

Zürich, 9. Mai 2008

„Der Europäische Integrationsprozess aus Sicht der Kantone“

Referat von Regierungspräsident Dr. Markus Notter,
Direktor der Justiz und des Innern des Kantons Zürich
und Vorsitzender der Europakommission der KdK

Es ist natürlich eine Herausforderung an einem 9. Mai über den europäischen Integrationsprozess zu sprechen. Am 9. Mai 2008 zu referieren ist aber eine besondere Herausforderung - muss man doch davon ausgehen, dass sich die Zuhörerinnen und Zuhörer ganz besonders motivieren mussten, um am Freitag vor Pfingsten immer noch hier zu sein. Ich danke dem Europa Institut für die Gelegenheit, die Sicht der Kantone darzulegen und Ihnen, meine Damen und Herren, danke ich für das mit einem Tatbeweis bekundete Interesse.

Die Kantone haben bisher den bilateralen Weg als zuverlässige Partner des Bundesrates gestützt. Und an dieser Stelle platziere ich die erste gute Nachricht: die bilaterale Zusammenarbeit ist zu grössten Teilen entwickelt und hat sich im Grundsatz bewährt. Mit anderen Worten, aus der Sicht der Kantone sind in nächster Zeit keine grossen weiteren Schritte angesagt. Ich werde noch darauf zurück kommen. Der Weg wurde gelegt und viele der Veränderungen, wie sie von den einzelnen Dossiers ausgegangen sind, kennen wir heute bereits als Realität. Im Vorfeld befürchtete Folgen wie den Zustrom so genannter „billiger Arbeitskräfte“ sind bisher ausgeblieben. Dafür können diverse Kantone beispielsweise eine Zuwanderung an hoch qualifizierten Arbeitskräften aus dem EU-Raum feststellen. Entwicklungen wie diese werden wir auch in den kommenden Jahren erwarten dürfen. Wir werden spüren, wie sich die engere Zusammenarbeit mit der Europäischen Union auf die Schweiz und letztlich auch auf uns, die Kantone auswirken wird.

Wie weit sollen sich denn die Kantone überhaupt mit Europapolitik auseinander setzen? Denn schliesslich wissen wir:

Die Aussenpolitik und damit auch die Europapolitik ist ja Sache des Bundes. Das ist genauso wahr wie falsch. Wahr, weil der Bund in der Tat die Kompetenz hat, die Schweiz aussenpolitisch zu verpflichten und zwar auch in Bereichen, in denen er innerstaatlich keine

Kompetenz hat. In Bildungsfragen, in Polizeifragen, beispielsweise. Falsch ist die Aussage einerseits, weil gerade deshalb die Kantone seit der Verfassungsrevision von 1999 sehr wohl Mitwirkungsrechte und entsprechende Pflichten haben. Falsch aber auch, weil die Anpassung an EU-Recht beispielsweise gerade im Rahmen der Bilateralen Verträge eben auch kantonales Recht betrifft. Mitunter 26mal im Einzelnen. Daher muss man diese Aussage relativieren und sagen: Europapolitik geht die Kantone sehr wohl etwas an, und zwar alle. Auch die Halbkantone müssen sich ganz damit auseinandersetzen.

Die Interessenwahrung der Kantone in der Aussen- und Integrationspolitik erfolgt über die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK). Der konkrete Anstoss zur Gründung der KdK erfolgte im Rahmen der Vorbereitungen für einen Beitritt der Schweiz zum Europäischen Wirtschaftsraum (EWR). Mit dem EWR sollte in der Bundesverfassung eine Übergangsbestimmung eingeführt werden, die kantonale Anhörungs- und Mitwirkungsrechte in der Aussenpolitik des Bundes, insbesondere in Fragen der europäischen Integration, verfassungsrechtlich verankert hätte. Im Hinblick auf diese Übergangsbestimmung wurde im Kontaktgremium Bund - Kantone, das sich ab 1989 intensiv mit den Auswirkungen des EWR auf die Schweiz befasste, die Idee eines Gremiums verfolgt, das die Koordination der kantonalen Willensbildung in europapolitischen Angelegenheiten, aber auch in staatspolitischen Fragen des Föderalismus wahrnehmen sollte. Nach der Ablehnung des EWR durch Volk und Stände im Dezember 1992 intensivierten die Kantonsregierungen die Suche nach Wegen zur Verbesserung der horizontalen und vertikalen Zusammenarbeit im Bundesstaat, nicht zuletzt weil die sich abzeichnende bilaterale Annäherung an Europa - gleich wie der EWR - Auswirkungen auf kantonale Zuständigkeiten zeigen würde. In diesem Sinne gingen im März und Mai 1993 von verschiedenen regionalen Regierungskonferenzen Initiativen zur Gründung einer vom bundeslastigen Kontaktgremium unabhängigen Konferenz der Kantonsregierungen aus. Unter diesen günstigen Vorzeichen konnten die Kantonsregierungen die KdK nach kurzer Vorbereitung am 8. Oktober 1993 über eine gemeinsame Verwaltungsvereinbarung pragmatisch und zielstrebig gründen. Gemäss dieser Vereinbarung über die Konferenz der Kantonsregierungen bezweckt die KdK, „die Zusammenarbeit unter den Kantonen in ihrem Zuständigkeitsbereich zu fördern und in kantonsrelevanten Angelegenheiten des Bundes die erforderliche Koordination und Information der Kantone sicherzustellen, insbesondere in Fragen der Erneuerung und Weiterentwicklung des Föderalismus, der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen, der Willensbildung und Entscheidungsvorbereitung im Bund, des Vollzugs von Bundesaufgaben durch die Kantone sowie der Aussen- und Integrationspolitik.“ Der Präsident des Europa-Instituts, Dr. Eric Honegger, hat an dieser Gründung wesentlichen Anteil und war auch der erste Präsident der KdK.

Die Konferenz der Kantonsregierungen hat dem Europabericht 2006 des Bundesrates folgend zu den vier Optionen der Zusammenarbeit Schweiz-EU Stellung genommen:

- Die **autonomen Anpassungen** an EU-Recht.
- Die **Bilateralen Abkommen**.
- **Multilaterale Zusammenarbeit**.
- Und den **Beitritt der Schweiz zur EU**.

Die älteste dieser vier Optionen ist gleichzeitig die erste, nämlich die **autonome Anpassung** an EU-Recht. Sie wurden, meist ohne für Aufsehen zu sorgen, bereits vor der Ablehnung des EWR an der Urne 1992 ab und zu vorgenommen. Ihr Ziel ist es, Schweizer Recht im Einklang mit EU Recht zu setzen. Respektive Unterschiede nur dann entstehen zu lassen, wenn es dafür einen klaren Grund gibt, meist in Form eines deutlichen Vorteils für die Schweizer Wirtschaft. Wir halten also fest:

Die Schweiz macht autonome Anpassungen an EU-Recht.

Das Spannendste an diesem Begriff ist allerdings das Wort *autonom*. Autonom bedeutet nämlich in diesem Zusammenhang unter Umständen das exakte Gegenteil von autonom. Zwar entscheidet die Schweiz *autonom* darüber, ob sie ihre Gesetze denjenigen der EU angleichen will oder nicht. So geschehen bei diversen Gesetzen, vom Anwalts- über das Heilmittel- und Gleichstellungs- bis hin zum Anlagefondgesetz. Aber diese Autonomie betrifft nicht den Inhalt der Gesetze. Dort haben wir keinerlei Gestaltungsmöglichkeiten. Wir sind also autonom darin, uns in gewissen Fragen fremd bestimmen zu lassen, wenn wir das wünschen. Die Kantonsregierungen sind der Meinung, dass solche autonomen Anpassungen nur dann stattfinden sollen, wenn die Wirtschaft gesamthaft davon profitiert. Man könnte sich allenfalls bei dieser Haltung die Frage stellen, ob denn solche Anpassungen nur die Wirtschaft betreffen, oder etwas überspitzt, ob die Wirtschaft die einzige politisch relevante Grösse ist, an der wir uns bei unseren Entscheidungen orientieren. Relevant ist diese Frage etwa dann, wenn es zwischen den Interessen der Wirtschaft und jenen der Kantone Unterschiede geben sollte, was ja in gewissen Bereichen nicht ausgeschlossen werden kann.

Der bilaterale Weg ist richtig.

Die Kantonsregierungen haben zum Ausdruck gebracht, dass der bilaterale Weg zum jetzigen Zeitpunkt die beste Möglichkeit ist, unsere Interessen wahrzunehmen. Mit den Bilateralen Abkommen I und II wurde in den vergangenen Jahren ein komplexes Vertragsnetz zwischen der Schweiz und der EU geschaffen. Dass diese Verträge für uns positive Resultate erbracht haben, ja wahrscheinlich sogar notwendig für den Erfolg unserer Wirtschaft waren, daran zweifelt heute – fast – niemand mehr. Eine kritische Analyse fällt aber differenzierter aus:

Die bisher gemachten Erfahrungen – dies zeigen der Erfahrungsbericht der Europakommission von Ende 2006 aber auch der Bericht des Kantons Zürich vom Mai 2006 – können grundsätzlich als positiv bewertet werden. Insbesondere im Vollzug ist es bisher zu keinen grösseren Problemen gekommen. Erste positive Auswirkungen einer kontrollierten Öffnung der Märkte, etwa in der Form der Dynamisierung der betroffenen Wirtschaftssektoren, sind spürbar. Die Mitwirkung der Kantone im Rahmen der Abkommen hat sich grundsätzlich bewährt. In einzelnen Bereichen drängt sich jedoch eine Überprüfung der Form der Mitwirkung auf. Die Europapolitik des Bundes hat institutionelle und materielle Auswirkungen auf die Kantone. Institutionell führt nicht nur der EU-Beitritt, sondern auch der bilaterale Weg zu Kompetenzverschiebungen hin zum Zentrum. Die Schweiz diskutiert in Gemischten Ausschüssen mit der EU und nimmt in einigen Bereichen an Experten- und Arbeitsgruppen der EU als Beobachter teil. Es bestehen aber kaum direkte Mitwirkungsmöglichkeiten im Vorfeld und während des Gesetzgebungsverfahrens in der EU. In der Mehrzahl der bilateralen Abkommen entwickelt sich aber das Recht der EU ohne Mitsprache der Schweiz weiter – so steht die Schweiz faktisch in ständigen Verhandlungen mit der EU über die Übernahme dieses neuen Rechts. 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 nicht unproblematisch. Die Bilateralen I sind rechtlich voneinander abhängig – fällt eines der sieben Abkommen dahin, fallen auch die anderen sechs dahin. Dabei handelt es sich nicht etwa um eine abstrakte Gefahr: Das Personenfreizügigkeitsabkommen unterliegt bei jeder Erweiterung der EU dem fakultativen Referendum und der Beschluss über die unbefristete Weiterführung des Abkommens soll – sieben Jahre nach Inkrafttreten – ebenfalls dem fakultativen Referendum unterstellt werden. Ein Nein des Stimmvolkes... und wir sagen unter Umständen adieu Bilaterale.

Auch die Abkommen zu Schengen/Dublin enthalten eine Guillotine-Klausel, wonach – mit wenigen Ausnahmen – die Nichtübernahme von neuem so genannten Schengen Acquis durch die Schweiz das Abkommen hinfällig werden lässt. Etwas überspitzt gesagt, bauen wir

gewissermassen an einem Kartenhaus. Im Moment laufen die Vorbereitungen für die Umsetzung der Abkommen von Schengen/Dublin auf Hochtouren. Bei Schengen/Dublin geht es auch um den internationalen Austausch von Personendaten. Dieser Umstand hat zur Folge, dass strenge Datenschutzvorschriften gelten, die jeder Mitgliedstaat dieses Verbundes einhalten muss. Nun habe ich vor ein paar Monaten bei den Vorbereitungen eines Referates vor den Datenschutzbeauftragten der Kantone festgestellt, dass gewisse Kantone die strengen Voraussetzungen damals noch nicht erfüllt haben. Mittlerweile hat seitens der Schengen/Dublin-Staaten eine Evaluation der Schweizer Datenschutz-Standards stattgefunden. Ich hoffe, dass jeder unserer 26 Kantone seine Hausaufgaben in diesem Zusammenhang mittlerweile gemacht hat, sonst brauchen wir unsere Grenzen vorerst gar nicht erst zu öffnen. Solche und andere Konstellationen bilden immer eine gewisse Gefahr für die Schweiz auf dem bilateralen Weg. Rein theoretisch könnte man sich sogar vorstellen, dass ein einziger Kanton mit solchen Mitteln die Teilnahme der Schweiz an gewissen Abkommen boykottieren könnte. Das ist aber nur hypothetisch der Fall. Ein solcher Kanton würde sich nicht sonderlich viele Freunde machen.

Was die materiellen Implikationen betrifft, enthalten die Abkommen meist nicht eine eigenständige materielle Regelung der jeweiligen Materie, sondern bauen auf dem im Zeitpunkt der Verhandlungen bestehenden EU-Recht auf bzw. übernehmen dieses. Deshalb muss auch die Weiterentwicklung des EU-Rechts von der Schweiz wieder übernommen werden, um den Vollzug bzw. den so genannten „effet utile“ des Abkommens nicht zu gefährden. Auch wenn es sich dabei vielfach nicht unbedingt um eine ausdrückliche vertragliche Verpflichtung handelt, führt die normative Kraft des Faktischen doch zu einem relativen, weil verzögerten Automatismus der Übernahme. Der sektorielle Ansatz führt 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, dass es sehr schwierig ist, der Schweiz nicht genehme Aspekte auszuklammern. Durch die Teilnahme an EU-Programmen besteht aufgrund der zeitlich begrenzten Programmdauer zudem immer wieder eine Möglichkeit für die EU, die Neuverhandlung von Programmbeteiligungen der Schweiz mit Forderungen zu verbinden oder zu blockieren. Auch wenn das notwendige Verfahren zur Übernahme neuen EU-Rechts in der Schweiz abgeschlossen ist, besteht keinerlei Rechtssicherheit darüber, ob und wann die EU ihrerseits ihr entsprechendes Verfahren abschliesst und auf welchen Zeitpunkt solche Änderungen dann auch in Kraft treten können. So hat die EU beispielsweise während ihrer

internen Diskussion über den Erweiterungsbeitrag der Schweiz keinerlei die Schweiz betreffenden Beschlüsse gefällt, die Weiterentwicklungen der Bilateralen I betrafen und diese Abkommen somit faktisch blockiert. Dies, obwohl die EU damit z.B. bei der Sozialen Sicherheit nicht etwa nur Rechte schweizerischer Staatsangehöriger, sondern vielmehr auch solche ihrer eigenen Bürgerinnen und Bürger zumindest gefährdete.

Neue Abkommen mit der EU sind nach Auffassung der Kantonsregierungen nur dann anzustreben, wenn hierfür ein breit abgestütztes Bedürfnis besteht und solche Abkommen keine negativen Auswirkungen auf bereits bestehende Abkommen zeitigen. Zur Vereinfachung der komplizierten „Verwaltung“ der verschiedenen Abkommen ist ein Rahmenabkommen vorgeschlagen worden. Diesem Vorschlag stehen die Kantonsregierungen eher skeptisch gegenüber: Aufgrund der Komplexität und Diversität der einzelnen Bereiche sollte die materielle Diskussion von Problemen zweckmässigerweise in den Expertengremien stattfinden. Auf die Arbeit der heutigen Gemischten Ausschüsse sowie der mit deren Durchführung vorbereitenden Unterausschüsse oder Arbeitsgruppen könnte somit trotz Rahmenabkommen wohl nicht verzichtet werden.

Multilaterale Zusammenarbeit ist für uns im Moment keine Option. Denn dafür käme als Gefäss eigentlich nur der EWR in Frage. Der Zusatznutzen eines EWR-Beitritts wäre im Vergleich zu den bilateralen nicht sehr gross. Zudem treten die EWR-Mitglieder der EU als Gemeinschaft gegenüber, der sich die Schweiz unterordnen müsste.

Den **Beitritt zur Europäischen Union** zieht die Konferenz der Kantonsregierungen als Langzeitoption in Betracht. Und das mit sehr gutem Grund. Dass wir in Europa nicht diejenigen sind, die den Ton angeben, haben wir ja vergangenes Jahr einmal mehr gespürt. In der Diskussion um die Holdingbesteuerung blies der Schweiz ein kühlerer Wind aus Brüssel entgegen. Rechtlich ist die Auffassung der EU unhaltbar. Man kann sich in diesen Fragen nicht auf das Freihandelsabkommen von 1972 berufen. Das Recht steht auf unserer Seite. Aber Politik ist immer auch Machtpolitik. Und nicht alle Davids der Geschichte, seien sie noch so grosse Sympathieträger, haben gegen mächtigere Gegner Siege errungen. Wir müssen uns also darauf einstellen, dass unsere Meinung gegenüber der EU in einigen Belangen heutzutage nicht sonderlich viel gilt. Leider, muss ich betonen. Versteht sich doch die Europäische Gemeinschaft sehr ausdrücklich als Rechtsgemeinschaft und Raum des Rechts.

Kürzlich ereiferte sich am Rande der Plenarkonferenz der Kantonsregierungen ein Regierungsmitglied aus einem der kleinsten Kantone in etwa mit folgendem Wortlaut: „Seht

ihr genau so wie die EU mit der Schweiz, geht ihr mit unserem Kanton um“. Ich habe ihm dann in etwa Folgendes entgegnet: „Siehst du, und *ihr* seid *Mitglied* der Schweiz. Jetzt stell dir mal vor, wie die Schweiz mit euch umgehen würde, wenn ihr *nicht* Mitglied wäret“ Die Frage ist einfach, die Antwort nicht. „In welcher Konstellation gelingt es der Schweiz besser, ihre Interessen zu vertreten? Drinnen oder draussen?“

Damit bin ich auch schon beim Thema: „Ausblick auf die Zukunft“ angelangt. Meiner Meinung nach – und die darf ich ja äussern, weil auch ich ein Vertreter jener Kantone bin, deren Sichtweise ich hier darlege – meiner Meinung nach sollte die Schweiz ein sehr grosses Interesse daran haben, ihre eigene Zukunft mitzubestimmen und mitzugestalten. Denn eine Zukunft der Schweiz ausserhalb Europas ist aus rein geografischen Überlegungen nicht sehr wahrscheinlich. Und Europa, das ist heutzutage die EU. Das war 1992 noch anders, zugegeben, damals hat die EU nur einen (wenn auch grossen) Teil Europas abgedeckt. Mit den Bilateralen Verträgen hatten wir die Möglichkeit, quasi, als Sympathisant mit dem Status eines Passivmitglieds EU-Luft zu schnuppern. Wir haben auch in Detailbelangen festgestellt, dass diese Luft nicht so übel riecht, wie uns gewisse Kräfte in diesem Land seit Jahren weismachen wollen. Also können wir uns ohne Angst überlegen, ob wir dieses Europa, von dem wir heute schon abhängig sind, auch mitprägen oder lediglich von ihm geprägt werden wollen. Zusammenfassend kann ich also sagen: Der Bilaterale Weg war bis dahin der richtige Weg für uns. Aber vielleicht ist für einmal eben nicht der Weg das Ziel, sondern das Ziel. Die Kantone sollten ihren Gestaltungsspielraum in der Europapolitik wahrnehmen. Schliesslich sind auch sie Teil eines Bundes, einer Union, und haben mit dieser Art von Zusammenarbeit in den vergangenen paar Hundert Jahren nicht so schlechte Erfahrungen gemacht.