

Mitwirkung der Kantone in der Europapolitik : Strategie und Standortbestimmung

Autor(en): **Bösch, Lorenz**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Schriftenreihe = Collection / Forum Helveticum**

Band (Jahr): **16 (2007)**

PDF erstellt am: **22.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-833148>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

MITWIRKUNG DER KANTONE IN DER EUROPAPOLITIK: STRATEGIE UND STANDORTBESTIMMUNG

Lorenz Bösch

Ausgangslage

Die Aussenpolitik beschäftigt die Kantone nicht erst seit der Diskussion über den schweizerischen Weg in der europäischen Zukunft. Vor dem Untergang der alten Eidgenossenschaft war Aussenpolitik sogar ein dominierendes Thema der kantonalen Politik. Möglicherweise haben sich die eidgenössischen Stände in der alten Eidgenossenschaft der Aussenpolitik mehr als der Innenpolitik gewidmet. Es waren die Logik des Bundesstaates von 1848 sowie die damaligen Zeitumstände und das politische Umfeld der Schweiz, dass die Aussenpolitik mit der Gründung des Bundesstaates dem Bund übertragen wurde.

Ende der 80er Jahre zeichnete sich mit den Diskussionen um den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) ab, dass sich die Kantone wieder deutlicher in die Aussenpolitik des Bundes eingeben müssen. Die Kantone stellten damals fest, dass die Aussenpolitik in Beziehung mit der Europäischen Union (EU) Bereiche berührt, die die kantonale Autonomie betreffen und für die gemäss den Grundsätzen des föderalen Staates der Bund nicht zuständig ist. Diese Erkenntnis führte schliesslich zur Gründung der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK). Die Entwicklung der letzten Jahre bestätigte diese Entwicklung deutlich. Selbst Abkommen im Rahmen der Welthandelsorganisation (WTO) oder Freihandelsabkommen mit andern Industrieländern berühren immer häufiger Politikbereiche in kantonaler Hoheit. Es sind also erneut Zeitumstände, die die Zuständigkeiten in der Aussenpolitik einem Wandel unterwerfen. Gleichzeitig stellt sich die Frage, ob der Europapolitik nicht zunehmend ein innenpolitischer Charakter zukommt und ihr dabei der Charakter der klassischen Aussenpolitik im gleichen Ausmasse abgeht.

Nach diesen einführenden Feststellungen kann ein erstes Fazit gezogen werden: Je weiter nämlich die Zusammenarbeit mit der EU vertieft wird, desto mehr wird die kantonale Hoheit betroffen und desto drängender stellen sich grundsätzliche föderalistische Fragen. Die Kantone müssen also aussenpolitisch eine wichtiger werdende Rolle spielen. Soll die Schweiz ihre politische Kultur und ihr politisches Selbstverständnis im Rahmen der europapolitischen Inte-

gration – welcher Art auch immer – behalten, dann können die Kantone keine andere als eine zentrale Rolle spielen. Die Kantone wollen dieser Rolle gerecht werden und entwickeln deshalb aus ihrer Warte auch eigene europapolitische Überlegungen. Nur so werden sie auch in der Lage sein, als Partner des Bundes die Europapolitik der Schweiz mitzuprägen und mitzuformulieren.

Überblick

Konsequenzen der Europapolitik für die Kantone

Seit dem Inkrafttreten der revidierten *Bundesverfassung von 1999* haben die Kantone ein formelles *Mitwirkungsrecht* im Bereich der Aussenpolitik. Die Kantone müssen vom Bund dort miteinbezogen werden, wo ihre Kompetenzen und Interessen wesentlich betroffen sind. Aussenpolitik bleibt hingegen eine *umfassende Kompetenz des Bundes*. Formell ist Europapolitik nach wie vor Aussenpolitik. Hingegen in der Wirkung nimmt die Europapolitik zunehmend innenpolitischen Charakter an. Dies führt zu neuen Spannungsfeldern zwischen dem Bund und den Kantonen, die sich aus dem Föderalismusprinzip heraus entwickeln. Die Ausgestaltung und die Art der Mitwirkung waren und bleiben deshalb ein Thema.

Im Rahmen der Verhandlungen um den *EWR* wurden sich die Kantone relativ spät bewusst, dass ein Beitritt zum EWR die Kompetenzen der Kantone und damit auch den Föderalismus stark betreffen würde. Es wurde schliesslich erreicht, dass mit dem Inkrafttreten des EWR eine Übergangsbestimmung in die Bundesverfassung eingeführt werden sollte, welche *kantonale Anhörungs- und Mitwirkungsrechte in der Aussenpolitik* explizit verfassungsrechtlich verankert hätte. Bekanntlich scheiterte der EWR am Veto von *Volk und Ständen*. Die Schweiz – und damit auch die Kantone – machten sich auf den so genannten bilateralen Weg. Die Kantone setzten sich in der Folge vehement dafür ein, dass mit der revidierten Bundesverfassung die aussenpolitische Mitwirkung der Kantone in der neuen Verfassung verankert wurde.

Die seither unterzeichneten bilateralen Abkommen greifen wesentlich in die kantonalen Zuständigkeiten und Interessen ein. Auch frühere Abkommen, wie das 1972 mit der Europäischen Gemeinschaft unterzeichnete Freihandelsabkommen, tun dies *scheinbar*, wie die aktuelle Diskussion um *die kantonalen Steuerregimes* zeigt. Betroffen sind einerseits eigentliche kantonale Regelungskompetenzen (z.B. Bildung, Polizei), andererseits aber auch Vollzugskompe-

tenzen (z.B. Personenfreizügigkeit, justizielle Zusammenarbeit, Asyl). Die Kantone haben somit nicht nur das Recht, sondern auch die Pflicht, den Bestimmungen über die Mitwirkung Nachachtung zu verschaffen und ihre Interessen wahrzunehmen.

Um ihre Mitwirkungsrechte zu wahren und ihre *Bereitschaft* unter Beweis zu stellen, *als autonome Gliedstaaten den Anforderungen* der europapolitischen Annäherung an die EU gerecht zu werden, mussten die Kantone *flexible Strukturen* schaffen. Diese Strukturen sollen es den Kantonen erlauben, die relevanten Informationen zu bündeln, zu verarbeiten und auf kantonaler Stufe die Arbeiten zu koordinieren, damit die Mitwirkung der Kantone an der Willensbildung im Bund auch bei komplexen politischen Fragen sach- und zeitgerecht sichergestellt werden kann. Die flexible Begleitstruktur der KdK verfolgt aktiv die Verhandlungen und die Weiterentwicklung der bilateralen Abkommen. Grundsätzlich werden die Themenbereiche in Arbeitsgruppen aufgearbeitet. Diese Arbeitsgruppen setzen sich in der Regel aus einem politischen Vertreter als Vorsitzenden sowie aus Experten aus den kantonalen Verwaltungen zusammen. Das Sekretariat der Arbeitsgruppen wird vom Sekretariat der KdK gewährleistet. Die Europakommission der KdK bildet eine Art Dachstruktur dieser Arbeitsgruppen. Dort werden bereichsübergreifende Fragen behandelt und die operative Gesamtkoordination der europapolitischen Geschäfte besprochen.

Oft ziehen aussenpolitische Abkommen einen Revisionsbedarf in den kantonalen Rechtsordnungen oder sogar *grundsätzlichen innenpolitischen Reformbedarf* nach sich. Im Gegensatz zur Europakommission, welche sich mit der operativen Begleitung der bilateralen Abkommen befasst, nimmt die Arbeitsgruppe «Europa – Reformen der Kantone» (EuRefKa) eher strategische Aufgaben wahr. Sie erarbeitet die Grundlagen für strategische Entscheide und beleuchtet insbesondere die Frage des *Handlungs- und Reformbedarfs* aus kantonaler Sicht.

Beiträge der Arbeitsgruppe EuRefKa

1998 beschloss die Plenarversammlung der KdK im Umfeld der Diskussionen um die Initiative «Ja zu Europa», ein *Leitbild* zur europäischen Integration auszuarbeiten, welches die Auswirkungen eines Beitritts der Schweiz zur EU auf die *kantonalen Rechtsordnungen* sowie den diesbezüglichen *Reformbedarf* aufzeigt. Zwecks Erarbeitung dieses Berichts wurde die Arbeitsgruppe *EuRefKa* eingesetzt.

Der erste EuRefKa-Bericht *Die Kantone vor der Herausforderung eines EU-Beitritts* wurde 2001 publiziert. Er analysiert die *Kompetenzverteilung* zwischen Bund und Kantonen, den *Reformbedarf bei der Mitwirkung* der Kantone an der Aussen- und Europapolitik sowie die *Auswirkungen* auf das *kommunale Wahlrecht*, auf die *kantonale Finanzpolitik* und die *Justiz* im Falle eines Beitritts. Die Politikbereiche Volksrechte und Staatsleitungsreform wurden dabei nicht untersucht.

Da der Bundesrat sehr rasch nach Abschluss der bilateralen Verhandlungen I die Arbeiten zu weiteren bilateralen Verhandlungen aufnahm, wurde die Arbeitsgruppe im März 2001 mit der Erarbeitung eines *europapolitischen Strategiepapiers* beauftragt. Am 17. November 2003 wurde das Strategiepapier mit einem Fragenkatalog den Kantonsregierungen unterbreitet; die Plenarversammlung der KdK verabschiedete dieses am 12. März 2004 *als eine erste politische Standortbestimmung*. Die Resultate wurden am 25. März 2004 veröffentlicht und können kurz wie folgt zusammengefasst werden:

- die *überwiegende Mehrheit* der Kantonsregierungen erachtete es als notwendig, seitens der Kantone eine *europapolitische Strategie* festzulegen;
- eine *grosse Mehrheit* der Kantonsregierungen war der Auffassung, dass der klassische *bilaterale Weg mittel- und langfristig an Grenzen stösst und keine Zukunft* hat.

Der Bundesrat veröffentlichte im Sommer 2006 seinen über längere Zeit angekündigten Europabericht. Im Hinblick auf diesen Bericht wurde die Arbeitsgruppe mit weiteren *Vertiefungsarbeiten* beauftragt. Vertieft untersucht wurden das *Verhältnis der Optionen EU-Beitritt und bilateraler Weg* aus kantonalen Sicht sowie die *Rolle der kantonalen Parlamente* bei der Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik des Bundes. Dieser zweite EuRefKa-Bericht mit dem Titel *Zwischen Bilateralem Weg und EU-Beitritt* enthält die in Auftrag gegebenen Expertenberichte. Zusammen mit dem früheren Bericht *Herausforderungen der Kantone bei einem EU-Beitritt* werden die entscheidenden Fragen, die sich aus den wesentlichen Formen von europapolitischer Integration der Schweiz für die Kantone ergeben, nunmehr umfassend dargestellt.

Auswirkungen der Europapolitik des Bundes auf die Kantone

Die Auswirkungen der Europapolitik des Bundes lassen sich aufgrund der vorliegenden Expertenberichte wie folgt zusammenfassen.

Bilateraler Weg

Die vorliegenden Analysen zeigen auf, dass nicht nur der EU-Beitritt, sondern auch der bilaterale Weg zu Kompetenzverschiebungen hin zum Zentrum führt. Praktisch alle abgeschlossenen Abkommen sehen – mehr oder weniger zwingend – eine Anpassung der Schweizer Rechtsordnung an das Gemeinschaftsrecht vor. Die Schweiz diskutiert zwar in Gemischten Ausschüssen mit der EU und nimmt an gewissen Experten- und Arbeitsgruppen der EU als Beobachter teil; es bestehen jedoch kaum direkte Mitwirkungsmöglichkeiten *im Vorfeld* und während des *Gesetzgebungsverfahrens in der EU*. Hier zeigt sich einerseits ein erhebliches demokratisches Defizit. Andererseits ergeben sich auch Probleme für die Kantone, ihre Mitwirkungsrechte tatsächlich geltend zu machen. Strukturell erweist sich die Verwaltung der bilateralen Abkommen als kompliziert und aufwendig.

Was die materiellen Implikationen betrifft führt der sektorielle Ansatz unweigerlich zu Schwierigkeiten bei der Abgrenzung zum umfassenden Gemeinschaftsrecht und damit zur Tendenz einer Ausweitung des Gemeinschaftsrechts auf Gegenstände, welche von den Abkommen eigentlich nicht erfasst sind (z.B. Übernahme des Umweltrechtes im Zusammenhang mit Verhandlungen über den Energiebereich). Umgekehrt birgt der Versuch einer umfassenden Teilnahme an gewissen Regelungsbereichen der EU (z.B. Schengen/Dublin) das Problem in sich, dass es sehr schwierig ist, der Schweiz nicht genehme Aspekte auszuklammern. Durch die Teilnahme an EU-Programmen besteht auf Grund der zeitlich begrenzten Programmdauer zudem immer wieder eine Möglichkeit für die EU, die Neuverhandlung von Programmbeiträgen der Schweiz mit Forderungen zu verbinden oder zu blockieren.

Die Expertenberichte kommen denn auch zum Schluss, dass die Übernahme des Gemeinschaftsrechts (*acquis communautaire*) durch bilaterale Verträge im Vergleich zum EU-Beitritt Nachteile mit sich bringt: Demokratiedefizit, mangelnde Einflussmöglichkeiten der Kantone sowie Rechtsunsicherheit sowohl für die Bürgerinnen und Bürger wie auch für die Behörden.

EU-Beitritt

Es ist unbestritten, dass sich bei einem EU-Beitritt der Automatismus bezüglich der Übernahme von zukünftigem EU-Recht verstärken würde. Andererseits bestünden jedoch direkte Mitwirkungsmöglichkeiten *im Vorfeld* und während des *Gesetzgebungsverfahrens in der EU*. Insbesondere stünden der Schweiz beim Erlass der EU-Rechtsakte im Rahmen der – trotz erheblicher Defizite – demokratisch legitimierten Verfahren auf EU-Ebene volle Mitwirkungsmöglichkeiten zu.

Mitwirkung der kantonalen Parlamente

Die Frage der Mitwirkung der kantonalen Parlamente stellt sich gemäss den vorliegenden Expertenberichten unabhängig von der gewählten europapolitischen Option. Die diesbezügliche Problematik sowie die vorgeschlagenen Lösungsansätze werden deshalb auf jeden Fall Gegenstand einer vertieften Diskussion unter den Kantonsregierungen sein.

Fazit

Allgemein kann festgehalten werden, dass die Expertenberichte die Annahme bestätigen, wonach eine immer intensiver werdende «sektorielle bilaterale Zusammenarbeit» mit der EU dazu führt, dass der Einfluss Brüssels auf die schweizerische Innenpolitik schrittweise zu einer vergleichbaren Intensität anwächst wie in den Mitgliedstaaten der EU. Hingegen fehlen der Schweiz die vergleichbaren Mitwirkungsmöglichkeiten. Der aktuelle Steuerstreit zwischen der EU und der Schweiz zeigt auch auf, dass die EU versucht, auf der Basis des bereits 1972 abgeschlossenen Freihandelsabkommens die Schweiz wie einen Mitgliedstaat zu behandeln, obwohl dies weder völkerrechtlich noch politisch zu begründen ist.

Strategie und Position der Kantonsregierungen

Eigene Strategie der Kantone

Anlässlich des Positionsbezugs vom Frühjahr 2004 hielten die Kantone ausdrücklich fest, dass sie die Entwicklung einer *eigenständigen europapolitischen Strategie* als *notwendig* erachten. Diese muss sich insbesondere an

den *innen- und aussenpolitischen Rahmenbedingungen* orientieren. So ist zurzeit aussenpolitisch zu berücksichtigen, dass sich die EU in einer politischen Reflexionsphase befindet. Sie muss aber vor allem auch auf die innenpolitischen Gegebenheiten Rücksicht nehmen. Politische Strategien müssen somit auch immer wieder überprüft und neuen Zeitumständen angepasst werden können. Sie dient schliesslich der bestmöglichen Interessenwahrung der Schweiz.

Die Elemente der Strategie

Die gegenüber 2004 weiterentwickelte europapolitische Strategie der Kantonsregierungen basiert auf einer politischen Abwägung der Vor- und Nachteile der verschiedenen europapolitischen Optionen in Bezug auf die Interessen der Kantone. Die am 23. März 2007 einstimmig gefasste europapolitische Position der Kantonsregierungen beinhaltet im Wesentlichen folgende Aussagen:

Der bilaterale Weg hat Grenzen. Wie bereits dargelegt, lässt sich der bilaterale Weg weiterverfolgen, stösst jedoch zunehmend an Grenzen. Die Kantone sind deshalb der Ansicht, dass vorerst der Stand der bilateralen Beziehungen zu konsolidieren ist, bevor neue Abkommen ins Auge gefasst werden sollen. Bevor neue Verhandlungen aufgenommen werden ist das Interesse der Schweiz genau zu prüfen und abzuwägen. Ebenso ist kritisch mit dem autonomen Nachvollzug umzugehen. Der autonome Nachvollzug kann dann gewählt werden, wenn er im Interesse der Schweiz liegt und zu einer Erleichterung der Präsenz von Schweizer Produkten auf dem europäischen Binnenmarkt beiträgt.

Mittel- und längerfristig ist die Option EU-Beitritt offen zu halten. Die Kantonsregierungen sind der Ansicht, dass sowohl aus innen- wie auch aus aussenpolitischen Gründen kurzfristig ein EU-Beitritt nicht realistisch ist. Der Beitritt ist jedoch als Option des europapolitischen Weges der Schweiz offen zu halten und dann ins Auge zu fassen, wenn er sich auf Grund der Interessenlage der Schweiz aufdrängt. Andere mögliche europapolitische Instrumente ziehen die Kantonsregierungen nicht in Betracht (EWR) oder stehen ihnen äusserst skeptisch gegenüber (Rahmenabkommen).

Die Weiterentwicklung der schweizerischen Europapolitik erfordert interne Reformen. Die Kantonsregierungen sind unabhängig des europapoliti-

schen Weges der Ansicht, dass interne Reformen an die Hand genommen werden müssen, die es erlauben, den Kerngehalt des Föderalismus und der direkten Demokratie unter dem vermehrten Einfluss der Politik der EU auf die Schweiz zu sichern. Solche Reformen sind unabhängig des europapolitischen Weges anzugehen. Sie können jedoch nicht erst dann angegangen werden, wenn sich ein EU-Beitritt aufdrängt. Bei einer kurzfristigen Entscheidung wäre die Gefahr viel zu gross, dass der Föderalismus und die direkte Demokratie in ihrem Kerngehalt gefährdet würden. Zu den Themenfeldern interner Reformen gehört auch die Frage der angemessenen Mitwirkung der kantonalen Parlamente.

Die Position der Kantonsregierungen zeigt auf, dass die Kantone vorerst auf eine zurückhaltende Entwicklung des bilateralen Weges setzen. Sie wollen jetzt jedoch die Diskussion von internen Reformen anschieben und werden zweifellos dafür wichtige Beiträge leisten müssen.