

MARKUS
DIETH

DIE SCHWEIZ
UND IHRE KAN-
TONE – MITTEN
IN EUROPA

Für die Kantone sind stabile, langfristig geregelte Beziehungen zu den Nachbarstaaten und zur Europäischen Union von höchster Bedeutung. Und darum setzen sich die Kantone dafür ein und haben ihre Erwartungen an die Verhandlungen gegenüber dem Bundesrat und der Öffentlichkeit mehrmals kundgetan.

© 2024 – CC BY-NC-ND (Werk), CC BY-SA (Text)

Verlag: EIZ Publishing (eizpublishing.ch)

Produktion & Vertrieb: buch & netz (buchundnetz.com)

DOI: <https://doi.org/10.36862/eiz-stapkt007>

Version: 1.01 – 20241203

Open-Access-Kosten finanziert durch Universitätsbibliothek Zürich.

Dieser Beitrag ist als E-Book (open access) in verschiedenen Formaten verfügbar. Weitere Informationen finden Sie unter der URL: <https://eizpublishing.ch/standpunkte/>.

Standpunkte

In der Reihe *Standpunkte* veröffentlicht EIZ Publishing Stellungnahmen zu aktuellen politischen Entwicklungen, insbesondere im Bereich der Europäischen Integration, der Beziehungen der Schweiz zur EU und im Europäischen Wirtschaftsrecht. Verfasser der Standpunkte sind Vertreter der nationalen und internationalen Wirtschaft, Wissenschaft und Politik. Das EIZ bietet mit dieser Reihe ein Forum für Beiträge und Interventionen zu aktuellen Debatten.

Die Schweiz und ihre Kantone – Mitten in Europa*

Markus Dieth**

Allein die Tatsache, dass die Schweiz in der Mitte Europas liegt, muss noch kein hinreichendes Argument darstellen, um mit der Europäischen Union die Bilateralen Verträge auf neue Beine zu stellen. Der vorliegende Beitrag soll daher einerseits erläutern, welches denn aus Sicht der Kantone die hinreichenden Argumente sind und warum sich die Konferenz der Kantonsregierungen überhaupt aktiv für neue Verhandlungen und damit für geregelte Beziehungen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union eingesetzt hat und das weiterhin tut. Andererseits werde ich in einem zweiten Teil auf einige wichtige inhaltliche Punkte zu sprechen kommen. Ich beginne mit der Legitimation der Kantone, sich in aussenpolitische Diskussionen einzubringen.

„Die Kantone wirken an der Vorbereitung aussenpolitischer Entscheide mit, die ihre Zuständigkeiten oder ihre wesentlichen Interessen betreffen.“

Und weiter:

„Der Bund informiert die Kantone rechtzeitig und umfassend und holt ihre Stellungnahmen ein. Den Stellungnahmen der Kantone kommt besonderes Gewicht zu, wenn sie in ihren Zuständigkeiten betroffen sind. In diesen Fällen wirken die Kantone in geeigneter Weise an internationalen Verhandlungen mit.“

Diese Worte stehen so seit 1999 in Artikel 55 der schweizerischen Bundesverfassung und sind die Grundlage dafür, dass die Kantone in der Aussenpolitik eine wichtige Rolle spielen. Dies, obwohl die Aussenpolitik grundsätzlich – auch das steht in der Bundesverfassung – Sache des Bundes ist. Begonnen hat diese Geschichte im Jahr 1993 mit der Gründung der KdK. Denn die KdK wurde 1993 mit Blick auf die aussenpolitische Mitarbeit der Kantone gegründet. Die Kantone arbeiteten sektoriell im Rahmen der Direktorenkonferenzen zwar bereits seit längerem verstärkt zusammen, dies in der Überzeugung, dass dank einer intensiveren Zusammenarbeit die Kantone ihre Interessen gegenüber dem Bund besser wahrnehmen können. Mit der zunehmenden Internationalisierung der Politik und der europäischen Themen in den 1990er-Jah-

* Der Text beruht auf einem Vortrag, der am 12. November 2024 an der Universität Zürich gehalten wurde.

** Dr. Markus Dieth, Landammann, Department für Finanzen und Ressourcen, Kanton Aargau, Präsident der Konferenz der Kantonsregierungen

ren hat sich die Notwendigkeit dieser Zusammenarbeit noch verstärkt, denn die Folgen davon zeigen sich vor allem in den Kantonen. Der entscheidende Funke, der der KdK zur Geburt verhalf, war dann die Ablehnung des Beitritts der Schweiz zum EWR. Nun war definitiv klar, dass die Kantone in der anstehenden Ausarbeitung und Gestaltung der Beziehungen zur Europäischen Union ihre Interessen und ihr verfassungsmässiges Mitsprache- und Mitgestaltungsrecht nur wahrnehmen können, wenn sie möglichst mit einer Stimme sprechen. Die europapolitischen Entscheide der Schweiz vor 30 Jahren waren also die wichtigsten Geburtshelfer der KdK und die Europapolitik damit bis heute mitunter eines der wichtigsten Politikfelder für unsere Konferenz.

Damit komme ich zur Frage, warum denn geregelte und gute Beziehungen zur Europäischen Union für die Kantone überhaupt so wichtig sind. In einer immer stärker vernetzten und globalisierten Welt hat die grenzüberschreitende Zusammenarbeit auch für die Schweiz und ihre Kantone an Bedeutung gewonnen.

Das Bruttoinlandsprodukt der Schweiz ist seit dem Abschluss der bilateralen Verträge im Jahr 1999 von 447 auf 803 Milliarden Franken gewachsen. Eine Zunahme von 80%. Pro Kopf sind das immer noch 45%, auch wenn man immer wieder hört, man wachse nur in die Breite. Der Aussenhandelsanteil, der zwischen 1980 und 1999 lange Zeit zwischen 80 und 95% oszillierte, hat sich von 89% im Jahr 1999 auf 138% im Jahr 2023 erhöht. Die Exporte allein verdreifachten sich von 120 auf 377 Milliarden Franken. Der Anteil der EU an diesen Exporten betrug 169 Milliarden oder 45%. Zum Vergleich: In die USA gingen 56 Milliarden Franken oder gut 14%, nach China sogar nur 40 Milliarden oder 10%.

Der vieler Zahlen kurzer Sinn: Unsere Nachbarländer und die Europäische Union sind und bleiben mit Abstand die wichtigsten Handelspartner der Schweiz. Und entgegen dem was teilweise kolportiert wird, würde auch ein Freihandelsabkommen mit den USA und Südamerika oder ein massiver Ausbau der Handelsbeziehungen mit asiatischen Ländern in den nächsten Jahrzehnten daran nichts ändern, zu stark dominieren die Beziehungen zu Europa heute. Alleine das Handelsvolumen mit Baden-Württemberg ist mit rund 17 Milliarden höher als jenes mit Indien, das 15 Milliarden beträgt. Sie sehen also, die Schweiz und ihre Kantone sind folglich auch in Sachen Handelsbeziehungen nicht in erster Linie mit den USA oder Asien verflochten, sondern vor allem: Mitten in Europa.

Neben nackten, etwas trockenen Zahlen lässt sich diese Verflechtung der Schweiz mit Europa auch anhand von Beispielen und persönlichen Erfahrungen darlegen. Fragen Sie mal sich selbst und ihre Bekannten, wer alles in einem Unternehmen arbeitet, welches einen wichtigen Teil des Umsatzes mit

dem europäischen Ausland macht. Das sind heute nicht mehr nur Mitarbeitende von grossen internationalen Konzernen, sondern auch von innovativen KMUs. Und gerade die KMUs profitierten übermässig stark vom ungehinderten Marktzugang in Europa. Weiter sind in Zeiten von zunehmendem Fachkräftemangel immer grössere Teile unserer Wirtschaft und Gesellschaft für ihr Funktionieren auf ausländische Arbeitskräfte angewiesen. Seit 1999 wanderten netto 955'000 Menschen aus der EU in unser Land ein, dazu kommen 400'000 Grenzgängerinnen und Grenzgänger, die in der Schweiz arbeiten. Und trotzdem sank die Arbeitslosenquote sogar leicht von 2.5 auf 2%. Faktisch herrscht damit Vollbeschäftigung. Schaut man sich in der realen Wirtschaft um, ist das leicht nachvollziehbar, denn was wäre unser Gesundheitssystem ohne ausländische Ärzte, Chirurgen und Pflegekräfte? Was wäre unsere Landwirtschaft ohne ausländische Erntehelferinnen und Erntehelfer? Was wäre die Tourismusbranche ohne ausländisches Personal und was wären unsere hervorragenden Universitäten und Forschungsinstitutionen ohne Zugang zum europäischen Talentpool und den europäischen Forschungsprogrammen? Diese Liste an Fragen liesse sich noch unendlich verlängern. Aber sie zeigt auch so schon deutlich auf: Die Schweiz und ihre Kantone sind auch im Arbeitsmarkt „Mitten in Europa“.

Man mag nun feststellen, dass das alles die ganze Schweiz betrifft. Warum also sind denn gute Beziehungen zur EU auch für die Kantone so wichtig?

Die Schweiz besteht aus Kantonen und die Kantone bestehen aus Städten und Gemeinden. Und es ist die Gesellschaft und die Wirtschaft in den Kantonen, die die Folgen und die Auswirkungen der aussenpolitischen Entscheide des Bundesrats am schnellsten spüren. Und das nicht nur in den Grenzregionen, selbst in den Zentralschweizer Kantonen – die einzige Region, die keine Grenzkantone beinhaltet – sind heute 3'000 Grenzgängerinnen und Grenzgänger tätig und die Unternehmen exportierten im letzten Jahr Waren im Wert von 25 Milliarden Franken. Dieser Nutzen bestätigte auch eine Studie, die aufgezeigt hat, dass sieben der zehn europäischen Regionen, die am meisten vom Binnenmarkt profitieren, in der Schweiz liegen. Dazu zählen selbstverständlich Zürich, die Nordwestschweiz, der Arc lemanique und das Tessin, aber eben auch die Zentralschweiz. Da zeigt sich, nicht nur die Schweiz und ihre Grenzkantone, sondern die Schweiz und alle Kantone sind wirtschaftlich „Mitten in Europa“.

Die Verhandlungen laufen seit rund einem halben Jahr intensiv. Mehr als 140 Verhandlungsrunden haben stattgefunden und die Kantone sind eng involviert. Sie sind über die zuständigen Direktorenkonferenzen in jenen Verhandlungsbereichen dabei, in denen sie konkret betroffen sind und können dort ihre Anliegen auch direkt einbringen.

Die Kantone begrüßen es sehr, dass der Bundesrat nicht einfach das gestoppte Rahmenabkommen weiterverhandelt, sondern eben er mit dem vorgeschlagenen und von der EU akzeptierte Paketansatz, auf dem die Verhandlungen basieren, die Verhandlungsvoraussetzungen klar verbessert hat. Besonders wichtig sind drei Punkte:

1. Im Gegensatz zum gestoppten institutionellen Abkommen regelt der neue Paketansatz die institutionellen Fragen nicht in einem einzelnen Abkommen, sondern mit institutionellen Elementen in jedem einzelnen Binnenmarkt-Abkommen. Es existiert folglich kein Rahmen, bzw. die institutionellen Elemente werden nicht mehr als eine Art Dach über die davon betroffenen Marktzugangsabkommen gelegt, sondern sektoriell verankert. Dies ermöglicht zudem, besser auf die Spezifität der Marktzugangsabkommen eingehen zu können.
2. Der Wegfall einer Superguillotine: Das gestoppte Rahmenabkommen hätte vorgesehen, dass bei Suspendierung oder Kündigung des Rahmenabkommens, automatisch alle davon betroffenen Marktzugangsabkommen betroffen wären. Das ist heute nicht mehr vorgesehen.
3. Im Gegensatz zum gestoppten Rahmenabkommen beinhaltet das neue Paket neue Markt- und Kooperationsabkommen (z. B. Strom, Gesundheit, Forschungsprogramme), was einen breiteren Interessenausgleich ermöglicht.

Ich kann das Verhandlungsergebnis selbstverständlich nicht vorwegnehmen, aber zumindest sagen, dass die Verhandlungen aus Sicht der Kantone bisher insgesamt gut und erfreulich verlaufen. Die im Common Understanding vereinbarten Grundsätze können eingehalten werden und ich bin zuversichtlich, dass die Schweiz ihre im Verhandlungsmandat festgelegten Verhandlungsziele erreichen kann. Und weil die Erwartungen der Kantone ins Verhandlungsmandat eingeflossen sind, wären so auch die Verhandlungsziele der Kantone erreicht.

Damit sage ich nicht – das ist ganz wichtig – dass alle Probleme gelöst sind. Natürlich liegen noch Probleme auf dem Tisch, gerade was die Zuwanderung oder den Lohnschutz betrifft, das konnten Sie ja auch in den Medien lesen. Es liegt aber in der Natur von Verhandlungen, dass gewisse Herausforderungen bis zum letzten Augenblick bestehen bleiben und dann wohl auf höchster Ebene ausgeräumt werden müssen und glücklicherweise auch meistens ausgeräumt werden können. Und es wird gewisse Verhandlungsergebnisse geben, die man womöglich mit innenpolitischen Massnahmen ausgleichen muss. Erst wenn die Verhandlungen wirklich abgeschlossen sind, werden wir also beurteilen können, ob das verhandelte Paket unsere Ziele und Erwartungen erfüllt

und ob innenpolitische Massnahmen nötig sein werden. Ich wage aber heute zu behaupten, dass wir keine grossen Überraschungen erleben werden. Die Schweiz hat gut verhandelt und die EU hat erkannt, dass die Schweiz ein Entgegenkommen braucht – gerade auch was unsere demokratischen Rechte betrifft.

Und damit komme ich zu einem Punkt, der in den innenpolitischen Diskussionen im Zentrum stehen dürfte: Die demokratische Mitsprache! Man hört immer wieder: Unterwerfungsvertrag! Fremde Richter! Man lässt sich sogar zu irreführenden Aussagen hinreissen, zum Beispiel dass ein Vertragsabschluss das Schweizer Volk das Stimmrecht kosten würde, denn dieses würde nach Brüssel abgegeben. Und auch von Gruppierungen ohne Kenntnis der Verhandlungsergebnisse wird ein Bild gezeichnet von einer Passivmitgliedschaft in der EU, ja von einer geknechteten Schweiz, die jeglichen politischen und demokratischen Handlungsspielraum verliert, alles EU-Recht automatisch übernehmen muss und so ihre Souveränität aufgäbe.

Solches würden auch die Kantone aus folgenden Erwägungen nie mittragen:

1. Die demokratischen Rechte müssen gewahrt bleiben. Und das bleiben sie auch.

Die Kantone setzten sich von Beginn weg für eine starke demokratische Mitwirkung ein, ja sie machten es in ihrer Stellungnahme vom 21. März 2023 zur zwingenden Bedingung für ihre Unterstützung und wiederholten diese Position seither mehrmals. Es ist allen klar, auch der EU und dem Bundesrat: Ein Vertrag hat im Parlament und vor dem Volk nur dann eine Chance, wenn in allen Bereichen der Rechtsentwicklung des EU-Rechts unsere demokratischen Rechte gewahrt bleiben. Das steht so auch im Verhandlungsmandat. Die sogenannte dynamische und eben gerade nicht automatische Rechtsübernahme kann nur dann umgesetzt werden, wenn – und jetzt zitiere ich „(1) Die Schweiz an der Weiterentwicklung des sie betreffenden EU Rechts teilnehmen kann (das ist das sogenannte decision shaping) und (2) ihre verfassungsrechtlichen Verfahren respektiert werden“. Dazu kommt, dass keine EU-Rechtsentwicklungen übernommen werden, die nicht in den Bereich eines sektoriellen verhandelten Abkommens oder in den Anwendungsbereich einer ausdrücklich vereinbarten Ausnahme fallen.

Dynamisch heisst also nicht automatisch, man kann es nicht oft genug betonen. Es gilt weiterhin das demokratische Grundprinzip, wonach Parlament, Volk und Kantone die notwendigen Änderungen eigenständig beschliessen müssen. Alle Anpassungen durchlaufen auch zukünftig das ordentliche Genehmigungsverfahren, indem das Parlament eine Vorlage ablehnen kann, in-

dem gegen einen zustimmenden Entscheid des Parlaments das Referendum ergriffen und so eine Volksabstimmung erreicht werden kann. Dieses Vorgehen und damit die Absicherung der demokratischen Volksrechte ist und bleibt eine zwingende Bedingung der Kantone.

2. Es wird keine fremden Richter geben.

Auch das kann man nicht oft genug betonen: Die Schweiz wird ihre eigenständige Justiz nicht aufgeben. Kein EU-Gericht und kein EU-Richter werden sich in die Schweizer Rechtsprechung einmischen. Grundsätzlich bleibt in jedem Land das eigene Gericht zuständig, das heisst bei einem Rechtsstreit in der Schweiz, ein Schweizer Gericht. Bei einem Rechtsfall in einem europäischen Land ein europäisches Gericht, bspw. in Deutschland also ein deutsches Gericht. Und dann gibt es den anderen Fall, wenn sich die EU-Kommission und die Schweiz über die Auslegung von Regeln in den bilateralen Verträgen, also auf diplomatischer Ebene nicht einig sein sollten. Genau wie heute, wird ein solcher Streitfall zuerst im gemischten Ausschuss beraten. Wird man sich dort nicht einig, dann bleibt der Konflikt heute ungelöst. Diese Fälle sind zum Glück selten, können für das Verhältnis zwischen der Schweiz und der EU aber belastend sein. Denken Sie nur zum Beispiel an die EU-Massnahmen im Bereich MRI oder Horizon. Neu ist darum geplant, dass der Streitfall bei Uneinigkeit im gemischten Ausschuss an ein paritätisches Schiedsgericht überwiesen wird. Richtig ist also, dass die Streitbeilegung auch weiterhin zuerst im politischen gemischten Ausschuss des betroffenen Abkommens thematisiert wird. Erst wenn man sich nicht einig wird, würde die umstrittene Frage durch ein neues paritätisches Schiedsgericht behandelt. Dieses Schiedsgericht hätte das letzte Wort in jeder politisch nicht bereinigten Differenz zwischen der Schweiz und der EU. Dabei ist für das Schiedsgericht die Auslegung von EU-Recht wichtig, wenn es um die Spielregeln des EU-Binnenmarkts geht. Und so muss nur dann, wenn zwei Voraussetzungen kumulativ erfüllt sind, der EuGH beigezogen werden: Erstens muss der Streit Fragen zum EU-Recht beinhalten, und zweitens muss die Auslegung dieses Rechts aus Sicht des Schiedsgerichts für die Beurteilung des Streitfalls relevant und notwendig sein. Der Streit selbst wird aber immer vom Schiedsgericht beurteilt, der EuGH wird folglich nicht entscheiden. Sollte eine Partei mit dem Entscheid nicht einverstanden sein und das Urteil des Schiedsgerichts nicht befolgen, kann die andere Partei verhältnismässige Ausgleichmassnahmen ergreifen.

Aus Sicht der Kantonsregierungen hat dieses Vorgehen gegenüber dem heutigen Verfahren zwei gewichtige Vorteile: Erstens schafft es Rechtssicherheit. Bei Uneinigkeit gibt es ein klar geregeltes Verfahren, das zu einem für beide Seiten verbindlichen Resultat führt. Die Zeiten, in denen Konflikte ungelöst bleiben, das bilaterale Verhältnis belasten und zu willkürlichen Strafmassnah-

men durch die EU führen können, wären vorbei. Und zweitens könnte die Schweiz die Entwicklung von EU-Recht durch das vorhin genannte Recht auf „Decision Shaping“ mitgestalten. Sie sässe mit am Tisch und könnte ihre Sichtweise, ihre Anliegen und ihre Bedenken frühzeitig einbringen und so dafür sorgen, dass mögliche Konfliktpunkte gar nie entstehen. Aus diesen Gründen sind die Kantone bereit, diese Lösung der Streitbeilegung mitzutragen.

Wie man letzte Woche in den Medien lesen konnte, ist der Bundesrat zuversichtlich, dass die Verhandlungen bis Ende Jahr abgeschlossen werden können. Dann werden auch die Kantone das Ergebnis materiell beurteilen und wieder eine Stellungnahme dazu abgeben. Eines aber lässt sich heute schon sagen: Die Schweiz ist dank der bilateralen Verträge und der bisher guten Zusammenarbeit mit der europäischen Union Teil des europäischen Binnenmarktes. Sie konnte in den vergangenen 20 Jahren wirtschaftlich stark von diesem Zugang und der Zusammenarbeit profitieren. Um es einmal klar zu sagen: Handelsvolumen 2023: 1,14 Milliarden Franken pro Tag oder rund 300 Milliarden Franken pro Jahr (260 Tage). Und nehmen wir noch neben dem Warenhandel die Dienstleistung dazu, dann sind es sogar rund 400 Milliarden Franken pro Jahr oder 1,4 Milliarden Franken pro Tag. Und es sind vor allem die Kantone, die Grenzregionen und ihre Wirtschaft und Bevölkerung, die die Folgen der Aussenpolitik zu tragen haben, ja die die Aussenpolitik schliesslich leben. Und sie alle wissen, wie es ist im Leben: Die Beziehungen zu den unmittelbaren Nachbarn, zum Quartier, in dem man lebt und zu den Institutionen in diesem Quartier sind unglaublich wichtig, denn nur wenn diese Beziehungen geklärt und mehrheitlich gut sind, kann das Zusammenleben funktionieren und kann das Quartier und die Nachbarschaft gedeihen und sich weiterentwickeln.

Und aus diesen Gründen sind für die Kantone stabile, langfristig geregelte Beziehungen zu den Nachbarstaaten und zur Europäischen Union von höchster Bedeutung. Und darum setzen sich die Kantone dafür ein und haben ihre Erwartungen an die Verhandlungen gegenüber dem Bundesrat und der Öffentlichkeit mehrmals kundgetan.

Ich bin hier und heute zuversichtlich, dass die Verhandlungsergebnisse diese Erwartungen erfüllen können. Unsere Abkommen und abgeschlossenen Verträge könnten sich so in Zukunft den wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und rechtlichen Entwicklungen anpassen und das Verhältnis zwischen der Schweiz und der EU könnte damit langfristig stabilisiert werden, ohne dass wir der EU beitreten müssten. Das wäre im Sinne der Schweiz und im Sinne der Kantone, denn sie bleiben geografisch, gesellschaftlich und wirtschaftlich in jedem Fall auch zukünftig „Mitten in Europa“, wollen aber auch weiterhin eigenstän-

dig bleiben. Diese Verhandlungen werden hoffentlich in diesem Sinne abgeschlossen werden, so dass wir der Schweiz, unserem wunderschönen Land, eine Chance „Mitten in Europa“ geben können.