

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 18. September 2013

1044. Entwurf des Verhandlungsmandats des Bundesrates zu den institutionellen Fragen Schweiz-EU, Stellungnahme zur ersten Konsultation zuhanden der KdK

Mit Schreiben vom 6. September 2013 ersucht das KdK-Sekretariat die Kantonsregierungen um eine erste Stellungnahme betreffend den Entwurf des Verhandlungsmandats des Bundesrates zu den institutionellen Fragen Schweiz-EU (Übernahme der Weiterentwicklungen von relevantem EU-Acquis, Überwachung der Abkommen, Auslegung des relevanten EU-Acquis und Streitbeilegung).

Dem Schreiben liegt ein erster Entwurf für eine gemeinsame Stellungnahme der Kantone mit verschiedenen Varianten bei. In dieser ersten Konsultationsrunde der KdK geht es in erster Linie darum, sich für eine der Varianten und damit für eine allgemeine Stossrichtung auszusprechen. Gestützt auf die Rückmeldungen der Kantone und die Diskussion an der KdK-Plenarversammlung vom 27. September 2013 wird der Entwurf überarbeitet und vertieft und den Kantonsregierungen anschliessend zur erneuten Stellungnahme unterbreitet. Die Verabschiedung der gemeinsamen Stellungnahme ist anlässlich der KdK-Plenarversammlung vom 13. Dezember 2013 vorgesehen.

Der Mandatsentwurf des Bundesrates geht in zwei Punkten über die von den Kantonen bereits in früheren Stellungnahmen akzeptierten Vorschläge hinaus: Einerseits soll für die Auslegung des relevanten EU-Acquis und die Streitbeilegung der Europäische Gerichtshof (EuGH) beigezogen werden können (die Überwachung bleibt hingegen weiterhin in der jeweiligen Zuständigkeit der Parteien). Andererseits soll der Anwendungsbereich der neuen institutionellen Regelungen nicht nur die zukünftigen, sondern auch die bestehenden sektorellen Abkommen mit Bezug zum Binnenmarkt umfassen.

In Zusammenhang mit der Frage der Überwachung der Abkommen, der Auslegung des relevanten EU-Acquis und der Streitbeilegung stellt der erste Entwurf für eine gemeinsame Stellungnahme der vom Bundesrat gewählten EuGH-Lösung (Variante 1) die Möglichkeit eines «Andocken an die EWR-Institutionen» (Variante 2) gegenüber. Beide Optionen waren in einem gemeinsamen Papier der Schweiz und der EU auf technischer Ebene als mögliche Lösungen bezeichnet worden.

Was die Frage des Anwendungsbereichs eines institutionellen Abkommens betrifft, so kann gemäss Variante 1 des Entwurfs des KdK-Sekretariats dem Vorschlag des Bundesrates bedingt zugestimmt wer-

den. Die Bedingung wäre, dass die institutionelle Lösung nur auf bestehende Abkommen angewendet werden darf, die den Zugang zum Binnenmarkt der EU bezeichnen und den relevanten EU-Acquis mittels Verweisen im Anhang übernehmen. Bisher nicht übernommene relevante Rechtsakte sowie deren Weiterentwicklungen sollen auch weiterhin nicht übernommen werden müssen. Insbesondere dürften die vom Bundesrat erwähnten Punkte im Bereich des Freizügigkeitsabkommens und im Bereich Verkehr durch ein zukünftiges institutionelles Abkommen nicht in Frage gestellt werden. Demgegenüber wird im Entwurf als Variante 2 auch die Möglichkeit erwähnt, die Anwendung auf bestehende Abkommen grundsätzlich abzulehnen.

Schliesslich wird im Entwurf ein weiteres Mal gefordert, dass diese Vertiefung der Beziehungen zur EU mit einer Reihe von innerstaatlichen Reformen zwecks Festigung der föderalistischen und demokratischen Staatsorganisation einhergehen müsse.

Auf Antrag der Staatskanzlei
beschliesst der Regierungsrat:

I. Schreiben an die Konferenz der Kantonsregierungen

Mit Schreiben vom 6. Juni 2013 haben Sie uns eingeladen, unsere Haltung zu verschiedenen Varianten für eine gemeinsame Stellungnahme der Kantonsregierungen betreffend den Entwurf des Verhandlungsmandats des Bundesrates zu den institutionellen Fragen Schweiz-EU zu äussern. Wir danken Ihnen dafür und beantworten Ihre Fragen wie folgt:

Frage 1: Sind Sie grundsätzlich mit der Stossrichtung des beiliegenden ersten Entwurfs einverstanden?

Wir stimmen der Stossrichtung gemäss unseren bevorzugten Varianten im Entwurf grundsätzlich zu. Die Formulierung in RZ3 betreffend innerstaatliche Reformen könnte auch durch einen einfachen Hinweis auf die laufenden Konkretisierungsarbeiten der Kantone ersetzt werden.

Frage 2: Bevorzugen Sie bezüglich der Fragen betreffend Überwachung, Auslegung und Streitbeilegung eher die Variante 1 (Unterstützung der vom Bundesrat gewählten Option) oder die Variante 2 (Andocken an die EWR-Institutionen)?

Wir unterstützen die vom Bundesrat vorgeschlagene Lösung (Variante 1). Nach diesem Modell werden für die Überwachung, Auslegung und Streitbeilegung keine neuen Behörden geschaffen. Dies ist zu begrüssen, weil der Unterhalt solcher zusätzlicher Behörden kostspielig wäre und diese sich zuerst die nötige Erfahrung aneignen müssten.

Den Vorteil des Modells des Bundesrates sehen wir vor allem auch darin, dass die eigentliche Streitschlichtung weiterhin über den Gemischten Ausschuss erfolgt. Der EuGH kann zwar bei Streitigkeiten über die Auslegung von übernommenem EU-Recht auf Begehren einer Partei ein verbindliches Gutachten erstattet. Seine Schlussfolgerungen werden aber anschliessend wieder in den Gemischten Ausschuss und somit in den politischen Prozess mit seinen entsprechenden Handlungsspielräumen zurückgeführt. Die Schweiz entscheidet selber, ob sie mögliche Konsequenzen – bis zur Aussetzungen des Abkommens oder Teilen des Abkommens – in Kauf nehmen kann und will. Aus kantonaler Sicht ist schliesslich noch zu bemerken, dass die Kantone eine Vertretung in die Gemischten Ausschüsse der sie betreffenden Abkommen entsenden können.

Zudem verbleibt bei diesem Modell die letztinstanzliche Rechtsprechung in der Schweiz beim Bundesgericht. Nur wenn es um die Auslegung von übernommenem EU-Recht geht, kann das Bundesgericht die Meinung des EuGH im Rahmen eines Vorabentscheidungsverfahrens einholen. Damit bleibt die Unabhängigkeit der schweizerischen Gerichtsbarkeit weitestmöglich gewahrt.

Dadurch, dass die Umsetzung von Gutachten und Vorabentscheidungen des EuGH durch Bundesgesetz unterbunden werden können (auf die Gefahr hin, dass die EU die Anwendung der betroffenen bilateralen Abkommen ganz oder teilweise aussetzt) bleibt auch der nötige Handlungsspielraum des schweizerischen Gesetzgebers gewahrt.

Den Nachteil einer Übertragung von Aufgaben an die EWR-Institutionen gemäss Variante 2 sehen wir insbesondere darin, dass diese Institutionen keinen direkten Bezug zu den bilateralen Abkommen der EU mit der Schweiz aufweisen. Für die Schweiz, die kein Mitglied des EWR ist, jedoch in engen bilateralen Beziehungen mit der EU steht, wäre es deshalb folgerichtiger, sich an den Institutionen der EU zu orientieren. Überdies wäre bei einer institutionellen Einbindung der EWR-Institutionen nur die Schweiz diesen verbindlich unterstellt, nicht dagegen die EU. Eine solche einseitige Unterwerfung der Schweiz wäre stossend. Der Umstand, dass die Schweiz im Efta-Gerichtshof eine Richterin oder einen Richter und in der Efta-Überwachungsbehörde eine Chefbeamte oder einen Chefbeamten stellen könnte, vermag unserer Ansicht nach diese Bedenken und insbesondere die Vorteile des vom Bundesrat vorgeschlagenen Modells nicht aufzuwiegen.

Frage 3: Bevorzugen Sie bezüglich des Anwendungsbereichs eines zukünftigen institutionellen Abkommens eher die Variante 1 (bedingte Zustimmung zu den Vorschlägen des Bundesrats) oder die Variante 2 (keine Anwendung auf bestehende Abkommen)?

Wir können der Variante 1 grundsätzlich zustimmen. Mit der Bedingung, dass das institutionelle Abkommen auf bestehende Abkommen nur dann angewendet werden darf, wenn diese den Zugang zum Binnenmarkt der EU bezoeken und das massgebliche EU-Recht mittels Verweisen übernehmen, scheint uns der Vorschlag des Bundesrates eine gangbare und mit Blick auf die Verhandlungen mit der EU realistische Lösung. Von grösster Bedeutung sind für uns allerdings in diesem Zusammenhang die vom Bundesrat genannte Ausnahme des Steuerbereichs sowie bestimmte Punkte im Bereich Personenfreizügigkeit und Verkehr. Diesen Anliegen sollte unseres Erachtens in den Verhandlungen – auch gegenüber den unter Frage 2 erörterten Punkten – Priorität beigemessen werden. Es muss eine Lösung angestrebt werden, welche die Ausnahme dieser Bereiche auch langfristig sichert.

II. Dieser Beschluss ist bis zum Abschluss der entsprechenden Verhandlungen mit der EU oder einer vorgängigen Veröffentlichung der gemeinsamen Stellungnahme durch die KdK nicht öffentlich.

III. Mitteilung an die Geschäftsleitung des Kantonsrates (nach Veröffentlichung gemäss Dispositiv II), die Mitglieder des Regierungsrates sowie an die Staatskanzlei.

Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:



Husi