

17. September 2004

Erläuterungen zu den Bilateralen Abkommen II

Stellungnahme

A. Zusammenfassung der Stellungnahmen der Kantone zu den einzelnen Abkommen

Die Kantone stimmen dem geplanten Abschluss der Abkommen in den Bereichen Schengen/Dublin, Betrugsbekämpfung, Zinsbesteuerung, verarbeitete Landwirtschaftsprodukte, Media und Rentenbesteuerung zu.

Die Kantone nehmen davon Kenntnis, dass der Bundesrat in den Bereichen Statistik und Europäische Umweltagentur Abkommen abschliessen will.

Die Kantone bedauern ausdrücklich, dass es im Bereich Jugend und Bildung nicht zum Abschluss eines Abkommens gekommen ist.

Die Kantone nehmen schliesslich zur Kenntnis, dass die Verhandlungen im Bereich der Dienstleistungen sistiert wurden. Die Kantone fordern, vor der Wiederaufnahme dieser Verhandlungen nochmals konsultiert zu werden.

Die Kantone erwarten, dass sie an allen Umsetzungsarbeiten hinsichtlich der Abkommen beteiligt werden, insbesondere bezüglich der Abkommen, welche sie in rechtlicher, organisatorischer und finanzieller Hinsicht direkt tangieren.

B. Bemerkungen zu den Erläuterungen zu den Bilateralen Abkommen II

- (1) Die Kantone bedauern es ausdrücklich, dass der Bund darauf verzichtet hat, alle Konsultationsunterlagen in die verschiedenen Amtssprachen zu übersetzen.

1. Einleitung

- (2) Die Kantone nehmen die einleitenden Ausführungen in den Vernehmlassungsunterlagen zur Kenntnis.
- (3) Die Kantone können die Auffassung, wonach die Bilateralen II die Weiterführung des bilateralen Wegs sind, nicht vollumfänglich teilen. Die institutionelle Ausgestaltung des Abkommens zu Schengen/Dublin unterscheidet sich wesentlich von derjenigen der sektoriellen Abkommen von 1999.

2. Ablauf der bilateralen Verhandlungen II

Allgemein

- (4) In den Vernehmlassungsunterlagen fehlt ein Hinweis darauf, dass die EU keine Verhandlungsmandate in den Bereichen Jugend und Bildung sowie Ruhegehälter verabschiedet hat.

Wichtigste Etappen der Verhandlungen

- (5) Die Kantone nehmen die Abkoppelung des Bereichs der Dienstleistungen vom Verhandlungspaket der Bilateralen II zur Kenntnis.
- (6) Im Sommer 2003 waren sowohl Fragen im Zusammenhang mit dem Protokoll über die Privilegien und Immunitäten (PPI) wie auch das Dossier Ruhegehälter noch offen. Im Dossier Jugend und Bildung hatten eigentliche Verhandlungen gar nicht erst stattgefunden.

Gesetzlich vorgeschriebene Konsultationen

- (7) Die Kantone bedauern nochmals ausdrücklich, dass ihre Vertreter in den inoffiziellen Verhandlungsrunden sowie in den Verhandlungen auf Stufe der Chefunterhändler ungenügend beziehungsweise gar nicht einbezogen wurden. Dieses Verhalten schwächte das Vertrauen in die Verhandlungsführung des Bundes und widerspricht Sinn und Geist der Regelungen über die Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik des Bundes.
- (8) Aufgrund des mangelnden Einbezugs der Kantonsvertreter, vor allem gegen Abschluss der Verhandlungen, und der daraus resultierenden mangelnden Information der Kantone über allfällige Lösungsvarianten für die noch offenen Fragen, wurde die Konsultation der Kantone innerhalb der gezwungenermassen kurzen Konsultationsfristen unnötig erschwert.
- (9) Der Verlauf der Verhandlungen zeigt einmal mehr die Grenzen der derzeitigen Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen im Kontext der in den letzten Jahren verfolgten europäischen Integrationspolitik auf. Ebenfalls zeigt sich erneut, dass die meisten der damit verbundenen Konsultationen entweder nicht zielführend oder aber rein formeller Natur sind.

Eine effiziente Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen ist aber für die Vertretung der Schweizer Interessen auf der europäischen Ebene mittel und langfristig unerlässlich. Um diese Zusammenarbeit wieder herzustellen, ist die jeweilige Rolle von Bund und Kantonen zu überdenken.

3. Überblick über die bilateralen Abkommen II

- (10) Die Kantone nehmen die Ausführungen in den Vernehmlassungsunterlagen zur Kenntnis und verweisen grundsätzlich auf ihre Stellungnahmen zu den einzelnen Dossiers.
- (11) Aus Sicht der Kantone wären die Aussagen zum so genannten „*gestaltenden Mitspracherecht*“ unter den Abkommen Schengen/Dublin deutlich zu relativieren. Tatsache bleibt, dass die Schweiz über keine Mitentscheidungsbefugnis bei der Weiterentwicklung des Schengen/Dublin-Rechtsbestandes verfügt und dass die Nichtübernahme eines neuen Rechtsaktes grundsätzlich automatisch zur Beendigung des As-

soziationsabkommens führt. Eine Ausnahme hierzu besteht lediglich hinsichtlich Rechtsentwicklungen bei der Rechtshilfe im Bereich der direkten Steuern. Tangiert eine Rechtsentwicklung im Übrigen Neutralität, Föderalismus oder direkte Demokratie, können von der Schweiz lediglich zusätzliche Konsultationen verlangt werden.

- (12) Die Kantone sind der Auffassung, dass es weniger juristische, denn eher politische Gründe waren, die dazu führten, dass keine Verhandlungen über eine schweizerische Beteiligung an den laufenden Programmen der EU im Bereich Jugend und Bildung geführt werden konnten, zumal die Schweiz an vergleichbaren Programmen im Bereich der Forschung bereits teilnimmt und im Bereich Media eine Teilnahme ausgehandelt werden konnte.

4. Würdigung

- (13) Soweit die Kantone die Verhandlungsstrategie des Bundesrates nachvollziehen konnten, sollte mit einer parallelen Verhandlungsführung ein ausgewogenes Verhandlungsergebnis erzielt werden. Unter dieser Voraussetzung ist es nicht einsichtig, warum der Parallelismus eine der zentralen Forderungen der Schweiz gewesen sein soll. Der Parallelismus war ein Mittel zur Erreichung des gewünschten Ziels (nämlich eines ausgewogenen Verhandlungsergebnisses) und kein Selbstzweck an sich.
- (14) Aus Sicht der Kantone ist auch der bilaterale Weg kein Zweck an sich. Mithin steht nicht im Vordergrund, dass die Abkommen einen wichtigen Schritt auf diesem Weg darstellen, sondern dass die Abkommen zur Lösung konkreter Probleme beitragen. Die Vernehmlassungsunterlagen schweigen sich im Übrigen darüber aus, wohin der bilaterale Weg führen soll; offenbar nicht zum strategischen Ziel der bundesrätlichen Europapolitik.

5. Anpassungen von Bundesgesetzen

- (15) Die Kantone verweisen in diesem Zusammenhang auf ihre diesbezügliche Kritik in ihren Stellungnahmen zu den Bereichen Zinsbesteuerung sowie Schengen/Dublin.

6. Anpassungen im kantonalen Recht

- (16) Die Kantone erachten die diesbezüglichen Ausführungen als äusserst dürftig. Einmal mehr vernachlässigt der Bund den Vollzug durch die Kantone.

7. Finanzielle und personelle Auswirkungen

- (17) Die diesbezüglichen Angaben in den Vernehmlassungsunterlagen sind für die Kantone nicht nachvollziehbar. Die Ausführungen bezüglich der finanziellen und personellen Konsequenzen müssen als mehr als dürftig bezeichnet werden. Die den Kantonen entstehenden Kosten werden durch den Bund einmal mehr sträflich vernachlässigt. Die Kantone sind dadurch nicht in der Lage einzuschätzen, welches die finanziellen Auswirkungen der Abkommen sein werden, beispielsweise aufgrund der Streichung gewisser Leistungen oder aufgrund einer Übertragung bestimmter Aufgaben auf die Kantone.

8. Nächste Etappen: Unterzeichnung und Genehmigung

- (18) Die Kantone begrüßen den Entscheid des Bundesrates, die Abkommen den Eidgenössischen Räten in acht einzelnen Genehmigungsbeschlüssen zu unterbreiten.
- (19) Die Kantone bedauern hingegen den Entscheid des Bundesrates, die Abkommen gemeinsam zu unterzeichnen und diese mit einer Sammelbotschaft den Eidgenössi-

schen Räten zu unterbreiten. Dieser Entscheid führte zu unnötigem Zeitdruck bei der Ausarbeitung der Vernehmlassungsunterlagen und erschwert es den Kantonen massgeblich, die Verhandlungsergebnisse und insbesondere die Fragen im Zusammenhang mit der Umsetzung der Abkommen mit einer der Tragweite der Abkommen angemessenen notwendigen Tiefe zu analysieren und zu beurteilen.

- (20) Die Kantone ersuchen den Bundesrat, in Zukunft bei der Festlegung von Zeitplänen für die Inkraftsetzung von internationalen Abkommen den gesetzlich vorgeschriebenen innerstaatlichen Verfahren vermehrt Rechnung zu tragen.