



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



Institutionelle und föderale Herausforderungen angesichts der europapolitischen Entwicklung

Regierungsrat *MATTHIAS MICHEL (ZG)*, Präsident der KdK, Mitglied Leitender Ausschuss KdK seit 2009 und Landammann *DANIEL FÄSSLER (AI)*, Nationalrat, Mitglied Leitender Ausschuss KdK seit 2010

Europapolitik als Geburtshelferin der KdK

Ursprung und Raison d'être der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) war die Europapolitik: Im Rahmen der Vorbereitungen des Beitritts der Schweiz zum Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) erkannte man die Notwendigkeit eines Gremiums, das die Willensbildung unter den Kantonen in europapolitischen Angelegenheiten koordiniert. Die zunehmende Globalisierung der Wirtschaft und die Internationalisierung der Politik führten unweigerlich zur Verknüpfung zwischen der – verfassungsmässig ausschliesslich dem Bund vorbehaltenen – Aussenpolitik und der Innenpolitik der Schweiz.¹ Die Entwicklung des Verhältnisses der Schweiz zur Europäischen Union (EU) verdeutlichte den Kantonen, dass sie ohne entsprechende Selbstorganisation ihre Interessen gegenüber dem Bund und ihre Führungsverantwortung im föderalistischen Staat nicht mehr genügend wahrnehmen konnten. Diese Erkenntnis blieb über die Ablehnung des Beitritts zum EWR in der Volksabstimmung vom Dezember 1992 hinaus bestehen. Denn gerade weil keine institutionelle Gesamtordnung zustande kam, wurde in der Folge eine Vielzahl bilateraler Verträge ausgehandelt, welche kantonale Interessen und Zuständigkeiten berührten. Entsprechend wurde die Zusammenarbeit unter den Kantonen und die Mitwirkung auf Bundesebene in Fragen der Aussenpolitik eine zentrale Zweckbestimmung der KdK. Die Selbstorganisation war ein wichtiges Element. Das andere war die Verankerung der Mitwirkungsrechte der Kantone in der Aussenpolitik: Die verfassungsmässigen Pfeiler dieser Mitwirkung sind seit der Totalrevision der Bundesverfassung im Jahre 1999 in den Artikeln 54 bis 56 verankert, die gesetzliche Umsetzung erfolgte mit

¹ Vgl. zu dieser Gründungsphase Minger, Thomas (2003). «Die Geschichte der Konferenz der Kantonsregierungen», in Konferenz der Kantonsregierungen (Hrsg.). 10 Jahre KdK 1993–2003. Standortbestimmung und Ausblick, Bern, S. 8–11 und Mayer, Roland (2003). «Die Entwicklung der Mitwirkung der Kantone in der Aussenpolitik», S. 9–11.

dem Bundesgesetz über die Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik². Diese beiden Errungenschaften ermöglichten den Kantonen in den vergangenen 20 Jahren, ihre Interessen erfolgreich wahrzunehmen. Man soll sich aber nicht auf den Lorbeer ausruhen: Angesichts des – gerade in Europa – veränderten Umfeldes, das an die Schweiz als föderalistische Demokratie neue Herausforderungen stellt, bleiben die Kantone gefordert.

Zunehmender Druck auf den Föderalismus

Seit dem Nein des Schweizer Stimmvolkes zum EWR-Beitritt bzw. seit der Gründung der KdK ist ein dichtes und bedeutendes Netz an bilateralen Verträgen entstanden, das Ausdruck der wirtschaftlichen Integration der Schweiz in Europa ist. Bei aller Erfolgsgeschichte dieses Bilateralismus werden aber auch dessen Grenzen erkennbar: Die EU vermeidet inzwischen den Begriff «bilaterale Verträge», der nicht mehr ihrem Verständnis der Beziehungen zur Schweiz entspricht und bevorzugt stattdessen «sektorielle Verträge». Dieser Begriffswechsel ist Ausdruck des sich verändernden Umfeldes: Seit 1992 hat sich die EU quantitativ und qualitativ verändert. Sie ist von 12 auf 27 Mitgliedstaaten angewachsen und reguliert inzwischen fast alle Lebens- und Wirtschaftsbereiche. Mit dem Lissabon-Vertrag vom Dezember 2007 wird das EU-Parlament gestärkt, indem dieses zum Beispiel Abkommen mit Drittstaaten genehmigt. Die EU hat ihre auf Wirtschaftspolitik fokussierte Entstehungsgeschichte schon längst hinter sich gelassen und wird zur politischen Union mit gemeinsamer Sicherheits- und Aussenpolitik. Selbst die Idee einer Ausweitung auf eine Fiskalunion ist mit der Eurokrise salonfähig geworden.

Im Verhältnis zur Schweiz drückt sich diese Entwicklung darin aus, dass seitens der EU nicht nur faktisch, sondern auch rechtlich eine stärkere Integration in den europäischen Binnenmarkt gefordert wird: Inhaltlich sollen die Abkommen mit der Schweiz fortlaufend, sogar automatisch, der Weiterentwicklung des EU-Rechts angepasst und einer einheitlichen Auslegung unterworfen werden. Bezüglich der Überwachung und Streitschlichtung soll die Schweiz (wie ein EU-Staat) eine supranationale Instanz akzeptieren. Diese Forderungen sind für die EU offenbar unabdingbarer Bestandteil der Verhandlungen neuer Abkommen mit der Schweiz, was sich derzeit an den Verhandlungen im Strombereich zeigt. Zusätzlich wird von der Schweiz ein Entgegenkommen bei der Besteuerung gewisser Unternehmensformen erwartet. Gerade in den erwähnten Bereichen zeigt sich beispielhaft, dass für die Kan-

² Bundesgesetz über die Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik des Bundes vom 2. Dezember 1999 (BGMK), SR 138.1. Vgl. dazu der Beitrag von aRegierungsrat Markus Notter in dieser Festschrift.

tone entscheidende Interessen auch in eigenen Zuständigkeitsbereichen auf dem Spiel stehen: «Bei den Steuern und beim Strom hört bei ihnen der Spass auf», wird richtig festgestellt, weshalb ein eigentlicher Föderalismuskonflikt zu diagnostizieren ist³. Fragen der laufenden Übernahme von EU-Recht und der Anerkennung supranationaler Überwachungs- und Gerichtsbehörden behindern Kernbereiche des schweizerischen Föderalismus. Entsprechend schwierig gestaltet sich der Umgang mit diesen institutionellen Herausforderungen in unserem Land.

An sich könnte man den EU-Forderungen die Angriffsfläche nehmen, indem man keinerlei Abkommen mehr ändern bzw. keine neuen mehr abschliessen würde. Ein solches Verhalten im Status quo würde jedoch der Bedeutung der wirtschaftlichen Beziehungen zwischen beiden Partnern nicht gerecht. Wird der bilaterale Weg aber aktiv weitergeführt – dies entspricht heute der einzigen mehrheitsfähigen Position in der Schweiz –, so stösst man sofort auf die erwähnten institutionellen Herausforderungen. Selbst wenn nur teilweise umgesetzt, hätte ein Einlenken auf die Forderungen der EU massive Auswirkungen auf den Föderalismus. Der Bundesrat spricht unmissverständlich von der Gefahr eines Zentralisierungsschubs und einer Machtverlagerung von den Kantonen an den Bund⁴. Es ist offensichtlich: Im ureigenen Interesse zur Wahrung ihrer Belange und innenpolitischen Zuständigkeiten haben die Kantone aktiv an der Europapolitik mitzuwirken, mehr denn je.

Innere Reformen als Voraussetzung für die ausserpolitische Handlungsfähigkeit

Aufgrund der oben geschilderten Entwicklungen sah sich die KdK anlässlich ihrer Plenarversammlung vom 25. Juni 2010 veranlasst, eine Neubeurteilung ihrer im Jahre 2007 letztmals erfolgten europapolitischen Standortbestimmung vorzunehmen⁵. Die Kantonsregierungen bekräftigten dabei, dass der Beibehaltung und effizienten Umsetzung der bestehenden Abkommen mit der EU nach wie vor oberste Priorität zukommt. Weiter waren sie der Auffassung, dass es im Interesse der Schweiz ist, die Zusammenarbeit mit der EU in

³ Moser, Thomas (2012). «Der Primat der Politik in der Europafrage», NZZ Nr. 95 vom 24. April 2012, S. 23.

⁴ Bericht des Bundesrates zu den Auswirkungen verschiedener europapolitischer Instrumente auf den Föderalismus in der Schweiz (Föderalismusbericht) vom 15. Juni 2007, BBl 2007, S. 5930 und 5973f. Vgl. auch Bericht des Bundesrates über die Evaluation der schweizerischen Europapolitik vom 17. Sept. 2010, in Beantwortung des Postulats Markwalder (Bericht Markwalder), BBl 2010: S. 7239ff. und S. 7301f.

⁵ Europapolitische Standortbestimmung der KdK vom 25. Juni 2010.

gewissen Bereichen zu vertiefen. Es geht allerdings nicht darum, in allen möglichen Sektoren zusätzliche Abkommen anzustreben, sondern die Bemühungen auf jene Bereiche zu fokussieren, in denen eine Zusammenarbeit für die Schweiz bedeutende wirtschaftliche und politische Vorteile bringt. Kurz- und mittelfristig sei die weitere Vertiefung der Beziehungen zur EU mittels eines Rahmenabkommens sicherzustellen. Ein solches Rahmenabkommen sollte die institutionellen Fragen regeln, welche sich in allen derzeit laufenden Verhandlungen stellen. Die Kantonsregierungen hielten aber auch fest, dass eine weitere Vertiefung der bilateralen Beziehungen zur EU innerstaatliche Reformen zur Festigung der föderalistischen und demokratischen Staatsorganisation unerlässlich macht.

Gestützt auf diesen Beschluss liessen die Kantonsregierungen in der Folge die einzelnen Problemfelder analysieren, Zielsetzungen für innerstaatliche Reformen formulieren und Lösungsansätze ausarbeiten. Die Analyse zeigte, dass die Mitwirkung der Kantone an der Europapolitik des Bundes in der Praxis oft nicht funktioniert, weil es an einem genügenden Informationsfluss und an einem zeitgerechten Einbezug der Kantone mangelt. Damit wird einer sinnvollen, demokratisch abgestützten Mitwirkung der Kantone der Boden entzogen. Ebenfalls als ungenügend taxiert wird die Berücksichtigung der von den Kantonen eingereichten Stellungnahmen durch den Bund. Gemäss Bundesverfassung kommt den Stellungnahmen der Kantone besonderes Gewicht zu, wenn sie in ihren Zuständigkeiten betroffen sind, und die Kantone wirken in diesen Fällen in geeigneter Weise an internationalen Verhandlungen mit (Art. 55 Abs. 3 BV). Ob diese Vorgabe umgesetzt wird, hängt heute faktisch vom Willen des Bundesrates und der involvierten Stellen der Bundesverwaltung ab, dies auch ernsthaft zu tun. Denn für die Durchsetzbarkeit ihrer Mitwirkungsrechte mangelt es den Kantonen an einem Instrument. Aufgrund dieser Feststellungen kam die KdK zum Schluss, dass die Definition des Anwendungsbereichs der kantonalen Mitwirkungsrechte zu eng gefasst ist, die Bestimmungen über die Gewichtung der kantonalen Stellungnahmen zu vage formuliert sind und Mitwirkungsrechte bei fehlender Durchsetzbarkeit nicht das wert sind, was sie versprechen.

Bei der Vermittlung einer bürgerlichen Europapolitik sind die Kantone ein wichtiges Bindeglied zwischen Bund und Stimmvolk. Voraussetzungen dafür, dass die Kantone diese Aufgabe auch tatsächlich wahrnehmen können, sind die Identifikation mit dem vom Bund eingeschlagenen Weg und der Einbezug in die Entscheidungsfindung des Bundes. Mit den von der KdK geforderten Reformen soll eine Degradierung der Kantone zu blossen Vollzugseinheiten verhindert werden. Der mit dem bilateralen Weg verbundene Autonomieverlust der Kantone und der auch innerschweizerisch anhaltende Zentralisierungsdruck sind durch eine verstärkte Mitwirkung und Mitentscheidung der Kantone zu kompensieren. Im Ergebnis geht es darum, die Qualität der aus-

senpolitischen Entscheidungen zu verbessern, diese breiter abzustützen und damit die ausserpolitische Handlungsfähigkeit der Schweiz insgesamt zu stärken.

Die Kantone verstehen «Mit-Wirken» als «Mit-Denken» und «Mit-Arbeiten». «Die Kantone wirken an der Vorbereitung ausserpolitischer Entscheide mit, die ihre Zuständigkeiten oder ihre wesentlichen Interessen betreffen.» So steht es in Artikel 55 der Bundesverfassung geschrieben. In der praktischen Umsetzung beschränkt sich die Mitwirkung leider oft auf eine direkte Information oder (bestenfalls) auf eine privilegierte Anhörung. Die Kantonsregierungen haben deshalb anlässlich der Plenarversammlung der KdK vom 24. Juni 2011 konkret gefordert, die bestehenden Informations- und Mitwirkungsrechte der Kantone zu stärken⁶: Der Anspruch auf Information in europapolitischen Angelegenheiten ist auszuweiten, und die Information hat früher als bis anhin zu erfolgen. Ebenso ist die Berücksichtigung und Gewichtung kantonalen Stellungnahmen klar festzulegen und zu verbessern. Die bereits bestehenden Kontakte zwischen Bund und Kantonen sind nach Auffassung der KdK sowohl auf technischer als auch auf politischer Ebene zu intensivieren. Divergenzen zwischen Bund und Kantonen sollen grundsätzlich im Dialog beigelegt werden; gleichwohl ist zu prüfen, wie die Durchsetzung der verfassungsmässigen Mitwirkungsrechte der Kantone verbessert und sichergestellt werden kann.

KdK als wichtige Partnerin des Bundes in der Europapolitik

Im Juni 2012 hat der Bundesrat der EU erstmals einen umfassenden Vorschlag für die zukünftige institutionelle Ausgestaltung der Beziehungen unterbreitet und damit einen aktiven Schritt aus der von vielen Seiten kritisierten Blockade hinaus gewagt. Die KdK wurde vorgängig zum Vorschlag des Bundesrates konsultiert, wobei sie ihre Stellungnahme innerhalb eines Monats verfassen musste⁷. Angesichts der Tatsache, dass für eine gemeinsame Stellungnahme zuhanden des Bundes ein qualifiziertes Mehr von mindestens 18 Kantonsstimmen notwendig ist, ist dieses Tempo beachtlich. Damit hat die KdK einmal mehr ihre Handlungsfähigkeit bewiesen. Möglich wurde dies aufgrund der erfolgten Vorarbeiten und den vorgängig beschriebenen vertieften Analysen und Meinungsbildungen der Kantonsregierungen im Hinblick auf die europapolitische Standortbestimmung. Auf dieser Basis konnten die

⁶ Positionsbezug der Kantonsregierungen zur Frage des innerstaatlichen Reformbedarfs vom 24. Juni 2011.

⁷ Stellungnahme der KdK vom 1. Juni 2012 in der Konsultation über Grundsätze betreffend institutionelle Fragen Schweiz-EU.

Kantone den bundesrätlichen Vorschlag betreffend die institutionellen Fragen zügig beurteilen und dessen wesentliche Elemente mittragen.

Dieses Beispiel zeigt den Wert der frühzeitigen vertieften Auseinandersetzung der Kantone mit europa- und generell aussenpolitischen Fragestellungen und unterstreicht die Bedeutung der koordinierenden Funktion der KdK. Der Bundesrat weiss diesen Wert durchaus zu würdigen⁸. Entsprechend haben die Kantone allerdings die Erwartung, dass ihre verfassungsmässig garantierte Mitwirkung auch Wirkung zeigt: Der Bundesrat soll die Argumente ernst nehmen und insofern besonders gewichten, als dass die Kantone nicht irgendetwelche Vernehmlassungsteilnehmer, sondern demokratisch legitimierte Institutionen unseres Bundesstaates sind.

Ebenso wichtig ist, dass der Bund den mit der fortschreitenden europäischen Integration einhergehenden innerstaatlichen Reformbedarf anerkennt. Wie vorstehend geschildert, haben die Kantone hier klare Vorschläge formuliert. Zwar hatte der Bundesrat bereits früher eine noch engere Zusammenarbeit mit der KdK, gegebenenfalls ein gemeinsames Koordinationsgremium und die Einsetzung von kantonalen Informationsbeauftragten in den eidgenössischen Departementen als möglich erachtet⁹. Doch eine echte Auseinandersetzung mit dem Thema der innerstaatlichen Reformen bleibt bis heute ein Desiderat.

Immerhin konnte ein KdK-Vorschlag im Jahr 2012 umgesetzt werden: Einem lang gehegten Anliegen der Kantone folgend, vereinbarten der Bundesrat und die KdK im Juni 2012 die Einsetzung eines permanenten politischen Leitorgans zum Informationsaustausch in Europafragen («Europadialog»). Dies aus der Erkenntnis heraus, dass das enger werdende Verhältnis zwischen der Schweiz und der EU, die Weiterentwicklung des bilateralen Weges sowie die institutionellen Herausforderungen die Bedeutung der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen in der Europapolitik erhöht¹⁰. Die Vereinbarung mit dem Bundesrat bezweckt, das gegenseitige Verständnis und Vertrauen zu stärken, den regelmässigen Informationsaustausch zu fördern, einen Beitrag zur effizienten Willensbildung in der Europapolitik zu leisten und die Kompetenzen und Zuständigkeiten von Bund und Kantonen zu wahren. Im Europadialog wird sich die KdK auch künftig als verlässliche und handlungsfähige Partnerin gegenüber dem Bund in der Aussenpolitik zeigen. So können die

⁸ Föderalismusbericht, S. 5945. «Die KdK hat sich in den letzten Jahren wegen ihrer schnellen Reaktionsfähigkeit und der Möglichkeit, dass die Kantone durch sie mit eigener Stimme sprechen können, als Partner des Bundes in der Aussenpolitik bewährt.»

⁹ Bericht Markwalder, S. 7302.

¹⁰ Medienmitteilung des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA) und der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) vom 5. Juni 2012.

Interessen der Kantone und föderale Anliegen auf oberster Ebene eingebracht werden.

Mit anderen Worten: Auch angesichts der neuen aussen- und insbesondere europapolitischen Herausforderungen vermag die KdK ihrem Gründungsge danken und ihrer Raison d'être gerecht zu werden.