



**Kleine Anfrage von Manuel Brandenburg und Jürg Messmer
betreffend Stellungnahme des Regierungsrates zum europäischen Plan des Bundesrates**

Antwort des Regierungsrates
vom 22. Oktober 2013

Am 25. September 2013 reichten Manuel Brandenburg, Zug, und Jürg Messmer, Zug, dem Regierungsrat eine Kleine Anfrage betr. Stellungnahme des Regierungsrates zum europapolitischen Plan des Bundesrates ein.

Der Regierungsrat nimmt zur Kleinen Anfrage wie folgt Stellung:

Allgemeine Ausführungen

Volkswirtschaftlich und politisch ist Europa bzw. ist die EU für die Schweiz von zentraler Bedeutung. Entsprechend wichtig ist die Gestaltung des gegenseitigen Verhältnisses. Der bilaterale Weg hat sich als Erfolg erwiesen; er hat einerseits den Anschluss der Schweiz an den europäischen Binnenmarkt ermöglicht, andererseits ein die Souveränität der Schweiz respektierendes Modell eines Vertragswerks geschaffen. Angesichts der zunehmenden, auch faktischen, wirtschaftlichen Integration der Schweiz in die EU und der Weiterentwicklung der EU-Gesetzgebung ist der bisherige Bilateralismus an Grenzen gelangt. Die EU hat schon signalisiert, dass statische, d.h. sich nicht dem neuen EU-Recht anpassende, bilateralen Verträge keine Zukunft mehr hätten. Jedenfalls ausgeschlossen wird der Abschluss neuer Verträge ohne eine Verpflichtung zur dynamischen Rechtsübernahme. Die Schweiz hat aber ein Interesse an der zukünftigen Weiterentwicklung der bilateralen Beziehung und – wo im Interesse der Schweiz – auch an neuen Abkommen. Sie will aber weder der EU noch dem EWR beitreten, was auch dem Willen der Zuger Regierung entspricht. Als Alternative bietet sich das an, was die Kantone seit Längerem fordern: eine Rahmenvereinbarung, worin gewisse institutionelle Fragen geklärt werden (Anpassung an die EU-Rechtsentwicklung, Überwachung der Abkommen, Auslegung der Abkommen, Streitbeilegung).

Die Kantone haben periodisch ihre europapolitische Haltung definiert (2007, 2010, 2011, 2012) (www.kdk.ch/de/themen/europapolitik/standortbestimmungen und www.kdk.ch/de/aktuell/stellungnahmen/stellungnahme/a/200) und haben diesbezüglich jeweils einen Konsens erreicht, welcher vom Zuger Regierungsrat mitgetragen wurde. Zusammenfassend stellen sich die Kantone auf den Standpunkt, dass die materiellen und ideellen Interessen der Schweiz am besten durch die bilaterale Zusammenarbeit mit der EU gewahrt würden. Die bisherigen Erfahrungen mit den bilateralen Abkommen erwiesen sich grundsätzlich als gut, auch wenn nicht übersehen werden könne, dass die Abkommen institutionelle Probleme aufwürfen. Kurz- und mittelfristig solle die weitere Vertiefung der Beziehungen zur EU mittels einer Rahmenvereinbarung sichergestellt werden. Nach Auffassung der Kantonsregierungen sollte eine solche Rahmenvereinbarung in erster Linie institutionelle Bestimmungen enthalten, welche den Mechanismus betreffend die Übernahme von EU-Recht regelten. Dabei bestünde die Bereitschaft zur Übernahme von EU-Recht, jedoch kein Automatismus. Die Übernahme des für ein Abkommen relevanten EU-Rechts müsse durch eine angemessene Teilnahme in der Entscheidungsfindung, d.h. an der Arbeit der zuständigen Arbeitsgruppen, Ausschüsse und Expertengruppen der EU ausgeglichen werden. In ihrer Stellungnahme vom 1. Juni 2012 unterstützten schliesslich die Kantonsregierungen den Vorschlag des Bundesrats, die möglichst einheitliche Auslegung der Abkommensbestimmungen dadurch sicherzustellen, dass die Behörden der Ver-

tragsparteien die einschlägige Rechtsprechung des Gerichtshofs der EU (EuGH) berücksichtigen.

Es waren somit primär die Kantone, welche im Rahmen ihrer verfassungsmässig garantierten Mitwirkungsrechte in der Aussenpolitik (Art. 55 BV) vom Bund eine Strategie und eine Rahmenvereinbarung gefordert haben, dies um das Verhältnis zur EU nicht zufällig und punktuell zu gestalten, sondern um einen gefestigten, berechenbaren und langfristigen rechtlichen Rahmen zu haben, welcher für Wirtschaft und Gesellschaft wichtig ist. Bei seiner Meinungsbildung ist für den Zuger Regierungsrat wesentlich, dass gerade der Kanton Zug aufgrund seiner hohen wirtschaftlichen Verflechtung mit anderen Kantonen, aber auch mit Europa und der Welt (hohe Internationalität), besonders auf verlässliche Rahmenbedingungen mit Europa angewiesen ist. Es ist zu begrüßen, dass der Bundesrat bezüglich der institutionellen Fragen nun einen Vorschlag zur Deblokierung der seit Längerem festgefahrenen Situation zwischen der Schweiz und der EU macht. Ebenfalls zu begrüßen ist, dass der Bundesrat den Vorschlag in eine Gesamtstrategie mit Meilensteinen einbettet.

Inhaltlich setzen sich die Kantonsregierungen in diesen Monaten mit den neuen Vorschlägen des Bundesrates auseinander, und zwar in zwei Schritten. Ein erstes Mal hat sich die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) am 27. September 2013 mit den Leitlinien für einen Mandatsentwurf des Bundesrates für die Verhandlungen über ein institutionelles Abkommen mit der EU befasst. In Anwesenheit von Bundesrat Didier Burkhalter wurden diverse Fragen geklärt und eine Stossrichtung definiert, ohne jedoch eine Stellungnahme zu verabschieden. Die KdK verabschiedet ihre Position am 13. Dezember 2013. Auch beim Zuger Regierungsrat hält der Meinungsbildungsprozess noch an. Der Regierungsrat wird sich angesichts der Grundsatzbeschlüsse aller Kantonsregierungen im November noch einmal mit der Sache befassen. Falls neue Erkenntnisse vorliegen, werden diese dann natürlich auch Basis der Meinungsbildung sein. Wie bei anderen wichtigen Stellungnahmen der Kantone wird sodann auch hier darauf geachtet, dass die Kantone möglichst geeinigt auftreten können, da nur so die nötige Wirkung gegenüber dem Bund erzielt wird. Um eine Meinungsäusserung der Kantone gegenüber dem Bund kommunizieren zu können, braucht es dabei innerhalb der KdK einen Beschluss mit den Stimmen von 18 Kantonsregierungen.

Angesichts dessen ist die KdK übereingekommen, keinen Zwischenstand in einem laufenden Meinungsbildungsprozess zu kommunizieren; eine Kommunikation wird nach den Entscheiden im Dezember folgen. Der Zuger Regierungsrat hält sich an diese Kommunikationsregeln. Im Rahmen dieser Anfrage können aber die bisherige Haltung der Kantone, wie sie der Regierungsrat mitträgt, erläutert und die möglichen Optionen aufgezeigt werden.

Die Kantone, inkl. Zuger Regierungsrat, waren bisher durchwegs der Meinung, der Status quo sei keine Lösung. Es ist sowohl im politischen als auch im wirtschaftlichen Interesse der Schweiz, die Zusammenarbeit mit der EU in gewissen Bereichen weiter zu vertiefen, wo dies der Schweiz überwiegende wirtschaftliche und politische Vorteile bringt. Wie bereits festgestellt, ist die Übernahme von EU-Recht im betroffenen Bereich eine generelle Voraussetzung für den Abschluss weiterer Abkommen mit der EU. Die Lösung der institutionellen Fragen ist somit eine Voraussetzung für neue Marktzugangsabkommen. Aus Sicht der Kantonsregierungen ist es zielführend, die entsprechenden Modalitäten in einer Rahmenvereinbarung festzuhalten.

Nun liegen Leitlinien für ein Verhandlungsmandat vor. Dabei geht es um die Beantwortung der Fragen, wie die Abkommen überwacht werden, wie das in die sektoriellen Abkommen übernommene EU-Recht ausgelegt wird und wie die Streitbeilegung zu erfolgen hat. Der Zuger Re-

gierungsrat hat sich immer mit den bisherigen europapolitischen Stellungnahmen der KdK befasst und bei der entsprechenden Meinungsbildung mitgewirkt. Er kann deshalb den Prozess des Bundesrates in der Entwicklung der Leitlinien für ein Verhandlungsmandat nachvollziehen.

Informationshalber sei angemerkt, dass die Aussenpolitischen Kommissionen des Ständerates sowie des Nationalrates in ihren Sitzungen von Mitte Oktober 2013 den Entwurf des Bundesrates zum Verhandlungsmandat zu den institutionellen Fragen gutgeheissen haben. Damit soll dem Bundesrat in den Verhandlungen der Rücken gestärkt werden; neben der vom Bundesrat vorgeschlagenen Lösung wird aber die Alternative eines Andockens an den EWR nicht zum Vornherein ausgeschlossen.

In der Vorbereitungsphase wurden drei Optionen bekannt. Dabei handelt es sich um folgende:

EuGH-Lösung

Bei dieser Lösung schlägt der Bundesrat vor, die Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union (EuGH) zum in die sektoriellen Abkommen übernommenen EU-Acquis für beide Parteien als massgebend zu erklären. Weiter könnte das geplante institutionelle Abkommen auch vorsehen, dass letztinstanzliche Schweizer Gerichte befugt werden, dem EuGH im Rahmen eines Vorabentscheidungsverfahrens eine Auslegungsfrage zum relevanten EU-Acquis zu unterbreiten. Die anderen Bestimmungen eines sektoriellen Abkommens, die nicht den relevanten übernommenen EU-Acquis betreffen, wären jedoch der Auslegung durch den EuGH entzogen. Mit dieser Lösung würde die Rechtsanwendung weiterhin durch die Schweizer Gerichte erfolgen, die dabei ihre Unabhängigkeit nicht verlieren würden. Betreffend Streitbeilegung schlägt der Bundesrat vor, dass, falls die Streitigkeit die Auslegung des in ein sektorielles Abkommen übernommenen EU-Acquis betreffen würde, eine Partei den EuGH um eine autoritative Auslegung der betroffenen Vorschriften ersuchen könnte. Der Auslegungsentscheid des EuGH wäre aber in der Schweiz nicht direkt anwendbar oder durchsetzbar. Eine Lösung, die im Einklang mit dem Auslegungsentscheid des EuGH steht, müsste im Gemischten Ausschuss Schweiz-EU gefunden werden. Sollten sich die Parteien trotz der Auslegung des EuGH nicht einigen, könnte eine Partei verhältnismässige Ausgleichsmassnahmen ergreifen, die bis zur Suspendierung eines Teils oder des ganzen betroffenen Abkommens führen könnten. Die Frage nach der Verhältnismässigkeit dieser Massnahmen könnte einem Schiedsgericht unterbreitet werden, welches nicht der EuGH sein kann. Eine Verurteilung der Schweiz durch den EuGH ist ausgeschlossen.

Andocken an EWR-Institutionen

Gemäss dieser Option wäre aus Gründen der Rechtssicherheit und der einheitlichen Anwendung des relevanten Binnenmarktrechts eine supranationale Überwachungsinstanz vorgesehen, was die Kantone bisher abgelehnt haben. Eine richterliche Instanz sollte abschliessend über Auslegungsfragen sowie über Streitigkeiten zwischen der Schweiz und der EFTA-Überwachungsbehörde entscheiden können, womit aber die Schweiz einem eigentlichen Vertragsverletzungsverfahren ausgesetzt wäre und somit in einem solchen Verfahren direkt verurteilt werden könnte. Es wird vorgeschlagen, die diesbezügliche Kompetenz an den EFTA-Gerichtshof zu übertragen, wobei dafür zu sorgen wäre, dass eine Schweizer RichterIn bzw. ein Schweizer Richter dort Einsitz nehmen könnte.

Schaffung neuer gemeinsamer Institutionen

Gemeint sind damit neue gemeinsame Institutionen Schweiz und EU in der Form einer Überwachungsbehörde und eines Gerichts. Diese Option ist keine gute und realistische, da die Schaffung neuer Institutionen kompliziert ist und die Fragen, wer für Auslegung und Überwachung zuständig ist, nur verschoben werden. Man hätte in diesem Fall schwerfällige und teure

Institutionen, wobei das Ergebnis analog wäre zur Option «Andocken an EWR-Institutionen». Die EU würde sich nicht an die Entscheide gebunden fühlen, weil sie nur den EuGH zur Auslegung von EU-Recht akzeptiert. Diese Option würde zudem bereits bestehendes EU-Recht verletzen, worüber sich die Parteien bereits auf technischer Ebene einig waren. Es bleiben somit die beiden anderen Optionen.

Beantwortung der Fragen

Ist der Regierungsrat bereit, zuhanden der Plenarversammlung der KdK vom 13. Dezember 2013 sowohl die Pläne des Bundesrates (EuGH als verbindlicher «Gutachter») als auch den Anschluss an den EWR mit dem Verweis auf die Souveränität der Schweiz und der Kantone (Art. 3 BV) abzulehnen? Falls der Regierungsrat seine Stellungnahme schon abgegeben hat: Ist er gegebenenfalls bereit, sie im Sinne der vorstehenden Überlegungen zu revidieren?

Wie den vorangehenden Ausführungen entnommen werden kann, ist der Status quo für die Kantone unbestrittenermassen keine Lösung. Andererseits ist die Lösung der institutionellen Fragen eine Voraussetzung, um zu neuen Marktzugangsabkommen mit der EU zu gelangen. Mehr als die drei oben genannten Optionen gibt es dabei nicht, wobei die Option «Schaffung neuer gemeinsamer Institutionen» klar ungeeignet ist. Bleiben die beiden Lösungen «EuGH-Lösung» und «Andocken an EWR-Institutionen», welche auch für den Zuger Regierungsrat im Vordergrund stehen. Welche dieser beiden Lösungen schliesslich zu bevorzugen ist, ist im laufenden Meinungsbildungsprozess zu entscheiden. Diesen Entscheid hat der Regierungsrat im jetzigen Zeitpunkt noch nicht getroffen. Der entsprechende Entscheid des Regierungsrates zuhanden der KdK kann frühestens mit der Kommunikation der KdK über die Stellungnahme der Kantonsregierungen kommuniziert werden.

Regierungsratsbeschluss vom 22. Oktober 2013