

# **Zürcherische EU-Vertretung in Brüssel**

## **Stärkung der Interessenwahrung und Mitwirkung des Metropolitanraums Zürich in der Europapolitik**

Masterarbeit eingereicht an der Universität Bern  
Im Rahmen des Executive Master of Public Administration (MPA)

Betreuender Dozent: **Prof. Dr. Matthias Oesch**  
Kompetenzzentrum für Public Management  
Schanzeneckstrasse 1  
CH-3001 Bern

Verfasser: **Dr. André Kuy**  
aus Endingen AG und Zürich  
Fuchspass 45, 8037 Zürich

Bern/Zürich, 14. September 2011

Die vorliegende Arbeit wurde im Rahmen des Executive Master of Public Administration der Universität Bern verfasst.

Die inhaltliche Verantwortung für die eingereichten Arbeiten liegt bei den Autorinnen und Autoren.

## Vorwort

Im Rahmen der Überprüfung der Instrumente der Aussenbeziehungen des Kantons Zürich hat sich der Regierungsrat des Kantons Zürich die Frage gestellt, ob der Kanton Zürich, ähnlich wie z. B. das Bundesland Baden-Württemberg oder der Freistaat Bayern, mit einer eigenen Repräsentation/Büro bei der EU in Brüssel vertreten sein sollte, um sich für seine Interessen vor Ort unmittelbar einsetzen zu können. Die vorliegende Arbeit soll eine konkrete Antwort auf diese Fragestellung geben.

Der Teil «Grundlagen und allgemeiner Rahmen» erörtert die wichtigsten durch die konkrete Fragestellung nach einer zürcherischen EU-Vertretung in Brüssel beschlagenen Themenbereiche. Gleichzeitig gibt er einen Überblick über die entsprechenden realpolitischen Gegebenheiten sowohl in Bezug auf die Schweiz und den Kanton bzw. den Metropolitanraum Zürich als auch in Bezug auf die konkreten Mitwirkungsmöglichkeiten in der EU. Der Teil «Zürcherische EU-Vertretung in Brüssel» ist – insbesondere durch die geführten Expertengespräche in Brüssel – auf die konkrete Fragestellung nach einer möglichen zürcherischen EU-Vertretung in Brüssel ausgerichtet. Die «Schlussfolgerungen und Empfehlungen» zeigen auf, dass eine zürcherische EU-Vertretung in Brüssel sehr wohl möglich und auch sinnvoll ist, es hierfür aber vertiefender Abklärungen seitens des Kantons Zürich braucht, die in den konkreten Empfehlungen wieder aufgenommen werden.

Diese Arbeit – insbesondere die in Brüssel geführten Gespräche – wäre ohne die tatkräftige Unterstützung zahlreicher Personen nicht möglich gewesen. An erster Stelle geht ein besonderer Dank an die Befragten, welche in unkomplizierter Art und Weise Auskunft gegeben haben. François Baur, Delegierter der *economiesuisse* in Brüssel, und Roland Krimm, Delegierter der Konferenz der Kantonsregierungen in Brüssel, haben mir den Zugang zu den Experten und Vertretern in Brüssel ermöglicht und mich während meinem Aufenthalt vor Ort freundlich und professionell betreut, wofür ich ihnen besonders danken möchte. Ebenso danken möchte ich aber auch Beat Husi, Staatsschreiber des Kantons Zürich, und Dr. Daniel Brühlmeier, Chef Koordination Aussenbeziehungen des Kantons Zürich, und seiner Mitarbeiterin Seline Fischbacher. Sie haben mir den Zugang zu den aktuellen Dokumenten und Überlegungen des Regierungsrates des Kantons Zürich und damit den aktuellen politischen Bezug ermöglicht. Schliesslich möchte ich aber auch meinem betreuenden Dozenten, Prof. Dr. Matthias Oesch, für seine unterstützende Begleitung und die mir gewährte Freiheit in der Bearbeitung des Themas meinen herzlichen Dank aussprechen.

Und ein sehr herzlicher Dank geht auch an Michael Lamatsch, Gülçin Gürsoy und Marlen Simeon, die mich als «gute Geister» bei der Bewältigung der Tücken des korrekten Schreibens und richtigen Formatierens unterstützt haben.

Bern und Zürich, im September 2011

André Kuy

## Zusammenfassung

Die Aussenpolitik und damit auch die Politik gegenüber der EU liegen in der Zuständigkeit des Bundes. Die «kleine» Aussenpolitik<sup>1</sup> der Kantone sowie ihre Mitwirkung in der Aussenpolitik des Bundes sind heute in der Bundesverfassung kodifiziert.

Die Kantone wirken seit 1993 über die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) an der EU-Politik des Bundes mit. Sie stellen heute fest, dass sie trotz ihrer Mitwirkung in den Beziehungen zur EU in ihrem traditionellen Handlungsspielraum immer stärker eingeschränkt werden und ihre kantonalen Kompetenzen durch die stets dichteren Bestimmungen als Folge der bilateralen Verträge und des autonomen Nachvollzuges ausgehebelt werden. Sie erachten ihre Mitwirkungsrechte insgesamt als ungenügend und haben deshalb entsprechende Reformen angemahnt. Nach Ansicht der Kantonsregierungen sind Massnahmen im Bereich der Stärkung der Informations- und Mitwirkungsrechte der Kantone sowie der Organisationsstrukturen der Mitwirkung unabdingbare Voraussetzung dafür, dass die Kantone eine weitere Vertiefung der Beziehungen zur EU unterstützen und mittragen werden. Sie begründen ihre Forderungen mit dem Hinweis, im Rahmen der bestehenden Verträge mit der EU sei der Informationsfluss seitens des Bundes teilweise ungenügend und die vom Bund gesetzten Fristen zur Stellungnahme zu kurz. Ebenso fänden die Stellungnahmen der Kantonsregierungen nur ungenügend Berücksichtigung.

Der Kanton Zürich seinerseits hält im Rahmen eines (noch) unveröffentlichten Berichts einer Projektgruppe zur Überprüfung der Aussenbeziehungen fest, dass es ihm oft nicht gelingt, sich auf Kantonebene, aber auch beim Bund ein seiner wirtschaftlichen Stärke entsprechendes politisches Gehör zu verschaffen. Rechtzeitiges Eingreifen bedinge aber auch eine erfolgreiche Informationsbeschaffung. Die Projektgruppe hatte daher den Auftrag zu prüfen, ob es möglich ist – zusätzlich zum Engagement in der KdK – direkte Informationskanäle des Kantons Zürich nach Brüssel einzurichten. Dies in Zusammenarbeit mit geeigneten Partnern oder auch als so genannte «Zürcher Antenne» zur Informationsbeschaffung oder als zweiseitiger Kanal (Lobbying-Aspekt).

Kantonale Interessenvertretungen in Brüssel sind, soweit ihre Tätigkeit keine unstatthafte Konkurrenz zum Bund darstellt und den Interessen der anderen Kantone nicht zuwiderläuft, verfassungsmässig unbedenklich. Dies gilt insbesondere dann, wenn sie sich mit der Informationsbeschaffung bzw. der informellen Einwirkungsmöglichkeiten in Brüssel beschäftigen.

Die informellen Mitwirkungsmöglichkeiten gegenüber den Institutionen der EU sind vielfältig und stehen auch Interessenvertretungen aus Nichtmitgliedstaaten der EU offen. Der Einbezug der regionalen Dimension in die Gemeinschaftspolitik nimmt heute in der EU einen grossen Stellenwert ein und findet seinen institutionellen Niederschlag im Ausschuss der Regionen. Die «New Governance» bzw. die «open door policy» der EU-Institutionen ermöglicht es den

---

<sup>1</sup> Hänni 200: 11.

staatlichen und privaten Akteuren in Brüssel, gezielt auf die Entscheidungsfindung der EU-Organen Einfluss zu nehmen. Dies geschieht in der Regel über die Mitarbeit in verschiedenen Netzwerken und Arbeitsgruppen («people to people business») und aufgrund von Expertenwissen und Ideenreichtum der Interessenvertretungen. Dabei ist es entscheidend, sich auf klare Interessenbereiche und Themenfelder zu fokussieren. Die verschiedenen Experteninterviews zeigen diesbezüglich klare Erfolgsfaktoren auf.

Eine erste Analyse zeigt für den Kanton Zürich verschiedene Themenfelder auf, die sich für eine zürcherische EU-Vertretung im Sinn eines zweiseitigen Kanals sehr gut eignen würden. Die Gespräche mit den anderen schweizerischen Akteuren in Brüssel ergeben, dass eine zürcherische Interessenvertretung als Bereicherung und Stärkung der schweizerischen Interessenvertretung gegenüber der EU gesehen würde. Wichtig sei dabei, dass eine klare Regelung über die Zusammenarbeit getroffen werde, um mögliche Konfliktfelder zum Bund vermeiden zu können.

Die grossen Regionen Europas sind heute alle mit einer eigenen Interessenvertretung in Brüssel vertreten. Der Wirtschaftsraum Zürich steht im Wettbewerb mit anderen europäischen Metropolitanräumen. In Bezug auf den Zugang zu den EU-Institutionen sind deren Spiesse aufgrund der Mitgliedschaft ihrer Staaten wesentlich länger. Eine eigene zürcherische Interessenvertretung würde im Bereich der regionalen Einflussnahme diesen Nachteil mindern. Auch wenn die Kosten-/Nutzenfrage nicht eindeutig geklärt werden kann, stehen den Kostengewichtigen volkswirtschaftlichen Interessen (Standortförderung und Wettbewerbsfähigkeit) gegenüber. Gleichzeitig würde dadurch aber auch innerstaatlich die Stellung Zürichs gegenüber dem Bund in der EU-Politik gestärkt und damit auch die föderale Mitwirkung insgesamt.

Für die Trägerschaft einer zürcherischen EU-Vertretung steht, auch wegen der «spill-over»-Problematik, der Metropolitanraum Zürich im Vordergrund. In Frage kommen aber auch, insbesondere als Initiator, der Kanton Zürich, eventuell zusammen mit der Stadt Zürich, die heute bereits über Eurocities in Brüssel aktiv ist. Ebenso ist die Zusammenarbeit mit den übrigen für Zürich wichtigen Akteuren aus der Wissenschaft und Wirtschaft in Betracht zu ziehen. Der Entscheid, welche Trägerschaft konkret die geeignetste ist, muss eine vertiefte Abklärung mit allen Vor- und Nachteilen der einzelnen Varianten aufzeigen.

Die Masterarbeit schliesst mit konkreten Empfehlungen und einem Vorgehensplan. Neben einem phasenweisen Vorgehen wird unter anderem empfohlen, durch einen vorbehaltenden Grundsatzentscheid zugunsten einer zürcherischen Interessenvertretung in Brüssel die notwendige Voraussetzung für die weiterführenden Abklärungen und Sondierungsgespräche zu schaffen und in einer nachfolgenden Pilotphase mit klaren Rahmenbedingungen erste Erfahrungen zu sammeln. Gestützt auf eine entsprechende Evaluation soll schliesslich – gegebenenfalls unter Einbezug der Legislative – über die definitive Weiterführung einer zürcherischen Interessenvertretung in Brüssel entschieden werden.

## Inhaltsverzeichnis

Vorwort .....	3
Zusammenfassung .....	4
Inhaltsverzeichnis .....	6
Abbildungsverzeichnis .....	8
Abkürzungsverzeichnis .....	9
1 Einleitung und Ausgangslage .....	10
1.1 Einleitung .....	10
1.2 Fragestellung und Zielsetzung .....	11
1.3 Methodisches Vorgehen .....	11
1.3.1 Dokumentenanalyse .....	12
1.3.2 Strukturierte Interviews .....	12
2 Grundlagen und allgemeiner Rahmen .....	14
2.1 Verfassungsmässige Rahmenordnung der Aussenpolitik des Bundes und der Mitwirkung der Kantone .....	14
2.1.1 Kompetenzaufteilung zwischen Bund und den Kantonen in der Aussenpolitik	14
2.1.2 Die Mitwirkung der Kantone in der Europapolitik .....	14
2.1.3 Die Verfassungsmässigkeit der Vertretung der Kantone in Brüssel .....	15
2.2 Das institutionelle Verhältnis zwischen der Schweiz und der EU .....	16
2.3 Der instrumentelle Rahmen der bilateralen Abkommen .....	19
2.4 Der «autonome Nachvollzug» .....	21
2.5 Die Regionalpolitik der EU und der Ausschuss der Regionen (AdR) .....	22
2.6 Die Euro- und Metropolitanregionen der Schweiz .....	25
2.6.1 Die Schweizer Euroregionen .....	25
2.6.2 Die Metropolitanregionen der Schweiz .....	26
2.7 Die Aussenbeziehungen des Kantons und der Stadt Zürich im Besonderen .....	27
2.7.1 Aussenbeziehungen des Kantons Zürich .....	27
2.7.2 Aussenbeziehungen der Stadt Zürich .....	28
2.8 Die Mitwirkungsmöglichkeiten in der EU .....	29
2.8.1 Die für die Interessenwahrung relevanten Organe und Institutionen der EU ...	29
2.8.2 Die Kommission und das EU-Rechtssetzungsverfahren .....	30
2.8.3 Das Europäische Parlament und der Ausschuss der Regionen .....	31

---

3	Zürcherische EU-Vertretung in Brüssel.....	34
3.1	Zürcherische Mitwirkung in der EU-Politik und Reformvorschläge der KdK.....	34
3.2	Generelle Erkenntnisse aus den Experteninterviews .....	37
3.2.1	Vorbemerkungen.....	37
3.2.2	Organisationsmodelle.....	38
3.2.3	Tätigkeit und Strategie der Regionenvertretungen.....	39
3.2.4	EU-Kommission und Ausschuss der Regionen .....	41
3.3	Erfolgsfaktoren.....	41
3.4	Interessenbereiche für eine zürcherische EU-Vertretung in Brüssel .....	43
3.5	Verhältnis zum Bund und zu den Kantonen .....	46
3.6	Trägerschaft.....	49
3.6.1	Kanton Zürich .....	49
3.6.2	Kanton und Stadt Zürich .....	50
3.6.3	Metropolitanregion Zürich .....	50
3.6.4	Einbezug weiterer Akteure.....	51
3.7	Exkurs: New Governance in der EU .....	52
4	Schlussfolgerungen und Empfehlungen.....	55
4.1	Schlussfolgerungen .....	55
4.2	Empfehlungen .....	57
5	Literaturverzeichnis.....	60
6	Anhang .....	65
6.1	Anhang 1: Interviewleitfaden.....	65
6.2	Anhang 2: Die wichtigsten bilateralen sektoriellen Abkommen .....	66
7	Selbstständigkeitserklärung .....	67
8	Über den Autor.....	68

---

## **Abbildungsverzeichnis**

Abbildung 1: Übersicht über das heutige Europa .....	17
Abbildung 2: Übersicht der bilateralen Abkommen .....	19
Abbildung 3: Der Schengen-Raum .....	20
Abbildung 4: Die Organe der Europäischen Union .....	29

## Abkürzungsverzeichnis

AdR	Ausschuss der Regionen
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Art.	Artikel
BGMK	Bundesgesetz über die Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik des Bundes (SR 138.1)
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101)
EEA	Einheitliche Europäische Akte
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
EFTA	Europäische Freihandelsassoziation/European Free Trade Association: Übereinkommen vom 23. März 1960 zur Errichtung der Europäischen Freihandelsassoziation (SR 0.632.31)
EG	Europäische Gemeinschaft
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft vom 25. März 1957
EIZ	Europa Institut an der Universität Zürich
EP	Europäisches Parlament
EU	Europäische Union
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften (Europäischer Gerichtshof)
EuRefKa	Arbeitsgruppe EuropaReformenKantone
EUV	Vertrag über die Europäische Union
IB	Integrationsbüro des Bundes
IBK	Internationale Bodenseekonferenz
INTERREG	Interregionale Kooperationsprogramme
KdK	Konferenz der Kantonsregierungen
MKZ	Metropolitankonferenz Zürich
RRB	Regierungsratsbeschluss (Kanton Zürich)
SAA	Schengen-Assoziierungsabkommen Schweiz - EU vom 26. Oktober 2003 (SR 0.360.268.1)
WSA	Wirtschafts- und Sozialausschuss

# 1 Einleitung und Ausgangslage

## 1.1 Einleitung

Es ist davon auszugehen, dass die Schweiz in naher Zukunft nicht der EU beitreten wird. Der Bundesrat hat sich für die Weiterführung des bilateralen Wegs ausgesprochen. Ob ergänzend eine Rahmenvereinbarung zu den institutionellen Fragen, wie sie die EU fordert, abgeschlossen wird, ist zurzeit nicht klar und Gegenstand der politischen Debatte.

Im Rahmen der Verhandlungen und des Abschlusses der «Bilateralen I und II» wurde klar, dass die Kantone in der Frage der weiteren Integration in Bezug auf die EU mitwirken müssen. Ein entsprechendes Gesetz (BGMK) wurde erlassen. Diese Mitwirkung wird heute auch vom Bund und den Kantonen gelebt, insbesondere durch die Konferenz der Kantonsregierungen bzw. durch ihre Delegierten im Integrationsbüro des Bundes (IB) in Bern und in der Schweizerischen Mission in Brüssel.

Die föderalistische Beteiligung der Kantone an der Aussenpolitik der Schweiz, insbesondere in Bezug auf die EU, ist eine sehr aktuelle Frage. Ebenso gilt es als anerkannt, dass die heutigen territorialen Grenzen, sowohl in der Schweiz zwischen den Kantonen, aber auch in Bezug auf das angrenzende Ausland nicht mehr deckungsgleich sind mit den funktional-räumlichen Fragestellungen. Dies gilt vor allem für die drei grossen metropolitanen Räume Basel, Zürich und Genf-Lausanne, aber auch für den Kanton Tessin mit seinem teilweise sehr starken Bezug zum Grossraum Mailand. Damit ist die Frage der Föderalismusreform in der Schweiz eng verknüpft mit der Frage der europäischen Integration der Schweiz bzw. ihrer Grenz- und Metropolitanregionen.

Die Mitwirkung der Regionen der EU (z. B. Bundesländer Deutschlands und Österreichs) in der EU-Politik ist heute in der EU institutionalisiert (Ausschuss der Regionen) und ihre Mitwirkung aus Sicht der EU als wichtig eingestuft (Stichwort: Föderalismus und Mitwirkung der Bevölkerung). In der EU-Debatte in der Schweiz wurde auch immer wieder darauf verwiesen, dass die Schweiz diesbezüglich der EU einiges zu bieten hätte.

Die Regionen bzw. Gliedstaaten der EU haben heute eigene EU-Vertretungen in Brüssel und nehmen direkt Einfluss auf die Entscheidungsprozesse. Dies einerseits formell (Ausschuss der Regionen), andererseits durch ein gezieltes Lobbying durch informelle Treffen, Seminare usw. Was anfänglich aus staatsrechtlicher Sicht als kritisch betrachtet wurde, ist heute gelebter Alltag. Die Kantone der Schweiz sind über ihren Delegierten in der Schweizerischen Mission in Brüssel vor Ort vertreten.

Im Rahmen der Überprüfung der Instrumente der Aussenbeziehungen des Kantons Zürich hat sich die Frage gestellt, ob der Kanton Zürich, ähnlich wie z. B. das Bundesland Baden-Württemberg oder der Freistaat Bayern, mit einer eigenen Repräsentation/Büro bei der EU in Brüssel vertreten sein sollte, um sich für seine Interessen vor Ort unmittelbarer einsetzen zu

können. Seit dem 3. Juli 2009 besteht die Metropolitankonferenz Zürich<sup>2</sup>. Gleichzeitig hat sich auch eine Regierungskonferenz für den Metropolitanraum Zürich<sup>3</sup> gebildet. Sie umfasst die acht mitbeteiligten Kantone des Metropolitanraumes Zürich (ZH, AG, SH, TG, SG, SZ, ZG und LU) und bietet sich alternativ zum Kanton Zürich als Trägerschaft für eine Vertretung des Metropolitanraumes Zürich in Brüssel an.

## 1.2 Fragestellung und Zielsetzung

Die übergeordnete und leitende Frage lautet: Ist es für den Kanton Zürich bzw. für die Metropolitanregion Zürich zielführend und zweckmässig, zur Interessenwahrung in EU-politischen Fragestellungen eine eigene Repräsentanz in Brüssel einzurichten? Die Frage nach der richtigen Trägerschaft wird in der Arbeit im Ansatz ebenso erörtert.

Der Schwerpunkt der Arbeit wird der Frage gewidmet sein, ob die verstärkte direkte Interessenwahrung durch ein eigenes Büro des Kantons Zürich bzw. der Metropolitanregion Zürich in Brüssel ein möglicher Weg ist. Neben seinen Auswirkungen in institutioneller, finanzieller und politischer Hinsicht sollen ebenso die Folgen auf die EU-Politik der Schweiz bzw. auf die Mitwirkung der Kantone an der Europapolitik des Bundes aufgezeigt werden.

Im Sinn der verfassungsmässigen Grundordnung wird im Einzelnen der institutionelle Rahmen einer solchen Vertretung in Brüssel und ihre Einordnung im Kontext der gesetzlich verankerten Mitwirkung der Kantone in der Aussenpolitik des Bundes zu untersuchen sein. Ebenso werden die Politik- und Handlungsfelder beleuchtet, die genügend Bezug zur EU-Politik aufweisen, um den Aufbau eines zürcherischen EU-Büros in Brüssel sachlich und finanziell zu rechtfertigen. Es soll aber auch anhand bereits bestehender Vertretungen anderer Akteure in Brüssel dargelegt werden, wie die regionale Interessenwahrung vor Ort konkret ausgestaltet ist und als wie wirksam sie wahrgenommen wird.

## 1.3 Methodisches Vorgehen

Die Masterarbeit soll neben der wissenschaftlichen Auseinandersetzung mit der Interessenvertretung der Regionen bei der Europäischen Union auch praktisch verwertbar sein, insbesondere für das Projekt zur Überprüfung der Aussenbeziehungen des Kantons Zürich.<sup>4</sup> Die Projektgruppe hat im Rahmen ihrer Überprüfung der Aussenbeziehungen dem Regierungsrat des Kantons Zürich vorgeschlagen, zu prüfen, ob es eine Möglichkeit gibt, die Informationen der Konferenz der Kantonsregierung auf die besonderen Bedürfnisse Zürichs hin zu filtern oder direkte Informationskanäle nach Brüssel einzurichten.<sup>5</sup> Dabei wurde auch konkret die Einrichtung einer «Zürcher Antenne» bzw. zürcherischen Vertretung in Brüssel zur Diskussion gestellt.

---

<sup>2</sup> Vgl. dazu Jost/Kuy 2010: 19 ff.

<sup>3</sup> Vgl. dazu Jost/Kuy 2010: 19 ff.

<sup>4</sup> Vgl. dazu unten Kapitel 2.7.1.

<sup>5</sup> Vgl. dazu unten Kapitel 2.7.1.

Um diesem praktischen Bedürfnis angemessen Beachtung zu schenken und auch einen klaren Bezug zu aktuellen Entwicklungen in Brüssel zu erstellen, wurden zusätzlich zur Dokumentenanalyse mit Vertretern von verschiedenen regionalen Interessenvertretungen in Brüssel sowie ausgewählten Experten strukturierte Interviews geführt. Die Aufteilung in Expertengespräche und Dokumentenanalyse gewährleistet dabei auch einen angemessenen Methodenmix zur Untersuchung der vorliegenden Fragestellung.<sup>6</sup>

### 1.3.1 Dokumentenanalyse

Die institutionellen und rechtlichen Fragen, die zu Beginn der Arbeit zu klären waren, wurden anhand (sekundärer) Dokumentenanalysen (Studien, Publikationen und Texte) aufgearbeitet und themenspezifisch verdichtet. Hierzu wurde zum einen die entsprechende Fachliteratur beigezogen, aber auch auf weitere themenrelevante Dokumente der verschiedenen Institutionen zurückgegriffen. Die dadurch gewonnenen Erkenntnisse dienten alsdann auch als Bezugsrahmen für die konkret zu behandelnde Frage nach der Möglichkeit, eine zürcherische EU-Vertretung in Brüssel einzurichten.

### 1.3.2 Strukturierte Interviews

Die Auswahl der Gesprächspartner war in erster Linie vom Bedürfnis geprägt, vor Ort, d. h. in Brüssel zu erfahren, wie andere Regionen und Metropolen ihre Interessen bei der Europäischen Union wahren. Es wurde auch darauf geachtet, dass die Auswahl einen möglichst breiten Überblick über die verschiedenen Ansätze der Interessenwahrung zu gewähren vermochte. Zudem wurden auch Interessenvertretungen von Mitgliedstaaten besucht, die in ihrem Staatsaufbau ähnlich der Schweiz sind. Darüber hinaus wurden auch Gespräche mit städtisch ausgerichteten Vertretungen geführt. Die Gespräche mit Vertretern der EU-Institutionen bzw. der EFTA hatten zum Ziel, über eine zürcherische Interessenvertretung einen Gedankenaustausch zu suchen. Schliesslich sollten die Gespräche mit den bereits bestehenden schweizerischen Interessenvertretungen und den offiziellen Stellen der Schweiz dazu beitragen, mögliche Konfliktlinien und erste Reaktionen auf die mögliche zürcherische EU-Vertretung aufzuzeigen. Den Gesprächen diente ein Interviewleitfaden.<sup>7</sup> Um jedoch dem Gesprächspartner zu erlauben, seine eigenen Schwerpunkte im Gespräch setzen zu können, wurden die Gespräche in einem offenen Rahmen geführt, so dass der Gesprächspartner oft selbst das Stichwort für die nächste Frage gab und so ein natürlicher Gesprächslauf entstand. Auch wenn dadurch die Antworten weniger systematisch miteinander in Bezug gebracht werden konnten, erhielten sie dafür einen höheren Informationsgehalt. Dieses Vorgehen rechtfertigte sich umso mehr, als die konkreten Erfahrungen, der Praxisbezug und das Expertenwissen im Vordergrund standen. In dem Sinn handelt es sich um narrative Interviews, welche ohne festes Frageschema entlang des Gesprächsleitfadens geführt wurden, im Unterschied zum standardisierten Interview mit fixen Antwortkategorien.<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> Diekmann 1998: 18.

<sup>7</sup> Vgl. Anhang 1.

<sup>8</sup> Vgl. dazu Diekmann 1998: 450.

---

Zu den Wirkungsmechanismen und zur Wirksamkeit der Interessenwahrung durch die verschiedenen Interessenvertretungen in Brüssel bestehen bereits verschiedene wissenschaftliche Untersuchungen. Auf diese wurde im Rahmen der Dokumentenanalyse abgestellt, so dass in Bezug auf diese Fragestellung – auch im Hinblick auf den nur eingeschränkt zur Verfügung stehenden Platz dieser Masterarbeit – auf strukturierte Interviews verzichtet werden konnte.

## **2 Grundlagen und allgemeiner Rahmen**

### **2.1 Verfassungsmässige Rahmenordnung der Aussenpolitik des Bundes und der Mitwirkung der Kantone**

#### **2.1.1 Kompetenzaufteilung zwischen Bund und den Kantonen in der Aussenpolitik**

Die Frage nach der Ausgestaltung der Kompetenzordnung in der Aussenpolitik zwischen Bund und Kantonen ist eng verknüpft mit der allgemeinen Frage nach der generellen Kompetenzordnung zwischen Bund und Kantonen. Sie widerspiegelt ebenso das jeweilige Verständnis des schweizerischen Föderalismus.<sup>9</sup> Sie ist aber auch geprägt vom Wandel des Koexistenz- zum Kooperationsvölkerrecht<sup>10</sup> und dem hieraus entstandenen Bedürfnis nach einer Stärkung der Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik des Bundes. Die bundesstaatliche Kompetenzverteilung in der Aussenpolitik lässt den Kantonen einen gewissen Spielraum, innerhalb desselben auch sie die Möglichkeit haben, die internationale Integration der Schweiz mitzugestalten.<sup>11</sup> Die Verhandlungen zu den ersten bilateralen Verträgen mit der EU haben dem Bund und den Kantonen deutlich aufgezeigt, dass es im gemeinsamen Interesse beider Staatsebenen liegt, die Kantone in ihrer Mitwirkung in der Aussenpolitik des Bundes zu stärken.

Die neue Bundesverfassung hat die bis zu diesem Zeitpunkt gelebte Praxis zwischen Bund und Kantonen in den Art. 54, 55 und 56 BV kodifiziert. Art. 54 BV überträgt dem Bund eine umfassende Kompetenz für die auswärtigen Angelegenheiten. Diese umfasst sowohl die Vertragsabschlusskompetenz als auch die allgemeine Kompetenz zur Aussenpolitik. Die Kantone können jedoch gemäss Art. 56 BV nach wie vor in ihrem Zuständigkeitsbereich mit dem Ausland Verträge abschliessen. Sie dürfen aber dem Recht und den Interessen des Bundes sowie den Rechten anderer Kantone nicht zuwiderlaufen. Art. 55 BV räumt den Kantonen nunmehr ein explizites verfassungsmässiges Recht ein, in der Aussenpolitik des Bundes mitzuwirken. Das Bundesgesetz über die Mitwirkung der Kantone (BGMK) präzisiert die Verfassungsregelungen des Art. 55 BV.

#### **2.1.2 Die Mitwirkung der Kantone in der Europapolitik**

Für die vorliegende Arbeit ist vor allem die Frage der konkreten Mitwirkung der Kantone in der Europapolitik des Bundes von Bedeutung.

Die Kantone stehen heute aufgrund der Intensivierung der Beziehung zur EU vor einem komplexen Netz von Haupt- und Sekundärabkommen mit der EU und ihren Mitgliedstaaten, wo-

---

<sup>9</sup> Vgl. hierzu im Zusammenhang mit der Europapolitik des Bundes u. a. Hänni 2000: 5 ff., Siegwart 1997: 25 ff., Sturny 1998: 5 ff.

<sup>10</sup> Hänni 2000: 197 ff.

<sup>11</sup> Hänni 2000: 200.

mit sich der historische Verfassungsgeber nicht auseinandergesetzt hat.<sup>12</sup> Es erstaunt daher nicht, dass die Frage der konkreten Ausgestaltung der Mitwirkung der Kantone in der Europapolitik seit jeher eine breite Diskussion einnimmt und auch aktuell verschiedene Reformvorhaben im Gang sind.

Heute hat sich die Mitwirkung der Kantone in der Europapolitik des Bundes über die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK)<sup>13</sup> etabliert. Die KdK wurde durch eine Vereinbarung vom 8. Oktober 1993 der Regierungen der 26 Kantone geschaffen.<sup>14</sup> Die Kantone wirken in der Europapolitik des Bundes regelmässig gemeinsam über die KdK mit. Sie tun dies vor allem aus der Überzeugung heraus, dass sie gemeinsam effektiver und mit mehr Gewicht auftreten können. Auf die diesbezüglich sich in Gang befindlichen Reformbestrebungen ist später gesondert einzutreten.<sup>15</sup> Mitwirkungsberechtigt gemäss Art. 54 BV ist trotz der gemeinsamen Stellungnahme über die KdK jeder einzelne Kanton.<sup>16</sup> Damit ist auch gesagt, dass es nicht notwendigerweise immer nur eine einheitliche Mitwirkung der Kantone in der Europapolitik des Bundes geben muss. Jeder Kanton hat das Recht, seine eigene Position zu vertreten. Es ist unbestritten, dass jeder Kanton trotz der KdK gegenüber dem Bund eine eigene Stellungnahme abgeben oder sonst wie seine Interessen wahren und vertreten kann. In diesem Kontext zu erwähnen ist der Grundsatz, dass der Bund gestützt auf Art. 50 Abs. 2 und 3 BV auch die Anliegen der Gemeinden in seinen Auslandsbeziehungen zu berücksichtigen hat.<sup>17</sup> Die Mitwirkung der Kantone setzt gemäss Art. 55 BV jedoch voraus, dass sie in ihrer Zuständigkeit oder in wesentlichen Interessen betroffen sind. Der Bund seinerseits ist verpflichtet, den Kantonen die Mitwirkung zu gewähren.

### 2.1.3 Die Verfassungsmässigkeit der Vertretung der Kantone in Brüssel

Für die vorliegende Arbeit ist die Frage von Bedeutung, wie sich eine Vertretung eines Kantons in Brüssel in diese verfassungsmässige Rahmenordnung einordnen lässt. Die KdK unterhält seit vielen Jahren in Brüssel einen eigenen Delegierten, der zwar in der schweizerischen Mission in Brüssel sein Büro hat, aber als eigenständiger Vertreter ohne diplomatischen Status der KdK gilt. Seine Tätigkeit richtet sich heute in erster Linie auf die Informationsbeschaffung für die Kantone. In der Literatur wird diese Beobachterfunktion entsprechend unter dem Aspekt der Informationsbeschaffung abgehandelt. Der natürliche Informant ist gemäss Aubert<sup>18</sup> der Bundesrat und seine ständige Vertretung in Brüssel. Die Kantone können jedoch das Bedürfnis haben, eigene Kanäle zu unterhalten. Es sei für sie von Vorteil, Wachposten vor Ort (in Brüssel) zu haben, welche ihnen das Auftauchen derjenigen Entwürfe melden, welche ihre erhöhte Aufmerksamkeit verdienen. Für die eigentliche Mitwirkung stellt sich die Frage anders als für die Informationsbeschaffung. Letztere kann sich berechtigterweise auf alle Be-

<sup>12</sup> Pfisterer 2008: Nachbemerkung zu Art. 55 und 56, N. 2.

<sup>13</sup> Vgl. hierzu Minger 2004: 8 ff.

<sup>14</sup> Konferenz der Kantonsregierung (1993).

<sup>15</sup> Vgl. unten Kapitel 3.1.

<sup>16</sup> Pfisterer 2001: Art. 54 Rz. 48.

<sup>17</sup> Pfisterer 2008: Art. 55 Rz. 30.

<sup>18</sup> Aubert 2001: 168.

reiche der europäischen Politik beziehen, so Aubert. Dies gelte aber nicht für die Mitwirkung. Jede Mitwirkung anderer Behörden als der hauptsächlich zuständigen Bundesbehörden könne die freie Ausübung dieser Bundeskompetenz – die schweizerische Europapolitik – behindern.<sup>19</sup> Deshalb müssten sich diese Bereiche, was die Reaktion auf europäische Vorschläge angehe, auf diejenigen beschränken, welche die Kantone besonders berühren. In Bezug auf die Frage, ob die Schaffung kantonaler Büros in Brüssel den Eindruck einer Konkurrenz der Kantone zum Bund erwecken könnte, regt Aubert<sup>20</sup> an, eine entsprechende Bestimmung im Bundesgesetz aufzunehmen oder durch eine Klausel im Vertrag<sup>21</sup> diesen Eindruck zu entkräften.<sup>22</sup> Zur Frage, wie die Errichtung solcher Büros in die schweizerische Verfassungsordnung einzuordnen sei, äussert er sich nicht. Implizite wird aber zum Ausdruck gebracht, dass solche Büros, die zum Zweck der Informationsbeschaffung bzw. zur informellen Einwirkungsmöglichkeit geschaffen werden, im Einklang mit den Mitwirkungsrechten der Kantone stehen. Bis heute hat kein Kanton ein eigenes Büro in Brüssel eröffnet. Damit ist die inhaltliche Ausgestaltung der Aufgaben und Funktionen eines solchen Büros auch noch nicht im Alltag geprüft und insofern für die rechtliche Subsumtion diesbezüglich nicht vorhanden. Es ist deshalb auf die konkrete Frage der rechtlichen Zulässigkeit eines solchen Büros später zurückzukommen, und zwar nach der Behandlung der möglichen aufgabenmässigen Ausgestaltung eines solchen Büros bzw. Vertretung in Brüssel. Jedenfalls kann – auch aufgrund des Informationsbeauftragten der KdK in Brüssel – als Zwischenergebnis festgehalten werden, dass solche Büros, soweit sie der Informationsbeschaffung bzw. der informellen Einwirkungsmöglichkeit dienen, als verfassungsrechtlich unbedenklich gelten und der in Art. 56 BV stipulierte Grundsatz, dass diese nicht dem Recht oder den Interessen des Bundes sowie den Rechten anderer Kantone zuwiderlaufen dürfen, auch hier zu beachten sein wird. Dies gesagt, wird erkennbar, dass für die Beurteilung dieser Frage die institutionelle und staatspolitische Einordnung des Verhältnisses der Schweiz zur EU eine wichtige Rolle spielt.

## 2.2 Das institutionelle Verhältnis zwischen der Schweiz und der EU

Das institutionelle Verhältnis der Schweiz zur EU ist seit Anbeginn vielfältig und kontrovers. Es beschlägt sowohl das Verständnis der Schweiz als Gesamtstaat als auch seinen föderalen Aufbau.

---

<sup>19</sup> Aubert 2001: 172 f.

<sup>20</sup> Aubert 2001: 202.

<sup>21</sup> Aubert 2001: 200 f. macht diese Aussage unter der Prämisse eines Beitritts der Schweiz zur EU und einer daraus folgenden Änderung der Bundesverfassung bzw. des Erlasses eines (vollziehendes) Bundesgesetzes und eines entsprechenden Vertrages zwischen dem Bund und den Kantonen.

<sup>22</sup> Die Einrichtung von solchen Brüsseler Büros zum Zweck der informellen Einwirkungsmöglichkeiten waren anfänglich in Deutschland umstritten, sind inzwischen jedoch in einem Gesetz vorgesehen und deren Rechtsstellung im Verhältnis zum Bund geregelt (vgl. Epiney/Meier/Mosters: 119).

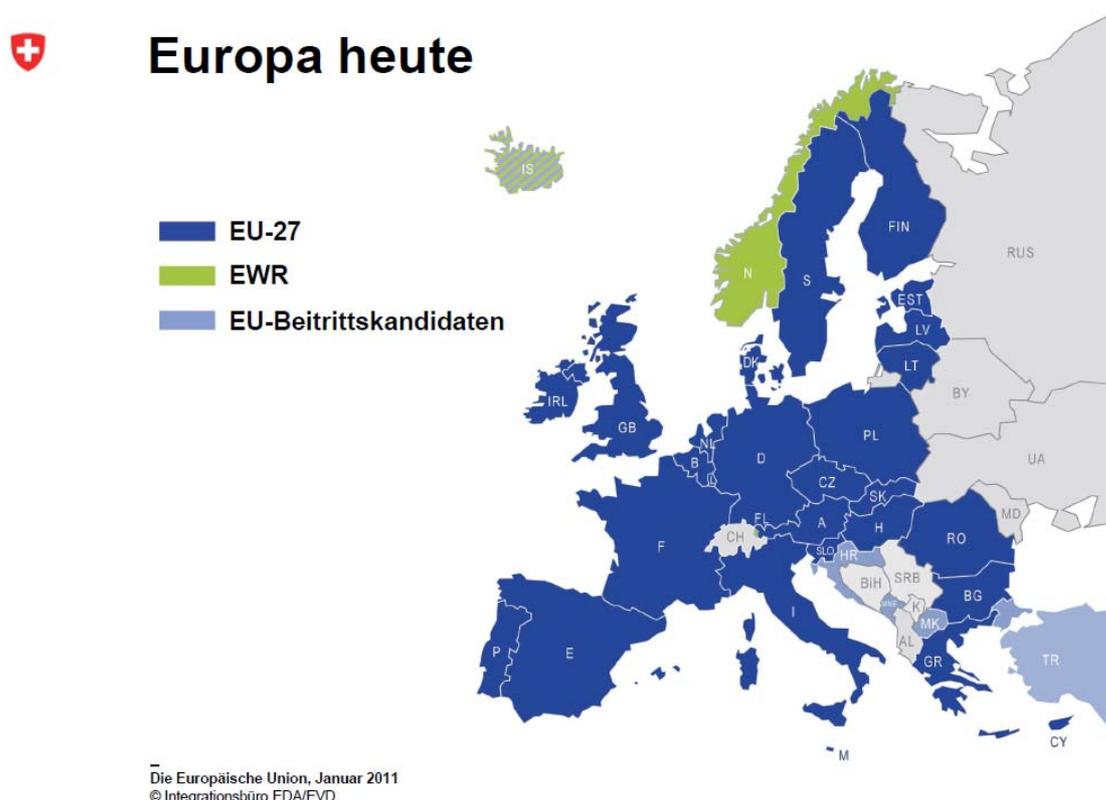


Abbildung 1: Übersicht über das heutige Europa

Die Hauptdiskussion bewegt sich seit jeher entlang der staatspolitischen Frage der Integration der Schweiz in Europa bzw. der EU und der daraus abgeleiteten Frage ihrer Auswirkungen auf unsere demokratische Ordnung und den föderalistischen Staatsaufbau. In jüngster Zeit steht vor allem die institutionelle Neuausrichtung der Beziehungen zur EU im Fokus der Politik. Wie soll sich die Schweiz in Europa einbringen und welcher Weg ist hierzu der richtige? Auf der einen Seite fordert die EU eine Dynamisierung der vertraglichen Verhältnisse zwischen der EU und der Schweiz bzw. einen institutionellen Rahmen, der über die bisherigen bilateralen Verträge hinausgeht. Auf der anderen Seite will der Bundesrat den aus seiner Sicht erfolgreichen bilateralen Weg weiterverfolgen. Die Kantone und mit ihnen die KdK nehmen seit längerem zur Kenntnis, dass sie trotz ihrer Mitwirkung in den Beziehungen zur EU in ihrem traditionellen Handlungsspielraum immer stärker eingeschränkt werden und ihre kantonalen Kompetenzen durch die stets dichteren Bestimmungen, einerseits durch die bestehenden bilateralen Verträge und ihren Ausführungsbestimmungen, aber auch andererseits durch den autonomen Nachvollzug in der schweizerischen Gesetzgebung, ausgehebelt werden. Sie fordern deshalb, dass neben den laufenden Verhandlungen mit der EU dringend die innerstaatlichen Reformen hinsichtlich der kantonalen Mitwirkung umgesetzt werden müssen.

Die KdK hat bereits im Hinblick auf den Europabericht 2006 des Bundesrates seiner Arbeitsgruppe «EuropaReformenKantone» (EuRefKa) den Auftrag erteilt, Vorschläge für eine innere Reform zur Stärkung des Föderalismus auszuarbeiten. Der erläuternde Bericht der Arbeits-

gruppe vom 18. März 2011<sup>23</sup> hält diesbezüglich in der Einführung ausdrücklich fest, dass innere Reformen zur Stärkung des Föderalismus nicht nur bei einem EU-Beitritt, sondern auch bei einer weiteren Vertiefung der Beziehungen zur EU unerlässlich seien. Die Kantonsregierungen hätten Massnahmen zur Stärkung des Mitwirkungs föderalismus und die Anpassung bestehender Organisationsstrukturen klar in den Vordergrund gestellt. Diese Haltung anerkennt, dass die Beziehungen zur EU sich längst «dynamisiert» haben. Die Vorstellung, das Verhältnis zwischen der EU und der Schweiz und damit auch mit den Kantonen würde sich ohne neue Verträge mit der EU nicht wesentlich weiterentwickeln, wird heute von keinem der Autoren mehr ernsthaft behauptet. Cottier/Liechti-McKee<sup>24</sup> sprechen diesbezüglich vom «Befund des stillen und im Gang befindlichen Verfassungswandels». Die Verteilung von Aufgaben weite sich zunehmend über den nationalen Rahmen aus und schliesse rechtlich wie faktisch die europäische Ebene mit ein. Zunehmend setze sich die Vorstellung einer Mehrebenen-Verfassung (Multilayered Governance) durch, deren Schichten und Ebenen sich in einem gegenseitigen verschränkten Verhältnis ergänzen, was wesentlich auch der vertikalen Gewaltenteilung und Gewaltenteilung diene. Verschiebungen im innerstaatlichen Bereich, welche vor allem die Kantone betreffen, seien damit auch verbunden. Pfisterer<sup>25</sup> umschreibt diese Entwicklung prägnant mit: «Die EU verkörpert heute den europaweiten Wirtschaftsraum; sie ist der weltgrösste Markt. Die EU setzt ihre primär wirtschaftlichen Instrumente des Binnenmarktes und der Politik der EU-Zusammenarbeit für das längerfristige Ziel einer politischen Union ein. Sie betreibt aber auch Politik, die die Kantone sofort betrifft, so aktuell in der Libyenkrise (Schengen)». Gerade das Bestreben der Schweiz, an diesem weltgrössten Markt möglichst uneingeschränkt teilnehmen zu können, führt zu einem grossen Harmonisierungsdruck und damit zu einem fortschreitenden autonomen Nachvollzug ausserhalb der traditionellen Bereiche der bilateralen Verträge. Dieser Harmonisierungsdruck führt zur steigenden Internationalisierung und bedeutet, dass markante Einzellösungen – insbesondere auf kantonaler Ebene – kostenintensiver werden. Stüchler/Schröder<sup>26</sup> sind dabei richtigerweise der Ansicht, dass die Autonomie der Kantone im «internationalisierten» wie auch im «europäisierten» Föderalismus nur noch einen effektiven Gehalt beibehalten, wenn sich diese die ihnen zur Verfügung stehenden Instrumente der Mitwirkung aktiv zu Nutze machen. Zwar nur unter dem Titel «3. Auswirkungen eines Beitritts» erwähnen die Autoren diesbezüglich auch das Lobbying vor Ort in Brüssel. Die Mehrheit der Autoren ist sich einig, dass sich die Schweiz zur EU heute in einem assoziationsähnlichen Verhältnis befindet und somit von einer Teilintegration der Schweiz zu sprechen sei.<sup>27</sup> Damit stellt sich die Frage nach der Vertretung eines Kantons in Brüssel nicht fundamental anders als für die Teilstaaten anderer föderaler Mitgliedsländer der EU bzw. EU-Regionen.<sup>28</sup> Dies gilt ebenso betreffend den Reformbemühungen der Kantone in Bezug auf ihre Mitwirkung in der EU-Politik des Bundes.

---

<sup>23</sup> Erläuternder Bericht EuRefKa 2011: 3.

<sup>24</sup> Cottier/Liechti-McKee 2010: 17.

<sup>25</sup> Pfisterer 2010: 298.

<sup>26</sup> Stüchler/Schroeder 2010: 221 ff.

<sup>27</sup> Pfisterer 2010: 301 und die dort erwähnten Autoren; Vahl/Grolimund 2007: 47.

<sup>28</sup> Vgl. dazu unten Kapitel 2.5.

## 2.3 Der instrumentelle Rahmen der bilateralen Abkommen

Die nachfolgende Übersicht (Abbildung 2) bzw. Anhang 3 geben die so genannten Bilateralen Verträge I und II sowie die wichtigsten Abkommen zwischen der Schweiz und den Europäischen Gemeinschaften, die nicht Teil der Bilateralen I und II sind, wieder.

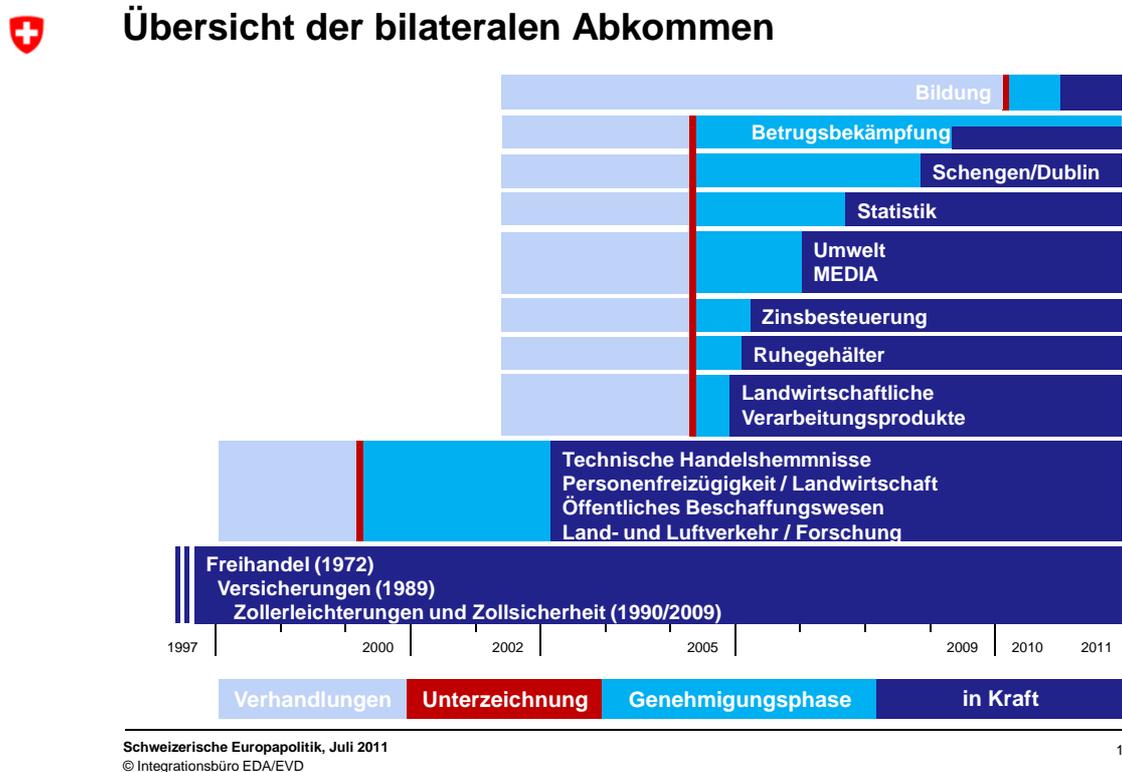


Abbildung 2: Übersicht der bilateralen Abkommen

Für die Fragestellung der vorliegenden Arbeit sind neben dem bereits beschriebenen institutionellen Verhältnis, der instrumentelle Rahmen der bilateralen Abkommen und darin im Besonderen die Mitwirkungsmöglichkeiten der Kantone von Bedeutung.

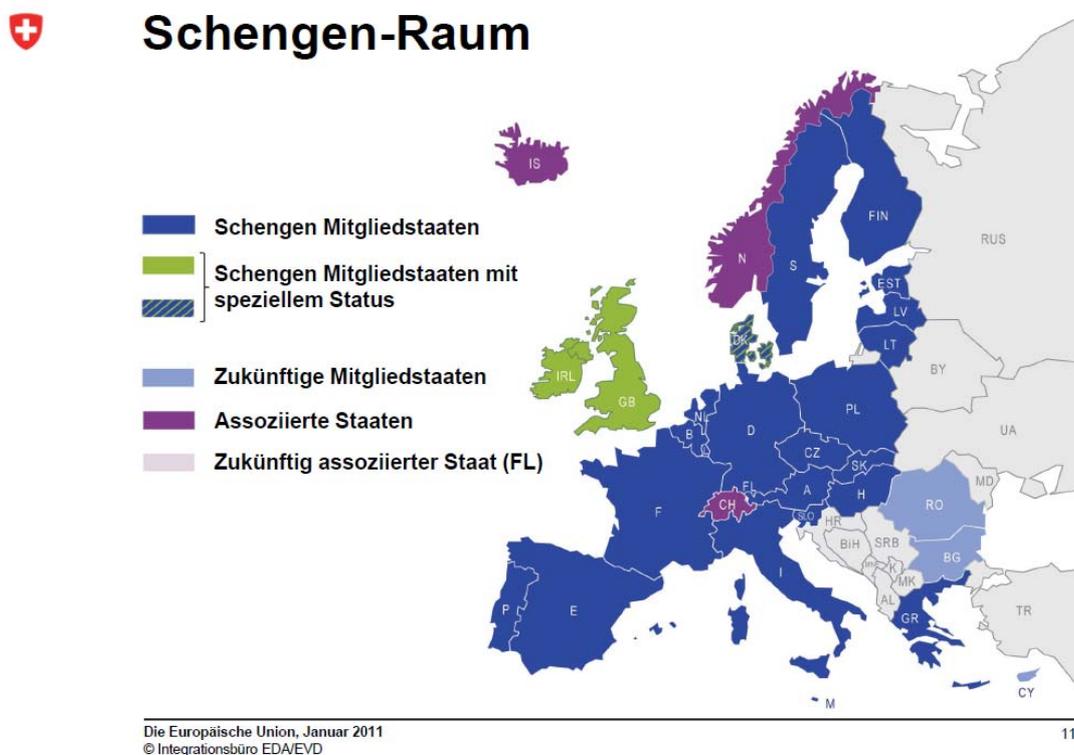
Bilaterale Abkommen zwischen der EU<sup>29</sup> und der Schweiz werden grundsätzlich durch einen gemischten Ausschuss verwaltet. Die Gemischten Ausschüsse treten in der Regel einmal pro Jahr zusammen. Sie bestehen aus Vertretern beider Seiten. Die Mitglieder der schweizerischen Delegation werden vom Bundesrat gewählt. Im Allgemeinen handelt es sich dabei um Experten der involvierten Bundesämter, ergänzt durch einen Vertreter des schweizerischen Integrationsbüros und der Mission der Schweiz bei der EU in Brüssel. In den die Kantone

<sup>29</sup> Terminologie der Europäischen Union:

<http://www.europa.admin.ch/themen/00502/00533/index.html?lang=de>

«Mit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon ersetzt die Bezeichnung «Europäische Union» die Bezeichnung «Europäische Gemeinschaft» (EG). Die EU selbst besitzt internationale Rechtspersönlichkeit und ersetzt die Europäische Gemeinschaft, deren Rechtsnachfolgerin sie ist.» «Die Bezeichnungen «Union» oder «EU» ersetzen die Bezeichnungen «Gemeinschaft» oder «EG». Der Begriff «gemeinschaftlich» bzw. der Wortbestandteil «Gemeinschafts-» wird in der Regel durch «der Union»/«der EU» oder durch Ausdrücke wie «Unionsrecht»/«EU-Recht» oder «Unionsbürgerin/-bürger» ersetzt.».

betreffenden Abkommen der Bilateralen I über das öffentliche Beschaffungswesen, Luftverkehr, Landverkehr und den freien Personenverkehr entsenden auch die Kantone selbst einen Repräsentanten. Die Gemischten Ausschüsse haben als Hauptaufgabe, die korrekte Umsetzung der Abkommen sicherzustellen. Sie sind aber auch für die Übernahme von neuen Gesetzesbestimmungen im Rahmen der Verfahren der Anpassung von Abkommen zuständig. Und schliesslich sind sie der Ort für die Schlichtung von Streitigkeiten und des Informationsaustausches im Hinblick auf die Weiterentwicklung der Abkommen. Die Vertreter der Schweiz nehmen zudem an verschiedenen fachlichen Diskussionen der EU-Ausschüsse und Expertengruppen teil. Sie haben dabei Beobachterstatus. Auch in diesen Gremien können die Kantone Teil der schweizerischen Verhandlungsdelegation sein. Formell ist in den Gemischten Ausschüssen stets der Bundesrat vertreten, der seinerseits diese Befugnis delegieren kann.<sup>30</sup>



**Abbildung 3: Der Schengen-Raum**

In den Bilateralen II ist vor allem die Zusammenarbeit mit den Kantonen im Schengen-Assoziierungsabkommen (SAA) wichtig und entsprechend ausgebaut. Das SAA unterscheidet sich von den anderen sektoriellen Abkommen mit der EU durch seinen dynamischen Charakter. Zudem sind wesentliche Kompetenzen der Kantone (z. B. Polizei- und Justizhoheit) berührt. Die Delegationen – es gibt etwa 15 Ratsarbeitsgruppen – sind jeweils aus Vertretern des Bundes und der Kantone zusammengesetzt. Aufgrund der kurzen Reaktionszeiten ist deshalb eine materielle Abstimmung zwischen Bund und Kantonen wichtig. Die Kantone sind in diesem Zusammenhang gefordert, die nötigen Kenntnisse und Ressourcen aufzubringen, um ihre In-

<sup>30</sup> Vgl. zum Ganzen Föderalismusbericht 2007.

teressen auf europäischer Ebene gebührend vertreten zu können. Die KdK hat eine entsprechende Begleitorganisation Schengen/Dublin geschaffen und mit dem Bund eine besondere Vereinbarung betreffend der Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des so genannten Schengen/Dublin-Besitzstands getroffen.

Ob oder inwieweit die bilateralen Abkommen die Schweiz verpflichten, EU-Regeln und EU-Standards, d. h. den *Acquis communautaire*, zu übernehmen, ist wohl die grundlegendste, kontroverseste und komplexeste Frage, die im Zusammenhang mit den Bilateralen I und II auftaucht.<sup>31</sup> Umso wichtiger ist es, dass die Informationen über entsprechende gesetzgeberische Entwicklungen in der EU frühzeitig zur Verfügung stehen. Dies stellt eine der Hauptaufgaben der nachfolgend kurz skizzierten Mission der Schweiz bei der EU in Brüssel dar.

Die Schweiz unterhält als Nichtmitgliedstaat in Brüssel eine Mission. Sie hat wie die ständigen Vertretungen der Mitgliedstaaten eine zentrale Rolle bei der Informationsbeschaffung über neue gesetzgeberische Entwicklungen in der EU. Sie ist aber auch zusammen mit den Experten der Bundesämter dafür verantwortlich, zu prüfen, ob solche neuen Gesetzesvorhaben mit den Abkommen vereinbar sind. Da die Kantone jeweils von diesen Änderungen mit betroffen sein können, haben auch sie bzw. die KdK, wie bereits ausgeführt, einen eigenen Vertreter in der Mission der Schweiz bei der EU in Brüssel. Die bilateralen Abkommen lassen eine begrenzte Teilnahme von Schweizer Experten in den Ausschüssen, die mit der Vorbereitung neuer Gesetzesvorlagen für die EU-Kommission betraut sind, zu. Sofern schweizerische Rechtsvorschriften betroffen sind, die mit dem *Acquis* als gleichwertig anerkannt worden sind, ist die EU-Kommission verpflichtet, sich mit den Schweizer Experten im gleichen Rahmen wie mit den Experten aus EU-Mitgliedstaaten zu beraten.<sup>32</sup> Dabei handelt es sich lediglich, aber immerhin, um eine wichtige Mitsprache, die als «decision-shaping» bezeichnet wird.

## 2.4 Der «autonome Nachvollzug»

Bereits in seinem Integrationsbericht 1988 hat sich der Bundesrat dafür ausgesprochen, bei Vorlagen an die eidgenössischen Räte die Anträge des Bundesrates auf ihre Europaverträglichkeit hin zu überprüfen. Der Bundesrat bekräftigt in seinem Europabericht 2006, dass er in Bereichen von grenzüberschreitender Bedeutung versucht, sicherzustellen, dass keine unüberlegte und unbegründete Abweichung zwischen der Schweizer Rechtsordnung und dem Gemeinschaftsrecht entsteht.<sup>33</sup> Dieser Grundsatz gelte nur, insofern er den Interessen der Schweiz nützt. Dabei solle, wo immer möglich, eine Anpassung an Gemeinschaftsrecht nicht autonom, sondern vertraglich erfolgen.<sup>34</sup> Epiney/Meier/Mosters<sup>35</sup> halten diesbezüglich fest, dass in Bezug auf die in der zitierten Studie erörterte Frage der demokratischen Legitimation

---

<sup>31</sup> Vahl/Grolimund 2007: 44 ff.

<sup>32</sup> Vahl/Grolimund 2007: 54.

<sup>33</sup> Vgl. dazu auch Amgwerd 1998: 15 ff.

<sup>34</sup> Europabericht 2006: 6832.

<sup>35</sup> Epiney/Meier/Mosters 2006: 88.

auch beim «autonomen Nachvollzug» die (direkt-) demokratischen Rechte und Verfahren, die in der Schweiz im Gesetzgebungsverfahren zum Zuge kommen, vollumfänglich eingehalten werden. Sie geben aber in materieller Hinsicht zu bedenken, dass die Freiheit des demokratischen Gesetzgebers in der Schweiz, sich an das Gemeinschaftsrecht anzupassen oder nicht, in bestimmten Bereichen aufgrund faktischer Zwänge sehr eingeschränkt sein kann. Wörtlich: «Der «autonome Nachvollzug» kann sich in dieser Perspektive so darstellen, dass die Schweiz Rechtsnormen übernimmt bzw. wegen der (wirtschaftlichen) Interessenlage übernehmen muss, deren Ausarbeitung sie nicht mitträgt und auf deren inhaltliche Ausgestaltung weder Parlament und Regierung noch die Stimmberechtigten in der Schweiz einen Einfluss haben; an dieser Feststellung ändert dann auch die formale Anwendung der ordentlichen Verfahren nichts.»

Inwieweit ist der «autonome Nachvollzug» von EU-Recht für die in dieser Arbeit zu klärende Frage nach einer eigenständigen EU-Vertretung eines Kantons in Brüssel von Bedeutung? In der Tat beschlägt die Frage des «autonomen Nachvollzugs» in erster Linie die Bundesgesetzgebung. Andererseits sind auch die Kantone von der vorerwähnten materiellen Mitgestaltung der autonom übernommenen EU-Gesetzgebung ausgeschlossen und im Rahmen des Vollzugs oft eingeschränkt. Die Mitwirkung im Rahmen der innerschweizerischen Vernehmlassung ist zwar gegeben<sup>36</sup>, kann sich in der Regel aber nur noch auf die konkrete Umsetzung der EUNorm in das schweizerische Recht auswirken. Wie später noch darzustellen sein wird, besteht im Rahmen des so genannten «decision shaping» und der «offenen Türen» in der EU jedoch die Möglichkeit, auf solches, alsdann durch die Schweiz im Sinn des «autonomen Nachvollzugs» übernommenes EU-Recht bereits in der Entstehungsphase massgeblich Einfluss zu nehmen. Das bedeutet für die Kantone, wollen sie weiterhin ihren Einfluss wahrnehmen, dass sie ihre traditionellen innerstaatlichen Mitwirkungsmöglichkeiten in der Bundesgesetzgebung im Bereich des «autonomen Nachvollzugs» auf das Gesetzgebungsverfahren in der EU «vorverlagern» müssen, worauf später zurückzukommen sein wird.

## 2.5 Die Regionalpolitik der EU und der Ausschuss der Regionen (AdR)

Schon zu Beginn der 60er Jahre erkannten die Mitgliedstaaten der damaligen Europäischen Gemeinschaft die Wichtigkeit, die Regionalpolitiken aufeinander abzustimmen, um regionale Disparitäten effizienter zu bekämpfen. Eine aktive Regionalpolitik der Europäischen Gemeinschaft begann aber erst mit der Errichtung des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE). Bis zur Verabschiedung und dem Inkrafttreten der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) hatten die Organe der Gemeinschaft keinen generellen Auftrag in Bezug auf die Regionalpolitik. Die EEA verankerte erstmals im Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV), heute Art. 174 ff. AEUV, die Regionalpolitik als Gemeinschaftsaufgabe.<sup>37</sup> Kerngehalt dieser Aufgabe war, die regionalen Disparitäten zu verringern. Dazu wurden verschiedene Strukturfonds eingerichtet. Dies bedeutete aber auch eine Ausweitung der Kompe-

<sup>36</sup> Vgl. als Beispiele RRB 452/2004, RRB 133/2005, RRB 363/2007, RRB 645/2006.

<sup>37</sup> Urbanowicz 2005: 84 ff.

tenzen der damaligen EG in einer Reihe von regionalrelevanten Politikfeldern.<sup>38</sup> Als Folge des Maastrichter Vertrags von 1992 wurde 1993 der Kohäsionsfonds eingeführt (heute Art. 177 AEUV) und weitere wichtige Kompetenz an die EU zugewiesen, die inhaltlich eng mit der Umsetzung regionalpolitischer Massnahmen zusammenhängen, insbesondere in den Bereichen der Verkehrs- und Industriepolitik. Gleichzeitig wurde der AdR als Gremium mit beratender Stimme eingerichtet. Er gilt als wichtigster institutioneller Repräsentant der dritten Ebene in der EU. Mit ihm begann auch die Institutionalisierung der regionalen Mitwirkung.<sup>39</sup>

Die Kompetenzerweiterung der EG im Bereich der Regionalpolitik machte die Regionen einerseits zu Ansprechpartnerin der EG, bedeutete vor allem aber für föderal organisierte Mitgliedsländer eine empfindliche Einschränkung der Zuständigkeiten der Regionen. In diesem Sinn wurde die Schaffung des AdR auch als Gegengewicht zur zunehmenden Kompetenzverlagerung auf die europäische Ebene verstanden.<sup>40</sup> Der AdR wurde errichtet, um die Kommission und den Rat zu unterstützen. Seine Aufgabe besteht aber auch darin, die von den Bürgern Europas wahrgenommene Kluft zwischen ihnen und Brüssel zu überbrücken. Der AdR ist heute die Versammlung der Regional- und Kommunalvertreter der EU. Im Rahmen seiner Beratungsfunktion bringt er die Anliegen der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften in die Entscheidungsprozesse der EU ein. Mit dem Vertrag von Lissabon ist neben der Europäischen Kommission und dem Rat neu auch das Europäische Parlament verpflichtet, den AdR in den für die Regionen relevanten Politikbereichen anzuhören. In seiner neuen Aufgabe als «Wächter über das Subsidiaritätsprinzip» kann der AdR bei einer Missachtung von lokalen oder regionalen Kompetenzen auch den Europäischen Gerichtshof (EuGH) anrufen.<sup>41</sup>

Die Rolle des Ausschusses wird ambivalent eingeschätzt.<sup>42</sup> Er hat vor allem beratenden Charakter, ermöglicht aber der subnationalen Ebene eine zusätzliche und direkte Möglichkeit, ihren Interessen Gehör zu verschaffen. Das Europäische Parlament hatte schon frühzeitig seine Entschlossenheit bekräftigt, «direkten und ständigen Kontakt zum AdR zu unterhalten» und darüber hinaus gefordert, «dass die Berichte dieses Ausschusses auch ihm offiziell übermittelt und nicht nur Rat und Kommission zur Verfügung gestellt werden»<sup>43</sup>. Der AdR wird dabei als der institutionelle Ausdruck eines dreistufigen Aufbaus der Europäischen Union verstanden. Neben die Union und die Mitgliedstaaten als massgebliche politische Organisation treten territoriale Einheiten regionaler wie auch kommunaler Art und werden mit vertraglich verankerten Mitgestaltungsrechten im Integrationsprozess ausgestattet. Der AdR gilt auch als Forum für den interregionalen Dialog und als Informationsquelle der Regionen und Kommunen und unterstützt die Netzwerkbildung zwischen regionalen Körperschaften.

In Bezug auf die erwähnten Kompetenzeinbussen der betroffenen Regionen haben diese unterschiedliche Strategien zur Kompensation der Kompetenzverluste entwickelt. Im vorliegen-

---

<sup>38</sup> Taurus 1997: 48.

<sup>39</sup> Urbanowicz 2005: 91.

<sup>40</sup> Urbanowicz 2005: 167 f.

<sup>41</sup> <http://www.aussenbeziehungen.zh.ch/internet/staatskanzlei/kab/de/aussenbeziehungen/beziehungenEU.html>

<sup>42</sup> Vgl. dazu auch unten Kapitel 2.8.3.

<sup>43</sup> Urbanowicz 2005: 169 f.

den Kontext ist die Strategie der Beteiligung der Regionen am innerstaatlichen Entscheidungsprozess in Angelegenheiten der EU sowie der Direktkontakte der Regionen auf europäischer Ebene zu erwähnen.<sup>44</sup> Die innerstaatliche Mitwirkung von den Regionen wird, so Tauras, nicht als optimales Instrument zur Durchsetzung ihrer Interessen angesehen. Dies hätte seine Ursache darin, dass die Vertretung der erarbeiteten Positionen letztlich nach wie vor von der Kooperationsbereitschaft der nationalen Regierungen abhängt und für die Regionen daher nicht kontrollierbar sei, da sie an den Regierungssitzungen in der Regel nicht teilnehmen können.

Als Begründung für die Einbeziehung der regionalen Dimension in die Gemeinschaftspolitiken werden die Dezentralisierungs-, Regionalisierungs- oder Föderalisierungsreformen in den Mitgliedstaaten genannt, die mit sich brachten, dass die regionale Ebene an Bedeutung und Zuständigkeiten im jeweiligen Mitgliedstaat gewann. Sie sei jedoch ebenso in der Erweiterung der Gemeinschaft und im Entwicklungsrückstand der neuen Mitgliedstaaten zu suchen.<sup>45</sup> «De facto bedeutete die Abkehr des als so genannten «Luxemburger Kompromisses» geltende Einstimmigkeitsregel im Rat, dass nunmehr ein nationales Veto nicht mehr zur Blockade einer Entscheidung ausreicht. Für die regionale Interessenvertretung ist somit die Beeinflussung der nationalen Ebene als einzige Strategie der regionalen Interessenvertretung in europäischen Fragen obsolet geworden».<sup>46</sup>

Aus den vorstehenden Ausführungen ist zu erkennen, dass die sich aus der Regionalpolitik der EU ergebenden Fragestellungen in Bezug auf die Kompensation der Kompetenzverluste der Regionen durch Erhöhung der Einflussmöglichkeiten auf der europäischen Ebene gleichgelagert sind mit der Frage, wie die Kantone ihre Mitwirkung und Einflussnahme in der Europapolitik des Bundes verstärken können. Gleiches gilt für die Frage, ob die Einflussnahme der Regionen bzw. der Kantone über den innerstaatlichen Entscheidungsprozess oder aber direkt auf der EU-Ebene – notabene in Form einer eigenen Vertretung eines Kantons in Brüssel – wirkungsvoller ist.

Schliesslich ist kurz auf das Stichwort «Europa der Regionen» einzugehen. Gemäss Neunreither lassen sich im heutigen Sprachgebrauch drei hauptsächliche Ausprägungen zum Verständnis des Begriffs «Europa der Regionen» ausmachen:

- «die auf den theoretischen Grundlagen des Regionalismus aufbauende Forderung, dass Regionen an die Stelle der Staaten als Grundeinheiten des europäischen Zusammenschlusses treten sollten.
- die Bedeutung regionaler Kooperation für das Zusammenwachsen Europas: transnationale Zusammenarbeit von Regionen, die auch von der EU als konstituierend angesehen wird und Förderung erfährt, insbesondere im Rahmen der INTERREG-Programme und bei der Betonung transnationaler Aktivitäten in den Strukturfondsprogrammen (Müller-Graff 1997).

---

<sup>44</sup> Tauras 1997: 49 ff.

<sup>45</sup> Neunreither 2000: 36 ff.

<sup>46</sup> Neunreither 2000: 40.

- die Vorstellung von Notwendigkeit eines dreistufigen Aufbaus der Europäischen Union, der die Regionen neben den Nationalstaaten und der supranationalen Ebene als eigenständige Akteure anerkennt. Dieses Konzept richtet sich vornehmlich gegen übertriebenen Zentralismus in Brüssel.»<sup>47</sup>

Verschiedene Kantone sind in INTERREG-Programmen beteiligt. Darüber hinaus bestehen verschiedene grenzüberschreitende Zusammenarbeitsgremien wie z. B. die Internationale Bodenseekonferenz, Regio Insubrica oder die deutsch-französisch-schweizerische Oberrheinkonferenz, in denen Kantone aktiv mitwirken. Insofern ist die Schweiz bzw. seine Grenzkantone Teil des «Europa der Regionen», was für die spätere Evaluation der geeigneten Trägerschaft für eine zürcherische EU-Vertretung zu berücksichtigen ist. In diesem Kontext soll nachfolgend kurz auf diese «EuroRegionen» mit schweizerischer Beteiligung und die Metropolitanregionen der Schweiz eingegangen werden.

## 2.6 Die Euro- und Metropolitanregionen der Schweiz

### 2.6.1 Die Schweizer Euroregionen

Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit der Grenzkantone der Schweiz gibt es nicht erst seit dem EU-Förderprogramm INTERREG. Erste «Brücken» der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit wurden bereits in den 60er und 70er Jahren gebaut.<sup>48</sup> Die EU-Förderinitiative wird jedoch als der eigentliche Katalysator angesehen. Heute umfasst dieses Programm in Bezug auf die schweizerische Beteiligung fünf so genannte Euroregionen: Oberrhein Mittelsüd (EuroRegion Oberrhein), Alpenrhein-Bodensee-Hochrhein (Euregio Bodensee), Italien-Schweiz (Regio Insubrica), Rhône-Alpes/Suisse (Bassin lémanique), Franche-Comté/Suisse (Arc jurassien). Interessant für die vorliegende Arbeit ist einerseits der Umstand, dass über INTERREG erhebliche Mittel – durch die EU und die Schweiz finanziert – zur Verfügung stehen und diese Zusammenarbeit wesentliche Impulse für die Integration der Schweiz in den europäischen Raum gibt. Die Euregio Bodensee, die vorliegend besonders interessiert, umfasst die Bundesländer Baden-Württemberg, Bayern, das Land Vorarlberg und die Kantone Appenzell-Ausser- und -Innerrhoden, St. Gallen, Thurgau, Schaffhausen, und Zürich sowie schliesslich das Fürstentum Liechtenstein. Diese Region gilt als eine der zentralen europäischen Brückenregionen am nördlichen Alpenrand. Sie zählt mehr als 250 kooperative Aktivitäten. Das wichtigste Gremium ist die Internationale Bodenseekonferenz (IBK), worin die Regierungen der Partnerregionen verbunden sind. Lezzi formuliert in ihrer Untersuchung über die Schweizer Grenzregionen drei Leitmotive für die Zukunft<sup>49</sup>: 1. Grenzüberschreitende Zusammenarbeit als Europatraining, 2. People-to-people! (für die Integrationswirkung ist die menschliche Komponente die wichtigste), 3. Erfolgreiches Verhandeln gemäss «win-win-Ansatz» (Schaffen von wettbewerbsfähigen EuroRegionen). Für die vorliegende Arbeit be-

---

<sup>47</sup> Neunreither 2000: 12.

<sup>48</sup> Lezzi 2000: 17 f.

<sup>49</sup> Lezzi 2000: 43 f.

deutsam ist, dass die Zusammenarbeit von den Beteiligten als wichtig anerkannt wird und ein aktuelles Interesse daran besteht, dass auch künftig finanzielle Mittel der EU für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zur Verfügung stehen.<sup>50</sup> Dies wird bei der Frage nach einer sinnvollen Trägerschaft für die Interessenvertretung in Brüssel zu beachten sein, wie auch die Tatsache, dass die Metropolitanregion Zürich, auf die nachfolgend einzugehen ist, in Konkurrenz zu den Metropolitanregionen Stuttgart und München steht und somit unterschiedlichste Interessen, je nach der entsprechenden variablen Geometrie im Widerstreit stehen können.

### 2.6.2 Die Metropolitanregionen der Schweiz

Die Schweiz kennt heute drei Metropolitanregionen: Basel, Genf-Lausanne und Zürich.<sup>51</sup> Im Konzept der Agglomerationspolitik des Bundes<sup>52</sup> wird die Einbindung des Schweizer Städte- und Agglomerationsnetzes in das europäische Städtetz als eine der Hauptstrategien definiert. Damit wird auch implizite anerkannt, dass die Metropolitanregionen der Schweiz eine starke Interdependenz mit dem EU-Raum haben. Dadurch kommt auch zum Ausdruck, dass die heutige territoriale Gliederung der Schweiz in verschiedener Hinsicht ein Hindernis für eine verstärkte Integration der Schweiz in den EU-Raum ist. Dies bedeutet für die wirtschaftlich starken Metropolitanregionen, dass sie andere Wege in der für ihre wirtschaftliche Positionierung wichtigen «Aussenbeziehungspflege», insbesondere zur EU, beschreiten müssen, wollen sie im europäischen Wettbewerb konkurrenzfähig bleiben.

Die für die vorliegende Arbeit interessierende Metropolitanregion Zürich verfügt seit 2009 über eine so genannte Metropolitankonferenz Zürich.<sup>53</sup> Sie umfasst aktuell acht Kantone als Vollmitglieder (Zürich, Schaffhausen, Zug, St. Gallen, Thurgau, Schwyz, Luzern und Aargau) und drei Kantone als assoziierte Mitglieder (Glarus, Graubünden und Basel-Stadt) sowie rund 110 Städte bzw. Gemeinden.<sup>54</sup> Sie ist unterteilt in eine Kantonskammer und eine Städte- und Gemeindegemeinschaft und hat als Exekutivorgan einen von ihr gewählten Metropolitanrat. Die Trägerorganisation ist ein Verein. Die acht Kantonsregierungen haben sich zudem zwecks Koordination ihrer Positionen zu einer Regierungskonferenz Metropolitanraum Zürich zusammengeschlossen. Das Tätigkeitsgebiet der Metropolitankonferenz besteht aus vier Handlungsfeldern («Wirtschaft», «Lebensraum», «Verkehr» und «Gesellschaft»). Bis heute ist die EU kein Kernthema der Metropolitankonferenz Zürich. Dies ist vor allem in ihrer noch sehr jungen Geschichte begründet. Die massgebenden Akteure seien sich gemäss Aussage des Geschäftsführers der Metropolitankonferenz Zürich sehr wohl bewusst, dass die EU-Politik für den Metropolitanraum Zürich entscheidend sei und in den einzelnen Handlungsfeldern die Frage der Integration und der entsprechenden Sachpolitik der EU eine wichtige Rolle spiele.

---

<sup>50</sup> Gespräch mit Beat Husi, Staatsschreiber des Kantons Zürich.

<sup>51</sup> Vgl. dazu Raumkonzept Schweiz 2010. Bern gilt heute als so genannte Hauptstadtregion.

<sup>52</sup> Bundesrat 2001.

<sup>53</sup> Vgl. dazu Jost/Kuy 2010: 19 ff.

<sup>54</sup> Der statistische Metropolitanraum umfasst insgesamt 238 Städte und Gemeinden mit 1,9 Mio. Einwohnern.

## 2.7 Die Aussenbeziehungen des Kantons und der Stadt Zürich im Besonderen

### 2.7.1 Aussenbeziehungen des Kantons Zürich

Der Kanton Zürich schreibt in seiner Strategie der Aussenbeziehungen: «Die wachsende Bedeutung der Aussenbeziehungen ruft nach der Erarbeitung einer Strategie der Aussenbeziehungen».<sup>55</sup> Er umschreibt darin den Begriff «Aussenbeziehungen» als den Oberbegriff für alle Handlungsformen und das gesamte Bezugsnetz des Kantons nach Aussen: zu anderen Kantonen, zu internationalen Gremien, zu Bundesbehörden, zum grenznahen Ausland, zur Europäischen Union und zum übrigen Ausland. Unter dem Kapitel «Beziehungen zum Ausland» hält er fest, dass für den Kanton Zürich als grössten Wirtschaftsstandort der Schweiz die Umsetzung und Weiterentwicklung der Abkommen über die Personenfreizügigkeit oder der Umsetzungsbedarf im Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit, Asyl und Migration (Schengen/Dublin) sowie Luftfahrtsaspekte im Vordergrund stehen. Trotz grundlegenden Vorbehalten zum immer schwierigeren bilateralen Weg sollte an diesem aus realistischen Gründen bis auf weiteres festgehalten, allerdings auch die Option des EU-Beitritts in langfristiger Sicht offen gehalten werden.<sup>56</sup>

Mit Beschluss Nr. 1044/2010 hat der Regierungsrat des Kantons Zürich der Staatskanzlei den Auftrag erteilt, in einer Projektgruppe eine Neuformulierung der Strategie der Aussenbeziehung aus dem Jahr 2007 zu prüfen. Mit Beschluss Nr. 567/2011 hat der Regierungsrat vom Bericht der Projektgruppe zur Überprüfung der Aussenbeziehungen des Kantons Zürich (Projektgruppe 2011) zustimmend Kenntnis genommen. Der (noch) nicht veröffentlichte Bericht<sup>57</sup> hält u.a. fest, dass auch für den Kanton Zürich als bevölkerungsmässig grössten und wirtschaftlich wichtigsten Kanton der Schweiz harte Interessenpolitik nur sehr beschränkt möglich sei. Er sei immer dann erfolgreich, wenn es ihm gelinge, rechtzeitig für einzelne Themen Partner mit gleichen Interessen und dem nötigen Gewicht zu finden. Dabei erlaube eine variable Geometrie die Bündelung gleichgerichteter Kräfte, wobei es wichtig sei, sich auf die Themenführerschaft in einigen wenigen für den Kanton wichtigen Themen zu beschränken. Das intensive Engagement in der KdK sei über das Ganze als lohnend anzusehen. Als alternativen Weg verweist die Projektgruppe auf die Möglichkeit, eigene, separate Stellungnahmen gegenüber dem Bund abzugeben. Die Bildung von Allianzen in variabler Geometrie mit andern Kantonen sei nur in jenen Fällen angezeigt, in denen die Haltung der KdK den Interessen Zürichs deutlich zuwiderlaufe, da dieses Vorgehen die Stellung der KdK schwäche. Betreffend der hier massgebenden Beteiligung des Kantons Zürich an der Internationalen Bodenseekonferenz und den INTERREG-Programmen spricht sich die Projektgruppe für eine Weiterführung der Beteiligung aus, da die Beteiligung an Interreg ein wichtiges Mittel zur Stärkung der Beziehungen zu den umliegenden ausländischen (Glieder)Staaten sowie zu weiter entfernten europäischen Ländern sei. Zum Thema der Europäischen Union hält die Projektgruppe fest, dass die Politik der EU immer mehr auch die Politik und die Wirtschaft im Kanton

<sup>55</sup> Kanton Zürich 2007.

<sup>56</sup> Kanton Zürich 2007: 19.

<sup>57</sup> Projektgruppe 2011.

Zürich betreffe. Der Informationsfluss sowie die Qualität der Informationen, die von den Verantwortlichen der KdK in Bern und Brüssel zur Europapolitik bereitgestellt werden, seien hervorragend. Die Situation könnte sich aber bei einem EU-Beitritt der Schweiz grundlegend verändern, weil sich dann für subnationale Gliedstaaten besondere Herausforderungen für eine starke und direktere Interessenvertretung in der EU (v. a. in Brüssel) stellen würden.

Zusammenfassend kommt die Projektgruppe zur Einschätzung, dass die Vertretung des Kantons Zürich im Rahmen der KdK derzeit optimal sei, bei der Mitwirkung der KdK jedoch die Gefahr der Minorisierung der wenigen Grossen durch die überwiegende Mehrheit der Kleinen bestehen würde. Deshalb sei die Möglichkeit, auch direkte Informationskanäle nach Brüssel einzurichten, sei dies mit eigenen Leuten, auf Mandatsbasis oder in Zusammenarbeit mit der Zürcher Wirtschaft oder weiteren Partnern (z.B. Europa Institut an der Universität Zürich), zu prüfen. Dabei müsste auch geklärt werden, ob es sich dabei um eine einseitige Informationsbeschaffung handeln solle oder um einen zweiseitigen Kanal, durch den auch Zürcher Anliegen nach Brüssel getragen werden könnten (Lobbying-Aspekt). In diesem Zusammenhang sei auch die Koordination zwischen den verschiedenen zürcherischen Interessenvertretern in Brüssel zu prüfen und es solle künftig versucht werden, insbesondere die verschiedenen Organisationen und Verbände aus der Privatwirtschaft (Industrie, Gewerbe usw.), die in Brüssel für ihre Interessen lobbyieren, mit der politischen Interessenvertretung in Brüssel abzustimmen und zu koordinieren

### **2.7.2 Aussenbeziehungen der Stadt Zürich**

Die Aussenbeziehungen der Stadt Zürich umfassen traditionell auch die europäische Dimension. So ist die Stadt Zürich Mitglied von Eurocities und weiteren auf Europa ausgerichteten Organisationen.<sup>58</sup> Diese Mitgliedschaften sind Ausdruck davon, dass die Europäisierung vieler Fragestellungen auch für die Stadt Zürich Teil des politischen Alltags geworden ist – und dies nicht nur in Bezug auf Fragen der Migration und des Wirtschafts- und Wissenschaftsstandortes Zürich. Zürich gilt heute als einer der wichtigen Wirtschaftsmotoren in Europa und steht damit auch in direkter Konkurrenz zu anderen Wirtschaftszentren in der EU (Stuttgart, München, Mailand). Damit wirkt sich die Politik der EU, wie die Projektgruppe vorstehend für den Kanton Zürich ausgeführt hat, direkt auch auf die Wirtschaft und die Politik der Stadt Zürich aus. Im Unterschied zum Kanton Zürich kann sich die Stadt Zürich aber nur am Rande, d. h. im Rahmen ihrer Standortförderung mit dem Thema EU konkret befassen. Diese Aufgabe wird heute vor allem über die personelle Mitwirkung in den fachlich ausgerichteten Arbeitsgruppen der Eurocities wahrgenommen.

---

<sup>58</sup> Kongress der Gemeinden und Regionen Europas, Europäisches Komitee für Normung CENT/TC 239 Rettungssysteme, European Fire Service Tunnel Group (EFSTG), European Network of Policewoman ENP, Europäische Spitaldirektorenvereinigung, Airport Regions Conference Brüssel, Eurelectric Union of the Electricity Industry, European Public Health Association.

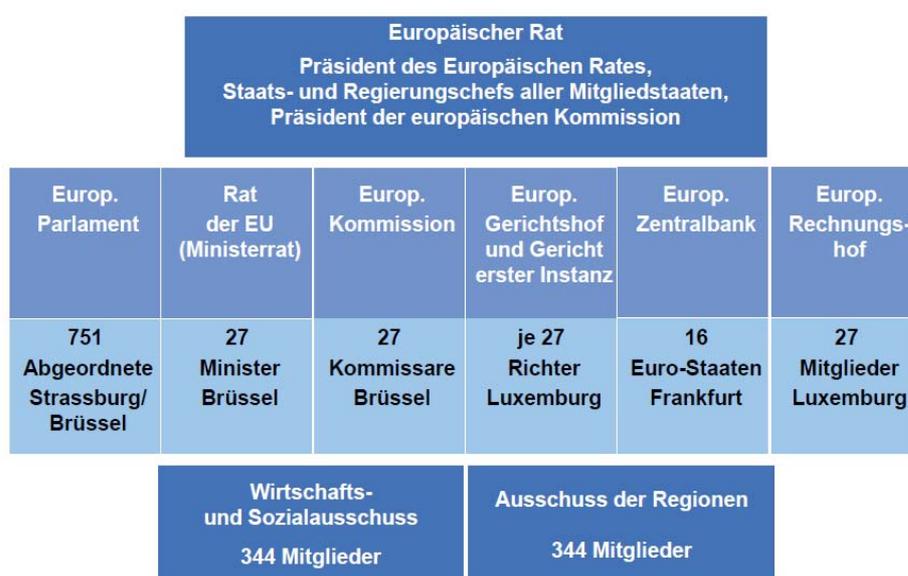
## 2.8 Die Mitwirkungsmöglichkeiten in der EU

### 2.8.1 Die für die Interessenwahrung relevanten Organe und Institutionen der EU

Für die Wahrung der Interessen bzw. das klassische Lobbying<sup>59</sup> kommen der Europäische Rat, der Rat der Europäischen Union, das Europäische Parlament (EP), die (Europäische) Kommission, der Wirtschafts- und Sozialausschuss (WSA) sowie der Ausschuss der Regionen (AdR) in Betracht.<sup>60</sup>



## Die Organe der Europäischen Union



Die Europäische Union, Januar 2011  
© Integrationsbüro EDA/EVD

6

Abbildung 4: Die Organe der Europäischen Union

Der Europäische Rat gilt als das strategische Führungsorgan der EU und setzt sich aus den Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten zusammen. Der Rat der Europäischen Union – auch als Ministerrat bezeichnet – ist das Bindeglied zwischen der EU und seinen Mitgliedstaaten. Er besteht aus je einem Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten (Art. 203 Abs. 1 EGV), die an die Instruktionen ihrer Regierungen gebunden sein können und den staatsrechtlichen Bindungen ihres Staates unterliegen.<sup>61</sup> Er tagt in je nach zu behandelndem Thema unterschiedlicher Zusammensetzung.<sup>62</sup> Das Europäische Parlament ist das einzige direkt-demokratisch gewählte Organ der EU. Seit der Einführung der direkten Volkswahl - wurden seine Befugnisse fortlaufend erweitert und mit dem Vertrag von Lissabon hat es auch im Bereich der Gesetzgebung der EU eine stärkere Stellung erhalten, nachdem das Mitentschei-

<sup>59</sup> Vgl. zur Frage der allgemeinen Begrifflichkeit des Lobbyings aus schweizerischer Sicht Spring 2005: 11 ff.

<sup>60</sup> Vgl. zu den Aufgaben dieser Organe und Institutionen im Einzelnen Jaag 2009: 174 ff.

<sup>61</sup> Jaag 2009: 193.

<sup>62</sup> Die Geschäftsordnung sieht heute noch neun Räte vor.

ungsverfahrens zum ordentlichen Rechtssetzungsverfahren erklärt wurde (Art. 289 AEUV). Die Kommission gilt als das supranationale Organ, das nur den Gemeinschaftsinteressen verpflichtet ist und deren Wahrung ihr obliegt. Art. 211 EGV umschreibt die wichtigsten Aufgaben der Kommission. Es sind dies wichtige Funktionen im Rechtssetzungsverfahren. Ihr kommt dabei im vergemeinschafteten Bereich das Initiativmonopol zu. Aber auch im Bereich der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik hat sie neben den Mitgliedstaaten das Initiativrecht (Art. 22 EUV). Die Kommission mit ihren aktuell 27 Kommissaren wird durch ihren Präsidenten geführt. Die Kommissionsverwaltung ist in Generaldirektionen aufgeteilt und zählt gesamthaft rund 24'000 Mitarbeitende. Der Wirtschafts- und Sozialausschuss (WSA) als beratender Ausschuss setzt sich aus Vertretern der verschiedenen wirtschaftlichen und sozialen Bereiche der organisierten Zivilgesellschaft zusammen. Die Mitglieder werden durch den Rat für eine vierjährige Amtszeit gewählt und sind an keinerlei Weisungen gebunden (Art. 258 Abs. 3 EGV). Dem ebenfalls nur beratend tätigen Ausschuss der Regionen obliegt die Wahrung der Interessen der Regionen, wobei für die Unabhängigkeit und das Wahlverfahren das gleiche wie für den WSA gilt.

## 2.8.2 Die Kommission und das EU-Rechtssetzungsverfahren

Interessenvertretung bzw. klassisches Lobbying richtet sich in der Regel am Rechtssetzungsverfahren aus, so auch in der EU.<sup>63</sup> Das Rechtssetzungsverfahren ist in der EU recht komplex und durchläuft verschiedene Vorphasen. In der so genannten Initiativphase erarbeitet die Kommission einen Richtlinienvorschlag oder Verordnungsvorschlag, der anschliessend dem Rat und dem Europäischen Parlament (EP) unterbreitet wird. Entscheidender für die vorliegende Arbeit ist aber die Phase der Vorarbeiten, die durch die Generaldirektionen erfolgen. Ein Schwerpunkt liegt dabei in der Abstimmung der Mitgliedstaaten durch ihre nationalen Experten in den Arbeitsgruppen. Dabei können die zuständigen Dienststellen der Kommission «die organisierten Interessen in Politik und Wissenschaft, sowie auch die Interessenvertreter konsultieren. Dieser Abstimmungsprozess mit Mitgliedstaaten, Wissenschaft, Interessengruppen und sonstigen Kreisen sowie Experten kann in verschiedenen von der Kommission organisierten und finanzierten Fachausschüssen erfolgen oder auf informellem Weg.»<sup>64</sup> In der Regel erarbeitet der zuständige Referent aufgrund der ihm aus internen und externen Quellen zur Verfügung stehenden Informationen ein Arbeitspapier, ein sogenanntes «Working Document». Die Kommission hat sich in ihrem Weissbuch über die Reform der EU-Kommission ausdrücklich zum Prinzip des «open government» und der «open door policy» ausgesprochen. Auf der Grundlage dieser Prinzipien werden daher zu den Arbeitspapieren so genannte «Stakeholder-Meetings» durchgeführt und grundsätzlich jedermann zu Stellungnahmen aufgefordert. Damit bindet die Kommission bereits in einer sehr frühen Phase Interessenvertreter aktiv ein. Die Zahl der Stakeholder-Konsultationen wird auf 2'000 pro Jahr geschätzt. Die Konsultationsphase bietet daher den betroffenen Interessengruppen wie auch den Mitgliedstaaten die Möglichkeit, direkt auf die Gestaltung des Kommissionsvorschlages

<sup>63</sup> Vgl. dazu Schlotmann 2006: 35.

<sup>64</sup> Schlotmann 2006: 40 und die dort aufgeführten Verweise.

Einfluss zu nehmen. «Sie ist für die Interessenvertreter der entscheidende Ansatzpunkt des Lobbyings».<sup>65</sup> Neunreither kommt über den Policy-Zyklus und das so genannte «Agenda-Setting» zum gleichen Schluss wie der soeben zitierte Schlotmann, indem sie die Kommission unter Verweis auf ihr ausschliessliches Initiativrecht im vergemeinschafteten Bereich als den Hauptakteur in der Phase der Politikformulierung bezeichnet.<sup>66</sup> Eine genaue Beobachtung dieses Formulierungsprozesses erlaube sowohl eine frühzeitige Formierung der eigenen regionalen Position als auch die Information der regionalen Exekutive zum Zwecke rechtzeitiger indirekter Interessenvertretung, da die formalen Informationswege lang sind und häufig nicht ausreichend Zeit lassen. «Die Kommissionsphase ist für das Lobbying der Regionen von entscheidender Bedeutung, denn nur bei möglichst frühzeitiger Kenntnis einer Vorlage kann die subnationale Exekutive noch rechtzeitig eine Position ausarbeiten und die Vorlage möglicherweise entsprechend beeinflussen[...]. Die Lobbyisten und regionalen Interessenvertreter werden von der Kommission als eine Informationsquelle unter anderen angesehen. Aufgrund der geringen oder fehlenden Implementationserfahrung oder eines geeigneten Unterbaus in den Mitgliedstaaten ist die Kommission auf diese Informationsquelle angewiesen».<sup>67</sup> Die Kommission arbeitet in diesem Kontext mit so genannten Grün- und Weissbüchern, in denen sie ihre gesetzgeberischen Vorhaben öffentlich bekannt macht. Die Grünbücher werden zur Vorbereitung bestimmter Politiken veröffentlicht, Weissbücher sind legislative Programme und umfassen in der Regel «Wegweisungen zu wichtigen aktuellen Themen».<sup>68</sup> Aufgrund der vielen Rückmeldungen der interessierten Kreise geben diese Grün- und Weissbücher nach Verarbeitung des Informationsstandes oft einen guten Überblick über die rechtliche und wirtschaftliche Ausgangslage in den Mitgliedstaaten. Die Kommission verfügt aber nicht über die notwendigen finanziellen und personellen Ressourcen, um selber ein umfassendes Fachwissen einbringen zu können, womit sie auch aus diesem Grund auf den Kontakt zu den Interessenvertreter und deren Informationen angewiesen ist.<sup>69</sup> Schliesslich stellt der Einbezug der verschiedenen Interessenverbände und -gruppen sicher, dass die Kommission einen Vorschlag erarbeiten kann, der auch als Ausgleich der unterschiedlichen nationalen Interessen wahrgenommen wird.

### 2.8.3 Das Europäische Parlament und der Ausschuss der Regionen

Wie bereits ausgeführt, hat das EP seit dem Maastrichter Vertrag durch seine Mitbestimmungsrechte im Gesetzgebungsprozess eine grössere Bedeutung erlangt. Daher ist es auch nicht weiter verwunderlich, dass es seitens der Interessengruppen und Lobbyisten entsprechend verstärkte Beachtung geschenkt erhält. Gemäss einer Schätzung des EP beziffert sich die Zahl der individuellen Kontakte zwischen Lobbyisten und Mitgliedern des EP auf rund 70'000 pro Jahr und die Zahl der eingeschriebenen Lobbyisten auf über 4'000.<sup>70</sup>

---

<sup>65</sup> Schlotmann 2006: 41 ff.

<sup>66</sup> Neunreither 2001: 40 ff.

<sup>67</sup> Neunreither 2001: 42.

<sup>68</sup> Schlotmann 2006: 43.

<sup>69</sup> Interview mit dem Vertreter der EU-Kommission.

<sup>70</sup> Liehr-Gobbers 2006: 45 und die dortigen Verweise.

Für die vorliegende Arbeit gilt es zu beachten, dass die Mitglieder des EP nach Parteizugehörigkeit und in den Mitgliedstaaten als einheitlicher Wahlkörper gewählt werden. Damit sind die Parteien in föderalistischen Mitgliedstaaten allein für die Beachtung der föderalistischen Prinzipien verantwortlich. Das EP steht denn auch mehrheitlich für den Integrationsgedanken der EU und weniger für die Beachtung der regionalen Interessen.<sup>71</sup> Die Parlamentsarbeit wird im Wesentlichen in den 20 Ausschüssen des EP geleistet, die auch Ort des Lobbyismus sind.<sup>72</sup> Fehlende europäische Parteiorganisationen und ein entsprechendes institutionalisiertes Netzwerk führen zu einer Informationsasymmetrie gegenüber der Kommission, so dass sich das EP gegenüber den Interessengruppen offen zeigt. Die zusätzlichen Informationen helfen den Mitgliedern des EP das Informationsgefälle zu verringern.<sup>73</sup> Schliesslich ist zu beachten, dass sich die Mitglieder des EP zwar an der sie betreffenden nationalen Parteipolitik orientieren, andererseits aber ihrer Nationen übergreifenden EU-Fraktion verpflichtet sind, die für ein erfolgreiches Wirken im EP unverzichtbar ist.<sup>74</sup>

Anders sieht es diesbezüglich im Ausschuss der Regionen (AdR) aus. Er wird auf Vorschlag der Mitgliedstaaten durch den Rat gewählt und vereint im Allgemeinen Vertreter der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften. Er ist zwar nur als beratendes Organ für die Wahrung der Interessen der Regionen zuständig, gilt aber neben der Verankerung des Subsidiaritätsprinzips und der Mitwirkungsmöglichkeiten der Teilstaaten im Rat zu den drei föderalistischen Ansatzpunkten des Vertrags über die Europäische Union.<sup>75</sup> Insgesamt werden sein Gewicht und die realpolitische Bedeutung kritisch beurteilt.<sup>76</sup> Einerseits werde das politische Potential weder vom Rat noch vom EP erkannt und andererseits seien bis heute alle Reformvorhaben zur institutionellen Stärkung des AdR gescheitert. Dies gelte insbesondere für die Bemühungen, den AdR zu einer «dritten Kammer» des Föderalismus weiter zu entwickeln.<sup>77</sup> Es wird aber ebenso darauf hingewiesen, dass künftig wichtige Impulse für die regionale Ebene von ihm ausgehen könnten, vor allem auch im Hinblick auf die «Europäisierung der Regionen».<sup>78</sup> Bemerkenswert ist schliesslich auch der Hinweis von Unterlechner<sup>79</sup>, die Schaffung des Ausschusses der Regionen entspreche der Neigung der Europäischen Union, «irgendwie alle Politik- und Institutionsbereiche in sich aufnehmen zu wollen», womit wiederum der Gedanke der Integration im Vordergrund stehe. Dem widerspricht der AdR durch sein Wirken insofern, als er sich in der Vergangenheit für ein System der Bewertung der Auswirkungen der verschiedenen Rechtserlasse auf die lokalen und regionalen Gebietskörperschaften als auch für den Grundsatz, detaillierte Vorschriften durch Rahmenvorschriften zu ersetzen und den Einbezug der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in die Anhörungsbereiche des Ausschusses stark gemacht hat.<sup>80</sup> Trotz aller Vorbehalte dem AdR gegenüber ist er die einzige

---

<sup>71</sup> Unterlechner 1997: 112.

<sup>72</sup> Teuber 2001: 51.

<sup>73</sup> Pfeifer 1994: 85.

<sup>74</sup> Buholzer 1998: 147.

<sup>75</sup> Unterlechner 1997: 131.

<sup>76</sup> Teuber 2001: 52; Unterlechner 1997: 132 f.; Neunreither 2001: 123; vgl. dazu auch oben Kapitel 2.5.

<sup>77</sup> Unterlechner 1997: 132.

<sup>78</sup> Neunreither 2001: 123.

<sup>79</sup> Unterlechner 1997: 133.

<sup>80</sup> Neunreither 2001: 123.

wesentliche Plattform der Regionen zum Formulieren ihrer Anliegen und «wichtige Begegnungsstätte für interregionale Kontakte».<sup>81</sup> So sind es denn auch vor allem nationale bzw. regionale Interessengruppen, die Einfluss auf den AdR nehmen.<sup>82</sup>

---

<sup>81</sup> Teuber 2001: 52.

<sup>82</sup> Liehrs-Gobbers 2006: 48.

### 3 Zürcherische EU-Vertretung in Brüssel

#### 3.1 Zürcherische Mitwirkung in der EU-Politik und Reformvorschläge der KdK

Der Kanton Zürich ist als wirtschaftlich stärkster Kanton der Schweiz von den Entwicklungen der bilateralen Beziehungen der Schweiz zur EU als auch durch die fortschreitende Integration der EU unmittelbar und besonders betroffen. Er hat ein prioritäres Interesse daran, soweit als möglich auf diese Entwicklungen Einfluss nehmen zu können. Heute geschieht dies über die Mitwirkung in der KdK und ihrer Begleitorganisation. Der Kanton Zürich ist dabei sehr aktiv und durch Mitglieder der Kantonsregierung als auch durch Verwaltungsexperten in verschiedenen Funktionen sowohl auf der politischen Ebene (Leitender Ausschuss usw.) als auch in den Arbeitsgruppen substantiell vertreten.

Wie bereits erwähnt, hat die KdK anlässlich ihrer europapolitischen Standortbestimmung vom 25. Juni 2010<sup>83</sup> festgehalten, dass sie eine innere Reform zur Festigung der föderalistischen und demokratischen Staatsorganisation als unerlässlich betrachtet. In der Folge hat die EuRefKa konkrete Reformvorschläge erarbeitet<sup>84</sup>, die schliesslich durch die KdK verabschiedet und in einem Positionsbezug der Kantonsregierungen vom 24. Juni 2011 dem Bundesrat unterbreitet wurden.<sup>85</sup> Nach Ansicht der Kantonsregierungen sind Massnahmen im Bereich der Stärkung der Informations- und Mitwirkungsrechte der Kantone sowie der Organisationsstrukturen der Mitwirkung unabdingbare Voraussetzung dafür, dass die Kantone eine weitere Vertiefung der Beziehungen zur EU unterstützen und mittragen werden. Sie begründen diese Forderungen mit dem Hinweis, im Rahmen der bestehenden Verträge mit der EU sei der Informationsfluss seitens des Bundes teilweise ungenügend und die vom Bund gesetzten Fristen zur Stellungnahme für eine sinnvolle und demokratisch abgestützte Mitwirkung zu kurz. Zudem würden die Stellungnahmen der Kantonsregierungen vom Bund nur ungenügend berücksichtigt. Ebenso sei in rechtlicher Hinsicht die Definition des Anwendungsbereichs der kantonalen Mitwirkungsrechte zu eng gefasst und die Bestimmungen über die Gewichtung der kantonalen Stellungnahmen zu vage formuliert. Sie fordern deshalb als wichtiges Bindeglied zwischen Staat und Stimmvolk effektiv in den Weiterentwicklungsprozess eingebunden zu werden. Die Kantone dürften nicht zu blossen Vollzugseinheiten degradiert werden. Die Autonomieverluste der Kantone müssten durch eine bessere Einbindung und verstärkte Mitwirkungsrechte ausgeglichen und damit schliesslich die aussenpolitische Handlungsfähigkeit der Schweiz gestärkt werden. Konkret wird verlangt, dass die Information des Bundes gegenüber den Kantonen auf die gesamte für die Schweiz relevante europäische Politik erweitert wird. In zeitlicher Hinsicht soll diese nicht nur, wie bis anhin rechtzeitig, sondern möglichst frühzeitig erfolgen. Ferner sollen die Kantone bereits bei den Sondierungs-, Vor- und exploratorischen Gesprächen mit der EU beigezogen werden und die Möglichkeit erhalten, in alle Departemente der Bundesverwaltung Delegierte der KdK zu entsenden. Ein informelles Koordinations-

<sup>83</sup> Vgl. dazu Konferenz der Kantonsregierungen 2010.

<sup>84</sup> Vgl. dazu den Erläuternden Bericht EuRefKa 2011.

<sup>85</sup> Vgl. dazu Konferenz der Kantonsregierungen 2011.

gremium zwischen Bundesrat und Kantonsregierungen soll schliesslich als Plattform für den gegenseitigen Informationsaustausch und vor allem auch für das Agenda-Setting für neue Verhandlungsbereiche dienen. In Bezug auf die Zusammenarbeit unter den Kantonen wollen die Kantonsregierungen die bestehenden Strukturen der KdK weiterführen und die demokratische Legitimation weiterhin den einzelnen Kantonen überlassen.

Die Reformvorschläge der KdK zeigen deutlich auf, dass die Mitwirkung der Kantone an der Europapolitik des Bundes aus ihrer Sicht heute ungenügend ist. Sie fordern nicht nur raschere und umfassendere Informationen, sondern auch eine aktive Mitgestaltung, insbesondere im Agenda-Setting für künftige Verhandlungen mit der EU. Sie befürchten, sonst in ihren innerstaatlichen Rechten (Autonomie der Kantone) substantiell eingeschränkt zu werden. Damit ist ihre Ausgangslage nicht anders als sie es für die deutschen Bundesländer vor rund 25 Jahren war. Auch sie sahen sich damals damit konfrontiert, dass der fortschreitende Integrationsstand der EU dazu führte, dass sie immer mehr ihre politischen Gestaltungsmöglichkeiten zugunsten einheitlicher Regelungen der EU preisgeben mussten.<sup>86</sup> Und auch sie bemühten sich als Teilstaaten eines föderalistischen Bundestaates ihren Handlungsspielraum in der EU-Politik zu erweitern, und zwar durch innerstaatliche Massnahmen als auch durch die Errichtung von Länderbüros in Brüssel.<sup>87</sup>

Die Parallele zu den deutschen Bundesländern ist aber auch in einem weiteren Bereich festzustellen. Die deutschen Bundesländer verfügen seit 1956<sup>88</sup> über einen gemeinsamen Länderbeobachter in Bonn mit einer Aussenstelle in Brüssel. Seine Aufgabe bestand darin, die für die Länder wichtigen Informationen zu sammeln. Diese «reine rezeptive Informationstätigkeit»<sup>89</sup> sollte durch eigenständige Länderbüros zu einem «Informationsfluss in zwei Richtungen»<sup>90</sup> werden. Zudem erkannten die Bundesländer, dass durch ihre unterschiedlichen Schwerpunkte und wirtschaftliche Ausrichtung die Interessenwahrung durch einen gemeinsamen Länderverantwortlichen oder ein gemeinsames Länderbüro zu unlösbaren Interessenkonflikten führen würde.<sup>91</sup>

Im Unterschied zu Deutschland ist die Schweiz nicht Mitglied der EU. In Bezug auf die sich hier stellende Frage ist dies jedoch nicht von Bedeutung. Wie dazumal in Deutschland geht es auch heute in der Schweiz darum, zum einen die Stellung der Kantone in der EU-Politik des Bundes zu stärken und zum anderen den einzelnen Kantonen die Möglichkeit zu bieten, sich gezielt für ihre Interessen einzusetzen.

Der Reformvorschlag der KdK hält am Gedanken der «einheitlichen Stellungnahme» der Kantone fest, betont aber ebenso, dass jeder Kanton in Bezug auf seine Interessenwahrung weiterhin frei bleiben soll. Die von der EU-Politik vermeintlich nicht so stark betroffenen

---

<sup>86</sup> Vgl. dazu Burgsmüller 2003: 5 ff., Pahl 2004: 266 ff.

<sup>87</sup> Vgl. dazu die umfassende Darstellung bei Pahl 2004: 34 ff. und 237 ff.

<sup>88</sup> Vgl. Burgsmüller 2003: 3.

<sup>89</sup> Burgsmüller 2003: 6.

<sup>90</sup> Burgsmüller 2003: 6.

<sup>91</sup> Burgsmüller 2003: 7.

Kantone werden wohl nicht im gleichen Ausmass von diesen erweiterten Mitwirkungsrechten, die auch mit einem finanziellen Aufwand verbunden sind, Gebrauch machen bzw. daran nicht gleichermassen interessiert sein. In den Beratungen der KdK wurde denn auch von Seiten der kleinen Kantone aus finanziellen Erwägungen darauf gedrängt, in Bezug auf die zusätzlichen Delegierten der Kantone in den weiteren Departementen des Bundes nur eine kann-Formulierung vorzusehen.<sup>92</sup>

Der Positionsbezug der KdK zu den innerstaatlichen Reformen zur Festigung der föderalistischen und demokratischen Staatsorganisation im Rahmen der Europapolitik des Bundes geht nicht auf die Probleme des horizontalen Föderalismus ein. Er geht weiterhin davon aus, dass die territorialen Kantonsgrenzen massgeblich sind und überlässt die funktional-räumlichen Disparitäten der allgemeinen Föderalismusdiskussion. Für den Kanton Zürich bedeutet dies, dass er aufgrund seiner Bevölkerungsgrösse weiterhin in der KdK der grösste Beitragszahler bleibt, entscheidungsmässig aber nur einer von 26 Kantonen ist. Der Vorschlag, gewichtete Stimmen, wie sie die Metropolitankonferenz Zürich kennt<sup>93</sup>, in der KdK einzuführen, wurde zwar zur Kenntnis genommen, aber nie ernsthaft in Erwägung gezogen.<sup>94</sup> Es gilt dies im Hinblick auf die weiteren Untersuchungen in Erinnerung zu behalten, zumal auf absehbare Zeit nicht davon ausgegangen werden kann, dass die bereits seit einigen Jahren geführte Debatte über die Governance der Schweiz bzw. das Vorhaben einer Föderalismusreform in absehbarer Zeit zu wesentlichen institutionellen Strukturveränderungen im schweizerischen Staatsaufbau führen wird.<sup>95</sup>

Für den Kanton Zürich stellen die von der KdK vorgeschlagenen Massnahmen zur Stärkung der KdK als Organisationsstruktur der Mitwirkung der Kantone in der EU-Politik des Bundes jedenfalls einen wichtigen Schritt in Richtung der von der Projektgruppe zur Überprüfung der Aussenbeziehung des Kantons Zürich<sup>96</sup> geforderten Aufwertung der Informationsbeschaffung und der Interessenpolitik. Sie richten sich aber in erster Linie am innerstaatlichen Bereich aus und beschränken sich im Kern auf die Informationsbeschaffung und die Einflussnahme betreffend den konkreten Verhandlungsbereichen zwischen der EU und der Schweiz. Die Interessenwahrung im Sinn der aktiven Einflussnahme auf den Willensbildungsprozess der EU, wie sie die Projektgruppe zur Überprüfung der Aussenbeziehungen thematisiert hat, ist damit aber nicht gegeben. Eine gemeinsame Stellungnahme der KdK bedarf, auch nach den neuen Reformvorschlägen, nach wie vor eine Mehrheit von 18 Kantonen. Damit ist auch gesagt, dass solche Stellungnahmen weiterhin einen breiten Konsens erfordern und damit auch in der Regel einen Kompromiss darstellen. Die KdK hält in ihren Reformvorschlägen deshalb auch ausdrücklich fest, dass es weiterhin jedem Kanton unbenommen sei, seine eigenen Interessen ausserhalb der KdK zu vertreten. Dies umso mehr als sich die KdK eben nicht als Interessenwahrerin einzelner Kantonsinteressen versteht. In Bereichen, in denen die Interessenlage des Wirtschaftsraums Zürich somit nicht deckungsgleich mit der übrigen Schweiz ist, ist eine In-

<sup>92</sup> Gespräch mit Daniel Brühlmeier, Chef Koordination Aussenbeziehungen des Kantons Zürich.

<sup>93</sup> Vgl. Jost/Kuy 2010: 55.

<sup>94</sup> Gespräch mit Daniel Brühlmeier, Chef Koordination Aussenbeziehungen des Kantons Zürich.

<sup>95</sup> Vgl. dazu Jost/Kuy: 16 ff.

<sup>96</sup> Vgl. oben Kapitel 2.7.1.

teressenwahrung über die KdK nicht möglich. Auch wenn es in der Vergangenheit diesbezüglich (noch) nicht zu grossen Dissonanzen gekommen ist<sup>97</sup>, ändert das nichts an der institutionellen Ausrichtung der KdK als Organisation der Gesamtheit der Kantone. Dasselbe gilt auch für den Bundesrat, der im vorgeschlagenen informellen Koordinationsgremium bei unterschiedlichen Meinungen der Kantone sich als Landesregierung von den Gesamtinteressen der Schweiz leiten lassen wird. Will der Kanton bzw. der Wirtschaftsraum Zürich bei kontroversen Themen oder seinen eigenen Interessenbereichen mehr Gewicht in der schweizerischen EU-Politik erhalten, kann er dies, wie später aufzuzeigen sein wird<sup>98</sup>, nicht nur über seine Mitwirkung in der KdK erreichen.

Damit kann als Zwischenergebnis festgehalten werden, dass die Reformvorschläge, sollten sie dannzumal vom Bundesrat und dem schweizerischen Gesetzgeber zustimmend aufgegriffen werden, einen substantiellen Beitrag zur Stärkung der Mitwirkung der Kantone in der EU-Politik darstellen, jedoch nicht geeignet sind für die Interessenwahrung in aus zürcherischer Sicht wichtigen Politikfeldern, die nicht von mindestens 18 Kantonen mitgetragen werden. Ebenso zielen die Reformvorschläge nur sehr punktuell auf die durch den Kanton Zürich in seinem Bericht über die Überprüfung seiner Aussenbeziehung in Betracht gezogenen «zweiseitigen Kanal» ab, um die zürcherischen direkt nach Brüssel zu tragen (Lobbying).<sup>99</sup> Damit stellen diese Reformvorschläge keine unmittelbare Alternative zur einer zürcherischen EU-Vertretung, sei es als «zürcherische Antenne» oder in Anlehnung an die deutschen Bundesländer als schlagkräftige «Landesvertretung», dar.

## 3.2 Generelle Erkenntnisse aus den Experteninterviews

### 3.2.1 Vorbemerkungen

Vom Verfasser dieser Arbeit wurden im Mai 2011 in Brüssel Leitfadeninterviews<sup>100</sup> geführt mit dem Ziel, insbesondere die Organisationsstruktur, Zusammensetzung sowie die Arbeits- und Funktionsweise der Regionenbüros bzw. ähnlicher Interessenvertretungen in Brüssel in explorativer Weise zu untersuchen. Dabei wurden u. a. auch die Fragenbereiche der politischen Verankerung, das Verhältnis zur Zentralregierung und der Konfliktlinien zu regionalen Interessen aufgegriffen.

Bei der Auswahl der besuchten Regionenbüros wurden bewusst Büros der Teilstaatenebene föderaler Staaten als auch Vertretungen der urbanen und regionalen Ebene berücksichtigt. Ferner wurden Gespräche mit Verantwortlichen der EU-Kommission und dem Ausschuss der Regionen geführt. Bei diesen Gesprächen standen die Aspekte der in Betracht fallenden Eröffnung einer zürcherischen EU-Vertretung in Brüssel, die Nichtmitgliedschaft der Schweiz

---

<sup>97</sup> Gespräch mit Beat Husi, Staatsschreiber des Kantons Zürich.

<sup>98</sup> Vgl. unten Kapitel 3.5.

<sup>99</sup> Projektgruppe 2011: 18 f.

<sup>100</sup> Vgl. den Leitfaden zu den Interviews im Anhang 1.

und die daraus abzuleitenden Auswirkungen auf die Möglichkeit der Interessenwahrung gegenüber der EU vor Ort im Vordergrund.

Die weiteren Gespräche mit Verantwortlichen der Mission der Schweiz bei der EU bzw. der KdK und dem Integrationsbüro des Bundes hatten zum Ziel, mögliche Spannungs- und Kooperationsfelder mit einer künftigen zürcherischen EU-Vertretung zu erkunden. Schliesslich wurden auch Interviews mit mittelbar betroffenen Personen bzw. unabhängigen Experten geführt, um eine Aussensicht zu den Fragen der möglichen Trägerschaft einer zürcherischen Vertretung in Brüssel bzw. dessen Auswirkung auf die anderen Kantone und Regionen der Schweiz zu erhalten.

Die allgemeinen Erkenntnisse aus den Gesprächen mit den Regionalbüros bzw. mit dem Vertreter der EU-Kommission bzw. des Ausschusses der Regionen sind nachfolgend zusammengefasst. Auf die Erkenntnisse der weiteren Interviews wird in den nachfolgenden Kapiteln themenspezifisch Bezug genommen.

### 3.2.2 Organisationsmodelle

Massgebend für die organisatorische Ausgestaltung der regionalen Vertretungen sind die angestrebten Ziele<sup>101</sup>, die gewählte Arbeitsweise sowie die Trägerschaft. Die Regionalbüros sind daher individuell organisiert, verfügen über unterschiedliche Rechtsformen und unterscheiden sich auch in ihren Bezeichnungen. Teilweise verfügen sie über einen diplomatischen Status oder «bestehen» in der regelmässigen, aber nicht ununterbrochenen Anwesenheit eines Vertreters.<sup>102</sup>

Für die EU spielen die Rechtsform und die Organisationsstruktur der Vertretungen grundsätzlich keine Rolle, da die Kontakte zu ihnen weitgehend im Rahmen eines informellen Austauschs erfolgt. Soweit es um den formellen Austausch geht, erfolgt dieser über die offiziellen, in der Regel nationalstaatlichen Stellen.

Die Grösse der Vertretungen sowohl in personeller als auch in räumlicher Hinsicht sind durch die objektive Bedeutung der vertretenen Region als auch durch die subjektive Einschätzung, wie gross die Einflussmöglichkeit konkret ist bzw. welche Grössen der Vertretung der «entsendenden» Region als angemessen erscheint, geprägt. Dabei spielen neben Reputationszielen auch Kosten/Nutzen-Überlegungen eine gewichtige Rolle wie auch die durch die Vertretungen wahrzunehmenden Aufgaben. Alle Befragten messen der örtlichen Nähe zur EU-Kommission und dem Parlament grosse Bedeutung zu, insbesondere im Hinblick auf kurze Kommunikationswege und die Vernetzung mit anderen Akteuren.

---

<sup>101</sup> Neunreither (2000: 177 ff.) hat aus ihren Interviews diesbezüglich die Erkenntnis abgeleitet, dass allgemein ökonomisch-finanzielle Interessen im Vordergrund stünden, wobei die jeweiligen Interessenschwerpunkte sich im Wesentlichen nach der jeweiligen Wirtschaftsstruktur der Region richten würden.

<sup>102</sup> In der Regel sind es steuerrechtliche Faktoren (Betriebsstätten-Problematik), die dafür ausschlaggebend sind.

Regionale Vertretungen, die lediglich über eine bis zwei Personen verfügen, sind meistens nur mit der Informationsbeschaffung beschäftigt und finden selten Zeit für Lobbying-Arbeit.

Viele der Interviewten haben darauf verwiesen, dass die für die konkrete Arbeit gewählten Schwerpunktthemen die Organisation wesentlich prägten. Der von einigen der Befragten angeregte «Cluster-Ansatz»<sup>103</sup> macht sich demgegenüber nicht unmittelbar in der Organisationsstruktur bemerkbar, sondern prägt nur die Zusammenarbeitsweise der im Cluster beteiligten Akteure.

### 3.2.3 Tätigkeit und Strategie der Regionenvertretungen

Bei der Interessenwahrung der Vertretungen stehen die Kommission, das Parlament, der Ministerrat und der Ausschuss der Regionen (AdR) im Zentrum ihrer Tätigkeit. Allgemein wird der Einfluss des Parlaments als wachsend eingestuft. Entsprechend wird ihm heute auch mehr Beachtung geschenkt.

Von allen Interviewten wird festgehalten, dass es ausgeschlossen sei, in allen möglichen Bereichen mitzuwirken. Eine Fokussierung auf ausgewählte Themenfelder sei unumgänglich, da es ausgeschlossen sei, alle Themen, die auf der EU-Agenda stünden, zielführend zu bewirtschaften. Für jede neu zu errichtende Vertretung sei es deshalb unabdingbar, sich vorerst über die Themenfelder, die in Brüssel «bearbeitet» werden sollen, schlüssig zu werden. Dies sei eine der entscheidenden Voraussetzungen für ein effektives Lobbying. Einige der Interviewten nehmen ihre Themenauswahl nach sektoralen Kriterien vor, andere richten sich vor allem an den politischen Agenden der «entsendenden Regionen» aus.

Die Interviewten sind sich darin einig, dass ihre Lobbying-Arbeit stark themengesteuert und als eine Arbeit der kleinen Schritte zu sehen sei. Wichtig sei dabei, dem Kontakt zur Basis in der Heimatregion die notwendige Beachtung zu schenken. Für den Erfolg des Lobbyings sei ein gut ausgebautes Netzwerk vor Ort unabdingbar. «Networking» und «coalition building» gehörten zum unverzichtbaren und primären Instrumentarium eines erfolgreichen Lobbyings. Ebenso der Austausch von Expertenwissen, wobei dieses nicht zwingend in der Vertretung vor Ort vorhanden sein müsse. Es reiche auch aus, dieses aus den Regionalverwaltungen beziehen zu können. Die Interviewten sind sich ebenso einig, dass erfolgreiches Lobbying immer über gute Ideen, Spezialwissen und den Erfahrungsaustausch erfolge. Dabei sei es das Ziel, in den gewählten Fachbereichen zum Themenführer zu avancieren. Grosser Stellenwert komme neben dem Lobbying dem frühzeitigen Erkennen der relevanten, meist legislatorischen Vorhaben zu. Dafür sei aber eine starke Vernetzung und regelmässige Kontaktpflege zu den wichtigen Akteuren in der EU entscheidend.<sup>104</sup>

<sup>103</sup> Die Befragten haben mit dem Begriff «Cluster» implizite ein Netzwerk von eng zusammenarbeitenden Unternehmen und auch Organisationen und Institutionen in räumlicher Nähe vor Augen.

<sup>104</sup> Neunreither (2000: 177 ff.) die hier interessenthalber zitiert wird, kommt aufgrund ihrer Leitfadenterviews zur Erkenntnis, dass die deutschen Länder versuchen würden, massiv auf die Formulierungsphase in der Kommission Einfluss zu nehmen und zu diesem Zweck auch detaillierte und fundierte Positionspapiere er-

Für die kleineren Vertretungen, und damit in der Regel auch kleineren Regionen, ist es besonders wichtig, rechtzeitig über neue Richtlinien und andere für die Mitgliedstaaten verbindliche Erlasse informiert zu sein. Dies erleichtere die konkrete Umsetzung in der vertretenen Region.

Alle befragten Vertretungen pflegen in der einen oder anderen Weise eine Zusammenarbeit mit anderen regionalen Interessenvertretungen und weiteren Akteuren vor Ort. Diese Zusammenarbeit ist entweder ihrerseits themengesteuert oder aufgrund des Cluster-Ansatzes auf die darin beteiligten Akteure ausgerichtet. Ferner spielt auch die räumliche Nähe, die in den meisten Fällen bewusst gesucht wird, eine entscheidende Rolle. Auch wurde darauf hingewiesen, dass kurze Entscheidungswege, insbesondere zu den regionalen Behörden der entsendenden Region, einen wesentlichen Beitrag zum Erfolg beisteuerten.

Die Zusammenarbeit zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren aus den Regionen ist unterschiedlich ausgeprägt. Die Einbindung der privaten Akteure erfolgt entweder organisatorisch-strukturell (Untermietverhältnisse in der Regionenvertretung mit teilweise gemeinsamer Administration), durch die Schaffung einer gemeinsamen Infrastruktur (Landes- oder Regionenzentren)<sup>105</sup> oder projektbezogen. In der Regel werden auch nicht vor Ort vertretene Unternehmen in ihren Bemühungen gegenüber der EU unterstützt.

Die Zusammenarbeit zwischen den regionalen und nationalen Vertretungen (Missionen)<sup>106</sup> wird in der Regel durch klare Absprachen bzw. im Voraus festgelegte Regeln bestimmt. Dabei geht es bei allen Vertretungen im Wesentlichen darum, Interessengegensätze frühzeitig zu erkennen und diese nicht vor den EU-Institutionen zur Schau zu tragen. Teils sind bestimmte Bereiche ausschliesslich der nationalen Vertretung vorbehalten bzw. ihre Haltung für die regionale Vertretung verbindlich. Der Staatsaufbau des Mitgliedstaates bzw. seine föderalistisch oder zentralistisch ausgestaltete Kompetenzordnung definiert dieses Zusammenspiel weitestgehend.

---

stellen würden. Die generelle Linie der deutschen Länderbüros könne als «Informieren, um zu beeinflussen» umschrieben werden. Die Büros der spanischen Autonomen Gemeinschaften würden sich an den gleichen Idealen wie die deutschen Büros orientieren, allerdings würden die innerstaatlichen Beteiligungsmöglichkeiten nicht die gleiche Schlagkraft wie das deutsche Bundesratsverfahren aufweisen. Die französischen Büros seien demgegenüber stärker Input-orientiert, d. h. sie würden in erster Linie versuchen, Informationen zu sammeln und aufgearbeitet an die regionale Verwaltung weiterzuleiten. Die Lobbying-Strategie der Regionenbüros beruhe auf einer geschickten Ausnutzung eines Netzwerkes, das persönliche Kontaktpflege über längere Zeit erfordere. Zu diesem Zweck führten die Regionenbüros kulturelle Veranstaltungen und Fachveranstaltungen mit Vorträgen oder Podiumsdiskussionen zu Themen durch, die für die Region bedeutsam seien. Die Auskunftsfreudigkeit der Ansprechpartner in der Kommission variere je nach Lobbyingkultur des eigenen Herkunftslandes.

<sup>105</sup> Die einzelnen, im gleichen Haus befindlichen Vertretungen operieren eigenständig, kooperieren aber untereinander.

<sup>106</sup> Neunreither (2000: 177 ff.) hält aufgrund der durchgeführten Interviews fest, dass der Zugang der deutschen Länder und der bedeutenden spanischen Autonomen Gemeinschaften zu hohen Beamten und Kommissaren durch das Gewicht ihrer politischen Repräsentanten erleichtert werde. Die horizontale Zusammenarbeit der Regionenbüros, die unter allen Regionen eines Mitgliedstaates stattfindet, sei als besondere Form der direkten Interessenvertretung hervorzuheben. Die Zusammenarbeit nach Vorbild der deutschen Arbeitskreise der Vertretungsbüros der Länder in Brüssel sei in der Zwischenzeit auch von den französischen Regionenbüros und den spanischen Autonomen Gemeinschaften übernommen worden.

Die Antworten der Interviewten zum Kosten/Nutzen-Verhältnis ihrer Tätigkeit waren meistens wenig aussagekräftig. Viele der Befragten führen aus, sie hätten hierüber regelmässig Bericht zu erstatten, betonen dabei aber auch, dass sich dies in der Realität als sehr schwierig erweise.<sup>107</sup>

### 3.2.4 EU-Kommission und Ausschuss der Regionen

Die Gespräche mit den Vertretern der EU-Kommission und des Ausschusses der Regionen haben die bereits in der Literaturanalyse aufgezeigten Wirkungsmechanismen im Austausch zwischen den EU-Institutionen und den Interessenvertretern bestätigt. Insbesondere wurde das Prinzip der «open doors»<sup>108</sup> bestätigt. Besonders bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang, dass die Gesprächspartner es als selbstverständlich erachtet haben, dass auch eine regionale Vertretung eines Nichtmitgliedstaates jederzeit informell empfangen werde bzw. in gleichem Masse Zugang zu den Informationen erhalte und gleich wie ein Mitgliedstaat Lobbying betreiben könne. Ferner wurde untermauert, dass auf der fachlichen Stufe es in erster Linie um die Validierung der Konzepte durch externe Fachleute gehe, und zwar unbeschweren der Frage, ob es sich dabei um ein Mitglied oder Nichtmitglied der EU handle. Ebenso wurde betont, dass das Lobbying weitgehend in Netzwerken stattfinden würde und es deshalb wichtig sei, vor Ort präsent zu sein. Zur Frage der Zusammenarbeit von staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren wurde zu bedenken gegeben, dass dies in Bezug auf den Gedankenaustausch mit den Behörden denkbar, aber nicht immer ohne Einschränkungen möglich sei. Schliesslich wurde besonders Wert darauf gelegt, dass bei der personellen Besetzung einer Vertretung auf hohe Professionalität und Seniorität der Mitarbeitenden geachtet werden müsse.

## 3.3 Erfolgsfaktoren

Aus den generellen Erkenntnissen<sup>109</sup> der Experteninterviews lassen sich im Sinn eines weiteren Zwischenergebnisses nachfolgende «Erfolgsfaktoren» für die Errichtung einer regionalen Interessenvertretung ableiten:

- Präzise Zielformulierung für die Interessenvertretung
- Fokussierung auf ausgewählte Themenfelder
- Ausgewiesenes Fachwissen, entscheidungsrelevante Expertise
- Innovation
- Informeller und persönlicher Austausch zwischen Lobbyisten und Entscheidungsträgern
- Gute Netzwerke und Koalitionen
- Zielkonforme Ressourcen

---

<sup>107</sup> Neunreither (2000: 177ff.) kommt aufgrund ihrer Interview-Auswertungen ebenfalls zum Schluss, dass die konkreten Erfolge der direkten Interessenvertretung der Regionen häufig nur schwer nachweisbar seien.

<sup>108</sup> Vgl. unten Kapitel 3.7.

<sup>109</sup> Vgl. oben Kapitel 3.2.

- Hohe Professionalität
- Örtliche Nähe zu EU-Institutionen und relevanten Akteuren
- Regulierung der Zusammenarbeit zwischen regionaler und nationaler Interessenvertretung
- Heimatmässige Einbindung
- Kurze Kommunikations- und Entscheidungswege
- Messbares Kosten/Nutzen-Verhältnis

Diese «Erfolgsfaktoren» stützen sich in ihrem Kerngehalt, wie bereits erwähnt, auf die durch den Verfasser geführten Expertengespräche. Für ihre Validität spricht, dass die Befragten, soweit sie davon betroffenen waren, hierzu inhaltlich deckungsgleiche Aussagen machten.

Es gibt zum EU-Lobbying eine umfangreiche Literatur<sup>110</sup>, die sich auch mit der Wirkungsweise und den kritischen Erfolgsfaktoren befasst. In der Regel werden diese Untersuchungen – wie vorliegend – auf qualitative Untersuchungsmethoden abgestützt. Die Arbeit von Liehr-Gobbers stützt sich hingegen auf eine quantitative Methode, nämlich eine multiple Regressionsanalyse. Ihre Untersuchungsergebnisse über die Einflussfaktoren (Untersuchungshypothesen<sup>111</sup>), die zur Validierung der vorstehenden «Erfolgsfaktoren» beigezogen werden, fasst Liehrs-Gobbers wie folgt zusammen:

«Zusammenfassend können durch die Strukturgleichungsanalysen mit Hilfe des PLS-Verfahrens die folgenden neun Hypothesen im Gesamtmodell des EU-Lobbying bestätigt werden: Kohärenz (H10), Engagement (H11), die erfolgsmindernde Wirkung einer Multi-Channel-Strategie auf das Lobbying-Engagement (H12\_1A), Multi-Level-Lobbying (H14), Reputation (H4), Vertrauenswürdigkeit des Lobbyisten (H15), wettbewerbsvermeidendes Verhalten (H16A) und physische Ressourcen (H1). Auch die finanziellen Mittel (H7) stellen einen Erfolgsfaktor dar, üben jedoch im Vergleich zu den übrigen Konstrukten den geringsten Einfluss auf den Erfolg im EU-Lobbying aus. Das Modell verdeutlicht, dass die Multi-Level-Strategie, eine kohärente Interessenpolitik, die physischen Potenziale sowie die Vertrauenswürdigkeit einer Interessengruppe die zentralen Erfolgsfaktoren im EU-Lobbying bilden. Der starke Einfluss der physischen Potenziale auf den Erfolg im Lobbying ist dabei vor allem auf den Besitz eines eigenen Verbindungsbüros in Brüssel zurückzuführen. Ausserdem konnten die vier Hypothesen Individualisierung (H13), informationelle Potenziale (H5), personelle Potenziale I (H2A) sowie Netzwerk-Potenziale (H3) zwar nicht im Gesamtmodell, jedoch in je einem Teilmodell bestätigt werden. Auffällig an diesem Ergebnis ist, dass im Gesamtmodell des Lobbying, d. h. phasenübergreifend, insbesondere diejenigen Faktoren erfolgswirksam sind, die den persönlichen Austausch zwischen Lobbyist und Entscheidungsträger bedin-

---

<sup>110</sup> Vgl. hierzu u. a. Greenwood 2003, Joos 2011, Karr 2006, Liehr-Gobbers 2006, Michel 2005, Nonon/Clamen 199, Pfeifer 1994, Pedler 2002, Teuber 2001.

<sup>111</sup> Liehrs-Gobbers 2006: 159 ff.: Es sind dies physische, personelle und Netzwerk-Potenziale, Reputation, informationelle, potenzielle Strategie- und Zielplanung, finanzielle Potenziale, Ähnlichkeit, Macht, kohärentes Verhalten, Engagement, Multi-Channel-Lobbying, Individualisierung, Multi-Level-Lobbying, Vertrauenswürdigkeit, Wettbewerbsverhalten.

gen, wie z. B. der Aufbau von Reputation, die Vertrauenswürdigkeit eines Lobbyisten und das Verbindungsbüro vor Ort. Vor diesem Hintergrund kann vermutet werden, dass den informellen Beziehungen zwischen Lobbyisten und Entscheidungsträgern ein besonderes Gewicht für die Effektivität des Lobbying zukommt.»<sup>112</sup>

Erwähnenswert sind in diesem Kontext auch ihre Schlussfolgerungen aus der deskriptiven Analyse der Befragungsergebnisse über die angestrebten Ziele.<sup>113</sup> Liehrs-Gobbers kommt darin zur Erkenntnis, dass das Ziel mit der grössten Bedeutung für die Lobbyisten «die Umsetzung der ergriffenen Massnahme in einen entsprechenden Gesetzesentwurf» sei, gefolgt vom Ziel «der frühzeitigen Einflussnahme» und «einer hohe[n] Anzahl informeller Kontakte». Der Besitz eines Verbindungsbüros vor Ort habe, so Liehrs-Gobbers, auf die angestrebte Zielerreichung insgesamt einen besonderen (positiven) Einfluss.<sup>114</sup> Ferner würden die Lobbyisten im Rahmen ihrer Tätigkeit nicht ein einziges Ziel verfolgen, sondern ein mehrdimensionales Zielsystem.<sup>115</sup>

Die quantitativ hergeleiteten Ergebnisse Liehrs-Gobbers bestätigen im Wesentlichen die vorliegenden «Erfolgsfaktoren», nämlich den «informellen und persönlichen Austausch zwischen Lobbyist und Entscheidungsträger», die «zielkonformen Ressourcen» (physische, finanzielle und personelle Potenziale), die «Netzwerke und Koalitionen» (Netzwerk-Potenziale), die «präzise Zielformulierung für die Interessenvertretung» (kohärente Interessenpolitik) und die «hohe Professionalität» (Vertrauenswürdigkeit). Die übrigen Erfolgsfaktoren sind in den bestätigten Hypothesen teilweise mit umfasst bzw. können keiner der Untersuchungshypothese zugeordnet werden.<sup>116</sup> Insgesamt können für die weiteren Untersuchungen die Erkenntnisse aus den Experteninterviews bzw. die daraus abgeleiteten «Erfolgsfaktoren» als «Leitgestirne» für die weiterführenden Untersuchungen beigezogen werden.

### 3.4 Interessenbereiche für eine zürcherische EU-Vertretung in Brüssel

Die «Zielformulierung für die Interessenvertretung» und die «Fokussierung auf ausgewählte Themenfelder» setzen implizit voraus, dass es entsprechende Interessenbereiche gibt, die sich für eine Interessenvertretung in Brüssel eignen und die Errichtung eines solchen Büros aus thematischer Sicht zu rechtfertigen vermögen. Nachfolgend soll darum der Frage nachgegangen werden, welche konkreten Interessenbereiche es gibt, denen sich eine zürcherische EU-Vertretung in Brüssel zuwenden könnte.

Der Kanton Zürich hat in seiner Strategie der Aussenbeziehungen<sup>117</sup> bzw. im Bericht der Projektgruppe zur Überprüfung der Aussenbeziehungen des Kantons Zürich<sup>118</sup> die Umsetzung und Weiterentwicklung der Abkommen mit der EU über die Personenfreizügigkeit, den Um-

<sup>112</sup> Liehrs-Gobbers 2006: 248 f.

<sup>113</sup> Diese dienen zur Herleitung der Untersuchungshypothesen.

<sup>114</sup> Liehrs-Gobbers 2006: 154 f.

<sup>115</sup> Liehrs-Gobbers 2006: 157.

<sup>116</sup> Jedenfalls sind sie nicht Teil der nicht bestätigten Hypothesen, vgl. zu diesen Liehrs-Gobbers 2006: 248.

<sup>117</sup> Kanton Zürich 2007.

<sup>118</sup> Projektgruppe 2011: 18.

setzungsbedarf im Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit, Asyl und Migration (Schengen/Dublin) sowie die Luftfahrtsaspekte als für den Kanton Zürich von besonderer Bedeutung erklärt. In den geführten Experteninterviews wurden zudem mehrfach die Bildung, Forschung und Innovation als auch die Finanzen und der Begriff «High Tech» als Bereiche erwähnt, die für den Standort Zürich von weitreichender Bedeutung sind. Schliesslich hat sich der Kanton Zürich bereits 2006 ausführlich mit den Vor- und Nachteilen eines EU-Beitritts auseinandergesetzt und in diesem Zusammenhang die Politikbereiche der bilateralen Verträge einer eingehenden Analyse unterzogen. Dabei hat er diverse Bereiche mit besonderer Bedeutung ausgewiesen:<sup>119</sup>

- Innere Sicherheit

Für den Regierungsrat des Kantons Zürich ist dieser Bereich der Beziehungen zur EU von grosser Wichtigkeit: «Es liegt in der Natur der Sache, dass ein Staatswesen ein vitales Interesse daran hat, an jeglichen Kooperationsformen teilhaben zu können, welche zur Verbesserung der eigenen inneren Sicherheit beitragen. Dies gilt ebenso aus der Sicht der Eidgenossenschaft, wie aus der Sicht des Kantons Zürich, der als bevölkerungsreichster Kanton mit den Städten Zürich und Winterthur, als urbanes Wirtschafts- und Lebenszentrum mit dem grössten internationalen Flughafen unter sicherheitspolitischen Gesichtspunkten das grösste Gefährdungspotential aufweist und damit besonders vielfältige und gewichtige Aufgaben zu bewältigen hat.»<sup>120</sup> «Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass der Kanton Zürich als Wirtschaftsstandort und Lebensraum eines Sechstels der Landesbevölkerung ein besonderes Interesse an einer umfassenden und stabilen Beteiligung der Schweiz an der Sicherheitspolitik der EU hat.»<sup>121</sup>

- Migration und Asyl

Der Regierungsrat bringt sein gesteigertes Interesse an diesen Bereichen in der Feststellung zum Ausdruck, dass die Beteiligung am Dubliner Abkommen für die Schweiz und damit auch für den Kanton Zürich als Vollzugsorgan, der 17 % aller Asylsuchenden aufnimmt, Vorteile bringe und es zu klären sei, wie weit es für den Kanton Zürich von Interesse ist, an den ausserhalb des Dubliner Abkommens vorgenommenen Harmonisierungen der Migrations- und Asylpolitik in der EU beteiligt zu sein, und falls ein Interesse bestehe, auf welchem Wege eine Beteiligung möglich wäre.<sup>122</sup>

- Wirtschaft, Arbeit und Verkehr

Der Regierungsrat hält diesbezüglich fest, dass ein offener Kapitalverkehr für die Zürcher Wirtschaft von zentraler Bedeutung sei. Ferner stünde beim Dienstleistungsverkehr der verbesserte Marktzugang von Zürcher Dienstleistern im Vordergrund. Er unterstreicht die Bedeutung dieser Bereiche im «Fazit» u. a. mit folgenden zwei Hinwei-

---

<sup>119</sup> Vgl. dazu Regierungsrat des Kantons Zürich 2006.

<sup>120</sup> Regierungsrat des Kantons Zürich 2006: 54 f.

<sup>121</sup> Regierungsrat des Kantons Zürich 2006: 66.

<sup>122</sup> Regierungsrat des Kantons Zürich 2006: 77.

sen: «Der Bilateralismus ist, wenn auch beschränkt, ausbaufähig. Dies betrifft insbesondere die derzeit unterbrochenen Verhandlungen über die Dienstleistungsfreiheit, ein vorrangiges Anliegen der Zürcher Volkswirtschaft.» «Die grosse Bedeutung des europäischen Binnenmarktes für die Zürcher Wirtschaft erfordert deshalb eine regelmässige Lagebeurteilung des dynamischen Integrationsprozesses und dessen Auswirkungen auf die Schweiz.»

- Prävention und Gesundheitsförderung

Der Regierungsrat umschreibt sein diesbezüglich besonderes Interesse wie folgt: «Der Kanton Zürich als internationales Wirtschaftszentrum und Flughafenstandort hat ein grosses Interesse an einer effizienten Seuchenbekämpfung, wie sich im Jahr 2003 anhand der SARS-Problematik in aller Deutlichkeit gezeigt hat. Als Forschungsstandort sind wir zudem generell an einem einfachen Zugang zu Forschungsvorhaben auf europäischem Niveau interessiert.»<sup>123</sup>

- Lebensmittelkontrolle

Diesbezüglich hält der Regierungsrat fest, dass die Schweiz als Ganzes und der Wirtschaftskanton Zürich im Besonderen an einem möglichst ungehinderten Warenverkehr mit ihrem wichtigsten Handelspartner ein eminentes Interesse habe.<sup>124</sup>

- Bildung und Forschung

In diesem sehr wichtigen Bereich streicht der Regierungsrat die Forschungsrahmenprogramme der EU besonders hervor. Er hält diesbezüglich auch fest, dass diese seitens der EU zeitlich befristet seien. Dies hätte zur Folge, dass regelmässig neue Verhandlungen bezüglich der weiteren Beteiligung der Schweiz geführt werden müssen und bei der Entwicklung und Festlegung der inhaltlichen Schwerpunkte neuer Forschungsprogramme die Schweiz kein Mitspracherecht habe. Dies sei den EU-Mitgliedstaaten vorbehalten.<sup>125</sup> Der Kanton Zürich als bildungsstarker Kanton sei auch weiterhin an einer engen und guten Zusammenarbeit mit der EU interessiert, was bedinge, dass die vorhandenen und noch offenen Verträge mit der EU zwingend weitergeführt oder erweitert werden sollten. Der Kanton Zürich habe überdies auch ein Interesse an Projekten und Programmen, die über den Verhandlungsgegenstand der Bilateralen II hinausgingen. Sowohl für den Bildungs- als auch für den Forschungsbereich sei es äusserst wichtig, dass sich die Schweiz an den Programmen der EU beteiligen könne. Im Rahmen von bilateralen Verträgen sei die Teilnahme der Schweiz im Rahmen der befristeten Programme jeweils auf den festgelegten Programmzyklus beschränkt. Eine Teilnahme an den Folgeprogrammen sei damit nicht gesichert und müsse immer wieder neu ausgehandelt werden.<sup>126</sup>

---

<sup>123</sup> Regierungsrat des Kantons Zürich 2006: 109.

<sup>124</sup> Regierungsrat des Kantons Zürich 2006: 113.

<sup>125</sup> Regierungsrat des Kantons Zürich 2006: 121.

<sup>126</sup> Regierungsrat des Kantons Zürich 2006: 123 f.

- **Franken, Zinsen, Wirtschafts- und Währungsunion**  
Hierzu hält der Regierungsrat des Kantons Zürich fest, dass die Geld- und Währungspolitik die Rahmenbedingungen für den Finanzplatz Zürich stark bestimmen würde. Wegen der herausragenden Bedeutung des Finanzplatzes werde die Wirtschaftsentwicklung des Kantons Zürich wesentlich von der Entwicklung dieser Rahmenbedingungen geprägt. Darüber hinaus seien für den grenzüberschreitenden Handel und insbesondere für den Export möglichst geringe Transaktionskosten vorteilhaft, die vor allem von der Wechselkursstabilität und der Grösse des Währungsraums abhängen.<sup>127</sup>
- **Steuern**  
Zu den direkten Steuern hält der Regierungsrat fest, dass die Vertreter des Bundes für ein vermehrtes Engagement der Kantone in internationalen Fragen plädierten. Angesichts der grossen wirtschaftlichen Bedeutung des Kantons Zürich in der Schweiz liege eine Mitwirkung auch im eigenen Interesse des Kantons Zürich.<sup>128</sup> Zudem sei mittelfristig ein zunehmender Einfluss auf die schweizerische Steuergesetzgebung auch aufgrund der Rechtsprechung des EuGH, welche sich zurzeit gegen jegliche Form der Diskriminierung zwischen inländischen und ausländischen Steuerpflichtigen richte, zu erwarten.<sup>129</sup>
- **Finanzplatz und Binnenmarkt**  
Der Regierungsrat des Kantons Zürich hält diesbezüglich fest, dass der Finanzplatz ein zentrales Element der Schweizer Wirtschaft darstelle und im Kanton Zürich sein Gewicht gross sei. Dabei seien die Finanzdienstleistungen zwischen der EU und der Schweiz derzeit nur bedingt durch bilaterale Abkommen liberalisiert.<sup>130</sup> Die Auswirkungen der EU auf den Finanzplatz seien in Anbetracht der engen Wechselbeziehungen aber laufend zu verfolgen und die Lagebeurteilung anzupassen.<sup>131</sup>

Insgesamt ergibt sich damit als weiteres Zwischenergebnis, dass es für den Kanton Zürich sowohl im Bereich der bilateralen Verträge als auch in den anderen Bereichen der Beziehungen zur EU bedeutsame Politikfelder gibt, die durch eine Interessenvertretung vor Ort in Brüssel bearbeitet und im Sinn der erwähnten Erfolgsfaktoren<sup>132</sup> zu einer präzisen Zielformulierung für die Interessenvertretung verdichten werden könnten.

### 3.5 Verhältnis zum Bund und zu den Kantonen

Nach der Analyse der Erkenntnisse aus den Experteninterviews, deren Validierung anhand ähnlicher Untersuchungen in der Literatur und der Klärung möglicher Interessenbereiche für

---

<sup>127</sup> Regierungsrat des Kantons Zürich 2006: 126 f.

<sup>128</sup> Regierungsrat des Kantons Zürich 2006: 132.

<sup>129</sup> Regierungsrat des Kantons Zürich 2006: 134.

<sup>130</sup> Regierungsrat des Kantons Zürich 2006: 138 f.

<sup>131</sup> Regierungsrat des Kantons Zürich 2006: 144.

<sup>132</sup> Vgl. oben Kapitel 3.3.

eine zürcherische EU-Vertretung in Brüssel sind die weiteren Entscheidungsparameter und mögliche Konfliktfelder aufzuzeigen. Hierzu gehört an erster Stelle die Frage der Auswirkungen einer zürcherischen EU-Vertretung auf das Verhältnis zum Bund und den Kantonen. Da die EU-Politik der Kantone heute weitgehend über die KdK erfolgt, werden nachfolgend stellvertretend die Auswirkungen gegenüber der KdK beurteilt.

Wie bereits aufgezeigt wurde,<sup>133</sup> stünde eine zürcherische EU-Vertretung im Einklang mit der verfassungsmässigen Kompetenzordnung, insbesondere dann, wenn ihre Aufgabe in der Informationsbeschaffung bzw. der informellen Einwirkungsmöglichkeiten gegenüber der EU bestehen würde. Als «Grenzmassstab» gilt, dass ihre Tätigkeiten den Interessen des Bundes sowie den Rechten anderer Kantone nicht zuwiderlaufen.

Die Verhandlungen zwischen der Schweiz und der EU sind heute in einer schwierigen Phase. Sowohl eine weitere Dynamisierung der bilateralen Beziehungen als auch ein Beitritt erscheinen aktuell als nicht mehrheitsfähig. Der Kanton Zürich als ein an den Entwicklungen in der EU besonders interessierter Kanton ist der EU gegenüber offener eingestellt als der Bundesrat, der institutionell die Interessen der Schweiz zu vertreten hat. Auch die KdK kann sich als Vertreterin der 26 Kantone nicht für die Interessen des Kantons Zürich einsetzen, ohne Rücksicht auf die EU-skeptischen Kantone zu nehmen.

Die Einrichtung einer zürcherischen EU-Vertretung in Brüssel würde vielfältige Möglichkeiten bieten, um die zürcherischen Interessen in der EU zielgerichtet und effektiv zu vertreten. Damit würde sich Zürich, sei es als Kanton oder als Metropolitanraum – auf die Frage der geeigneten Trägerschaft wird noch zurückzukommen sein<sup>134</sup> – inmitten der EU politisch einbringen, was auch von denjenigen Vertretern der EU wahrgenommen würde, die mit der Schweiz über die Erweiterung der Beziehungen zur EU Verhandlungen führen. Welche Rückkoppelungseffekte dies auf diese Verhandlungen hätte, kann heute nur schwer abgeschätzt werden. Jedenfalls würde sich die Frage stellen, wie weit die Aktivitäten einer zürcherischen EU-Vertretung in Brüssel in diesem Zusammenhang gehen dürften, ohne als den Interessen des Bundes zuwiderlaufend zu erscheinen. Diese Frage würde sich vor allem in Bezug auf diejenigen Bereiche akzentuieren, in welchen die Interessenlage des Bundes und des Kantons Zürich sich nicht decken würden. Wie andere Staaten müssten sich die Verantwortlichen von Bund und Kanton Zürich hierüber vorgängig absprechen, so dass unterschiedliche Positionen geklärt werden könnten. Dies würde aber gleichzeitig dem Kanton Zürich eine stärkere Rolle in den Verhandlungen zwischen der Schweiz und der EU einräumen, müsste sich der Bundesrat doch mit dem Kanton Zürich diesbezüglich abstimmen. Dies würde gleichzeitig bedingen, dass der Bundesrat die Verantwortlichen des Kantons Zürich bereits über die Stossrichtung seiner Verhandlungsstrategie in Kenntnis setzen würde. Dies könnte gerade eine der beabsichtigten Wirkungen einer zürcherischen EU-Vertretung in Brüssel sein, was wiederum nach der Frage rufen würde, ob damit eine zürcherische Vertretung durch diese «Vorzugsstellung» den Rechten der anderen Kantone zuwiderlaufen würde.

---

<sup>133</sup> Vgl. oben Kapitel 2.1.3.

<sup>134</sup> Vgl. unten Kapitel 3.6.

Zum einen ist es jedem Kanton freigestellt, selber eine Vertretung in Brüssel einzurichten, so dass darin alleine keine Verletzung der Rechte eines Kantons zu erkennen wäre. Was zum anderen die mögliche Informationsasymmetrie, die durch den stärkeren Einbezug des Kantons Zürich in die Verhandlungsführung des Bundes entstehen könnte, betrifft, würde sich der Kanton Zürich wohl kaum dagegen wehren, wenn der Bund diese Informationen auch den anderen Kantonen bzw. der KdK zugänglich machen würde. Damit wäre sogar eine der zentralen Forderungen der KdK gegenüber dem Bund im Rahmen des laufenden Reformprozesses erfüllt. Insgesamt wäre im Ergebnis eine zürcherische EU-Vertretung als substantieller Beitrag zur inneren Reform des Verhältnisses von Bund und Kantonen in Sachen EU zu qualifizieren.

Aus Sicht der EU ist die Schweiz ein Quasi-Mitgliedstaat.<sup>135</sup> Es ist deshalb für die EU auch nichts Aussergewöhnliches, wenn sich eine schweizerische Region bzw. Kanton mit einer eigenen Interessenvertretung am EU-Willensbildungsprozess beteiligt. Dass durch die eigene Vertretung in Brüssel die von der EU erwünschte Integrationswirkung, im konkreten Fall gegenüber der Schweiz, eintritt, kann wohl kaum als durch den Kanton Zürich bewirkte Verletzung der Interessen des Bundes gewertet werden.

Es überrascht bei dieser Ausgangslage nicht, dass die befragten schweizerischen Interessenvertreter sich grundsätzlich wohlwollend zur Frage einer möglichen zürcherischen EU-Vertretung in Brüssel geäußert haben. Sie bestätigten ihrerseits, dass es verschiedene Interessenbereiche gäbe, denen sie nicht die Aufmerksamkeit schenken könnten, die aus Sicht eines einzelnen Kantons oder Region gegebenenfalls notwendig wäre. Darum sei es aus Sicht eines interessierten Kantons, wie z. B. des Kantons Zürich, sinnvoll, sich über die Errichtung einer eignen EU-Vertretung in Brüssel konkret Gedanken zu machen. Diese stünde auch nicht im Konflikt zur EU-Politik des Bundes, sondern würde als eine willkommene Aufstockung der Ressourcen für die Interessenwahrung schweizerischer Interessen in Brüssel gesehen werden. Die Beispiele anderer regionaler EU-Vertretungen würden zeigen, dass es richtig sei, mit einer eigenen Vertretung vor Ort zu sein. In der EU erfolge die Einflussnahme auf die Entscheidungsträger in informellen Netzwerken. Dies bedinge eine Präsenz vor Ort, die sich auf klar definierte Themen fokussieren sollte, um effektives Lobbying betreiben zu können. Unabdingbar sei aber eine Abstimmung unter den verschiedenen schweizerischen Akteuren, die sich zu gleichen Themenbereichen äussern würden. Leider sei dies heute, insbesondere in Bezug auf die privaten Akteure, nicht befriedigend gelöst. Es wäre deshalb wünschenswert, wenn im Zuge einer möglichen Einrichtung einer zürcherischen EU-Vertretung diesbezüglich eine Verbesserung erzielt werden könnte.

---

<sup>135</sup> Seidelmann 2009: 265.

### 3.6 Trägerschaft

Für den Grundsatzentscheid betreffend die Errichtung einer zürcherischen EU-Vertretung ist die Frage, wer die Trägerschaft hierfür bilden soll, in mehrfacher Hinsicht bedeutsam. So beeinflusst beispielsweise die Zusammensetzung der Trägerschaft sowohl die Interessenbereiche, die in Brüssel bearbeitet werden sollen, als auch die Entscheidungswege und den internen Willensbildungsprozess. Es würde den Rahmen der vorliegenden Arbeit sprengen, die möglichen Trägerschaften für eine zürcherische EU-Vertretung einer eingehenden Bewertung zu unterziehen. Dies wird Aufgabe erweiterter Abklärungen sein, auf die in den Schlussfolgerungen und Empfehlungen zurückzukommen sein wird.<sup>136</sup> Nachfolgend wird im Sinn einer summarischen Bewertung auf diejenigen Akteure eingegangen, die aufgrund des konkreten Auftrags des Regierungsrates des Kantons Zürich an die Projektgruppe zur Überprüfung der Aussenbeziehung<sup>137</sup> in Betracht zu ziehen sind. Der Verfasser konnte diesbezüglich mit dem Staatsschreiber des Kantons Zürich und dem Leiter der Projektgruppe in einem Gespräch den Kreis dieser Trägerschaften für eine zürcherische EU-Vertretung wie folgt eingrenzen:

- Kanton Zürich
- Kanton und Stadt Zürich
- Metropolitanregion Zürich (Metropolitankonferenz oder Konferenz der Kantonsregierungen für den Metropolitanraum Zürich)

Als Subvarianten wurden dabei auch ein Trägerschaftsmodell unter Einbezug von Vertretern der Wissenschaft (z. B. Europa Institut an der Universität Zürich (EIZ)) oder von ausgewählten Akteuren der Wirtschaft (z. B. *economiesuisse*) sowie Kooperationsmodelle mit anderen Metropolitanregionen (Basel, Genf-Lausanne) bzw. mit der bestehenden Vertretung der KdK zur Diskussion gestellt.

#### 3.6.1 Kanton Zürich

Der Kanton Zürich als alleiniger Träger einer zürcherischen EU-Vertretung in Brüssel hätte ohne Zweifel den grossen Vorteil, dass die Eingrenzung bzw. konkrete Umschreibung der relevanten Interessenbereiche und Themenfelder sich einfacher gestalten würde als bei einer Trägerschaft, die auf weitere Beteiligte Rücksicht nehmen müsste. Dies gälte umso mehr im Bereich der Entscheidungsabläufe, der Abstimmung mit den relevanten politischen Akteuren und der Finanzierung. Andererseits wären die finanziellen Belastungen durch den Kanton Zürich alleine zu tragen, wobei davon auszugehen ist, dass der Erfolg der zürcherischen EU-Vertretung nicht nur dem Kanton Zürich zugutekommen würde, sondern weit über die Kantongrenzen hinaus Wirkungen hätte. In den Expertengesprächen in Brüssel wurde diesbezüglich von den Befragten keine Unterscheidung zwischen dem Kanton und der Region Zürich gemacht, zumal es in der Regel auch um Interessenbereiche geht, die sich nicht auf klein-

<sup>136</sup> Vgl. hierzu die Schlussfolgerungen und Empfehlungen (Kapitel 4).

<sup>137</sup> Bericht der Projektgruppe 2011.

räumliche kantonale Grenzen eingrenzen lassen.<sup>138</sup> Um diese «spill-over»-Effekte einzugrenzen, müssten entsprechende Vereinbarungen mit den umliegenden Kantonen abgeschlossen werden oder eben die Trägerschaft auf einen grösseren Perimeter – z. B. auf den Metropolitanraum Zürich – ausgedehnt werden. Dies unter Inkaufnahme einer entsprechend schwerfälligeren und komplizierteren Ablauforganisation.<sup>139</sup>

### 3.6.2 Kanton und Stadt Zürich

Die Stadt Zürich als Kernstadt des Metropolitanraums Zürich wäre von den kantonalzürcherischen Themenfelder, die in Brüssel durch eine zürcherische EU-Vertretung bearbeitet würden, unmittelbar betroffen. Ihre Mitwirkung in einer Trägerschaft würde aus der Betroffenheit eine unmittelbare Beteiligung machen. Hinzu kommt, dass sich auch die Stadt Zürich, wie bereits ausgeführt<sup>140</sup>, seit einiger Zeit über ihre Mitgliedschaft in Eurocities mit den Auswirkungen der EU-Politik auf die urbanen Regionen aktiv auseinandersetzt. Bei dieser Ausgangslage sollte es auch möglich sein, die gemeinsamen Interessenbereiche und konkreten Themenfelder für die zürcherische EU-Vertretung zu bestimmen. Für eine gemeinsame Trägerschaft zwischen dem Kanton und der Stadt Zürich spricht auch das damit zusätzlich zur Verfügung stehende Expertenwissen aus der stadtzürcherischen Verwaltung. Für den Kanton Zürich ergäbe sich andererseits das realpolitisch immer wiederkehrende Problem, dass die Stadt Zürich auch als grösste Stadt der Schweiz und als Kernstadt des Metropolitanraums Zürich formell nur eine von 171 Gemeinden des Kantons Zürich ist und daher eine gemeinsame Trägerschaft des Kantons und der Stadt Zürich mit politischen Gegenwind zu rechnen hätte.

### 3.6.3 Metropolitanregion Zürich

Der Metropolitanraum Zürich umfasst heute einen Perimeter mit 1,9 Mio. Einwohnern, 238 Städten und Gemeinden. Die Metropolitanregion Zürich hat sich 2009 mit der Metropolitantankonferenz und einem exekutiv tätigen Metropolitanrat bzw. einem operativen Ausschuss eine verbindliche Struktur gegeben.<sup>141</sup> Zudem bilden die 8 Mitgliedskantone eine Regierungskonferenz für den Metropolitanraum Zürich.

Die Metropolitanregion Zürich würde sich gut als Trägerschaft für eine zürcherische EU-Vertretung in Brüssel eignen. Viele der Themenbereiche, die durch eine solche Vertretung bearbeitet würden, beträfen Interessen des Metropolitanraums Zürich. Zudem hätte eine zürcherische Vertretung, die durch den Metropolitanraum getragen würde, in Brüssel auch mehr Gewicht. In Brüssel sind bereits verschiedene Grossstadtregionen – in Ergänzung zu den Landesbüros – mit eigenen Büros vertreten.<sup>142</sup>

---

<sup>138</sup> Vgl. hierzu Jost/Kuy 2010: 16 ff.

<sup>139</sup> Vgl. dazu unten Kapitel 3.6.3.

<sup>140</sup> Vgl. oben Kapitel 2.7.2.

<sup>141</sup> Vgl. dazu Jost/Kuy 2010: 9 ff.

<sup>142</sup> Berlin-Brandenburg, Region Stuttgart, Region Rhein-Main (Eröffnung geplant auf Ende 2011), G-4 Europe (Amsterdam, Rotterdam, Den Haag und Utrecht).

Als alternative Trägerschaft der Vertretung aus dem Metropolitanraum Zürich käme anstelle der Metropolitankonferenz Zürich die Regierungskonferenz für den Metropolitanraum Zürich in Frage. Hier wäre eine Einigung der acht erwähnten Trägerkantone erforderlich. Ob eine derart gestaltete Trägerschaft von Seiten der nicht beteiligten Städte und Gemeinden der Metropolitankonferenz Zürich verstanden bzw. akzeptiert würde, ist schwer abzuschätzen. Jedenfalls müsste als Subvariante in Erwägung gezogen werden, zusätzlich zu den acht Kantonen der Regierungskonferenz für den Metropolitanraum Zürich die Stadt Zürich und weitere Städte, die an der Mitarbeit interessiert wären, in diese Trägerschaft einzubinden. In welcher Form dies zu geschehen hätte, müsste im Einzelnen geklärt werden. Die gilt ebenso für die erwähnte Möglichkeit, die Trägerschaft auf die übrigen zwei Metropolitanregionen der Schweiz auszuweiten.

### 3.6.4 Einbezug weiterer Akteure

Wie die Interviews mit den Regionenbüros bzw. mit den Vertretern der EU-Kommission und dem Ausschuss der Regionen gezeigt haben, ist es durchaus möglich, eine Vertretung in Brüssel zusammen mit anderen interessierten Akteuren aus der Region bzw. der Wissenschaft und der Wirtschaft zu bilden. Wie stark die inhaltliche und rechtliche Zusammenarbeit ausgestaltet würde, hinge von den Bedürfnissen der Beteiligten ab. Da eine zürcherische EU-Vertretung als Region eines Nichtmitgliedstaates weitgehend im informellen Austausch zu den EU-Institutionen stehen würde, bestünde diesbezüglich auch aus Sicht der EU-Institutionen eine relativ grosse Freiheit. Andererseits wäre zu bedenken, dass – wie die Vertreter der EU-Kommission und des Ausschusses der Regionen in den Interviews betont haben – darauf zu achten wäre, dass die staatlichen und privaten Interessen nicht vermischt würden.

Die Interviews mit den schweizerischen Interessenvertretern bestätigen die Wichtigkeit der Abstimmung der inhaltlichen Positionen der verschiedenen schweizerischen Akteure, die in Brüssel in der einen oder anderen Form tätig sind. Diesbezüglich würden sie die Idee eines «Swiss House», in dem alle Akteure zusammengefasst werden könnten, begrüßen. Die räumliche Nähe würde die notwendige Koordination unter den verschiedenen Akteuren einfacher gestalten lassen. Ferner könnten sich die Akteure untereinander regelmässig darüber abstimmen, wer, welche Fähigkeiten und welches Wissen, wo einbringt und in welchen Gebieten jeder Akteur seine Spezialisierung finden würde.<sup>143</sup> Gleichzeitig würde mit einem solchen Zusammenschluss der verschiedenen Akteure auch die notwendige kritische Masse entstehen, die unter dem Aspekt des Kosten/Nutzen-Verhältnisses eine effektive und effiziente Interessenvertretung bzw. Lobbying in Brüssel gestatten würde. In gewissen Bereichen, wie z. B. der Bildung und Forschung, wäre diese «Bündelung der Kräfte» einfacher zu gestalten als in Bereichen, wo auch innerschweizerische bzw. innenpolitische Interessengegensätze vorhanden sind. Naheliegender wäre aufgrund der unbestrittenen Bedeutung für den Wissensstandort Zürich eine engere Kooperation mit den Bildungsinstitutionen der Region Zürich als auch mit den grossen den Wirtschaftsplatz Zürich prägenden Unternehmen und Verbänden. In diesem

<sup>143</sup> Das 4-G Büro der vier grossen niederländischen Städte arbeitet in dieser Weise zusammen.

Kontext ist der in den Experteninterviews angesprochene Gedanke einer zürcherischen EU-Vertretung, die sich auf die zürcherischen «Cluster» fokussieren würde, unter Bezugnahme auf das Beispiel der Region Stuttgart, nochmals aufzunehmen. Das EU-Büro der Region Stuttgart widmet sich explizit dem Thema «The Europe of Networks / The Europe of Cluster».<sup>144</sup> Die Förderung internationaler Netzwerke und Clusterinitiativen nehmen in den Aktivitäten des Brüsseler Büros eine prägende Rolle ein. So ist die Region Stuttgart in verschiedenen europäischen Netzwerken tätig und beteiligt sich auch in entsprechenden Projekten wie z. B. im Projekt «Cluster CORD - Cluster and Cooperation for Regional Development in Central Europe», welches im Rahmen von INTEREG IV B Central Europe gefördert wird.<sup>145</sup> In diesem Projekt sind verschiedene Konferenzen und Workshops in der Region Stuttgart geplant, um einen Mehrwert für die Wirtschaft der Region zu generieren (Geschäftskontakte, Weiterentwicklung der regionalen Clusterpolitik usw.).<sup>146</sup> Eine zürcherische EU-Vertretung hätte sicherlich ebenso wie die Region Stuttgart verschiedene Cluster, die sie in Brüssel vertreten könnte. Im Rahmen der Fokussierung auf spezifische Themenfelder ist es deshalb angezeigt, auch eine Auswahl der wichtigsten Cluster für die Region Zürich vorzunehmen. Einem Einbezug der Akteure dieser Cluster in eine zürcherische EU-Vertretung stünde unter dem Titel «weitere Akteure» nichts im Wege. Die Trägerschaft ausschliesslich nach diesen Cluster hin auszurichten, erscheint im heutigen Zeitpunkt nicht zielführend, zumal davon auszugehen ist, dass sich eine entsprechende Trägerschaft aufgrund der losen Verbindung innerhalb der Cluster nicht bilden liesse.

### 3.7 Exkurs: New Governance in der EU

Sowohl in den Expertengesprächen als auch in der entsprechenden Literatur wird das Prinzip des «open government» und der «open door policy» der EU-Institutionen als wichtige Grundlage für die Möglichkeit der Interessenvertretung in der EU erwähnt. Zum besseren Verständnis und in Hinblick auf die nachfolgenden Schlussfolgerungen soll im Sinn eines summarischen Exkurses an dieser Stelle auf die ihnen zugrunde liegenden indirekten Steuerungsansätze – sie werden in der Literatur<sup>147</sup> auch unter dem Sammelbegriff «New Governance» zusammengefasst – nochmals eingegangen werden.

2001 hat die EU-Kommission in einem Weissbuch ihre «Principles of Good Governance» festgehalten, wobei im Mittelpunkt die Regeln, Prozesse und das Verhalten, die die Ausübung der Machtbefugnisse auf der europäischen Ebene betreffen, stehen und auf den fünf Prinzipien Offenheit, Partizipation, Berechenbarkeit, Effektivität und Kohärenz aufbauen.<sup>148</sup> Teil dieser «Good Governance» ist die «Offene Methode der Koordinierung», die «im Lissabon-Prozess als kreative Form des Politikmanagements, die den Entscheidungsprozess beschleunigt».

<sup>144</sup> Vgl. hierzu <http://eu.region-stuttgart.de> sowie Schreiber 2011.

<sup>145</sup> In diesem Projekt werden die Regionen in Osteuropa von erfahrenen Partnern in Clusteridentifizierung, -entwicklung und der Clusterbetreuung geschult. Zudem werden Meta-Cluster in verschiedenen Branchen gebildet.

<sup>146</sup> Vgl. hierzu [http://eu.region-stuttgart.de/europaeische\\_foerderprojekte/laufende\\_projekte](http://eu.region-stuttgart.de/europaeische_foerderprojekte/laufende_projekte).

<sup>147</sup> Vgl. u. a. Sanden 2009: 29 ff.

<sup>148</sup> Sanden 2009: 30.

nigen und eine grössere Konvergenz bezüglich der EU-Ziele herstellen soll»,<sup>149</sup> gesehen wurde. Gemäss Sanders<sup>150</sup> erfasst der Prozess der «Offenen Methode der Koordinierung» immer mehr Politikbereiche und betont in neuster Zeit auch stärker regionale und lokale Cluster. Die New Governance oder genauer die «Offene Methode der Koordinierung» sei mithin der Weg, um den Kompetenzmangel auszugleichen, der durch mangelnde Rechtsetzungskompetenzen der EU entstanden sei. Dabei sei die Koexistenz zwischen rechtlichen Regelungen und den Instrumenten der New Governance inzwischen in der politikwissenschaftlichen Forschung unbestritten. Die weichen, regulierenden Koordinationsmechanismen («soft law») würden heute in Kombination mit den harten Regulierungen (Normativakten) Anwendung finden.<sup>151</sup> Zum Instrumentarium der «Offenen Methode der Koordinierung» gehören auch die «bewährten Grünbücher. Die Kommission nutzt sie [...], um zentrale Diskussionsprozesse und Koordinationen anzustossen. Erst wenn die damit zusammenhängenden Konsultationen abgeschlossen sind, können die Ergebnisse in ein Weissbuch einmünden, aus denen wiederum als dritter Schritt konkrete Rechtssetzungsvorhaben abgeleitet werden (können), wenn die EU über entsprechende Rechtsetzungskompetenzen verfügt.»<sup>152</sup> Münch<sup>153</sup> leitet aus dem wachsenden System der «multilevel governance» in der EU ab, dass die traditionellen Akteure (Parlamente, Parteien und Verbände), die die nationalen Politikfelder dominiert haben, an Einfluss verlieren und die neuen Akteure heute die transnationalen Politikfelder beherrschen: EU-Administration, regulatorische Komitees, EU-Gerichtshof, Anwälte, wissenschaftliche Experten und Lobbyisten. Ebenso würden subnationale Einheiten kontinuierlich an Bedeutung gewinnen zusammen mit dem «increasing multistage character and plurality of decision-making processes».<sup>154</sup>

Für die vorliegende Fragestellung betreffend die Errichtung einer zürcherischen EU-Vertretung ergibt sich aus dem Vorstehenden: Lobbying durch subnationale Einheiten bzw. Regionen ist Teil der indirekten Steuerungsansätze der EU. Im Rahmen der «Offenen Methode der Koordinierung» ist es erwünscht, dass sich regionale Akteure oder «Cluster» in die Entscheidungsfindung einmischen und mitwirken, eine kohärente Lösung zu finden. Ebenso leitet sich daraus ab, dass die traditionellen Strukturen der Entscheidungsfindung (Normativaakte) nur noch zum Teil funktionieren. Damit ist aber auch gesagt, dass im Rahmen der bilateralen Verträge zwischen der Schweiz und der EU sich längst nicht mehr alles vereinbaren lässt, da die entsprechenden Regelungsinhalte über die weichen Steuerungsmechanismen («soft law») längst präjudiziert sind und ein «decision shaping» auf dem traditionellen Weg der «Gemischten Ausschüsse» darum immer weniger möglich wird. Damit gilt auch hier, das bereits unter dem Aspekt des «autonomen Nachvollzugs»<sup>155</sup> Ausgeführte: Die Einflussnahme auf die Entscheide der EU muss in einem viel früheren Zeitpunkt als heute beginnen. Die «Offene Methode der Koordinierung» würde es auch den schweizerischen Regionen erlauben,

---

<sup>149</sup> Sanden 2009: 216.

<sup>150</sup> Sanden 2009: 216 f.

<sup>151</sup> Sanden 2009: 234.

<sup>152</sup> Sanden 2009: 215.

<sup>153</sup> Münch 2010: 8.

<sup>154</sup> Münch 2010: 4.

<sup>155</sup> Vgl. oben Kapitel 2.4.

sich bereits im Stadium eines Grünbuches in der EU vernehmen zu lassen und so von Beginn an Einfluss auf den Entscheidungsprozess zu nehmen.

## 4 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Die übergeordnete und leitende Frage dieser Arbeit lautete: Ist es für den Kanton Zürich bzw. für die Metropolitanregion Zürich zielführend und zweckmässig, zur Interessenwahrung in EU-politischen Fragestellungen eine eigene Repräsentanz in Brüssel einzurichten?

Die wichtigsten Aspekte, die für diesen Grundsatzentscheid zu berücksichtigen sind, konnten in den vorstehenden Kapiteln untersucht werden. In der Frage nach der konkreten Trägerschaft als auch der notwendigen Fokussierung auf spezifische Interessensgebiete einer zürcherischen EU-Vertretung erlaubte der Rahmen einer Masterarbeit es aber nicht, eine abschliessende Auslegeordnung und Würdigung vorzunehmen. Trotz dieser Einschränkung geben die Dokumentenanalyse und die Expertengespräche eine gute Grundlage, um die nachfolgenden Schlussfolgerungen und Empfehlungen zu formulieren.

### 4.1 Schlussfolgerungen

Aus der entsprechenden Literaturanalyse bzw. den Expertengesprächen ergeben sich folgende Schlussfolgerungen für die Errichtung einer zürcherischen EU-Interessenvertretung:

Eine zürcherische EU-Vertretung würde im Einklang mit der schweizerischen Verfassungsordnung und den Bestimmungen der EU stehen. Sie wäre auch nicht im Widerspruch zur Mitwirkung der Kantone an der EU-Politik des Bundes im Rahmen der KdK. Auch als EU-Vertretung einer Region eines Nichtmitgliedstaates der EU können die regionalen Interessen gegenüber der EU vertreten werden. Die Voraussetzung für eine erfolgreiche Lobbying-Tätigkeit sind klar definierte Themenbereiche und professionelles Arbeiten bzw. anerkanntes Expertenwissen, wobei dieses nicht vor Ort vorhanden sein muss, sondern themenspezifisch aus der Heimatverwaltung beigezogen werden kann. Ferner ist ein entsprechendes Netzwerk zu etablieren und ein persönliches Umfeld aufzubauen, um für innovative Vorschläge und Ideen die notwendigen Koalitionen bilden zu können. Die Abstimmung mit den übrigen schweizerischen Akteuren in Brüssel ist dabei für den Erfolg solcher Aktivitäten ebenso von entscheidender Bedeutung. Die Erkenntnisse aus den Expertengesprächen zeigen die konkreten Möglichkeiten auf.<sup>156</sup>

Die Frage der Trägerschaft kann zum einen nicht losgelöst von den durch die zürcherische Interessenvertretung zu vertretenden Interessen beantwortet werden. Zum anderen gestaltet sich die gegenseitige Abstimmung wesentlich einfacher, wenn alle Akteure, die in Brüssel aktiv werden, gemeinsam in einer zürcherischen EU-Vertretung eingebunden sind. Die Ausgestaltung der Trägerschaft ist aber auch in einem realpolitischen Kontext zu beurteilen, zumal die zu vertretenden Interessen und damit die funktionalen Aufgaben und Zuständigkeiten nicht mit den territorialen Strukturen übereinstimmen («spill-overs»). Eine Trägerschaft durch

---

<sup>156</sup> Vgl. oben Kapitel 3.2.

den Metropolitanraum Zürich hätte diesbezüglich grosse Vorteile, würden sie eine weitgehende Übereinstimmung diesbezüglich gewährleisten. Da ihre Organisationsstruktur heute erst auf der Basis eines Vereins bzw. einer Regierungskonferenz der beteiligten Kantone gegründet ist, würde dieser Vorteil zum Nachteil komplizierter Entscheidungswege erkaufte.

Für die konkrete Entscheidung über die Errichtung einer zürcherischen EU-Vertretung sind ferner folgende Faktoren zu berücksichtigen: Es ist davon auszugehen, dass die Schweiz in naher Zukunft nicht der EU beitreten wird. Wie rasch es in den heute auf dem Verhandlungstisch zwischen der Schweiz und der EU liegenden Themen zu einer Einigung und damit Ergänzung der bilateralen Verträge kommen wird, ist ungewiss. Demgegenüber ist heute davon auszugehen, dass die Integrationsbemühungen der EU nach der aktuellen Eurokrise eine verstärkte Fortführung finden werden. Dies wird nicht ohne Auswirkungen auf die Schweiz bleiben und dem «autonomen Nachvollzug» einen noch grösseren Stellenwert zukommen lassen. In dieser Hinsicht wird es umso wichtiger, dass zürcherische Interessen frühzeitig in den EU-Willensbildungsprozess einfließen können.

Die bewusst offene Haltung der EU-Institutionen gegenüber Interessenvertretungen («offene Methode der Koordinierung»/«open door policy») bedeutet ein grosses Potenzial, um direkt vor Ort Einfluss für seine eigenen Anliegen zu gewinnen. Zürich wird heute von den massgebenden europäischen Akteuren als wichtiger Wirtschaftsraum im Binnenmarkt der EU wahrgenommen, teils als potentieller Partner (z. B. im Rahmen europäischer Forschungskoooperationen), teils als Konkurrent (z. B. Finanzplatz). Die grossen Regionen sind heute alle mit einer eigenen Vertretung in Brüssel präsent. Der Wirtschaftsraum Zürich steht im Wettbewerb mit anderen europäischen Metropolitanräumen. In Bezug auf den Zugang zu den EU-Institutionen sind deren Spiesse aufgrund der Mitgliedschaft ihrer Staaten wesentlich länger. Eine eigene zürcherische EU-Vertretung in Brüssel würde im Bereich der regionalen Einflussnahme diesen Nachteil mindern.

Ungeklärt bleibt die Frage nach dem Kosten/Nutzen-Verhältnis. Sowohl die geführten Expertengespräche als auch die (sekundäre) Dokumentenanalyse über die Wirkungsweise und die Erfolgsfaktoren des Lobbyings geben hierauf keine klare Antwort. Sie zeigen nur auf, wie Lobbying erfolgreich anzugehen ist und verweisen betreffend des Kosten/Nutzen-Verhältnisses lediglich darauf, dass es sich nicht verlässlich klären lässt, welche quantitativen Nutzen den Kosten gegenüberstehen. Die präzise Umschreibung der im Fokus stehenden Interessensfeldern und Themenbereiche hilft jedenfalls den Kostenrahmen zu definieren. Diesbezüglich weisen die meisten Interviewten darauf hin, dass es ein klassischer Anfängerfehler sei, zu glauben, alle Interessenbereiche abdecken zu können. In diesem Zusammenhang ist anzumerken, dass der Bereich der Strukturfonds und diverser Fördergelder einer zürcherischen EU-Vertretung insoweit nicht offen steht, als dieser nicht durch die bilateralen Verträge erfasst wird bzw. sich die Schweiz daran finanziell nicht beteiligt hat. Als wirtschaftlich geprägter Metropolitanraum liegt der Fokus einer zürcherischen EU-Vertretung aber wie aufgezeigt schwergewichtig auf anderen Themenfeldern.

Aber auch in Bezug auf die innerstaatliche Mitwirkung bringt eine zürcherische EU-Vertretung für den Kanton Zürich und die mitbeteiligten Akteure Vorteile, zumal sich die zürcherischen Vertreter auch im Rahmen ihrer Mitwirkung in der KdK über die zürcherische EU-Vertretung frühzeitig informieren lassen könnten und damit zu wirkungsvolleren Mitgliedern einer schweizerischen Delegation bzw. einer begleitenden Arbeitsgruppe würden. Der zweite Kanal über eine zürcherische EU-Vertretung würde zudem erlauben, über informelle Kontakte zu den EU-Institutionen wichtige Informationen dort einfließen zu lassen oder solche zu erhalten, was die Verhandlungsposition in den innerstaatlichen Gesprächen zwischen dem Bund und den Kantonen zusätzlich stärken würde.

## 4.2 Empfehlungen

Der Regierungsrat des Kantons Zürich hat im Rahmen der Überprüfung seiner Aussenbeziehungen einer Projektgruppe den Auftrag erteilt, abzuklären, ob eine zürcherische Vertretung in Brüssel eingerichtet werden solle und falls ja, ob dies nur zum Zweck der Informationsbeschaffung («Zürcher Antenne») erfolgen soll oder als zweiseitiger Kanal, durch den auch Zürcher Anliegen nach Brüssel getragen werden können (Lobbying-Aspekt).<sup>157</sup> Die nachfolgenden Empfehlungen richten sich nach diesem Auftrag aus und wollen dabei für die Verantwortlichen eine konkrete Vorgehensweise aufzeigen.

### **Empfehlung 1: Phasenweises Vorgehen**

Der Entscheid über eine zürcherische EU-Vertretung sollte phasenweise erfolgen, und zwar:

- Phase 1: (Vorbehaltener) Grundsatzentscheid für eine zürcherische EU-Vertretung als zweiseitiger Kanal in Brüssel
- Phase 2: Vorbereitungsphase für die Errichtung einer zürcherischen EU-Vertretung in Brüssel
- Phase 3: Pilotprojekt «Zürcherische EU-Vertretung»
- Phase 4: Entscheid über definitive Weiterführung der zürcherischen EU-Vertretung in Brüssel und weiterer Aufbau des Netzwerkes in Brüssel

Der definitive Entscheid über die Errichtung einer zürcherischen EU-Vertretung in Brüssel bedingt in verschiedenen Bereichen aufwändige Abklärungen und verbindliche Gespräche. Verschiedene Akteure müssen dafür miteinbezogen werden. Ein vorbehaltener Beschluss für die Errichtung einer zürcherischen EU-Vertretung erlaubt es den Verantwortlichen, zielgerichtet die weiteren Abklärungs- und Vorbereitungsarbeiten anzugehen.

### **Empfehlung 2 a: Positiver Grundsatzentscheid für eine zürcherische EU-Vertretung**

### **Empfehlung 2 b: Ausgestaltung als zweiseitiger Kanal (Lobbying-Aspekt)**

---

<sup>157</sup> Vgl. oben Kapitel 2.7.1.

Gemäss der vorstehenden Phase 1 sollte sich der Regierungsrat des Kantons Zürich im Sinn eines vorbehaltenen Grundsatzbeschlusses für die Errichtung einer zürcherischen EU-Vertretung in Brüssel aussprechen.

Brüssel ist heute das Zentrum Europas und der EU. Seine Entscheidungen, aber auch die dort etablierten Netzwerke haben nachhaltige Auswirkungen für den Wirtschafts- und Lebensraum Zürich. Die anderen mit dem Metropolitanraum Zürich im Wettbewerb stehenden Metropolitanräume Europas sind in Brüssel vertreten und können ihre Interessen zielgerichtet verfolgen. Informationsbeschaffung alleine reicht hierzu nicht aus. Expertenwissen und Innovationen sind im persönlichen Austausch gefordert und nur so für die Interessenwahrung nachhaltig. Eine zürcherische EU-Vertretung würde weder seitens des Bundes noch seitens der Kantone (KdK) als «unfreundlicher zürcherischer Kraftakt» verstanden, sondern als Stärkung der kantonalen Mitwirkung in der EU-Politik des Bundes und als Ergänzung der schweizerischen Ressourcen im Austausch mit der EU. Die «open door policy» der EU bietet Chancen zur Stärkung der europäischen Bedeutung des Metropolitanraums Zürich. Die zürcherische EU-Vertretung müsste sich klarerweise als zweiseitiger Kanal (Lobbying-Aspekt) verstehen. Auch wenn über das Kosten/Nutzen-Verhältnis (noch) keine konkreten Aussagen gemacht werden können, stehen den Kosten wichtige volkswirtschaftliche Interessen (Standortförderung und Wettbewerbsfähigkeit) gegenüber.

### **Empfehlung 3: Vertiefte Auslegeordnung und Analyse der Interessenbereiche**

Eine erfolgreiche Interessenvertretung in Brüssel setzt voraus, dass sich die konkreten Aktivitäten auf die wichtigsten Interessenbereiche beschränken. Es wird deshalb entscheidend sein, aus den möglichen Interessenbereichen eine Verdichtung auf diejenigen Themenfelder vorzunehmen, die sich für die konkrete Lobbying-Arbeit prädestinieren. Diese Festlegung sollte in einem ersten Schritt aus Sicht des Kantons Zürich erfolgen. Im Hinblick auf die Frage der konkreten Trägerschaft sollten aber bereits hier – im Sinn der Alternativplanung – auch die wichtigsten Themenfelder möglicher weiterer Akteure in einer Trägerschaft mitgedacht werden.

### **Empfehlung 4: Sondierungsgespräche mit weiteren Akteuren**

Verschiedene schweizerische Verbände, Unternehmungen und die Wissenschaft sind in der einen oder andern Form bereits als «Lobbyisten» in Brüssel tätig. Eine Abstimmung mit ihnen und ihren Aktivitäten ist sehr wichtig. In Sondierungsgesprächen sollten sowohl ihr Interesse an einer gemeinsamen Interessenvertretung in Brüssel als auch die Form der gegenseitigen Abstimmung geklärt werden. Ebenso müsste das konkrete Projekt einer zürcherischen EU-Vertretung mit dem Bund und der KdK in geeigneter Form thematisiert werden.

### **Empfehlung 5: Varianten für die konkrete Trägerschaft erarbeiten**

Zum einen definieren die zu verfolgenden Themenfelder die Ausgestaltung der Trägerschaft einer zürcherischen Interessenvertretung in Brüssel. Zum anderen gibt es aber weitere Aspekte, wie die kritische Grösse, rasche Entscheidungswege oder die «spill over»-Thematik, die jeweils eine andere Form der Trägerschaft nahe legt. Auch wenn eine Trägerschaft durch den Metropolitanraum Zürich im Vordergrund steht, sollte eine detaillierte Auslegeordnung der möglichen Formen einer Trägerschaft vorgenommen werden, die – unter den unterschiedlichen Gesichtspunkten – auch die jeweiligen Vor- und Nachteile aufzeigt.

### **Empfehlung 6: Klare Zusammenarbeitsweise mit dem Bund und der KdK**

Unabhängig von der konkreten Ausgestaltung der Trägerschaft für die zürcherische EU-Vertretung wird es für den Erfolg entscheidend sein, dass die Zusammenarbeit mit den Verantwortlichen beim Bund und der KdK frühzeitig geregelt werden kann.

### **Empfehlung 7: Optionen für die konkrete Organisation in Brüssel prüfen**

Erfolgreiches Lobbying bedingt eine professionelle Organisation und Infrastruktur sowie repräsentative Büroräumlichkeiten. Die konkrete Ausgestaltung hängt wesentlich vom Entscheid betreffend die Trägerschaft ab und kann sich somit von einer «Untermiete» in der schweizerischen Mission bis zum alle schweizerischen Akteure umfassenden «Swiss House» entwickeln und sich für die Pilotphase auch als Übergangslösung präsentieren.

### **Empfehlung 8: Pilotphase mit klaren Rahmenbedingungen**

Eine professionelle Interessenvertretung in Brüssel ist mit substantiellen Kosten verbunden. Es empfiehlt sich daher, in einer Pilotphase erste Erfahrungen zu sammeln. Da es auch darum gehen wird, ein Netzwerk aufzubauen, wird die Pilotphase mindestens drei Jahre dauern müssen. Dazu sind klare Rahmenbedingungen festzulegen, wozu auch eine stärkere Eingrenzung des Wirkungsbereiches und des Themenfokus zu zählen sind. Zudem sollte, ausgehend von einem Mehrjahresplan für eine langfristige EU-Vertretung in Brüssel, für die Pilotphase ein Businessplan erstellt werden, der es auch erlaubt, den Erfolg des Pilotbetriebs zu evaluieren.

### **Empfehlung 9: Definitiver Entscheid nach Evaluation der Pilotphase**

Die Auswertung der Pilotphase wird es erlauben, sowohl den finanziellen Aufwand als auch die Möglichkeiten der konkreten Einflussnahme durch eine auf Dauer ausgerichtete zürcherische EU-Vertretung verbindlich abzuschätzen. Ebenso würde sich erweisen, ob sich die für die Pilotphase gewählte Form der Trägerschaft im Alltag als richtig erwiesen und die gegeben falls vorgenommene Zusammenarbeit mit den anderen Akteuren bewährt hat. Damit wäre auch eine Basis geschaffen, um über die definitive Fortführung entscheiden zu können. Dabei könnte über eine Kreditvorlage auch das Parlament in den Entscheid miteinbezogen werden, was die demokratische Legitimation einer auf unbestimmte Zeit wirkenden zürcherischen EU-Vertretung verstärken würde.

## 5 Literaturverzeichnis

Angst, Kenneth u. a. (2001): Die Schweiz und Zürich, Zürich und die Schweiz, Perspektiven und Chancen eines Kantons, Zürich 2001

Amgwerd, Matthias (1998): Autonomer Nachvollzug von EU-Recht durch die Schweiz, Basel 1998

Aubert, Jean-François (2001): Mitwirkung der Kantone an der europäischen Politik im Falle eines Beitritts der Schweizerischen Eidgenossenschaft zur Europäischen Union, in: Die Kantone vor der Herausforderung eines EU-Beitritts, Bericht der Arbeitsgruppe «Europa-Reformen der Kantone», hrsg. v. Konferenz der Kantonsregierungen, Schriften zur schweizerischen Rechtspolitik, Zürich 2001

Auel, Katrin (2003): Regionalisiertes Europa - Demokratisches Europa?, Baden-Baden 2003

Bericht der Projektgruppe (2011): Überprüfung der Aussenbeziehungen, Bericht der Projektgruppe vom 22. Februar 2011 in Erfüllung des Auftrags des Regierungsrates vom 7. Juli 2010, Zürich (RRB Nr. 567/2011)

Buholzer, René Paul (1998): Legislatives Lobbying in der Europäischen Union, Bern, Stuttgart, Wien 1998

Bundesrat (2001): Agglomerationspolitik des Bundes. Bericht des Bundesrates vom 19. Dezember 2001, hrsg. v. Bundesamt für Raumentwicklung (ARE), Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO), Bern 2001

Burgsmüller, Christian (2003): Die deutschen Länderbüros in Brüssel - verfassungswidrige Nebenaussenpolitik oder zeitgemässe Ausprägung des Föderalismus?, Aachen 2003

Cottier, Thomas/Liechti-McKee, Rachel (2010): Einleitung und Synthese, in: Die Schweiz und Europa, Wirtschaftliche Integration und institutionelle Abstinenz, hrsg. v. Thomas Cottier und Rachel Liechti-McKee, Zürich 2010, S. 15-22

Diekmann, Andreas (1998): Empirische Sozialforschung, Reinbek bei Hamburg: Rowohlt Taschenbuch Verlag GmbH, (4. Auflage)

Donaukonferenz (2010): Gemeinsam für eine EU-Strategie für den Donaauraum: Eine Idee nimmt Gestalt an, hrsg. v. Prof. Dr. Wolfgang Reinhart, Baden-Württemberg, Staatsministerium, 2010

Epiney, Astrid/Meier, Annekathrin/Mosters, Robert (2006): Die Kantone zwischen EU-Beitritt und «Bilateralem Weg», in: Zwischen EU-Beitritt und bilateralem Weg: Überlegungen und Reformbedarf aus kantonaler Sicht, hrsg. v. Konferenz der Kantonsregierungen, Zürich, Basel, Genf 2006, S. 77-212

Erläuternder Bericht EuRefKa (2011): Erläuternder Bericht der Arbeitsgruppe EuRefKa vom 18. März 2011, KdK, internes Dokument der KdK

Europabericht (2006): Europabericht 2006 vom 28. Juni 2006, BBl 2006, S. 6815 ff.

Föderalismusbericht (2007): Bericht des Bundes zu den Auswirkungen verschiedener europapolitischer Instrumente auf den Föderalismus in der Schweiz (in Erfüllung des Postulates Pfisterer [01.3160] «Föderalismusbericht. Erhaltung des Föderalismus bei den verschiedenen europapolitischen Optionen»), BBl 2007, S. 5907 ff.

Freiburghaus, Dieter u. a. (1994): Die Kantone und Europa, Bern, Stuttgart, Wien 1994

Greenwood, Justin (2003): Interest Representation in the European Union, Hampshire 2003

Hänni, Peter u. a. (2000): Schweizerischer Föderalismus und europäische Integration, Die Rolle der Kantone in einem sich wandelnden internationalen Kontext, Zürich 2000

Integrationsbericht (1988): Bericht über die Stellung der Schweiz im europäischen Integrationsbericht vom 24. August 1988, BBl 1988 III S. 249 ff.

Jaag, Tobias (2009): Europarecht, Die europäischen Institutionen aus schweizerischer Sicht, Zürich, Basel, Genf 2009

Jaeger, Franz u. a. (2006): Der schweizerische Königsweg. Bilateral kooperieren - global öffnen, Zürich/Chur 2006

Joos, Klemens (2011): Lobbying im neuen Europa, Weinheim 2011

Jost, Silvia/Kuy, André (2010): Metropolitankonferenz Zürich - eine explorative Wirkungsanalyse, unveröffentlichte Projektarbeit, Universität Bern MPA, Bern 2010

Kanton Zürich (2007): Strategie der Aussenbeziehungen, Regierungsrat des Kantons Zürich, Regierungsratsbeschluss Nr. 1227/2007

Kanton Zürich (2010): Überprüfen der Strategie der Aussenbeziehungen, Regierungsrat des Kantons Zürich, Regierungsratsbeschluss Nr. 1044/2010

Karr, Karolina (2006): Democracy and Lobbying in the European Union, Frankfurt/New York 2006

Konferenz der Kantonsregierungen (1993): Vereinbarung über die Konferenz der Kantonsregierungen vom 8. Oktober 1993, [www.kdk.ch/int/kdk/de/kdk.html](http://www.kdk.ch/int/kdk/de/kdk.html)

Konferenz der Kantonsregierungen (2010): Europapolitische Standortbestimmung der Kantonsregierungen vom 25. Juni 2010, [www.kdk.ch/int/kdk/de/mm/ma2010.html](http://www.kdk.ch/int/kdk/de/mm/ma2010.html)

Konferenz der Kantonsregierungen (2011): Innerstaatliche Reformen zur Festigung der föderalistischen und demokratischen Staatsorganisation im Rahmen der Europapolitik des Bundes, Positionsbezug der Kantonsregierungen vom 24. Juni 2011; [www.kdk.ch/int/kdk/de/mm.html](http://www.kdk.ch/int/kdk/de/mm.html)

Kux, Stephan/Haefliger, Christian J./Bossaert Danielle (1997): Aufbruch der Kantone nach Europa, hrsg. v. Schriften der Regio Basel, Frankfurt am Main 1997

Lezzi, Maria (2000): Porträts von Schweizer EuroRegionen. Grenzüberschreitende Ansätze zu einem europäischen Föderalismus, Basel 2000

Liehr-Gobbers, Kerstin (2006): Erfolgsfaktoren des legislativen Lobbying in Brüssel, Aachen 2006

Michel, Hélène (2005): Lobbyiste et lobbying de l'Union européenne, Strasbourg 2005

Minger, Thomas (2004): Die Geschichte der Konferenz der Kantonsregierungen; in 10 Jahre Konferenz der Kantonsregierungen 1993-2003. Standortbestimmung und Ausblick, Bern, S. 8ff.

Münch, Richard (2010): European Governmentality: The Liberal drift of multilevel governance, Oxon and New York 2010

Neunreither, Esther (2001): Die Interessenvertretung der Regionen bei der Europäischen Union: deutsche Länder, spanische autonome Gemeinschaften und französische Regionen, Frankfurt am Main 2001

Nonon, Jacqueline/Clamen, Michel (1991): L'Europe et ses couloirs, Paris 1991

Nuspliger, Kurt u. a. (2006): Entre adhésion à l'UE et voie bilatérale: réflexions et besoin de réformes du point de vue des cantons / Zwischen EU-Beitritt und bilateralem Weg: Überlegungen und Reformbedarf aus kantonaler Sicht, Zürich, Basel, Genf 2006

Pahl, Marc-Oliver (2004): Regionen mit Gesetzgebungskompetenzen in der Europäischen Union. Eine rechtsvergleichende Analyse ihrer Mitwirkung an der EU-Rechtssetzung, Baden-Baden 2004

Paul, Michael (1996): Die Mitwirkung der Bundesländer an der Rechtsetzung der Europäischen Gemeinschaften de lege lata und de lege ferenda, Frankfurt am Main 1996

Pedler, Robin (2002): European Union Lobbying, Hampshire 2002

Pfeifer, Georg (1994): Eurolobbyismus, Frankfurt am Main 1994

Pfisterer, Thomas (2008), Art. 55 und Art. 56 BV, in: Die Schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, 2. Auflage, St. Gallen 2008.

Pfisterer, Thomas (2010): Der bilaterale Weg, Verbesserungsansätze und die Kantone - primär rechtlich-institutionelle Fragen, in: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht, 112. Jahrgang, Nr. 6, Juni 2011, S. 285-328

Projektgruppe (2011): Bericht zur Überprüfung der Aussenbeziehungen des Kantons Zürich, internes Dokument, Staatskanzlei Zürich, Zürich 2011

Raumkonzept Schweiz (2010): Schweizerische Eidgenossenschaft, Konferenz der Kantonsregierungen, Bau-, Planungs- und Umweltdirektorenkonferenz, Schweizerische Gemeindeverband, Schweizerischer Städteverband. Zurzeit in Konsultation der breiten Öffentlichkeit, aktueller Stand: vgl. <http://www.are.admin.ch/themen/raumplanung/00228/00274/index.html?lang=de>

Regierungsrat des Kantons Zürich (2006): Zürich und Europa: Materialien für eine europapolitische Standortbestimmung des Kantons Zürich, hrsg. v. Regierungsrat des Kantons Zürich, Zürich, Basel, Genf 2006

Sanden, Joachim 2009: Die New Governance-Ansätze in der Europäischen Wirtschaftspolitik am Beispiel der Energiepolitik, Marburg 2009

Schlotmann, Matthias (2006): Interessenvertretung bei der Europäischen Kommission, Frankfurt am Main 2006

Schreiber, Sylvia (2011): The Europe of Networks / The Europe of Clusters bzw. Die neue europäische Landkarte - Das Europa der Netzwerke, in: Kompetenzatlas Europa in der Region Stuttgart. Fachbeiträge, Informationen, Kontakte, hrsg. Region Stuttgart, Stuttgart 2011, S. 36-41

Schweizer, Rainer J./Brunner, Stephan C. (1998): Die Mitwirkung der Bundesländer an EU-Vorhaben in der Bundesrepublik Deutschland und in Österreich - Ein Modell für die Mitwirkung der Kantone in der Aussenpolitik, Bern und Zürich 1998

Seidelmann, Reimund (2009): The EU's neighbourhood policies, in: The European Union and Global Governance, edited by Mario Telò, London and New York 2009

Sieglwart, Karin (1997): Die Kantone und die Europapolitik des Bundes, Freiburg 1997

Spring, Monika (2005): Lobbying: Ein theoretischer Augenschein, in: Lobbying in der Schweiz, hrsg. v. Othmar Baeriswyl, Villars-sur-Glâne, 2005, S. 15-44

Stiftung für eidgenössische Zusammenarbeit (1979): Kantone und Aussenpolitik

Stürchler, Nikolas/Schroeder, Barbara (2010): EU-Beitritt und helvetischer Föderalismus: Auf der Suche nach der verlorenen Zeit, in: Die Schweiz und Europa, Wirtschaftliche Integration und institutionelle Abstinenz, Zürich 2010, S. 218-227

Sturny, Thimeo (1998): Mitwirkungsrechte der Kantone an der Aussenpolitik des Bundes, Freiburg 1998

Tauras, Olaf (1997): Der AdR: institutionalisierte Mitwirkung der Regionen in der EU, Münster 1997

Teuber, Jörg (2001): Interessenverbände und Lobbying in der Europäischen Union, Frankfurt am Main, 2001

Thürer, Daniel u. a. (2002): Bilaterale Verträge Schweiz - EG, Zürich 2002

Unterlechner, Josef (1997): Die Mitwirkung der Länder am EU-Willensbildungs-Prozess: Normen - Praxis - Wertung, Wien 1997

Urbanowicz, Magdalena (2009): Europa der Regionen: Die Regionen und die europäische Regionalpolitik in der EU-25 unter besonderer Berücksichtigung Polens: Bestandesaufnahme und Zukunftsperspektiven, Berlin 2009

Vahl, Marius/Grolimund, Nina (2007): Integration ohne Mitgliedschaft, Zürich, Basel, Genf 2007

## 6 Anhang

### 6.1 Anhang 1: Interviewleitfaden

#### Allgemeine Fragestellungen

- Macht es Sinn, dass der Kanton Zürich bzw. Metropolitanraum Zürich eine eigene Vertretung in Brüssel eröffnet?
- Wenn ja, wie bzw. in Zusammenarbeit mit wem?
- Wie würde dies von EU-Seite aufgenommen werden?

#### Länderbüros

- Auftrag des entsendenden Staates
- Arbeitsweise vor Ort und mit Heimatregion/-staat
- Politische Verankerung und Legitimation (Exekutive, Parlament usw.)
- Verhältnis zur EU-Politik des Nationalstaates/Konfliktlinien zu Regioneninteressen
- Zusammenarbeit mit anderen EU-Interessenvertretungen (staatliche Vertretungen, Verbände, Firmen usw.)
- Wie sollte die Zusammenarbeit mit der Wirtschaft aussehen; ist der Staat ungeliebter Newcomer oder echter Partner; oder nur dort, wo Private nicht selber weiterkommen?
- Beeinflussung der Agenda der EU (Kommission, Parlament, Ausschuss der Regionen; Einbringen eines Themas; wie geschieht dies konkret, welche Bereiche)
- Instrumente der Einflussnahme (wie wird die regionale Interessenvertretung aufgenommen)
- Wie oft entsteht eine Wettbewerbssituation unter regionalen Vertretungen aus demselben Nationalstaat (Baden-Württemberg – Bayern)?

#### EU-Direktion/Ausschuss der Regionen

- Wer bringt, welche Interessen ein?
- Abgrenzung zu den anderen Kanälen der Einflussnahme (Direktionen der EU-Kommission usw.)
- Wie ist die Zusammenarbeit mit dem EFTA Regionen-Ausschuss?
- Glaubwürdigkeit der Informationen von Regionen an EU (was macht es aus, dass EU-Direktionen Ideen, Papers usw. entgegennehmen; wie überprüft sie die Qualität)
- Nach welchen Kriterien wird unterschieden (staatlich, NGO, Private, Mitglied der EU usw.; ist Staatskanzlei glaubwürdiger als Bankiervereinigung usw.)?
- Welchen Nachteil hat die Schweiz im Lobbying, weil sie nicht EU-Mitglied ist?

#### Eurocities

- Wird die Städtepolitik bereits wahrgenommen?
- Abstimmung mit regionalen Vertretungen der Metropolregionen usw.

## 6.2 Anhang 2: Die wichtigsten bilateralen sektoriellen Abkommen<sup>158</sup>

- 1972 **Freihandelsabkommen** (Abschaffung von tarifären Handelshemmnissen [Zölle, Kontingente] für Industrieprodukte)
- 1986 **Rahmenabkommen über die wissenschaftliche Zusammenarbeit**
- 1988 **Konvention von Lugano** (Zusammenarbeit im Justizbereich): 1988 mit den Mitgliedstaaten der EG unterzeichnet, 2009 mit der EU unterzeichnet (Abkommen von 2009 in der Schweiz aber noch nicht in Kraft)
- 1989 **Versicherungen** (Gleiche Niederlassungsrechte für Versicherungsgesellschaften [Lebensversicherungen ausgenommen])
- 1990 (Güterverkehrsabkommen / (da 2009 vollständig revidiert:) **Abkommen über Zollerleichterungen und Zollsicherheit** (Regelung der Kontrollen und Formalitäten im Güterverkehr [24-Stunden-Regel])
- 1999 Bilaterale I (Erleichterter Zugang zu den Arbeits-, Waren- und Dienstleistungsmärkten)
- **Personenfreizügigkeit**
  - **Technische Handelshemmnisse**
  - **Öffentliches Beschaffungswesen**
  - **Landverkehr**
  - **Luftverkehr**
  - **Landwirtschaft**
  - **Forschung** (2007 erneuert für Teilnahme am 7. Forschungsrahmenprogramm der EU)
- 2004 Bilaterale II (Politische Zusammenarbeit in weiteren Bereichen, verbesserte wirtschaftliche Rahmenbedingungen)
- **Schengen**
  - **Dublin**
  - **Zinsbesteuerung**
  - **Betrugsbekämpfung** (noch nicht von allen EU-Mitgliedstaaten ratifiziert)
  - **Verarbeitete Landwirtschaftsprodukte**
  - **Umwelt**
  - **Statistik**
  - **MEDIA-Programm** (definitiv in Kraft seit 2009)
  - Bildung, Berufsbildung, Jugend [nur Absichtserklärung, vgl. 2010]
  - Ruhegehälter
- 2010 Bildung, Berufsbildung, Jugend

<sup>158</sup> Quelle: Integrationsbüro EDA/EVD (Tilman Renz, Leiter Information).

## **7 Selbstständigkeitserklärung**

Im Falle einer Einzelarbeit lautet die Erklärung wie folgt:

«Ich erkläre hiermit, dass ich diese Arbeit selbstständig verfasst und keine anderen als die angegebenen Hilfsmittel benutzt habe. Alle Stellen, die wörtlich oder sinngemäss aus Quellen entnommen wurden, habe ich als solche kenntlich gemacht. Mir ist bekannt, dass andernfalls der Senat gemäss dem Gesetz über die Universität zum Entzug des auf Grund dieser Arbeit verliehenen Titels berechtigt ist.»

Zürich, 12. September 2011

Dr. André Kuy

## 8 Über den Autor

### **Dr. André Kuy, 1959**

Wirtschaftsgymnasium Freudenberg, Matur Typus E 1979, danach Studium und Doktorat an der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät der Universität Zürich, Abschluss als Dr. iur.

Nach Erreichen des Lizenziats (1984) war André Kuy 1984 - 1988 als Substitut und Rechtsanwalt in einer Wirtschaftsadvokatur in Zürich tätig. Zudem arbeitete er 1985 - 1986 am Bezirksgericht Zürich. 1988 - 1992 war er für die Eichhof-Gruppe tätig: In Luzern als Assistent des Direktionspräsidenten und Delegierten des Verwaltungsrats, in Dietlikon als Chief Administration Officer im Corporate Headoffice der Datacolor International (Color Division of Eichhof). Bis 1994 wirkte er für die Rahn-Unternehmungen (Zürich): als Verwaltungsrat der Evaco Holding AG (Hergiswil) und als Delegierter der Verwaltungsrats und Geschäftsführer der Economic Swiss Time Ltd. (Mumpf). Danach gründete er die KUYBERATUNG AG für strategische Unternehmensplanung (Zürich) und wirkte als Delegierter des Verwaltungsrats und Inhaber.

Seit 2004 ist André Kuy Stadtschreiber von Zürich.