



Institut für Föderalismus
Institut du Fédéralisme
Institute of Federalism

3. Freiburger Föderalismustage 2026

Kleine Aussenpolitik der Kantone

**Eine Auslegeordnung aus
staatsrechtlicher Sicht**

Prof. Dr. Bernhard Waldmann



UNIVERSITÉ DE FRIBOURG FACULTÉ DE DROIT
UNIVERSITÄT FREIBURG RECHTSWISSENSCHAFTLICHE FAKULTÄT

I. Einleitung



Alfred Escher (1819–1882)

«Einheit nach aussen – Vielfalt nach innen»



Daniel Thürer

«... den Kantonen ein substanzieller Bereich eigener, autonom zu handhabender Aussenkompetenzen zuzugestehen»



Kantonsrat
Zürich

> [Home](#) > [Geschäfte](#) > [255/2025](#)

255/2025

Der Kanton Zürich setzt sich ein für die Anerkennung von Palästina als eigenem Staat

Geschäftsart: Einzelinitiative

Pendent bei: Erledigt

Übersicht

- I. Einleitung
- II. Begriffliches
- III. Rechtlicher Rahmen
- IV. Akteure
- V. Umfang und Schranken
- VI. Völkerrechtliche Verträge
- VII. Schluss

II. Begriffliches

«Kleine Aussenpolitik» der Kantone

- **«Aussenpolitik»** als Teil (Kern) der Auslandsbeziehungen
- **«Kleine»** Aussenpolitik

III. Rechtlicher Rahmen

■ Völkerrecht

- **Keine Pflicht der Schweiz, die Kantone zum Abschluss völkerrechtlicher Verträge zu ermächtigen**
- **Grundlagen zur Erleichterung und Festigung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit**
 - Madrider Rahmenübereinkommen (SR 0.131.1);
Zusatzprotokoll (SR 0.131.11), Protokoll Nr. 2 (SR 0.131.12),
Zusatzprotokoll Nr. 3 (SR 0.131.13)
 - «Dachübereinkommen»
 - Rahmenübereinkommen Schweiz–Italien (SR 0.131.245.4)
 - Karlsruher Übereinkommen

■ Bundesverfassung

■ Art. 54 BV

- Bundeskompetenz in auswärtigen Angelegenheiten (Abs. 1)
- Aussenpolitische Ziele (Abs. 2)
- Rücksicht auf Zuständigkeiten und Interessen der Kantone (Abs. 3)

■ Art. 55 BV

- Mitwirkung der Kantone aus aussenpolitischen Entscheiden

■ Art. 56 BV

Art. 56 Beziehungen der Kantone mit dem Ausland

¹ Die Kantone können in ihren Zuständigkeitsbereichen mit dem Ausland Verträge schliessen.

² Diese Verträge dürfen dem Recht und den Interessen des Bundes sowie den Rechten anderer Kantone nicht zuwiderlaufen. Die Kantone haben den Bund vor Abschluss der Verträge zu informieren.

³ Mit untergeordneten ausländischen Behörden können die Kantone direkt verkehren; in den übrigen Fällen erfolgt der Verkehr der Kantone mit dem Ausland durch Vermittlung des Bundes.

■ Kantonsverfassungen

■ **Zusammenarbeitsklauseln**

- mit dem Ausland (SG, SH, ZH)
- grenzüberschreitende Zusammenarbeit mit benachbartem Ausland (AR, BS, BL, GE, GR; JU, TG, TI)
- erweiterter Radius (FR, JU, VD; vgl. auch BE)
- Genf als Sitz- und Gastkanton internationaler Organisation und nichtstaatlicher Organisationen (eigenes Kapitel)

■ **Zielvorgaben**

- Vgl. BE, GE, SG, TI

■ **Besondere, bereichsspezifische Vorgaben für grenzüberschreitende Zusammenarbeit**

- Raumplanung (BS, BL)
- Spitalwesen (BS)
- Bildung und Kultur (SH)
- Entwicklungszusammenarbeit, humanitäre Hilfe (BE, GR, JU, VD)

■ **Organkompetenzen**

IV. Akteure

■ Träger: Kantone

- Grenz- und Binnenkantone
 - Nicht: Gemeinden, Gemeindeverbände
- Grenzüberschreitende Zusammenarbeit auf der Grundlage des kantonalen Rechts bzw. Staatsverträgen des Bundes oder Verträgen der Kantone («Dachabkommen»)

■ Partner: «Ausland»

- Auswärtige, mit völkerrechtlicher Rechtsfähigkeit ausgestattete Rechtssubjekte

■ Rolle des Bundes

- Vermittlung im amtlichen Verkehr mit ausländischen Zentralregierungen
- Bundesaufsicht

V. Umfang und Schranken

■ Umfang

- kantonale Zuständigkeitsbereiche
 - Nicht: Bereiche, soweit der Bund bereits Staatsverträge abgeschlossen hat
- «Verkehr mit dem Ausland»:
sämtliches Handeln in auswärtigen Angelegenheiten
 - ✓ insbesondere völkerrechtliche Verträge
 - ✓ Beitritt zu internationalen Organisationen
 - ✓ Innenakte mit direktem Aussenbezug
 - Nicht: Bereiche der traditionellen Aussenpolitik des Bundes
 - Resolutionen/Erklärungen zu auswärtigen Angelegenheiten?

- **Schranken** (vgl. Art. 56 Abs. 2 BV)
 - «Recht des Bundes»
 - «Rechte anderer Kantone»
 - «Interessen des Bundes»: gesamtschweizerische Interessen

VI. Völkerrechtliche Verträge

■ Begriff und Abgrenzungen

- Vereinbarungen zwischen zwei oder mehreren Völkerrechtssubjekten, die auf zwei oder mehr übereinstimmenden Willenserklärungen beruhen und völkerrechtliche Rechte und Pflichten regeln
- Abgrenzungen: Privatrechtliche Verträge, verwaltungsrechtliche Verträge (transnational), Agreements

■ Bedeutung

- In quantitativer Hinsicht
Stand 2018: **436 Verträge** in Kraft, davon 252 vor 1980 abgeschlossen (Studie von Fassbender/Gübeli, in: ZBl 2018, S. 107 ff.)
- Bedeutung in qualitativer Hinsicht

■ Wirkungen

■ Im **Aussenverhältnis**

- Bindung der Schweizerischen Eidgenossenschaft
- Bindung der Kantone?

■ Im **Innenverhältnis**

- Allgemein
- Rechtsetzende Verträge im Besonderen
 - «Völkerrecht» i.S.v. Art. 5 Abs. 4 BV und Art. 190 BV
 - Innerstaatliche Normenhierarchie: kantonale Rechtssphäre

Daraus ergeben sich im Konfliktfall folgende Vorrangregelungen:

- Staatsverträge des Bundes gehen vor
- Spätere Bundesgesetze: grundsätzlich Vorrang Völkerrecht
- Verträge gehen interkantonalement und kantonalement Recht vor

VII. Schluss

**Alte
Eidgenossenschaft
(vor 1798)**

polyzentrische
Aussenbeziehungen

Bundesstaat 1848

Einheit nach aussen

Mit (beschränkten
Restkompetenzen
der Kantone)

Öffnung nach aussen
(«offener
Bundesstaat»;
Bardo Fassbender)

Wieder zurück zu
klareren Schranken?
(Stärkung der
Schweiz nach
aussern)