



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

Bern, 1. Juni 2012

Europapolitik

Konsultation über Grundsätze betreffend institutionelle Fragen Schweiz-EU

Stellungnahme

Zusammenfassung

Die Kantonsregierungen danken dem Bundesrat für die Gelegenheit zur Stellungnahme und begrüßen das in dieser schwierigen Frage gewählte Vorgehen.

Inhaltlich können die Kantonsregierungen die vorgeschlagenen Lösungsansätze betreffend Rechtsentwicklung, einheitliche Auslegung, Streitbeilegung und Referenzcharakter weitgehend nachvollziehen und mittragen.

Die Einsetzung einer unabhängigen nationalen Überwachungsbehörde kommt für die Kantonsregierungen grundsätzlich nur dann in Frage, wenn dadurch die Abkommenskonformität auf der Ebene des Bundes und der Kantone gleichermassen sichergestellt werden kann.

1. Allgemeine Erwägungen

- (1) Die Kantonsregierungen begrüßen es ausdrücklich, dass ihnen der Bundesrat Gelegenheit zur Stellungnahme einräumt, bevor der EU Vorschläge für die künftige institutionelle Ausgestaltung weiterer Abkommen betreffend den gegenseitigen Marktzugang unterbreitet werden. Ebenfalls ausdrücklich begrüsst wird die Tatsache, dass den politischen Vertretern der Kantone bei verschiedenen Gelegenheiten bereits im Vorfeld des Entscheids des Bundesrates vom 25. April 2012 Gelegenheit zur Diskussion über diese Frage geboten wurde. Nach Auffassung der Kantonsregierungen entspricht dieses Vorgehen des Bundesrates vollumfänglich dem Sinn und Geist der Bestimmungen über die Mitwirkung der Kantone an der Aussen- und Europapolitik des Bundes.

Die Kantonsregierungen erwarten, dass der Bundesrat bei europapolitischen Vorhaben, welche die Zuständigkeiten der Kantone betreffen oder betreffen könnten, die kantonalen Stellungnahmen gebührend berücksichtigt.

- (2) Auch nach Ansicht der Kantonsregierungen ist es aufgrund unserer geografischen Lage und der wirtschaftlichen Verflechtung sowohl im politischen als auch im wirtschaftlichen Interesse unseres Landes, die Zusammenarbeit mit der EU in gewissen Bereichen weiter zu vertiefen, wo dies der Schweiz überwiegende wirtschaftliche und politische Vorteile bringt. An dieser letztmals im Rahmen der europapolitischen Standortbe-

stimmung der Kantonsregierungen vom 25. Juni 2010 definierten Haltung hat sich grundsätzlich nichts geändert. Nichts geändert hat sich allerdings auch an der Haltung der Kantonsregierungen, wonach die weitere Vertiefung der Beziehungen zur EU die Realisierung einer Reihe von innerstaatlichen Reformen zwecks Festigung der föderalistischen und demokratischen Staatsorganisation bedingt.

- (3) Bereits in der erwähnten Standortbestimmung vom Juni 2010 haben die Kantonsregierungen festgehalten, dass mit der EU eine Vereinbarung darüber gefunden werden muss, wie in Zukunft der Mechanismus zur Übernahme von EU-Recht geregelt werden soll. Die Kantonsregierungen sind daher auch dahingehend mit dem Bundesrat einverstanden, dass die Erneuerung des bilateralen Wegs in erster Linie die institutionelle Architektur betrifft.
- (4) Die Kantonsregierungen haben zwar im Juni 2010 den Abschluss einer Rahmenvereinbarung befürwortet, können sich aber auch damit einverstanden erklären, die Diskussion über institutionelle Fragen im Rahmen eines globalen und koordinierten Ansatzes zu führen.
- (5) Schliesslich haben die Kantonsregierungen auch Verständnis dafür, dass der Bundesrat konkrete institutionelle Lösungen anhand eines konkreten Dossiers diskutieren möchte. Im Laufe der Verhandlungen mit der EU wird indessen zu konkretisieren sein, inwiefern im Stromdossier gefundene Lösungen auf andere Marktzugangsdossiers übertragbar sind.

2. Erwägungen zu den Grundsätzen zu den institutionellen Fragen und zu deren möglicher Konkretisierung im Rahmen des Stromabkommens

2.1. Einheitlichkeit

- (6) Der an sich durchaus verständliche Wunsch nach einer Gleichbehandlung der Einzelpersonen und der Marktteilnehmer im Anwendungsbereich des Abkommens und der daraus resultierende Grundsatz einer möglichst einheitlichen Anwendung und Auslegung der Abkommensbestimmungen führt unweigerlich zu einer Bekräftigung der Argumentation der EU, wonach sich die Schweiz den gleichen Bestimmungen zu unterstellen hat, welche für die Mitgliedstaaten der EU gelten. Nachdem auch der Bundesrat aber offensichtlich nicht plant, zukünftige Abkommen den institutionellen Regeln der EU oder des EWR zu unterstellen, empfehlen die Kantonsregierungen, diesen Grundsatz abzuschwächen, um die Verhandlungsposition nicht unnötig zu verschlechtern. Auf jeden Fall kann das Ziel nur unter Berücksichtigung der hoheitlichen Souveränität anvisiert werden.

2.2. Rechtsentwicklung

- (7) Die hier vorgeschlagenen Grundsätze 2 bis 6 entsprechen den Positionen, wie sie die Kantonsregierungen in ihrer europapolitischen Standortbestimmung vom 25. Juni 2010 festgehalten haben. Unter Vorbehalt der nachfolgenden Bemerkungen können sich die Kantonsregierungen folglich mit diesen Grundsätzen einverstanden erklären:
 - a) Die in Fussnote 4 erwähnte Äquivalenzlösung sollte auch für den Bereich der Staatsbeihilfen angestrebt werden, da es sich hierbei ebenfalls um horizontale Bestimmungen handelt.

- b) Die Kantonsregierungen erachten die in Grundsatz 3 erwähnten „flexibleren Mechanismen“ für die Übernahme „technischer und klar begrenzter Weiterentwicklungen“ als gefährliche Schwächung der Verhandlungsposition und lehnen diese Ausnahme vom Grundsatz deshalb ab.

2.3. Überwachung der Anwendung des Abkommens und Rechtsmittel

- (8) Grundsätzlich richtig ist, dass in einem bilateralen Vertragsverhältnis jede Vertragspartei für die korrekte Anwendung und Auslegung des Abkommens in ihrem eigenen Gebiet zuständig ist.
- (9) Die Kantonsregierungen akzeptieren die Vorschläge des Bundesrates bezüglich Überwachung des Abkommens und Rechtsmittel, namentlich die Einsetzung einer unabhängigen nationalen Überwachungsbehörde grundsätzlich nur dann, wenn dadurch die Abkommenskonformität auf der Ebene des Bundes und der Kantone gleichermaßen sichergestellt werden kann.
- (10) Gemäss den Vorschlägen des Bundesrates soll eine nationale Überwachungsbehörde aus 3 bis 5 Mitgliedern bestehen und vom Parlament gewählt werden. Es ist nicht einsichtig, wie ein derart schlankes Gremium die korrekte Anwendung verschiedener Abkommen überwachen soll. Mithin muss davon ausgegangen werden, dass die geplante Behörde – ähnlich wie andere bereits bestehende Behörden – von einem Sekretariat unterstützt werden müsste. Somit würden erneut neue administrative Strukturen geschaffen.
- (11) Obschon der Bundesrat die Schaffung einer unabhängigen nationalen Überwachungsbehörde vorschlägt, soll die Wettbewerbsaufsicht, d.h. die Aufsicht über die korrekte Anwendung der Bestimmungen betreffend den Wettbewerb, die staatlichen Betriebe sowie die staatlichen Beihilfen der Wettbewerbskommission (WEKO) obliegen. Aus Sicht der Kantonsregierungen ist die WEKO – insbesondere in ihrer derzeitigen Zusammensetzung – nicht das geeignete Gremium zur Überwachung staatlicher Betriebe oder staatlicher Beihilfen (sofern eine solche administrative Überwachung staatlicher Beihilfen überhaupt wünschbar ist).
- (12) Im konkreten Stromdossier würden gemäss den Vorschlägen des Bundesrates folglich nicht weniger als drei unabhängige nationale Behörden Überwachungsfunktionen übernehmen (unabhängige nationale Behörde, ELCOM und WEKO), was unweigerlich zu Abgrenzungs- und Kompetenzfragen führen würde. Hinzu käme eine noch nicht geklärte Überwachungsfunktion der europäischen Behörde ACER.
- (13) Ob Regeln über die Staatsbeihilfen eingeführt oder übernommen werden sollen, wurde seitens der Kantonsregierungen noch nicht entschieden. Hingegen vertreten die Kantonsregierungen die Auffassung, dass die WEKO in ihrer heutigen Zusammensetzung keinesfalls geeignet wäre, hier eine Aufsichtsfunktion zu übernehmen.

2.4. Einheitliche Auslegung

- (14) In ihrer Standortbestimmung vom 25. Juni 2010 haben sich die Kantonsregierungen in Bezug auf die Auslegung der Abkommensbestimmungen gegen eine Kompetenzübertragung an den Gerichtshof der Europäischen Union oder die Europäische Kommission ausgesprochen. Der Bundesrat schlägt nun vor, die möglichst einheitliche Auslegung der Abkommensbestimmungen dadurch sicherzustellen, dass die Behörden der Vertragsparteien die einschlägige Rechtsprechung des Gerichtshofs der EU (EuGH) berücksichtigen.

- (15) Aus Sicht der Kantonsregierungen kann diesem Vorschlag zugestimmt werden. Obschon zwei bestehende Abkommen lediglich die Berücksichtigung der Rechtsprechung des Gerichtshofs der EU vor einem festen Stichtatum vorsehen, orientiert sich das Bundesgericht in seiner Praxis bereits heute generell an der einschlägigen Rechtsprechung des EuGH. Zudem belässt die Formulierung „berücksichtigen“ insbesondere den zuständigen Schweizer Gerichten den notwendigen Ermessensspielraum.

2.5. Streitbeilegung und Ausgleichsmassnahmen

- (16) In ihrer Standortbestimmung vom 25. Juni 2010 haben sich die Kantonregierungen gegen Automatismen und Guillotine-Klauseln für den Fall ausgesprochen, dass die Schweiz einmal einer Weiterentwicklung des EU-Rechts nicht Rechnung tragen kann. Vorliegend schlägt der Bundesrat im Wesentlichen die Möglichkeit der Ergreifung von verhältnismässigen Ausgleichsmassnahmen mit der Möglichkeit der Überprüfung der Verhältnismässigkeit vor.
- (17) Die Kantonsregierungen können die Vorschläge des Bundesrates grundsätzlich unterstützen, weisen aber darauf hin, dass der automatische Hinfälligkeit im Rahmen des Schengen-/Dublinabkommens kein Präzedenzcharakter zuzugestehen ist. Zudem sollte der Mechanismus auf alle Streitigkeiten im Zusammenhang mit dem Abkommen Anwendung finden; diesbezüglich sind die vorliegenden Konsultationsunterlagen nicht völlig klar.

2.6. Referenzcharakter

- (18) Im Einklang mit ihrer Standortbestimmung vom 25. Juni 2010 unterstützen die Kantonsregierungen den Vorschlag des Bundesrates betreffend den Referenzcharakter einer Lösung für die institutionellen Fragen für künftige Marktzugangsabkommen. Zweifel bestehen lediglich darüber, ob das Stromdossier das geeignete Dossier für eine Lösungsfindung ist.