Konzept für die Koordination der Europageschäfte durch die Staatskanzlei

Vom Regierungsrat festgesetzt am 22. August 2012

1. Allgemeine Grundsätze

Im Bericht zur Überprüfung der Aussenbeziehungen wird festgehalten, dass Aussenbeziehungen und damit auch Europafragen im Kanton Zürich – im Gegensatz etwa zum Bund – keinen eigenen Politikbereich bilden. Sie dienen vielmehr dazu, die Interessen des Kantons nach aussen zu wahren. Zur Erreichung dieses Ziels ist die Themenführerschaft in für den Kanton wichtigen Fragen anzustreben, auch mit fachpolitischen Allianzen mit variabler Geometrie, und darauf hinzuwirken, dass der Kanton mit politischen Mandatsträgern und Fachleuten der Verwaltung in den massgeblichen Gremien der Aussenbeziehungen optimal vertreten ist. Ausserdem sind beste Voraussetzungen für einen vernetzten und wirkungsvollen Einsatz der Verwaltung zu schaffen. Der Bericht weist auch darauf hin, dass das Gesetz über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung und die Verordnung über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung die Führungsaufgabe des Regierungsrates gegenüber den Direktionen und der Verwaltung betonen. Das vorliegende Konzept dient deshalb auch dem Ziel, dass der Gesamtregierungsrat seine Führungsaufgabe bestmöglich wahrnehmen kann.

2. Europageschäfte des Kantons Zürich

Aussenpolitik und damit auch die Europapolitik ist grundsätzlich Sache des Bundes. Die Kantone haben jedoch ein Mitwirkungsrecht, wenn ihre Zuständigkeiten oder wesentliche kantonale Interessen betroffen sind (Art. 55 Abs. 1 BV). Das Recht auf Mitwirkung lässt sich in das Recht auf Information, das Recht auf Konsultation sowie das Recht auf Teilnahme an den Verhandlungen unterteilen. Schliesslich sind die Kantone für die Umsetzung der beschlossenen Regelungen in ihrem Zuständigkeitsbereich verantwortlich. Die nachfolgenden Erwägungen folgen diesen Phasen der Mitwirkung.
In der Praxis erfolgt die Mitwirkung der Kantone an der Europapolitik fast ausschliesslich über die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK), in seltenen Fällen auch über eine Direktorenkonferenz. Im Zuge der angestrebten innerstaatlichen Reformen bei einer Verstärkung der Beziehungen mit der EU wird die Rolle der KdK voraussichtlich noch gestärkt werden. Deshalb kommt in den nachfolgenden Erwägungen auch der Rolle des Kantons in den interkantonalen Gremien besonderes Gewicht zu.

3. Information und Früherkennung

Die Information über die europäischen Entwicklungen und Vorhaben des Bundes ist eine wichtige Voraussetzung und damit ein zentraler Bestandteil der Mitwirkung. Sie ermöglicht den Kantonen insbesondere die Früherkennung der für sie bedeutsamen Geschäfte. Europäische Entwicklungen, die später Auswirkungen auf die Schweiz haben könnten, sind aufgrund des langen Vorbereitungsprozesses innerhalb der EU oft früh erkennbar.

Die Beobachtung der Entwicklungen in der EU und die Information der Kantone über die Europapolitik des Bundes erfolgen heute beinahe ausschliesslich über die KdK. Die KdK hat sogenannte «Informationsbeauftragte» im Integrationsbüro (IB), dem EJPD und in der Schweizer Mission in Brüssel eingesetzt und erhält regelmässig Informationen der kantonalen Vertreter in den Gemischten Ausschüssen zu den Entwicklungen in Zusammenhang mit den Bilateralen Abkommen. Das Sekretariat der KdK wertet diese Informationen aus, ermittelt allfälligen Handlungsbedarf seitens der Kantone und stellt die aufbereiteten Dokumente den Kantonsregierungen im Hinblick auf die Sitzungen des Leitenden Ausschusses (LA) und der Plenarversammlung (PV) zur Verfügung.
Der innerkantonale Informationsfluss und -austausch bezüglich der Europageschäfte hat sich im Zuge der wachsenden Bedeutung der Europafragen und damit auch der KdK laufend weiterentwickelt. Wie der Bericht zur Überprüfung der Aussenbeziehungen zeigt, hat sich dabei die Koordination stark auf das direktionsübergreifende Koordinationsgremium für Aussenbeziehungen (KAB) und die Staatskanzlei verlagert. Es ist deshalb Aufgabe der Staatskanzlei, den innerkantonalen Informationsfluss und den direktionsübergreifenden Austausch zu Europafragen sicherzustellen. Gerade bei der Früherkennung kommt jedoch auch den Fachstellen eine wichtige Funktion zu. Sie können mögliche Auswirkungen auf den Kanton in ihrem Fachbereich besser erkennen. Einer zentralen Stelle ist es nicht möglich, in allen Fachbereichen ein entsprechend umfassendes Wissen aufzubauen. Entscheidend ist deshalb, dass die richtigen Informationen an die richtigen Stellen gelangen. Nachfolgend werden bestehende Kanäle, Zugänge und Netzwerke sowie Verbesserungsvorschläge für den internen Informationsaustausch aufgezeigt.

3.1. Zugriff auf die europarelevanten Unterlagen der KdK

Der Zugriff wird aufgrund der Vertraulichkeit der Dokumente seitens der KdK restriktiv gehandhabt, insbesondere, was den Leitenden Ausschuss (LA) betrifft. Um dennoch einen möglichst breiten Informationsstand zu gewährleisten, verfügen einerseits alle Regierungsmitglieder sowie sämtliche KAB-Mitglieder über einen Zugriff auf die elektronische Plattform der KdK zu den Unterlagen der Plenarversammlung (PV). Die Unterlagen zur PV liegen dem Regierungsrat auch im Hinblick auf den Antrag der Staatskanzlei zum Ermächtigungsbeschluss im Lesezimmer auf. Anderseits werden zusätzlich die europarelevanten Unterlagen zum Leitenden Ausschuss (LA) der KdK den KAB-Mitgliedern durch die Staatskanzlei zur Kenntnis gebracht.
Die KAB-Mitglieder sind für die Information ihres Regierungsmitglieds sowie die Weiterleitung der fachspezifischen Informationen in ihrer Direktion verantwortlich. Dies gilt insbesondere für Unterlagen der PV zur Kenntnisnahme, die keiner Stellungnahme bedürfen und daher nicht im Ermächtigungsbeschluss ausgeführt werden, sowie die Unterlagen des LA.

3.2. Das Koordinationsgremium für Aussenbeziehungen (KAB)

Zum direktionsübergreifenden Austausch von europarelevanten Informationen dient insbesondere das KAB. Das KAB steht unter der Leitung des Chefs der Koordinationsstelle für Aussenbeziehungen in der Staatskanzlei und trifft sich fünf bis sechs Mal jährlich. Die Sitzungen des KAB werden protokolliert und dem Staatsschreiber zur Kenntnis weitergeleitet. Da die Vertretungen der Direktionen in der Regel aus den Generalsekretariaten stammen, besteht eine direkte Verbindung zu den einzelnen Regierungsmitgliedern.
Das KAB bleibt weiterhin das wichtigste Netzwerk für den Informationsaustausch. Da Europapolitik jedoch immer weitere Bereiche betrifft und zur sektoriellen Politik wird, ist das Netzwerk des KAB auszuweiten. Dies betrifft insbesondere die Personen, die den Kanton bei europarelevanten Fragen in technischen interkantonalen oder gemischten Arbeitsgruppen vertreten. Denn vormals fachspezifische Fragen einer Arbeitsgruppe können später auch eine gesamtpolitische Bedeutung erhalten. Die KAB-Mitglieder sollen deshalb den Kontakt mit den mit europapolitischen Themen beschäftigten Personen in ihrer Direktion intensivieren. Zweck ist insbesondere auch eine verstärkte Sensibilisierung der betroffenen Personen.

3.3. Die Informationsplattform Aussenbeziehungen

Ein elektronisches Netzwerk zum direktionsübergreifenden Informationsaustausch besteht bereits in Form der passwortgeschützten «Infoplattform Aussenbeziehungen» auf der Intranetseite der SK. Die von den Direktionen berechtigten Personen geben neben anderen Geschäften der Aussenbeziehungen auch europarelevante Informationen in diese Datenbank ein.
Die Informationsplattform könnte aufgewertet und alle europarelevanten Informationen in diese Datenbank eingespiesen werden. Der Nachteil besteht jedoch im verhältnismässig grossen Benutzerkreis und der Vertraulichkeit von vielen europarelevanten Informationen. Es scheint daher nicht sinnvoll, die Informationsplattform für einen intensivierten Austausch von Europafragen zu nutzen.

4. Konsultation des Kantons zu Europageschäften des Bundes

Der Bund hat die Kantone bei europapolitischen Vorhaben zu konsultieren, wenn ihre Zuständigkeiten oder wesentliche kantonale Interessen betroffen sind. Europapolitische Entwicklungen lassen sich bei einem gut funktionierenden Informationsfluss relativ früh erkennen. Die Kantone können so bereits im Rahmen der Vorbereitungsphase mitberaten und ihre Anliegen aktiv einbringen und nicht erst eine Stellungnahme zu einem fertigen Konsultationsentwurf des Bundes (z. B. ein Verhandlungsmandat mit der EU) abgeben. Stellungnahmen zuhanden des Bundes werden allerdings fast ausschliesslich über die KdK organisiert. Die einzelnen Kantonsregierungen werden zwar zum Entwurf

einer gemeinsamen Stellungnahme konsultiert, zu diesem Zeitpunkt liegt jedoch meistens schon ein bereits weit ausgearbeiteter Entwurf der KdK vor. Allerdings hat jeder Kanton auch immer direkten Zugang zum Bund und es steht ihm frei, eine abweichende Meinung ausdrücken.
Neben der KdK beschäftigen sich auch die Direktorenkonferenzen mit sektoriellen Europafragen. Sie geben gegenüber dem Bund teilweise eigene Stellungnahmen ab; ihre Stellungnahme können aber auch in Form von Mitberichten in die Position der KdK einfliessen. Die Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) ist insbesondere für die Koordination der Stellungnahme der Kantone bezüglich der Übernahme von Weiterentwicklungen zu Schengen/Dublin zuständig ist.
Für den Regierungsrat ist es zentral, sich im Rahmen einer gezielten Geschäftsvorbereitung bei den für Zürich bedeutsamen Geschäften (intern) frühzeitig zu positionieren. So können die Regierungsmitglieder sowie die technischen Vertreter des Kantons im Sinne einer Gesamtstrategie in den verschiedenen Gremien eine einheitliche Meinung vertreten und sich in den für Zürich wichtigen Bereichen die Themenführerschaft sichern. Den Anstoss dazu kann die Erörterung im Rahmen des festen Sitzungstraktandums Aussenbeziehungen in der Regierungssitzung geben. Das Traktandum sollte im Hinblick auf eine mögliche Positionierung von der Staatskanzlei in Zusammenarbeit mit den Fachdirektionen bzw. mit der Vertretung im LA KdK vorbereitet werden.

Im Rahmen der KdK bestehen grundsätzlich folgende Möglichkeiten einer frühzeitigen Einflussnahme bzw. Themen(mit)führerschaft:

4.1. Politische und technische Vertreter in vorbereitenden Arbeitsgruppen

Die beste Möglichkeit der frühzeitigen Mitwirkung ist die Mitarbeit durch einen Vertreter in einer interkantonalen Arbeitsgruppe. So war Zürich beispielsweise durch den Einsitz des damaligen Vertreters in der vorbereitenden Arbeitsgruppe der KdK massgeblich an der Neubeurteilung der europapolitischen Standortbestimmung der Kantone vom Juni 2010 beteiligt. In Zusammenhang mit der Weiterentwicklung der Bilateralen Abkommen nimmt die «Begleitorganisation Bilaterale Abkommen» der KdK eine wichtige Rolle ein. Die politisch verantwortlichen Regierungsmitglieder dieser Arbeitsgruppen werden von der für den jeweiligen Verhandlungs- bzw. Abkommensbereich zuständigen Fachdirektorenkonferenz und/oder den regionalen Regierungskonferenzen nominiert. Die dann von der PV KdK gewählten politischen Vorsitzenden schlagen in der Folge die geeigneten Fachexpertinnen und -experten für die Arbeitsgruppe vor. Weitere Gelegenheiten der Einflussnahme bieten sich bei möglichen Arbeitsgruppen und Gesprächen zwischen Bund und Kantonen.

4.2. Mitwirkung im Leitenden Ausschuss der KdK (LA)

Ein zentrales Gremium für eine frühzeitige Einflussnahme bildet der LA. Der LA berät die Europafragen vor und überarbeitet bei ausreichenden Zeitverhältnissen auch den ersten Entwurf einer Stellungnahme des Sekretariates, einer Arbeitsgruppe oder allenfalls einer Direktorenkonferenz, bevor dieser in die einzelnen Kantonsregierungen in Konsultation geht. In Ausnahmefällen hat der LA z. B. aus Zeitgründen auch schon selbstständig gegenüber dem Bund Stellung genommen.

Kantonsintern erfolgt die administrative Vorbereitung der Sitzungen des LA durch die Staatskanzlei in Zusammenarbeit der Bildungsdirektion, deren Vorsteherin für die ständige Vertretung in der KdK mandatiert wurde. Wenn möglich, wird dabei Bezug auf frühere Beschlüsse des Regierungsrates genommen. Wo nötig, werden die einzelnen Geschäfte des LA von der Bildungsdirektorin im Regierungsrat unter dem ständigen Traktandum Aussenbeziehungen thematisiert.

Bei der Dossiervorbereitung des LA durch die Staatskanzlei herrscht meistens grosser Zeitdruck, da die Sitzungsunterlagen erst sehr kurzfristig zur Verfügung stehen. Deshalb ist eine formelle kantonsinterne Umfrage in der Regel nicht möglich. Die Traktandenliste ist jedoch bereits verhältnismässig früh bekannt. Sie wird den KAB-Mitgliedern seit 2012 gleich nach deren Erhalt vorgelegt. Die Direktionen können ihr Interesse anmelden, wenn sie bei der Vorbereitung eines Geschäfts (informell) mit einbezogen werden wollen (Bringschuld). Auf eine Diskussion im KAB, den Einbezug der Gesamtregierung oder einen formellen Einbezug der Direktionen muss aus Zeitgründen in der Regel weiterhin verzichtet werden. Das KAB dient der Staatskanzlei jedoch als Ansprechpartner für kurzfristige Rückfragen.

4.3. Europadialog Bund – Kantone

Eine besondere Stellung nimmt der regelmässige Europadialog Bund – Kantone ein. Der Bundesrat, vertreten durch EDA/EDV, und die KdK haben am 5. Juni 2012 eine entsprechende Vereinbarung unterzeichnet. Damit soll das gegenseitige Verständnis und Vertrauen gestärkt, der regelmässige Informationsaustausch gefördert, ein Beitrag zur effizienten Willensbildung in der Europapolitik geleistet und die Kompetenzen und Zuständigkeiten von Bund und Kantonen gewahrt werden. Die Bildungsdirektorin ist als Vertreterin des Kantons Zürich im LA der KdK und stv. Verantwortliche des Ressorts Europa Mitglied der i. d. R. drei- bis fünfköpfigen kantonalen Delegation. Die Gespräche werden durch das Sekretariat der KdK vorbereitet. Die kantonsinterne Fachunterstützung leistet die Staatskanzlei wiederum in Zusammenarbeit mit der Bildungsdirektion.

4.4. Konsultation zu gemeinsamen Stellungnahmen der KdK

Der Bund konsultiert die Kantone zu europapolitischen Fragen grundsätzlich über die KdK. Teilweise erarbeitet diese aber auch von sich aus Stellungnahmen zu europapolitischen Fragen. Kantonsintern wird die Erarbeitung einer Konsultationsantwort der jeweils fachlich zuständigen Direktion zugeteilt. Oftmals führt die federführende Direktion auch ein Mitberichtsverfahren durch. Einen Spezialfall bildet die – oft sehr kurzfristige – Konsultation zur Übernahme von Weiterentwicklungen bei Schengen/Dublin, in der die KKJPD die Federführung innehat und jeder Kanton einen politischen wie technischen Ansprechpartner kennt. Im Kanton Zürich sind dies der Sicherheitsdirektor und der stv. Generalsekretär der Sicherheitsdirektion (vgl. RRB Nr. 465/2010). Innerhalb des kantonsintern aufgebauten Kontaktnetzes der Sicherheitsdirektion werden aufgrund des fachlichen Bezugs der Weiterentwicklungen in der Regel direktionsinterne Stellen sowie regelmässig der Leiter KAB und der Generalsekretär der Direktion der Justiz und des Innern beigezogen. Ist der Flughafen betroffen, kommt auch die Volkswirtschaftsdirektion hinzu.
Die Beantwortung der Konsultation soll aufgrund des notwendigen Fachwissens weiterhin durch die dossierverantwortliche Direktion bearbeitet werden. Die Staatskanzlei kann bei Bedarf eine Beratungsfunktion einnehmen. Eine Kofederführung der Staatskanzlei bei allen Europageschäften, wie sie etwa der Kanton Bern kennt, ist nicht notwendig. Bei direktionsübergreifenden Themen soll die Konsultation ausschliesslich durch die Staatskanzlei koordiniert werden. Falls es die Zeit erlaubt, werden die Konsultationsunterlagen auch im KAB vorbesprochen. Da die KAB-Mitglieder in engem Kontakt zu ihrem Direktionsvorsteher oder ihrer Direktionsvorsteherin stehen, können diese Besprechungen auch als «Stimmungstests» dienen. Verabschiedet werden die Konsultationsantworten an die KdK jeweils durch den Gesamtregierungsrat.
Sollte die Schweiz mit der EU weitere dynamische Abkommen abschliessen, müssten allenfalls weitere themenspezifische innerkantonale Kontaktnetze nach dem Muster Schengen/Dublin aufgebaut werden.

4.5. Mitwirkung in der Plenarversammlung der KdK (PV)

Gemäss § 24 VOG RR erfordern Stellungnahmen des Regierungsrates, die eines seiner Mitglieder in der PV abgibt, einen vorgängigen Beschluss des Regierungsrates. Dieser in der Regel alle bedeutsamen Traktanden umfassende Beschluss wird von der Staatskanzlei vorbereitet. Bei genügend langer Vorlaufzeit wird zu fachspezifischen Europatraktanden teilweise ein separater Beschlussantrag durch die betroffene Direktion verfasst. Handelt es sich lediglich um die Bereinigung und darauffolgende Verabschiedung eines Konsultationsentwurfes, entscheidet die Staatskanzlei von Fall zu Fall, ob auf den RRB aus der Konsultation verwiesen werden kann oder ob sie allenfalls unter

Rücksprache mit der entsprechenden Direktion eine eigene Beurteilung der Änderungsanträge vornehmen soll. Auch kurzfristig eingebrachte fachspezifische Traktanden werden aus Zeitgründen von der Staatskanzlei bearbeitet.
Analog zum LA soll auch die Traktandenliste zur PV gleich nach Erhalt dem KAB zur Kenntnis gebracht und den Direktionen so die Gelegenheit zu vorgängigen Anmerkungen gegeben werden. Die Direktionen verfügen zudem bei der Behandlung des RRB-Antrages im Regierungsrat über die Möglichkeit einer Stellungnahme.

5. Teilnahme an den Verhandlungen zwischen der Schweiz und der EU

Die Teilnahme in der Verhandlungsdelegation des Bundes findet für den Kanton Zürich – wie für alle Kantone – ausschliesslich über die KdK statt. Zwar stellt der Kanton Zürich im Gemischten Ausschuss zum Luftverkehrsabkommen den Vertreter der Kantone. Dieser untersteht in dieser Funktion aber nicht der Instruktion des Kantons Zürichs, sondern dem LA KdK. Er handelt dabei nach den Richtlinien des dossierverantwortlichen Regierungsmitglieds (in diesem Fall ebenfalls aus dem Kanton Zürich) sowie in ständigem Kontakt mit dem Sekretariat der Arbeitsgruppe. Dennoch ist ein Austausch mit solchen Vertretern wertvoll, jedoch vornehmlich zur Information.

6. Umsetzung von EU-Recht

Für die Umsetzung des relevanten EU-Rechts sind ausschliesslich die Direktionen zuständig. Mögliche Probleme können, sofern sie eine wichtige politische oder bereichsübergreifende Dimension aufweisen, über die Vertretung des Regierungsrates in die KdK eingebracht werden.