

Regierungsrat

Rathaus / Barfüssergasse 24
4509 Solothurn
www.so.ch

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

per Mail: mail@kdk.ch

7. Dezember 2009

Stellungnahme zur Neubeurteilung der europapolitischen Standortbestimmung

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

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

Wir danken Ihnen für die Zusammenstellung und Ausarbeitung der Unterlagen und nehmen gerne wie folgt Stellung.

Wir begrüssen die Entscheidung des Leitenden Ausschusses der Konferenz der Kantonsregierungen (LA KdK), aufgrund der Entwicklungen in der Europapolitik die Standortbestimmung der Kantone von 2007 einer Neubeurteilung zu unterziehen. Das europapolitische Instrumentarium muss laufend überprüft und neuen, wichtigen Gegebenheiten angepasst werden.

Der Standortbestimmung von 2007 wurde als Referenzdokument von Bundesseite der Europabericht 2006 zugrunde gelegt. In diesem resümierte der Bundesrat, dass der bilaterale Weg die bestmögliche Wahrnehmung der Schweizerischen Interessen erlaube. Damit diese Einschätzung Bestand haben könne, müssten aber gewisse Voraussetzungen erfüllt sein, die im Europabericht definiert wurden (BBl 2006:6983):

- Die Möglichkeit der Schweiz zur Mitgestaltung in der Entscheidungsfindung;
- die aussenpolitische Machbarkeit und
- die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen.

Im Aussenpolitischen Bericht 2009 des Bundesrates vom 2. September 2009 bestätigt dieser die Bedingungen auch im Kontext der aktuellen Entwicklungen, stellt aber fest, dass der bilaterale Weg dereinst an seine Grenzen stossen werde. *"Diese dürften dort liegen, wo die Möglichkeit der Schweiz, auf die für sie entscheidenden Rahmenbedingungen Einfluss zu nehmen, geringer sind, als in einem andern Szenario. Oder anders ausgedrückt: Der bilaterale Weg darf nicht zu einer de facto-Mitgliedschaft ohne Stimmrecht führen."* Die wichtigsten Entwicklungen im Bereich der Europapolitik mit Bezug auf diese neue Standortbestimmung sind folgende:

- Seitens der EU nimmt der Druck zur konsequenten und zeitgleichen Übernahme des bestehenden und künftigen EU-Rechts in den vertraglich geregelten Bereichen zu. Für neue bilaterale Verträge ist die Übernahme eine Bedingung.
- Das Voranschreiten der EU in ihrem Erweiterungs- und Vertiefungsprozess vernetzt und erfasst immer mehr Bereiche und erhöht den Druck auf die Schweiz, weitere Abkommen anzustreben, um nicht aussen vor zu stehen und dadurch Nachteile zu erleiden.
- Die Wahrscheinlichkeit, dass die EU im Rahmen ihres Erweiterungs- und Fortbildungsprozesses zu Konzessionen oder Sonderregelungen gegenüber Nicht-Mitgliedern, wie der Schweiz, bereit ist, sinkt.

Die bilateralen Verträge haben sich im Lauf der Jahre zu einem dichten Netz entwickelt. Zumeist sind diese statischer Natur. Wie das Güterverkehrsabkommen, so weist auch das Schengen-Abkommen Merkmale einer Dynamisierung durch die Pflicht zur Übernahme von Weiterentwicklungen und die Mitwirkungsmöglichkeiten auf. Lehnt die Schweiz im Schengen-Abkommen eine Weiterentwicklung ab, dann kann dadurch das Abkommen fallen. *"Derartige Automatismen greifen in die Souveränität der Schweiz ein und widersprechen dem Bedürfnis der Wirtschaftsteilnehmer nach einer stabilen, rechtssicheren Basis der Handelsbeziehungen Schweiz – EU"* (BBI 2009:6334).

Das Güterverkehrsabkommen sieht hingegen vorerst Ausgleichsmassnahmen vor, falls die Schweiz ihren Verpflichtungen nicht nachkäme. Die Aussetzung wäre erst die ultima ratio. Diese Dynamisierung der Verträge, wie sie von der KdK zum Anlass genommen wird, die Standortbestimmung von 2007 zu überprüfen, führt letztlich zu einer zunehmenden Zentralisierung der Kompetenzen. Bilaterale Abkommen nach dem Modell des revidierten Güterverkehrsabkommens lassen trotz formell bewahrter Entscheidungshoheit im Ergebnis keinen materiellen Gestaltungsspielraum auf Seiten der Schweiz zu (EIZ, s. 13) und schmälern namentlich den Handlungsbereich der Kantone (EIZ, s. 19-20). Es erhebt sich daher die Frage, wie die Schweiz und im besonderen die Kantone künftig in den von der europäischen Politik betroffenen Bereichen bestmöglich ihre Interessen und ihren Gestaltungsspielraum wahren können.

Die KdK sieht in ihren Erwägungen drei mögliche Optionen für die künftige Europapolitik der Schweiz, den Status quo (1), bei dem auf weitere Vereinbarungen verzichtet werden sollte, die Fortführung des bilateralen Weges (2), auf dem inskünftig die Übernahme des aktuellen und neuen EU-Rechts verlangt würde und die Schweiz um eine bestmögliche Mitgestaltung bemüht sein müsste, sowie schliesslich die Diskussion über eine Aufnahme von Verhandlungen hinsichtlich einer Mitgliedschaft in der EU (3).

(1) Status Quo

Die EU erweitert sich laufend und entwickelt ihre Strukturen fort. Sie ist gleichzeitig der weitaus wichtigste Handelspartner der Schweiz. Ein Stillstand in den Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU und damit ein Abseitsstehen in den weiteren Entwicklungen im gemeinsamen Raum würde zu massiven wirtschaftlichen und politischen Nachteilen für die Schweiz führen. Handkehrum wäre ein autonomer Nachvollzug von EU-Recht aus Souveränitätsgründen von grossem Nachteil. Der Status quo wird daher nicht als eine mögliche Option angesehen.

(2) Weiterverfolgung des bilateralen Wegs unter den neuen institutionellen Voraussetzungen

Dieses Szenario erachten wir auf Grund des zumindest teilweisen Einbezugs in die Weiterentwicklung des europäischen Rechts und vor allem angesichts des Umstandes, dass die Schweiz weiterhin frei wäre, zu entscheiden, in welchen Bereichen sie weitere Vereinbarungen abschliessen will, als optimalste Option.

(3) Diskussion über Aufnahme von Verhandlungen im Hinblick auf eine EU-Mitgliedschaft

Ein EU-Beitritt garantiert einerseits die gleichberechtigte Mitgestaltung der Schweiz bei den politischen Entscheiden in Europa und der Weiterentwicklung des Acquis Communautaire. Diesem bescheidenen Zugewinn an Einfluss stünde andererseits aber die Verpflichtung zur Übernahme des gesamten aktuellen und künftigen Acquis Communautaire gegenüber.

Die Auswirkungen dieser Optionen werden in den zur Verfügung gestellten Unterlagen nur in Ansätzen dargestellt, weshalb eine abschliessende, über eine grundsätzliche Einschätzung hinausgehende Beurteilung derselben auf Basis der zur Verfügung stehenden Grundlagen nicht möglich ist.

Ein weiteres mögliches Instrument, das in die Überlegungen zu den weiteren Schritten miteinbezogen werden müsste, könnte in einem Rahmenabkommen mit der EU liegen, wie es die eidgenössischen Räte in das Legislaturprogramm des Bundes 2007 – 2011 eingefügt haben (BBl 2008:8548) und woran auch die EU ein Interesse zeigt (BBl 2009:6333). In einem solchen Abkommen könnten die Prinzipien der Zusammenarbeit unter Berücksichtigung der verschiedenen Problemfelder, namentlich der Mitwirkung in der Weiterentwicklung des Rechtsstandes und der Übernahme desselbigen in der Schweiz, übergeordnet geregelt werden.

Fragenkatalog

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

Nein. Unter den gegebenen Voraussetzungen, wie sie in den generellen Erwägungen präsentiert wurden, wird die Folgerung geteilt, dass eine Neuurteilung der Standortbestimmung vorgenommen werden sollte. Dieser sollte ein Referenzdokument analog dem Europabericht 2006 für die Standortbestimmung von 2007 zugrunde gelegt werden. Eine vertiefte Auseinandersetzung mit dem Aussenpolitischen Bericht 2009 und seinen Folgerungen wäre angezeigt.

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

Ja. In jedem Fall müssen weitere Abkommen einer fallweisen Prüfung auf ihre gesamtheitlichen Vor- und Nachteile unterzogen werden. Neue Abkommen sind nur dort anzustreben, wo die Vorteile der Vereinbarung überwiegen. Neben der wirtschaftlichen Prüfung ist auch die Möglichkeit der Kantone zur Teilnahme an der Entscheidungsfindung und die aussenpolitische Machbarkeit zu beachten.

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. Wie schon eingangs beschrieben, kommt auch der Aussenpolitische Bericht 2009 des Bundesrates zum Schluss, dass der bilaterale Weg nicht bedingungslos weiterbeschritten werden kann. Eine Grenze ist sicher erreicht, wenn die drei im Europabericht 2006 definierten und im Aussenpolitischen Bericht 2009 bestätigten Kriterien für die Beibehaltung des bilateralen Weges, die Teilnahme an der Entscheidungsfindung, die aussenpolitische Machbarkeit und die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, nicht mehr erfüllt sind. Resultat einer Weiterführung der bilateralen Verträge darf nicht die de facto-Mitgliedschaft ohne Mitwirkungsrechte sein. Es muss daher rechtzeitig geprüft werden, ob die Schweiz ihre Souveränität und die demokratischen Mitwirkungsrechte nicht in einer andern Form effizienter wahren kann. Dieses Erfordernis wird durch die Erkenntnis im Aussenpolitischen Bericht, dass "*mit der Verschärfung des globalen Wettbewerbs und dem entschiedeneren Auftreten von einzelnen Machtblöcken der Handlungsspielraum für autonome Politiken der Schweiz enger wird.*" (BBI 2009:6336) untermauert.

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

Nein. Eine EU-Mitgliedschaft ist aus unserer Sicht derzeit keine anzustrebende Option. Der aktuelle bilaterale Weg soll – wie dargestellt – unter ständiger Abwägung der gesamtheitlichen Vor- und Nachteile weiterer Abkommen weiterbeschritten werden. Ebenso sind Vor- und Nachteile eines Rahmenabkommens mit der EU gemäss Vorschlag der eidgenössischen Räte im Legislaturprogramm des Bundes 2007 – 2011 zu prüfen.

Für die Möglichkeit eine Stellungnahme zur Neubeurteilung der europapolitischen Standortbestimmung abgeben zu können, bedanken wir uns bestens.

Mit freundlichen Grüßen

IM NAMEN DES REGIERUNGSRATES

sig.
Klaus Fischer
Landammann

sig.
Andreas Eng
Staatschreiber

