



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Anfrage 2023-GC-97

Stellungnahme zur Konferenz der Kantonsregierungen und zu deren Unterstützung der neuen Verhandlungen mit der EU?

Urheber:	Kolly Nicolas
Anzahl Mitunterzeichner/innen:	0
Einreichung:	18.04.2023
Begründung:	---
Überweisung an den Staatsrat:	18.04.2023
Antwort des Staatsrats:	06.06.2023

I. Anfrage

Ich habe die Medienmitteilung der Konferenz der Kantonsregierungen vom 24. März 2023 mit dem Titel «Die Kantone unterstützen neue Verhandlungen mit der EU» zur Kenntnis genommen. In dieser Medienmitteilung wird erklärt: «Die Kantonsregierungen haben einstimmig ihre Haltung in einer neuen europapolitischen Standortbestimmung bekräftigt und diese an der Plenarversammlung vom 24. März 2023 verabschiedet».

Anschliessend heisst es in dieser Medienmitteilung: «Die Kantone stellen fest, dass [...] kein Weg an einer dynamischen Übernahme von EU-Recht vorbeiführt». Schliesslich heisst es in der Mitteilung, dass bei Streitigkeiten, «die Auslegung und Anwendung des von der Schweiz übernommenen EU-Rechts betreffen, die Kantonsregierungen eine Lösung akzeptieren [können], bei welcher dem Gerichtshof der EU die Aufgabe zukommt, eine kohärente Auslegung des betroffenen EU-Rechts sicherzustellen».

Ich war von dieser Stellungnahme überrascht. Die von der Konferenz der Kantonsregierungen erwähnten Zugeständnisse stehen im Widerspruch zur Schweizer Souveränität.

In Anbetracht dessen und insbesondere der oben erwähnten Pressemitteilung stelle ich dem Staatsrat daher folgende Fragen:

1. War der Kanton Freiburg an der Plenarversammlung der Konferenz der Kantonsregierungen vom 24. März 2023 anwesend, und wenn ja, durch wen wurde er vertreten?
2. Wurde der von der Konferenz der Kantonsregierungen am 24. März 2023 gefasste Beschluss im Staatsrat diskutiert? Wenn nein, wie kann der Vertreter des Staatsrates bei einer Versammlung der Konferenz der Kantonsregierungen im Namen des Staatsrates Stellung nehmen?
3. Unterstützt der Freiburger Staatsrat tatsächlich eine dynamische Übernahme des EU-Rechts? Wenn ja, was meint er ganz genau mit «dynamischer Übernahme des EU-Rechts»?
4. Nach meinem Verständnis erlaubt eine dynamische Übernahme des EU-Rechts der Schweiz tatsächlich, bestimmte Elemente des EU-Rechts nicht zu übernehmen, aber in einem solchen

Fall würde sie dafür sanktioniert werden. Ist eine solche Praxis mit der Souveränität des Bundes und der Kantone vereinbar?

5. Unterstützt der Staatsrat des Kantons Freiburg tatsächlich ein Abkommen mit der EU, das eine Unterstellung unter den EuGH vorsieht?
6. Jedes Gericht muss in seinem Zuständigkeitsbereich demokratisch legitimiert sein. Wie demokratisch legitimiert ist der EuGH, um Entscheide zu treffen, die für die Schweiz, den Kanton Freiburg und die Schweizer Bevölkerung bindend wären?

II. Antwort des Staatsrats

Es sei daran erinnert, dass Artikel 54 der Bundesverfassung die Aussenpolitik thematisiert. Die auswärtigen Angelegenheiten fallen in die Zuständigkeit des Bundes. Dennoch muss er die Kompetenzen der Kantone berücksichtigen und deren Interessen wahren. Artikel 55 der Bundesverfassung bietet einen Rahmen für die Beteiligung der Kantone an aussenpolitischen Entscheiden. Die Kantone sind nicht nur an der Vorbereitung aussenpolitischer Entscheide beteiligt, wenn diese ihre Zuständigkeiten und Interessen berühren, sondern werden ausserdem vom Bund informiert und in Vernehmlassungen miteinbezogen. Zu den Artikeln der Verfassung kommt das Bundesgesetz über die Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik, das die Zusammenarbeit und die Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik des Bundes festlegt.

Seit dem Entscheid des Bundesrates, die Verhandlungen über das Rahmenabkommen mit der Europäischen Union (EU) im Mai 2021 abubrechen, haben sich sowohl die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) als auch der Staatsrat wiederholt dafür ausgesprochen, Stabilität in die Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU zu bringen. Die KdK hat sich seit ihrer Gründung stets für gute Beziehungen zur EU eingesetzt. Für die KdK müssen die Beziehungen mit der EU dauerhaft und stabil sein. Über die KdK begleiteten die Kantone die aussenpolitischen Arbeiten, die in Zusammenarbeit mit dem Bund ausgeführt wurden. Die Kantone hatten durch die KdK am 25. Juni 2010 eine Bestandesaufnahme der Europapolitik sowie eine Position zum Entwurf des institutionellen Abkommens im Jahr 2019 verabschiedet.

Der Staatsrat verfolgte die Entwicklung des EU-Dossiers und seine Behandlung durch die KdK aufmerksam. Er unterstützte mehrmals ihre Absicht, stabile Beziehungen zur EU zu unterhalten, da negative Folgen des Abbruchs der Verhandlungen über das Rahmenabkommen auf wirtschaftlicher, kultureller und wissenschaftlicher Ebene zu beobachten waren. Beispielsweise ist die unsichere Stromversorgung eine der Folgen der Aufgabe des Rahmenabkommens.

Am 11. Januar 2023 richtete die KdK ein Schreiben an die Kantonsregierungen, um sie zur neuen Lage in der Europapolitik zu konsultieren. Ziel der Vernehmlassung war es, die Bestandesaufnahme von den Kantonsregierungen bestätigen zu lassen, bevor sie von der Plenarversammlung am 24. März 2023 verabschiedet wurde. Der Staatsrat beobachtete die Blockade des EU-Dossiers seit der Aufgabe des Rahmenabkommens ebenso wie die Notwendigkeit, die Beziehungen zu stabilisieren. Er stellte nämlich fest, dass die fortschreitende Erosion des Zugangs der Unternehmen zum Binnenmarkt, die Blockierung bestimmter Projekte für sektorielle Abkommen, z. B. im Energiebereich, und die Nichtassoziiierung der Schweiz an die europäischen Forschungsprogramme den Interessen des Landes und des Kantons schaden. Aus diesen Gründen und um dem Bundesrat eine politische Botschaft zu geben, mit dem Ziel, das europäische Dossier rasch voranzubringen, bestätigte der Staatsrat die vorgelegte Bestandesaufnahme.

1. *War der Kanton Freiburg an der Plenarversammlung der Konferenz der Kantonsregierungen vom 24. März 2023 anwesend, und wenn ja, durch wen wurde er vertreten?*

Der Kanton Freiburg war bei der Plenarversammlung vom 24. März 2023 anwesend. Der Volkswirtschafts- und Berufsbildungsdirektor vertritt den Kanton Freiburg in den Plenarversammlungen der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK).

2. *Wurde der von der Konferenz der Kantonsregierungen am 24. März 2023 gefasste Beschluss im Staatsrat diskutiert? Wenn nein, wie kann der Vertreter des Staatsrates bei einer Versammlung der Konferenz der Kantonsregierungen im Namen des Staatsrates Stellung nehmen?*

Ja, der Beschluss wurde vom Staatsrat im Rahmen eines von der Konferenz der Kantonsregierungen durchgeführten Vernehmlassungsverfahrens mit den Kantonen erörtert. Genauso wird die Traktandenliste vor jeder Plenarversammlung diskutiert. Der Vorsteher der VWBD verteidigte daher die Position des Staatsrates.

3. *Unterstützt der Freiburger Staatsrat tatsächlich eine dynamische Übernahme des EU-Rechts? Wenn ja, was meint er ganz genau mit «dynamischer Übernahme des EU-Rechts»?*

Der Staatsrat unterstützt die neue europapolitische Bestandesaufnahme der Konferenz der Kantonsregierungen und hofft, dass die Blockade im EU-Dossier gelöst werden kann. Die EU hat deutlich gemacht, dass die dynamische Übernahme des EU-Rechts eine Voraussetzung für den Zugang zum Binnenmarkt ist. In diesem Sinne ist der Staatsrat grundsätzlich bereit, eine dynamische Übernahme des EU-Rechts im Rahmen der Verhandlungen zu akzeptieren, allerdings unter der Bedingung, dass diese Übernahme nicht automatisch erfolgt, sondern gemäss den internen Verfahren genehmigt wird, d. h. durch den Bundesrat, das Parlament und das Volk. Ausserdem muss sich die dynamische Übernahme des Rechts auf ausgehandelte oder noch auszuhandelnde sektorielle Vereinbarungen beschränken.

Die derzeitigen bilateralen Abkommen sind statisch, weshalb ein gemischter Ausschuss Schweiz-EU alle rechtlichen Entwicklungen der EU bestätigen muss. Die dynamische Übernahme hebt diese Statik auf. Die Schweiz würde sich verpflichten, das EU-Recht zu übernehmen, und gleichzeitig dafür sorgen, dass die innerschweizerischen demokratischen Verfahren eingehalten werden. Es handelt sich also um eine dynamische, aber nicht automatische Übernahme, da es möglich ist, bestimmte Elemente des europäischen Rechts abzulehnen.

4. *Nach meinem Verständnis erlaubt eine dynamische Übernahme des EU-Rechts der Schweiz tatsächlich, bestimmte Elemente des EU-Rechts nicht zu übernehmen, aber in einem solchen Fall würde sie dafür sanktioniert werden. Ist eine solche Praxis mit der Souveränität des Bundes und der Kantone vereinbar?*

Eine solche Praxis steht im Einklang mit der Souveränität der Schweiz, da die Institutionen respektiert würden. Wie bereits in der Antwort auf Frage 3 zum Ausdruck gebracht wurde, sollte die dynamische Übernahme von EU-Recht nicht automatisch erfolgen, sondern den demokratischen und institutionellen Verfahren der Schweiz entsprechen, d. h. Genehmigung durch den Bundesrat, das Parlament und das Volk.

Ausserdem haben die Kantonsregierungen und somit auch der Freiburger Staatsrat nur eine grundsätzliche Zustimmung gegeben. Deshalb entbindet die neue Bestandsaufnahme den Bund nicht davon, die Kantone zum Inhalt des neuen Verhandlungsmandats zu konsultieren. In diesem Sinne fordern die Kantone, zum künftigen Verhandlungsmandat und zu künftigen Entwicklungen in den Beziehungen zur EU angehört zu werden.

5. *Unterstützt der Staatsrat des Kantons Freiburg tatsächlich ein Abkommen mit der EU, das eine Unterstellung unter den EuGH vorsieht?*

Der Staatsrat unterstützt ein Abkommen mit der EU. Er unterstützt das Prinzip eines Mechanismus zur Beilegung von Streitigkeiten im Zusammenhang mit Abkommen mit der EU. Im Falle von Streitigkeiten über europäisches Recht, das von der Schweiz übernommen wurde, könnte der Staatsrat eine Lösung akzeptieren, die eine kohärente Auslegung des betreffenden Rechts durch den Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) vorsieht.

Die Interessen der Schweiz und des Kantons Freiburg haben weiterhin Vorrang. Ausnahmen müssen von Fall zu Fall und je nach Bereich gefunden werden. Die EU hält an ihrem Standpunkt und ihrer Bereitschaft fest, einen Streitbeilegungsmechanismus vorzusehen, der demjenigen, der im Entwurf des institutionellen Abkommens vorgesehen war, so nahe wie möglich kommt. Das heisst, die Schweiz übernimmt die Rechtsprechung des EuGH zum gemeinschaftlichen Besitzstand, der in den Abkommen enthalten ist. Je nach den Verhandlungen mit der EU sieht der Streitschlichtungsmechanismus jedoch ein Schiedsgericht vor.

6. *Jedes Gericht muss in seinem Zuständigkeitsbereich demokratisch legitimiert sein. Wie demokratisch legitimiert ist der EuGH, Entscheide zu treffen, die für die Schweiz, den Kanton Freiburg und die Schweizer Bevölkerung bindend wären?*

Die Schweiz hat zu jeder Zeit Gesetzesanpassungen vorgenommen, um den europäischen Gesetzen zu entsprechen. Der Staatsrat ist der Ansicht, dass es für die Schweiz und den Kanton Freiburg von Vorteil ist, in bestimmten Bereichen die europäischen Gesetzgebungen zu übernehmen. Dies erleichtert gute Beziehungen, insbesondere im Bereich Handel und Forschung, und trägt zur Unterzeichnung von Abkommen zwischen der Schweiz und der EU bei.

So berücksichtigen beispielsweise das Abkommen über die Personenfreizügigkeit, das Luftverkehrsabkommen und das Abkommen von Schengen-Dublin die Rechtsprechung des EuGH. Auch die Schweizer Rechtsprechung bezieht sich zunehmend auf die Rechtsprechung des EuGH. Einige Gesetze zielen auf eine Harmonisierung mit dem EU-Recht ab. Bei der Ausarbeitung eines Gesetzes achten die Schweizer Behörden darauf, dass es mit dem EU-Recht vereinbar ist, um Rechtsunterschiede zu vermeiden und insbesondere wirtschaftliche Nachteile zu verhindern. Dasselbe gilt bei der Anwendung solcher Gesetze.

Die Abkommen legen fest, welche Spielräume der Streitschlichtungsmechanismus hat und wie weit die Rolle des EuGH im Rahmen des Streitschlichtungsmechanismus reicht. Die Aufgabe des EuGH ist die Auslegung des EU-Rechts und nicht die Beilegung von Streitigkeiten. Wie bei allen internationalen Abkommen entscheidet die Schweiz souverän, mit wem, worüber und wie sie sich vertraglich binden will. Der Entscheid der Schweiz, ob sie sich binden will oder nicht, ist also demokratisch. Die Kantonsregierungen haben sich stets für die Notwendigkeit stabiler und dauerhafter vertraglicher Beziehungen mit unserem direkten Nachbarn und wichtigsten Wirtschaftspartner eingesetzt.