

Workshop 4

Herausforderung der internen Reformen im Rahmen der Beziehungen zur Europäischen Union

3. Nationale Föderalismuskonferenz

Prof. Dr. Bernhard Waldmann



Institut für Föderalismus
Universität Freiburg



Übersicht

- I. Ausgangslage
- II. Auswirkungen auf die föderale Grundordnung
- III. Reformbedarf?
- IV. Ansatzpunkte für innere Reformen
- IV. Diskussion



3. Nationale Föderalismuskonferenz
Mendrisio, 26. Mai 2011

I. Ausgangslage (1)



- **CH – EU: Vertragsnetz von über 120 völkerrechtlichen Abkommen**
- **Arten von Abkommen**
 - Liberalisierungs- und Harmonisierungsabkommen
 - Kooperationsabkommen
 - Assoziierungsabkommen
 - Teilintegrationsverträge

I. Ausgangslage (2)



- **Regelungsarten**
 - Autonome Bestimmungen
 - (Wörtliche) Übernahme von EU-Rechtsakten
 - Bezugnahme/Verweis auf EU-Rechtsakte
- **Prozess der Rechtsangleichung an die EU**
(dynamische Entwicklung)

II. Auswirkungen auf die föderale Grundordnung

■ Ausgangslage:

- Verfassungsrechtliche Kompetenzordnung (Art. 54, 56 BV)
- Mitwirkungsrechte der Kantone (Art. 55 BV, BGMK, Rahmenvereinbarung im Bereich Schengen/Dublin)

■ Sachlicher und zeitlicher Anpassungsdruck erhöht Zentralisierungsschübe

Vgl. Problemanalyse ArbG EuRefKa der KdK:
Tatsächliche und rechtliche Probleme des
Mitwirkungs föderalismus in der Gegenwart und in der
Zukunft



III. Reformbedarf?

■ Vgl. Bundesrat, Föderalismusbericht (BBI 2007 5907 ff.)

„Bei der Verfolgung beider Instrumente [EU-Beitritt oder bilateraler Weg] kommt es zu Kompetenzverschiebungen und es besteht die **Gefahr eines Zentralisierungsschubs** oder einer **Machtverlagerung** (...). Sowohl die bilaterale Zusammenarbeit wie auch ein allfälliger EU-Beitritt haben bzw. hätten vielfältige Auswirkungen auf den Föderalismus ...“. (S. 5973)

“Der Gebrauch und die Weiterentwicklung der Instrumente im Verhältnis Schweiz – Europäische Union erfordern Anpassungen, damit das **föderalistische Gleichgewicht** ... erhalten bleiben kann. Änderungen an den föderalistischen Mitwirkungsrechten sollen nicht vorauslaufend vorgenommen werden, sondern dann, wenn sie nötig und sinnvoll sind (schrittweise Reformen).“ (S. 5908)



■ Europapolitische Standortbestimmung der Kantonsregierungen vom 25. Juni 2010

(26) Die föderalistische und demokratische Staatsstruktur der Schweiz gerät ... **nicht nur bei einem Beitritt zur EU**, sondern **auch bei einer zunehmenden Verdichtung der vertraglichen Vernetzung mit der EU durch bilaterale Abkommen** unter Druck. Eine Rahmenvereinbarung würde diesen zunehmenden faktischen Zwang zur Übernahme neuer Rechtsakte der EU ... institutionalisieren.

(27) Vor diesem Hintergrund erachten die Kantonsregierungen 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 Beziehungen zur EU als unerlässlich.



■ Bundesrat, Bericht „Markwalder“ (BBI 2010 7239 ff.)

„Auf institutioneller Ebene würde eine Weiterführung des bilateralen Wegs **ohne neue Abkommen** im Prinzip keine Anpassungen der Schweizer Institutionen erfordern“. (S. 7291)

„Was die direkte Demokratie, den Föderalismus und die Institutionen betrifft, gelten [... diese] Überlegungen grundsätzlich auch dann, wenn die Schweiz sich entschliessen sollte, **neue Abkommen** abzuschliessen, dies unter Vorbehalt der nachstehenden Präzisierungen und Anpassungen: Wenn die Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und der EU zu einer dynamischeren Anpassung an die Entwicklung des EU-Rechts führen würde, wäre eine Reihe von Änderungen notwendig, damit die Schweiz international handlungsfähig bleibt...“. (S. 7301)

Bei **institutionellem Rahmen**: „Aus föderalistischer ... Sicht könnten zusätzlich zu den genannten Überlegungen die Kantone in ihren Zuständigkeitsbereich verstärkt in den politischen Dialog... eingebunden werden.“ (S. 7311)



■ Zwischenfazit

- Die bundesstaatliche Ordnung und die demokratischen Entscheidungsstrukturen geraten nicht nur bei einem EU-Beitritt, sondern auch bei einer Fortsetzung des bilateralen Wegs zunehmend unter Druck.
- Auch die Fortführung des bilateralen Wegs (mit neuen Abkommen und institutionellen Vorkehrungen) muss mit Reformen zur Stärkung des Föderalismus einhergehen. Es handelt sich dabei nicht nur um ein politisches, sondern auch um ein staatsrechtliches Postulat.



IV. Ansatzpunkte für innere Reformen

Überblick

- Spezifischer Rechtsrahmen für die Europapolitik
- **Stärkung der Informationsrechte (1.)**
- **Stärkung der Mitwirkungsrechte (2.)**
- Stärkung der Mitentscheidungsrechte
- **Stärkung der Organisationsstrukturen der Mitwirkung (3.)**
- **Stärkung des Rechtsschutzes in föderalen Streitigkeiten (4.)**



1. Stärkung der Informationsrechte

1) Ausweitung des **Geltungsbereichs** der Informationsrechte

2) Recht der Kantone, in sämtlichen Departementen des Bundes sowie bei dessen Vertretung in Brüssel **Beobachter** einzusetzen

3) Regelung der Details des Informationsflusses in einer **Rahmenvereinbarung** zwischen Bund und Kantonen



2. Stärkung der Mitwirkungsrechte

1) Ausweitung des **Geltungsbereichs** einzelner Mitwirkungsrechte, insb. im Vorfeld von strategischen Entscheidungen und bei Vorbereitung von Verhandlungsmandaten

2) Stärkung der **Gewichtung der Stellungnahmen** der Kantone

3) Regelung von technischen und organisatorischen Details der Mitwirkung in einer **Rahmenvereinbarung** zwischen Bund und Kantonen



3. Stärkung der Organisationsstrukturen

(a) Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen

1) Zusammenwirken von Bund und Kantonen in einer **Koordinationskonferenz** aus Vertretern von Bund und Kantonen

(b) Zusammenarbeit zwischen den Kantonen

Verfestigung der **kollektiven Seite der Mitwirkung** auf Seiten der Kantone durch ein gemeinsames Organ. Stärkung der **demokratischen** und **rechtsstaatlichen Legitimität** der gebündelten Mitwirkung in einem gemeinsamen Organ.

- Stärkung der KdK im kantonalen Recht (KV)
- Konsolidierung KdK in einem rechtsetzenden Konkordat
- Andere Modelle



4. Ausbau der Verfassungsgerichtsbarkeit im föderalen Kontext

(a) Rechtlicher Rahmen de lege lata

Art. 189 BV

² Es (das Bundesgericht) beurteilt Streitigkeiten zwischen Bund und Kantonen oder zwischen Kantonen.

⁴ Akte der Bundesversammlung und des Bundesrates können beim Bundesgericht nicht angefochten werden. Ausnahmen bestimmt das Gesetz.

Art. 190 BV

Bundesgesetze und Völkerrecht sind für das Bundesgericht und die anderen rechtsanwendenden Behörden massgebend.

Art. 120 BGG

¹ Das Bundesgericht beurteilt auf Klage als einzige Instanz:

- Kompetenzkonflikte zwischen Bundesbehörden und kantonalen Behörden;
- zivilrechtliche und öffentlichrechtliche Streitigkeiten zwischen Bund und Kantonen oder zwischen Kantonen;

(...).



(b) De lege ferenda

1) **Vorlage- und Vorprüfungsverfahren** bei Streitigkeiten zwischen Bund und Kantonen im Entscheidungsverfahren im Zusammenhang mit neuen sektoriellen Abkommen, mit der Anpassung dieser Abkommen und der Übernahme neuer EU-Rechtsakte

2) Ausdehnung der Verfassungsgerichtsbarkeit zumindest gegenüber **Bundesgesetzen**, die aufgrund und im Gefolge von bilateralen Abkommen und deren Änderungen (inkl. modifizierter EU-Rechtsakte) erlassen oder revidiert werden.

IV. Diskussion



Anhang: Art. 23 Grundgesetz

- (2) In Angelegenheiten der Europäischen Union wirken ... durch den Bundesrat die Länder mit. Die Bundesregierung hat den Bundestag und den Bundesrat umfassend und zum frühestmöglichen Zeitpunkt zu unterrichten.
- (4) Der Bundesrat ist an der Willensbildung des Bundes zu beteiligen, soweit er an einer entsprechenden innerstaatlichen Maßnahmen mitzuwirken hätte oder soweit die Länder innerstaatlich zuständig wären.
- (5) Soweit in einem Bereich ausschließlicher Zuständigkeiten des Bundes Interessen der Länder berührt sind oder soweit im übrigen der Bund das Recht zur Gesetzgebung hat, berücksichtigt die Bundesregierung die Stellungnahme des Bundesrates. Wenn im Schwerpunkt Gesetzgebungsbefugnisse der Länder, die Einrichtung ihrer Behörden oder ihre Verwaltungsverfahren betroffen sind, ist bei der Willensbildung des Bundes insoweit...



- ... die Auffassung des Bundesrates maßgeblich zu berücksichtigen; dabei ist die gesamtstaatliche Verantwortung des Bundes zu wahren. In Angelegenheiten, die zu Ausgabenerhöhungen oder Einnahmемinderungen für den Bund führen können, ist die Zustimmung der Bundesregierung erforderlich.
- (6) Wenn im Schwerpunkt ausschließliche Gesetzgebungsbefugnisse der Länder auf den Gebieten der schulischen Bildung, der Kultur oder des Rundfunks betroffen sind, wird die Wahrnehmung der Rechte, die der Bundesrepublik Deutschland als Mitgliedstaat der Europäischen Union zustehen, vom Bund auf einen vom Bundesrat benannten Vertreter der Länder übertragen. Die Wahrnehmung der Rechte erfolgt unter Beteiligung und in Abstimmung mit der Bundesregierung; dabei ist die gesamtstaatliche Verantwortung des Bundes zu wahren.
- (7) Das Nähe zu den Absätzen 4 bis 6 regelt ein Gesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf.

