



Robert Baumann / 12. Mai 2015

Ratifikation des Zusatzprotokolls zur Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung über das Recht auf Mitwirkung an den Angelegenheiten der kommunalen Gebietskörperschaften

Erläuternder Bericht

1 Grundzüge des Zusatzprotokolls

1.1 Ausgangslage

Das Zusatzprotokoll zur Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung über das Recht auf Mitwirkung an den Angelegenheiten der kommunalen Gebietskörperschaften (nachfolgend: Zusatzprotokoll; SEV 207) bezweckt den Schutz der Mitwirkungsrechte der Bevölkerung an den Angelegenheiten der kommunalen Gebietskörperschaften. Es steht den Vertragsstaaten der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung offen, die die Schweiz am 17. Februar 2005 ratifiziert hat (SR 0.102).

Der Bundesrat hat in seinem Zehnten Bericht vom 27. Februar 2013 über die Schweiz und die Konventionen des Europarates das Zusatzprotokoll zur Priorität «C» gezählt. Diese Kategorie umfasst die Abkommen, die für die Schweiz von Interesse wären, deren Ratifikation in naher Zukunft jedoch juristische, politische oder praktische Probleme aufwerfen würde (BBl 2013 2145, 2155 u. 2170). Der Bundesrat führte aus, die Schweiz beabsichtige keine Unterzeichnung. Diese Position werde von den Kantonsbehörden geteilt. Der Bundesrat begründete die C-Priorisierung wie folgt: Der Schutz der Partizipation der Bürgerinnen und Bürger am Gemeindeleben sei ein wichtiger Faktor des demokratischen Lebens und der guten Regierungsführung auf lokaler Ebene. Diese Rechte seien in der ganzen Schweiz geschützt und garantiert. Weiter sei zu berücksichtigen, dass das Zusatzprotokoll Fragen regle, die nicht dem Wesen der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung entsprächen. Diese habe zum Ziel, die Gemeindeautonomie gegenüber den übergeordneten (nationalen oder föderalen) staatlichen Behörden zu garantieren.

Die Frage einer Ratifikation des Zusatzprotokolls durch die Schweiz wurde wieder aktuell mit einer am 8. September 2014 im Ständerat eingereichten Motion, die eine Unterzeichnung des Zusatzprotokolls verlangte (Mo. 14.3674, Minder). Die Motion macht geltend, dass den Gemeinden durch eine Ratifikation des Zusatzprotokolls keine neuen Pflichten erwüchsen. Im Gegenteil könnten die hiesigen Gemeinden geradezu als Vorbild für die lokale direktdemokratische Mitwirkung bezeichnet werden. Um jedoch dieses urschweizerische Prinzip auch für die Zukunft nachhaltig zu sichern, sei das Zusatzprotokoll zu unterzeichnen.

Der Bundesrat beantragte die Ablehnung der Motion, weil vor einer Ratifikation die Stellungnahmen der Kantone einzuholen ist. Der Bundesrat erklärte sich aber bereit, zu prüfen, ob eine Ratifikation des Zusatzprotokolls inzwischen möglich sei.

1.2 Entstehung

Das Zusatzprotokoll ist wie die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung vom Steuerungsausschuss des Europarats für lokale und regionale Demokratie (CDLR; heute: CDDG) erarbeitet worden. Vorausgegangen sind zahlreiche Berichte, Resolutionen und Empfehlungen. Das Zusatzprotokoll ist das rechtsverbindliche Ergebnis dieser Arbeiten.

Die Arbeiten des Europarats im Bereiche der lokalen Mitwirkung reichen weit zurück. Bereits an der 3. Konferenz der für die lokalen und regionalen Gebietskörperschaften zuständigen Minister des Europarates, die am 7.-8. September 1978 in Stockholm stattfand, wurde eine Resolution über die Mitwirkung der Bürger auf Gemeindeebene verabschiedet. Die Mitwirkung auf lokaler Ebene war ebenfalls Gegenstand der 4. Konferenz, die vom 21.-23. Mai 1980 in Madrid abgehalten wurde.

Der Ministerrat des Europarats hat drei Empfehlungen verabschiedet, die vom CDLR vorbereitet worden sind: die Empfehlung R(81)18 über die Mitwirkung auf lokaler Ebene; die Empfehlung R(96)2 über die Referenden und Volksinitiativen auf lokaler Ebene; die Empfehlung Rec(2001)19 über die Mitwirkung der Bürgerinnen und Bürger am öffentlichen Leben auf lokaler Ebene.

Nach der Verabschiedung der Empfehlung Rec(2001)19 beschloss der CDLR, die Umsetzung dieser Empfehlung genau zu verfolgen und ein rechtlich bindendes Instrument auszuarbeiten. In der Folge erklärten die für die lokalen und regionalen Gebietskörperschaften zuständigen Ministerinnen und Minister des Europarates an ihrer 14. Konferenz, die am 24. und 25. Februar 2005 in Budapest stattfand, die Ausarbeitung einer Konvention über die Mitwirkung der Bürgerinnen und Bürger auf lokaler und regionaler Ebene prüfen zu wollen.

Dieser Erklärung wurde am Dritten Gipfel der Staats- und Regierungschefs des Europarats, der am 16.-17. Mai 2005 in Warschau tagte, zugestimmt.

Der CDLR nahm daraufhin die Arbeiten an einem Konventionstext auf. An der 15. Konferenz der für die lokalen und regionalen Gebietskörperschaften zuständigen Ministerinnen und Minister des Europarates, die am 15. und 16. Oktober 2007 in Valencia stattfand, wurde schliesslich die Ausarbeitung eines Zusatzprotokolls zur Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung beschlossen. Im April 2009 schloss der CDLR die entsprechenden Arbeiten ab. Er unterbreitete den Entwurf des Zusatzprotokolls dem Ministerrat des Europarats. Anlässlich der 16. Konferenz der für die lokalen und regionalen Gebietskörperschaften zuständigen Ministerinnen und Minister des Europarates, die am 16. und 17. November 2009 in Utrecht stattfand, verabschiedeten die Delegierten der Ministerinnen und Minister des Europarates das Zusatzprotokoll und legten es zur Unterzeichnung auf.

Das Zusatzprotokoll ist am 1. Juni 2012 in Kraft getreten. Es ist bislang von zwölf Mitgliedsstaaten des Europarats ratifiziert und von sechs weiteren unterzeichnet worden. Ratifiziert haben Armenien, Zypern, Estland, Finnland, Ungarn, Litauen, Montenegro, Norwegen, die Niederlande, Slowenien, Schweden und die Ukraine; unterzeichnet worden ist es von Belgien, Bulgarien, Frankreich, Island, Mazedonien und dem Vereinigten Königreich.

Das Zusatzprotokoll stellt heute den einzigen rechtsverbindlichen Text des Europarats im Bereiche der partizipativen Demokratie dar.

Bei der deutschen und der italienischen Fassung des Zusatzprotokolls handelt es sich um eine vorläufige Übersetzung des französischen und englischen Originaltexts. Sie wird für den Fall, dass das Protokoll von der Schweiz ratifiziert werden sollte, noch einmal genau geprüft und der schweizerischen Terminologie und der Terminologie der Charta angepasst.

1.3 Überblick über den Inhalt des Zusatzprotokolls

Das Zusatzprotokoll bezweckt die Erweiterung der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung um das Recht jeder Person, an den Angelegenheiten einer lokalen Gebietskörperschaft mitzuwirken. Diese Mitwirkung definiert das Zusatzprotokoll als Recht, die Ausübung der Kompetenzen der kommunalen Gebietskörperschaften bestimmen oder beeinflussen zu wollen (Art. 1 Ziff. 2 Zusatzprotokoll). Das Zusatzprotokoll enthält dabei keine direkt anwendbaren Bestimmungen. Eine allfällige Umsetzung liegt also in der Verantwortung der Vertragsstaaten. Sie hat auf dem Wege der innerstaatlichen Gesetzgebung zu erfolgen. Die Schweiz erfüllt die Anforderungen für eine Ratifikation des Zusatzprotokolls nach Ansicht des Bundesrates bereits heute.

Jeder Staat kann festlegen, auf welche Gebietskörperschaften das Zusatzprotokoll Anwendung findet (Art. 3 Zusatzprotokoll). Die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung sieht das Gleiche vor. Die Schweiz hat im Falle der Charta erklärt, dass sie deren Anwendung auf die Einwohnergemeinden beschränke. Die gleiche Erklärung wäre beim Zusatzprotokoll anzubringen.

Die Ausgestaltung des Mitwirkungsrechts ist von den Vertragsstaaten auf dem Gesetzeswege zu regeln. Die Vertragsstaaten haben ihren Bürgerinnen und Bürgern dabei das Recht einzuräumen, als Wählerin bzw. Wähler oder als Kandidatin oder Kandidat an den Wahlen des Rats oder der Versammlung ihrer Wohngemeinde teilzunehmen; der Vertragsstaat ist frei, dieses Recht auf weitere Personen auszudehnen. Das Gesetz kann ausserdem Massnahmen vorsehen, die nur für Wählerinnen und Wähler gelten (Art. 1 Ziff. 3-4 Zusatzprotokoll).

Die Vertragsstaaten sollen sodann gesetzlich sicherstellen, dass die ethische Integrität und die Transparenz bei der Ausübung der Gemeindekompetenzen nicht durch das Mitwirkungsrecht gefährdet werden (Art. 1 Ziff. 5.2 Zusatzprotokoll).

Das Zusatzprotokoll zählt schliesslich verschiedene Massnahmen auf, die die Vertragsstaaten zur Umsetzung des Mitwirkungsrechts verwirklichen müssen (Art. 2 Zusatzprotokoll):

- Mitwirkungsverfahren; diese können z.B. Konsultationsverfahren, Referenden oder Petitionen umfassen sowie, bei sehr bevölkerungsreichen oder sehr weitläufigen Gebietskörperschaften, Massnahmen zur bürgernahen Beteiligung;

- Zugangsverfahren zu amtlichen Dokumenten der Gebietskörperschaften, die im Einklang mit der verfassungsmässigen Ordnung und den völkerrechtlichen Verpflichtungen der Vertragsstaaten stehen;
- Berücksichtigung der Bedürfnisse von Personen, die mit besonderen Hindernissen bei der Mitwirkung konfrontiert sind;
- Verfahren zur Behandlung und Beantwortung von Beschwerden und Vorschlägen in Bezug auf die Arbeitsweise kommunaler Gebietskörperschaften und kommunaler öffentlicher Dienste;
- Begünstigung der Informations- und Kommunikationstechnologie (IKT) zur Förderung und Ausübung des Mitwirkungsrechts.

1.4 Würdigung

Die drei Pfeiler der Aktivitäten des Europarats sind der Einsatz für die Menschenrechte, den Rechtsstaat und die Demokratie. Das Zusatzprotokoll ist das einzige rechtsverbindliche Instrument des Europarats im Bereich der partizipativen Demokratie. Es giesst die langjährigen Bemühungen des Europarats im Bereiche der lokalen Demokratie in eine rechtsverbindliche Form und ergänzt die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung um das Mitwirkungsrecht der Einwohnerinnen und Einwohner. Alle europäischen Staaten haben anerkannt, dass die Mitwirkung der Bürgerinnen und Bürger an den öffentlichen Angelegenheiten grundlegend für eine funktionierende Demokratie ist.

Das Zusatzprotokoll betrifft den kantonalen Zuständigkeitsbereich. Daher ist für eine Ratifikation die Unterstützung der Kantone ein wesentlicher Aspekt. Für eine Ratifikation des Zusatzprotokolls spricht, dass die Schweiz nach Ansicht des Bundesrates die Standards des Zusatzprotokolls bereits heute erfüllt. Die Schweiz teilt das Anliegen, die Mitwirkung an öffentlichen Angelegenheiten auf lokaler Ebene zu fördern. Eine Ratifikation des Zusatzprotokolls durch die Schweiz erhöht die Bedeutung des Zusatzprotokolls. Sie leistet einen Beitrag zur Stärkung der Demokratie auf internationaler Ebene, insbesondere der Aktivitäten des Europarats in diesem wichtigen Bereich. Eine Ratifikation erlaubt es der Schweiz zudem, sich im Bereich der Demokratie international noch stärker zu positionieren. Es sind keine Gründe ersichtlich, die für ein weiteres Abseitsstehen der Schweiz sprechen.

Mit ihrem Beitritt als Vollmitglied zum Europarat hat sich die Schweiz verpflichtet, bei der Erfüllung der Aufgaben der Organisation in den Bereichen Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit ernsthaft und tatkräftig mitzuarbeiten. Sie hat sich damit auch bereit erklärt, den Konventionen des Europarates so weit wie möglich beizutreten. In diesem Zusammenhang beteiligt sie sich aktiv an deren Ausarbeitung.

Für die Schweiz geht es jedoch nicht darum, alle Übereinkommen nur um des Beitritts willen ratifizieren zu wollen. Sie prüft vielmehr von Fall zu Fall, ob eine Ratifikation unter dem Gesichtspunkt der nationalen Interessen, einer echten, wirksamen europäischen Zusammenarbeit oder der Solidarität mit den anderen Mitgliedstaaten des Europarates gerechtfertigt ist. Die Weiterentwicklung des internationalen Rechts und die Beachtung des Föderalismus sind zwei weitere wichtige Aspekte, die dabei im Auge zu behalten sind.

In ihrer Politik betreffend den Beitritt zu internationalen Abkommen berücksichtigt die Schweiz diese Faktoren. Gleichzeitig ist sie bemüht, gegenüber den Konventionen insgesamt, einschliesslich der Europaratskonventionen, eine möglichst offene Haltung einzunehmen (vgl. Zehnter Bericht des Bundesrates über die Schweiz und die Konventionen des Europarates, vom 27. Februar 2013, BBl 2013 2145, 2153 f.).

Die Ratifikation des Zusatzprotokolls entspricht diesen Kriterien und trägt zur global guten Vernetzung der Schweiz und zur Festigung ihrer Position in den multilateralen Institutionen bei. Aus diesen Gründen hält es der Bundesrat für angezeigt, eine Ratifikation des Zusatzprotokolls anzustreben, umso mehr, als die Schweiz die Anforderungen des Protokolls erfüllt und zahlreiche Staaten dieses ratifiziert oder unterzeichnet haben.

2 Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln des Zusatzprotokolls

2.1 Präambel

Die kurze Präambel hält die Gründe für die Schaffung des Zusatzprotokolls fest. Wie in der Präambel der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung wird im dritten Absatz der Präambel des Zusatzprotokolls festgehalten, dass die Mitwirkung an den öffentlichen Angelegenheiten ein allen Europaratsstaaten gemeinsamer demokratischer Grundsatz ist. Die Erwähnung der Konvention des Europarats über den Zugang zu amtlichen Dokumenten (SEV 205; von der Schweiz nicht unterzeichnet) im sechsten Absatz soll auf die enge Verbindung aufmerksam machen, die zwischen dieser Konvention und dem Zusatzprotokoll besteht (vgl. dazu unten, Ziff. 2.3 zu Art. 2 Abs. 2). Die Erklärung und der Aktionsplan des Dritten Gipfels der Staats- und Regierungschefs des Europarats, die im siebten Absatz erwähnt werden, enthalten insbesondere die Absichtserklärung der Staats- und Regierungschefs, die Arbeiten im Bereich der Demokratie zu verstärken und diesbezügliche Normen zu entwickeln, soweit sich dies als nötig erweist (Erklärung, Ziff. 3; Aktionsplan, Ziff. 3; abrufbar unter [http://www.coe.int/t/dcr/summit/default_DE.asp? > Schlusserklärung](http://www.coe.int/t/dcr/summit/default_DE.asp?>Schlusserklärung)).

2.2 Artikel 1 Recht auf Mitwirkung an den Angelegenheiten einer kommunalen Gebietskörperschaft

Der *erste Absatz* von Artikel 1 stellt die grundlegende Bestimmung des Zusatzprotokolls dar: Die Vertragsstaaten garantieren jeder Person in ihrem Zuständigkeitsbereich das Recht auf Mitwirkung an den Angelegenheiten kommunaler Gebietskörperschaften. Damit wird ausgedrückt, dass das Mitwirkungsrecht ein Individualrecht ist, das sich an die Vertragsstaaten richtet. Diese sind für dessen Umsetzung verantwortlich.

Im *zweiten Absatz* wird der Inhalt dieses Mitwirkungsrechts definiert: Es bezeichnet das Recht, die Ausübung der Zuständigkeiten einer kommunalen Gebietskörperschaft bestimmen oder beeinflussen zu wollen.

Der *dritte Absatz* auferlegt den Vertragsparteien des Zusatzprotokolls die Verpflichtung, einen gesetzlichen Rahmen zu schaffen oder zu erhalten, der die Ausübung des Mitwirkungsrechts erleichtert. Dieser Rahmen muss nicht für alle Personen gleich sein, sondern kann Massnahmen vorsehen, die je nach den objektiven Eigenschaften der Personen oder Gebietskörperschaften verschieden ausfallen. Als Beispiel erwähnt der dritte Absatz Massnahmen, die nur für Wählerinnen und Wähler gelten. Schliesslich hält er fest, dass durch solche Unterscheidungen niemand ungerechtfertigt diskriminiert werden darf.

Absatz 4.1 gewährleistet auf völkerrechtlicher Ebene das aktive und passive Wahlrecht auf kommunaler Ebene. Ein solches Recht wird in keinem anderen internationalen Abkommen garantiert. Artikel 3 des 1. Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention (SEV 009; von der Schweiz nicht unterzeichnet) gewährleistet einzig freie Wahlen der Legislative. Artikel 3 Absatz 2 der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung sieht die demokratische Wahl der Räte oder Versammlungen vor, ohne dies aber als Individualrecht auszugestalten. Die in einer grossen Mehrheit der schweizerischen Gemeinden praktizierte direkte Versammlungsdemokratie (Bürgerversammlungen) wird durch diese Bestimmung nicht in Frage gestellt. Absatz 4.1 des Zusatzprotokolls ist also nicht so zu verstehen, dass eine Pflicht zur Schaffung von Gemeindeparlamenten besteht (vgl. Kilian Meyer, Gemeindeautonomie im Wandel, Diss. St. Gallen 2011, S. 410). Das aktive und passive Wahlrecht kann von den Vertragsparteien gemäss Absatz 5.1 eingeschränkt und von Bedingungen abhängig gemacht werden. Das Wahlrecht kann somit beispielsweise ans Schweizer Bürgerrecht, an den Wohnsitz in der Gemeinde und die Volljährigkeit geknüpft werden. Das Wahlrecht wird von Absatz 4.1 des Weiteren nur für Bürgerinnen und Bürger gewährleistet, die im Wahlkreis ihren Aufenthalt haben.

Absatz 4.2 hält fest, dass es den Vertragsstaaten unbenommen bleibt, das aktive und passive Wahlrecht auch Personen einzuräumen, die nicht ihre Bürgerinnen bzw. Bürger sind oder nicht in der kommunalen Gebietskörperschaft, in der die Wahl stattfindet, ihren Aufenthalt haben.

Die *Absätze 5.1-5.3* regeln die Beschränkungen, denen das Mitwirkungsrecht unterworfen werden kann. Diese Beschränkungen dürfen nicht willkürlich sein. Deshalb sieht *Absatz 5.1*

vor, dass alle Formvorschriften, Bedingungen oder Einschränkungen einer gesetzlichen Grundlage bedürfen und im Einklang mit den völkerrechtlichen Verpflichtungen der Vertragspartei sein müssen.

Absatz 5.2 will die ethische Integrität und die Transparenz bei der Ausübung von Befugnissen und Zuständigkeiten kommunaler Gebietskörperschaften sicherstellen. Er bezweckt die Verhinderung von unannehmbaren Handlungen wie Korruption, Gewaltanwendung und Zwang und verlangt von den Vertragsparteien, dass sie dagegen die notwendigen gesetzlichen Vorkehrungen treffen. Zu diesem Zwecke erlassene Formvorschriften, Bedingungen oder Einschränkungen müssen den Voraussetzungen von Absatz 5.1 entsprechen, d.h. eine gesetzliche Grundlage aufweisen und im Einklang mit den völkerrechtlichen Verpflichtungen der Vertragspartei stehen.

Absatz 5.3 behandelt Formvorschriften, Bedingungen oder Einschränkungen, die einem anderen Zwecke als den in Absatz 5.2 genannten dienen. Diese müssen zusätzlich zu den in Absatz 5.1 genannten eine der drei folgenden Voraussetzungen erfüllen: Sie müssen für das Funktionieren einer wirkungsvollen demokratischen Regierung, für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit in einer demokratischen Gesellschaft oder für die Einhaltung von völkerrechtlichen Verpflichtungen notwendig sein.

2.3 Artikel 2 Massnahmen zur Umsetzung des Mitwirkungsrechts

Absatz 1 verpflichtet die Vertragsparteien, alle Massnahmen zu ergreifen, die notwendig sind, um das Recht auf Mitwirkung an den Angelegenheiten kommunaler Gebietskörperschaften zu verwirklichen. Dies umfasst insbesondere gesetzgeberische Massnahmen, ohne sich hierauf zu beschränken.

In *Absatz 2* finden sich die Einzelheiten zu den zu ergreifenden Massnahmen. Dieser Absatz zählt in nicht abschliessender Weise diejenigen Massnahmen auf, denen das Zusatzprotokoll ein besonderes Gewicht beimisst: Verfahren zur Beteiligung der Bevölkerung; Verfahren für den Zugang zu amtlichen Dokumenten; Massnahmen für Personen, die sich besonderen Hindernissen bei der Mitwirkung gegenübersehen; Verfahren für die Behandlung von Beschwerden und von Vorschlägen bezüglich der Arbeitsweise kommunaler Gebietskörperschaften und kommunaler öffentlicher Dienste.

Was den Zugang amtlichen Dokumenten betrifft, so sah das Zusatzprotokoll ursprünglich ein eigentliches Zugangsrecht vor. Nachdem der Ministerrat des Europarats am 27. November 2008 die Konvention über den Zugang zu amtlichen Dokumenten verabschiedet und zur Unterzeichnung aufgelegt hatte, wurde dieser Vorschlag verworfen. Das Zusatzprotokoll verlangt nun bloss Zugangsverfahren zu amtlichen Dokumenten, die im Einklang mit der verfassungsmässigen Ordnung und den völkerrechtlichen Verpflichtungen des Vertragsstaats stehen. Es steht einer Ratifikation durch die Schweiz deshalb nicht entgegen, dass einzelne Kantone nicht oder noch nicht das Öffentlichkeitsprinzip eingeführt haben (die Kantone Appenzell Innerrhoden, Glarus, Obwalden, Nidwalden und Thurgau haben kein Öffentlichkeitsgesetz; in den Kantonen Graubünden und Luzern ist ein Öffentlichkeitsgesetz zwar geplant, aber noch nicht in Kraft getreten).

Absatz 3 erlaubt es, die Massnahmen der Grösse und den Zuständigkeiten der lokalen Gebietskörperschaften anzupassen.

Absatz 4 wurde in Anlehnung an Artikel 4 Absatz 6 der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung formuliert. Er will sicherstellen, dass die lokalen Gebietskörperschaften bei der Ausarbeitung von Massnahmen zur Umsetzung des Mitwirkungsrechts angemessen einbezogen werden. Die Anhörung der Gemeinden muss so durchgeführt werden, dass sie genügend Bedenkzeit haben; sie kann auch über den Städte- und den Gemeindeverband erfolgen (vgl. Botschaft des Bundesrats vom 19. Dezember 2003 zur Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung, BBl 2004 79, 93).

2.4 Artikel 3 Gebietskörperschaften, auf welche das Protokoll Anwendung findet

Artikel 3 des Zusatzprotokolls sieht wie Artikel 13 der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung vor, dass die Vertragsstaaten den Anwendungsbereich des Zusatzprotokolls definieren können. Den Anwendungsbereich der Charta hat die Schweiz auf die Ein-

wohnergemeinden beschränkt, weil die Charta die Institutionen stärken will, die den Kantonen direkt unterstellt sind (Botschaft des Bundesrats vom 19. Dezember 2003 zur der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung, BBl 2004 79, 98). Für das Zusatzprotokoll wäre ebenfalls in einer Erklärung zu präzisieren, dass dieses in der Schweiz nur für die Einwohnergemeinden gilt.

2.5 Artikel 4 Räumlicher Geltungsbereich

Artikel 4 enthält Bestimmungen über den räumlichen Geltungsbereich, wie sie üblicherweise in den Konventionen des Europarats vorkommen. Demnach ist es dem Vertragsstaat möglich, die Anwendung des Zusatzprotokolls auf einzelne Hoheitsgebiete zu beschränken. Dieser Artikel findet auf die Überseegebiete mancher Staaten Anwendung sowie auf Gebiete, die zwar zum Hoheitsgebiet des Vertragsstaates gehören, jedoch einen besonderen Status haben. Hingegen findet der Artikel nicht Anwendung auf Gliedstaaten von Bundesstaaten wie z.B. die Kantone der Schweiz (s. Botschaft des Bundesrats vom 19. Dezember 2003 zur der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung, BBl 2004 79, 99).

2.6 Artikel 5-7 Unterzeichnung und Inkrafttreten, Kündigung, Notifikation

Die Artikel 5-7 enthalten die üblichen Schlussbestimmungen der Konventionen des Europarates. Wie eingangs erwähnt ist das Zusatzprotokoll am 1. Juni 2012 in Kraft getreten.

3 Auswirkungen

Das Zusatzprotokoll enthält keine direkt anwendbaren Bestimmungen; allfällige Umsetzungserlasse liegen in der Verantwortung der Vertragsstaaten. Die Schweiz erfüllt nach Ansicht des Bundesrates bereits heute die Anforderungen für eine Ratifikation des Zusatzprotokolls.

Die vom Zusatzprotokoll geregelte Materie liegt im ausschliesslichen Kompetenzbereich der Kantone. Die Regelung der Mitwirkung auf kommunaler Ebene verbleibt auch bei einer Ratifikation des Zusatzprotokolls in der kantonalen Zuständigkeit. Die von Artikel 50 BV garantierte Gemeindeautonomie wird insoweit nicht tangiert.

Das Zusatzprotokoll hat keine finanziellen oder personellen Auswirkungen auf den Bund. Auch für die Kantone dürfte nach unserer Einschätzung keine Mehrbelastung entstehen, da in allen Gemeinden die Mitwirkungsrechte bereits sehr gut ausgebaut sind und weit über dem europäischen Standard liegen. Insbesondere laufen bereits seit einiger Zeit Bemühungen für die Begünstigung der Informations- und Kommunikationstechnologie zur Förderung und Ausübung der Mitwirkungsrechte, wie dies das Zusatzprotokoll verlangt.

4 Verfassungsmässigkeit

Die Vorlage stützt sich auf Artikel 54 Absatz 1 BV, wonach der Bund für die auswärtigen Angelegenheiten zuständig ist. Der Bund ist auch für den Abschluss von völkerrechtlichen Verträgen zuständig, die kantonale Kompetenzen betreffen. Der Bundesrat ist nicht aufgrund von Gesetz oder völkerrechtlichem Vertrag für den Abschluss des Zusatzprotokolls zuständig. Es ist daher der Bundesversammlung zur Genehmigung unterbreiten. Der Bundesbeschluss über die Genehmigung des Vertrags untersteht dem fakultativen Referendum nach Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 3 BV.