 % der Abkommen sind nicht in allgemein zugänglichen Publikationsorganen veröffentlicht worden (GRAWERT, Verwaltungsabkommen 119).

⁴² KÖLBLE, Gemeinschaftsaufgaben 31 ff.; Verwaltungsabkommen 652.

große Bedeutung zugemessen, ohne daß aber ein klares und einheitliches Unterscheidungsmerkmal entwickelt worden wäre⁴³.

Durch die Bund-Länder-Abkommen wurden oft gemeinsame Verwaltungseinrichtungen begründet oder die Mitwirkung des Bundes an Verwaltungseinrichtungen der Länder bzw. die Mitwirkung der Länder an Verwaltungseinrichtungen des Bundes geregelt. Die institutionalisierte Zusammenarbeit kann dabei die verschiedensten Formen und Intensitätsgrade aufweisen. Die wichtigsten Beispiele gemeinsamer Einrichtungen oder Organe sind: der Wissenschaftsrat, der für die Koordination der Hochschulplanung und des Ausbaus der Universitäten verantwortlich ist⁴⁴, und die Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer⁴⁵. In vielen Fällen wird mit der Beteiligung des Bundes als Vertragspartner eine finanzielle Unterstützung bezweckt⁴⁶.

Auch bei den Bund-Länder-Abkommen sind bilaterale und multilaterale Beziehungen zu unterscheiden; bei der letzteren Form entstehen Rechtsbeziehungen unter den Gliedstaaten, die mit denjenigen der zwischengliedstaatlichen Vereinbarungen vergleichbar sind.

Die große Bedeutung, die den Vereinbarungen zwischen Bund und Ländern und den auf ihnen beruhenden Verwaltungseinrichtungen heute zukommt, ließ die verfassungsrechtlichen Bedenken gegenüber dieser Form von kooperativem Föderalismus stark anwachsen. Wohl darf aus dem Schweigen der Verfassung nicht ohne weiteres auf ein

⁴³ GRAWERT, Verwaltungsabkommen 52; KÖLBLE, Verwaltungsabkommen 650 ff.

⁴⁴ KÖLBLE, Gemeinschaftsaufgaben 35 ff. (mit weiteren Beispielen). Vgl. auch GRAWERT, Verwaltungsabkommen 240 ff.

⁴⁵ GRAWERT, Verwaltungsabkommen 227 f., 235 f.; KÖTTGEN, Einfluß II 307. – Die Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer ist allerdings in der Rechtsform einer landesrechtlichen Anstalt von Rheinland-Pfalz errichtet worden. Deshalb spricht GRAWERT von einer «verdeckten Gemeinschaftsverwaltung». Vgl. auch die Beispiele bei KÖTTGEN, Einfluß I 146 f.

⁴⁶ GRAWERT, Verwaltungsabkommen 24.

generelles Verbot derartiger Vereinbarungen geschlossen werden, denn die Funktionsfähigkeit des Bundesstaates verlangt eine Verständigung und ein Zusammenwirken der einzelnen Glieder⁴⁷. Wenn die Verfassung selbst gewisse Formen des sich gegenseitig ergänzenden Tätigwerdens von Bund und Ländern vorsieht, so sollte auch der Vertrag, der immer wieder als klassisches Mittel der Koordination und Kooperation bezeichnet wird, erlaubt sein. Die herrschende Lehre geht daher von der Zulässigkeit der Bund-Länder-Abkommen aus⁴⁸ und erklärt sie sogar als dem Bundesstaatsgedanken besonders adäquat⁴⁹. Als inhaltliche Schranke gilt aber die verfassungsmäßige Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern⁵⁰; aus der grundsätzlichen Zulässigkeit des Vertrages darf also nicht auf die Zulässigkeit jedes möglichen Inhaltes geschlossen werden⁵¹. Vielmehr gilt nach herrschender Lehre der vertragliche Verzicht des Bundes oder der Länder auf verfassungsmäßige Kompetenzen als unzulässig⁵². Eine endgültige Kompetenzverschiebung bedarf in jedem Fall der Verfassungsänderung⁵³.

Die Frage der Verfassungsmäßigkeit ist dadurch kontrovers geworden, daß verschiedene Autoren den Begriff der «Gemeinschaftsaufgaben» von Bund und Ländern eingeführt haben⁵⁴ und in diesem Rahmen die Übertragung von Zuständigkeiten zulassen wollen⁵⁵; damit könnten sog. Mischverwaltungen zwischen Bund und Ländern ermöglicht werden. Diese Rechtfertigung der institutionalisierten Zu-

⁴⁷ GRAWERT, Verwaltungsabkommen 130.

⁴⁸ HESSE, Bundesstaat 19; KÖLBLE, Verwaltungsabkommen 655; RUDOLF, System 76.

⁴⁹ GRAWERT, Verwaltungsabkommen 135.

⁵⁰ RUDOLF, Bund 33; HERZOG 198.

⁵¹ GRAWERT, Verwaltungsabkommen 160.

⁵² THEODOR MAUNZ/GÜNTER DÜRIG/ROMAN HERZOG, Grundgesetz, Kommentar, München 1968, Bd. 1 N. 17 zu Art. 20.

⁵³ RUDOLF, Bund 36.

⁵⁴ KÖLBLE, Gemeinschaftsaufgaben 17 ff.; vgl. auch KÖTTGEN, Einfluß II 303 ff.

⁵⁵ KÖLBLE, Gemeinschaftsaufgaben 32 f.

sammenarbeit stößt zum Teil auf heftige Kritik, welche die Gemeinschaftseinrichtungen von Bund und Ländern als verfassungswidrig bezeichnet⁵⁶. Die Grenzen der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit werden dabei allerdings sehr verschieden umschrieben⁵⁷.

Es wird nun neuerdings versucht, die Streitfrage, ob die von der Praxis entwickelten Formen der Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern noch als verfassungsmäßig zu betrachten seien, durch eine Verfassungsänderung zu lösen. Die Kommission für die Finanzreform hat in ihrem Gutachten vorgeschlagen, einen neuen Artikel 85 a in das Grundgesetz einzufügen, der folgende Bestimmung enthält⁵⁸:

«Bei der Erfüllung staatlicher Aufgaben, deren Ausführung Sache der Länder ist, wirken Bund und Länder zusammen, wenn die Aufgaben für die Gesamtheit bedeutsam sind und einer langfristigen, gemeinsamen Planung bedürfen (Gemeinschaftsaufgaben).

Durch Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates wird bestimmt, welche Aufgaben Gemeinschaftsaufgaben sind...»

B. USA

Die Zusammenarbeit von Union und Gliedstaaten ist vor allem durch das System der *grants-in-aid*, den traditionellen Bundeszuschüssen an die Staaten, gekennzeichnet⁵⁹. Diese Zuwendungen des Bundes sind in der Regel für einen genau festgelegten Zweck vorgesehen und werden mit Bedingungen und Auflagen gegenüber den Staaten verknüpft, so daß durch sie eine gewisse Kooperation zwischen Bund und

⁵⁶ GRAWERT, Verwaltungsabkommen 250 ff., bes. 282.

⁵⁷ RUDOLF, Bund 38. Vgl. auch KÖLBLE, Gemeinschaftsaufgaben 27, 33.

⁵⁸ Gutachten über die Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland 173.

⁵⁹ MONYPENNY, Grants-in-Aid 1 ff.; The Commission on Intergovernmental Relations 118 ff.; SNIDER 53 ff.; VILE 173 ff.; GRAVES, Relations 477 ff.; KEWENIG 458 ff.

Gliedstaaten ermöglicht wird. Eine besonders typische Form dieser Zusammenarbeit zeigt sich z. B. im sog. Highway-Program, durch welches der Bund den Bau von Autobahnen fördert⁶⁰.

Seit längerer Zeit macht sich ein vermehrtes Interesse des Bundes am Abschluß von *interstate compacts* bemerkbar, in welchen sogar ein wichtiges Element der Zusammenarbeit zwischen Bund und Staaten erblickt wird⁶¹. Diese Entwicklung ist vor allem darauf zurückzuführen, daß die Union ihren Tätigkeitsbereich stets ausgedehnt und damit ein Interesse an jenen Fragen gewonnen hat, welche die Staaten in gegenseitiger Zusammenarbeit zu bewältigen trachten⁶². In verschiedenen Formen versuchte der Bund die vorwiegend passive Rolle, zu welcher er beim Abschluß von interstate compacts verurteilt ist, durch eine vermehrte Einflußnahme des Kongresses zu ergänzen. Verschiedentlich nehmen an den Vertragsverhandlungen über einen neuen compact Bundesvertreter teil⁶³. In einem Fall wurde die Zustimmung des Kongresses vom Beitritt eines weiteren Staates abhängig gemacht⁶⁴. Der letzte Schritt in dieser Entwicklung ist die Beteiligung des Bundes an einem compact als vollwertiger Vertragspartner⁶⁵. Die Staaten betrachten eine Teilnahme des Bundes als Vorteil, da seine Autorität die Erreichung der vereinbarten Zwecke besser gewährleistet⁶⁶. Die interstate compacts erweisen sich so als Instrumente zu einer Kombination von horizontaler und vertikaler Kooperation⁶⁷.

⁶⁰ GRAVES, Relations 516 ff.; SNIDER 573; KEWENIG 464 ff.

⁶¹ CLARK 71; ZIMMERMANN/WENDELL 57 ff.

⁶² CLARK 72.

⁶³ ZIMMERMANN/WENDELL 58 f.; CLARK 72.

⁶⁴ CLARK 73. – Die Einflußnahme des Bundes betraf bisher vor allem Vereinbarungen über die Schifffahrt auf Binnengewässern.

⁶⁵ So beim Interstate-Federal-Compact for the Delaware River Basin (BARTON 105 f.; GRAVES, Relations 610) und beim Upper Basin Compact for the Colorado River (ZIMMERMANN/WENDELL 59 f.).

⁶⁶ GRAVES, Relations 610.

⁶⁷ ZIMMERMANN/WENDELL 60.

4. Teil

VERFASSUNGSPOLITISCHE
SCHLUSSFOLGERUNGEN**§ 6 Ausbaumöglichkeiten und Grenzen
der föderalistischen Zusammenarbeit**

Es gehört zur Aufgabe der vorliegenden Arbeit, nicht nur die heute bestehenden Einrichtungen der föderalistischen Zusammenarbeit darzustellen, sondern diese auch kritisch auf einen möglichen Ausbau hin zu prüfen. Die rechtsdogmatische Untersuchung muß durch eine rechtspolitische Betrachtung ergänzt werden. Sonst würde man Gefahr laufen, die über das geltende positive Recht hinaus reichende Frage nach dem Funktionieren der föderalistischen Institutionen und nach der Leistungsfähigkeit des Föderalismus nicht in ihrer grundsätzlichen Tragweite zu erfassen.

**I. Voraussetzungen einer Verstärkung
der föderalistischen Zusammenarbeit****A. Die bisherigen Leistungen**

Der in den vorausgehenden Paragraphen vermittelte Überblick zeigt, daß im schweizerischen Bundesstaat heute sehr viele Institutionen der Zusammenarbeit zwischen den Kantonen und zwischen Bund und Kantonen zur Verfügung stehen; sie ermöglichen eine Koordination in verschiedenen Formen und mit verschiedener Intensität.

Von diesen Einrichtungen ist ein häufiger Gebrauch gemacht worden. Das Quantitative beantwortet aber nicht die Frage nach der praktischen Tragweite. Eine kritische Betrachtung ergibt vielmehr, daß der kooperative Föderalismus – abgesehen von der Beteiligung der Kantone an der Rechtsetzung und am Vollzug im Bereich von Bundes-

kompetenzen – bis heute eine sehr bescheidene praktische Bedeutung hat. Das beruht auf verschiedenen Gründen. Der wichtigste ist darin zu erblicken, daß die föderalistische Zusammenarbeit bisher stark im Zufälligen verblieben und nicht mit der gebotenen Grundsätzlichkeit ausgebaut worden ist. Auch dort wo neue föderalistische Institutionen errichtet werden, anvertraut man ihnen nur in den selteneren Fällen bedeutende Staatsaufgaben. Es fehlt offenbar zudem an der Bereitschaft, die notwendigen finanziellen Mittel einzusetzen, um eine gewisse Leistungsfähigkeit der Gemeinschaftswerke sicherzustellen; die interkantonale Zusammenarbeit wird eher unter dem Gesichtspunkt der sich unmittelbar auswirkenden Einsparungen und als Mittel zur Erlangung von Bundesbeiträgen betrachtet. Und schließlich haben die kooperativen Organisationen bisher sehr langsam gearbeitet; die beschränkten Ergebnisse, welche die seit 1897 bestehende Schweizerische Erziehungsdirektorenkonferenz zeitigte, und die Schwierigkeiten, alle Kantone zum Beitritt zum Konkordat über den Ausschluß von Steuerabkommen von 1948 zu bewegen, sind Beispiele dafür. Im Hinblick auf die mangelnde Leistungsfähigkeit kann der kooperative Föderalismus bis heute noch nicht als tragendes Element des schweizerischen Bundesstaates angesprochen werden.

Erfreulicherweise ist in den letzten Jahren von verschiedener Seite her die Initiative ergriffen worden, um die Unzulänglichkeiten der bisherigen föderalistischen Zusammenarbeit zu überwinden. Die Bemühungen um eine Förderung der interkantonalen Zusammenarbeit haben Ausdruck gefunden im Postulat BOREL im Ständerat vom 16.12.1965 und im Postulat HÜRLIMANN im Nationalrat vom 29.6.1966, die beide forderten, daß durch einen systematischen Ausbau der interkantonalen Kooperation die Funktionsfähigkeit des schweizerischen Föderalismus den modernen Anforderungen anzupassen sei¹. Vor allem

¹ Rechenschaftsbericht des Bundesrates 1965, 366; 1966, 366f.

hat die 1967 erfolgte Errichtung der Stiftung für Eidgenössische Zusammenarbeit zu einer Neubesinnung auf das Grundsätzliche unserer föderalistischen Ordnung und auf die Notwendigkeit einer Erneuerung beigetragen. Einen besonderen Elan erhalten diese Bestrebungen in der welschen Schweiz, wo z.B. die Groupes romandes de la Nouvelle Société Helvétique 1966 sich in einer Umfrage an alle Parlamentarier und Regierungsräte der Kantone Bern, Freiburg, Genf, Neuenburg, Wallis und Waadt wandten, um die Schwerpunkte einer verstärkten interkantonalen Zusammenarbeit zu formulieren. In diesem Zusammenhang ist auch der Vorschlag des Waadtländer Staatsrats CLAUDE BONNARD zu erwähnen, den Ständerat und von ihm ernannte Delegierte zu interkantonalen Koordinationsorganen zu machen, welche eine leistungsfähige Zusammenarbeit, insbesondere die Ausarbeitung von Konkordaten, fördern und beschleunigen sollen².

B. Forderung systematischer wissenschaftlicher Bearbeitung

Eine Verstärkung der föderalistischen Zusammenarbeit setzt eine wissenschaftliche Bearbeitung voraus, die in systematischer Weise die heutigen Bedingungen der Verwirklichung des Föderalismus, die verschiedenen Institutionen der Zusammenarbeit und ihr praktisches Funktionieren untersucht. Dabei werden nicht so sehr Bekenntnisse zum Föderalismus und Beiträge zu einer allgemeinen Bundesstaatstheorie weiterhelfen als vielmehr Studien, welche die Rechtstatsachen erschließen, das konkrete Material verarbeiten und neue praktische Möglichkeiten erörtern. In den USA hat unter der Leitung von WILLIAM ANDERSON ein Forschungsteam der Universität von Minnesota von 1946 bis 1959 die Probleme der «intergovernmental relations» studiert; von den zehn Forschungsberichten ist die abschlie-

² CLAUDE BONNARD, Révision de la Constitution fédérale, Exposé vom 20.2.1969 (hektographierte Abschrift), S.12 ff.

Bende Arbeit von ANDERSON «Intergovernmental Relations in Review» besonders zu erwähnen³.

C. Forderung von Publikation und Dokumentation

Es fällt oft sehr schwer, zuverlässige Auskunft über die Zusammenarbeit unter den Kantonen oder zwischen Bund und Kantonen zu erlangen. Die interkantonalen Vereinbarungen, wie zum Teil auch die Vereinbarungen zwischen Bund und Kantonen sind ungenügend publiziert⁴. Für interkantonale Konferenzen und andere Koordinationsorgane fehlen weitgehend Informationsmittel, die über Organisation, Reglemente und Tätigkeitsbereich Auskunft geben könnten. Der Informations- und Erfahrungsaustausch ist weder innerhalb der einzelnen Kantone noch im gesamtschweizerischen Rahmen gewährleistet.

Eine grundsätzliche und möglichst umfassende Publikation aller Vereinbarungen zwischen Kantonen und zwischen Bund und Kantonen sowie die Erstellung einer Dokumentation, welche auch die übrigen Formen der föderativen Zusammenarbeit erfaßt, ist eine unerläßliche Voraussetzung für eine Stärkung des kooperativen Föderalismus.

D. Forderung der Grundsätzlichkeit der Praxis

Die Bedeutung des Föderalismus bemißt sich letztlich nicht nach den Institutionen, sondern nach der Art des Gebrauchs, der von diesen Institutionen gemacht wird⁵. Die bisherigen Unzulänglichkeiten der föderalistischen Zusammenarbeit liegen nicht im Mangel an Institutionen begründet, sondern im zurückhaltenden, zufälligen und nicht nach dem Grundsätzlichen ausgerichteten Gebrauch, der davon gemacht wird. Damit will keineswegs für einen generellen

³ Vgl. auch DIETRICH SCHINDLER, Studien zum amerikanischen Föderalismus, Jahrbuch der Schweizerischen Vereinigung für Politische Wissenschaften 2 (1962) 81f.

⁴ Vgl. vorn § 2/XI, § 5 nach A. 13.

⁵ Vgl. IMBODEN, Problematik 240.

Vorrang der Koordination plädiert werden. Es wäre verfehlt, das koordinierte Vorgehen stets und in allen Sachbereichen als Vorteil gegenüber dem individuellen Vorgehen einzelner Kantone zu betrachten. Wo aber eine Koordination notwendig erscheint, sollte sie den beiden Erfordernissen der Grundsätzlichkeit und der Leistungsfähigkeit genügen.

II. Forderung der Koordination der föderalistischen Zusammenarbeit

Zu einem Zusammenwirken zwischen den Kantonen und – in beschränkterem Ausmaß – zwischen Bund und Kantonen besteht heute in sehr vielen staatlichen Aufgabenbereichen ein Anlaß. Dadurch entsteht die Gefahr, daß der Überblick verloren geht und die einzelnen Kooperationsformen sich nicht mehr in eine Gesamtordnung eingliedern. Diese Zersplitterung kann zu einer bedeutenden Beeinträchtigung der Leistungsfähigkeit des an sich schon komplexen föderalistischen Systems werden. Auch wer nicht vom Bazillus der Planungs- und Koordinationswut befallen ist, wird sich der Einsicht nicht verschließen können, daß es einer Koordination der föderalistischen Zusammenarbeit bedarf, wenn diese weiter ausgebaut und zu einem tragenden Element unseres Bundesstaates gemacht werden soll.

Einerseits sollte innerhalb eines jeden Kantons ein Minimum an Koordinierung erstrebt werden. Die in den verschiedenen Verwaltungssparten erfolgende Zusammenarbeit mit andern Kantonen und – zum Teil auch – mit dem Bunde sollte von einer kantonalen Informations- und Dokumentationsstelle, z.B. im Rahmen der Staatskanzleien, erfaßt werden. Nur so wird es möglich sein, die grundsätzlichen Formen der Zusammenarbeit aus der Vielzahl von Kontakten, die zum Teil nur verwaltungstechnischer Natur sind, herauszuheben und in ihren Zusammenhängen zu erfassen. Der kooperative Föderalismus will die Selbständigkeit der Kantone sichern und stärken; das ist nur möglich, wenn bei der föderalistischen Zusammenarbeit wirklich die

Kantone als politische und verwaltungsmäßige Einheiten auftreten und nicht nur einzelne Fachbeamte tätig sind, die den Kanton nicht zu repräsentieren vermögen und von andern Zusammenarbeitskontakten nichts wissen. So schwierig diese Aufgabe ist, die Kantone werden hier ihre Leistungsfähigkeit im Rahmen einer bundesstaatlichen Ordnung glaubhaft machen müssen⁶.

Andererseits bedarf die föderalistische Zusammenarbeit einer Koordination auf gesamtschweizerischer Ebene. Ihre Aufgabe müßte sich beziehen auf Vermittlung von Informationen und Dokumentation, Förderung von Kontakten und Erfahrungsaustausch und möglicherweise auch Mitwirkung bei der Publikation der zwischen den Kantonen und zwischen Bund und Kantonen abgeschlossenen Vereinbarungen. Die Koordinationsstelle könnte auch wissenschaftliche Forschungsaufträge erteilen, deren Resultate den Kantonen und dem Bund als Vorarbeiten für die Besorgung komplexer Verwaltungsaufgaben zur Verfügung stehen würden; auf diese Weise könnten z. B. im Steuerrecht oder auf andern Gebieten, in denen sich den Kantonen ähnlich gelagerte Probleme stellen, Mustergesetze und Musterverordnungen mit Alternativvorschlägen entworfen werden. Vor allem könnte auch die Ausarbeitung von interkantonalen Konkordaten und zum Teil auch von Abkommen zwischen Bund und Kantonen in diesem Rahmen an die Hand genommen und gefördert werden. Eine solche Koordination würde nicht nur erlauben, daß die kantonalen und Bundesbehörden sich bei ihrer Arbeit auf bereits gemachte Erfahrungen stützen könnten, sondern würde auch eine auf das Grundsätzliche ausgerichtete, klare Ordnung

⁶ Vielleicht ergibt sich ein institutioneller Anknüpfungspunkt, wenn ein Kanton im Hinblick auf die allgemein als notwendig erachtete Koordinierung der innerkantonalen Verwaltungsfunktionen neue Organisationsformen ins Leben ruft. Vgl. dazu den Bericht, den eine unter Leitung von KURT EICHENBERGER stehende Arbeitsgruppe im November 1968 über die Regierungs- und Verwaltungsreform im Kanton Aargau fertiggestellt hat (S. 83f.).

der föderalistischen Zusammenarbeit und damit ihre Leistungsfähigkeit fördern. Ohne Koordination wird der kooperative Föderalismus im Dickicht der unzähligen Formen des Zusammenwirkens ersticken.

Von einer gesamtschweizerischen Koordination wird nur dann eine Wirkung zu erwarten sein, wenn an ihr alle Kantone und der Bund beteiligt sind. Der kooperative Föderalismus ist nicht eindimensional, sondern muß die horizontale Kooperation mit der vertikalen verbinden. Die Mitwirkung des Bundes ist unerläßlich; sie gefährdet keineswegs die Selbständigkeit der Kantone in ihrem Zusammenwirken. Die föderalistische Zusammenarbeit kann vom Bund sehr wertvolle Impulse empfangen⁷; ohne die Beteiligung des Bundes wären die Kantone nicht selten gezwungen, eine Verwaltungsaufgabe gesamthaft dem Bund zu überlassen.

Als idealer institutioneller Anknüpfungspunkt bietet sich der Ständerat an, da sich in ihm die Verbindung der horizontalen und vertikalen Bundeskomponenten schon vorgebildet findet. Das würde allerdings voraussetzen, daß der Ständerat wieder stärker als Vertretung der Kantone verstanden würde⁸. Die Betrauung des Ständerates mit der Aufgabe der föderalistischen Koordination hätte auch den großen Vorteil, daß es nicht zu einer Vermehrung von föderalistischen Institutionen kommen würde, sondern zu einer Verstärkung eines Bindegliedes, dem ursprünglich eine eminent föderalistische Funktion zugedacht war. Der Ständerat

⁷ IMBODEN, Ausscheidung 261.

⁸ In diesem Zusammenhang würde sich die weitere Frage stellen, ob es wünschenswert wäre, die Kompetenzen der beiden Kammern der Bundesversammlung verschieden zu umschreiben und den Ständerat vor allem mit den föderativen Belangen zu betrauen, wie dies beim Bundesrat in der Bundesrepublik Deutschland der Fall ist. Der Bundesrat spielt in Deutschland eine sehr bedeutsame föderalistische Rolle (vgl. HESSE, Bundesstaat 21ff.); die Zusammenarbeit zwischen den Ländern erfolgt allerdings nicht so sehr in seinem Rahmen, als vielmehr in den Konferenzen der Ministerpräsidenten und Ressortminister der Länder (vgl. vorn § 3/V/A).

hätte auch – mit einem qualifizierten personellen Apparat und den erforderlichen finanziellen Mitteln versehen – die notwendige Autorität, um eine wirksame und doch neutrale Koordinierung zu gewährleisten. Er böte in viel größerem Maße die Voraussetzungen, vom vollen Vertrauen der Kantone getragen zu werden, als jede neu geschaffene Institution. Er würde auch – im Gegensatz z.B. zu einer privatrechtlich organisierten Koordinationsstelle – über den erforderlichen offiziellen und politischen Status verfügen, der allein das Koordinationsorgan zur Bewältigung der schwierigen Aufgaben befähigt.

III. Die Frage neuer verfassungsrechtlicher Grundlagen

Für die Zusammenarbeit zwischen den Kantonen sind die notwendigen Verfassungsgrundlagen gegeben. Anders stellt sich die Frage nur, wenn man an die Möglichkeit denken wollte, interkantonale Vereinbarungen, denen eine Mehrheit aller Kantone beigetreten ist, auch für die übrigen Kantone als verbindlich zu erklären⁹. Eine solche Regelung des Mehrheitsprinzips bedürfte der Verankerung in der Bundesverfassung, da sie dem in Art. 6 Abs. 2 lit. b BV geforderten demokratischen Rechtsetzungsverfahren der Kantone widersprechen könnte und die Kantone nicht von sich aus generell auf die Zustimmungsbedürftigkeit zu verzichten vermögen. – Diese Form des Mehrheitsprinzips ruft aber größten föderalistischen Bedenken, da sie die Selbständigkeit und Autonomie der Kantone in ihrem Kern trifft. Wenn eine Frage wirklich eine gesamtschweizerische Regelung erheischt und die Kantone sich auf die Länge nicht freiwillig zu einer Vereinbarung bereit finden, dann ist dies ein Indiz dafür, daß der Bund die notwendige Kompetenz erhalten sollte. Es ist auch kaum denkbar, daß bei wichtigen Sachfragen die auf Grund des Mehrheitsprinzips ausgesprochene

⁹ Vgl. dazu vorn § 2/IX/C.

Allgemeinverbindlicherklärung eine politisch tragfähige Grundlage abgeben würde.

Die zunehmende Verflechtung oder Verzahnung von Bundes- und Kantonskompetenzen kann zur Anerkennung von gemeinsamen Aufgaben von Bund und Kantonen führen. Soweit dabei die strenge Trennung der Kompetenzen, wie sie bisher dem schweizerischen Bundesstaatsystem eigen war, durchbrochen würde, wäre eine klare verfassungsrechtliche Grundlage zu fordern, welche unter bestimmten Voraussetzungen die gemeinsame Erfüllung einer Staatsaufgabe durch Bund und Kantone zulassen würde¹⁰. Diese Frage erscheint bis heute aber nicht als dringlich. Es muß auch vor einer zu umfassenden Anerkennung von Gemeinschaftsaufgaben gewarnt werden; diese würden die Klarheit der Kompetenzordnung und der Verteilung der Verantwortung beeinträchtigen.

Die Einsetzung eines gesamtschweizerischen Koordinationsorgans für die föderalistische Zusammenarbeit könnte in verschiedenen Formen erfolgen. Denkbar ist als Rechtsgrundlage eine interkantonale Vereinbarung, welche mit einem Bundeserlaß verbunden wäre. Falls eine wirklich leistungsfähige Koordinationsbehörde – z.B. in Anknüpfung an den Ständerat – ins Leben gerufen werden soll, muß man eine Verfassungsänderung in Betracht ziehen, welche eine Grundlage für diese neue, von Bund und Kantonen gemeinsam zu besorgende Aufgabe errichten würde.

Die Verstärkung des kooperativen Föderalismus wird die bundesstaatliche Ordnung noch komplexer machen, als sie heute schon ist. Eine solche komplizierte Kompetenzordnung wird nur Bestand haben, wenn sie durch einen umfassenden verfassungsrechtlichen Schutz gesichert

¹⁰ Zu dem auf die verfassungsrechtliche Anerkennung von Gemeinschaftsaufgaben abzielenden Entwurf eines neuen Artikels des Grundgesetzes der Bundesrepublik Deutschland vgl. vorn § 5/A bei A. 58.

ist. Vor allem die in Art. 113 Abs. 3 BV liegende Beschränkung der Überprüfung von Bundeserlassen widerspricht dem föderalistischen Grundgedanken. Das Bundesgericht sollte in umfassender Weise über alle Formen von föderativen Streitigkeiten entscheiden können¹¹.

IV. Grenzen des kooperativen Föderalismus

Der kooperative Föderalismus kann in der Schweiz noch stark ausgebaut werden. Aber seinem Anwendungsbereich sind Grenzen gesetzt. Es wäre eine trügerische Hoffnung, von einer möglichst weitgehenden föderalistischen Zusammenarbeit die Lösung aller Probleme, die sich dem Bundesstaat heute stellen, erwarten zu wollen. Der kooperative Föderalismus ist nicht ein Allheilmittel; er hebt einen Aspekt des bundesstaatlichen Systems hervor, der sich in die Gesamtordnung einfügen muß.

Einen Maßstab findet die föderalistische Zusammenarbeit zunächst in ihrer Leistungsfähigkeit. Auch wenn man den Föderalismus nicht einfach auf ein rational-funktionales Ordnungsprinzip reduzieren will, muß die föderalistische Zusammenarbeit doch an ihren Leistungen, an ihrer Wirksamkeit gemessen werden. Die freundeidgenössischen Kontakte und die liebevolle Pflege ihrer «organischen» Entwicklung genügen nicht. Dort wo der kooperative Föderalismus keinen Beitrag zur Bewältigung der dem modernen Staate gesetzten Aufgaben zu erbringen vermag, ist er sinnlos.

Die föderalistische Zusammenarbeit darf sodann trotz einer erwünschten Elastizität nicht bewirken, daß die Klarheit der bundesstaatlichen Ordnung beeinträchtigt wird. Obwohl ein komplexes Gefüge, muß der Bundesstaat, auch wenn die neuen Kooperationsformen betont werden, eine überblickbare und klare Ordnung aufweisen, deren Struktur von Grundentscheidungen bestimmt ist. Eine verwirrende Überlagerung und Kombination von föderalisti-

¹¹ IMBODEN, Problematik 238 f.; TH. FLEINER 650.

schen Einrichtungen schwächt den Föderalismus und bedroht die Selbständigkeit der Kantone.

Und schließlich muß der kooperative Föderalismus die verfassungsmäßige Kompetenzordnung beachten. Er darf diese nicht relativieren oder praktisch obsolet machen. Die neuen Organisationsformen müssen ihre – eventuell neu zu formulierende – Grundlage in der Verfassung finden und nicht außerhalb der Verfassung gestaltet werden. Der kooperative Föderalismus kann sich nur im Rahmen des föderalistischen Verfassungsstaates entfalten¹².

Wenn die föderalistische Zusammenarbeit der Kantone in einem bestimmten Sachbereich nicht zu einer wirkungsvollen Regelung zu führen vermag, sollte, falls eine gesamtschweizerische Ordnung unumgänglich ist, die Begründung einer neuen Bundeskompetenz nicht verzögert werden. Der kooperative Föderalismus sollte nicht zu einer Versteinerung einer und jeder kantonalen Kompetenz führen, sondern zur Verstärkung der Selbständigkeit und Wirkungsfähigkeit der Kantone beitragen. Es sollte verhindert werden, daß er ins Defensive abgleitet. Die föderalistische Zusammenarbeit hat heute, auch innerhalb der erwähnten Grenzen, ein außerordentlich weites Feld aufbauender und schöpferischer Gestaltung vor sich.

¹² Vgl. dazu auch vorn § 2/XIII und § 5/VIII.

