



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

Innerstaatliche Reformen zur Festigung der föderalistischen und demokratischen Staatsorganisation im Rahmen der Europapolitik des Bundes

Positionsbezug der Kantonsregierungen

24. Juni 2011

Ausgangslage

- (1) Anlässlich ihrer europapolitischen Standortbestimmung vom 25. Juni 2010 haben die Kantonsregierungen festgehalten, dass innere Reformen zur Festigung der föderalistischen und demokratischen Staatsorganisation nicht nur bei einem Beitritt der Schweiz zur EU, sondern auch bei einer weiteren Vertiefung der bilateralen Beziehungen zur EU unerlässlich sind.

Dementsprechend hielten die Kantonsregierungen weiter fest, dass sie eine weitere Vertiefung der Beziehungen zur EU nur dann unterstützen und mittragen werden, wenn gleichzeitig eine Reihe von innerstaatlichen Reformen eingeleitet und – wo notwendig – rechtlich verankert wird.

Im Vordergrund standen anlässlich des Beschlusses vom 25. Juni 2010 die Stärkung des Mitwirkungs föderalismus und die Anpassung der bestehenden Organisationsstrukturen. Geprüft werden sollten aber auch eine verfassungsrechtliche Verankerung der Europapolitik sowie eine Verstärkung der Verfassungsgerichtsbarkeit in föderalen Streitigkeiten.

Konkretisierung der notwendigen innerstaatlichen Reformen

- (2) Die Kantonsregierungen bekräftigen, dass innerstaatliche Reformen zur Festigung der föderalistischen und demokratischen Staatsorganisation eine unerlässliche Voraussetzung für eine weitere Vertiefung der Beziehungen zur EU darstellen.
- (3) Konkret sind nach Ansicht der Kantonsregierungen folgende Massnahmen zu realisieren:
- Stärkung der Informationsrechte der Kantone;
 - Stärkung der Mitwirkungsrechte der Kantone;
 - Stärkung der Organisationsstrukturen der Mitwirkung;
 - Stärkung des Rechtsschutzes in föderalen Streitigkeiten

I. Problemanalyse

1. Aktuelle Problemfelder

- (4) In tatsächlicher Hinsicht ergeben sich für die Kantone im Rahmen der bestehenden Verträge mit der EU derzeit folgende Probleme:
- der Informationsfluss seitens des Bundes ist teilweise ungenügend;
 - die vom Bund gesetzten Fristen zur Stellungnahme sind für eine sinnvolle und demokratisch abgestützte Mitwirkung zu kurz;
 - die Stellungnahmen der Kantonsregierungen werden vom Bund nur ungenügend berücksichtigt.
- (5) In rechtlicher Hinsicht stellen die Kantonsregierungen fest, dass die Definition des Anwendungsbereichs der kantonalen Mitwirkungsrechte zu eng gefasst ist. Zudem sind die Bestimmungen über die Gewichtung der kantonalen Stellungnahmen zu vage formuliert. Insbesondere aber mangelt es an einer Justiziabilität der kantonalen Mitwirkungsrechte im speziellen und des Subsidiaritätsprinzips im Allgemeinen, was die Durchsetzung der bestehenden Rechte der Kantone im Konfliktfall ausserordentlich erschwert.

2. Zukünftig wahrscheinliche Problemfelder

- (6) Mit der von der EU geforderten und vom Bundesrat im Grundsatz akzeptierten Dynamisierung der Übernahme des EU-Rechts im Rahmen zukünftiger bilateraler Verträge wird die Schweiz in einen sachlichen und zeitlichen Anpassungsdruck geraten, der sich sowohl auf die demokratischen Entscheidungsstrukturen als auch auf die bundesstaatliche Ordnung auswirken und die Tendenz der Zentralisierung weiter verstärken wird.

II. Ziele für innerstaatliche Reformen

- (7) Die Kantone nehmen bei der Vermittlung einer vertrauensbildenden und bürgernahen Europapolitik eine wichtige Bindegliedfunktion zwischen Staat und Stimmvolk wahr. Sie können diese Aufgabe aber nur dann glaubhaft übernehmen, wenn sie sich mit dem vom Bund eingeschlagenen Weg identifizieren und effektiv in den Weiterentwicklungsprozess eingebunden werden. Mit den geforderten innerstaatlichen Reformen verfolgen die Kantonsregierungen folgende inhaltlichen Zielvorstellungen:

➤ *Vermeidung eines reinen Vollzugsföderalismus*

Die Kantone wollen im Gefolge der zunehmenden Vertiefung der Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU nicht zu blossen Vollzugseinheiten degradiert werden.

➤ *Kompensation der Autonomieverluste der Kantone durch eine Stärkung der Mitwirkungsrechte*

Der Autonomieverlust der Kantone und der Zentralisierungsdruck müssen durch eine verstärkte Mitwirkung und Mitentscheidung der Kantone kompensiert werden.

➤ *Stärkung der aussenpolitischen Handlungsfähigkeit der Schweiz*

Die Mitwirkung der Kantone soll dazu beitragen, die Qualität der europapolitischen Entscheide zu verbessern und damit die aussenpolitische Handlungsfähigkeit des ganzen Landes zu stärken. Es geht darum, zu anwendungs- und konsenstauglichen Entscheiden zu kommen.

- (8) Die von den Kantonsregierungen geforderten Reformen sollen gemäss folgenden Vorgehensvorgaben erreicht werden:
- *Es ist primär der Dialog mit dem Bund zu suchen.*
 - *Es sind Lösungen zu priorisieren, die keine Änderung der Bundesverfassung bedingen.*
 - *Die Lösungen sollen nach Möglichkeit mit hängigen Revisionsvorhaben auf Bundesebene koordiniert werden.*

III. Lösungsansätze für eine Stärkung des Föderalismus

1. Stärkung der Informationsrechte

- (9) Nach Auffassung der Kantonsregierungen sollen Informationen des Bundes mit Bezug auf die gesamte für die Schweiz relevante europäische Politik erfolgen. Die Entscheidung über die Relevanz der erhaltenen Informationen soll letztlich bei den Kantonen liegen. Zu diesem Zweck wäre im Bundesgesetz über die Mitwirkung der Kantone (BGMK) zu präzisieren, dass wesentliche Interessen der Kantone namentlich bei europapolitischen Vorhaben betroffen sind. Zudem wäre ein allgemeiner Anspruch der Kantone auf umfassende Informationen im Zusammenhang mit europapolitischen Vorhaben zu verankern.
- (10) Zudem müsste auch festgehalten werden, dass die Information der Kantone frühzeitig (und nicht bloss rechtzeitig) zu erfolgen hat.
- (11) Nach Auffassung der Kantonsregierungen sollten die Kantone auch das Recht erhalten, in sämtlichen Departementen des Bundes sowie bei dessen Vertretung in Brüssel Beobachter einzusetzen. Ob es letztlich sinnvoll und nützlich ist, solche Beobachter zu platzieren, muss den Kantonen überlassen werden; eine Pflicht sollte nicht bestehen. Zur Institutionalisierung dieses Rechts müsste eine entsprechende Rechtsgrundlage im BGMK geschaffen werden.
- (12) Schliesslich wären die Details des Informationsflusses zwischen Bund und Kantonen in einer Rahmenvereinbarung nach dem Vorbild der entsprechenden Vereinbarung im Bereich Schengen/Dublin zu regeln. Da es sich dabei um eine Vereinbarung mit Rechtsatzcharakter handelt, müsste auch hierfür eine Rechtsgrundlage im BGMK geschaffen werden. Auf der Seite der Kantone müsste eine solche Rahmenvereinbarung ein Ratifizierungsverfahren in sämtlichen Kantonen durchlaufen.

2. Stärkung der Mitwirkungsrechte

- (13) Zwecks Stärkung der bestehenden Mitwirkungsrechte vertreten die Kantonsregierungen die Auffassung, dass die Kantone bei der Vorbereitung von Verhandlungsmandaten sowie im Vorfeld von strategischen Entscheidungen nicht nur dann einzubeziehen sind, wenn ihre Zuständigkeiten betroffen sind, sondern auch einbezogen werden müssen, wenn ihre wesentlichen Interessen betroffen sind. Zu diesem Zweck wäre die entsprechende Bestimmung des BGMK anzupassen. Das Recht auf Stellungnahme könnte auch mittels expliziter Aufzählung im Gesetz verdeutlicht werden.
- (14) Sofern die Zuständigkeiten der Kantone betroffen sind, ist die Gewichtung der kantonalen Stellungnahmen zu verbessern. Nach Auffassung der Kantonsregierungen ist zu konkretisieren, dass der Bund bei europapolitischen Vorhaben, die kantonale Zuständigkeiten berühren oder berühren könnten, von einer mit den Stimmen von 18 Kantonsregierungen festgelegten Stellungnahme nur aus überwiegenden

aussenpolitischen Interessen abweichen darf. Diese mit der geltenden Verfassung vereinbare Konkretisierung kann ebenfalls über eine entsprechende Änderung des BGMK umgesetzt werden.

- (15) Um die Mitwirkungsrechte in Verhandlungen zu stärken, fordern die Kantonsregierungen zudem, dass die Kantone auch bereits im Falle von Sondierungsgesprächen, Vorgesprächen, informellen Kontakten, exploratorischen Gesprächen usw. beizuziehen sind, wenn es um Vorhaben geht, die ihre Zuständigkeiten berühren oder berühren könnten. In der Regel drängt sich ein solcher Einbezug auch auf, wenn die Kantone durch anstehende Verhandlungen in ihren wesentlichen Interessen betroffen sind. Auch dieser Lösungsansatz kann mittels einer Revision des BGMK umgesetzt werden.
- (16) Technische und organisatorische Details einer solchen verstärkten Mitwirkung müssten nach Auffassung der Kantonsregierungen in der bereits oben erwähnten Rahmenvereinbarung geregelt werden.

3. Stärkung der Organisationsstrukturen der Mitwirkung

- (17) Nach Auffassung der Kantonsregierungen verlangt eine Vertiefung der Beziehungen zur EU auch Anpassungen in den Organisationsstrukturen des Mitwirkungs föderalismus. Sowohl im vertikalen Verhältnis zwischen Bund und Kantonen als auch im Verhältnis der Kantone untereinander bedarf es gewisser Anpassungen der bestehenden Strukturen. Diese Strukturen müssen einerseits effizient sein, andererseits aber auch über die notwendige demokratische und rechtstaatliche Legitimation verfügen.

a) Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen

- (18) Die Kantonsregierungen schlagen diesbezüglich die Schaffung eines informellen Koordinationsgremiums zwischen Bundesrat und Kantonsregierungen vor. Es sollte als Plattform für den gegenseitigen Informationsaustausch, die Informationsverwaltung, die Meinungsbildung und den regelmässigen Dialog zwischen Bund und Kantonen dienen. Das Gremium könnte auch für das Agenda-Setting für neue Verhandlungsbereiche sowie für die Koordination und Planung von Umsetzungsfragen dienen. Erlass- oder Entscheidkompetenzen sollten dem Gremium aber nicht zukommen.

Ein solches Gremium kann nach Auffassung der Kantonsregierungen auf der Basis einer Vereinbarung zwischen Bund und Kantonen beruhen. Grundlage einer solchen Vereinbarung wäre bundesseitig eine Verordnung und auf Kantonsseite eine gleichlautende Vereinbarung der Kantonsregierungen.

b) Zusammenarbeit zwischen den Kantonen

- (19) Für die Verfestigung der Organisation der kollektiven Mitwirkung der Kantone sprechen sich die Kantonsregierungen dafür aus, an den bestehenden Strukturen der KdK anzuknüpfen. Auch das Recht der einzelnen Kantone auf eigene Stellungnahme soll weiterhin gewahrt bleiben.
- (20) Zur Sicherstellung der notwendigen demokratischen Legitimation sprechen sich die Kantonsregierungen dafür aus, die Regelung dieser Frage den einzelnen Kantonen zu überlassen.

4. Verstärkung des Rechtsschutzes in föderalen Streitigkeiten

- (21) Zwecks effektiver Durchsetzung der Informations- und Mitwirkungsrechte der Kantone sprechen sich die Kantonsregierungen dafür aus, die Frage der Einführung eines Vorlage- und Vorprüfungsverfahrens vor Bundesgericht anzugehen und die rechtlichen Umsetzungsmöglichkeiten vertieft abklären zu lassen.
- (22) Zusätzlich unterstützen die Kantonsregierungen die laufenden Bestrebungen, die Verfassungsgerichtsbarkeit gegenüber Bundesgesetzen auszubauen. Es soll nach Auffassung der Kantonsregierungen gerichtlich überprüft werden können, ob der Bundesgesetzgeber die verfassungsrechtliche Kompetenzordnung einhält.