



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

Arbeitsgruppe EuRefKa

Bern, 12. März 2004

Europa als Herausforderung für den Föderalismus

Skizze für eine europapolitische Strategie der Kantone

Embargo: 25. März 2004, 10.00 Uhr

Einleitung

Im Auftrag der Plenarversammlung der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) hat die Arbeitsgruppe EuropaReformenKantone (EuRefKa) den nachfolgenden Bericht erstellt und anlässlich ihrer Sitzung vom 20. Oktober 2003 zuhanden der Kantonsregierungen verabschiedet.

Der Bericht gliedert sich in drei Teile:

- In einem ersten Teil (Teil A) findet sich ein Rückblick auf die Entwicklungen seit den Beschlüssen der Plenarversammlung der KdK vom 19. Juni 1998 sowie eine Beurteilung der derzeitigen allgemeinen europapolitischen Lage in der Schweiz.
- In einem zweiten Teil (Teil B) unterbreitet die Arbeitsgruppe EuRefKa den Kantonsregierungen einen Vorschlag für eine gemeinsame europapolitische Position der Kantone.
- In einem dritten Teil (Teil C) schliesslich werden eine Reihe von aktuellen Entwicklungen dargestellt und deren potentielle Auswirkungen auf die Europapolitik der Schweiz und die Stellung der Kantone beleuchtet.

Zur Erleichterung der Beschlussfassung der Kantonsregierungen werden die wichtigsten Schlussfolgerungen und Thesen der Arbeitsgruppe EuRefKa am Beginn des nachfolgenden Berichts kurz zusammengefasst.

In der Arbeitsgruppe EuRefKa wirken mit:

- *Regierungsrat Hans Martin Tschudi (BS), Vorsitz*
- *Regierungsätin Kathrin Hilber (SG)*
- *Regierungsrat Georg Hess (SZ)*
- *Regierungsrat Markus Notter (ZH)*
- *Prof. Augustin Macheret (FR)*
- *Staatsschreiber Kurt Nuspliger (BE)*

- *Canisius Braun (Sekretär KdK)*
- *Roland Mayer (Leiter Bereich Aussenpolitik, Sekretariat KdK)*
- *Felix Imhof (wiss. Mitarbeiter Bereich Aussenpolitik, Sekretariat KdK)*

Zusammenfassung

Teil A: Lagebeurteilung

- *Der Bundesrat hält weiterhin am Ziel eines EU-Beitritts fest, unterlässt es aber entgegen seiner eigenen Ankündigungen weitestgehend, die hierfür notwendigen inneren Reformen in die Wege zu leiten. Die konkrete Aufnahme von Beitrittsverhandlungen wird von einer Reihe von Bedingungen abhängig gemacht, darunter eine „breite innenpolitische Unterstützung“. In der Praxis führt der Bundesrat bis auf weiteres den Weg weiterer bilateraler Verhandlungen fort. Somit liegt eine Annäherungsstrategie vor, welche sich auf den aussenpolitischen Bereich konzentriert und die innenpolitischen Reformen im Wesentlichen zurückstellt.*
- *Innenpolitisch dürfte derzeit keine breite Unterstützung für die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen vorliegen. Die Weiterführung des bilateralen Wegs wird zwar mehrheitlich begrüsst, wobei jedoch unklar ist, ob diese Unterstützung auch weiter bestehen wird, wenn weitere bilaterale Abkommen die Übernahme von geltendem und zukünftigem EU-Recht ohne Mitbestimmung der Schweiz bei der Erarbeitung dieser Erlasse umfassen.*
- *Im Verhältnis zur Schweiz beschränkt sich die EU auf die Lösung punktueller Probleme; an weiteren bilateralen Paketlösungen hat sie wenig Interesse. Im Übrigen reagiert die EU auf entsprechende Schweizer Anliegen in letzter Zeit systematisch mit der Forderung nach vorbehaltloser Übernahme des EU-Rechts durch die Schweiz. Sollte die Schweiz dieser Forderung im Rahmen weiterer bilateraler Abkommen nachgeben und allenfalls auch noch finanzielle Beiträge zur Kohäsion innerhalb der EU leisten, ist nicht auszuschliessen, dass die EU mittelfristig kein Interesse an einem EU-Beitritt der Schweiz mehr hat.*
- *Selbst wenn die Frage eines EU-Beitritts der Schweiz kurz- und mittelfristig nicht aktuell werden sollte, sehen sich die Kantone dennoch mit einem laufenden Prozess sowohl in der Schweiz als auch in der EU konfrontiert, welcher tief greifende Auswirkungen auf den Föderalismus Schweizer Prägung hat und weiter haben wird. Erschwert wird die Lage für die Kantone dadurch, dass der Bundesrat in den eidgenössischen Räten über keine Unterstützung bezüglich der längerfristigen Ausrichtung des Verhältnisses zur EU verfügt und er kein Gesamtkonzept für eine Schweizer Europapolitik ausgearbeitet hat, welches innere Reformen und aussenpolitische Schritte koordinieren würde.*
- *Im Falle eines EU-Beitritts der Schweiz sind vor bzw. spätestens gleichzeitig mit einem solchen Beitritt umfangreiche innere Reformen durchzuführen, damit der Föderalismus in seinem Kerngehalt bewahrt werden kann.*
- *Der Beitritt zum EWR bedingt im Wesentlichen die gleichen inneren Reformen wie im Falle eines EU-Beitritts, allerdings beschränkt auf die vom EWR materiell erfassten Bereiche. Eine Verstärkung der Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik hingegen würde keine Kompensation allfälliger*

Kompetenzübertragungen bewirken, da die Schweiz insgesamt bei der Weiterentwicklung des EWR-Rechts kein Mitentscheidungsrecht hätte.

- *Die Konsequenzen weiterer bilateraler Abkommen müssten entweder im Einzelfall geprüft werden (wenn es sich um ein klassisches Abkommen handelt) oder aber würden ebenfalls innere Reformen in den jeweils betroffenen Bereichen bedingen (wenn es sich um Integrationsabkommen handelt), wobei wie beim EWR eine Verstärkung der Mitwirkung der Kantone weitgehend wirkungslos bleiben würde.*
- *Die bisherigen und allenfalls auch weitere bilaterale Abkommen werden in der Zukunft mehrfach Gegenstand von Referenden sein, welche den Bestand dieser Abkommen in Frage stellen könnten.*
- *Die Konsequenzen eines Alleingangs können mangels Definition und Relevanz des Alleingangs nicht evaluiert werden.*

Teil B: Europapolitische Haltung der Kantone

Elemente einer europapolitischen Strategie der Kantone

1. Grundsätze

1.1. Verhältnis der Schweiz zu Europa

Fazit:

- Die Schweiz ist herausgefordert, ein optimales Verhältnis zur EU zu definieren.
- Die vermeintliche Option „Alleingang“ kann keinen Weg darstellen.

1.2. Führungsrolle des Bundes

Fazit:

- Der Bund hat als verantwortliche Instanz noch keine Entscheide über ein längerfristiges europapolitisches Vorgehen gefällt.
- Die Kantone müssen sich aufgrund ihrer Mitwirkungsrolle auf eine erkennbare Strategie des Bundes stützen können, um eine eigene Absichtserklärung zu formulieren.

1.3. Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen

Fazit:

- Eine partnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen ist für das Anliegen einer europapolitischen Strategie, welche auch vom Souverän mitgetragen werden soll, unabdingbar.
- Bund und Kantone müssen daran interessiert sein, durch optimale Zusammenarbeit in der europäischen Aussenpolitik von aussen als Einheit wahrgenommen zu werden.

1.4. Föderalismus

Fazit:

- Das Verhältnis der Schweiz zu Europa darf den föderalen Staatsaufbau der Schweiz nicht in Frage stellen.
- Die Beibehaltung des föderalen Staatsaufbaus ist ein zentrales Anliegen der Kantone.
- Der schweizerische Föderalismus muss sich weiterentwickeln und das Bewusstsein für die Grundsätze einer föderalistischen Ordnung in der Schweiz weiter gefördert werden.

2. Optionen des Verhältnisses der Schweiz zu Europa aus Sicht der Kantone

2.1. EU-Beitritt

Fazit:

- *Die Kantonsregierungen unterstützen einen Entscheid des Bundesrates, zur gegebenen Zeit konkrete EU-Beitrittsverhandlungen aufzunehmen.*

2.2. Bilateraler Weg

Fazit:

- *Die Kantonsregierungen erachten den bilateralen Weg mittel- und längerfristig nicht als geeignete, zukunftsgerichtete Option.*
- *Allenfalls sind Vereinbarungen in Teilbereichen als Übergangslösungen akzeptabel.*

2.3. EWR II / Assoziationsabkommen

Fazit:

- *Die Kantonsregierungen erachten eine Neuauflage des EWR bzw. ein Assoziationsabkommen weder als lohnens- noch als wünschenswert.*

2.4. Keine Festlegung

Fazit:

- *Keine Festlegung kann aus Sicht der Kantonsregierungen keine Option sein.*
- *Die Kantonsregierungen sind der Auffassung, dass in der Europapolitik eine Strategie zu definieren ist, welche nicht nur das Ziel, sondern auch den Weg dorthin festlegt.*

Innere Reformen

1. Grundsätze

1.1. Ausgangslage

Fazit:

- *Die Schweiz wächst in eine internationale Staatengemeinschaft hinein, die mit multilateralen Regelungen, unmittelbar anwendbarem Recht und weitreichenden Umsetzungspflichten arbeitet.*
- *Dieser Herausforderung müssen sich auch die Kantone stellen.*

1.2. Reformrhythmus

Fazit:

- *Die politischen Strukturen und Entscheidungsprozesse sind so auszugestalten, dass sie ein nützliches Instrumentarium für verschiedene mögliche Szenarien darstellen.*
- *Reformen sollten derzeit dort vorgenommen werden, wo sie einem Bedürfnis entsprechen; es sollten dabei aber keine zusätzlichen Beitrittschürden aufgebaut werden.*

2. Reformfelder

Fazit:

- *Aus kantonaler Optik besteht bei einem allfälligen Beitritt der Schweiz zur EU Reformbedarf in erster Linie in Bezug auf die Kompetenzaufteilung sowie die Finanzordnung.*
- *Ebenfalls zu überprüfen wären Verfahrensvorschriften sowie die Frage des Kommunalwahlrechts.*

3. Umsetzung des übergeordneten Rechts

3.1. Gestaltungsfreiheit der Kantone

Fazit:

- *Die Intensivierung der internationalen Beziehungen der Schweiz erhöht die praktische Bedeutung der Frage der Umsetzung von Staatsverträgen durch die Kantone.*
- *Die Konkretisierung von Art. 46 BV gehört deshalb zu den inneren Reformen, die im Hinblick auf verschiedene aussenpolitische Szenarien an die Hand zu nehmen sind.*

3.2. Handlungsbedarf bei den Kantonen

Fazit:

- *Die Kantone sollten aus eigener Kraft die erforderlichen Massnahmen treffen, um eine rechtzeitige Umsetzung des übergeordneten Rechts tatsächlich zu gewährleisten.*
- *Ein Eingreifen des Bundes sollte nur subsidiär und als ultima ratio erfolgen.*

4. Mitwirkungsordnung

4.1. Ausgangslage

Fazit:

- *Das in Art. 55 BV in seinen Grundzügen festgelegte Mitwirkungsinstrumentarium der Kantone wird in der Perspektive eines Beitritts der Schweiz zur EU angepasst werden müssen.*
- *Ein umfassendes Mitwirkungsinstrumentarium der Kantone erweist sich als unumgänglich.*

4.2. Das Mitwirkungsorgan der Kantone

Fazit:

- *Als kollektives Mitwirkungsorgan der Kantone steht eine modifizierte Konferenz der Kantonsregierungen im Vordergrund.*

4.3. Einbezug der Kantonsparlamente

Fazit:

- *Die kantonalen Parlamente sind in geeigneter Form in den europapolitischen Entscheidungsprozess einzubinden.*
- *Zu diesem Zweck ist eine Stärkung der aussenpolitischen Kompetenzen der Parlamente in den einzelnen Kantonen zu prüfen.*

5. Neues Verfassungsrecht

Fazit:

- *Wichtige innere Reformen müssen vor oder spätestens im Zeitpunkt des allfälligen Beitritts der Schweiz zur EU in Kraft treten.*
- *Bei einem EU-Beitritt sind eine Reihe von Verfassungsänderungen auf der Stufe des Bundes und in den Kantonen notwendig.*

Inhaltsverzeichnis

EINLEITUNG	1
ZUSAMMENFASSUNG	3
Teil A: Lagebeurteilung	3
Teil B: Europapolitische Haltung der Kantone	5
INHALTSVERZEICHNIS	9
TEIL A: LAGEBEURTEILUNG	13
I. Ausgangslage	13
1. Beschlüsse der Plenarversammlung der KdK vom 19. Juni 1998	13
2. Integrationsbericht 1999 des Bundesrates	14
3. Bilaterale sektorielle Abkommen Schweiz – EG (Bilaterale I)	14
4. Aussenpolitischer Bericht 2000 des Bundesrates	15
5. Volksinitiative „Ja zu Europa!“	15
6. Weitere bilaterale Verhandlungen Schweiz – EU (Bilaterale II)	16
II. Situationsanalyse	19
1. Situation in der Schweiz	19
1.1. Haltung des Bundesrates	19
1.2. Haltung der Eidgenössischen Räte	20
1.3. Haltung weiterer Akteure	21
1.4. Haltung des Souveräns	22
1.5. Bisherige Haltung und Erfahrungen der Kantone	22
2. Situation in der EU	23
2.1. Interne Herausforderungen für die EU	23
2.2. Haltung der EU gegenüber der Schweiz	23
3. Zusammenfassung	25
III. Notwendigkeit einer Strategie der Kantone	26
1. Herausforderungen für die Kantone	26
1.1. EU-Beitritt	26
1.2. Assoziationsabkommen / EWR	26
1.3. Bilaterale Abkommen	27
1.4. Alleingang	27
2. Konsequenzen	27
3. Schlussfolgerungen	28

TEIL B: EUROPAPOLITISCHE HALTUNG DER KANTONE	29
IV. Elemente einer europapolitischen Strategie der Kantone	29
1. Grundsätze	29
1.1. Verhältnis der Schweiz zu Europa	29
1.2. Führungsrolle des Bundes	29
1.3. Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen	30
1.4. Föderalismus	31
2. Optionen des Verhältnisses der Schweiz zu Europa aus Sicht der Kantone	32
2.1. EU-Beitritt	32
2.2. Bilateraler Weg	33
2.3. EWR II / Assoziationsabkommen	33
2.4. Keine Festlegung	34
V. Innere Reformen	35
1. Grundsätze	35
1.1. Ausgangslage	35
1.2. Reformrhythmus	35
2. Reformfelder	36
3. Umsetzung des übergeordneten Rechts	37
3.1. Gestaltungsfreiheit der Kantone	37
3.2. Handlungsbedarf bei den Kantonen	38
4. Mitwirkungsordnung	39
4.1. Ausgangslage	39
4.2. Das Mitwirkungsorgan der Kantone	40
4.3. Einbezug der Kantonsparlamente	41
5. Neues Verfassungsrecht	42
5.1. Grundsätze	42
5.2. Verfassungsrecht des Bundes	42
5.3. Verfassungsrecht der Kantone	43
TEIL C: AKTUELLE ENTWICKLUNGEN	45
VI. Geographische Erweiterung der EU	45
1. Geschichtlicher Überblick	45
1.1. Allgemein	45
1.2. Staaten, welche sich um eine EU-Mitgliedschaft beworben haben	45
1.3. Die laufende Erweiterungsrunde	46
2. Jüngste Entwicklungen	46
3. Einschätzung	47
4. Auswirkungen auf die Schweiz	47

VII. Institutionelle Reformen der EU (Stand: Juli 2003)	49
1. Einleitung	49
2. Aufbau des Verfassungsentwurfs	50
3. Grundlegende Bestimmungen	50
3.1. Teil I : Verfassungsrechtliche Bestimmungen	50
3.2. Teil II : Die Charta der Grundrechte der Union	55
3.3. Teil III : Die Politikbereiche und die Arbeitsweise der Union	56
3.4. Teil IV : Allgemeine und Schlussbestimmungen	57
3.5. Protokoll über die Anwendung der Subsidiaritäts- und Verhältnismässigkeits- prinzips	58
4. Nächste Schritte	58
5. Kommentar	58
6. Auswirkungen auf die Schweiz	59

Teil A: Lagebeurteilung

I. Ausgangslage

1. Beschlüsse der Plenarversammlung der KdK vom 19. Juni 1998

Anlässlich einer ausserordentlichen Plenarversammlung am 19. Juni 1998 befasste sich die Konferenz der Kantonsregierungen erstmals mit einem europapolitischen Strategiepapier.

Unter den damaligen Prämissen verabschiedete die Plenarversammlung der KdK mit den Stimmen von 18 Kantonsregierungen eine Stellungnahme, welche einerseits weiter Unterstützung für den Abschluss der bilateralen sektoriellen Abkommen signalisierte, andererseits aber auch den indirekten Gegenvorschlag des Bundesrats zur Initiative „Ja zu Europa!“ und damit das Ziel des EU-Beitritts der Schweiz zustimmend zur Kenntnis nahm¹. Ferner beschlossen die Kantonsregierungen, den Bundesrat in der Entwicklung und Realisierung der im Zuge eines allfälligen EU-Beitritts notwendigen inneren Reformen zu unterstützen und an deren Ausgestaltung aktiv mitzuwirken². Zu diesem Zweck wurde die

¹ Der Text des damaligen Gegenvorschlags des Bundesrates lautete wie folgt:

„Artikel 1

Die Schweiz beteiligt sich am europäischen Integrationsprozess und strebt zu diesem Zweck den Beitritt zur Europäischen Union an.

Artikel 2

Der Bundesrat bereitet Beitrittsverhandlungen vor. Der Integrationsbericht des Bundesrates, der über die politischen, ökonomischen und finanziellen Auswirkungen eines schweizerischen EU-Beitritts informiert, ist Teil dieser Vorbereitung. Der Bericht enthält ausserdem eine Übersicht über die staats- und wirtschaftspolitischen Massnahmen für den Fall eines EU-Beitritts.

Artikel 3

Der Bundesrat entscheidet im Lichte der Beratungen über den Integrationsbericht, des Ausgangs der sektoriellen Verhandlungen und aufgrund von Konsultationen, insbesondere mit den Kantonen, über den Zeitpunkt der Reaktivierung des schweizerischen EU-Beitritts gesuchs.

Artikel 4

Dieser Bundesbeschluss ist nicht allgemeinverbindlich: er untersteht nicht dem Referendum.“

² Wörtlich lauteten die diesbezüglichen Beschlüsse der Plenarversammlung der KdK vom 19. Juni 1998 wie folgt:

- I. *Die Kantonsregierungen nehmen Kenntnis vom aktuellen Stand der bilateralen Verhandlungen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union. Sie hoffen, dass diese Verhandlungen rasch zu einem positiven Abschluss gebracht werden können.*
- II. *Die Kantonsregierungen nehmen sodann zustimmend Kenntnis vom indirekten Gegenvorschlag des Bundesrates zur Initiative „Ja zu Europa“.*
- III. *Die Kantonsregierungen sind bereit, den Bundesrat in der Entwicklung und Realisierung der im Zuge eines allfälligen Beitritts der Schweiz zur EU notwendigen inneren Reformen zu unterstützen, und werden an deren Ausgestaltung aktiv mitwirken.*
- IV. *Die Kantone setzen sich intensiv mit den konkreten Auswirkungen des europäischen Integrationsprozesses auseinander. Insbesondere erarbeitet die KdK ein Leitbild, das folgende Fragen klärt:*
 - *Auswirkungen eines Beitritts auf die kantonale Rechtsordnung;*
 - *Aufarbeitung des Reformbedarfs:*
 - a) *Föderalismus- und Bundesstaatsreform,*
 - b) *Volksrechte (direkte Demokratie),*
 - c) *Staatsleitungsreform,*
 - d) *Finanz- und Wirtschaftsordnung.*

Diese Arbeiten erfolgen in enger Zusammenarbeit mit den entsprechenden Stellen im Bund.

Arbeitsgruppe EuRefKa eingesetzt und beauftragt, eine Analyse der bei einem EU-Beitritt notwendigen inneren Reformen vorzunehmen und Lösungsvorschläge zu unterbreiten³.

2. Integrationsbericht 1999 des Bundesrates

Am 3. Februar 1999 veröffentlichte der Bundesrat seinen Integrationsbericht 1999. Darin bekräftigte der Bundesrat seine Strategie, wonach nach Abschluss der bilateralen sektoriellen Verhandlungen und nach Inkraftsetzen der entsprechenden Abkommen die Vorbereitung des EU-Beitritts an die Hand zu nehmen sei. In diesem Zusammenhang hielt der Bundesrat insbesondere fest, dass

„nach der vordringlichen Inkraftsetzung der Ergebnisse der bilateralen sektoriellen Verhandlungen [...] der integrationspolitisch bedeutsame Schritt nicht etwa der EU-Beitritt“ ist, „sondern der Entscheid des Bundesrates, die Vorbereitung eines schweizerischen EU-Beitritts konkret an die Hand zu nehmen, d.h. Beitrittsverhandlungen zu führen und gleichzeitig intern die für den Fall eines EU-Beitritts nötigen oder wünschbaren staats- und wirtschaftspolitischen Massnahmen vertieft zu prüfen und in enger Zusammenarbeit mit den Interessierten auszuarbeiten. Ohne diese Vorarbeiten ist ein demokratischer Entscheid für oder gegen den Beitritt der Schweiz zur EU nicht möglich, auch nicht in drei, fünf oder zehn Jahren“ [Hervorhebung Verf.]⁴.

Die Arbeitsgruppe EuRefKa der KdK begleitete die Erarbeitung des Integrationsberichts 1999, gab verschiedene Impulse im Zusammenhang mit kantonsrelevanten Fragen und nahm im November 1998 formell Stellung zum Berichtsentwurf. Die Plenarversammlung der KdK vom 11. Dezember 1998 wurde über den Grundgehalt dieser Stellungnahme informiert. Nach Veröffentlichung des Berichts durch den Bundesrat nahm die Arbeitsgruppe EuRefKa den Bericht zur Kenntnis und leitete mit dem Bericht über die Auswirkungen eines EU-Beitritts auf die Kantone die zweite Phase ihrer Arbeiten ein.

3. Bilaterale sektorielle Abkommen Schweiz – EG (Bilaterale I)

Am 21. Juni 1999 unterzeichneten die EG und die Schweiz die sieben sektoriellen Abkommen in den Bereichen Land- und Luftverkehr, Personenfreizügigkeit, Landwirtschaft, öffentliches Beschaffungswesen, gegenseitige Anerkennung von Konformitätserklärungen sowie Forschung.

Die Kantonsregierungen beteiligten sich während des gesamten Verlaufs der Verhandlungen an den diesbezüglichen Diskussionen, sowohl auf technischer als auch auf politischer Ebene, sowie durch die Entsendung von Experten in die Verhandlungsdelegationen in den Bereichen öffentliches Beschaffungswesen, Personenfreizügigkeit, soziale Sicherheit, Anerkennung der Diplome und Landverkehr.

Der tägliche Informationsfluss zwischen Bund und Kantonsregierungen wurde durch den Informationsbeauftragten der Kantone im Integrationsbüro EDA/EVD sichergestellt. Die seit dem 1. September 1996 erfolgte provisorische Anwendung des von einer paritätischen Arbeitsgruppe Bund/Kantone ausgearbeiteten Entwurfs für ein Gesetz über die Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik des Bundes, sowie die schlagkräftige, von kantonalen Regierungsmitgliedern angeführte Begleitorganisation der Konferenz der Kantonsregierungen erleichterte die Zusammenarbeit entscheidend. Der Einbezug der kantonalen Fachdirektorenkonferenzen half ebenfalls, die politische Gesamtbeurteilung der Kantonsregierungen vorzubereiten.

³ Der Schlussbericht der Arbeitsgruppe EuRefKa wurde am 23. Februar 2001 veröffentlicht.

⁴ Integrationsbericht 1999, S. 401/402.

Die Plenarversammlung der KdK befasste sich anlässlich ihrer Sitzungen regelmässig mit den Entwicklungen in den Verhandlungen. Eine Delegation der Kantonsregierungen übermittelte dem Bundesrat in regelmässigen Abständen sowie anlässlich der verschiedenen Konsultationen im Verlauf der Verhandlungen die Haltung der Kantone.

An der Plenarversammlung der KdK vom 1. April 1999, nach Abschluss der Verhandlungen, verabschiedeten die 26 Kantonsregierungen eine gemeinsame Stellungnahme. Darin beurteilten sie die bilateralen Abkommen als ein Vertragswerk von grosser Bedeutung. Sie erachteten es als geeignet im Interesse des Landes, ihrer Bürgerinnen und Bürger sowie der Kantone das Verhältnis zwischen der Schweiz und der EU nachhaltig zu regeln. Die Kantonsregierungen stimmten deshalb dem Abschluss des Vertragswerks zu, wobei bezüglich des Abkommens über den Landverkehr Skepsis verblieb und dessen Annahme aus Einsicht in die unabänderlichen Rahmenbedingungen der Vertragslogik erfolgte.

Die Europakommission der KdK erarbeitete im Anschluss einen Bericht über die Umsetzung und den Vollzug dieser Abkommen, welcher im Dezember 1999 den Kantonsregierungen übermittelt wurde. Ferner prüfte eine Arbeitsgruppe der KdK ebenfalls die finanziellen Auswirkungen dieser Abkommen auf die Kantone und erstellte einen diesbezüglichen Bericht, welcher Bund und Kantone zur Verfügung gestellt wurde.

Nach Genehmigung durch die Eidgenössischen Räte wurden die Abkommen vom Schweizer Volk in einer Referendumsabstimmung am 21. Mai 2000 mit einer Mehrheit von 67.2% gutgeheissen. Nach Abschluss des Ratifizierungsverfahrens in der EU sind die Abkommen am 1. Juni 2002 in Kraft getreten.

4. Aussenpolitischer Bericht 2000 des Bundesrates

Am 15. November 2000 veröffentlichte der Bundesrat den Aussenpolitischen Bericht 2000. Darin bestätigte er erneut, dass der EU-Beitritt das Ziel des Bundesrates ist. Wörtlich hielt der Bundesrat hierzu folgendes fest:

„Der EU-Beitritt ist das Ziel des Bundesrates. Er wird deshalb den EU-Beitritt so weit vorbereiten, dass er spätestens in der nächsten Legislaturperiode über die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen entscheiden kann. Zu diesem Zweck wird er die Auswirkungen eines EU-Beitritts auf einige zentrale Politikbereiche prüfen, wozu insbesondere der Föderalismus, die Volksrechte, die Finanzordnung sowie die Wirtschafts- und Währungspolitik gehören. Zudem will der Bundesrat das zwischen der Schweiz und der EU bestehende Vertragsnetz erweitern und modernisieren.“⁵

Die Kantone wurden zum Aussenpolitischen Bericht 2000 weder formell noch informell konsultiert. Sie haben demzufolge auch keine Stellungnahme hierzu abgegeben.

5. Volksinitiative „Ja zu Europa!“

Aufgrund der massgeblichen gesetzlichen Vorschriften, welche eine Behandlung der 1996 eingereichten Volksinitiative „Ja zu Europa!“ bis Ende Juni 2000 vorsah, nahmen die Eidgenössischen Räte die Behandlung dieser Initiative und des vom Bundesrat im Juni 1998 verabschiedeten indirekten Gegenvorschlags unmittelbar nach der Volksabstimmung über die Genehmigung der bilateralen sektoriellen Abkommen mit der EG im Mai 2000 auf.

⁵ Aussenpolitischer Bericht 2000, Kapitel 3.3.2.

Im Verlauf der Debatte über die Initiative änderte der Bundesrat mehrmals den Text seines indirekten Gegenvorschlags von 1998. Zuletzt formulierte er folgende Bedingungen für die Aufnahme von EU-Beitrittsverhandlungen⁶:

- Erstens müssen erste Erfahrungen mit der Umsetzung der sieben bilateralen Abkommen vorliegen.
- Zweitens gilt es, die Auswirkungen eines EU-Beitritts auf die Bereiche Föderalismus, Volksrechte, Regierungsorganisation, Finanzordnung, Wirtschafts- und Währungspolitik, Ausländer und Migrationspolitik, Landwirtschaft sowie Aussen- und Sicherheitspolitik zu prüfen.
- Drittens schliesslich muss eine breite innenpolitische Unterstützung der bundesrätlichen Integrationspolitik vorhanden sein.

Im Laufe der Sommersession 2000 lehnten beide Räte die Initiative ab. In der Herbstsession 2000 verweigerte schliesslich der Ständerat dem indirekten Gegenvorschlag des Bundesrats seine Zustimmung, womit die Initiative Volk- und Ständen ohne Gegenvorschlag mit der Empfehlung der Ablehnung vorgelegt wurde.

Am 4. März 2001 folgten Volk und Stände der Empfehlung von Bundesrat und Parlament und lehnten die Initiative mit 76.7% und allen Standesstimmen ab.

Während der Beratung der Initiative „Ja zu Europa!“ durch die Eidgenössischen Räte setzte die Arbeitsgruppe EuRefKa ihre Arbeiten am Bericht über die Herausforderungen eines EU-Beitritts für die Kantone fort und veröffentlichte Ende Februar 2001 den Schlussbericht. Darin ist unter anderem die Forderung festgehalten, dass die notwendigen inneren Reformen im Zusammenhang mit einem Beitritt der Schweiz zu EU vor, spätestens mit einem EU-Beitritt vorgenommen werden müssen. Angesichts des substanziellen Reformbedarfs im Falle eines EU-Beitritts, erschien die von den Initianten geforderte sofortige Aufnahme von Beitrittsverhandlungen sicherlich als verfrüht. Im Übrigen hatten die Kantonsregierungen im Sommer 1998 den damaligen Gegenvorschlag des Bundesrates dem Text der Initiative vorgezogen.

6. Weitere bilaterale Verhandlungen Schweiz – EU (Bilaterale II)

Kurz nachdem das Volk die sieben mit der EG abgeschlossenen sektoriellen Abkommen genehmigt hatte, begannen die Bundesbehörden gestützt auf eine Reihe von gemeinsamen Erklärungen mit der Vorbereitung einer zweiten Runde von bilateralen Verhandlungen.

Wie bereits erwähnt, deutete auch der Bundesrat bereits in seinem aussenpolitischen Bericht 2000 an, dass er vor der Aufnahme von Verhandlungen über einen EU-Beitritt eine Erweiterung und Modernisierung des bilateralen Vertragsnetzes ins Auge fasse⁷. Er erwähnte dabei insbesondere zwei Bereiche:

- Einerseits die Gebiete, bei welchen sich die Schweiz und die EG beim Abschluss der sieben sektoriellen Abkommen darauf geeinigt hatten, zusätzliche Vereinbarungen anzustreben⁸.

⁶ Aussenpolitischer Bericht 2000, Kapitel 3.3.2.2.

⁷ Aussenpolitischer Bericht 2000, Kapitel 3.3.2.2.

⁸ Im Vordergrund stand hier eine verstärkte Zusammenarbeit in den Bereichen Statistik, Medien, Jugend, Bildung und Umwelt, die allgemeine Liberalisierung der Dienstleistungen, eine Verbesserung des Marktzugangs für verarbeitete Landwirtschaftsprodukte sowie die Regelung der Besteuerung von Pensionen ehemaliger EU-Bediensteter mit Wohnsitz in der Schweiz.

- Andererseits hätten beide Seiten weitere Wünsche nach einem Ausbau der Zusammenarbeit. Ein wichtiges Anliegen der Schweiz betreffe hier die innere Sicherheit⁹. Die Union ihrerseits habe ihr Interesse an Verhandlungen über die Betrugsbekämpfung im Warenverkehr und über die Harmonisierung der Besteuerung von Kapitalerträgen (Zinsen) signalisiert.

Mit Schreiben vom 31. Januar 2001, d.h. vor der Abstimmung über die Volksinitiative „Ja zu Europa!“ und ohne Konsultation der Kantone, eröffnete der Bundesrat der EU offiziell sein Interesse an einem Assoziationsabkommen im Bereich von „Schengen/Dublin“. Im Anschluss daran erarbeite die Bundesverwaltung eine Reihe von Verhandlungsmandaten, welche den Kantonsregierungen zur Konsultation unterbreitet wurden.

In ihrer Stellungnahme vom 11. April 2001 übte die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) teilweise scharfe Kritik an der Strategie des Bundesrats. Nebst einer deutlichen Kritik an den ungebührlich kurzen Konsultationsfristen¹⁰ lassen sich die diesbezüglichen Bemerkungen kurz wie folgt zusammenfassen:

- Bezüglich der **Notwendigkeit** weiterer bilateraler Verhandlungen mit der EU wurde moniert, dass die sektoriellen Abkommen vom Juni 1999 noch immer nicht in Kraft seien. Diese sähen teilweise lange Übergangsfristen, insbesondere für den Bereich der Personenfreizügigkeit vor, womit nicht einsichtig sei, warum bereits in neue Verhandlungen eingetreten werden sollte, welche mit diesen Abkommen in engster Verbindung seien. Zudem habe der Bundesrat immer bekräftigt, dass vor weiteren Integrationsschritten zunächst Erfahrungen mit den sektoriellen Abkommen gesammelt werden sollten.
- Bezüglich der **Wünschbarkeit** weiterer bilateraler Verhandlungen wurde vorgebracht, dass die Kantone in ihrem am 23. Februar 2001 veröffentlichten Expertenbericht dargelegt hätten, dass eine Zentralisierungstendenz im Falle eines EU-Beitritts durch geeignete Massnahmen kompensiert und somit der Föderalismus in seinem Kerngehalt bewahrt werden könnte. Der Nachweis, dass dies auch im Falle weiterer bilateraler Abkommen in den Kernbereichen kantonaler Kompetenz möglich wäre, wurde bislang nicht erbracht. Aus Sicht der Kantone sei somit der Nachweis der Wünschbarkeit von weiteren bilateralen Verhandlungen nicht erbracht, zumindest so lange nicht, als nicht ein Gesamtkonzept über die Auswirkungen einer Weiterverfolgung des bilateralen Wegs auf den Föderalismus vorliege.
- Schliesslich bezweifelten die Kantone auch die **zeitliche Dringlichkeit** für weitere bilaterale Verhandlungen.

Vor dem Hintergrund dieser allgemeinen Überlegungen unterstützten die Kantonsregierungen Verhandlungsmandate für die Bereiche Bildung und Jugend, Statistik sowie - mit Einschränkungen - für die Bereiche Betrugsbekämpfung und Doppelbesteuerung von pensionierten EU-Beamten. Bezüglich der Bereiche Liberalisierung der Dienstleistungen und Schengen/Dublin waren die Kantone aber lediglich bereit, einem

⁹ Noch in seiner Botschaft vom 23. Juni 1999 zu den sektoriellen Abkommen Schweiz-EG hatte der Bundesrat allerdings festgehalten, dass die Grenzen für weitere sektorielles Vereinbarungen mit der EG bald einmal erreicht sein werden und hierbei insbesondere ins Gewicht falle, dass in zentralen Fragen, wie der inneren Sicherheit, Vertragslösungen nur zu Stande kommen könnten, wenn die Schweiz Souveränitätsrechte an die EU übertragen würde (Botschaft zur Genehmigung der sektoriellen Abkommen zwischen der Schweiz und der EG vom 23. Juni 1999, Kapitel 151).

¹⁰ Die vom Bund eingeräumte Konsultationsfrist betrug knapp 5 Wochen.

Vorverhandlungsmandat zuzustimmen. Im Bereich der Zinsbesteuerung unterstützten die Kantone schliesslich das geplante Gesprächsmandat des Bundesrates.

Am 16. Mai 2001 verabschiedete der Bundesrat die Verhandlungsmandate in den fraglichen 10 Bereichen, unter dem Vorbehalt der Konsultation der ausserpolitischen Kommissionen der Eidgenössischen Räte. Der in der Stellungnahme der KdK vom 11. April 2001 vorgebrachten Kritik der Kantone trug der Bundesrat nur insofern Rechnung, als dass er in den Bereichen Liberalisierung der Dienstleistungen und Schengen/Dublin keine eigentlichen Verhandlungsmandate, sondern lediglich Vorverhandlungsmandate verabschiedete. Im Bereich der Zinsbesteuerung bestätigte der Bundesrat ein Gesprächsmandat.

Nach Abschluss der Konsultation der ausserpolitischen Kommissionen der Eidgenössischen Räte und nach Erhalt eines politischen Signals seitens der EU, dass diese bereit sei, über alle 10 fraglichen Themen zu verhandeln, verabschiedete der Bundesrat am 22. Juni 2001 definitiv die Verhandlungsmandate in sieben Bereichen und bestätigte nochmals die Vorverhandlungs- und Gesprächsmandate vom 16. Mai 2001. Gleichzeitig wurde der eingesetzte Verhandlungskoordinator ermächtigt, die Verhandlungen in vier Bereichen formell zu eröffnen¹¹.

Am 16. November 2001 schliesslich verabschiedete der Bundesrat die drei noch ausstehenden Verhandlungsmandate in den Bereichen Schengen/Dublin, Liberalisierung der Dienstleistungen und Zinsbesteuerung. Mit Schreiben vom 21. November 2001 wurden die Kantonsregierungen eingeladen, zu diesen Mandaten bis zum 25. Januar 2002 Stellung zu nehmen.

Am 25. Januar 2002 unterstützten die Kantonsregierungen die allgemeine Stossrichtung der Verhandlungsmandats im Dossier Zinsbesteuerung, wobei sie festhielten, dass es sich hierbei um ein grosses Zugeständnis und einen einmaligen Vorgang handle. Bezüglich der Liberalisierung der Dienstleistungen äusserten sich die Kantonsregierungen kritisch zum Verhandlungsansatz des Bundesrates, stimmten dem Mandat aber unter gewissen Bedingungen zu. Was die geplante Assoziation der Schweiz an Schengen/Dublin betrifft, kamen die Kantonsregierungen zum Schluss, dass die zu erwartenden materiellen Vorteile zurückhaltend zu bewerten und die institutionellen Mängel eines solchen Abkommens nicht zu unterschätzen seien. Sie stimmten daher dem Verhandlungsmandat nur mit Zurückhaltung zu.

Am 31. Januar 2002 verabschiedete der Bundesrat definitiv die letzten noch ausstehenden Verhandlungsmandate.

¹¹ Verarbeitete Landwirtschaftsprodukte, Statistik, Umwelt und Betrugsbekämpfung.

II. Situationsanalyse

Um eine korrekte Lagebeurteilung vornehmen zu können, ist es notwendig, die derzeitige europapolitische Situation nicht nur in der Schweiz, sondern auch aus dem Blickwinkel der EU zu analysieren.

1. Situation in der Schweiz

1.1. Haltung des Bundesrates

Seit der Deponierung des Beitrittsgesuchs im Vorfeld der Genehmigung des EWR im Mai 1992 hat der Bundesrat stets an seinem Ziel eines EU-Beitritts der Schweiz festgehalten. Signifikante Änderungen sind lediglich in Bezug auf die Strategie des Bundesrats zur Erreichung dieses Ziels festzustellen.

Nach Erfahrungen im EWR sollte gemeinsam mit den EFTA-Staaten Österreich, Schweden, Finnland und Norwegen der EU-Beitritt angestrebt werden. Durch das Nein von Volk und Ständen zum EWR im Dezember 1992 wurde diese Strategie bereits im Ansatz verunmöglicht.

Der Bundesrat beschloss daraufhin, den steinigen Weg des Bilateralismus zu beschreiten, wobei das Ziel nach wie vor der EU-Beitritt blieb. Gegen Schluss der ersten mühsamen bilateralen Verhandlungsrunde mit der EG gelangte der Bundesrat zum Schluss, dass dem Bilateralismus Grenzen gesetzt sind und dass ein EU-Beitritt der Schweiz wohl doch eine ganze Reihe von inneren Reformen der Schweiz voraussetze. Die Synthese der diesbezüglichen Erkenntnisse findet sich im Integrationsbericht 1999, in dem der Bundesrat vorschlägt, nach Inkrafttreten der sektoriellen Abkommen Verhandlungen über einen EU-Beitritt aufzunehmen, gleichzeitig aber eine ganze Reihe von inneren Reformen einzuleiten.

Bereits im Vorfeld der Abstimmung über die sektoriellen Abkommen schienen dem Bundesrat jedoch wieder Zweifel bezüglich des eingeschlagenen Tempos zu kommen. Jedenfalls war in der Abstimmungskampagne vermehrt zu hören, dass nach erfolgter Genehmigung der sektoriellen Abkommen ein „Marschhalt“ bzw. ein „Moratorium“ bezüglich weiterer Integrationsschritte zu erfolgen habe und dass es zunächst darum gehe, erste Erfahrungen mit den sektoriellen Abkommen zu machen.

Parallel zu dieser Entwicklung war auch eine Verschiebung der Akzente bezüglich der Bedingungen für die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen auszumachen. War im Gegenvorschlag zur Volksinitiative „Ja zu Europa!“ vom Juni 1998 noch zu lesen, dass die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen „nach Konsultationen, insbesondere mit den Kantonen“ erfolgen werde, verschoben die nachfolgenden Textvarianten den Akzent immer mehr in Richtung Parlament, um schliesslich in der Formulierung „allgemeine innenpolitische Unterstützung“ zu enden. Zudem flossen auch Elemente einer Weiterführung des Bilateralismus ein. Schliesslich ergab sich eine Verschiebung dahingehend, wonach die notwendigen inneren Reformen nicht mehr gleichzeitig, sondern vor Aufnahme von Beitrittsverhandlungen eingeleitet werden sollten.

Eine Synthese dieser neuen Strategie findet sich im Aussenpolitischen Bericht 2000 vom 15. November 2000, der nicht zuletzt unter dem Eindruck der Debatte in den Eidgenössischen Räten zur Initiative „Ja zu Europa!“ verfasst wurde. In diesem Bericht hat der Bundesrat seine derzeit geltende Strategie wie folgt festgelegt:

- *Erstens müssen erste Erfahrungen mit der Umsetzung der sieben bilateralen Abkommen vorliegen.*
- *Zweitens gilt es, die Auswirkungen eines EU-Beitritts auf die Bereiche Föderalismus, Volksrechte, Regierungsorganisation, Finanzordnung, Wirtschafts- und Währungspolitik, Ausländer- und Migrationspolitik, Landwirtschaft sowie Aussen- und Sicherheitspolitik zu prüfen. Der Bundesrat beabsichtigt, die erforderlichen Abklärungen in der laufenden Legislaturperiode vorzunehmen. Er behält sich vor, wenn nötig entsprechende Reformvorschläge zu unterbreiten. Im Hinblick auf den Beitrittsprozess will der Bundesrat sodann die notwendigen Vorarbeiten einleiten, um die umfassende Integration der Schweiz in die EU durch geeignete Massnahmen zu erleichtern. Der Integrationsbericht 1999 weist auf verschiedene Hürden hin, die bei einzelnen Politikbereichen nach wie vor bestehen. Der Bundesrat ist bestrebt, in nächster Zeit die wirtschaftlichen Anpassungskosten zu minimieren, noch bestehende Spielräume zur Erweiterung und Modernisierung des Vertragsnetzes Schweiz-EU zu nutzen und – wo nötig – die Eurokompatibilität des schweizerischen Rechts und der schweizerischen Politik weiter zu stärken. Gleichzeitig gilt es auch zu verdeutlichen, welche Vorteile sich für die Schweiz als EU-Mitgliedstaat ergeben und welche Politiken unser Land als Mitglied der Union besser durchsetzen könnte.*
- *Drittens schliesslich muss eine breite innenpolitische Unterstützung der bundesrätlichen Integrationspolitik vorhanden sein.*

Der Bundesrat zog daraus den Schluss, dass eine breite innenpolitische Vorbereitung es ihm ermöglichen werde, spätestens in der nächsten Legislaturperiode die Entscheidung über die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit der EU zu treffen.

Im Anschluss an die Ablehnung der Volksinitiative „Ja zu Europa!“ am 4. März 2001 hat der Bundesrat diese Strategie im wesentlichen bestätigt, wobei der Akzent eindeutig auf eine weitere Runde von bilateralen Verhandlungen gelegt und die internen Vorbereitungen auf einen EU-Beitritt weitgehend ausgesetzt wurden¹².

1.2. Haltung der Eidgenössischen Räte

Im Gegensatz zum Bundesrat haben die Eidgenössischen Räte den EU-Beitritt der Schweiz als Ziel der Aussenpolitik nie anerkannt. Den ersten diesbezüglichen Bericht des Bundesrates vom 18. Mai 1992¹³ haben sie im Gefolge des EWR-Neins zurückgewiesen.

Der Integrationsbericht 1999 wurde von den Eidgenössischen Räten gar nicht debattiert, da er ihnen lediglich „im Hinblick auf die Debatte über die Volksinitiative „Ja zu Europa!“ und den Gegenvorschlag des Bundesrats“ unterbreitet wurde. Wie bereits erwähnt, lehnten die Eidgenössischen Räte die Initiative ab; dem indirekten Gegenvorschlag des Bundesrats, in welchem das Beitrittsziel ebenfalls verankert war, stimmte zwar der Nationalrat, nicht aber der Ständerat zu.

Den Aussenpolitischen Bericht 2000 schliesslich, welcher immer noch das Beitrittsziel enthält, nahm der Nationalrat zwar zustimmend zur Kenntnis. Der Ständerat hingegen beschränkte sich auf eine einfache Kenntnisnahme, insbesondere wegen der Passagen über den EU-Beitritt.

Was die Fortführung des Bilateralismus betrifft, wie sie der Bundesrat zumindest mittelfristig beschlossen hat, so haben die aussenpolitischen Kommissionen beider Räte alle Verhandlungsmandate genehmigt. Bei genauerer Analyse der jeweils im Anschluss an die Konsultationen veröffentlichten Pressemitteilungen fällt auf, dass

¹² Eine Ausnahme bildet diesbezüglich die **Staatsleitungsreform**. Hier hat der Bundesrat den Eidgenössischen Räten am 19. Dezember 2001 seine Botschaft übermittelt. Erklärtes Ziel der Staatsleitungsreform ist es unter anderem, die Handlungsfähigkeit des Bundesrates im europäischen Umfeld zu bewahren.

¹³ Bericht über einen Beitritt der Schweiz zur Europäischen Gemeinschaft vom 18. Mai 1992.

zumindest weitere bilaterale Abkommen, welche eine Übernahme des EU-Acquis vorsehen, nicht unumstritten sind.

Am 18. März 2002 veröffentlichte die Aussenpolitische Kommission des Ständerats (APK-S) einen Bericht über die Optionen der schweizerischen Integrationspolitik. Nach verschiedenen Anhörungen im Laufe des Jahres 2001 und einer Untersuchung der Optionen „Bilateraler Weg“, „Beitritt zum EWR“, „Assoziation“ sowie „Beitritt zur Europäischen Union“ gelangt die APK-S zu folgenden Schlussfolgerungen und Empfehlungen für das weitere Vorgehen:

„Die Kommission hat sich mit den Anhörungen einen Überblick über die offenen Fragen verschaffen können, die die europapolitische Diskussion in der Schweiz in den kommenden Jahren prägen werden. Eine detaillierte Behandlung war dabei angesichts der Vielfalt der Themen und ihrer Komplexität nicht möglich. Die Kommission ist zum Schluss gekommen, dass die Bundesversammlung und der Bundesrat die Arbeit weiterführen und vertiefen müssen.“

Die Kommission vertritt die Ansicht, dass die Annäherung an die Europäische Union weiter vorangetrieben werden muss. Unter anderem wegen des Abstimmungsergebnisses über die Volksinitiative „Ja zu Europa“ vom 4. März 2001 ist der bilaterale Weg zurzeit der am Leichtesten gangbare und einzig mehrheitsfähige. Die Kommission geht davon aus, dass sich kurzfristig ohne wirtschaftlichen oder politischen Druck keine Mehrheiten für einen EWR- oder EU-Beitritt finden.

Keine Einigkeit besteht in der Kommission über den längerfristig einzuschlagenden Weg, auch wenn sie sich einig ist, dass sich kurz- und mittelfristig keine Entscheidung für eine der Optionen aufdrängt. Ein Teil der Mitglieder unterstützt längerfristig das EU-Beitrittsziel des Bundesrates. Die Mehrheit der Kommission ist der Ansicht, dass dieser Entscheid erst zu einem späteren Zeitpunkt in Kenntnis der Weiterentwicklung des Verhältnisses der Schweiz mit der EU und der Entwicklungen innerhalb der EU gefällt werden kann, auch wenn einzelne aus heutiger Sicht die längerfristige Präferenz einem EWR-Beitritt oder der Fortsetzung des bilateralen Wegs geben. Die Kommission verzichtet daher zurzeit auf die Empfehlung eines „Königsweges“ für die längerfristige Integrationspolitik.

Massgebenden Einfluss auf die Willensbildung innerhalb der Schweiz werden die politische und wirtschaftliche Entwicklung innerhalb der Schweiz und der EU sowie die Auswirkungen der Osterweiterung der EU haben. Dabei ist es von grosser Bedeutung, dass der Willensbildungsprozess in einem sachlichen Diskussionsklima erfolgen kann.

Die Kommission beantragt daher, folgende Empfehlungen an den Bundesrat zu richten:

- *Der Bundesrat ist eingeladen, unter den gegebenen politischen und wirtschaftlichen Verhältnissen in den kommenden Jahren den bilateralen Weg gegenüber der EU fortzusetzen. Dabei hat er insbesondere in den Verhandlungsdossiers, die zu einer automatischen Übernahme des Gemeinschaftsrechts führen, die Begründung dazu, den Nutzen und die Gestaltungsmöglichkeiten aufzuzeigen.*
- *Der Bundesrat wird gebeten darzulegen, welche Reformen unabhängig vom gewählten Integrationsweg durch den Ausbau der Beziehungen der Schweiz zur Europäischen Union nötig werden, und diese Reformen nach sachlichen und zeitlichen Prioritäten zu bewerten.*
- *Der Bundesrat ist gebeten, die sachliche und vertiefte Diskussion über die Voraussetzungen und Auswirkungen der verschiedenen Integrationswege voranzutreiben und dabei das Parlament und möglichst weite Kreise der Zivilgesellschaft einzubeziehen.“*

1.3. Haltung weiterer Akteure

Die entsprechenden Positionsbestimmungen der **politischen Parteien** liegen zum Teil bereits einige Jahre zurück. Bezüglich der Fortführung des bilateralen Wegs ist die Meinungsbildung in den politischen Parteien noch im Gang, wobei nicht unerheblich sein dürfte, ob weitere bilaterale Verhandlungen auf der Grundlage einer Übernahme des EU-Rechts oder auf der Grundlage der gegenseitigen Anerkennung der jeweiligen Rechtsvorschriften basieren werden.

Der Dachverband der **Wirtschaft** hat im November 2000 ein Strategiepapier zur Europapolitik veröffentlicht. Unter dem Titel „Europa – Optionen und Hausaufgaben“ beleuchtet *economiesuisse* die verschiedenen Integrationsoptionen der schweizerischen Europapolitik: Bilateralen Weg, EWR und EU-Beitritt. Der Dachverband der Schweizer Wirtschaft tritt dabei weiterhin dafür ein, alle drei Optionen offen zu halten. Aus Sicht von *economiesuisse* ist der bilaterale Weg noch nicht erschöpft. Bei der Frage eines EWR-Beitritts müsste berücksichtigt werden, ob der beschränkte Zusatznutzen den Aufwand rechtfertigen würde. Ein EU-Beitritt schliesslich wäre eher ein politisches als ein wirtschaftliches Anliegen. Er würde aus Sicht der Wirtschaft voraussetzen, dass die Politik bereit ist, interne Reformen in zentralen Bereichen – u.a. Staatsleitung und Finanz- und Fiskalpolitik – in Angriff zu nehmen. Im Falle eines EU-Beitritts müsste die Schweiz ihre Interessen klar definieren und in die Lage versetzt werden, diese auf allen Stufen der europäischen Institutionen wirkungsvoll einbringen zu können.

Im Oktober 2002 veröffentlichte *economiesuisse* ein weiteres Positionspapier mit dem Titel „Standortbestimmung zur schweizerischen Integrationspolitik“. Darin wird festgehalten, dass ein EU-Beitritt derzeit aus wirtschaftlicher Sicht nicht von Interesse ist, ein EWR-Beitritt kaum mehr lohnenswert wäre und der bilaterale Weg zwar dornenvoll, aber unausweichlich ist, wobei weitere bilaterale Abkommen nicht zu jedem Preis abzuschliessen seien.

Äusserungen von Spitzenvertretern der **Gewerkschaften** lassen den Schluss zu, dass die Gewerkschaften den bilateralen Weg für keine längerfristige Option halten und mittelfristig einen EU-Beitritt unterstützen.

1.4. Haltung des Souveräns

Seit der Definition des Ziels eines EU-Beitritts durch den Bundesrat hatte der Souverän mehrmals Gelegenheit, sich im Zusammenhang mit Fragen zur Europapolitik, nicht aber zu einem EU-Beitritt selbst zu äussern. Der EWR wurde am 6. Dezember 1992 von Volk und Ständen verworfen. Am 8. Juni 1997 verwarfen Volk (73.9%) und alle Stände die so genannte Lega-Initiative, welche gefordert hatte, die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit der EU vorgängig dem Volk zu unterbreiten. Am 21. Mai 2000 wurden die sieben bilateralen sektoriellen Abkommen mit der EG vom Volk gutgeheissen und am 4. März 2001 verwarfen Volk (76.7%) und alle Stände die Volksinitiative „Ja zu Europa!“, welche eine unverzügliche Aufnahme von EU-Beitrittsverhandlungen gefordert hatte.

1.5. Bisherige Haltung und Erfahrungen der Kantone

Die Kantonsregierungen haben die Politik des Bundesrats bislang immer unterstützt, aktiv an den Verhandlungen über die sieben sektoriellen Abkommen teilgenommen, die Resultate dieser Verhandlungen mitgetragen und die Genehmigung der Abkommen in der folgenden Abstimmungskampagne aktiv propagiert.

Bezüglich der europapolitischen Strategie der Schweiz nahmen die Kantonsregierungen im Juni 1998 letztmals Stellung und unterstützten dabei die Position des Bundesrates.

Auch im Nachgang der Genehmigung der sektoriellen Abkommen versuchten die Kantonsregierungen weiterhin, aktiv am Geschehen teilzunehmen. Zur vom Bundesrat in seinem Aussenpolitischen Bericht 2000 neu definierten europapolitischen Strategie wurden sie allerdings nicht konsultiert. Bezüglich der neuen bilateralen Verhandlungen

mit der EU äusserten die Kantonsregierungen deutliche Bedenken, unterstützten jedoch die vom Bundesrat vorgelegten Verhandlungsmandate.

Es zeichnet sich noch nicht ab, in welche Richtung sich die Schweizer Europapolitik längerfristig entwickeln wird. Auch wenn die bilateralen sektoriellen Abkommen mit der EG von 1999 erst vor kurzem in Kraft getreten sind und folglich Aussagen über die Erfahrungen mit diesen Abkommen erst in einigen Jahren erfolgen können, so ist dennoch schon jetzt festzustellen, dass diese Abkommen nicht ohne Auswirkungen auf die Kantone bleiben werden. Im Bereich des Landverkehrs werden die Kantone schon jetzt vor Herausforderungen gestellt, welche mindestens indirekt eine Folge des diesbezüglichen Abkommens mit der EG sind. Im Bereich der Personenfreizügigkeit sind auch auf kantonaler Ebene bereits Umwälzungen im Gang, um den Herausforderungen des Abkommens mit der EG und ihren Mitgliedstaaten begegnen zu können. Umfangreiche Umsetzungsmassnahmen waren auch im Bereich der sozialen Sicherheit und der Diplomanerkennung zu treffen.

Sollten weitere Abkommen mit der EU abgeschlossen werden, werden diese Herausforderungen für die Kantone weiter zunehmen. Zu denken ist hier insbesondere an den Bereich der inneren Sicherheit. Die Kantone werden weiter darauf achten müssen, dass die solchen Abkommen inhärenten Zentralisierungstendenzen nicht die Substanz des Föderalismus schweizerischer Prägung untergraben und gleichzeitig werden sie mit zunehmenden Umsetzungs- und Vollzugsaufgaben konfrontiert werden.

2. Situation in der EU

2.1. Interne Herausforderungen für die EU

Die EU steht derzeit vor einer ganzen Reihe von internen und externen Herausforderungen, welche einerseits ihre Ressourcen erheblich belasten und andererseits das politische, wirtschaftliche und geographische Bild der EU entscheidend verändern werden.

In Teil C unten finden sich nähere Angaben über diese aktuellen Entwicklungen in der EU.

2.2. Haltung der EU gegenüber der Schweiz

Verglichen mit den oben beschriebenen Herausforderungen, welchen sich die EU derzeit stellen muss, spielen die Beziehungen zur Schweiz naturgemäss eine untergeordnete Rolle.

Es gibt aber dennoch aktuelle Anliegen der EU gegenüber der Schweiz. Hier wäre einerseits insbesondere hervorzuheben, dass die EU – nicht zuletzt unter dem Druck der Wirtschafts- und Währungsunion – derzeit versucht, die Steuerflucht zu begrenzen. Zu diesem Zweck hat sie im Grundsatz den Erlass einer Richtlinie beschlossen, welche einen automatischen Informationsaustausch zwischen den Steuerbehörden der Mitgliedstaaten in Bezug auf Zinsen aus im Ausland befindlichen Kapitalien vorsieht. In ihrem politischen Beschluss zur Einführung dieser so genannten Zinsbesteuerungsrichtlinie hat die EU jedoch auch festgehalten, dass mit einer Reihe von Drittstaaten, darunter die Schweiz, Verhandlungen zu führen sind zwecks Einführung gleichwertiger Massnahmen wie sie innerhalb der EU gelten werden. Der Entwurf für ein entsprechendes Abkommen mit der Schweiz wurde Anfang Juni 2003 von den Finanzministern der EU grundsätzlich gebilligt.

Das zweite grosse derzeitige Anliegen der EU gegenüber der Schweiz betrifft die Zusammenarbeit bei der Bekämpfung von Zoll-, Subventions- und Abgabebetrug. Hier geht es der EU vor allem darum, die Schweizer Behörden zu umfassender Amts- und Rechtshilfe zu bewegen, da sie vermutet, dass in vielen Fällen die Erträge aus diesen illegalen Aktivitäten über in der Schweiz liegende Konten fliessen.

Generell zeigt die EU aber kein grosses Interesse an einem weiteren Ausbau des bilateralen Vertragsnetzes mit der Schweiz. Die Bedeutung solcher bilateralen Abkommen für die EU und deren Mitgliedstaaten kann etwa daran gemessen werden, dass fast drei Jahre verstrichen, bis die sieben sektoriellen Abkommen, welche im Juni 1999 unterzeichnet wurden, durch die Vertragspartner der Schweiz ratifiziert und in Kraft gesetzt werden konnten. Bezüglich schweizerischer Wünsche hinsichtlich weiterer Abkommen signalisiert die EU derzeit einerseits ihr Desinteresse bzw. verlangt sie, dass die Schweiz in solchen allfälligen Abkommen den „europäischen Standard“ (Acquis), d.h. das geltende und zukünftige Gemeinschafts- und Unionsrecht zu übernehmen habe.

Die bisherigen und allenfalls auch weitere bilaterale Abkommen werden in der Zukunft mehrfach Gegenstand von Referenden sein, welche den Bestand dieser Abkommen in Frage stellen könnten. Das Personenfreizügigkeitsabkommen sieht für jede geographische Erweiterung der EU Anpassungen des Vertrags vor, welche durch die schweizerischen Räte gutgeheissen werden müssen, und welche dem fakultativen Referendum unterstehen. Ein Referendum zur Ausdehnung des Abkommens hinsichtlich der EU-Osterweiterung wird voraussichtlich erstmals im Jahre 2005 erfolgen. Sollte ein Referendum erfolgreich sein, könnte die EU aufgrund der Verknüpfung zwischen den Abkommen alle sektoriellen Verträge aufkünden (Guillotineklausel). Sofern ein Abkommen Schengen/Dublin zustande kommt, erfordert auch dieses bei Weiterentwicklungen, welche in die Kompetenzen des schweizerischen Gesetzgebers fallen, die Absegnung durch die Bundesversammlung und ist damit Gegenstand des fakultativen Referendums. Sollte ein Referendum gelingen, so würde der Vertrag hinfällig.

Sollte die Schweiz im Übrigen den bilateralen Weg weiter verfolgen und dabei auch in Kauf nehmen, zukünftiges EU-Recht ohne die Möglichkeit der Mitentscheidung zu übernehmen, ist mittel- und längerfristig nicht auszuschliessen, dass die EU kein Interesse mehr haben wird, die Schweiz als Mitglied aufzunehmen. Die jüngere Vergangenheit hat gezeigt, dass die EU in ihrer Entwicklung vermehrt durch Volksabstimmungen in einzelnen Mitgliedstaaten gehemmt wird. Es ist bereits unter diesem Aspekt zweifelhaft, ob die EU ein Interesse daran hat, ein Neumitglied mit stark ausgebautem direktdemokratischem System aufzunehmen. Sollte die Schweiz mittelfristig über bilaterale Abkommen zudem weite Teile des EU-Rechts ohnehin übernehmen und eventuell auch noch finanzielle Beiträge an die Kohäsion in der EU leisten, ist nicht auszuschliessen, dass sich die EU mit einem solchen Status quo zufrieden geben könnte.

3. Zusammenfassung

Aus der obigen Analyse lassen sich folgende Schlüsse ziehen:

- *Der Bundesrat hält weiterhin am Ziel eines EU-Beitritts fest, unterlässt es aber entgegen seiner eigenen Ankündigungen weitestgehend, die hierfür notwendigen inneren Reformen in die Wege zu leiten. Die konkrete Aufnahme von Beitrittsverhandlungen wird von einer Reihe von Bedingungen abhängig gemacht, darunter eine „breite innenpolitische Unterstützung“. In der Praxis führt der Bundesrat bis auf weiteres den Weg weiterer bilateraler Verhandlungen fort. Somit liegt eine Annäherungsstrategie vor, welche sich auf den aussenpolitischen Bereich konzentriert und die innenpolitischen Reformen im Wesentlichen zurückstellt.*
- *Innenpolitisch dürfte derzeit keine breite Unterstützung für die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen vorliegen. Die Weiterführung des bilateralen Wegs wird zwar mehrheitlich begrüsst, wobei jedoch unklar ist, ob diese Unterstützung auch weiter bestehen wird, wenn weitere bilaterale Abkommen die Übernahme von geltendem und zukünftigem EU-Recht ohne Mitbestimmung der Schweiz bei der Erarbeitung dieser Erlasse umfassen.*
- *Im Verhältnis zur Schweiz beschränkt sich die EU auf die Lösung punktueller Probleme; an weiteren bilateralen Paketlösungen hat sie wenig Interesse. Im Übrigen reagiert die EU auf entsprechende Schweizer Anliegen in letzter Zeit systematisch mit der Forderung nach vorbehaltloser Übernahme des EU-Rechts durch die Schweiz. Sollte die Schweiz dieser Forderung im Rahmen weiterer bilateraler Abkommen nachgeben und allenfalls auch noch finanzielle Beiträge zur Kohäsion innerhalb der EU leisten, ist nicht auszuschliessen, dass die EU mittelfristig kein Interesse an einem EU-Beitritt der Schweiz mehr hat.*
- *Selbst wenn die Frage eines EU-Beitritts der Schweiz kurz- und mittelfristig nicht aktuell werden sollte, sehen sich die Kantone dennoch mit einem laufenden Prozess sowohl in der Schweiz als auch in der EU konfrontiert, welcher tief greifende Auswirkungen auf den Föderalismus Schweizer Prägung hat und weiter haben wird. Erschwert wird die Lage für die Kantone dadurch, dass der Bundesrat in den eidgenössischen Räten über keine Unterstützung bezüglich der längerfristigen Ausrichtung des Verhältnisses zur EU verfügt und er kein Gesamtkonzept für eine Schweizer Europapolitik ausgearbeitet hat, welches innere Reformen und aussenpolitische Schritte koordinieren würde.*

III. Notwendigkeit einer Strategie der Kantone

Um den Bedarf für eine europapolitische Strategie der Kantone zu evaluieren, gilt es zunächst kurz die Herausforderungen zu skizzieren, welche sich für die Kantone bei den einzelnen denkbaren Integrationsszenarien ergeben. Daraus sind dann die entsprechenden Konsequenzen zu ziehen.

1. Herausforderungen für die Kantone

1.1. EU-Beitritt

Die Herausforderungen, welche sich für die Kantone bei einem EU-Beitritt stellen, sind umfassend im oben erwähnten Bericht der Arbeitsgruppe EuRefKa dargestellt.

1.2. Assoziationsabkommen / EWR

Beim EWR handelt es sich um die Schaffung einer hoch entwickelten Freihandelszone zwischen den EFTA-Staaten und der EU mit dem Ziel „binnenmarktähnliche“ Verhältnisse zu schaffen, damit Personen, Güter, Dienstleistungen und Kapital möglichst frei zirkulieren können.

Dieses Ziel wird mittels eines institutionell abgesicherten, möglichst parallelen Nachvollzugs des EG-Binnenmarktrechts durch die EFTA-Staaten anvisiert. Mithin handelt es sich um die institutionalisierte quasi-automatische Übernahme und die Anwendung von EU Rechtserlassen durch die EFTA-Staaten, ohne dass letztere über ein Mitentscheidungsrecht verfügen.

Der EWR hat jedoch gegenüber dem EU-Beitritt einen beschränkteren sachlichen Anwendungsbereich. Nicht erfasst sind namentlich die Wirtschafts- und Währungsunion, die Landwirtschaftspolitik, die Regionalpolitik, die Aussen- und Sicherheitspolitik sowie der Bereich Justiz & Inneres.

Die Herausforderungen eines EWR für die Kantone sind folglich im Anwendungsbereich des EWR materiell dieselben wie bei einem EU-Beitritt. Da die EFTA-Staaten im EWR über kein Mitentscheidungsrecht verfügen, können aber die Kompetenzverluste der Kantone nicht über eine verstärkte Mitwirkung der Kantone kompensiert werden. Mithin bedeutet der EWR nicht nur einen teilweisen Souveränitätsverlust für die Schweiz sowie eine teilweise Einschränkung der demokratischen Rechte, sondern in den vom EWR beschlagenen Bereichen auch einen Verlust der Mitwirkungsrechte der Kantone.

Ein Assoziationsabkommen könnte entweder die Form eines erweiterten EWR annehmen¹⁴ oder wäre eine Art „Klammer“ über allen bestehenden bilateralen Abkommen. Deshalb sind die Herausforderungen für die Kantone entweder vergleichbar mit den Herausforderungen bei einem EWR-Beitritt oder vergleichbar mit den Herausforderungen von bilateralen Abkommen.

¹⁴ Zum Beispiel mittels Einschluss der Bereiche „Schengen/Dublin“.

1.3. Bilaterale Abkommen

Bilaterale Abkommen können grundsätzlich zwei Formen annehmen: entweder es handelt sich um klassische völkerrechtliche Abkommen, deren Anwendung durch die Vertragsparteien mittels so genannter „Gemischter Ausschüsse“ sichergestellt wird¹⁵ und welche mehr oder weniger statisch sind; oder es handelt sich um so genannte Integrationsabkommen, in welchen sich die Schweiz verpflichtet, das EU-Recht im betroffenen Bereich zu übernehmen und die Überwachung der Anwendung des Abkommens zumindest teilweise von den Institutionen der EU übernommen wird¹⁶. Daneben gibt es eine ganze Reihe von denkbaren Mischformen¹⁷.

Bilaterale Integrationsabkommen sind in ihren Herausforderungen für die Kantone dem EWR vergleichbar, hingegen beschränkt auf den jeweils betroffenen Bereich. Die Herausforderungen klassischer bilateraler Abkommen sind hingegen jeweils anhand des Vertragsinhalts im Einzelfall zu prüfen.

1.4. Alleingang

Der Alleingang als integrationspolitische Option wurde noch nie genau definiert. Es ist daher nicht möglich, die diesbezüglichen Herausforderungen für die Kantone abzuschätzen. Diese Anfang der Neunziger Jahre anvisierte Perspektive entsprach im Übrigen nie der Realität.

2. Konsequenzen

➤ *Im Falle eines EU-Beitritts der Schweiz sind vor bzw. spätestens gleichzeitig mit einem solchen Beitritt umfangreiche innere Reformen durchzuführen, damit der Föderalismus in seinem Kerngehalt bewahrt werden kann.*

➤ *Der Beitritt zum EWR bedingt im Wesentlichen die gleichen inneren Reformen wie im Falle eines EU-Beitritts, allerdings beschränkt auf die vom EWR materiell erfassten Bereiche. Eine Verstärkung der Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik hingegen würde keine Kompensation allfälliger Kompetenzübertragungen bewirken, da die Schweiz insgesamt bei der Weiterentwicklung des EWR-Rechts kein Mitentscheidungsrecht hätte.*

➤ *Die Konsequenzen weiterer bilateraler Abkommen müssten entweder im Einzelfall geprüft werden (wenn es sich um ein klassisches Abkommen handelt) oder aber würden ebenfalls innere Reformen in den jeweils betroffenen Bereichen bedingen (wenn es sich um Integrationsabkommen handelt), wobei wie beim EWR eine Verstärkung der Mitwirkung der Kantone weitgehend wirkungslos bleiben würde.*

➤ *Die Konsequenzen eines Alleingangs können mangels Definition und Relevanz des Alleingangs nicht evaluiert werden.*

¹⁵ Beispiele: Freihandelsabkommen Schweiz-EG von 1972; Landverkehrsabkommen von 1999.

¹⁶ Beispiel: Luftverkehrsabkommen von 1999.

¹⁷ Die bilaterale Assoziation von Norwegen und Island an die Abkommen von Schengen und Dublin beinhaltet den Zwang zur Übernahme des geltenden und zukünftigen EU-Rechts, ohne Mitentscheidungsrecht dieser Staaten bei der Entwicklung des EU-Rechts. Hingegen wird das Abkommen von einem Gemischten Ausschuss überwacht.

3. Schlussfolgerungen

Zwar sind gemäss Artikel 54 Abs. 1 der Bundesverfassung die auswärtigen Angelegenheiten Sache des Bundes. Der Bundesrat besorgt die auswärtigen Angelegenheiten und vertritt die Schweiz gegen aussen (Art. 184 BV). Es würde aus dieser engen verfassungsrechtlichen Sicht somit nicht den Kantonen obliegen, die Europapolitik der Schweiz zu definieren; dies wäre Sache des Bundesrates.

Hingegen sollen die Kantone an aussenpolitischen Entscheidungen mitwirken, die ihre Zuständigkeiten oder wesentlichen Interessen betreffen (Art. 55 BV). Dies ist bezüglich der Europapolitik des Bundes eindeutig der Fall.

Angesichts des laufenden Prozesses der Annäherung der Schweiz an die EU erscheint es zudem unabdingbar, dass die Kantone selbst aktiv an der Aussenpolitik teilnehmen, um die verfassungsmässige Kompetenzverteilung und Aufgabenzuweisung gegenüber einer mit dem Prozess der aussenpolitischen Annäherung der Schweiz an die EU verbundenen Tendenz zur Zentralisierung und der damit drohenden Aushöhlung der Zuständigkeitsordnung wirksam behaupten zu können.

Zudem ist die Arbeitsgruppe EuRefKa der Überzeugung, dass die Kantone vielseitige, wichtige und erhebliche Beiträge zur Europapolitik der Schweiz leisten können. Dies betrifft insbesondere die Staats- und Verwaltungsdezentralisierung, die Kommunalautonomie, die interkantonale und grenzüberschreitende Zusammenarbeit, das Know-how bezüglich der Anpassung und Umsetzung in zahlreichen Politikbereichen (Erziehung und Bildung, Steuerpolitik, Raumordnung, Gesundheitswesen, Sozialpolitik, usw.). In vielen Bereichen werden die Kantone in der Lage sein, die regionalen und lokalen Auswirkungen der vorgesehenen Europapolitik differenziert einzuschätzen sowie die Notwendigkeit von Umsetzungsmassnahmen und Reformen zu beurteilen. Damit wird die Europapolitik der Schweiz insgesamt an Kohärenz gewinnen. Die Stellung des Bundes gegenüber seinen Partnern würde somit gestärkt.

Innenpolitisch wird eine dergestalt ausgerichtete aktive Beteiligung der Kantone an der Europapolitik des Bundes dazu beitragen, dass diese Politik im Innern besser verankert und somit auch bei Abstimmungen vom Volk mitgetragen wird.

Teil B: Europapolitische Haltung der Kantone

IV. Elemente einer europapolitischen Strategie der Kantone

1. Grundsätze

Die Europäische Union steht vor einschneidenden Entwicklungen. Es zeichnen sich einerseits bedeutende konstitutionelle Änderungen der Gemeinschaft ab. Andererseits nimmt die EU durch die Erweiterung durch weitere zehn vor allem mittel- und osteuropäische Staaten völlig neue Dimensionen an.

Vor diesem Hintergrund - und unabhängig von der zu wählenden Option des Verhältnisses der Schweiz zu Europa bzw. zur EU - gibt es für die Festlegung eines europapolitischen Szenarios für die Schweiz aus der Sicht der Kantonsregierungen einige Grundsätze, die auf jeden Fall zu berücksichtigen sind.

1.1. Verhältnis der Schweiz zu Europa

Die Schweiz, im Zentrum des Gemeinschaftsraums der EU gelegen und in enger wirtschaftlicher und kultureller Beziehung mit den angrenzenden EU-Mitgliedsländern, kann sich nicht gegenüber der EU isolieren.

Bereits heute werden Bereiche, die früher noch mehrheitlich innenpolitisch bestimmt wurden, durch die benachbarte EU beeinflusst. Entscheide in der Migrationspolitik, der Verkehrspolitik, der Energie- und Umweltpolitik oder der Landwirtschaftspolitik müssen zur Wahrung der schweizerischen Interessen zunehmend nachvollzogen werden, ohne dass eine politische Mitbestimmung der Schweiz in der EU möglich wäre. Die Schweiz riskiert, isoliert und in vielen innenpolitischen Fragen fremdbestimmt zu werden.

Für die Schweiz ist es unerlässlich, ein möglichst optimales Verhältnis zur EU zu pflegen. Sie kann sich ein isolationistisches Verhalten nicht leisten.

Fazit:

- Die Schweiz ist herausgefordert, ein optimales Verhältnis zur EU zu definieren.
- Die vermeintliche Option „Alleingang“ kann keinen Weg darstellen.

1.2. Führungsrolle des Bundes

Aussenpolitik und damit auch die Frage des Verhältnisses der Schweiz zu Europa fällt in die Zuständigkeit des Bundes. Die Kantone sind durch ihre Mitwirkung in wesentlichen Dossiers der europäischen Integrationspolitik des Bundes in die Bundespolitik einbezogen.

Die Führungsrolle in der Festlegung einer europapolitischen Strategie für die Schweiz liegt entsprechend bei den Bundesbehörden. Die Kantone wirken an der Vorbereitung aussenpolitischer Entscheide mit, die ihre Zuständigkeiten oder ihre wesentlichen Interessen betreffen; sie sind deshalb daran interessiert, bei der Festlegung der europapolitischen Strategie mit den Bundesbehörden zusammenzuarbeiten.

Der Zeitpunkt für die Erarbeitung eines umfassenden Berichts, der als Grundlage für das weitere auch längerfristige europapolitische Vorgehen dienen soll, ist nach Auffassung des Bundes noch nicht gegeben. Als Zielvorgabe für einen Entscheid in der

Legislaturperiode 2003/2007 ist davon auszugehen, dass dieser Bericht erst im Verlauf des Jahres 2005 erarbeitet werden dürfte.

Die Kantone haben mit ihrem EuRefKa-Bericht I bereits wesentliche Arbeiten mit Blick auf einen allfälligen Beitritt der Schweiz zur EU geleistet¹⁸. Sie haben in der Folge (EuRefKa II) die Absicht bekundet, in der Frage des Verhältnisses der Schweiz zu Europa aus der Sicht der Kantone einen weiteren Beitrag im Sinne einer möglichen Strategie der Kantone zu leisten.

Nachdem der Bund zwar das Ziel, jedoch weder Zeitpunkt und Weg festgelegt hat, ihm aber die Führungsrolle zugeordnet ist, erweist sich eine Strategie bzw. eine Absichtserklärung der Kantone in dieser Frage als schwierig.

Fazit:

- *Der Bund hat als verantwortliche Instanz noch keine Entscheide über ein längerfristiges europapolitisches Vorgehen gefällt.*
- *Die Kantone müssen sich aufgrund ihrer Mitwirkungsrolle auf eine erkennbare Strategie des Bundes stützen können, um eine eigene Absichtserklärung zu formulieren.*

1.3. Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen

Aufgrund der zunehmenden Beeinflussung innenpolitischer Bereiche in der Schweiz durch die EU ist es von entscheidender Bedeutung, dass die Zusammenarbeit von Bund und Kantonen in der Europapolitik weiter intensiviert wird. Diese Zusammenarbeit soll von gegenseitigem Vertrauen, gegenseitiger Respektierung der Zuständigkeiten sowie vom allseitigen Willen getragen sein, für die Schweiz als Ganzes den richtigen Weg in Europa einzuschlagen.

Um die Position der Schweiz im Aussenverhältnis zu stärken und gleichzeitig die Verankerung der schweizerischen Europapolitik im Innenverhältnis auf allen Ebenen zu verbessern, ist die Kultur der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen wieder zu fördern. Dabei müssen interne Differenzen in aller Offenheit behandelt werden können, ohne dass dadurch die Kultur der partnerschaftlichen Zusammenarbeit in Frage gestellt wird. Im Aussenverhältnis hingegen sollten Bund und Kantone möglichst geeint auftreten.

Die Erfahrung aus verschiedenen Abstimmungsvorlagen hat gezeigt, dass eine gegenseitig gepflegte Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen beiden Partnern hilft, indem einerseits die Anliegen von Bund und Kantonen gleichermaßen berücksichtigt werden und andererseits dadurch gleichzeitig eine breit abgestützte schweizerische Haltung manifestiert wird. Die Wahrnehmung eines solchen Konsenses hat auch Einfluss auf die letztlich entscheidende Meinung, welche sich der Souverän zu den Vorschlägen bildet.

¹⁸ Unter anderem als Reaktion auf diesen Bericht erstellt der Bund derzeit einen Bericht über die Auswirkungen der europapolitischen Optionen auf den Föderalismus. Die Arbeitsgruppe EuRefKa wird zu diesen Arbeiten regelmässig konsultiert.

Fazit:

- *Eine partnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen ist für das Anliegen einer europapolitischen Strategie, welche auch vom Souverän mitgetragen werden soll, unabdingbar.*
- *Bund und Kantone müssen daran interessiert sein, durch optimale Zusammenarbeit in der europäischen Aussenpolitik von aussen als Einheit wahrgenommen zu werden.*

1.4. Föderalismus

Ohne Föderalismus ist die Schweiz als Staatswesen gefährdet. Nur ein föderaler Staatsaufbau garantiert das Zusammenleben der verschiedenen Regionen, Kulturen und Mentalitäten in unserem Lande. Der schweizerische Föderalismus ist - unabhängig vom Verhältnis der Schweiz zu Europa - nicht statisch und vor allem nicht rückwärtsgewandt. Er muss sich den Entwicklungen und den Bedürfnissen der Schweiz anpassen können.

Die kantonale Souveränität ist durch eine Integration der Schweiz in Europa nicht in Frage gestellt. Auch die EU-Mitgliedstaaten behalten ihre volle Autonomie über die Organisation ihres Staatswesens, die Mitgliedschaft in der EU führt nicht zu einer einheitlichen Staatsform der Mitgliedstaaten. Demzufolge ist auch die föderalistische Struktur des schweizerischen Staatsaufbaus grundsätzlich durch kein wie auch immer ausgestaltetes Verhältnis der Schweiz zu Europa gefährdet.

Die Beispiele der föderalen Mitgliedstaaten Deutschland und Österreich in der EU zeigen auf unterschiedliche Art, dass die effizienteste Lösung der Mitwirkung der Gliedstaaten in einer Verstärkung der Zusammenarbeit zwischen Mitgliedstaat und Gliedstaaten liegt.

Mit der Annäherung der Schweiz an die EU ist der Föderalismus in der Schweiz nicht nur zu bewahren, sondern im Sinne der Weiterentwicklung zu stärken. Föderalismus steht für wichtige Elemente des schweizerischen politischen Zusammenlebens und bedeutet hier vor allem Bürgernähe, Wettbewerb der Systeme und nicht zuletzt auch Geborgenheit in regionalen oder kantonalen Strukturen in einer sich weiter globalisierenden Welt.

Ein moderner, europaverträglicher Föderalismus muss in der Schweiz auf der bisherigen Form aufgebaut werden. Dabei sind Innere Reformen (siehe Kapitel V.) unumgänglich.

Fazit:

- *Das Verhältnis der Schweiz zu Europa darf den föderalen Staatsaufbau der Schweiz nicht in Frage stellen.*
- *Die Beibehaltung des föderalen Staatsaufbaus ist ein zentrales Anliegen der Kantone.*
- *Der schweizerische Föderalismus muss sich weiterentwickeln und das Bewusstsein für die Grundsätze einer föderalistischen Ordnung in der Schweiz weiter gefördert werden.*

2. Optionen des Verhältnisses der Schweiz zu Europa aus Sicht der Kantone

Die oben erwähnten Grundsätze als Grundvoraussetzungen berücksichtigend ergeben sich aus der Sicht der Kantone verschiedene Optionen, das Verhältnis der Schweiz zu Europa mittel- bis langfristig zu definieren und die notwendigen Massnahmen für die weiteren Schritte an die Hand zu nehmen. Dabei ist die federführende Rolle des Bundes insofern zu berücksichtigen, als dass zum Gesamtwohl der Schweiz nur eine Europa-Strategie der Schweiz in Frage kommt.

Aufgrund der noch nicht vorliegenden Strategie des Bundes in dieser Frage, kann einer Haltung, wie sie die Kantonsregierungen allenfalls zum Ausdruck bringen, kein endgültiger Charakter zukommen. Es kann dies lediglich im internen Austausch mit dem federführenden Bund ein Anstoss sein, welche Haltung die Kantone zur europäischen Integrationspolitik der Schweiz einnehmen. Mit Blick auf die Legislaturplanung 2003/2007 und den noch nicht vorliegenden aber vom Bundesrat in Aussicht gestellten Grundsatzbericht, ist seitens der Kantonsregierungen darauf zu achten, mit ihrem Entscheid dem Bund die Erarbeitung einer schweizerischen Europastrategie zu erleichtern bzw. überhaupt zu ermöglichen, dabei aber die Anliegen der Kantone als Gliedstaaten der Schweiz angemessen zu berücksichtigen.

2.1. EU-Beitritt

Am 4. März 2001 haben Volk und Stände die sofortige Aufnahme von Beitrittsverhandlungen wuchtig abgelehnt. Der Bundesrat hält aber das Beitrittsgesuch weiterhin aufrecht.

In verschiedenen Berichten hat der Bundesrat seit 1992 dargelegt, welches die Vor- und Nachteile eines EU-Beitritts wären und ist dabei jedes Mal zum Schluss gekommen, dass ein Beitritt der Schweiz zur EU längerfristig anzustreben ist. Ein weiterer Bericht wird im Laufe der nächsten Legislaturperiode erarbeitet werden.

Die Kantonsregierungen haben 1998 zum Ausdruck gebracht, dass sie die vom Bundesrat geäusserte langfristige Perspektive eines EU-Beitritts als einleuchtend und realistisch betrachten.

Aus Sicht der Kantonsregierungen kann ein Beitritt der Schweiz zur EU nur dann erfolgen, wenn gleichzeitig mit den Ergebnissen der Beitrittsverhandlungen auch die notwendigen inneren Reformen zum Entscheid vorliegen.

Der Zeitpunkt der Aufnahme von Beitrittsverhandlungen ist durch den Bundesrat zu entscheiden. Dabei spielen die erwähnten Entwicklungen in der EU selber (EU-Erweiterung insbesondere) eine entscheidende Rolle in der Beurteilung, wann das Beitrittsgesuch wieder aktiviert werden soll.

Eine Aktivierung des schweizerischen EU-Beitrittsgesuchs wird in der Folge einen nicht zu unterschätzenden Zeitbedarf für aufgrund der dannzumal erfolgten EU-Erweiterung noch komplexere Verhandlungen erfordern. Einen erheblichen Zeitaufwand werden auch die erwähnten Reformen benötigen.

Fazit:

- *Die Kantonsregierungen unterstützen einen Entscheid des Bundesrates, zur gegebenen Zeit konkrete EU-Beitrittsverhandlungen aufzunehmen.*

2.2. Bilateraler Weg

Am 21. Mai 2000 wurden die sieben bilateralen sektoriellen Abkommen mit der EG vom Volk gutgeheissen. Auch die Kantone haben diese Abkommen unterstützt, da sie es u.a. erlaubten, das Verhältnis der Schweiz zur EU auf eine solide Grundlage zu bringen. Eines dieser Abkommen, nämlich das Personenfreizügigkeitsabkommen, muss bei jeder neuen geographischen Erweiterung der EU von den Eidgenössischen Räten mittels referendumsfähigen Beschluss bestätigt werden. Eine weitere solche Bestätigung hat spätestens 7 Jahre nach Inkrafttreten des Abkommens, d.h. spätestens 2009 zu erfolgen. Aufgrund der juristischen Verknüpfung von 6 dieser 7 Abkommen miteinander wird das Schicksal dieser Abkommen mithin in den nächsten Jahren mehrfach potentiell einer Volksabstimmung unterliegen.

Der Bundesrat führt zudem derzeit erneut eine ganze Reihe von weiteren bilateralen Verhandlungen mit der EU. Trotz starker Bedenken haben die Kantonsregierungen der Aufnahme dieser Verhandlungen schliesslich zugestimmt, wobei sie offen liessen, wie sie sich zu den Verhandlungsergebnissen stellen werden. Diese Verhandlungen zeigen derzeit klar die Grenzen des bilateralen Wegs auf, indem es für die Schweiz immer schwieriger wird, mit der EU Sonderregelungen auszuhandeln. Gleichzeitig wird das Souveränitätsproblem dahingehend akut, dass die EU auf der Übernahme von zukünftigem Acquis besteht, ohne dass der Schweiz bei der Entwicklung dieses Acquis ein Mitspracherecht zukommen würde.

Die Kantonsregierungen sind daher der Auffassung, dass die Grenzen des bilateralen Wegs erreicht bzw. teilweise schon überschritten wurden. Der bilaterale Weg ist im Hinblick auf Souveränität und demokratische Entscheidungsfindung keine geeignete längerfristige Option für die Zukunft.

Fazit:

- *Die Kantonsregierungen erachten den bilateralen Weg mittel- und langfristig nicht als geeignete, zukunftsgerichtete Option.*
- *Allenfalls sind Vereinbarungen in Teilbereichen als Übergangslösungen akzeptabel.*

2.3. EWR II / Assoziationsabkommen

Am 6. Dezember 1992 haben Volk und Stände den Beitritt der Schweiz zum EWR abgelehnt. Daraufhin wurde in langjährigen Verhandlungen der bilaterale Weg beschritten.

Der EWR hat den institutionellen Nachteil, dass er die Übernahme von EU-Acquis institutionalisiert, ohne dass ein Mitentscheidungsrecht bei der Entwicklung dieses Acquis bestehen würde.

Der EWR hat für die EU in den letzten Jahren sukzessiv an Bedeutung verloren. Es ist zu befürchten, dass er mit der bevorstehenden Erweiterung der EU auf 25 Mitgliedstaaten vollends in der Bedeutungslosigkeit versinken wird. Zudem umfasst der EWR nur noch einen Teil der Aktivitäten der EU.

Aus Sicht der Wirtschaft ist ein Beitritt zum EWR kaum mehr lohnenswert.

Ein Beitritt zum EWR würde innenpolitisch einen grossen Reformbedarf nach sich ziehen, ohne dass dadurch das grösste Manko, nämlich das mangelnde Mitentscheidungsrecht behoben werden könnte.

Fazit:

- *Die Kantonsregierungen erachten eine Neuauflage des EWR bzw. ein Assoziationsabkommen weder als lohnens- noch als wünschenswert.*

2.4. Keine Festlegung

Weder die Wirtschaft noch das Parlament haben sich auf eine der europapolitischen Optionen festgelegt. Allgemein zieht man eine Formulierung, wonach ein EU-Beitritt derzeit keine Option ist, vor und vermeidet es, sich auf eine Option festzulegen.

Auch wenn diese Haltung aufgrund der rasanten Entwicklungen in der EU und aufgrund der zögerlichen Haltung des Bundesrates nachvollziehbar ist, erscheint sie den Kantonsregierungen als wenig verantwortungsbewusst und nicht zielführend. Aufgrund der geographischen, wirtschaftlichen, kulturellen und politischen Verknüpfung der Schweiz mit ihren Nachbarstaaten in Europa ist ein „Einfrieren“ der Beziehungen nicht möglich. Der bilaterale Weg wiederum stösst an seine Grenzen.

Aus Sicht der Kantonsregierungen ist folglich eine zukunftsgerichtete Option zu wählen und dann auf dieses Ziel hinzuarbeiten. Alles andere widerspräche den Interessen der Schweiz und könnte vor den nachfolgenden Generationen nicht verantwortet werden.

Fazit:

- *Keine Festlegung kann aus Sicht der Kantonsregierungen keine Option sein.*
- *Die Kantonsregierungen sind der Auffassung, dass in der Europapolitik eine Strategie zu definieren ist, welche nicht nur das Ziel, sondern auch den Weg dorthin festlegt.*

V. Innere Reformen

1. Grundsätze

1.1. Ausgangslage

In wichtigen Bereich staatlichen Handelns gewinnt die internationale Perspektive an Bedeutung. Die Führungsrolle für die Aussenpolitik liegt beim Bund. Die Kantone und die Gemeinden sind jedoch im Kernbereich ihrer Kompetenzen von zahlreichen aussenpolitischen Entscheiden mitbetroffen. Erforderlich ist deshalb ein ganzheitlicher Ansatz: Die Kantone sind an der aussenpolitischen Willensbildung des Bundes direkt zu beteiligen; sie haben im Gegenzug dafür zu sorgen, dass sie kompetente und handlungsfähige Partner des Bundes bei der Vorbereitung, bei der Entscheidungsfindung und bei der Umsetzung europäischen Rechts werden.

Die traditionelle Aussenpolitik war durch vertragliches Handeln geprägt. Solches Handeln war in der Regel überschaubar, auf einzelne Politikbereiche begrenzt und dem langsamen Entscheidungsrhythmus des föderalistischen Systems angepasst. Heute wächst die Schweiz in eine internationale Rechtsgemeinschaft hinein, die mit multilateralen Regelungen, unmittelbar anwendbarem Recht und weitreichenden Umsetzungspflichten arbeitet. Die Kantone haben sich diesen neuen Herausforderungen zu stellen.

Fazit:

- *Die Schweiz wächst in eine internationale Staatengemeinschaft hinein, die mit multilateralen Regelungen, unmittelbar anwendbarem Recht und weitreichenden Umsetzungspflichten arbeitet.*
- *Dieser Herausforderung müssen sich auch die Kantone stellen.*

1.2. Reformrhythmus

Staatliche Institutionen sind ständig daraufhin zu überprüfen, ob sie tauglich sind zur Lösung der gegenwärtigen und der künftigen Probleme. Idealerweise sind die politischen Strukturen und die Entscheidungsprozesse so auszugestalten, dass sie ein nützliches Instrumentarium für verschiedene mögliche Szenarien darstellen. Zahlreiche innenpolitische Reformen sind deshalb unabhängig von einem allfälligen späteren Beitritt der Schweiz zur Europäischen Union an die Hand zu nehmen. Reformen sollten immer „europaverträglich“ sein und jedenfalls den Handlungsspielraum der Behörden bei einem allfälligen Beitritt der Schweiz zur Europäischen Union nicht zusätzlich erschweren. So ist beispielsweise die Neugestaltung des Finanzausgleichs, die gleichzeitig eine umfassende Föderalismusreform darstellt, aus innenpolitischen Gründen angezeigt. In der europäischen Perspektive ist dieses Reformpaket geeignet, das föderalistische Verbundsystem leistungs- und reaktionsfähiger zu machen.

Es ist von Bedeutung, dass bei laufenden Reformprozessen auf eidgenössischer und kantonaler Ebene keine zusätzlichen Beitrittschürden aufgebaut werden. Reformen sollten dort vorgenommen werden, wo sie einem innenpolitischen Bedürfnis entsprechen; bei der Ausgestaltung jeder einzelnen Reform ist die europäische Perspektive mit zu bedenken.

Fazit:

- *Die politischen Strukturen und Entscheidungsprozesse sind so auszugestalten, dass sie ein nützliches Instrumentarium für verschiedene mögliche Szenarien darstellen.*
- *Reformen sollten derzeit dort vorgenommen werden, wo sie einem Bedürfnis entsprechen; es sollten dabei aber keine zusätzlichen Beitrittschürden aufgebaut werden.*

2. Reformfelder

Bei einem allfälligen Beitritt der Schweiz zur Europäischen Union wären in erster Linie Bundeskompetenzen betroffen. Darüber hinaus würden zahlreiche kantonale Kompetenzen partiell eingeschränkt. Dies gilt namentlich für die Bereiche Bildung, Kultur, Gesundheit, Raumordnung, Infrastruktur, Wirtschaftsförderung, Gewerbepolizei, öffentliches Beschaffungswesen, Justiz- und Polizei sowie Steuern. Der Einschränkung dieser Rechtsetzungskompetenzen stünde eine Zunahme der kantonalen Vollzugsaufgaben gegenüber.

Ferner muss die Schweiz bei einem allfälligen Beitritt zur Europäischen Union sicherstellen, dass sie die Stabilitätskriterien einhalten kann. Die Verantwortung dafür sowie die Zuteilung der jeweiligen Anteile sind zwischen dem Bund und den Kantonen im Voraus festzulegen. Die Konsequenzen aus der Nichteinhaltung der Stabilitätskriterien wären nach dem Verursacherprinzip aufzuteilen. Die bei einem EU-Beitritt vorgeschriebene Erhöhung der Mehrwertsteuer auf mindestens 15 Prozent wäre durch eine Senkung anderer Abgaben zu kompensieren. Dabei gälte es, die kantonale Finanzautonomie zu erhalten. Dieses finanzpolitische Massnahmenpaket wäre rechtzeitig vorzubereiten und müsste Volk und Ständen zusammen mit dem Beitrittsbeschluss vorgelegt werden.

Die mitgliedstaatliche Organisations- und Verfahrensautonomie im Justizbereich bliebe grundsätzlich erhalten. Zu beachten wären jedoch zunehmende Verfahrensvorschriften des europäischen Rechts. Der Vorrang des europäischen vor dem nationalen Recht würde zudem bedingen, dass schweizerische Gerichte im Anwendungsfall auch Bundesgesetze auf ihre EU-Rechtsverträglichkeit überprüfen. Gegebenenfalls käme auch das Vorabentscheidungsverfahren zum Zug. Zu beachten wären ferner die Konsequenzen, die sich aus dem Unionsbürgerrecht ergeben. Bürgerinnen und Bürgern der Europäischen Union müsste bei einem Beitritt der Schweiz das aktive und passive Wahlrecht auf kommunaler Ebene eingeräumt werden. Über die Einführung des Kommunalwahlrechts für Bürgerinnen und Bürger der Europäischen Union müsste erst im Zusammenhang mit dem Beitrittsakt entschieden werden.

Wenn die Schweiz der Europäischen Union beitrifft, müssen Abgeordnete in das Europäische Parlament gewählt werden (Art. 189 ff. EGV). Die Wahl erfolgt durch das Volk. Die Schweiz könnte mit 10 bis 12 Abgeordneten rechnen. Der Bundesgesetzgeber müsste die Frage regeln, ob Wahlkreise zu bilden sind. Mit der Bildung von Wahlkreisen bestünde die Möglichkeit, den sprachlichen Minderheiten in der Schweiz eine Vertretung im europäischen Parlament zu sichern. Denkbar wäre auch die Bildung eines einzigen Wahlkreises mit Schutzbestimmungen für die sprachlichen Minderheiten.

Fazit:

- *Aus kantonomer Optik besteht bei einem allfälligen Beitritt der Schweiz zur EU Reformbedarf in erster Linie in Bezug auf die Kompetenzaufteilung sowie die Finanzordnung.*
- *Ebenfalls zu überprüfen wären Verfahrensvorschriften sowie die Frage des Kommunalwahlrechts.*

3. Umsetzung des übergeordneten Rechts

3.1. Gestaltungsfreiheit der Kantone

Nach Art. 46 BV setzen die Kantone Bundesrecht nach Massgabe von Verfassung und Gesetz um. Dabei gilt das föderalistische Legalitätsprinzip (Art. 164 Abs. 1 Buchstabe f BV). Nach diesem Prinzip können den Kantonen bei der Umsetzung von Bundesrecht Pflichten nur in der Form eines Bundesgesetzes auferlegt werden. Weiter gelten die folgenden Grundsätze:

- Der Bund belässt den Kantonen möglichst grosse Gestaltungsfreiheit; er trägt den kantonalen Besonderheiten Rechnung.
- Der Bund trägt der finanziellen Belastung Rechnung, die mit der Umsetzung des Bundesrechts verbunden ist, in dem er den Kantonen ausreichende Finanzierungsquellen belässt und für einen angemessenen Finanzausgleich sorgt.

Staatsverträge werden wie Bundesrecht behandelt. Deshalb beinhaltet Art. 46 Abs. 1 BV auch die Kompetenz der Kantone zur Umsetzung internationalen Rechts. Bei der Intensivierung der internationalen Beziehungen der Schweiz – auf bilateralem Weg oder durch einen allfälligen Beitritt zur Europäischen Union – erhöht sich die praktische Bedeutung von Art. 46 BV. Die Konkretisierung von Art. 46 der Bundesverfassung gehört deshalb zum Bereich der inneren Reformen, die im Hinblick auf verschiedene politische Szenarien an die Hand zu nehmen sind.

Bei einem allfälligen Beitritt der Schweiz zur Europäischen Union verdient die Umsetzung von Verordnungen und Richtlinien besondere Beachtung. Verordnungen sind Rechtssetzungsakte der Europäischen Union, welche allgemeine Geltung haben und in allen ihren Teilen verbindlich sind. Sie gelten unmittelbar in jedem Mitgliedstaat. Diese unmittelbare Geltung entlastet den Umsetzungsprozess. Anders verhält es sich mit den Richtlinien. Gemäss Art. 249 Abs. 3 EGV ist die Richtlinie hinsichtlich des zu erreichenden Ziels für die Mitgliedstaaten verbindlich; sie „überlässt jedoch den innerstaatlichen Stellen die Wahl der Form und der Mittel“. Rechtsprechung und Lehre sind sich darin einig, dass die Entscheidungsfreiheit der Mitgliedstaaten nicht unbegrenzt ist. Diese sind verpflichtet, die praktische Wirksamkeit (effet utile) des Gemeinschaftsrechts zu gewährleisten. Zu beachten sind

- das Gebot der fristgerechten Umsetzung;
- das Gebot der Publizität, Klarheit und Bestimmtheit;
- das Gebot der Umsetzung durch einen verbindlichen normativen Akt, auf den sich die Betroffenen vor nationalen Behörden und Gerichten berufen können.

Bei der Rechtsanwendung sind das Gebot der richtlinienkonformen Auslegung des einschlägigen nationalen Rechts und die Pflicht, einer Richtlinienbestimmung unter bestimmten Voraussetzungen unmittelbare Wirkungen zuzuerkennen, zu berücksichtigen.

Mit dem europäischen Recht vergleichbare allgemeine Gebote bestehen auch in der schweizerischen Bundesstaatsordnung. Dabei ist Art. 46 BV in Verbindung mit der bundesstaatlichen Unterstützungs-, Rücksichts- und Beistandspflicht (Art. 44 BV) dahingehend auszulegen, dass die Kantone auch eine wirksame Umsetzung gewährleisten müssen. Die gemeinschaftsrechtliche Praxis zur Umsetzung von Richtlinien deckt sich deshalb mit den kantonalen Pflichten bei der Umsetzung des Bundesrechts. Die bundesverfassungsrechtliche Pflicht der Kantone, die praktische Wirksamkeit des Bundesrechts zu gewährleisten, schliesst die Verpflichtung ein, die

erforderlichen verfahrensmässigen Regelungen und organisatorischen Voraussetzungen zu schaffen.

Fazit:

- *Die Intensivierung der internationalen Beziehungen der Schweiz erhöht die praktische Bedeutung der Frage der Umsetzung von Staatsverträgen durch die Kantone.*
- *Die Konkretisierung von Art. 46 BV gehört deshalb zu den inneren Reformen, die im Hinblick auf verschiedene aussenpolitische Szenarien an die Hand zu nehmen sind.*

3.2. Handlungsbedarf bei den Kantonen

Besondere Beachtung verdient die Frage, wie frei die Kantone bei der Bestimmung von Form, Rang und Stufe des Umsetzungsaktes sind. In der Lehre wurde eingehend diskutiert, in wie weit der Bundesgesetzgeber den Kantonen diesbezügliche Vorschriften machen darf. Die neue Bundesverfassung (Art. 46 und 47) betont die Gestaltungsfreiheit und die Eigenständigkeit der Kantone. In der Perspektive eines allfälligen Beitritts der Schweiz zur Europäischen Union besteht deshalb primär Handlungsbedarf in den Kantonen.

Einzelne Kantone haben bereits Lösungen gefunden. So bestimmt Art. 88 Abs. 3 der Verfassung des Kantons Bern vom 6. Juni 1993 (SR 131.212), dass der Regierungsrat „in Fällen zeitlicher Dringlichkeit Bestimmungen, die zur Einführung übergeordneten Rechts nötig sind, in einer Verordnung“ regeln kann. Solche dringliche Einführungsbestimmungen sind ohne Verzug durch ordentliches Recht abzulösen. Der bernische Verfassungsgeber strebte mit der Regelung über dringliche Einführungsverordnungen die folgenden Ziele an:

- Der Kanton soll befähigt werden, bei zeitlicher Dringlichkeit fristgerecht zu handeln.
- Dem Dringlichkeitsrecht wird ein verfassungsrechtlicher Rahmen gegeben.
- Die demokratischen Rechte des Volkes bleiben gewahrt.
- Die innerkantonale Rechtsordnung bleibt klar und übersichtlich, weil übergeordnetes Recht (mit Ausnahme des kurzfristigen Dringlichkeitsrechts) nach dem Grundsatz des Parallelismus der Rechtsetzungsformen eingeführt wird.

Grundsätzlich sollten die Kantone aus eigener Kraft die erforderlichen Massnahmen treffen, damit ihr System der Rechtsetzung so organisiert wird, dass eine rechtzeitige Umsetzung des übergeordneten Rechts tatsächlich gewährleistet ist. Eine ähnliche Regel wie der Kanton Bern hat auch der Kanton Appenzell Ausserrhoden geschaffen (Art. 87 Abs. 4 KV A.Rh. vom 30. April 1995, SR 131.224.1).

Es wäre auch denkbar, den Bund in einer besonderen Verfassungsnorm zu ermächtigen, den Kantonen bei zeitlicher Dringlichkeit Vorgaben betreffend Form, Rang und Stufe von Umsetzungsakten zu machen. Eine solche Lösung wäre auf jedem Fall einer andern möglichen Regel vorzuziehen, wonach der Bund direkt Ersatzvornahmen treffen könnte, wenn einzelne Kantone mit der Umsetzung von übergeordnetem Recht im Verzug wären. Grundsätzlich sollte ein Eingreifen des Bundes jedoch nur als *ultima ratio* ins Auge gefasst werden.

Fazit:

- *Die Kantone sollten aus eigener Kraft die erforderlichen Massnahmen treffen, um eine rechtzeitige Umsetzung des übergeordneten Rechts tatsächlich zu gewährleisten.*
- *Ein Eingreifen des Bundes sollte nur subsidiär und als ultima ratio erfolgen.*

4. Mitwirkungsordnung**4.1. Ausgangslage**

Das bestehende aussenpolitische Mitwirkungsinstrumentarium der Kantone, das in den Grundzügen in Art. 55 BV festgelegt wurde, ist in erster Linie auf den Abschluss von Staatsverträgen ausgerichtet. In der Perspektive eines Beitritts der Schweiz zur Europäischen Union ist mit folgenden Veränderungen zu rechnen:

- Das Gesetzgebungsverfahren wird das Vertragsabschlussverfahren ersetzen. An die Stelle der vertraglichen wird die gesetzliche Regelung treten. Im EU-spezifischen Gesetzgebungsverfahren verabschiedete Erlasse sind für jeden Mitgliedstaat verbindlich und können von nationalen Parlamenten oder vom Volk im Rahmen eines Referendums nicht mehr in Frage gestellt werden. Spielraum besteht allenfalls bei der Umsetzung von Richtlinien. Die Kantone müssen deshalb zu Beginn des Entscheidungsprozesses auf europäischer Ebene Einfluss nehmen können.
- Das EU-Gesetzgebungsverfahren ist durch einen schnelleren Entscheidungsrhythmus geprägt.
- Die Zahl der Rechtsakte wird stark zunehmen. Die Normenfülle im Europarecht wird direkte Auswirkungen auf die Mitwirkung der Kantone in der Vorbereitungs- und in der Umsetzungsphase haben. Dazu ist in den einzelnen Politikbereichen auch rasch verfügbares Spezialwissen erforderlich.

Bei der europapolitischen Mitwirkung der Kantone wird die Beschaffung und die Auswertung der Information zum wesentlichen Problem werden. Dabei ist von Bedeutung, dass die Kantone nicht nur in mediatisierter Form über die Bundesverwaltung zu EU-Informationen gelangen. Die Kantone müssen sich darüber hinaus eigene Informationskanäle aufbauen. Oft ist eine wirkungsvolle Einflussnahme auf den Entscheidungsfindungsprozess nur möglich, wenn noch verschiedene Alternativen diskutiert werden. Vor diesem Hintergrund ist es nahe liegend, dass die Kantone ihre Kräfte bündeln müssen. Dabei ist ein umfassendes Mitwirkungsinstrumentarium bereit zu stellen. Es geht dabei um die folgenden Punkte:

- Recht zur Stellungnahme gegenüber den Bundesbehörden in allen Bereichen, bei denen kantonale Zuständigkeiten oder Interessen betroffen sind. Einer einheitlichen Stellungnahme der Kantone sollte dort, wo kantonale Kompetenzen betroffen sind, eine verbindliche Wirkung zukommen wobei die gesamtstaatliche Verantwortung des Bundes zu wahren wäre.
- Mitwirkung innerhalb der schweizerischen Delegation bei internationalen Verhandlungen (ev. Verhandlungsführung durch eine Vertretung der Kantone).
- Einsitznahme in Gremien der Europäischen Union (Vertretung in Arbeitsgruppen der Kommission, des Rates; Beteiligung im Ausschuss der Regionen).
- Ausgebautes Initiativrecht gegenüber den Bundesbehörden. Nach Art. 160 Abs. 1 BV steht jedem Kanton das Recht zu, der Bundesversammlung Initiativen zu unterbreiten. Die Bundesversammlung verfügt über einen grossen politischen

Ermessensspielraum, ob und in welcher Form sie einer Standesinitiative Folge geben will. Wenn das Initiativrecht der Kantone zu einem verbindlichen Mitwirkungsinstrument ausgebaut werden soll, wäre eine Verfassungsrevision im folgenden Sinne erforderlich: Fünf Kantone sollte gemeinsam das Recht zustehen, eine formulierte oder allgemeine Volksinitiative (im Sinne von Art. 139 oder Art. 139 a BV) einzureichen.

Fazit:

- *Das in Art. 55 BV in seinen Grundzügen festgelegte Mitwirkungsinstrumentarium der Kantone wird in der Perspektive eines Beitritts der Schweiz zur EU angepasst werden müssen.*
- *Ein umfassendes Mitwirkungsinstrumentarium der Kantone erweist sich als unumgänglich.*

4.2. Das Mitwirkungsorgan der Kantone

Die oben skizzierten Randbedingungen des europapolitischen Entscheidungsprozesses machen es erforderlich, dass die Kantone über ein eigenes kollektives Mitwirkungsorgan verfügen. Dafür kommen in erster Linie ein neu konzipierter Ständerat oder eine modifizierte Konferenz der Kantonsregierungen in Frage. Eine Neukonzeption des Ständerates böte verschiedene Vorteile. Es wäre denkbar, den Ständerat zu einer Vertretung kantonaler Regierungen umzugestalten. Der kantonale Einfluss auf die eidgenössische Politik würde durch eine solche institutionelle Reform besser legitimiert und zugleich transparenter. Der Entscheidungsprozess könnte beschleunigt werden. Allerdings wären zahlreiche noch offene Fragen zu klären. Die Rolle des reformierten Ständerates müsste wohl auf die föderative Mitwirkung beschränkt werden; am Grundsatz der völligen Gleichstellung beider Kammern des eidgenössischen Parlaments könnte kaum festgehalten werden¹⁹. Eine solche Reform wäre mit grossem Zeitbedarf und mit einer umfassenden Diskussion der bundesstaatlichen Institutionen verbunden. Dabei wäre die Bundesverfassung zu revidieren. Ein solches Vorgehen würde zahlreiche Kräfte binden, die andern Reformfeldern dringend benötigt werden; überdies würde eine zusätzliche Beitrittschürde aufgebaut.

Es ist deshalb nahe liegend, jedenfalls in einer ersten Phase die Konferenz der Kantonsregierungen zu einem kollektiven Mitwirkungsorgan der Kantone auszubauen, das auch unter den Bedingungen des EU-Gesetzgebungsverfahrens die kantonalen Interessen wirksam vertreten kann. Handlungsbedarf bestünde in den folgenden Bereichen:

- Stärkung des Leitenden Ausschusses.
- Häufigere Plenarversammlungen oder Bereitstellung gleichwertiger Konsultations- und Entscheidungsmechanismen.
- Stärkere Vernetzung der Konferenz der Kantonsregierungen mit den Fachdirektorenkonferenzen.
- Ausbau der professionellen Infrastruktur für die einzelnen Politikbereiche.
- Verstärkung des Instrumentariums zur Informationsbeschaffung auf europäischer Ebene.
- Neben den kollektiv wahrzunehmenden Mitwirkungsrechten müsste den Kantonen die Möglichkeit verbleiben, ihren Standpunkt individuell zu vertreten. Es

¹⁹ Vgl. Aubert, J.F., *Mitwirkung der Kantone an der europäischen Politik im Falle eines Beitritts der Schweiz zur Europäischen Union*, in 'Die Kantone vor der Herausforderung eines EU-Beitritts', Hrsg. Konferenz der Kantonsregierungen, Schulthess, Zürich 2001, S. 190-192.

müssten auch Wege gefunden werden, um die Städte und die Gemeinden in den Entscheidungsprozess einzubeziehen.

Fazit:

- *Als kollektives Mitwirkungsorgan der Kantone steht eine modifizierte Konferenz der Kantonsregierungen im Vordergrund.*

4.3. Einbezug der Kantonsparlamente

Die europapolitische Mitwirkung der Kantone ist durch einen hohen Entscheidungsrhythmus, die Notwendigkeit frühzeitiger Einflussnahme hinter verschlossenen Türen und die Vernetzung der einzelnen Politikbereiche gekennzeichnet. Dies sind Randbedingungen, welche die parlamentarische Einflussnahme auf den Entscheidungsprozess nicht erleichtern. Parlamentarisches Handeln ist auf grundsätzliche Handlungsoptionen, Transparenz, öffentliche Debatten und auf die Wahrnehmung der Oberaufsicht ausgerichtet. Diese Umstände dürfen aber nicht dazu führen, die Parlamente vom Entscheidungsprozess auszuschliessen. Im Gegenteil: Eine Rückbindung des europapolitischen Handelns der Kantone an die Parlamente ist eine demokratiepolitische Notwendigkeit und eine Erfolgsbedingung für die kantonale Einflussnahme auf den europapolitischen Meinungsbildungsprozess.

Zahlreiche Kantone haben erkannt, dass die kantonalen Parlamente am aussenpolitischen Entscheidungsprozess massgebend zu beteiligen sind. Art. 65 Buchstabe e der Verfassung des Kantons St. Gallen vom 10. Juni 2001 (SR 131.225) legt beispielsweise fest, dass sich der Kantonsrat über die Aussenbeziehungen informiert und „Ziele für deren Ausgestaltung“ festlegt. Es ist weiter angezeigt, dass die kantonalen Parlamente in ihrer Binnenstruktur den grenzüberschreitenden Problemen Rechnung tragen. Eine taugliche Lösung kann in der Bildung einer aussenpolitischen Kommission bestehen. Eine solche aussenpolitische Kommission ist regelmässig über die Aktivitäten der Konferenz der Kantonsregierungen zu informieren. Es sind auch Konsultationen zu grundsätzlichen Optionen bei Verhandlungsmandaten möglich. Darüber hinaus steht der aussenpolitischen Kommission die Palette der parlamentarischen Interventionen zur Verfügung: Motionen, Postulate, Interpellationen und allenfalls auch parlamentarische Initiativen. Die Kantone könnten dafür sorgen, dass die Kantonsparlamente regelmässig europapolitische Diskussionen und Standortbestimmungen aus der kantonalen Perspektive vornehmen können. Den Kantonsparlamenten steht es auch frei, ihre Aktivitäten mit den gesetzgebenden Körperschaften anderer Kantone zu koordinieren. Art. 109 Abs. 3 der Verfassung des Kantons Waadt vom 22. September 2002 (SR 131.231) legt ausdrücklich fest, dass der Grosse Rat frei über seine Teilnahme an interparlamentarischen Organen entscheidet. Im Kanton Waadt wurde bereits im Jahre 1998 eine aussenpolitische Kommission eingesetzt (Art. 73 ff. des Gesetzes vom 3.2.1998 über den Grossen Rat des Kantons Waadt). Diese Kommission berät Gesetze, Berichte und parlamentarische Vorstösse, welche die Aussenbeziehungen des Kantons betreffen. Sie befasst sich auch mit den jährlichen Berichten des Staatsrates über die Aussenpolitik des Kantons und mit der Genehmigung von Konkordaten.

Auf regionaler Ebene hat die Westschweizer Regierungskonferenz – unter dem Eindruck der zunehmenden Bedeutung von interkantonalen Konkordaten – Arbeiten in Hinblick auf einen angemessenen Einbezug der kantonalen Parlamente in die wichtigsten Phasen der Erarbeitung solcher Konkordate unternommen. Im Rahmen dieser Bemühungen werden bis heute ein Rahmenkonkordat sowie zwei Konkordate im Bereich der Fachhochschulen erarbeitet. Diese Rechtsvorschriften, welche die

Konkordatsarbeiten bis zu einem gewissen Mass „parlamentarisieren“, werden aber als einigermaßen schwerfällig empfunden.

Die Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik des Bundes ist aus verschiedenen Gründen stark durch die Exekutiven geprägt. Es gibt aber realistische Strategien zur parlamentarischen Einflussnahme. Diese bestehen in einer Stärkung der ausserpolitischen Kompetenzen der Parlamente in den einzelnen Kantonen. Damit verbunden ist eine breitere Diskussion der ausserpolitischen Hauptoptionen.

Fazit:

- *Die kantonalen Parlamente sind in geeigneter Form in den europapolitischen Entscheidungsprozess einzubinden.*
- *Zu diesem Zweck ist eine Stärkung der ausserpolitischen Kompetenzen der Parlamente in den einzelnen Kantonen zu prüfen.*

5. Neues Verfassungsrecht

5.1. Grundsätze

Wichtige innere Reformen müssen vor oder spätestens im Zeitpunkt des allfälligen Beitritts der Schweiz zur Europäischen Union in Kraft treten. Für ein solches Vorgehen gibt es gewichtige demokratiepolitische Gründe: Das Volk soll die institutionellen Neuerungen kennen, die mit einem Beitritt der Schweiz zur Europäischen Union verbunden sind.

5.2. Verfassungsrecht des Bundes

Auf Verfassungsstufe müssten folgende Punkte verankert werden:

- Die umfassende Informationspflicht des Bundes gegenüber den Kantonen.
- Das Mitwirkungsrecht der Kantone in Bereichen, die ihre Zuständigkeiten oder ihre wesentlichen Interessen betreffen.
- Die Bindungswirkung kantonalen Stellungnahmen. Im Bereich ausschliesslicher Zuständigkeiten des Bundes müssten die Stellungnahmen der Kantone berücksichtigt werden; wenn ausschliesslich kantonale Kompetenzen betroffen sind, dürfte der Bund von einer einheitlichen Stellungnahme der Kantone nur aus übergeordneten Landesinteressen abweichen.
- Der Grundsatz, dass im Zuständigkeitsbereich der Kantone internationale Verpflichtungen der Schweiz durch die Kantone umgesetzt werden. Der Bund unterstützt die Kantone und kann den Kantonen bei zeitlicher Dringlichkeit Vorgaben betreffend Form, Rang und Stufe von Umsetzungsakten machen.
- Die Anerkennung einer modifizierten Konferenz der Kantonsregierungen als kollektives kantonales Mitwirkungsorgan.
- Ein (ausgebautes) Initiativrecht der Kantone gegenüber den Bundesbehörden.

Weitere Fragen müssten unterhalb der Verfassungsstufe geregelt werden. Dazu gehören beispielsweise Bestimmungen über die Teilnahme von Kantonsvertretern in Verhandlungsdelegationen, bei der Vertretung in EU-Organen oder im Ausschuss der Regionen. Geregelt werden müsste auch die Einteilung der Schweiz in mehrere Wahlkreise zur Bestimmung der Abgeordneten im europäischen Parlament. Die

Einteilung in Wahlkreise ist aus Gründen des sprachlichen und regionalen Minderheitenschutzes naheliegend.

5.3. Verfassungsrecht der Kantone

Die Kantone müssten Vorkehren treffen, damit

- ihre Vertretung in einer modifizierten Konferenz der Kantonsregierungen die nötige Legitimation und genügend Handlungsspielraum zur europapolitischen Mitwirkung hat;
- die kantonale Rechtsordnung die praktische Wirksamkeit (effet utile) des Gemeinschaftsrechts gewährleisten kann (fristgerechte Umsetzung, Publizität, Klarheit, Bestimmtheit);
- die kantonalen Parlamente in angemessener Weise in den Entscheidungsprozess einbezogen werden.

Fazit:

- *Wichtige innere Reformen müssen vor oder spätestens im Zeitpunkt des allfälligen Beitritts der Schweiz zur EU in Kraft treten.*
- *Bei einem EU-Beitritt sind eine Reihe von Verfassungsänderungen auf der Stufe des Bundes und in den Kantonen notwendig.*

Teil C: Aktuelle Entwicklungen

VI. Geographische Erweiterung der EU

Die EU befindet sich seit 1998 in einem erneuten Prozess der **Erweiterung**, in welchem nicht weniger als 14 Staaten²⁰ einen Beitritt zur EU anstreben. Gemäss den Beschlüssen des EU-Ministerrats wurden die Verhandlungen mit denjenigen Kandidatenländern, welche die von der EU vorgegebenen wirtschaftlichen²¹ und politischen²² Kriterien erfüllen bis Ende 2002 abgeschlossen. Die entsprechenden Beitrittsverträge mit den 10 zukünftigen neuen Mitgliedstaaten²³ wurden im April 2003 unterzeichnet. Der Beitritt dieser ersten Gruppe von Staaten soll per 1. Mai 2004 erfolgen.

1. Geschichtlicher Überblick

1.1. Allgemein

Der europäische Integrationsprozess erhielt durch den Zusammenbruch der Sowjetunion und das Ende des Kalten Krieges einen neuen Antrieb. In diesem neuen Kontext traten 1995 zunächst eine Reihe von EFTA-Staaten der EU bei²⁴. Nun steht neu die Erweiterung um die Länder Mittel- und Osteuropas, Zypern, Malta und die Türkei an, was für die EU ein Unterfangen von historischer Dimension darstellt.

1.2. Staaten, welche sich um eine EU-Mitgliedschaft beworben haben

Derzeit haben sich folgende Staaten aktiv um eine EU-Mitgliedschaft beworben:

Türkei	14.04.1987
Zypern	03.07.1990
Malta	16.07.1990
Ungarn	31.03.1994
Polen	05.04.1994
Rumänien	22.06.1995
Slowakische Republik	27.06.1995
Lettland	13.10.1995
Estland	24.11.1995
Litauen	08.12.1995
Bulgarien	14.12.1995
Tschechische Republik	17.01.1996
Slowenien	10.06.1996
Kroatien	21.02.2003

²⁰ Ungarn, Polen, Tschechische Republik, Slowakische Republik, Estland, Lettland, Litauen, Slowenien, Rumänien, Bulgarien, Zypern, Malta, Türkei und Kroatien.

²¹ Funktionierende Marktwirtschaft und Fähigkeit, dem Konkurrenzdruck im EU-Binnenmarkt standzuhalten.

²² Demokratie und Minderheitenschutz.

²³ Ungarn, Polen, Tschechische Republik, Slowakische Republik, Estland, Lettland, Litauen, Slowenien, Zypern und Malta. Bulgarien und Rumänien werden voraussichtlich erst 2007 für einen Beitritt bereit sein. Die Türkei erfüllt nach wie vor selbst die politischen Kriterien für einen Beitritt nicht. Kroatien hat ein Beitritts-gesuch gestellt, zu dem die EU Kommission noch nicht Stellung genommen hat, möchte aber ebenfalls 2007 beitreten.

²⁴ Österreich, Finnland und Schweden. Norwegen lehnte 1972 und 1994 den EU-Beitritt zweimal ab. Die Schweiz hat am 26. Mai 1992 ebenfalls ein Beitritts-gesuch gestellt, hat dieses nach dem Nein von Volk und Ständen zum EWR-Vertrag am 6. Dezember 1992 aber sistiert.

1.3. Die laufende Erweiterungsrunde

1993 traf der Europäische Rat in Kopenhagen die grundsätzliche Entscheidung über die künftige Erweiterung der EU um die mittel- und osteuropäischen Länder. Als Voraussetzung für die Mitgliedschaft muss danach jeder Beitrittskandidat institutionelle Stabilität als Garantie für die demokratische und rechtsstaatliche Ordnung, für die Wahrung der Menschenrechte sowie die Achtung und den Schutz von Minderheiten verwirklicht haben (*politisches Kriterium*). Ein Beitritt erfordert ferner eine funktionsfähige Marktwirtschaft sowie die Fähigkeit, dem Wettbewerbsdruck und den Marktkräften innerhalb der EU standzuhalten (*wirtschaftliches Kriterium*). Eine Mitgliedschaft setzt schliesslich auch voraus, dass die Beitrittskandidaten die aus der Mitgliedschaft erwachsenden Verpflichtungen übernehmen und sich die Ziele der politischen Union sowie der Wirtschafts- und Währungsunion zu eigen machen können (*Kriterium der Übernahme des Besitzstandes der Gemeinschaft*).

Der Europäische Rat von Luxemburg kündigte im Dezember 1997 die bevorstehenden Beitrittsverhandlungen an. Im März 1998 begannen Verhandlungen mit einer ersten Gruppe von sechs Ländern (Zypern, Estland, Ungarn, Polen, Tschechische Republik und Slowenien; sog. „Luxemburger-Gruppe“). Malta, das seinen ursprünglichen Beitrittsantrag 1996 zurückgezogen hatte, stellte im September 1998 seinen Antrag neu. Der Europäische Rat von Cardiff begrüßte im Juni 1998 die europäische Strategie zur Vorbereitung der Türkei auf die Mitgliedschaft.

Im Dezember 1999 bekräftigte der Europäische Rat in Helsinki die Bedeutung des Erweiterungsprozesses, an dem 13 beitrittswillige Länder (einschliesslich der Türkei) gleichberechtigt teilnehmen sollten. Die Verhandlungen mit Rumänien, der Slowakei, Lettland, Litauen, Bulgarien und Malta (sog. „Helsinki-Gruppe“) wurden am 15. Februar 2000 offiziell eingeleitet.

Am Europäischen Rat von Göteborg im Juni 2001 wurde der Zeitplan der Erweiterung konkretisiert. Die EU sollte bis Ende 2002 mit den entsprechend vorbereiteten Bewerberländern die Beitrittsverhandlungen abschliessen und so deren Teilnahme an den Wahlen zum Europäischen Parlament im Juni 2004 ermöglichen.

2. Jüngste Entwicklungen

In der Erklärung des Europäischen Rates von Laeken (14./15. Dezember 2001) wurden erstmals jene zehn Länder genannt, die ab 2004 neue EU-Mitglieder sein könnten: Estland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechien, Ungarn und Zypern. Diese Länder waren zusammen mit Bulgarien, Rumänien und der Türkei auch im europäischen Konvent vertreten, der in Laeken offiziell aus der Taufe gehoben wurde und konnten an den Beratungen des Konvents teilnehmen.

Am 13. Dezember 2002, anlässlich des Europäischen Rates von Kopenhagen, konnte die EU die Beitrittsverhandlungen mit acht Ländern Mittel- und Osteuropas sowie Malta und Zypern abschliessen. Die Beitrittsverträge mit Estland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, der Slowakei, Slowenien Tschechien, Ungarn und Zypern wurden daraufhin am 16. April 2003 in Athen unterzeichnet.

Bulgarien und Rumänien haben die Staats- und Regierungschefs der EU in Kopenhagen den Beitritt für 2007 in Aussicht gestellt. Die Türkei – seit 1999 offizielle Beitrittskandidatin – ist vom Europäischen Rat eingeladen worden, die nötigen Reformen zur Erfüllung der politischen Beitrittskriterien (Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Schutz der Menschenrechte

und der kulturellen Minderheiten) fortzusetzen. Die Staats- und Regierungschefs der EU wollen im Dezember 2004 darüber befinden, ob die Türkei diese Kriterien erfüllt; in diesem Falle könnten die Beitrittsverhandlungen im ersten Halbjahr 2005 eröffnet werden.

Am 21. Februar 2003 hat auch Kroatien einen Beitrittsantrag zur EU gestellt. Die EU Kommission ist derzeit dabei, eine Stellungnahme zu diesem Beitrittsantrag auszuarbeiten. Die EU hat überdies am 21. Juni 2003 in Thessaloniki die Beitrittsperspektive für die fünf Staaten des westlichen Balkans – Albanien, Bosnien und Herzegowina, Kroatien, Mazedonien und Serbien-Montenegro – bestätigt, ohne jedoch konkrete Beitrittstermine zu nennen.

Alle 10 aktuellen Beitrittsländer haben mittlerweile den Beitrittsvertrag ratifiziert. Alle bis auf Zypern haben hierzu ein Referendum abgehalten (Malta, 8. März 2003; Slowenien, 23. März 2003; Ungarn, 12. April 2003; Litauen, 10.-11. Mai 2003; Slowakei, 16.-17. Mai 2003; Polen, 7.-8. Juni 2003; Tschechische Republik, 13.-14. Juni 2003; Zypern, 14. Juli 2003; Estland, 14. September 2003; Lettland, 20. September 2003). Sofern auch die Parlamente der bisherigen Mitgliedstaaten den Beitrittsvertrag rechtzeitig ratifizieren, steht somit der Erweiterung um 10 neue Mitgliedstaaten per 1. Mai 2004 nichts mehr im Wege.

3. Einschätzung

Die Erweiterung der EU wird die europäische Politik in den nächsten Jahren weiterhin beherrschen. Trotz der enormen Anstrengungen, welche die Beitrittskandidaten in den letzten Jahren unternommen haben, stellt ihre Eingliederung die EU vor nie dagewesene institutionelle und politische Herausforderungen.

Immer akuter wird zudem die Frage nach den Grenzen Europas werden. Mit anderen Worten wird sich die EU früher oder später dazu äussern müssen, welche Staaten dereinst Teil der EU sein könnten und für welche Staaten ein Beitritt nicht in Frage kommen wird. Erste Ansätze für eine solche Abgrenzung sind bereits zu erkennen. Immerhin muss davon ausgegangen werden, dass der derzeitigen Erweiterungsrunde in absehbarer Zukunft noch weitere geographische Erweiterungen der EU folgen werden.

4. Auswirkungen auf die Schweiz

Mit der Integration von zahlreichen neuen Mitgliedstaaten wird sich – unabhängig vom Gelingen der angestrebten institutionellen Reformen – der Kommunikations- und Koordinationsaufwand innerhalb der EU markant erhöhen. Dies wird auch ihre Beziehungen zu Drittstaaten wie der Schweiz beeinflussen. Es muss davon ausgegangen werden, dass die Bereitschaft der EU, auf individuelle Anliegen der Schweiz einzugehen, mindestens ebenso markant abnehmen wird.

Was die sektoriellen Abkommen von 1999 betrifft, so muss das Personenfreizügigkeitsabkommen bekanntlich an jede neue geographische Erweiterung der EU angepasst werden, wobei bis auf weiteres ein diesbezüglicher Beschluss in der Schweiz jedes Mal dem fakultativen Referendum unterstehen wird. Absehbar ist deshalb bereits heute, dass zusätzlich zu den bereits laufenden Verhandlungen über die Anpassung des Abkommens an die derzeitige Erweiterungsrunde weitere Verhandlungen zwischen 2005 und 2007 (Erweiterung um Bulgarien und Rumänien) sowie auch noch danach stattfinden müssen (Erweiterung um Kroatien, die Türkei sowie die Länder des westlichen Balkans). Über den Mechanismus der Guillotine-Klausel in den sektoriellen Abkommen von 1999 wird somit der Fortbestand dieser Abkommen an sich in den nächsten Jahren regelmässig in Frage gestellt werden.

Sollten die laufenden weiteren bilateralen Verhandlungen (Bilaterale II) bis Ende Jahr abgeschlossen werden können, wird deren Ratifizierung in der EU von der Zustimmung der neuen Mitgliedstaaten abhängen. Erfolgt ein solcher Abschluss nicht vor dem 1. Mai 2004, werden diese Staaten sich auch noch an den Verhandlungen beteiligen.

Unter diesen Umständen dürfte es in Zukunft noch schwieriger werden, mit 25 und mehr Verhandlungspartnern massgeschneiderte Lösungen für die Schweiz zu finden. Praktisch unmöglich dürfte es sein, in einer EU mit 25 und mehr Mitgliedern als Drittstaat noch Mitspracherechte bei der Weiterentwicklung von EU-Recht geltend zu machen.

VII. Institutionelle Reformen der EU (Stand: Juli 2003)

Parallel zu ihrer Erweiterung befindet sich die EU derzeit in einem tief greifenden institutionellen Reformprozess. Mit dem Vertrag von Nizza vom Dezember 2000 hat die EU versucht, insbesondere mittels Reformen in ihrem Entscheidungsprozess die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass die EU auch nach einem Beitritt von 12 zusätzlichen Staaten entscheidungsfähig bleibt²⁵. Zudem haben die Staats- und Regierungschefs der EU beschlossen, einen so genannten Konvent einzusetzen, dessen Aufgabe darin besteht, relativ umfassende Reformen der EU zu diskutieren und entsprechende Vorschläge an eine weitere Regierungskonferenz zu unterbreiten.

La Convention sur l'avenir de l'Europe a conclu ses travaux après 17 mois en adoptant par consensus lors de sa dernière session le 10 juillet 2003 un *projet de Traité établissant une Constitution pour l'Europe*.²⁶ Il a été remis à la présidence italienne de l'UE le 18 juillet. Conformément aux conclusions du Conseil européen de Thessalonique (19 et 20 juin 2003), le projet est considéré comme « *une bonne base de départ* » pour la Conférence intergouvernementale que l'Italie a convoquée le 4 octobre 2003 à Rome avec l'espoir de la voir aboutir d'ici à la fin de sa présidence en décembre, l'objectif étant que la Constitution puisse être signée entre le 1er mai 2004 (date de l'adhésion des dix pays candidats) et les élections européennes de juin de la même année.

1. Einleitung

Nach Erteilen eines entsprechenden Mandats des Europäischen Rat von Laeken (14. – 15. Dezember 2001) hat der Konvent seine Arbeit am 10. Juli 2003 mit der Vorstellung eines Vertragsentwurfes einer *Verfassung für Europa* abgeschlossen. Der Text wurde von den 105 Konventsmitgliedern und ihren Stellvertretern (Vertreter der Regierungen der Mitgliedsstaaten und der Kandidatenländer, der nationalen Parlamente, des Europäischen Parlaments und der Europäischen Kommission) unterschrieben. Der Präsident des Konvents, Valéry Giscard d'Estaing, erklärte bei dieser Gelegenheit, dass der vorliegende Entwurf „den äussersten Punkt (point extrême) darstellt, der heute zu erreichen möglich war, ohne das heikle Gewebe der Europäischen Union zu zerreißen“.

Die 105 Konventsmitglieder trafen sich zu 26 Plenarversammlungen (mit einer Gesamtdauer von 52 Tagen) und hörten über 1'800 Wortmeldungen.

Der Konvent arbeitete in fast vollständiger Transparenz. Die Sitzungen waren öffentlich und alle offiziellen Dokumente waren über die Internetseite des Konvents zugänglich (diese bleibt für weitere 5 Jahre aufgeschaltet)²⁷. Im Schnitt wurden auf der Internetseite 47'000 Besucher pro Monat verzeichnet, mit einer Spitze von 100'000 Besuchern im Juni 2003.

Der Konvent nahm 1'264 Beiträge von Nichtregierungsorganisationen (NGO), aus dem wirtschaftlichen und akademischen Umfeld und anderen Interessierten entgegen. Eine

²⁵ Dabei wurden die entsprechenden Bestimmungen des EG-Vertrags an eine EU von 27 Mitgliedern angepasst, welche alle Beitrittskandidaten mit Ausnahme der Türkei, Kroatien und der Schweiz umfasst. Ein Beitritt der Türkei, Kroatiens (oder der Schweiz) hätte mithin eine weitere Reform der institutionellen Bestimmungen der EU bedingt.

²⁶ *Projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe*, 18 juillet 2003, CON 850/03 est disponible à l'adresse <http://european-convention.eu.int/docs/Treaty/cv00850.fr03.pdf> (<http://european-convention.eu.int/docs/Treaty/cv00850.de03.pdf> dans sa version allemande ; <http://european-convention.eu.int/docs/Treaty/cv00850.it03.pdf> dans sa version italienne)

²⁷ <http://european-convention.eu.int/bienvenue.asp?lang=DE>

spezielle Plenarversammlung galt im Juni 2002 der Zivilgesellschaft; ein Konvent der Jugend wurde im Juli 2002 organisiert.

Der Präsident Giscard d'Estaing legte den Verfassungsentwurf dem Präsidenten der italienischen Republik Carlo Azegio Ciampi und dem italienischen Ministerpräsidenten Silvio Berlusconi am 18. Juli 2003 in Rom vor. Er rief den italienischen Vorsitz auf, die Regierungskonferenz auf *„höchster politischer Ebene so zu führen, dass sie unter italienischem Vorsitz im Dezember 2003 zum Abschluss gebracht wird“* und sprach sich dafür aus, dass die Verfassung am 9. Mai 2004, dem Tag Europas, in Rom unterzeichnet werden kann.

Nach Einschätzungen des Präsidenten Giscard d'Estaing in einer „Erklärung von Rom“ ist der Verfassungsentwurf ein Erfolg, weil er *„das nötige Gleichgewicht zwischen den Völkern, zwischen den Staaten, den alten wie den neuen, zwischen den Organen, zwischen Traum und Wirklichkeit festlegt“*. Ebenfalls nach dieser Erklärung, werden mit der Verfassung

- durch die Einbeziehung der Europäischen Charta der Grundrechte die Rechte der Bürger verankert;
- Europa den Bürgern durch deren stärkeren Einbezug näher gebracht;
- die Befugnisse der Union und die der Mitgliedstaaten klar und transparent geteilt, wobei den nationalen Parlamenten Eingriffsmöglichkeiten zur Verfügung stehen;
- Europa stabile, demokratische und effiziente Organe gegeben.

2. Aufbau des Verfassungsentwurfs

Der Entwurf des Vertrages beginnt mit einer Präambel, welche den Philosophen Thukydides zitiert („Die Verfassung, die wir haben ... heisst Demokratie, weil der Staat nicht auf wenige Bürger, sondern auf die Mehrheit ausgerichtet ist“). Anschliessend folgen vier Teile. Der erste enthält die verfassungsrechtlichen Bestimmungen, der zweite nimmt die Europäische Charta der Grundrechte auf, der dritte Teil definiert die Politikfelder und die Verfahren der Europäischen Union, der vierte Teil enthält allgemeine Bestimmungen.

Daraufhin folgt eine Anzahl von Protokollen (darunter ein Protokoll über die Rolle der nationalen Parlamente in der EU sowie eines über die Anwendung des Grundsatzes der Subsidiarität und des Grundsatzes der Proportionalität) und Erklärungen (darunter befindet sich ein Annex zum Protokoll über die Vertretung der Bürgerinnen und Bürger in Europäischen Parlament und der Stimmengewichtung im Europäischen Rat und im Ministerrat, in Hinblick auf den voraussichtlichen Beitritt von Bulgarien und Rumänien im Jahre 2007).

3. Grundlegende Bestimmungen

3.1. Teil I: Verfassungsrechtliche Bestimmungen

Die Mitgliedstaaten verleihen der EU die Kompetenzen, welche es ermöglichen, die gemeinsamen Zielsetzungen zu erreichen. Die EU koordiniert dabei die Politiken der Mitgliedstaaten, die darauf abzielen, diese Zielsetzungen zu erreichen, und übt auf der gemeinschaftlichen Ebene die ihr übertragenen Kompetenzen aus.

Die EU achtet die *nationale Identität* der Mitgliedstaaten, die in deren *grundlegender politischer und verfassungsrechtlicher Struktur* einschliesslich der *regionalen und kommunalen Selbstverwaltung* zum Ausdruck kommt.

Die EU besitzt *Rechtspersönlichkeit* (die Struktur der drei Pfeiler verschwindet).

Für die Abgrenzung der Zuständigkeiten der Union gilt der *Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung*. Für die Ausübung der Zuständigkeiten der Union gelten die *Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismässigkeit*. Alle der Union nicht in der Verfassung zugewiesenen Zuständigkeiten verbleiben *bei den Mitgliedstaaten*.

Nach dem Subsidiaritätsprinzip wird die Union in den Bereichen, die nicht in ihre ausschliessliche Zuständigkeit fallen, nur tätig, *sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Massnahmen von den Mitgliedstaaten weder auf zentraler noch auf regionaler oder lokaler Ebene ausreichend erreicht werden können, sondern vielmehr wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen auf Unionsebene besser erreicht werden können*.

Die Organe der Union wenden den *Grundsatz der Subsidiarität* nach dem *Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismässigkeit* im Anhang zur Verfassung an. Die *nationalen Parlamente* achten auf die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips.

Die Verfassung und das von den Organen der Union in Ausübung der ihnen zugewiesenen Zuständigkeiten gesetzte Recht haben Vorrang vor dem Recht der Mitgliedstaaten.

Die Union hat ausschliessliche Zuständigkeit für die Festlegung der für das Funktionieren des Binnenmarkts erforderlichen Wettbewerbsregeln sowie in den Bereichen der Währungspolitik (für die Mitgliedstaaten, die den Euro eingeführt haben), der gemeinsamen Handelspolitik, der Zollunion, der Erhaltung der biologischen Meeresschätze im Rahmen der gemeinsamen Fischereipolitik und ist zuständig für den Abschluss internationaler Übereinkommen.

Die Union *teilt ihre Zuständigkeit* mit den Mitgliedstaaten in den Bereichen des Binnenmarktes, des *Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts*, der Landwirtschaft und Fischerei, des Verkehrs und der transeuropäischen Netze, der Energie, der Sozialpolitik (hinsichtlich der in Teil III genannten Aspekte), des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts, der Umwelt, des Verbraucherschutzes, und der gemeinsamen Sicherheitsanliegen im Bereich des Gesundheitswesens.

Die Zuständigkeit der Union im Bereich der Gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik erstreckt sich auf *alle Bereiche der Aussenpolitik* sowie auf *sämtliche Fragen im Zusammenhang mit der Sicherheit der Union, einschliesslich der schrittweisen Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik, die zu einer gemeinsamen Verteidigung führen kann*.

Die Union kann ausserdem *Unterstützungs-, Koordinierungs- oder Ergänzungsmassnahmen* in den Bereichen *Industrie, Schutz und Verbesserung der menschlichen Gesundheit, allgemeine und berufliche Bildung, Jugend und Sport, Kultur und Zivilschutz* ergreifen.

Eine *Flexibilitätsklausel* sieht vor, dass die Unionskompetenzen durch auf Vorschlag der Kommission einen einstimmigen Entscheid des Rates auf Bereiche erweitert werden können, die nicht in der Verfassung enthalten sind.

Die Union verfügt über einen einheitlichen institutionellen Rahmen für alle Bereiche der Zusammenarbeit. Dieser umfasst:

- das *Europäische Parlament*: übt die *gesetzgebende* und *budgetäre* Tätigkeit zusammen mit dem Rat aus; wählt den Präsidenten der Europäischen Kommission; zählt höchstens 736 Mitglieder; *degressiv proportionale Vertretung* der europäischen Bürger und Bürgerinnen (mit einem Minimum von 4 Abgeordneten pro Mitgliedsstaat)
- den *Europäischen Rat*: gibt der Union die für ihre Entwicklung erforderlichen *Impulse* und legt ihre allgemeinen politischen *Zielvorstellungen und Prioritäten* fest; nimmt keine gesetzgeberische Funktion wahr; setzt sich zusammen aus den Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten sowie dem Präsidenten des Europäischen Rates und dem Präsidenten der Kommission; der Aussenminister der Union nimmt an den Beratungen teil; tritt *vierteljährlich* zusammen; entscheidet durch *Konsens*
- den *Präsidenten des Europäischen Rates* (löst den halbjährlichen Vorsitz des Rates ab): wird vom Europäischen Rat mit *qualifizierter Mehrheit* für einen Zeitraum von zweieinhalb Jahren gewählt; er kann einmal wiedergewählt werden; führt den Vorsitz und leitet die Beratungen des Europäischen Rates, sorgt in Zusammenarbeit mit dem Präsidenten der Kommission auf der Grundlage der Arbeiten des Rates (Allgemeine Angelegenheiten) für die angemessene *Vorbereitung* und *Kontinuität* dieser Beratungen, wirkt darauf hin, dass Zusammenhalt und Konsens im Europäischen Rat gefördert werden, nimmt die Funktion der *Aussenvertretung* der Union in Angelegenheiten der Gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik wahr
- den *Ministerrat*: wird gemeinsam mit dem Europäischen Parlament als Gesetzgeber tätig und übt gemeinsam mit ihm die Haushaltsbefugnisse aus; legt die Politiken der Union fest; besteht aus je einem Vertreter von jedem Mitgliedstaat; beschliesst grundsätzlich mit qualifizierter Mehrheit; zwei Zusammensetzungen sind definiert: *Rat für Allgemeine Angelegenheiten* (trägt Sorge für die Vorbereitung der Tagungen des Europäischen Rates und das Vorgehen im Anschluss, formuliert die Aussenpolitik der Union, den Vorsitz führt der Aussenminister der Union), sowie als *Rat für Gesetzgebung* (berät und beschliesst gemeinsam mit dem Europäischen Parlament im Rahmen der Verfassung über die *Europäischen Gesetze* und die *Europäischen Rahmengesetze*); die anderen Zusammensetzungen werden durch den Ministerrat definiert (der Vorsitz in den Zusammensetzungen des Ministerrates mit Ausnahme des Rates für Auswärtige Angelegenheiten wird für die Dauer von *mindestens einem Jahr nach dem Prinzip der gleichberechtigten Rotation* und unter Berücksichtigung des politischen und geografischen Gleichgewichts der Vertretern der Mitgliedstaaten im Ministerrat wahrgenommen)
- die *Europäische Kommission*: fördert die allgemeinen Interessen; verfügt über ein Initiativrecht; überwacht die Anwendung des Unionsrechts; führt den Haushaltplan aus und verwaltet die Programme; gewährleistet die Vertretung der Union nach aussen (mit Ausnahme der Gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik); setzt sich ab dem 1. November 2009 aus dem Präsidenten (unter Berücksichtigung der Wahlen zum Europäischen Parlament schlägt der Europäische Rat diesem im Anschluss an entsprechende Konsultationen mit qualifizierter Mehrheit einen Kandidaten für das Amt des Präsidenten der Kommission vor; das Europäische Parlament wählt diesen Kandidaten mit der Mehrheit seiner Mitglieder), dem Aussenminister der Union (ist einer der Vizepräsidenten der Europäischen Kommission und stützt sich auf einen Europäischen Auswärtigen Dienst), den 13 Kommissaren, die durch eine Auswahl einer beide Geschlechter berücksichtigende Liste von drei Personen der in einem Rotationsverfahren bestimmten

Mitgliedstaaten ausgewählt werden (der gewählte Präsident benennt die dreizehn Europäischen Kommissare aufgrund ihrer Kompetenz, ihres Engagements für Europa und ihrer Gewähr für Unabhängigkeit, indem er aus jeder Vorschlagsliste eine Person auswählt) und den *Kommissaren ohne Stimmberechtigung* (nach der selben Wahlprozedur); ist als *Kollegium* vor dem Europäischen Parlament verantwortlich; muss gemeinschaftlich bei Misstrauensantrag des Europäischen Parlaments demissionieren; die Kommission wird für ein Mandat von *fünf Jahren* gewählt

- den *Gerichtshof*: umfasst den europäischen Gerichtshof (besteht aus einem Richter je Mitgliedstaat, wird von Generalanwälten unterstützt), das Gericht (besteht aus mindestens einem Richter je Mitgliedstaat); und Fachgerichte; gewährleistet die Achtung des Rechts.

Sonstige Organe und Einrichtungen: die *Europäische Zentralbank* und der *Rechnungshof*.

Die *beratenden* Einrichtungen der Union:

- der *Ausschuss der Regionen*: besteht aus höchstens 350 Mitgliedern; setzt sich aus Vertretern der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften zusammen, die entweder ein Wahlamt in einer regionalen oder lokalen Gebietskörperschaft innehaben oder gegenüber einer gewählten Versammlung politisch verantwortlich sind; sind durch den Rat auf Vorschlag der Mitgliedstaaten für ein Mandat von fünf Jahren ernannt; wird in den von der Verfassung vorgesehen Fällen konsultiert; kann eine Stellungnahme aus eigener Initiative abgeben wenn er glaubt, dass regionale Interessen auf dem Spiel stehen, oder falls er es für nützlich hält
- der *Wirtschafts- und Sozialausschuss*: besteht aus höchstens 350 Mitgliedern; diese werden durch den Rat auf Vorschlag der Mitgliedstaaten für ein Mandat von fünf Jahren gewählt; in den von der Verfassung vorgesehenen Fällen, wird der Ausschuss konsultiert; kann aus eigener Initiative eine Stellungnahme abgeben

Die Verfassung führt im Europäischen Rat und im Ministerrat ab dem 1. November 2009 eine neue Definition der *qualifizierten Mehrheit* (diese wird zur generelle Regel, sieht aber Ausnahmen bei der Besteuerung, im Sozialbereich, in der Handelspolitik im kulturellen Bereich oder bei der Aussenpolitik vor) ein. Beschliesst der Europäische Rat bzw. der Ministerrat mit qualifizierter Mehrheit, so muss diese der Mehrheit der Mitgliedstaaten entsprechen und mindestens drei Fünftel der Bevölkerung der Union repräsentieren. Wenn der Europäische Rat oder der Ministerrat gemäss der Verfassung nicht auf der Grundlage eines Vorschlags der Kommission beschliessen muss oder wenn der Europäische Rat oder der Ministerrat nicht auf Initiative des Aussenministers der Union beschliesst, so entspricht die erforderliche qualifizierte Mehrheit zwei Dritteln der Mitgliedstaaten, die mindestens drei Fünftel der Bevölkerung der Union repräsentieren (super qualifizierte Mehrheit). Der Europäische Rat kann einstimmig beschliessen, das Verfahren der qualifizierten Mehrheit auf Bereiche auszudehnen, die der Einstimmigkeit unterstehen.

Der Verfassungsentwurf führt neue Rechtsinstrumente ein:

a) Gesetzgebungsakte

- das *Europäische Gesetz*: von allgemeiner Tragweite; zwingend in all seinen Elementen und direkt anwendbar in den Mitgliedstaaten; auf Vorschlag der Kommission gemeinsam durch den Rat und das Europäische Parlament erlassen

- das *Europäische Rahmengesetz*: bindet die Mitgliedstaaten, was die zu erzielenden Ergebnisse betrifft; lässt den nationalen Instanzen die Wahl der Form und der Mittel; durch das Europäische Parlament mit der Teilnahme des Rates (oder umgekehrt) erlassen

b) Rechtsakte ohne Gesetzescharakter

- die *Europäische Verordnung* und die *Europäische Entscheidung*: von allgemeiner Geltung; in allen Teilen verbindlich; dient der Durchführung der Gesetzgebungsakte und bestimmter Einzelvorschriften der Verfassung ; werden durch die Kommission und den Rat in den Fällen, die ausdrücklich in der Verfassung vorgesehen sind, erlassen

Bestimmungen über die gemeinsame Aussen- und Sicherheitspolitik (GASP) und die Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP):

- der Europäische Rat bestimmt die *strategischen Interessen* der Union und *legt die Ziele* der GASP fest; der Ministerrat gestaltet diese Politik; die GASP wird vom Aussenminister der Union und von den Mitgliedstaaten mit den einzelstaatlichen Mitteln und denen der Union durchgeführt
- der Europäische Rat und der Ministerrat erlassen die Europäischen Beschlüsse einstimmig; Der Europäische Rat kann einstimmig beschliessen, dass der Ministerrat in anderen als den in Teil III genannten Fällen mit qualifizierter Mehrheit beschliesst
- die GSVP ist integraler Bestandteil der GASP; sie umfasst die schrittweise Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik der Union; führt zu einer gemeinsamen Verteidigung, sobald der Europäische Rat einstimmig darüber beschlossen hat ; die GSVP berührt nicht den besonderen Charakter der Sicherheits- und Verteidigungspolitik bestimmter Mitgliedstaaten (Neutralität); ein dem Ministerrat unterstelltes Europäisches Amt für Rüstung, Forschung und militärische Fähigkeiten wird eingerichtet, dessen Aufgabe es ist, den operativen Bedarf zu ermitteln; kommt zum Einsatz bei Missionen ausserhalb der Union zur Friedenssicherung, Konfliktverhütung und Stärkung der internationalen Sicherheit gemäss den Grundsätzen der Charta der Vereinten Nationen²⁸
- solange der Europäische Rat die Einführung der GSVP nicht beschlossen hat, wird eine *engere Zusammenarbeit (...)* im Bereich der gegenseitigen Verteidigung eingerichtet, für den Fall, wo ein Mitgliedstaat, der an dieser Zusammenarbeit teilnimmt, *auf seinem Territorium angegriffen* würde (gemeinsame Verteidigungsklausel)
- die Mitgliedstaaten, *die anspruchsvollere Kriterien in Bezug auf die militärischen Fähigkeiten erfüllen*, können untereinander eine *strukturierte Zusammenarbeit* im Rahmen der Union begründen

Der Verfassungsentwurf sieht eine *Solidaritätsklausel* vor, wenn ein Mitgliedstaat von einem *Terroranschlag* oder einer *Katastrophe natürlichen oder menschlichen Ursprungs* betroffen ist. Die Union mobilisiert alle ihr zur Verfügung stehenden Mittel, einschliesslich der ihr von den Mitgliedstaaten bereitgestellten *militärischen Mittel*.

²⁸ gemeinsame Abrüstungsmassnahmen, humanitäre Aufgaben und Rettungseinsätze, Aufgaben der militärischen Beratung und Unterstützung, Aufgaben der Konfliktverhütung und der Erhaltung des Friedens sowie Kampfeinsätze im Rahmen der Krisenbewältigung einschliesslich Frieden schaffender Massnahmen und Operationen zur Stabilisierung der Lage nach Konflikten.

Im Rahmen der *nicht ausschliesslichen Kompetenzen* der Union nimmt der Entwurf den Grundsatz der verstärkten Zusammenarbeit wieder auf; diese sind darauf ausgerichtet, die Verwirklichung der Ziele der Union zu fördern, ihre Interessen zu schützen und ihren Integrationsprozess zu stärken, dürfen aber weder dem Binnenmarkt oder dem wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt der EU Schaden zufügen. Sie werden durch den Ministerrat als letztes Mittel gewährt, und sofern an der Zusammenarbeit mindestens ein Drittel der Mitgliedstaaten beteiligt ist; sie steht bei ihrer Begründung jederzeit allen Mitgliedstaaten offen; die Rechtsakte, die im Rahmen der verstärkten Zusammenarbeit erlassen wurden, gelten nicht als Besitzstand, der von beitrittswilligen Ländern angenommen werden muss.

Der Entwurf des Vertrages sieht ein *Initiativrecht* vor: mindestens *eine Million Bürgerinnen und Bürger aus einer erheblichen Zahl von Mitgliedstaaten können* die Kommission auffordern, geeignete Vorschläge zu Themen zu unterbreiten.

Die Union *achtet* den Status, den Kirchen und *religiöse Vereinigungen oder Gemeinschaften* in den Mitgliedstaaten nach deren Rechtsvorschriften geniessen, und *beeinträchtigt ihn nicht*. Sie unterhält mit ihnen einen *offenen, transparenten und regelmässigen Dialog*.

Der Verfassungsentwurf sieht vor, dass die Union und die Mitgliedstaaten *Betrug und sonstige gegen die finanziellen Interessen der Union gerichtete rechtswidrige Handlungen bekämpfen*.

Der Entwurf sieht auch vor, dass der Ministerrat einstimmig und mittels eines europäischen Gesetzes neue Kategorien von Ressourcen einführen und bestehende Kategorien abschaffen kann (europäische Steuer ?).

Der Entwurf hält fest, dass die Union *besondere Beziehungen zu den Staaten in ihrer Nachbarschaft* entwickelt, um einen *Raum des Wohlstands und der guten Nachbarschaft* zu schaffen. Dazu können spezifische Abkommen mit den betroffenen Ländern abgeschlossen werden. Zur Durchführung der Abkommen finden *regelmässige Konzertierungen* statt.

Weiter sieht der Entwurf vor, dass die mit der Zugehörigkeit zur Union verbundenen Rechte, einschliesslich der Wahlrechte, eines Mitgliedstaates bei schwerwiegender Verletzung, welche die von der EU verteidigten Werte gefährdet, ausgesetzt werden können.

Der Entwurf des Vertrages sieht ausserdem ein Verfahren vor, welche es einem Mitgliedstaat erlaubt, freiwillig aus der Union auszutreten.

3.2. Teil II : Die Charta der Grundrechte der Union

Die Bestimmungen der Charta betreffen die Organe, Einrichtungen, Ämter und Agenturen der Union wie auch der Mitgliedstaaten wenn sie das *Unionsrecht* umsetzen. Die Charta dehnt den Geltungsbereich des Unionsrechts nicht über die Zuständigkeiten der Union hinaus aus und *begründet weder neue Zuständigkeiten noch neue Aufgaben für die Union*. Die Bestimmungen, welche von Organen und Einrichtungen der Union zur Umsetzung bestimmter Grundsätze der Charta angewandt wurden, können vor Gericht nur bei der Auslegung dieser Akte und bei Entscheidungen über deren Rechtmässigkeit herangezogen werden.

3.3. Teil III : Die Politikbereiche und die Arbeitsweise der Union

Dieser Teil enthält die Regeln zum Binnenmarkt, der Zollunion, der vier Freiheiten, des Wettbewerbs und der Staatsbeihilfen, der Wirtschafts- und Währungsunion, der Unionspolitiken, der GASP, der Strukturfonds und des Kohäsionsfonds, der Handelspolitik aber auch bezüglich der Zusammenarbeit mit den Drittländern und den internationalen Organisationen.

Die Bedeutung und der Stellenwert der Dienste von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse wird im Titel I deutlich. Der Artikel III-6 führt aus, dass ein europäisches Gesetz die Grundsätze und Bedingungen, insbesondere die wirtschaftlichen und finanziellen, definiert, welche den Mitgliedstaaten erlauben, ihre Aufgaben auszuführen (diese Rechtsgrundlage fehlt heute).

Im Titel III, Kapitel 1, Abschnitt 6 (fiskalische Bestimmungen), sieht der Artikel III-62 § 1 vor, dass ein Europäisches Gesetz oder Rahmengesetz die Massnahmen zur Harmonisierung der Rechtsvorschriften über die Umsatzsteuern, die Verbrauchsabgaben und sonstige indirekte Steuern festlegt, sofern diese Harmonisierung notwendig ist, um das Funktionieren des Binnenmarktes zu gewährleisten und die Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden; dabei bestimmt der Ministerrat einstimmig.

Derselbe Artikel hält in § 2 fest, dass wenn der Ministerrat auf Vorschlag der Kommission einstimmig feststellt, dass Massnahmen die Zusammenarbeit zwischen den Behörden oder die Bekämpfung der Steuerbetrug und illegaler Steuerflucht betreffen, er (abweichend von Absatz 1) mit qualifizierter Mehrheit beschliesst. Dasselbe Verfahren kann ebenfalls mit qualifizierter Mehrheit angewandt werden, wenn die Massnahmen zur Körperschaftssteuer die Zusammenarbeit zwischen den Behörden oder die Bekämpfung von Steuerbetrug und illegaler Steuerflucht betreffen.

Titel III, Kapitel IV, errichtet den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts. Die entsprechende Gesetzgebung wird mit qualifizierter Mehrheit angenommen. Die nationalen Parlamente der Mitgliedstaaten können sich an den Bewertungsmechanismen sowie an der politischen Kontrolle von Europol und der Bewertung der Tätigkeit von Eurojust beteiligen.

Titel III, Kapitel IV, sieht in Abschnitt 2, Artikel III-166 insbesondere vor, dass die Union eine Politik entwickelt, die die Personenkontrolle und die wirksame Überwachung des Grenzüberschritts an den Aussengrenzen sicherstellt. Dieser Artikel sieht ebenfalls vor, dass ein Europäische Gesetz oder Rahmengesetz die Massnahmen über die Kontrollen aufstellt, denen die Personen unterliegen welche die Aussengrenzen überqueren sowie alle Massnahmen, die für die schrittweise Einführung eines integrierten Grenzschutzsystems an den Aussengrenzen erforderlich sind.

Der Artikel III-167 legt fest, dass die Union eine gemeinsame Politik im Bereich Asyl und vorübergehender Schutz für jeden Drittstaatsangehörigen entwickelt, welcher internationalen Schutz benötigt. Der Artikel III-169 erklärt, dass für die unter Abschnitt 2 fallenden Politiken der *Grundsatz der Solidarität und der gerechten Aufteilung der Verantwortlichkeiten, auch in finanzieller Hinsicht*, unter den Mitgliedstaaten gilt.

Derselbe Titel, Kapitel IV, Abschnitt 3, definiert die *justizielle Zusammenarbeit in Zivilsachen*, die auf dem Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung gerichtlicher Entscheidungen beruht und Massnahmen der Angleichung der Rechtsvorschriften umfassen kann. Das Familienrecht bleibt der Einstimmigkeitsregel unterworfen.

Der Abschnitt 4 definiert die justizielle Zusammenarbeit im Strafsachen der Union, welche sich auch auf die gegenseitige Anerkennung gerichtlicher Urteile stützt und die Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften umfasst.

Der Artikel III-172 sieht vor, dass das europäische Rahmengesetz minimale Regeln zur Definition der Straftaten und der Sanktionen in Bereichen besonders schwerer Kriminalität oder Straftaten, die eine grenzüberschreitende Dimension haben, festlegen kann (Terrorismus, Menschenhandel, Geldwäscherei, organisierte Kriminalität...).

Der Artikel III-173 legt fest, dass durch Europäische Gesetze oder Rahmengesetze Massnahmen beschlossen werden können, welche es erlauben das Vorgehen der Mitgliedstaaten im Bereich der Verbrechensprävention zu fördern.

Artikel III-175 sieht vor, dass der Ministerrat einstimmig ein europäisches Gesetz annehmen kann, welches ausgehend von Eurojust eine Europäische Staatsanwaltschaft einsetzt, um schwere Kriminalität mit grenzüberschreitender Dimension zu bekämpfen.

Abschnitt 5 definiert die Modalitäten der *polizeilichen Zusammenarbeit*.

Titel IV, Kapitel III, definiert die gemeinsame Handelspolitik. Artikel III-217 sieht vor, dass der Ministerrat einstimmig über die Verhandlung und den Abschluss von Verträgen im Dienstleistungsverkehr, der mit einem Grenzübertritt von Personen verbunden ist, oder über Handelsaspekte des geistigen Eigentums beschliesst. Einstimmigkeit bleibt ebenfalls die Regel für die Abkommen im Bereich des *Handels mit kulturellen und audiovisuellen Dienstleistungen*, wenn diese die *kulturelle und sprachliche Vielfalt* der Union beeinträchtigen könnten.

Titel V, Kapitel VI, bezieht sich auf die *internationalen Übereinkünfte* (insbesondere die Assoziierungsabkommen), welche der Rat mit *qualifizierter Mehrheit* erlässt.

Titel VI, Kapitel II, Abschnitt 5, betrifft die Betrugsbekämpfung. Er sieht vor, dass die Union und die Mitgliedstaaten den *Betrug oder sonstige gegen die finanziellen Interessen der Union gerichtete rechtswidrige Handlungen mit Massnahmen bekämpfen*, die *abschreckend* sind und in den *Mitgliedstaaten einen effektiven Schutz* bewirken.

3.4. Teil IV : Allgemeine und Schlussbestimmungen

Der Artikel IV-1 sieht vor, dass die europäische Fahne einen Kreis von zwölf goldenen Sternen auf blauem Grund darstellt, dass die Unionshymne aus der Ode an die Freude der neunten Symphonie von Beethoven stammt, dass ihre Devise "in Vielfalt geeint" ist, dass ihre Währung aus dem Euro besteht, und dass der 9. Mai in der gesamten Union als Europatag gefeiert wird.

Der Artikel IV-7 legt fest, dass der Europäische Rat mit der *einfachen Mehrheit* und mittels seines Präsidenten einen Konvent für die ganze Dauer der Revision des Verfassungsvertrags beschliesst. Die Änderungen treten in Kraft, nachdem er durch alle Mitgliedstaaten ratifiziert worden ist. Wenn allerdings zwei Jahre nach der Unterschrift des revidierten Vertrages dieser durch 4/5 der Mitgliedstaaten ratifiziert worden ist, aber ein oder mehrere Mitgliedstaaten die Ratifizierung nicht durchführen konnten, *befasst sich der Europäische Rat mit der Frage*.

3.5. Protokoll über die Anwendung der Subsidiaritäts- und Verhältnismässigkeitsprinzips

Das Protokoll zwingt die Kommission, jeden gesetzgebenden Vorschlag im Hinblick auf diese zwei Grundsätze zu begründen. Jedes nationale Parlament kann die Begründung der Kommission bestreiten, jedes nationale Parlament ist frei, gegebenenfalls die regionalen Parlamente, die Gesetzgebungsbefugnisse besitzen, zu befragen.

Ein Mitgliedstaat kann beim Gerichtshof eine Klage einreichen, wenn er durch einen Gesetzgebungsakt das Subsidiaritätsprinzip verletzt sieht. Der Ausschuss der Regionen besitzt dasselbe Recht für Handlungen, zu denen er angehört werden muss.

4. Nächste Schritte

Der Verfassungsentwurf ist nun in den Händen der Mitgliedstaaten. Der italienische Vorsitz hat die Arbeiten der Regierungskonferenz (RK) während des Europäischen Rates in Rom am 4. Oktober eröffnet. Der italienischen Ministerpräsident Silvio Berlusconi hat sich dafür ausgesprochen, dass die RK (welche auf der Ebene Aussenminister arbeiten wird) die Arbeiten vor dem Europäischen Rat vom 12. bis 13. Dezember in Brüssel abschliesst. Obwohl der Entwurf des Konvents der RK wenig Handlungsspielraum lässt, könnten die Debatten heftiger sein als vorgesehen. Mehrere Mitgliedstaaten (insbesondere Österreich und Finnland), haben Anfang Juli die Perspektive abgelehnt, "unter Zeitdruck" arbeiten zu müssen und haben sich zugunsten eines Rückgriffs auf Rechtsexperten ausgesprochen. Diese Möglichkeit wird insbesondere durch Deutschland kategorisch ausgeschlossen, da *"wenn man ernsthaft den Weg der vorbereitenden Gruppen gehen will, unvermittelt (zurück) Richtung Nizza geht"*.

5. Kommentar

Es ist festzuhalten, dass der Konvent dort erfolgreich war, wo mehrere RK vor ihm gescheitert sind. Die Mehrzahl der Ziele, welche der Europäische Rat von Laeken festgelegt hatte (mit Ausnahme der Lesbarkeit des Verfassungsentwurfs, die zu wünschen übrig lässt), sind erreicht worden. Die Transparenz, unter welcher der Konvent arbeitete, stellt denjenigen ein Argument entgegen, die die EU für ihren undemokratischen Charakter kritisieren.

Mit der Schaffung des Amtes des Präsidenten des Europäischen Rats, mit welchem sich nun auch die kleinen Länder abgefunden haben, könnte die Union sicherlich an Effizienz gewinnen (ein (be)ständiger Vorsitz, der bis zu 5 Jahre dauern kann, löst damit den rotierenden Vorsitz ab). Dieser neue Verantwortliche, mit eher vagem Pflichtenheft, könnte aber das Kommissionspräsidium in den Schatten stellen. Auf dem internationalen Parket würde die EU hingegen sicherlich an Profil gewinnen.

Die neue Sitzverteilung im Europäischen Parlament spiegelt das demographische Gleichgewicht der verschiedenen Mitgliedstaaten sicherlich besser wider; die kleinen Länder gehen jedoch als Verlierer daraus hervor.

Der Rat für Allgemeine Angelegenheiten findet seine Koordinierungsrolle wieder, aber er wird gleichzeitig eine Art "Rumpelkammer" (ebenso wird zu beachten sein, welche Rolle der Ausschuss der Ständigen Vertreter (COREPER), welcher heute sehr mächtig ist, in Zukunft spielen wird).

Die Wahl des Kommissionspräsidenten durch das Parlament wird dazu beitragen, dessen Autorität und Legitimität, zugleich aber auch die demokratische Legitimität der Union, zu

stärken. Im Verfassungsentwurf darf auch die Einführung des Initiativrechts begrüsst werden, selbst wenn dieses Recht sich darauf beschränkt, die Kommission einzuladen, eventuell einen gesetzgebenden Vorschlag vorzulegen.

Die Austrittsklausel dient der Beruhigung der Euroskeptiker.

Die Verfassung müsste dazu beitragen, das Zugehörigkeitsgefühl der Mitgliedländer zur Union und gleichzeitig das Gefühl des Ausgeschlossenenseins bei Nichtmitgliedern zu verstärken.

6. Auswirkungen auf die Schweiz

Abgesehen von allgemeinen Voraussagen über die Stärkung bzw. Schwächung gewisser Kategorien von Mitgliedstaaten innerhalb der EU kann mit Sicherheit davon ausgegangen werden, dass es für Drittstaaten – insbesondere für europäische Staaten - schwieriger werden wird, mit der EU Abkommen abzuschliessen. Insbesondere die „Vergemeinschaftung“ der bisherigen zwei zwischenstaatlich geprägten Pfeiler der EU, nämlich des Bereiches Aussen- und Sicherheitspolitik sowie des Bereiches Justiz und Inneres wird dazu führen, dass allenfalls ausgehandelte Mitspracherechte bei der Weiterentwicklung des EU-Rechts geschwächt bzw. ganz dahinfallen würden.

Allgemein dürfte die EU noch weniger Flexibilität in Bezug auf ihre eigene Rechtsordnung zeigen und noch mehr dazu tendieren, diese europäischen Drittstaaten bei allfälligen Verhandlungen *tel quel* aufzuzwingen.