



Föderalismusbericht

(Bericht des Bundesrats zu den Auswirkungen verschiedener europapolitischer Instrumente auf den Föderalismus der Schweiz¹)

Ausgangspunkt

Ausgangspunkt des Berichts ist die Frage, welche *Auswirkungen* die europapolitischen Instrumente auf die föderalistischen Strukturen der Schweiz haben und wie die bewährten föderalistischen Verfahren *am besten gewahrt* und wahrgenommen werden können. Im Vordergrund stehen die hauptsächlich europäischen Instrumente „bilaterale Zusammenarbeit“ und „Beitritt“. Die Kantone haben für den föderalistischen Anpassungsbedarf in Bezug auf diese Optionen bereits wertvolle Überlegungen eingebracht². Der vorliegende Bericht baut auf diesen Grundlagen sowie auf dem Europabericht 2006 des Bundesrates auf.

Ergebnisse

- Der Föderalismus stellt bei der Zusammenarbeit der Schweiz mit der EU eine *Herausforderung*, jedoch *kein Hindernis* dar. Der Gebrauch und die Weiterentwicklung der Instrumente im Verhältnis Schweiz – Europäische Union können Anpassungen erfordern, damit das föderalistische Gleichgewicht – eine ausgewogene Verteilung der Aufgaben und der Mitwirkungsrechte auf Bund, Kantone (und Gemeinden) – erhalten bleibt.
- Änderungen an den föderalistischen Mitwirkungsrechten sollen nicht vorauslaufend vorgenommen werden, sondern dann wenn sie nötig und sinnvoll sind (*schrittweise Reformen*). Ein schrittweises Vorgehen erlaubt, weitere Erfahrungen insbesondere mit der Anwendung, Umsetzung und Weiterentwicklung der bilateralen Abkommen zu sammeln und diese bei der Gestaltung weiterer Reformschritte zu berücksichtigen. Auch erfordern Neuentwicklungen innerhalb der EU (z.B. das ungewisse Schicksal des Verfassungsvertrags oder die kürzlich erfolgte Erweiterung auf 27 Mitgliedstaaten) je nachdem wieder eine Neubeurteilung der Situation und des Reformbedarfs. Je nachdem eröffnen sich auch Chancen für eine Vertiefung des Föderalismus.
- Die bereits heute bestehenden insbesondere im Mitwirkungsgesetz verankerten *Partizipationsstrukturen* erscheinen bei allen europapolitischen Optionen grundsätzlich geeignet. Die tatkräftige Wahrnehmung der Interessen der Schweiz gegenüber der EU setzt - unabhängig vom verfolgten europapolitischen Weg - eine *enge Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen* voraus. Nur so kann eine einheitliche schweizerische Position gewahrt werden.

Aktuelle Partizipationsstrukturen

Aussenpolitik ist Sache des Bundes. Die Bundesverfassung sowie das die entsprechende Verfassungsbestimmung konkretisierende *Mitwirkungsgesetz* (1999) sehen aber eine Mitwirkung der Kantone in der Aussenpolitik und damit in der Europapolitik vor. Voraussetzung ist eine umfassende Informationspolitik: Der Bund informiert die Kantone rechtzeitig über aussenpolitische Vorhaben. Dies geschieht über die *Konferenz der Kantonsregierungen* (KdK) via die *Kantonsvertreter* beim Integrationsbüro EDA/EVD, beim EJPD sowie bei der Mission in Brüssel. Die *Konsultation* der Kantone (bspw. zu Verhandlungsmandaten) erfolgt über die KdK, ausser es handle sich um eine fachspezifische Vorlage, die eindeutig in den Kompetenzbereich einer *Direktorenkonferenz* fällt. Die KdK stellt die Information und Koordination mit der Direktorenkonferenz sicher. Stellungnahmen gibt die KdK im Namen aller Kantonsregierungen ab, sofern mindestens 18 Kantonsregierungen den Entscheid mitgetragen haben. Sind bei einem Vorhaben die Zuständigkeiten der Kantone betroffen, so kommt ihrer Stellungnahme besonderes Gewicht zu. Der Bund berücksichtigt diese Stellungnahme. Zudem nehmen bei Bedarf Experten der KdK als Mitglieder der Schweizer Delegation an den *Verhandlungen* teil. Bei erfolgreichem Vertragsabschluss sind die Kantone im *Gemischten Ausschuss* in denjenigen Bereichen vertreten, die ihre Zuständigkeiten betreffen oder ihre wesentlichen Interessen berühren.

¹ In Erfüllung des Postulates 01.3160 Pfisterer [S 21.6.2001] "Föderalismusbericht. Erhaltung des Föderalismus bei den verschiedenen europapolitischen Optionen".

² Vgl. dazu die EuRefKa-Berichte „Die Kantone vor der Herausforderung eines EU – Beitritts“, „Skizze für eine europapolitische Strategie der Kantone“, „Zwischen bilateralem Weg und EU-Beitritt: Überlegungen und Reformbedarf aus kantonaler Sicht“ und „Europapolitische Haltung der Kantonsregierungen“ unter: <http://www.kdk.ch/int/kdk/de/wissen/eurefka-bericht.html>

Möglicher Anpassungsbedarf

Ein föderalistischer *Anpassungsbedarf* für die Schweiz kann sich vor diesem Hintergrund namentlich in den folgenden Bereichen ergeben:

(I) Aufgabenverteilung Bund-Kantone(-Gemeinden) und Mitwirkung der Kantone

Die bereits bestehende Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und der EU betreffen auch Kompetenzbereiche der Kantone (insbesondere Bildung und Kultur, Gesundheitswesen, Infrastruktur, Justiz, öffentliches Beschaffungswesen und Baurecht, polizeiliche Zusammenarbeit, Rechtshilfe und Berufsdiplome). Eine weitere Intensivierung der Zusammenarbeit Schweiz - EU wird auch die Rechtssetzungskompetenzen der Kantone tangieren.

Die *Aufgabenverteilung* ist – unter engem Einbezug der Kantone – permanent zu überprüfen. In diesem Sinne wird das Subsidiaritätsprinzip an Bedeutung gewinnen. Obwohl nicht justiziabel³, ist das Subsidiaritätsprinzip ein wichtiges Kriterium für die Zuteilung und Ausübung von Kompetenzen. Dahinter steht die Idee, dass die Aufgabenerfüllung so nah wie möglich an den Bürgerinnen und Bürgern stattfinden soll. Bereits im Rahmen der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenverteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA)⁴ wurde das Subsidiaritätsprinzip explizit in der Bundesverfassung verankert und Leitlinien für die Kriterien festgelegt, wann die Übernahme einer Aufgabe durch den Bund gerechtfertigt ist⁵.

Die *Mitwirkungsrechte* der Kantone müssen sowohl den Ansprüchen der Effizienz als auch der Legitimität gerecht werden. Der Bund muss vor dem Hintergrund zunehmend schnellerer Entscheidungsprozesse auf EU-Ebene eine einheitliche schweizerische Position wahren. Dabei hat er die Mitwirkungs- und Stellungnahmerechte der Kantone im Hinblick auf die schweizerische Europapolitik zu gewährleisten. Auf kantonaler Ebene besteht die Herausforderung darin, die entsprechenden Koordinationsorgane zwischen den Kantonen, d.h. die Konferenz der Kantonsregierungen bzw. die Direktorenkonferenzen, effektiv zu nutzen und eine demokratische Rückkoppelung mit den kantonalen Parlamenten (evtl. über spezialisierte parlamentarische Kommissionen) sicherzustellen. Allfällige Massnahmen liegen dabei in der Organisationsautonomie der Kantone. Unabdingbar ist in jedem Falle ein reibungsloser, wechselseitiger Informationsfluss zwischen Bund und Kantonen.

Im Bericht werden vor diesem Hintergrund folgende Massnahmen zur Diskussion gestellt:

- Wo nötig könnte die Sicherstellung der kantonalen Mitwirkungs- und Stellungnahmerechte über die Ausarbeitung einer auf die Verfassung und das Mitwirkungsgesetz gestützte *Rahmenvereinbarung* zur Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen erfolgen. Diese Vereinbarung könnte sich an derjenigen orientieren, die für die Schengen-/Dublin-Assoziierung gilt. In etwa dürfte sie folgende Punkte regeln: die gegenseitigen Rechte und Pflichten von Bund und Kantonen bei der Aushandlung, Umsetzung, Anwendung und Entwicklung der Abkommen sowie bei der Übernahme von EU-Recht, den gegenseitigen Informationsfluss, evtl. die Vertretung der Kantone in den Ausschüssen und Arbeitsgruppen der EU, die Abstimmung der Haltung der schweizerischen Delegation, die Sicherstellung der Einhaltung der Fristen sowie das Verfahren im Konfliktfalle.
- Es ist zu prüfen, ob *Informationsbeauftragte* der Kantone in weitere eidgenössische Departemente eingebettet werden sollten, analog zu den Beauftragten im Integrationsbüro EDA/EVD, im EJPD sowie in der Mission der Schweiz bei der EU.
- Für eine lösungsorientierte Mitwirkung sind fundierte Fachkenntnisse unabdingbar. Die *Aus- und Weiterbildung* der verschiedenen Akteure in den Kantonen und auf Bundesebene, dies auf Verwaltungs-, Parlaments- und Gerichtsstufe in europapolitischen Angelegenheiten spielt insofern eine wichtige Rolle und muss weiterhin gewährleistet sein. Dabei kann auch auf die

³ Das Subsidiaritätsprinzip kann nicht gerichtlich eingeklagt werden.

⁴ Bundesbeschluss zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) vom 3. Oktober 2003, BBl 2003 6591.

⁵ Die neuen, zur Zeit noch nicht in Kraft gesetzten Artikel 5a und 43a BV lauten folgendermassen:

- Art. 5a Bei der Zuweisung und Erfüllung staatlicher Aufgaben ist der Grundsatz der Subsidiarität zu beachten.
- Art. 43a Grundsätze für die Zuweisung und Erfüllung staatlicher Aufgaben
 1. Der Bund übernimmt nur die Aufgaben, welche die Kraft der Kantone übersteigen oder einer einheitlichen Regelung durch den Bund bedürfen.
 2. Das Gemeinwesen, in dem der Nutzen einer staatlichen Leistung anfällt, trägt deren Kosten.
 3. Das Gemeinwesen, das die Kosten einer staatlichen Leistung trägt, kann über diese Leistung bestimmen.
 4. Leistungen der Grundversorgung müssen allen Personen in vergleichbarer Weise offen stehen.
 5. Staatliche Aufgaben müssen bedarfsgerecht und wirtschaftlich erfüllt werden.

Erfahrungen anderer europäischer Bundesstaaten Rückgriff genommen werden (z.B. Organisation von rechtsvergleichenden Seminaren).

(II) Umsetzung internationaler Verträge durch die Kantone

Alle Staatsorgane, d.h. auch diejenigen der Kantone und Gemeinden, haben im Rahmen ihrer Zuständigkeiten darauf zu achten, dass die vertraglich mit der EU eingegangenen Verpflichtungen in Rechtsetzung und Rechtsanwendung respektiert werden. In Kraft getretene internationale Verträge müssen umgesetzt werden, dies je länger je mehr innerhalb zunehmend kurzer Fristen und so einheitlich wie nötig. Dies stellt grosse Anforderungen an die Kenntnisse der Kantone über EU-Recht, an deren administrative Kapazitäten und an deren Koordinationsfähigkeiten. Das Gleiche gilt für die interkantonalen Organe (Direktorenkonferenzen und Konferenz der Kantonsregierungen). Wichtig ist in diesem Zusammenhang die Regelung des unverzüglichen und gegenseitigen Informationsflusses zwischen den Kantonen wie auch zwischen Bund und Kantonen. Hier könnte auf bereits vorhandene kooperative Vereinbarungen zwischen Bund und Kantonen zurückgegriffen werden⁶.

(III) Finanzpolitische Aspekte

Finanzpolitischer Anpassungsbedarf ergäbe sich vornehmlich bei einem allfälligen EU-Beitritt. Ein allfälliger föderalistischer Anpassungsbedarf wird insgesamt bereits dadurch erleichtert, dass mit der Neuordnung des Finanzausgleichs und der Aufgabenverteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) bereits ein wegbereitendes Reformprojekt in Umsetzung ist.

- Die *Mehrwertsteuer* müsste zwingend auf mindestens 15 Prozent angehoben werden. Die daraus resultierende steuerliche Mehrbelastung bzw. Einnahmenerhöhung des Bundes wäre bei seinen übrigen Einnahmen teilweise zu kompensieren. Den Kantonen müssten weiterhin ausreichende Finanzquellen zur Verfügung stehen. Entsprechende Entscheide wären in enger Zusammenarbeit mit den Kantonen vorzubereiten und müssten voraussichtlich auf Verfassungsstufe verankert werden. In allfälligen Beitrittsverhandlungen wären für den Umbau des Steuersystems Übergangsfristen festzulegen.
- Die finanzpolitische Koordination Bund-Kantone wäre zu verbessern, damit die Anforderungen des *EU-Stabilitätsprogramms* eingehalten werden könnten. Die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenverteilung Bund-Kantone (NFA) wurde jedoch so konzipiert, dass sie bei einem allfälligen EU-Beitritt der Schweiz nicht grundlegend überarbeitet werden müsste.
- Auswirkungen der europapolitischen Instrumente auf den *Steuerwettbewerb* oder den Steuerföderalismus sind schwierig einzuschätzen. Eine sich allenfalls verstärkende Tendenz innerhalb der EU hin zur Harmonisierung der steuerlichen Bemessungsgrundlagen könnte allenfalls auch auf dem bilateralen Weg Forderungen der EU an die Schweiz und andere Drittstaaten nach sich ziehen.

Weitere Informationen

Integrationsbüro EDA/EVD, Tel. 031 322 22 22, europa@ib.admin.ch

Medienarbeit 860.4/2005/03450

⁶ Ein Beispiel ist die interkantonale Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen vom 25. November 1994 / 15. März 2001 (SR 172.056.5), welches die Umsetzung des WTO-Abkommens über das öffentliche Beschaffungswesen sowie des Abkommens zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über bestimmte Aspekte des öffentlichen Beschaffungswesens auf kantonomer Ebene regelt und eine Zusammenarbeit mit dem Bund vorsieht.