

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 4. Dezember 2013

1383. Europapolitik: Konsultation zu den Vorschlägen der Arbeitsgruppe EuRefKa im Bereich innere Reformen, Schreiben an die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK)

Mit Schreiben vom 13. November 2013 ersucht das KdK-Sekretariat die Kantonsregierungen um eine Stellungnahme zu den Reformvorschlägen der Arbeitsgruppe «Europa-Reformen der Kantone (EuRefKa)» betreffend die Stärkung der Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik des Bundes im Allgemeinen und an der Europapolitik im Besonderen.

Dem Schreiben liegt ein Bericht der Arbeitsgruppe EuRefKa vom 5. September 2013 bei, der die Vorschläge genauer erörtert und Varianten aufzeigt. Die Reformvorschläge bezwecken in erster Linie Ergänzungen und Präzisierungen bestehender gesetzlicher Grundlagen in den folgenden Themenbereichen: Zeitpunkt der Information, Frist zur Stellungnahme, Neuregelung der Gewichtung von Stellungnahmen der Kantone, Schaffung eines gemeinsamen Koordinationsorgans Bund-Kantone sowie die Institutionalisierung des Meinungsaustausches mit den ausserpolitischen Kommissionen des Parlaments.

An der Plenarversammlung der KdK vom 13. Dezember 2013 soll über Umfang und Weiterverfolgung der vorliegenden Reformvorschläge beschlossen werden. In ihren jüngsten europapolitischen Stellungnahmen haben die Kantone stets betont, dass sie einer Vertiefung der Beziehungen mit der Europäischen Union nur zustimmen, wenn diese mit innerstaatlichen Reformen zur Stärkung der Mitwirkungsrechte der Kantone einhergeht.

Aus Sicht des Kantons Zürich ist schliesslich darauf hinzuweisen, dass mit den vorgeschlagenen Reformen die zentrale Rolle der KdK im Bereich der Europapolitik nochmals verstärkt wird. In diesem Zusammenhang wurde bereits mit den Legislaturzielen 2011–2015 festgehalten, dass die Interessenwahrung des Kantons Zürich beim Bund im Rahmen des Projekts innere Reformen der KdK verbessert werden soll (Legislaturziel 14, Massnahme c).

Die konkreten Vorschläge aus dem Bericht der EuRefKa lassen sich wie folgt zusammenfassen:

1. Zeitpunkt der Information bzw. der Einladung zur Stellungnahme

Es ist gemäss Vorschlag der EuRefKa eine umfassende und umgehende Informationspflicht anzustreben, wobei die Kantone entscheiden sollen, welche Entscheide für sie mitwirkungsrelevant sein könnten. Diese Forderung soll mit einer Umformulierung des entsprechenden Artikels im Bundesgesetz über die Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik des Bundes (BGMK) erreicht werden:

Art. 3 Abs. 2: «Der Bund informiert die Kantone *umgehend* und umfassend über aussenpolitische Vorhaben, die Zuständigkeiten *oder Interessen* der Kantone berühren *oder [in Zukunft] berühren könnten*. Dies gilt insbesondere auch im Vorfeld von strategischen Entscheiden.»

2. Frist zur Stellungnahme

Die Regelfrist soll grundsätzlich drei Monate betragen. Abweichungen sollen nur bei Dringlichkeit möglich sein und wären neu schriftlich zu begründen. Die Umsetzung soll über eine Ergänzung der entsprechenden Bestimmung im BGMK erfolgen:

Art. 4 Abs. 2^{bis} (neu): «Die Anhörungsfrist beträgt drei Monate. Bei Dringlichkeit kann diese Frist ausnahmsweise angemessen verkürzt werden. In diesem Fall teilt der Bundesrat den Kantonen die Gründe für eine Verkürzung der Frist schriftlich mit.»

3. Gewichtung kantonaler Stellungnahmen

Bei der Berücksichtigung der Stellungnahmen der Kantone soll im BGMK neu eine Unterscheidung zwischen europapolitischen und anderen aussenpolitischen Entscheiden gemacht werden. Bei *europapolitischen* Entscheiden soll der Bundesrat von Stellungnahmen einer überwiegenen Mehrheit der Kantone nur aus überwiegenden aussenpolitischen Interessen abweichen dürfen. Die Variante einer absoluten Bindungswirkung der kantonalen Stellungnahme wurde hingegen verworfen. Abweichungen von der Stellungnahme der Kantone wären neu sowohl bei europapolitischen als auch bei anderen aussenpolitischen Entscheiden schriftlich zu begründen. Diese Neuerungen sollen ebenfalls im BGMK verankert werden:

Art. 4 Abs. 4 (neu): «Bei der Vorbereitung von europapolitischen Entscheiden, die kantonale Zuständigkeiten berühren oder [in Zukunft] berühren könnten, kann der Bundesrat von Stellungnahmen, die von

der überwiegenden Mehrheit der Kantone abgegeben wurde, nur aus überwiegenden aussenpolitischen Interessen abweichen. Im Fall einer solchen Abweichung teilt der Bundesrat den Kantonen die massgeblichen Gründe schriftlich mit.»

Art. 4 Abs. 5 (neu): «Bei der Vorbereitung von anderen aussenpolitischen Entscheiden, die kantonale Zuständigkeiten berühren oder [in Zukunft] berühren könnten, kommt den Stellungnahmen der Kantone ein besonderes Gewicht zu. Weicht der Bundesrat von den Stellungnahmen der Kantone ab, so teilt er ihnen die massgeblichen Gründe schriftlich mit.»

Mit der Formulierung «überwiegende Mehrheit der Kantone» wurde ausdrücklich darauf verzichtet, im Bundesgesetz ein bestimmtes Quorum festzulegen. Damit bleibt theoretisch die Möglichkeit bestehen, die Regelung für eine qualifizierte Mehrheit oder die Stimmengewichtung auf interkantonaler Ebene anzupassen. Gemäss geltender Regelung der KdK liegt das Quorum für eine gemeinsame Stellungnahme der Kantonsregierungen bei 18, wobei die Halbkantone jeweils über eine volle Stimme verfügen. Gemäss Legislaturziel 14, Massnahme c könnte seitens des Kantons Zürich an dieser Stelle das Anliegen einer angemessenen Berücksichtigung der Interessen von bevölkerungsstarken (und wirtschaftlich bedeutenden) Kantonen eingebracht werden.

4. Gemeinsames Organ von Bund und Kantonen für die Europapolitik

Der am 5. Juni 2012 auf der Grundlage einer Vereinbarung zwischen dem Bund (EDA/EVD) und den Kantonen (KdK) ins Leben gerufene «Europadialog» wird wegen seinen fehlenden Kompetenzen und jederzeitigen Kündigungsmöglichkeit im Bericht der EuRefKa als nicht ausreichend verankert bewertet. Es soll vielmehr eine Rechtsgrundlage im BGMK geschaffen werden, die Bund und Kantone verpflichtet, durch eine Vereinbarung ein gemeinsames Koordinationsorgan zu schaffen:

Art. 5a (neu)

¹«Durch Vereinbarung zwischen Bund und Kantonen wird ein gemeinsames Koordinationsorgan geschaffen. Dieses diskutiert und prüft Fragen der Europapolitik und dient als Plattform für die gegenseitige Information, den Austausch und die Meinungsbildung.»

²«In der Vereinbarung werden insbesondere die Zusammensetzung, die Aufgaben, die Arbeitsweise und die Beschlussfassung des gemeinsamen Organs geregelt.»

5. Zusammenarbeit mit der Bundesversammlung

Im Parlamentsgesetz (ParlG) soll schliesslich verankert werden, dass die Kantone bei europapolitischen Geschäften, die ihre Zuständigkeiten betreffen, von den aussenpolitischen Kommissionen angehört werden müssen:

Art. 152 Abs. 6 (neu) «Wenn Zuständigkeiten der Kantone betroffen sind oder betroffen sein könnten, pflegen die für die Aussenpolitik zuständigen Kommissionen den Austausch mit den Kantonen. Sie hören die Kantone an, bevor sie dem Bundesrat ihre Stellungnahmen nach Absatz 3 abgeben.»

Reformvorschläge auf interkantonaler Ebene werden im Bericht keine gemacht.

Auf Antrag der Staatskanzlei

beschliesst der Regierungsrat:

I. Schreiben an die Konferenz der Kantonsregierungen:

Mit Schreiben vom 13. November 2013 haben Sie uns eingeladen, unsere Haltung zu den Vorschlägen der Arbeitsgruppe EuRefKa im Bereich innere Reformen darzulegen. Wir danken Ihnen für diese Gelegenheit und äussern uns wie folgt:

1. Zeitpunkt der Information bzw. der Einladung zur Stellungnahme

Wir begrüssen, dass die Informationspflicht des Bundes im BGMK verstärkt wird. Wie wirksam diese Massnahme ist, wird sich allerdings erst in der Praxis zeigen. Was den Zeitpunkt zur Einladung zur Stellungnahme betrifft, sollte dem Bund dabei jedoch gerade in der explorativen Phase ein gewisser Handlungsspielraum zugestanden werden.

2. Frist zur Stellungnahme

Wir stimmen der vorgeschlagenen Regelfrist von drei Monaten mit den erwähnten Ausnahmemöglichkeiten bei Dringlichkeit zu. Mit der Begründungspflicht wird eine zusätzlich Hürde für eine zu kurze Fristsetzung durch den Bund eingeführt, ohne dessen aussenpolitische Handlungsfähigkeit einzuschränken.

3. Gewichtung kantonaler Stellungnahmen

Die Aufteilung in europa- und aussenpolitischen Entscheide bei der Gewichtung kantonaler Stellungnahmen begrüssen wir ausdrücklich. Der Formulierung «überwiegende Mehrheit der Kantone» können wir unter dem Vorbehalt zustimmen, dass zur Frage des Quorums und der Stimmengewichtung auf interkantonaler Ebene noch mögliche Reformvorschläge erarbeitet und zur Diskussion gestellt werden. In diesem Zusammenhang wäre auch nochmals ausdrücklich darauf hinzuweisen, dass das Recht auf die Eingabe einer abweichenden kantonalen Stellungnahme an den Bund durch die neue Bestimmung nicht berührt wird.

4. Gemeinsames Organ von Bund und Kantonen für die Europapolitik

An dieser Stelle möchten wir auf die guten Erfahrungen hinweisen, die wir bisher mit dem Europadialog gemacht haben. Entsprechend könnten wir neben der vorgeschlagenen gesetzlichen Verankerung eines Koordinationsgremiums auch der im Bericht aufgeführten alternativen Variante 3 zustimmen, wonach die bestehende Vereinbarung zum Europadialog überarbeitet werden soll (z. B. Stärkung der Kompetenzen, längere Kündigungsfristen usw.).

5. Stärkung der Zusammenarbeit mit der Bundesversammlung

Ein verstärkter Meinungsaustausch mit der Bundesversammlung bzw. mit den für die Aussenpolitik zuständigen Kommissionen scheint uns grundsätzlich sinnvoll. Allerdings erfolgen die Konsultationen der Kantone und der zuständigen Kommissionen vor aussenpolitischen Entscheiden des Bundesrates in der Regel parallel. Die Anhörung der Kantone in den Kommissionen sollte aber grundsätzlich auf der Grundlage einer gemeinsamen Stellungnahme der Kantonsregierungen beruhen, was aus zeitlichen Gründen aufgrund der unterschiedlichen Sitzungstermine der KdK und der Kommissionen wohl häufig nicht möglich sein wird.

Schliesslich regen wir wie unter Punkt 3 bereits angetönt an, dass parallel zu den Reformvorschlägen auf Ebene des BGMK auch auf interkantonaler Ebene Reformvorschläge erarbeitet werden (mögliche Verbesserung der Abläufe und Verfahren, Frage des Quorums und der Stimmengewichtung usw.).

II. Dieser Beschluss ist bis zur Beschlussfassung der KdK nicht öffentlich.

III. Mitteilung an die Geschäftsleitung des Kantonsrates (nach Beschlussfassung durch die KdK), an die Direktionen des Regierungsrates sowie an die Staatskanzlei.



Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:

Husi