

Konferenz der Kantonsregierungen
Haus der Kantone
Speichergasse 6
Postfach 444
3000 Bern 7

0802

Bern, 2. Juni 2010

STA C

Stellungnahme zur 2. Konsultation betreffend eine Neubeurteilung der europapolitischen Standortbestimmung der Kantonsregierungen



Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 27. April 2010 haben Sie die Kantonsregierungen eingeladen, zum Entwurf einer Neubeurteilung der europapolitischen Standortbestimmung der Kantone sowie zu den Stossrichtungen der Ausgestaltung von innerstaatlichen Reformen für die weitere Vertiefung der Beziehungen zur EU unter den Rahmenbedingungen des Lissabon-Vertrags Stellung zu nehmen. Der Regierungsrat dankt der KdK für die Aufarbeitung und Zusammenstellung der Unterlagen.

Der Regierungsrat teilt grundsätzlich die Überlegungen der KdK zur europapolitischen Standortbestimmung und unterstützt auch die weiter zu entwickelnden Stossrichtungen in Bezug auf die Ausgestaltung der innerstaatlichen Reformen, um in dieser neuen Phase des institutionellen Bilateralismus den Föderalismus in seiner Substanz zu erhalten. Der Regierungsrat befürwortet eine Beschränkung der Aussagen auf die politischen Kernbotschaften (vgl. dazu die ausführliche Stellungnahme in der Beilage).

Der Regierungsrat sieht sich in seiner europapolitischen Auffassung bestätigt. Er unterstreicht seine im Schreiben vom 11. November 2009 dargelegte und mit Schreiben vom 27. Januar 2010 bekräftigte Haltung, wonach (a) längerfristig nur ein Beitritt zur EU eine gleichberechtigte Mitgestaltung der Schweiz an den politischen Entscheidungen in Europa und an der Weiterentwicklung des massgebenden Rechts garantiert und (b) ein ergebnisoffener Diskurs über die Vor- und Nachteile des bilateralen Wegs im Vergleich zu einer EU-Mitgliedschaft zu führen ist.

Mit der Aushandlung einer Rahmenvereinbarung mit der EU besteht in einem ersten Schritt die Möglichkeit, die Beziehungen zur EU zumindest kurz- bis mittelfristig auf eine solide institutionelle Basis zu stellen und damit das vordringliche Problem der Übernahme von EU-Recht für künftige Abkommen zu regeln.

Der Regierungsrat unterstreicht die Notwendigkeit, in einem zweiten Schritt die Vor- und Nachteile der ausgehandelten Rahmenvereinbarung im Vergleich mit einem EU-Beitritt zu prüfen: In einem ergebnisoffenen und öffentlichen Diskurs sind spätestens zu diesem Zeitpunkt die Auswirkungen der beiden verbleibenden europapolitischen Optionen auf die Souveränität, die Mitwirkungsrechte und die Volksrechte sowie bezüglich der wirtschaftlichen, finanzpolitischen und weiteren staatsrechtlichen Konsequenzen offen zu legen. Bereits während der Aushandlung der Rahmenvereinbarung muss die Mitwirkung der Kantone sichergestellt werden.

Der Regierungsrat stimmt der Einschätzung zu, dass die Vertiefung der Beziehungen mit der EU mit inneren Reformen verknüpft werden muss. Die allgemeine Stossrichtung kann er grundsätzlich nicht unterstützen, da einzelne der vorgeschlagenen Ansatzpunkte deutlich zu weit gehen. Falls sie weiterverfolgt werden sollen, bedürfen die erwähnten Reformansätze einer vertieften Meinungsbildung.

Der Ein- und Ausbau weitreichender Mechanismen zur Wahrnehmung kantonaler Interessen in der Europapolitik darf nicht zum Gegenteil dessen führen, was damit bezweckt werden soll. Die Wahrung der Handlungsfähigkeit der Schweiz ist stets das oberste politische Ziel. Einer Blockierung der Vertiefung der Beziehungen zur EU Vorschub zu leisten, kann nicht im Interesse der Kantone sein. Der Regierungsrat bringt namentlich seine Skepsis betreffend die Schaffung neuer interkantonalen Strukturen zum Ausdruck. Es sollte auch nicht der Eindruck entstehen, dass die Verantwortung des Bundes für die Gestaltung der Aussenpolitik in Frage gestellt wird.

Beantwortung der von der KdK gestellten Fragen zu den inneren Reformen:

(1) Sind Sie mit der Stossrichtung der vorgeschlagenen Ansatzpunkte für innere Reformen einverstanden?

Nein. Der Regierungsrat unterstützt zwar die Verknüpfung der Vertiefung der Beziehungen zur EU mit inneren Reformen. Einige Vorschläge gehen aber deutlich zu weit.

(2) Wünschen Sie Ergänzungen?

Nein.

(3) Welche der vorgeschlagenen Punkte lehnen Sie grundsätzlich ab?

Der Regierungsrat steht folgenden Forderungen besonders kritisch gegenüber: Initiativrecht der Kantone, Ausbau des Referendumsrechts der Kantone, Ständemehr für bestimmte Bundesgesetze, Stärkung der Verfassungsgerichtsbarkeit in föderalen Strukturen.

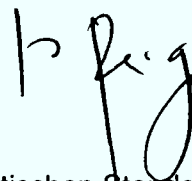
Mit freundlichen Grüßen

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:



Der Staatsschreiber:



Beilagen:

- Ausführliche Stellungnahme zum Entwurf einer europapolitischen Standortbestimmung
- RRB 1938 vom 11. November 2009
- RRB 0088 vom 27. Januar 2010

Ausführliche Stellungnahme des Regierungsrats zum Entwurf einer europapolitischen Standortbestimmung der Kantonsregierungen

I. Allgemeine Bemerkungen

Der Regierungsrat dankt der KdK für die Erarbeitung der vorliegenden Dokumente. Allgemein erachten wir die Ausführungen zur europapolitischen Standortbestimmung der Kantonsregierungen als zu lang. Diese sollte sich auf gewisse Kernbotschaften beschränken. Hauptadressat ist der Bundesrat.

Die europapolitische Standortbestimmung der Kantone sollte unseres Erachtens zwei Teile beinhalten: Die substantiell wertvollen Ausführungen in den Beilagen 1, 2 und 3 könnten in zwei Dokumente aufgeteilt werden. Das erste, stärker politisch ausgerichtete Dokument würde die Kernbotschaften zusammenfassen, weshalb wir eine massive Straffung der Beilage 1 vorschlagen. Diesem Basisdokument beizufügen wären differenzierte und weiterführende Ausführungen, welche aus den Beilagen 1-3 in einen erläuternden Bericht zusammengefasst würden.

Für die europapolitische Kernbotschaft der KdK an den Bund sind aus Sicht des Regierungsrats folgende Punkte wichtig:

- A.** Die Europapolitische Standortbestimmung der Kantonsregierungen vom 23. März 2007 ist aufgrund der Entwicklungen zu überarbeiten.
- B.** Für die weitere Ausgestaltung der Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU haben beide Seiten gewisse Bedingungen festgelegt. Hieraus ergeben sich die Weiterentwicklung des bilateralen Wegs vom sektoriellen zum institutionellen Bilateralismus und ein EU-Beitritt zum jetzigen Zeitpunkt als die einzigen gangbaren europapolitischen Optionen der Schweiz.
- C.** In einem ersten Schritt soll eine Rahmenvereinbarung ausgehandelt werden. Bei der Aushandlung dieser Rahmenvereinbarung sind Ziel, Inhalt und Anwendungsbereich, wie sie von den Kantonen vorgeschlagen werden, in das Verhandlungsmandat des Bundes einzubeziehen.
- D.** In einem zweiten Schritt sind die Vor- und Nachteile der ausgehandelten Rahmenvereinbarung im Vergleich zu einem EU-Beitritt erneut zu prüfen. Dies soll unter den Aspekten der Souveränität, der Mitwirkungsrechte und der Volksrechte, sowie bezüglich der wirtschaftlichen, finanzpolitischen und weiteren staatsrechtlichen Konsequenzen im Rahmen eines ergebnisoffenen und öffentlichen Diskurses geschehen.
- E.** Das Zusammenwirken von Bund und Kantonen gewinnt bei der Umsetzung von EU-Recht zunehmend an Bedeutung. Bei jedem Schritt zur Vertiefung der Beziehungen zur EU sind deshalb, also auch im Hinblick auf die Aushandlung einer Rahmenvereinbarung, innere Reformen zur Weiterentwicklung der föderalistischen und demokratischen Staatsorganisation unerlässlich. Namentlich die Mitwirkung der Kantone in der Europapolitik des Bundes ist auf allen Ebenen und zu jedem Zeitpunkt wirksamer sicherzustellen.

II. Bemerkungen zu den einzelnen Punkten

- Rz. 1: Antrag auf Umformulierung: „Am 23. März 2007 haben sich die Kantonsregierungen letztmals anlässlich des Europaberichts 2006 des Bundesrats zu den europapolitischen Optionen der Schweiz geäußert und folgende Punkte festgehalten:
- Eine autonome Anpassung an das Recht der EU ist nur dann sinnvoll, wenn entweder die gesamte Wirtschaft davon profitiert oder wenn dadurch die Grundlage für eine vertraglich geregelte Anerkennung der gegenseitigen Vorschriften geschaffen werden soll.
 - Die materiellen und ideellen Interessen der Schweiz können zum gegenwärtigen Zeitpunkt am besten durch die bilaterale Zusammenarbeit mit der EU gewahrt werden. Der Konsolidierung der bestehenden Abkommen wird somit Priorität eingeräumt.
 - Ein Beitritt der Schweiz zum EWR ist keine geeignete Option.
 - Ein Beitritt der Schweiz zur EU ist als längerfristige Option offen zu halten.“
- Rz. 2-5: löschen
- Rz. 6: Antrag auf Umformulierung: „Die Kantonsregierungen sind gewillt, ihre in Bundesverfassung und Bundesgesetzen verankerten Mitwirkungsrechte und -pflichten in der Europapolitik wahrzunehmen. Angesichts der europapolitischen Entwicklungen seit der letzten Standortbestimmung vom März 2007 halten sie es für notwendig, ihre europapolitische Haltung zu überarbeiten.
Nach Auffassung der Kantonsregierungen verbleiben derzeit und wohl auch längerfristig nur zwei Optionen zur Wahrung der Interessen der Schweiz in Europa und im Verhältnis zu EU, nämlich eine Rahmenvereinbarung, welche für zukünftige bilaterale Abkommen gewisse institutionelle Bestimmungen enthält, und der Beitritt der Schweiz zur EU.“
- Rz. 7: Antrag auf Umformulierung: „Die Kantonsregierungen sind der Ansicht, dass zumindest kurz- bis mittelfristig die Aushandlung einer Rahmenvereinbarung angestrebt werden soll. Ziel der Rahmenvereinbarung ist die Vertiefung des eingeschlagenen und erfolgreichen bilateralen Wegs und die Sicherstellung einer lösungsorientierten Umsetzung zukünftiger Verträge. Dies bedingt die Realisierung einer Reihe von innerstaatlichen Reformen zwecks Festigung der föderalistischen und demokratischen Staatsorganisation.“
- Rz. 8-11: löschen
- Rz. 12: Antrag auf Umformulierung: „Aufgrund der gemachten Erfahrungen bei der Umsetzung der bestehenden bilateralen Abkommen soll die Rahmenvereinbarung für zukünftige sektorische Verhandlungen und Abkommen Anwendung finden. Was die laufenden Verhandlungen betrifft, ist darauf zu achten, dass sich die ausgehandelten Bestimmungen bereits an den möglichen Bestimmungen der Rahmenvereinbarung orientieren.“

- Rz. 13: Antrag auf Umformulierung: „Nach Auffassung der Kantonsregierungen sollte die Rahmenvereinbarung vorab institutionelle Bestimmungen in folgenden Bereichen enthalten:
- Mechanismus betreffend die Übernahme von EU-Recht in das Landesrecht
 - Kein Automatismus oder etwelche Guillotine Klauseln
 - Keine Übernahme von Weiterentwicklungen von EU-Recht, welche grundlegende Prinzipien des Schweizer Staatswesens (Föderalismus, direkte Demokratie, Neutralität) in Frage stellen
 - Gegenseitiges Einvernehmen als Bedingung für a) konkrete Anpassungen von Schweizer Landesrecht an die Weiterentwicklungen des EU-Rechts und b) Anpassungen des in der Rahmenvereinbarung vorgesehenen Mechanismus zur Übernahme von EU-Recht
 - Mitwirkung an der Entscheidungsfindung
 - Einsetzung eines Gemischten Ausschusses für folgende Aufgaben
 - Verwaltung der Vereinbarung
 - Entscheid über Anpassungen der Bestimmungen neuer Abkommen an die Weiterentwicklungen des EU-Rechts
 - Streitschlichtung
 - Regelmässiger politischer Dialog mit der EU
 - Verankerung und grundsätzliche Regelung der Beteiligung der Schweiz an Programmen und Institutionen der EU
 - Auslegung der Bestimmungen (Gerichtbarkeit) und Kündigungsklausel“
- Rz. 14-21: löschen
- Rz. 22: Antrag auf Umformulierung: „Nach Abschluss der Verhandlungen über eine Rahmenvereinbarung sind deren Vor- und Nachteile im Vergleich zu einem EU-Beitritt zu prüfen. Der Bundesrat nimmt die Prüfung in enger Zusammenarbeit mit den Kantonen zu gegebener Zeit vor.“
- Rz. 23-25: löschen
- Rz. 26: Antrag auf Umformulierung: „Die Übernahme von EU-Recht in die schweizerische Rechtsordnung gewinnt weiter an Bedeutung, sei es bei einer Vertiefung der Beziehungen durch weitere bilaterale Abkommen mit oder bei einem Beitritt zur EU. Dadurch gerät die föderalistische und demokratische Staatsstruktur der Schweiz unter Druck. Deshalb erachten es die Kantonsregierungen für unerlässlich, innerstaatliche Reformen in die Wege zu leiten.
Die Kantonsregierungen werden dementsprechend eine weitere Vertiefung der Beziehung zur EU nur dann unterstützen und mittragen können, wenn gleichzeitig eine Reihe innerstaatlicher Reformen eingeleitet und, wo nötig, rechtlich verankert werden. Es werden unter anderem folgende Bereiche geprüft:
- die verfassungsrechtliche Verankerung der Europapolitik;
 - die Stärkung des Mitwirkungs föderalismus;
 - die Überprüfung und allfällige Neuorganisation der bestehenden Zusammenarbeitsformen von Bund und Kantonen sowie auf interkantonaler Ebene.“
- Rz. 27-51: löschen

III. Zusammenfassung

Ausgehend von den ausführlichen Darlegungen der KdK zur Neubeurteilung der europapolitischen Standortbestimmung in den Beilagen 1-3 beurteilt der Regierungsrat eine gemeinsame Haltung der Kantone gegenüber dem Bundesrat mit den beiden folgenden Hauptteilen als die zielführendste Variante:

- ⇒ **Politischer Teil.** Europapolitische Standortbestimmung als solche: Kernbotschaft gemäss den Punkten A-E (vgl. Kp. I) mit knappen Erläuterungen auf der Grundlage von Beilage 1 (vgl. Kp. II), namentlich zur Stärkung der Mitwirkung der Kantone in der Europapolitik des Bundes, zu den Zielen und zum Anwendungsbereich der zumindest kurz- bis mittelfristig anzustrebenden Rahmenvereinbarung, zur gleichzeitigen *conditio sine qua non* von inneren Reformen in dieser neuen Phase des institutionellen Bilateralismus im Verhältnis Schweiz-EU sowie schliesslich die Notwendigkeit, mit dem Bund nach Abschluss der Rahmenvereinbarung einen ergebnisoffenen und öffentlichen Diskurs über deren Vor- und Nachteile im Vergleich mit einem EU-Beitritt zu führen.

- ⇒ **Erläuternder Teil.** Begründung der europapolitischen Standortbestimmung: Inhaltliche Erörterung der Kernbotschaft auf der Grundlage der Beilagen 1-3 in einem ausführlichen Bericht als Anhang zum politischen Teil. Die Ausführungen zu den inneren Reformen sollten nicht zu weit gehen, da bis zum heutigen Zeitpunkt zur Konkretisierung und Ausgestaltung der einzelnen Ansatzpunkte noch keine konsolidierte Haltung der Kantone besteht. Der Regierungsrat steht folgenden Forderungen besonders kritisch gegenüber: Initiativrecht der Kantone, Ausbau des Referendumsrechts der Kantone, Ständemehr für bestimmte Bundesgesetze, Stärkung der Verfassungsgerichtsbarkeit in föderalen Strukturen.

Konferenz der Kantonsregierungen
Haus der Kantone
Speichergasse 6
Postfach 444
3000 Bern 7

0088

Bern, 27. Januar 2010

STA C

Definitive Stellungnahme zur Neubeurteilung der europapolitischen Standortbestimmung



Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 17. Dezember 2009 haben Sie die Kantonsregierungen eingeladen, zu einer Neubeurteilung der europapolitischen Standortbestimmung der Kantone vom 23. März 2007 definitiv Stellung zu nehmen.

Der Regierungsrat bekräftigt seine im Antwortschreiben vom 11. November 2009 dargelegte Haltung und verzichtet auf eine erneute Stellungnahme.

Er teilt insbesondere die Schlussfolgerung der Plenarversammlung, wonach ein ergebnisoffener Diskurs über die Vor- und Nachteile des bilateralen Wegs im Vergleich zu einer EU-Mitgliedschaft zu führen ist. Der Regierungsrat unterstützt den im Schreiben vom 17. Dezember 2009 erwähnten Auftrag an das Sekretariat und den Leitenden Ausschuss, die weiteren Arbeiten seien im Rahmen des Möglichen mit denjenigen des Bundes zu koordinieren.

Mit freundlichen Grüssen
Im Namen des Regierungsrates
Der Präsident:

Der Staatsschreiber:

Beilage: Stellungnahme des Regierungsrats an die KdK vom 11. November 2009

Konferenz der Kantonsregierungen
Haus der Kantone
Speichergasse 6
Postfach 444
3000 Bern 7

per Mail: mail@kdk.ch

1938

Bern, 11. November 2009

STA C

Stellungnahme zur Neubeurteilung der europapolitischen Standortbestimmung

 Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 21. September 2009 haben Sie die Kantonsregierungen eingeladen, zu einer Neubeurteilung der europapolitischen Standortbestimmung der Kantone vom 23. März 2007 Stellung zu nehmen.

Der Regierungsrat dankt der KdK für die Aufarbeitung und Zusammenstellung der Unterlagen.

Der Schlussfolgerung, dass aufgrund der Entwicklungen eine Neubeurteilung der europapolitischen Standortbestimmung der Kantonsregierungen vom 23. März 2007 vorgenommen werden sollte, stimmt der Regierungsrat des Kantons Bern zu. Das Instrumentarium der Europapolitik muss laufend überprüft und allenfalls der Ansatz angepasst werden, wenn dies die Schweizer Interessen erfordern.

Der Europabericht 2006 kann nicht mehr die ausschliessliche Grundlage für die Diskussionen über das Verhältnis der Schweiz zur EU bilden. Der Regierungsrat wünschte sich eine Auseinandersetzung mit dem Aussenpolitischen Bericht 2009 des Bundesrates vom 2. September 2009. Darin wird erwähnt, dass für den Erfolg des bilateralen Wegs drei Voraussetzungen erfüllt sein müssen: Genügender Grad an Mitentscheidung der Schweiz im Rahmen der bilateralen Verträge mit der EU und Handlungsspielraum für die Durchführung der eigenen Politiken, aussenpolitische Machbarkeit und keine Veränderung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen zum Nachteil der Schweiz. Die Tendenz, dass der bilaterale Weg zu einer de facto-Mitgliedschaft ohne Mitentscheidung führt, verstärkt sich unter dem Druck der Weiterentwicklung des Rechtsbestandes der EU.

Aufgrund der Entwicklungen seit der letzten europapolitischen Standortbestimmung im März 2007 stellt sich deshalb die Frage, ob zum heutigen Zeitpunkt eine valable Alternative zum EU-Beitritt besteht, welche eine optimale Interessenvertretung der Schweiz – und der Kantone – erlaubt.

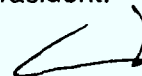
- a) Die Option „Status quo“ wird mittelfristig zu wirtschaftlichen Nachteilen und zu weiteren souveränitätspolitischen Einbussen durch den autonomen Nachvollzug von EU-Recht führen. Da diese Option einem Verzicht auf die angemessene Vertretung der Schweizer Interessen gleichkommen würde, ist sie nicht weiter zu verfolgen. Der Gestaltungsrahmen der Schweiz wird heute unter dem Druck, dass sie EU-Recht übernehmen muss, immer weiter eingengt und nicht mittels entsprechender vollwertiger Mitwirkung an der Weiterentwicklung dieses Rechts kompensiert. Diese souveränitätspolitischen Einbussen der Schweiz haben starke Auswirkungen auf die Kantone. Dies zeigt sich exemplarisch bei Schengen/Dublin. Die Kantone können kaum mitbestimmen, müssen jedoch rechtliche Grundlagen anpassen und umsetzen. Diese Situation ist äusserst unbefriedigend.
- b) Die Option „Weiterentwicklung des bilateralen Wegs“ nach dem Modell des revidierten Güterverkehrsabkommens ist kein optimales Szenario, auch wenn dieses Modell gewisse Vorteile hat: Die Schweiz wäre zumindest beschränkt in die Rechtsentwicklung der EU einbezogen und bei nicht erfolgter Umsetzung der Bestimmungen würde das Abkommen bloss sistiert und kann nicht gekündigt werden. Das Gutachten des Europa Instituts Zürich (EIZ) lässt den Schluss zu, dass die Beschreitung des bilateralen Wegs nach diesem Modell trotz des Einbezugs gewisser institutioneller Neuerungen weder eine adäquate Mitwirkung der Schweiz noch einen ausreichenden materiellen Gestaltungsraum der Kantone zulässt. Gegenüber Option a) ist die Option b) dennoch klar zu bevorzugen.
- c) Langfristig garantiert nur ein Beitritt zur EU eine gleichberechtigte Mitgestaltung der Schweiz an den politischen Entscheidungen in Europa und an der Weiterentwicklung des massgebenden Rechts. Aus Sicht des Regierungsrates des Kantons Bern sollten Vorbereitungsarbeiten an die Hand genommen werden, die ein Abwägen der Vor- und Nachteile und den Einbezug diesbezüglicher wissenschaftlicher Studien zur Option „Mitgliedschaft der Schweiz in der EU“ ermöglichen. Bund und Kantone müssen die Fakten offen auf den Tisch legen und anschliessend gemeinsam politische Lösungen diskutieren. Was die Kantone betrifft, sollen diese ihr föderalismuspolitisches Mitwirkungsinstrumentarium im Hinblick auf eine allfällige Mitgliedschaft der Schweiz in der EU überprüfen. Möglichkeiten zur besseren Vereinbarkeit von Europapolitik und Föderalismus werden im Rechtsgutachten von Prof. Thomas Pfisterer zum Einbezug der Kantone in die Aussenpolitik des Bundes aufgezeigt. Dabei ist auch die zeitliche Dimension zu beachten: Je früher die Schweiz der EU beitreten würde, desto eher könnte sie bei Anpassungen und Erweiterungen von EU-Recht mitwirken. Der Regierungsrat ist überzeugt, dass unser Land mit seiner föderalistischen und demokratischen Tradition in der EU wichtige Erfahrungen einbringen könnte.

Aus politischen und wirtschaftlichen Gründen ergibt sich für den Regierungsrat eine Notwendigkeit, umfassende neue Integrationsschritte zu prüfen und damit die Frage nach den geeigneten Optionen für die europapolitische Ausrichtung der Kantone zu beantworten. Der Regierungsrat spricht sich dafür aus, dass die Konferenz der Kantonsregierungen eine öffentliche Debatte über die Vor- und Nachteile eines EU-Beitritts auslöst und mitgestaltet, namentlich unter dem Aspekt der Wahrung der Souveränität sowie der Mitwirkungsmöglichkeiten und der Interessenwahrnehmung der Kantone. Dabei ist ein ergebnisoffener Diskurs zu führen.

Mit freundlichen Grüssen

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:



Der Staatsschreiber:





KONFERENZ DER KANTONSREGIERUNGEN
CONFERENCE DES GOUVERNEMENTS CANTONAUX
CONFERENZA DEI GOVERNI CANTONALI
CONFERENZA DA LAS REGENZAS CHANTUNALAS

Fragenkatalog zur Neubeurteilung der europapolitischen Standortbestimmung

Kanton Bern

1. Beurteilung der europapolitischen Optionen für die zukünftigen Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU

Für eine Neubeurteilung der europapolitischen Standortbestimmung der Kantone sollte als aktuelles Referenzdokument des Bundes der Aussenpolitische Bericht 2009¹ herangezogen werden. Dabei könnten die europapolitischen Optionen/Instrumente dahingehend analysiert werden, ob die drei im Bericht genannten Voraussetzungen – Teilnahme an der Entscheidungsfindung, aussenpolitische Machbarkeit, wirtschaftliche Rahmenbedingungen – aus Sicht der Kantone erfüllt sind oder nicht.

Von der KdK werden folgende drei Optionen für die Ausgestaltung der zukünftigen Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU als möglich erachtet:

- Status quo
- Weiterverfolgung des bilateralen Wegs unter den institutionellen Voraussetzungen des revidierten Güterverkehrsabkommens
- Diskussion über Aufnahme von Verhandlungen im Hinblick auf eine EU-Mitgliedschaft der Schweiz

Diese europapolitischen Optionen werden nur ansatzweise dargestellt. Eine vertiefte Analyse beispielsweise der wirtschafts-, finanz- und sozialpolitischen Vor- und Nachteile der Option „EU-Beitritt“ für die Kantone findet ebenso wenig statt wie Erörterungen über die Entwicklung der Mitwirkungsrechte bei der Option „Status quo“. Des Weiteren wird in der Option „Weiterentwicklung des bilateralen Wegs“ nicht ersichtlich, worin die institutionellen Neuerungen des revidierten Güterverkehrsabkommens bestehen und wie sich diese auf die Mitwirkung der Kantone auswirken. Mit dem Schengen/Dublin-Assoziationsabkommen wurden bereits institutionelle Elemente zur – beschränkten – Mitwirkung an der Weiterentwicklung von sektoriell EU-Recht verankert. Aber gerade im Falle von Schengen/Dublin wird offensichtlich, wie beschränkt die Mitbestimmungsrechte der Kantone bei der Anpassung der rechtlichen Grundlagen sind. Diese Situation ist für die Kantone höchst unbefriedigend.

Eine abschliessende Beurteilung aller europapolitischen Optionen ist beim jetzigen Kenntnisstand nicht möglich. Die Berner Regierung kommt aus politischen Gründen zu folgendem Schluss: Die beiden erstgenannten Optionen des bilateralen Wegs vermögen nur unzureichend die Interessenvertretung der Kantone in der Europapolitik zu gewährleisten. Bei einem EU-Beitritt wären die Mitwirkungsrechte der Kantone als Gliedstaaten grösser (vgl. Epiney, Meier und Mosters, 2006, S. 123 ff²). Eindeutig festgestellt werden kann, dass der politische und vor allem wirtschaftliche Druck zur EU-Rechtsanpassung zugenommen hat und diesem seitens der Schweiz nur beschränkt Einhalt geboten werden kann.

¹ Aussenpolitischer Bericht des Bundesrates vom 2. September 2009, Ziff. 3.2.2.1.7

² Epiney, Astrid, Meier, Annkathrin und Mosters, Robert (2006). Die Kantone zwischen EU-Beitritt und „Bilateralem Weg“ in Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) (Hrsg.): *Zwischen EU-Beitritt und bilateralem Weg: Überlegungen und Reformbedarf aus kantonaler Sicht*. Zürich: Schulthess.

2. Konkrete Fragen zur europapolitischen Standortbestimmung der Kantonsregierungen vom 23. März 2007 und zu den weiteren Entwicklungen

2.1. *Hält Ihre Regierung an der europapolitischen Standortbestimmung von 2007 und den im Dezember 2007 präzisierten Bedingungen für weitere bilaterale Verhandlungen mit der EU fest?*

Nein:

Die Entwicklungen seit 2007 rechtfertigen eine Neu beurteilung der europapolitischen Standortbestimmung der Kantone.

Die von der Plenarversammlung der KdK am 23. März 2007 formulierten und am 14. Dezember 2007 präzisierten Bedingungen haben auf die damalige europapolitische Situation Bezug genommen. Damals sprachen sich die Kantonsregierungen für Option 3 „fallweise Prüfung“ aus: Dabei präzisierten sie, „neuen Verhandlungen nur dann zuzustimmen, wenn seitens der Kantone ein minimales Offensivinteresse besteht und auch die EU Interesse an einem Abkommen zeigt“. Und weiter: „Gleichzeitig müsste dieser Ansatz mit der Forderung gekoppelt werden, dass solche Verhandlungen im Falle einer Verknüpfung mit der Steuerkontroverse sofort zu sistieren wären“.

Diese Bedingungen haben seither die Stellungnahmen der Kantone zu Verhandlungsmandaten des Bundes über weitere bilaterale Abkommen mit der EU geprägt. So wurde beispielsweise die Stellungnahme der Kantonsregierungen zum Verhandlungsmandat des Bundes für Verhandlungen mit der EU betreffend Freihandel im Agrar- und Lebensmittelbereich vom 27. Juni 2008 aus allgemeinen europapolitischen Erwägungen und insbesondere im Hinblick auf die hängige Steuerkontroverse ablehnend formuliert. Eine inhaltliche Überprüfung der Vor- und Nachteile von Abkommen in sämtlichen Politikbereichen wird somit von vornherein de facto ausgeschlossen.

Seit dem Jahr 2007 haben sich die Rahmenbedingungen erheblich verändert. Zu erwähnen ist der Bundesbeschluss vom März 2009 betreffend Neuverhandlung von Doppelbesteuerungsabkommen, in dem die Unterscheidung von Steuerbetrug und Steuerhinterziehung in der Amtshilfe aufgegeben wird. Der Schutz der schweizerischen Ausgestaltung des Bankgeheimnisses, der von Vertretern des Finanzplatzes und der Wirtschaftsverbände als Hindernis für eine Weiterentwicklung der Beziehungen zur EU beurteilt worden war, hat heute nicht mehr die gleiche Bedeutung.

Wichtig ist aus Sicht der Kantone die Möglichkeit der innerstaatlichen Mechanismen zur Wahrung der gliedstaatlichen Mitwirkung. Hier wäre in erster Linie auf die Einhaltung der Grundsätze des horizontalen Föderalismus und des BGMK³ zwischen Bund und Kantonen zu pochen. Zu berücksichtigen sind des Weiteren die Erkenntnisse des Rechtsgutachtens von Prof. Thomas Pfisterer zum Einbezug der Kantone in die Aussenpolitik des Bundes, namentlich die Grundsätze zur besseren Vereinbarkeit von Europapolitik und Föderalismus⁴. In einem zweiten Schritt sollte die Europakompatibilität der gliedstaatlichen Mitwirkung an europapolitischen Entscheiden überprüft werden. Dabei wären Beispiele von EU-Mitgliedstaaten mit föderalem Staatsaufbau (v.a. Österreich und Deutschland) heranzuziehen.

Zusammenfassend bleibt das oberste Ziel der schweizerischen Europapolitik die optimale Interessenwahrung unter den jeweils geltenden Parametern. Im Hinblick auf die veränderte Ausgangslage ist eine Neu beurteilung der europapolitischen Standortbestimmung der Kantonsregierungen nötig. Diese sollte sich am Aussenpolitischen Be-

³ Bundesgesetz über die Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik des Bundes vom 22. Dezember 1999 (BGMK), SR 138.1

⁴ Pfisterer, Thomas (aufdatierte, überarbeitete und gekürzte 2. Fassung 15.10.09). Einbezug der Kantone in die Aussenpolitik des Bundes (Art.54 Abs.3 und Art.55 BV). Rechtsgutachten für die Konferenz der Kantonsregierungen.

richt 2009 des Bundesrats orientieren und zusätzlich föderalismusrelevante Elemente der gliedstaatlichen Interessenwahrung bei der Analyse der europapolitischen Optionen mit einbeziehen.

2.2. *Ist Ihre Regierung der Auffassung, dass trotz der voraussichtlichen zukünftigen institutionellen Voraussetzungen weitere Vereinbarungen mit der EU gesucht werden sollten? Wenn ja, in welchen Bereichen?*

Ja:

Aber nur dort, wo die Vorteile die Nachteile überwiegen.

Das Gutachten des Europa Instituts Zürich kommt zum Schluss, dass die zukünftigen institutionellen Voraussetzungen – so diese aus dem revidierten Güterverkehrsabkommen abgeleitet werden – keine Verbesserung der kantonalen Mitwirkung an der Europapolitik mit sich bringen. Im Gegenteil: Die ersten Erfahrungen mit Schengen/Dublin scheinen zu bestätigen, dass die Mitwirkung der Schweiz – und mehr noch der Kantone – nur sehr beschränkt möglich ist.

Weitere Vereinbarungen sind da anzustreben, wo die Vorteile bei einer gesamtheitlichen Betrachtung die Nachteile überwiegen. Neben wirtschaftlichen Argumenten sind auch die Möglichkeiten der Teilnahme der Kantone an der Entscheidungsfindung und die aussenpolitische Machbarkeit in die Analyse mit einzubeziehen.

2.3. *Gibt es nach Auffassung Ihrer Regierung eine Grenze für weitere bilaterale Vereinbarungen mit der EU? Wenn ja, wann wäre diese nach Auffassung Ihrer Regierung erreicht?*

Ja:

Wenn die drei Voraussetzungen – Teilnahme an der Entscheidungsfindung, aussenpolitische Machbarkeit und wirtschaftliche Rahmenbedingungen – nicht mehr erfüllt sind.

Die ablehnende Haltung der Kantonsregierungen vom 23. März 2007 zu weiteren Verhandlungsbereichen blockiert zunehmend mögliche Zusammenarbeitsfelder mit der EU, da sie als „ideologische“ Haltung kein Abwägen der Vor- und Nachteile erlaubt. Bestes Zeugnis für die Zurückhaltung der Kantonsregierungen ist die Analyse der Europakommission der KdK über die möglichen Themen für weitere bilaterale Abkommen mit der EU⁵: Von den 14 zur Diskussion stehenden Themen werden in 4 Fällen Verhandlungen abgelehnt, in 4 Bereichen sieht man sich nicht bzw. nur indirekt betroffen und in 6 Fällen ist die Haltung noch offen.

Der Aussenpolitische Bericht 2009 des Bundesrats legt – gleich wie der Europabericht 2006 – die drei Voraussetzungen fest, die für die Beibehaltung des bilateralen Wegs erfüllt sein müssen:

- (1) Teilnahme an der Entscheidungsfindung
- (2) Aussenpolitische Machbarkeit
- (3) Wirtschaftliche Rahmenbedingungen

Der europapolitischen Standortbestimmung der Kantonsregierungen müssten diese Voraussetzungen ebenfalls zugrunde liegen und die Grenzen für die Beibehaltung des bilateralen Wegs darstellen.

Im Aussenpolitischen Bericht 2009 kommt ebenfalls zum Ausdruck, dass „mit der Verschärfung des globalen Wettbewerbs und dem entschiedeneren Auftreten von einzel-

⁵ Tabellarische Liste der möglichen Themen für weitere bilaterale Abkommen mit der EU, Europakommission der KdK vom 11. September 2009

nen Machtblöcken der Handlungsspielraum für autonome Politiken der Schweiz enger wird“ (S. 46). Für den Regierungsrat ist ein Endpunkt der bilateralen Vereinbarungen mit der EU erreicht, wenn die drei Voraussetzungen aus kantonaler Sicht nicht mehr erfüllt sind.

2.4. Ist eine EU-Mitgliedschaft für Ihre Regierung eine anzustrebende Option? Wenn ja, unter welchen Bedingungen?

Ja:

Wenn dadurch die Interessenwahrung der Schweiz und der Kantone besser gewährleistet ist und der Entscheid in Kenntnis aller Fakten getroffen sowie die Bevölkerung frühzeitig in die Debatte einbezogen wird.

Oberste Priorität in den Beziehungen zur EU muss für die Schweiz die angemessene Vertretung ihrer Interessen darstellen. Für die Kantone gilt das in gleicher Weise. Geht man davon aus, dass der ohnehin schon geringe Gestaltungsrahmen der Kantone unter dem Druck, dass die Schweiz EU-Recht übernehmen muss, weiter eingeengt wird und die Übernahme des EU-Acquis nicht mittels vollwertiger Mitwirkung an der Weiterentwicklung dieses Rechts kompensiert wird, scheint die EU-Mitgliedschaft eine ernsthaft zu diskutierende Option.

Der Regierungsrat bekräftigt seine im Januar 2007 dargelegte Überzeugung, „dass unser Land mit seiner föderalistischen, demokratischen und konsensorientierten Tradition in der EU wichtige Erfahrungen einbringen kann. Ein EU-Beitritt würde den ökologischen, wirtschaftlichen und sozialen Interessen der Schweiz am Besten dienen.“⁶

Ein allfälliger Beitritt kann nur unter der Voraussetzung einer umfassenden politischen Debatte erreicht werden. Nebst den föderalismus- und demokratiepolitischen Vor- und Nachteilen müssen auch die wirtschaftlichen Vor- und Nachteile eines EU-Beitritts berücksichtigt werden.

Demokratiepolitisch würde ein Beitritt den Vorteil der Mitsprache mit sich bringen, die aufgrund der historischen Erfahrungen unseres Landes auch gefragt ist. Dem ablehnenden Argument der Kleinheit der Schweiz kann hier entgegnet werden, dass auch kleinere Länder ihre Interessen in der EU einbringen und verteidigen können. Das gilt auch für die Kantone. Kantonale Interessen könnten über die Mitwirkung an der Aussenpolitik des Bundes und neu auch über die – allerdings beschränkte – Mitgestaltung im Ausschuss der Regionen wahrgenommen werden. Je grösser die EU wird, desto unwahrscheinlicher ist, dass sie Nicht-Mitgliedsländern Sonderregelungen zugesteht. Bei laufenden Verhandlungen zeigt sich die EU weniger kooperativ, und die Bereitschaft, der Schweiz eine optionale Übernahme des Acquis communautaire zu gewähren, sinkt.

Wirtschaftspolitisch sind die Vor- und Nachteile schwieriger abzuwägen. Der Marktöffnung stehen gewisse Autonomieeinbussen bei der Fiskal- und Finanzpolitik gegenüber. Es gilt hier zu bemerken, dass die Schweizer Wirtschaft den bilateralen Weg eindeutig bevorzugt und sich klar gegen einen EU-Beitritt ausspricht.

Abschliessend ist darauf hinzuweisen, dass bei einem EU-Beitritt der gesamte Acquis communautaire übernommen und einige Rechtsetzungskompetenzen an die EU übertragen werden müssten. Allerdings führen bereits die bilateralen Abkommen, und unabhängig davon wirtschaftliche Interessen der Schweiz zu einem quasi-autonomen Nachvollzug von EU-Recht. Es müsste daher im Interesse der Schweiz sein, so früh wie möglich bei Anpassungen und Erweiterungen von EU-Recht mitwirken zu können.

⁶ Stellungnahme des Regierungsrats zur Erarbeitung einer europapolitischen Standortbestimmung an die KdK vom 31. Januar 2007 (RRB 0142/2007)