



Beschluss 8. November 1989

Décision

Decisione

1991

Sitzung des Kontaktgremium der Kantone vom 23. November 1989

- Aussprache über Europa und seine Auswirkungen auf den Föderalismus

Aufgrund des Antrages des EJPD vom 2. Oktober 1989

Aufgrund der Ergebnisse des Mitberichtsverfahrens wird

beschlossen

1. Der Vorsteher des EJPD, wird ermächtigt, an der Sitzung vom 23. November 1989 mit dem Kontaktgremium der Kantone das Thema "Europa und seine Auswirkungen auf den Föderalismus" zu besprechen.

Der Titel von Ziff. 7, Bst. d. des Arbeitsdokumentes wird wie folgt geändert:

Notwendigkeit eines besonderen Verbindungsorganes der Kantone/

Nécessité d'un service de liaison particulier au niveau des cantons

2. Der Bundesrat ist anschliessend über das Ergebnis der Sitzung zu informieren und wird nötigenfalls das weitere Vorgehen festlegen.

Für getreuen Auszug
 Der Protokollführer:

[Handwritten signature]

Protokollauszug an:				
<input type="checkbox"/> ohne / <input type="checkbox"/> mit Beilage				
Nr.	z.K.	Dep.	Anz.	Akten
	X	EDA	8	-
	X	EDI	3	-
	X	EJPD	10	-
	X	EMD	4	-
	X	EFD	7	-
	X	EVD	5	-
	X	EVED	5	-
	X	BK	4	-
		EFK		
		Fin.Del.		

EJPD Sitzung des Kontaktgremiums der Kantone vom
23. November 1989

(Antrag vom 2. Oktober 1989)

UEBERSICHT

Die nächste Sitzung des Kontaktgremiums der Kantone ist dem Thema "Europa und seine Auswirkungen auf den Föderalismus" gewidmet. Damit wird die vom Bundesrat mit dem Bericht über die Stellung der Schweiz im europäischen Integrationsprozess eingeleitete Diskussion in föderalistischer Hinsicht vertieft.

Die Aussprache des Kontaktgremiums wird in die Stiftungsratsversammlung der Stiftung für eidgenössische Zusammenarbeit integriert werden, wie vom Präsidenten der Stiftung vorgeschlagen. Der Vorsteher des EJPD wird daran teilnehmen.

Das Diskussionspapier für das Kontaktgremium wurde von einer Arbeitsgruppe Bundesamt für Justiz, Direktion für Völkerrecht, Integrationsbüro EDA/EVD erarbeitet.

Texte français au verso



DFJP Réunion du Groupe de contact des cantons du 23 novembre
1989

(proposition du 2 octobre 1989)

CONDENSE

La prochaine réunion du Groupe de contact des cantons sera consacrée au thème: "L'intégration européenne et ses répercussions sur le fédéralisme suisse." Elle permettra d'approfondir, sous un angle fédéraliste, le débat amorcé avec le Rapport sur la position de la Suisse dans le processus d'intégration européenne.

Exceptionnellement cette année, la réunion du Groupe de contact sera couplée avec l'Assemblée annuelle du Conseil de fondation de la Fondation pour la collaboration confédérale, pour répondre au vœu du Président de cette fondation. Le chef du département fédéral de justice et police y prendra part.

Le document qui sera discuté lors de cette réunion a été élaboré par un groupe de travail de l'Office de la justice, de la Direction du droit international public et du Bureau de l'intégration DFAE/DFEC.



EIDGENÖSSISCHES JUSTIZ- UND POLIZEIDEPARTEMENT
 DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DE JUSTICE ET POLICE
 DIPARTIMENTO FEDERALE DI GIUSTIZIA E POLIZIA

An den Bundesrat

Bern, 2. Oktober 1989

Sitzung des Kontaktgremiums vom 23. November 1989

1. Ausgangslage

Die Sitzung des Kontaktgremiums wird dem Thema "Europa und seine Auswirkungen auf den Föderalismus" gewidmet sein. Wir haben den Bundesrat über diese Themenplanung im Aussprachepapier vom 13. Dezember 1988 orientiert. Der Bundesrat hat davon am 21. Dezember 1988 Kenntnis genommen.

Es wurde vereinbart, dass die Sitzung vom Vorsteher des Justiz- und Polizeidepartementes geleitet wird und dass daran die Vorsteher des Volkswirtschaftsdepartementes und des Departementes für auswärtige Angelegenheiten teilnehmen.

Herr Regierungsrat Schmid, Präsident der Stiftung für eidgenössische Zusammenarbeit, hat unterdessen vorgeschlagen, dass die Sitzung des Kontaktgremiums in die Stiftungsratsversammlung vom 23. November 1989 integriert wird; diese ist ebenfalls dem Thema Europa gewidmet. Der Bundesrat ist darüber mündlich orientiert worden. Er hat grundsätzlich bereits beschlossen, den Vorsteher des Justiz- und Polizeidepartementes zu delegieren.

2. Diskussionspapier

Das dem Antrag beiliegende Diskussionspapier für das Kontaktgremium wurde von einer Arbeitsgruppe entworfen, in der das Bundesamt für Justiz, die Direktion für Völkerrecht und das Integrationsbüro EDA/EVD vertreten waren. Es besteht zwischen diesen Stellen Einigkeit über seinen Inhalt. Dem Institut für Föderalismus in Fribourg war ein Auftrag zur Abklärung der Europaaktivitäten der Kantone erteilt worden. Die Ergebnisse sind verarbeitet worden.

Mit dem Bericht des Bundesrates vom 24. August 1988 über die Stellung der Schweiz im europäischen Integrationsprozess ist eine fundierte europapolitische Diskussion eingeleitet worden. Der Bundesrat hat sich in diesem Bericht bereits über das Verhältnis zum Föderalismus ausgesprochen. Die Sitzung des Kontaktgremiums bietet nun die Gelegenheit, das Thema Europa zu vertiefen und noch stärker in die Kantone hineinzutragen. Der Bund ist für seine Europapolitik auf die Mitwirkung der Kantone angewiesen. Umgekehrt könnte das Interesse der Kantone an Fragen der europäischen Integration bewirken, dass bei kantonaler Aufgabenerfüllung und Gesetzgebung ebenfalls vermehrt die Europaverträglichkeit berücksichtigt wird.

Das Diskussionspapier soll eine erste Aussprache ermöglichen. Je nach Ergebnis wird das Thema Europa an einer weiteren Sitzung des Kontaktgremiums behandelt werden.

Im Diskussionspapier werden insbesondere die folgenden Punkte angesprochen:

- Die europäische Integration als Herausforderung für die Kantone
- Rechtsvergleichende Aspekte

- Allgemeine Auswirkungen des Europarechts auf den schweizerischen Föderalismus
- Auswirkungen der europäischen Integration auf bestimmte kantonale Aufgabenbereiche
- Europaaktivitäten der Kantone
- Vorschläge für Diskussionspunkte
- Weiteres Vorgehen

3. Ergebnis von Konsultationen

Das Papier wurde - wie erwähnt - von einer Arbeitsgruppe vorbereitet.

4. Antrag

Wir beantragen Ihnen, dem beiliegenden Beschlussesentwurf zuzustimmen.

EIDGENÖSSISCHES JUSTIZ-
UND POLIZEIDEPARTEMENT

A. Koller

Arnold Koller, Bundesrat

Beilage

- Diskussionspapier Kontaktgremium d+f

Zum Mitbericht an

- Sämtliche Departemente
- Bundeskanzlei

Protokollauszug an

- Sämtliche Departemente (EJPD 6)
- Bundeskanzlei

Sitzung des Kontaktgremium der Kantone vom 23. November 1989

- Aussprache über Europa und seine Auswirkungen auf den Föderalismus
-

Aufgrund des Antrages des EJPD vom 2. Oktober 1989

Aufgrund der Ergebnisse des Mitberichtsverfahrens wird

beschlossen

1. Der Vorsteher des EJPD, wird ermächtigt, an der Sitzung vom 23. November 1989 mit dem Kontaktgremium der Kantone das Thema "Europa und seine Auswirkungen auf den Föderalismus" zu besprechen.
2. Der Bundesrat ist anschliessend über das Ergebnis der Sitzung zu informieren und wird nötigenfalls das weitere Vorgehen festlegen.

Für getreuen Auszug
Der Protokollführer:

Bern, 25. September 1989

INHALTSVERZEICHNIS

Entwurf

	Seite
1. Zielsetzung	1
2. Die europäische Integration als Herausforderung für die Kantone	2
<p>Die europäische Integration und ihre Auswirkungen auf den schweizerischen Föderalismus</p> <hr style="width: 50%; margin: auto;"/>	
3. Allgemeine Auswirkungen des Europarechts auf den schweizerischen Föderalismus	7
<p>(Arbeitsdokument im Hinblick auf die Sitzung des Kontaktgremiums vom 23. November 1989 in Bern)</p>	
a) Die verfassungsrechtliche Stellung der Kantone in internationalen Angelegenheiten	7
b) Normative Einflüsse	8
c) Auswirkungen auf die institutionellen Bedürfnisse	12
d) Grenzüberschreitende Aspekte	13
4. Auswirkungen der europäischen Integration auf bestimmte kantonale Aufgabensbereiche	14
<p>Bern, 25. September 1989</p>	
a) Gerichtsorganisation und Verfahrensrecht (Straf-, Zivil- und Verwaltungsrecht)	14
b) Hochschulwesen	16
c) Öffentliche Märkte	18
d) Ausübung reglementierter Berufe	20
e) Medikamentenmarkt	23
f) Öffentliche Beihilfen	26

I N H A L T S V E R Z E I C H N I S

	<u>Seite</u>
1. <u>Einleitung</u>	1
2. <u>Die europäische Integration als Herausforderung für die Kantone</u>	1
3. <u>Rechtsvergleichende Aspekte</u>	4
4. <u>Allgemeine Auswirkungen des Europarechts auf den schweizerischen Föderalismus</u>	7
a) Die verfassungsmässigen Kompetenzen der Kantone in internationalen Angelegenheiten	7
b) Normative Einflüsse	8
c) Auswirkungen auf die institutionellen Befugnisse	12
d) Grenzüberschreitende Aspekte	13
5. <u>Auswirkungen der europäischen Integration auf bestimmte kantonale Aufgabenbereiche</u>	14
a) Gerichtsorganisation und Verfahrensrecht (Straf-, Zivil- und Verwaltungsprozess)	14
b) Hochschulwesen	16
c) Öffentliche Märkte	18
d) Ausübung reglementierter Berufe	20
e) Medikamentenmarkt	23
f) Öffentliche Beihilfen	26

	<u>Seite</u>
6. <u>Europaaktivitäten der Kantone</u>	27
7. <u>Vorschläge für Diskussionspunkte</u>	29
a) Europapolitisches Programm Bund - Kantone	29
b) Information der Kantone über europäische Fragen	30
c) Konsultation der Kantone	31
d) Schaffung eines Rates der Kantone?	32
e) Berücksichtigung des europäischen Rechts durch die Kantone?	33
f) Untersuchungen des Nationalfonds?	34
8. <u>Weiteres Vorgehen</u>	34

1. Einleitung

Der Bundesrat hat in seinem Bericht vom 24. August 1988 die Stellung der Schweiz im europäischen Integrationsprozess eingehend behandelt. Bundespräsident Jean-Pascal Delamuraz hat die gehaltvolle Debatte zur Europapolitik der Schweiz im Parlament mit dem Hinweis zusammengefasst, dass in der schweizerischen politischen Öffentlichkeit in einem weiten Umfang Übereinstimmung der Vorstellungen über das europäische Dossier besteht. Drei Elemente belegten diese Übereinstimmung: der Wille zur Öffnung der Schweiz in Richtung Europa; die Forderung nach Kohärenz, unabdingbar in einem europäischen Integrationsprozess, in welchem alles miteinander verbunden ist; und schliesslich der gemeinsame Wille des Bundesrates und des Parlamentes, Dynamik und Unternehmergeist zu beweisen, um der schweizerischen Politik "europäischen Atem" einzuhauchen.

Die Probleme, welche der europäische Integrationsprozess dem schweizerischen Föderalismus stellt, sind im erwähnten Bericht des Bundesrates bloss angedeutet. Es ist deshalb angezeigt, diese Fragen im Rahmen des Kontaktgremiums der Kantone aufzugreifen; die kantonalen Regierungen werden mit diesen Problemen heute direkt und in gewisser Hinsicht auf neue Weise konfrontiert.

2. Die europäische Integration als Herausforderung für die Kantone

In seinem Bericht vom 24. August 1988 (S. 356) hat sich der Bundesrat auf einige allgemeine Überlegungen zu den Folgen eines eventuellen Beitritts der Schweiz zur Gemeinschaft beschränkt. Er hat sich in dieser Beziehung folgendermassen ausgedrückt:

"Ein EG-Beitritt der Schweiz hätte bedeutende Konsequenzen für den schweizerischen Föderalismus. Die Schaffung der Gemeinschaft beruht auf dem Grundgedanken, dass die Mitgliedstaaten den Organen der Gemeinschaft jene Kompetenzen abtreten, die für die Verwirklichung der Bestimmungen der Gemeinschaftsverträge, welche die Verfassung der Gemeinschaft bilden, notwendig sind. Die schweizerische Rechtsordnung würde somit teilweise in eine umfassendere Rechtsordnung integriert, jene der Gemeinschaft. Dies hätte wesentliche Verschiebungen der Befugnisse zwischen der Gemeinschaft, dem Bund und den Kantonen zur Folge.

Zu unterstreichen ist, dass dies für die Organe des Bundes wesentlich bedeutendere Auswirkungen hätte als für die Kantone, dies aufgrund der Tatsache, dass das Gemeinschaftsrecht in erster Linie Bereiche betrifft, welche in der Schweiz in die Zuständigkeit des Bundes fallen.

Das Element der Ueberstaatlichkeit, welches in die schweizerische Rechtsordnung Eingang fände, würde sich auf verschiedenen Ebenen manifestieren: Ein Beitritt der Schweiz zur EG würde die Freiheit des schweizerischen Verfassungsgebers, die Bundesverfassung zu revidieren, materiell einschränken, denn das Gemeinschaftsrecht hat Vorrang vor abweichendem nationalem Recht, auch vor Verfassungsrecht. In gleicher Weise würden auch das Recht zur Ergreifung von Volksinitiativen auf Bundesebene sowie die Möglichkeit zum Erlass von verfassungsabweichenden dringlichen Bundesbeschlüssen eingeschränkt. Schliesslich würde das Gemeinschaftsrecht auch die Befugnisse des Bundesgesetzgebers begrenzen.

Der Bundesrat wäre der hauptsächliche Nutzniesser einer Uebertragung von Bundesgesetzgebungskompetenzen an die Gemeinschaft, denn er hätte im Rahmen des EG-Rates Gelegenheit, sich an der Ausübung der übertragenen Befugnisse zu beteiligen.

Für die Kantone würde ein EG-Beitritt den Verlust einiger kantonaler Kompetenzen mit sich bringen, namentlich in den Bereichen Erziehung, Wirtschaftspolizeirecht, Gesundheitsrecht, Niederlassung und Ausländerkontrolle. Ferner könnten die Kantone nicht mehr, wie es heute für die Bundesgesetzgebung der Fall ist, im Rahmen formeller Vernehmlassungsverfahren an der Ausarbeitung des Gemeinschaftsrechts beteiligt werden. Um die Kantone so weit als möglich am gemeinschaftlichen Entscheidungsprozess mitwirken zu lassen, wäre zweifelsohne die Schaffung eines Organs ins Auge zu fassen, in welchem die Kantone ihre Stellungnahmen laufend und jeweils sofort dem Bundesrat zur Kenntnis bringen könnten. Dieser hätte sie dann im Rat zur Geltung zu bringen. Im übrigen würde die Durchführung des Gemeinschaftsrechts die Mitarbeit der Kantone erfordern, wie dies heute für die Durchführung des eidgenössischen Rechts der Fall ist."

Ohne das Szenario eines Beitrittes aus den Augen zu verlieren, das vom Bundesrat zur Zeit ausgeschlossen wird, ist es angebracht, dieses Dokument aus der realistischeren Sicht der aktuellen Europapolitik der Schweiz zu sehen, die auf eine Verstärkung unserer Bindungen zu Europa ausgerichtet ist. Diese Verstärkung schliesst nicht gewisse institutionelle Reformen im Zuge der Annäherung der EFTA-Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft aus.

Schon heute werden die Kantone in wachsendem Umfang durch europäische Fragen angesprochen. Repräsentiert der Föderalismus für sie - und für den Bund - eher ein Hindernis für eine harmonische Einfügung unseres Landes in Europa oder kann er im Gegenteil den laufenden Integrationsprozess erleichtern oder mindestens darin eingefügt werden?

Wendet man sich diesen Fragen zu, so sollte man sich einiger parlamentarischer Interventionen während der erwähnten

Europadebatte bewusst sein: Am 28. Februar und am 1. März 1989 haben die Nationalräte Matthey, Burckhardt und Cavadini auf die Notwendigkeit hingewiesen, dass die Kantone - namentlich die Grenzkantone - an der Formulierung der schweizerischen Integrationspolitik mitwirken. Vor dem Ständerat hat am 21. Juni 1989 Ständerat Piller die Notwendigkeit unterstrichen, den Föderalismus im heutigen europäischen Kontext zu überdenken, und die Ständeräte Flückiger und Gautier haben sich über die Perspektiven Gedanken gemacht, welche sich für die Schweiz in einem zukünftigen föderalistischeren Europa anbieten.

Diese parlamentarischen Debatten beweisen die Lebendigkeit des föderalistischen Denkens. Die Tatsache, dass Bundesstaaten Vollmitglieder der Europäischen Gemeinschaften sind, ist ein zusätzlicher Anreiz, den schweizerischen Föderalismus in seinem europäischen Umfeld zu überdenken. In seinem Bericht vom 24. August 1988 hat der Bundesrat unterstrichen, dass es wegen der Schnelligkeit des europäischen Integrationsprozesses unerlässlich ist, "die schweizerische Position in Europa laufend neu und vorurteilslos zu überdenken" (S. 381).

3. Rechtsvergleichende Aspekte

Im Rahmen der Arbeiten der Groupe de réflexion des Departementes für Auswärtige Angelegenheiten hat das EDA das Schweizerische Institut für Rechtsvergleichung beauftragt, ein Rechtsgutachten über die Möglichkeiten zu verfassen, welche es den territorialen Körperschaften der Mitgliedsstaaten der Gemeinschaft erlauben, ihren Standpunkt im gemeinschaftlichen Integrationsprozess geltend zu machen¹⁾.

1) "Les collectivités régionales et la CEE", Rechtsgutachten des Institutes für Rechtsvergleichung vom 2. Juli 1988, 64 Seiten und verschiedene Anhänge.

Dieses Rechtsgutachten ist sehr instruktiv und zeigt, dass neben der Bundesrepublik Deutschland, deren föderalistische Struktur der schweizerischen am nächsten steht, auch andere Länder - allerdings in abgeschwächter Form - gewisse Formen der Dezentralisierung durch Einrichtung regionaler Körperschaften mit eigenen Kompetenzen kennen. In abnehmender Reihenfolge erwähnt das Gutachten - neben der Bundesrepublik Deutschland - Italien, Belgien, Frankreich und das Vereinigte Königreich.

Auch wenn der verfassungsrechtliche Kontext sehr verschieden ist, stellt die europäische Integration den staatlichen dezentralisierten Körperschaften die gleiche Art von Problemen bezüglich:

- Information über die Entwicklungen auf europäischer Ebene;
- Modalitäten der Beteiligung dieser Körperschaften am europäischen Entscheidungsprozess;
- Verwirklichung des Europarechts durch die staatlichen Körperschaften.

Die Stellung der deutschen Länder im Integrationsprozess verdient besondere Erwähnung, weil ihre rechtliche Stellung derjenigen der schweizerischen Kantone verwandt ist. In der Tat haben die Länder 1986 anlässlich des Ratifikationsverfahrens der Bundesrepublik Deutschland für die Einheitliche Europäische Akte am 19. Dezember 1986 vom Bundestag ein Genehmigungsgesetz erlangt, dessen umstrittenste Bestimmung in Artikel 2 vorsieht²⁾:

- dass die Bundesregierung den Bundesrat umfassend und zum frühestmöglichen Zeitpunkt über alle Vorhaben im Rahmen

²⁾ BGBl 1986 II S. 1102.

der Europäischen Gemeinschaft unterrichtet, die für die Länder von Interesse sein könnten;

- dass die Bundesregierung vor ihrer Zustimmung bei Beschlüssen der Europäischen Gemeinschaften, die ganz oder in einzelnen Bestimmungen ausschliesslich Gesetzgebungsmaterien der Länder betreffen oder deren wesentliche Interessen berühren, dem Bundesrat Gelegenheit zur Stellungnahme binnen angemessener Frist gibt;
- dass die Bundesregierung diese Stellungnahmen bei den Verhandlungen berücksichtigt;
- dass die Bundesregierung dem Bundesrat die dafür massgebenden Gründe mitteilt, wenn sie von der Stellungnahme des Bundesrates abweicht;
- dass die Bundesregierung soweit möglich einen Vertreter der Länder an den Verhandlungen im Rahmen der Kommission oder des Rates beteiligt.

Dieses Verfahren, dessen Vereinbarkeit mit dem Gemeinschaftsrecht zweifelhaft ist, betrifft wohlverstanden einen einzigen Mitgliedstaat der Gemeinschaften. Es ist gleichwohl eine interessante Quelle der Inspiration für Ueberlegungen über das Verhältnis zwischen Bund und Kantonen im laufenden europäischen Integrationsprozess.

Andere Mitgliedstaaten der EG mit unitarischer Struktur haben in den letzten Jahren eine mehr oder weniger akzentuierte Tendenz zur Dezentralisierung und zur Regionalisierung entwickelt. Dies ist besonders der Fall bei Belgien, Spanien und Frankreich. Die durch die Verfassung von 1978 geschaffenen regionalen spanischen Körperschaften sind dabei von besonderem Interesse, weil bestimmte Aufgaben in ihrem Kompetenzbereich indirekt von Bedeutung für das Gemeinschaftsrecht sind.

4. Allgemeine Auswirkungen des Europarechts auf den schweizerischen Föderalismus

Bevor die konkreten Auswirkungen der europäischen Integration in gewissen kantonalen Kompetenzbereichen (Verfahren, Universitäten, Ausübung reglementierter Berufe, öffentliche Aufträge, Medikamentenmarkt, staatliche Beihilfen, vgl. unten Ziff. 5) untersucht werden, muss an die Ebenen europäischen Rechts erinnert werden, welche die Kantone beeinflussen:

a) Die verfassungsmässigen Kompetenzen der Kantone in internationalen Angelegenheiten

Die Autonomie der Kantone im Bereich der grenzüberschreitenden und internationalen Beziehungen wird von den Artikeln 9 und 10 der Bundesverfassung bestimmt: die Kantone verfügen nur über die Kompetenz, mit den ausländischen Staaten Verträge über Gegenstände der Staatswirtschaft, des nachbarlichen Verkehrs und der Polizei abzuschliessen. Diese Verträge dürfen nichts dem Bund oder den Rechten anderer Kantone Zuwiderlaufendes enthalten. Der amtliche Verkehr zwischen den Kantonen und den ausländischen Regierungen oder ihren Vertretern findet durch Vermittlung des Bundesrates statt. In den erwähnten Gebieten können jedoch die Kantone mit den untergeordneten Behörden und Beamten eines auswärtigen Staates in unmittelbaren Verkehr treten.

Gestützt auf Art. 102 Ziff. 7 BV prüft und genehmigt der Bundesrat die von den Kantonen mit den Inland abgeschlossenen Uebereinkommen.

Gemäss bewährter Lehre und Praxis ist die Kompetenz des Bundes, internationale Verträge abzuschliessen (Art. 8

BV), eine umfassende. Der Bund kann auch in den Bereichen, die intern in die Zuständigkeit der Kantone fallen, Verträge abschliessen. Der Bund macht aber - aus föderalistischer Rücksicht - nur mit Zurückhaltung von dieser allgemeinen internationalen Zuständigkeit Gebrauch. Er bemüht sich vor allem, die Kantone im Verhandlungsstadium immer dann zu begrüßen, wenn sie daran ein besonderes Interesse haben (grenzüberschreitende Fragen). Die Begrüssung erfolgt auf jeden Fall nach der Verhandlungsphase. In diesem Fall beschränkt sich die Konsultation auf die Frage der Zweckmässigkeit, ein Instrument der Genehmigung der eidgenössischen Räte zu unterbreiten. Es muss in diesem Zusammenhang unterstrichen werden, dass seit 1977 die Zustimmung der Mehrheit der Stände für den Abschluss bestimmter internationaler Verträge nötig ist, wie beispielsweise für den Beitritt zu supranationalen Gemeinschaften vom Typ der Europäischen Gemeinschaften (Art. 89 Abs. 5 BV).

b) Normative Einflüsse

Das Europarecht wird in verschiedenen Organen ausgearbeitet. Aus schweizerischer Sicht sind die wichtigsten der Europarat, die EFTA, die Europäischen Gemeinschaften und der sog. "Europäische Wirtschaftsraum" - heute noch eher Zielgrösse als strukturierte Institution.

Die Schweiz ist seit 1963 Mitglied des Europarates. Unter der Aegide dieser Organisation sind mehr als 130 Konventionen und zahlreiche Empfehlungen an die Mitgliedstaaten ausgearbeitet worden. Gut zwanzig Konventionen betreffen direkt die Kantone³⁾. Mehrere dieser Instrumente sind durch die Schweiz bereits ratifiziert

3) Vgl. zu diesem Punkt den Vierten Bericht des Bundesrates vom 24. Februar 1988 über die Schweiz und die Konventionen des Europarates (BBl 1988 II 271).

worden⁴⁾, andere nicht⁵⁾. Zahlreiche Empfehlungen an die Mitgliedstaaten interessieren die Kantone, namentlich im Gebiet des Verfahrensrechts (Straf-, Zivil- und Administrativverfahren), der Bildung, der Kultur, des Um-

4) In diesem Zusammenhang zu erwähnen ist vor allem die Europäische Menschenrechtskonvention von 1950 (SR 0.101), das Europäische Kulturabkommen von 1954 (SR 0.440.1), das Europäische Uebereinkommen von 1957 über die Regelung des Personenverkehrs zwischen den Mitgliedstaaten des Europarates (SR 0.142.103), das Europäische Auslieferungsübereinkommen von 1957 (SR 0.351.1), das Europäische Uebereinkommen über die Abschaffung des Visumszwangs für Flüchtlinge von 1959 (SR 0.142.38), das Europäische Uebereinkommen über den Reiseverkehr von Jugendlichen mit Kollektivpass zwischen den Mitgliedstaaten des Europarates von 1961 (SR 0.142.104), das Europäische Uebereinkommen über die Ausbildung und den Unterricht von Krankenschwestern von 1967 (SR 0.811.21), das Europäische Uebereinkommen betreffend Auskünfte über ausländisches Recht (SR 0.434.2) sowie das Zusatzprotokoll dazu von 1978 (SR 0.351.21), das Uebereinkommen über die Erhaltung der europäischen wildlebenden Pflanzen und Tiere und ihrer natürlichen Lebensgrundlagen von 1979 (SR 0.455), das Europäische Rahmenübereinkommen über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften von 1980 (SR 0.131.1), das Uebereinkommen über die Ueberstellung verurteilter Personen von 1983 (SR 0.343), das Europäische Uebereinkommen zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafen von 1987 (SR 0.106).

5) Namentlich das erste Zusatzprotokoll zur Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten von 1952 (S.T.E. 9), deren Artikel 2 das Recht auf Bildung und deren Artikel 3 die Pflicht zur Durchführung freier und geheimer Wahlen der Legislative enthalten; das Europäische Uebereinkommen über die Gleichwertigkeit der zum Hochschulstudium berechtigenden Reifezeugnisse von 1953 (S.T.E. 15); das Europäische Uebereinkommen über die Gleichwertigkeit der Studienzeiten an den Universitäten von 1956 (S.T.E. 21); das Europäische Uebereinkommen über die Anerkennung von Hochschuldiplomen von 1959 (S.T.E. 32); das Europäische Uebereinkommen über das Au-pair-Weesen von 1969 (S.T.E. 68); das Europäische Uebereinkommen über die Fortsetzung der Stipendienzahlungen bei Studienaufenthalten im Ausland von 1969 (S.T.E. 69); das Europäische Uebereinkommen zum Schutze der Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten von 1981 (S.T.E. 108), das Europäische Uebereinkommen über Gewalttätigkeiten und Ausschreitungen von Zuschauern bei Sportanlässen, insbesondere bei Fussballspielen von, 1985 (S.T.E. 120); und schliesslich die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung von 1985 (S.T.E. 122).

weltschutzes und des archäologischen Erbes der öffentlichen Gesundheit, des Sportes und - selbstverständlich - im Bereich der regionalen und grenzüberschreitenden Zusammenarbeit. Zu erinnern ist allerdings daran, dass im Gegensatz zu Uebereinkommen, welche völkerrechtliche Verpflichtungen begründen, die Empfehlungen nur politisch beachtliche Ziele festlegen.

Bis heute hat das Recht, welches unter der Aegide der EFTA ausgearbeitet worden ist - einer Organisation, bei der unser Land seit Gründung im Jahre 1960 Vollmitglied ist -, die Kompetenzbereiche der Kantone kaum berührt. Es ist aber voraussehbar, dass die Kantone in den nächsten Jahren durch die Entwicklungen im Rahmen der EFTA betroffen sein werden. Es genügt, in diesem Zusammenhang an die beträchtliche politische Bedeutung zu erinnern, welche der verstärkten Zusammenarbeit zwischen den EFTA-Staaten und der Gemeinschaft zukommt, besonders was das Folgeprogramm von Luxemburg (im Anschluss an die Ministererklärung vom 9. April 1984 der Minister der Mitgliedstaaten der EFTA und der Gemeinschaft) und das Folgeprogramm von Brüssel (Prozess, welcher der Ministererklärung vom 20. März 1989 der Minister der Mitgliedstaaten der EFTA und der Gemeinschaft) betrifft.

Unter den neueren Entwicklungen, welche die Kantone noch nicht betreffen, sind zu erwähnen:

- die seit dem 1. Juli 1988 innerhalb der EFTA bestehende Verpflichtung zur vorgängigen Notifikation von Entwürfen zu neuen technischen Regeln oder zur Aenderung von bestehenden Regeln ⁶⁾;
- die zu erwartende Ratifikation der Konvention von Tampere vom Juni 1988 betreffend die gegenseitige An-

6) SR 0.632.31, Art. 12bis der Konvention von Stockholm, AS 1988 2245.

erkennung von Versuchsergebnissen und Konformitätsbescheinigungen⁷⁾;

- die Publikation von öffentlichen Ausschreibungen im Gesetzblatt der Europäischen Gemeinschaften, die einen bestimmten Betrag übersteigen (ab 1. Januar 1989)⁸⁾;
- die strikte Kontrolle der öffentlichen Beihilfen⁹⁾.

Obwohl die Schweiz nicht Mitglied der EG ist, beeinflusst das Gemeinschaftsrecht in steigendem Mass bereits heute das Recht unseres Landes. Das gilt für die Anerkennung akademischer Diplome und beruflicher Fähigkeitsausweise (Art. 33 und 34ter Abs. 1 Bst. g BV; Art. 57 Abs. 1 EWGV), ein Gebiet, in dem die Einheitliche Europäische Akte von 1986 die Gemeinschaftskompetenzen verstärkt hat (Art. 130 G lit. d EWGV). Dasselbe gilt auch im Bereich der Hochschulen und der Forschung (Art. 27 BV, Art. 27quater und sexies BV), einem Gebiet, in dem die Gemeinschaften bereits erhebliche Kompetenzen besitzen (Art. 128, Art. 130 F Abs. 2 und 130 G lit. a EWGV); im Bereich der Steuern (vgl. Art. 95 - 99 EWGV, 4lbis, 4lter und 8 der Uebergangsbestimmungen); für die Gesetzgebung im Bereich der Wirtschaftspolizei (Art. 31 Abs. 2 BV; Art. 36 und 100 A EWGV); der Gesundheit und der Kontrolle von Medikamenten, was von besonderer Bedeutung im Hinblick auf den freien Austausch von Waren ist (Art. 36 und 100 A EWGV); im Bereich der Niederlas-

7) Der Bundesrat wird diese Konvention bald der Genehmigung durch das Parlament unterbreiten.

8) Dies bedeutet konkret, dass alle Ausschreibungen im Schweizerischen Handelsamtsblatt gleichzeitig in der elektronischen Datenbank der Gemeinschaften veröffentlicht werden (System TED). Umgekehrt haben die schweizerischen Wirtschaftskreise Zugang zu den ausländischen Ausschreibungen im System TED.

9) Während ihrer Zusammenkunft, im November 1988 haben sich die EFTA-Minister in diesem Zusammenhang über eine neue Auslegung von Artikel 13 des EFTA-Vertrages (SR 0.632.31), der die öffentlichen Beihilfen betrifft, geeinigt.

sung, namentlich bei den freien Berufe (Art. 45, 47 und 69ter BV, Art. 33 BV und Art. 5 der Uebergangsbestimmungen; Art. 52ff. EWGV); im Bereich der Kontrolle der Ausländer (Art. 48 Abs. 3 und 56 Abs. 1 EWGV); des Natur- und Heimatschutzes sowie des Umweltschutzes (Art. 24sexies und 24septies BV; Art. 130 R EWGV).

Schliesslich werden die Arbeiten, welche in Westeuropa auf die Schaffung eines Europäischen Wirtschaftsraums unter den 18 Mitgliedstaaten der Gemeinschaft bzw. der EFTA abzielen, ohne Zweifel zahlreiche rechtliche Instrumente zur Folge haben, welche die Kantone betreffen werden, namentlich im Bereich der öffentlichen Märkte, der öffentlichen Beihilfen, der Steuern, der Hochschulen und der Berufsbildung sowie im Umweltschutz.

c) Auswirkungen auf die institutionellen Befugnisse

Die Kantone werden traditionellerweise vom Bund über Entwürfe zu internationalen Verträgen konsultiert, "wenn diese die Rechte und Pflichten der Kantone berühren oder für sie sonst von erheblicher politischer, kultureller wirtschaftlicher oder finanzieller Tragweite sind¹⁰⁾."

Der Bundesrat möchte dieses Verfahren nicht aufgeben, welches für das föderalistische Gleichgewicht des Landes nötig ist. Bekanntlich ist der Bund auf internationaler Ebene für die Durchführung seiner Verpflichtungen allein verantwortlich, selbst wenn diese sich auf Gebiete beziehen, die in den Zuständigkeitsbereich der Kantone fallen (Art. 8 und 102 Ziff. 8 BV). Es ist im Hinblick darauf unabdingbar, dass er sich mit einer einzigen Stimme nach aussen wendet, denn nur unter dieser Bedingung hat er überhaupt die Chance, gehört zu werden. Es ist deshalb

10) Vgl. die Richtlinien des Bundesrates über das Vorverfahren der Gesetzgebung vom 6. Mai 1970, BBl 1970 I 1002.

im Interesse des Bundes, dass internationale Verträge, welche die Kantone betreffen, Gegenstand eines politischen Konsenses in der Schweiz sind. Die vorgängige Konsultation der Kantone strebt dieses Ziel an.

Gleichzeitig muss eine unabwendbare Tendenz festgestellt werden: wegen des beträchtlichen Anwachsens des europäischen Integrationsprozesses - vor allem in den letzten Jahren und Monaten - ist die formelle Konsultation der Kantone nicht mehr für jede juristische Verbindlichkeit möglich. Der internationale Verhandlungsprozess gehorcht einer eigenen Logik, die in weitem Umfang Funktion eines politischen Klimas ist und die sich im wesentlichen auf der zwischenstaatlichen Ebene abspielt. Sogar wenn es beruhigend ist festzustellen (wie es die kürzlichen parlamentarischen Debatten zur europäischen Integration belegt haben), dass die Kantone den Bundesrat bei seinen Bestrebungen unterstützen, unser Land besser in das wachsende Europa zu integrieren, so muss man über die geeigneten Wege und Mittel nachdenken, traditionelle Institutionen (wie die punktuelle, zeitlich kaum koordinierbare Konsultation der Kantone über begrenzte Bereiche) dem Stil der neuen europäischen Realitäten anzupassen¹¹⁾.

d) Grenzüberschreitende Aspekte

Für die letzten Jahren ist festzustellen - was an sich erfreulich ist -, dass die 16 Grenzkantone immer mehr Kontakte mit den Regionen jenseits unserer Landesgrenzen entwickelt haben¹²⁾. Es ist oben (lit a) auf den ver-

11) Es werden weiter unten einige Vorschläge dazu formuliert (vgl. Ziff. 7 und 8).

12) Es sei vor allem auf die grenzüberschreitenden Fragen hingewiesen, die durch die Regionen von Genf, Basel und des Genferseegebietes oder durch die Kantone Jura, Neuenburg und Tessin geregelt werden. Dies betrifft v.a. den Finanzausgleich, die Raumplanung, den Umweltschutz und den Verkehr.

fassungsmässige Rahmen dieser internationalen Beziehungen hingewiesen worden. Im allgemeinen völkerrechtlichen Zusammenhang interessiert hier das bereits erwähnte Europäische Rahmenübereinkommen über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen den Gebietskörperschaften von 1980 (STE 106). Diese Konvention erleichtert und fördert den Abschluss von vertraglichen Bindungen zwischen Grenzregionen im Rahmen des schweizerischen Verfassungsrechts. Sie ist für die Schweiz in Kraft seit dem 4. Juni 1982 (SR 0.131.1). 14 Staaten haben sie bis jetzt ratifiziert, darunter die an die Schweiz angrenzenden Länder Oesterreich, Frankreich, die Bundesrepublik Deutschland, Italien und Liechtenstein.

5. Auswirkungen der europäischen Integration auf bestimmte kantonale Aufgabenbereiche

a) Gerichtsorganisation und Verfahrensrecht (Straf-, Zivil- und Verwaltungsprozess)

Die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) von 1950 hat zu einigen begrenzten Auswirkungen auf das Prozessrecht der Kantone geführt. Dies erklärt sich dadurch, dass zwei Bestimmungen der Konvention (Artikel 5 betreffend Haftkontrolle, Artikel 6 betreffend Anspruch auf ein faires Verfahren) Verfahrensgarantien (im Straf-, Zivil- und Verwaltungsbereich) gewähren. Zu betonen ist hierbei, dass im allgemeinen die kantonalen Prozessrechtsinstitute den in Strassburg vorgetragenen Angriffen der Beschwerdeführer bemerkenswert gut standgehalten haben. Nur in einem einzigen Fall hat sich ein kantonaler Rechtssatz als im Widerspruch zu Art. 6 EMRK stehend erwiesen¹³⁾. Dieser bekannte Fall Belilos aus

¹³⁾ Fall Belilos, Gegenstand eines Urteiles des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte vom 29. April 1988 (Serie A Nr. 132; BGE 100 Ia 313-316). Der Gerichtshof kri-

dem Jahre 1988 betraf den Kanton Waadt. Er könnte allerdings im Bereiche des Strafprozessrechts auch gesetzgeberische Konsequenzen in anderen Kantonen zeitigen (AI, FR, VS und wahrscheinlich ZH). Gelegentlich hat die Strassburger Rechtsprechung auch als Anstoss für Veränderungen der kantonalen Justiz- und Verwaltungsbehörden gedient: zu erwähnen sind die Aufgabenteilung zwischen Untersuchungs- und Sachrichter, die Haftbedingungen für gefährliche Straftäter, die Frage der Kostenauflegung im Falle des Freispruches bzw. der Verjährung sowie die Zensur des Briefverkehrs von Inhaftierten.

Die zu erwartende Ratifikation des Uebereinkommens von Lugano von 1988 über die Anerkennung und Vollstreckung von Urteilen in Zivil- und Handelssachen wird ebenfalls Auswirkungen auf das Prozessrecht der Kantone haben, wie übrigens auch auf dasjenige des Bundes (Art. 59 BV, Garantie des Wohnsitzgerichtsstandes bei persönlichen Ansprachen), haben. Gleichzeitig ist jedoch auch die grosse Bedeutung hervorzuheben, welche diese Uebereinkommen für den Einbezug der Schweiz in den Europäischen Wirtschaftsraum erlangen wird. Diese unter Ko-Präsidentschaft der Schweiz nach dem Vorbild des Brüsseler Uebereinkommens von 1968 (anwendbar unter den EG-Mitgliedstaaten) gestaltete Vereinbarung wird einen Kernbestand von einheitlichen Regeln zur Lösung bestimmter international-privatrechtlicher bzw. -zivilprozessualer Fragen schaffen und die Handelstransaktionen der Privaten in Westeuropa beträchtlich vereinfachen. Aus diesem Grund wird der Bundesrat noch vor Jahresende

tisierte in diesem Entscheid den Mangel an umfassender richterlicher Nachkontrolle der Tatsachen und Rechtsfragen durch die kantonalen waadtländischen Justizbehörden anlässlich eines durch die Polizeikommission der Stadt Lausanne ausgesprochenen Bussenentscheides. In der Folge dieses Falles revidierte das Waadtländische Parlament in gänzlicher Unabhängigkeit am 1. März 1989 das waadtländische Gesetz über das Gemeindestrafwesen von 1969 (das revidierte Gesetz ist am 2. Mai 1989 in Kraft getreten).

eine Botschaft verabschieden, welche auf die Genehmigung dieses Vertragswerkes abzielt.

b) Hochschulwesen

Im Bereiche der Hochschulausbildung hat die europäische Zusammenarbeit in den letzten Jahren Entwicklungen vollzogen, welche in erster Linie Kantone und Universitäten herausfordern, da acht von zehn unserer höheren Lehranstalten kantonal und autonom geführt werden. Der in der Gemeinschaft ausgelöste Erfolg des Programms Erasmus, welches durch Entscheid des Rates vom 15. Juni 1987 beschlossen wurde, hat die Öffentlichkeit in der Schweiz sensibilisiert. Bekanntlich zielt das Programm auf die Förderung des Austausches von Studenten und Lehrkräften zwischen den höheren Lehranstalten der Mitgliedstaaten der Gemeinschaft ab. Es sieht die Schaffung eines Netzes für die europäische Hochschulzusammenarbeit, die Erteilung von Stipendien sowie verschiedene Maßnahmen vor, welche die Mobilität durch akademische Anerkennung von Diplomen und Ausbildungszeiten (mittels eines europäischen Systems transferier- bzw. anrechenbarer Einheiten, der Entwicklung von gemeinsamen Studienzyklen, usw.) fördern sollen. Schliesslich ist auch das Gemeinschaftsprogramm Comett zu erwähnen, das die Zusammenarbeit und den Austausch zwischen Universitäten und Unternehmen fördert. Besteht einerseits schon jetzt Gewähr dafür, dass die zweite Phase im Programm Comett (1990-1994) auch den EFTA-Staaten offenstehen wird, so bedarf es andererseits für den Zugang der Schweiz und der übrigen EFTA-Mitglieder zum Programm Erasmus (als Ziel erwähnt im Pressecommuniqué anlässlich des Treffens von Kristiansand im Juni dieses Jahres) noch weiterer Schritte.

Die Gefahr, dass die Schweiz auf diesem Gebiet ins Hintertreffen gerät, ist der Konferenz der kantonalen Er-

ziehungsdirektoren bewusst. Sie verabschiedete am 8. Juni 1989 einstimmig eine Empfehlung zur Ratifikation der beiden vorerwähnten Konventionen des Europarates im Universitätsbereich ¹⁴⁾, deren Uebernahme sicherlich eine willkommene Etappe auf dem Weg zur Beteiligung der Schweiz am Erasmus-Programm darstellen dürfte. In diesem Zusammenhang fragt sich übrigens, ob nicht auch die Ratifikation des Zusatzprotokolls Nr. 1 zur EMRK (dessen Artikel 2 das Recht auf Bildung anerkennt) ein wesentliches und grundlegendes Element für die Annäherung der Schweiz an Europa in diesem Bereich darstellten könnte ¹⁵⁾.

Zu betonen ist in diesem Zusammenhang die Notwendigkeit, in künftigen Rechtserlassen die Möglichkeit für Bund und Kantone vorzusehen, den Europäischen Entwicklungen Rechnung zu tragen ¹⁶⁾. Die Kantone können eine Schlüsselrolle bei der Förderung der Mobilität der Studenten einnehmen. Namentlich obliegt ihnen, die Aktivitäten der Konferenz der schweizerischen Hochschulrektoren und der Hochschulkonferenz zu unterstützen, um die Koordination in der Schweiz zu verbessern, sowie mit Hilfe der Eidgenossenschaft das Stipendienwesen zu harmonisieren und zu entwickeln.

14) Vgl. oben Anm. 5.

15) Das Zusatzprotokoll Nr. 1 zur EMRK von 1952 (S.T.E.99, unterzeichnet von den 23 Mitgliedstaaten des Europarates, ratifiziert von 19 unter ihnen (worunter San Marino), ist am 16. November 1988 in Kraft getreten. Einzige Nichtmitglieder sind: Finnland (Unterzeichnung 1989); Liechtenstein (Unterzeichnung 1987); Spanien (Unterzeichnung 1978) und die Schweiz (Unterzeichnung 1976).

16) Zu erwähnen sind etwa das neue Gesetz über die Eidgenössischen Technischen Hochschulen, die verschiedenen Massnahmen zu Gunsten der beruflichen Weiterbildung, die Totalrevision des Bundesgesetzes über die Hochschulförderung sowie die Revision des Bundesgesetzes über die Gewährung von Beiträgen an die Aufwendungen der Kantone für Stipendien (allenfalls zusätzlich des Gesetzes betreffend Stipendien an ausländische Studenten).

Die Universitäten könnten das Mobilitätsziel fördern, indem sie die Zutrittsbedingungen einheitlicher formulierten, die Ausbildungszeiten und Zwischenexamen grosszügiger anerkannten und Programme für den interkantonalen Hochschulaustausch aufstellten. Ein besseres kulturelles Verständnis zwischen unseren verschiedenen Sprachregionen zu erzielen, stellt denn auch ein Ziel dar, von dem die Vitalität unseres foederalistischen Zusammenlebens abhängt. Aus diesem Grunde ist es unerlässlich, dass der Prozess der Oeffnung nach Europa von einem ebensolchen zwischen unseren schweizerischen Hochschulen begleitet wird.

Entscheidend für das Gelingen dieses Oeffnungsprozesses wird zu einem wesentlichen Teil die Fähigkeit der Universitäten, der Kantone und der Eidgenossenschaft zur Kooperation und Koordination ihrer Anstrengungen sein. Eine gute gegenseitige Information stellt ein wichtiges Element in diesem Zusammenhang dar.

c) Ausübung reglementierter Berufe

Die gegenseitige Anerkennung von Berufsdiplomen und Fähigkeitsausweisen stellt eine der unabdingbaren Voraussetzungen für den freien Personenverkehr dar. Deshalb wurde dieser Frage seitens der Gemeinschaft besondere Beachtung geschenkt. Seit Beginn der sechziger Jahre hat die EG nahezu 80 Richtlinien erlassen, um die Ausübung reglementierter Berufe in der Gesamtheit ihrer Mitgliedstaaten zu erleichtern (im Bereiche der freien und kaufmännischen Berufe, der industriellen und handwerklichen Tätigkeiten, der medizinischen und paramedizinischen Disziplinen, usw.). Häufig ist es dabei die im Aufnahme-land erworbene Berufserfahrung, welche die Anerkennung einer Ausbildung erleichtert. Ein bedeutsamer Fortschritt ist namentlich mit der neulichen Annahme der Richtlinie über ein System zur gegenseitigen Anerkennung

von Hochschuldiplomen erfolgt, welche über Lehrgänge von mindestens drei Jahren ausweisen ¹⁷⁾. Sie sollte entscheidenden Anstoss für den freien Verkehr von Führungskräften und freiberuflich Tätigen geben. Die EG-Kommission bereitet überdies zur Zeit eine Richtlinie über ein zweites allgemeines System zur gegenseitigen Anerkennung von Diplomen und Berufsausweisen vor, welche die Richtlinie 89/48/EWG ergänzen soll. Im Falle ihrer Annahme werden bis Ende 1991 sämtliche Berufslehrgänge in der Gemeinschaft Gegenstand von Regeln zur gegenseitigen Anerkennung bilden.

Anlässlich des EFTA-Ministertreffens vom 14. und 15. März 1989 in Oslo sind die Mitgliedstaaten der EFTA übereingekommen, die Frage der gegenseitigen Anerkennung von Diplomen in die kommenden Verhandlungen mit der EG einzubringen, welche die Schaffung eines Europäischen Wirtschaftsraumes bezwecken. Im Hinblick darauf gilt es, den schweizerischen Standpunkt zu klären, wie der Bundesrat in seiner Antwort auf ein Postulat Ziegler vom 16. Juni 1988 festgehalten hat. Überdies ist in der Folge dieses Postulats eine Arbeitsgruppe seitens des Eidgenössischen Departementes des Innern sowie der kantonalen Erziehungsdirektorenkonferenz eingesetzt worden.

Für unser Land stellt sich die Situation besonders komplex dar, da die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen je nach Berufsgattung sowie danach differiert, ob es sich um Berufsausbildung oder Berufsausübung handelt. Dürfte eine Annäherung an die EG in diesem Bereiche nicht allzu grosse Probleme stellen, was die vom Bund reglementierten Berufe betrifft, so ist eine solche aber heikler in Berufskategorien, für welche die Kantone zuständig sind oder für deren Ausübung eine kantonale Bewilligung notwendig ist. Die für die Erteilung dieser kantonalen Bewilligungen geltenden Kriterien stellen ge-

¹⁷⁾ Richtlinie 89/48/EWG vom 21.12.1988.

wöhnlich auf die Art und den Ausstellungsort eines Diplomes oder Patentes ab sowie auf die Nationalität des Inhabers. Die Kantone vermögen so den Zugang zu bestimmten Berufen auf ihrem Territorium zu begrenzen. Die Teilnahme der Schweiz an einem allgemeinen System zur gegenseitigen Anerkennung von Diplomen und Fähigkeitsausweisen in Europa würde demzufolge beachtliche Zugeständnisse der Kantone in diesem Bereiche bedingen, namentlich die vorgängige Verwirklichung allgemeiner freier Berufsausübung im Landesinnern. Der Bund seinerseits schliesst nicht aus, die bereits auf der Grundlage von Art.33 BV geschaffene Gesetzgebung zu vervollständigen, z.B. durch Erlass eines neuen Gesetzes über die Ausübung freier Berufe oder Legiferierung im Hinblick auf einzelne Berufsgruppen (Rechtsanwälte, Mittelschullehrer, usw.).

d) Oeffentliche Märkte

Seit der Luxemburger Erklärung von 1984 stellt das Beschaffungswesen der öffentlichen Hände Teil des Programms zur Errichtung eines Europäischen Wirtschaftsraumes dar. In volkswirtschaftlicher Hinsicht ist das Interesse an einer Beseitigung der heute von den Staaten (bzw. den regionalen und lokalen Verwaltungseinheiten wie den Kantonen und Gemeinden) aufgestellten Schranken bei der Vergabepaxis leicht aufzuzeigen ¹⁸⁾.

In der Gemeinschaft sind mehrere Richtlinien in Kraft, welche z.B. darauf abzielen, die nationalen Präferenzen bei öffentlichen Lieferaufträgen zu beseitigen, die Vergabeverfahren zu harmonisieren sowie die Einschränkungen

18) Gemäss einer Schätzung betrug 1986 der Anteil des öffentlichen Beschaffungswesens sowohl in der Gemeinschaft wie auch in EFTA-Raum etwa 8 % der Bruttoinlandprodukte; die Kommission bezifferte den Gesamtwert der öffentlichen Beschaffungen in der Gemeinschaft auf ca 300 Milliarden Ecu (=SF 540 Mia).

des freien Dienstleistungsverkehrs bei der Vergabe öffentlicher Bauaufträge zu beseitigen¹⁹⁾. Die laufenden Rechtsetzungsarbeiten der Gemeinschaft zielen auf die Erweiterung des Anwendungsbereiches der Richtlinien ab, z.B. auf die Sektoren Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung.

In exploratorischen Gesprächen, welche zwischen den EFTA-Staaten und der Gemeinschaft im Gange sind, wird die Möglichkeit zum Abschluss multilateraler Uebereinkommen mit Geltung im gesamten Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) geprüft. Um ein konkretes Beispiel zu geben, könnte dies bedeuten, dass in absehbarer Zukunft Bauaufträge von einem Wert über 5 Millionen Ecu's (ungefähr SF 9 Mio.) Gegenstand von Ausschreibungen im EWR wären, dies unabhängig davon, ob sie vom Bund, von den Kantonen oder den Gemeinden ausgingen. Der Vorsteher des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartementes (EVD) und der Direktor des Bundesamtes für Aussenwirtschaft (BAWI) haben am 20. Oktober 1988 und am 19. Januar 1989 die Konferenz der kantonalen Volkswirtschaftsdirektoren über diese Gespräche informiert. Es wurde vereinbart, den Leitungsausschuss der Konferenz als Verbindungsorgan zwischen BAWI und Konferenz einzusetzen, um die laufende Diskussion der Probleme sicherzustellen. Die Arbeitsgruppe der Konferenz hat im übrigen entschieden, die gegenwärtig in Kraft stehenden Vergabeordnungen der Kantone zu untersuchen. Angesichts der Tatsache, dass das Dossier "öffentliche Märkte" nicht nur die kantonalen Volkswirtschaftsdirektionen angeht, hat der Vorsteher des EVD am 9. August 1989 ein Konsultationsschreiben an die kantonalen Regierungen gerichtet.

Es liegt im Interesse unserer Wirtschaft, dass sich die

19) Vgl. Richtlinie 77/62/EWG vom 21.12.1976, geändert durch Richtlinie 88/295/EWG vom 22. März 1988 (Lieferaufträge); Richtlinie 71/305/EWG vom 26. 7.1971 (Baufaufträge).

Schweiz an den Bemühungen auf Oeffnung der öffentlichen Märkte für den Wettbewerb beteiligt. In der Folge werden sich für den Bund und insbesondere für die Kantone nebst volkswirtschaftlichen Grundsatzfragen auch solche institutioneller und verfahrensrechtlicher Art stellen. Zwei Problemkreise sollen namentlich erwähnt werden:

- Wie können die von der Schweiz zu übernehmenden völkerrechtlichen Verpflichtungen in das Gefüge bestehender kantonaler Vergabeordnungen eingebaut werden? Die direkte Anwendung internationalen Rechts ist zwar häufig die Regel, doch bleibt auf weiten Strecken ein Konkretisierungsbedarf übrig. Vorbehältlich der allgemeinen Bundeskompetenz zum Erlass von Anwendungsbestimmungen für den Vollzug internationaler Verpflichtungen stellte sich bei kantonaler Umsetzung die Frage, ob die Kantone diese Anpassungsaufgabe innert nützlicher Frist wahrnehmen könnten. Wie weit soll ihr Handlungsspielraum dabei sein?
- Es stellen sich auch institutionelle Fragen: Werden die Kantone angesichts ihrer organisations- und verfahrensrechtlichen Eigenheiten in der Lage sein, eine effiziente Kontrolle der Anwendung relativ komplexer Beschaffungsordnungen zu garantieren? Es ist daran zu erinnern, dass ein entscheidendes Element der künftigen europäischen Rahmenordnung für das Beschaffungswesen in der Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften liegt, namentlich in der Garantie eines wirksamen Rekursrechtes für die einzelnen Bewerber. Inwieweit werden hier deshalb gewisse einheitliche Umsetzungsbedingungen (etwa hinsichtlich von Verfahrensgrundsätzen, Rechtsmitteln, etc.) vom Bund zu formulieren sein?

Die anstehenden Fragen könnten zum ersten Prüfstein für die Tauglichkeit des foederalistischen Entschei-

dunssysteme im europäischen Integrationsprozess werden. Zu ihrer Lösung sind frühzeitige institutionelle Grundsatzdiskussionen zwischen Bund und Kantonen notwendig.

e) Medikamentenmarkt

Der Medikamentenmarkt wirft besonders heikle Probleme im Hinblick auf die europäische Integration auf. Heilmittel sind in der Tat keine Ware im üblichen Sinn, da ihre Preisbildung in hohem Masse von den nationalen Gesundheitspolitiken abhängt, deren Gestaltung den Mitgliedstaaten vorbehalten ist.

Für die Schweiz ist die Situation noch komplizierter, da der Verkehr mit Heilmitteln - ausgenommen die Betäubungsmittel - grundsätzlich in der Kompetenz der Kantone verblieben ist. Die Interkantonale Vereinbarung von 1971 über die Kontrolle der Heilmittel ²⁰⁾ verpflichtet alle Kantone. Das neue Konkordat von 1988 ist mangels Ratifizierung durch sämtliche Kantone noch nicht in Kraft getreten.

Für gewisse Medikamente haben die Kantone den Bund dazu eingeladen, Regeln aufzustellen (vgl. z.B. die Bundesratsbeschlüsse von 1931 über die Kontrolle der Sera und Impfstoffe ²¹⁾ sowie von 1949 betreffend Packungsaufschriften, Prospekte und Publikumsreklamen für Sera und Impfstoffe ²²⁾).

Im Sinne einer kurzen Uebersicht über die Probleme, welche sich den Kantonen im Hinblick auf die europäische Integration stellen, seien folgende Themen erwähnt:

20) SR 812.101.

21) SR 812.111.

22) SR 812.115.

- Die Schweizerische Pharmakopöe entspricht nahezu der Europäischen, welche Gegenstand eines Uebereinkommens des Europarates von 1964 und von der Schweiz ratifiziert worden ist ²³⁾. Die Verordnung des Bundesrates von 1987 über die schweizerische Pharmakopöe ²⁴⁾ wird nächstens durch ein Bundesgesetz ersetzt werden, dies gestützt auf Art. 31bis Abs. 2 BV und in Ausführung der Verpflichtung gemäss Art. 1 lit. b des Uebereinkommens von 1964 über die Ausarbeitung einer Europäischen Pharmakopöe ²⁵⁾.
- Die Herstellung von pharmazeutischen Produkten in der Schweiz erfolgt bereits mit einigen Berührungspunkten zum Europäischen Recht. So hat zum Beispiel die Schweiz 1970 das im Rahmen der EFTA ausgearbeitete Uebereinkommen zur gegenseitigen Anerkennung von Inspektionen betreffend die Herstellung pharmazeutischer Produkte ²⁶⁾ ratifiziert. Im übrigen ist die Interkantonale Kontrollstelle für Heilmittel (IKS) Mitglied einer ebenfalls im EFTA-Rahmen entstandenen Vereinbarung von 1979 über die gegenseitige Anerkennung von Untersuchungsberichten über pharmazeutische Produkte.
- Die Zulassung von Medikamenten für den Markt ist eine offensichtliche Schlüsselprozedur aus der Sicht der nationalen Gesundheitspolitik, des Konsumentenschutzes und des Haftpflichtrechts. In der Schweiz kann die Bewilligung für den Verkauf von Medikamenten durch einen Kanton erst erteilt werden, nachdem das Medikament durch die IKS geprüft und registriert worden ist (Art. 3 Abs. 5 des Konkordates von 1971).

23) SR 0.812.21.

24) SR 812.21.

25) Vgl. BB1. 1988 II 937.

26) SR 0.812.101.

- Die Gemeinschaft wird sich voraussichtlich für eine gemischte Ordnung entschliessen, umfassend einerseits - für die Mehrheit der Medikamente - ein System wechselseitiger Anerkennung der nationalen Zulassungsentscheide und andererseits ein zentralisiertes System der gemeinschaftlichen Zulassung für gewisse hochtechnologische Medikamente. Eine Richtlinie von 1965 hat bereits Verfahren und Zulassungskriterien für die Mitgliedstaaten vereinheitlicht ²⁷⁾, und seit 1983 besteht im Ansatz ein System für die gegenseitige Anerkennung ²⁸⁾. Eine gemeinschaftliche Ordnung der Medikamentenzulassung wird ohne Zweifel Auswirkungen auf die Schweiz haben.

- Das System der Pharma-Ueberwachung (welches den Behörden unter bestimmten Umständen gestattet, zugelassene pharmazeutische Produkte vom Markt zu nehmen) bildet nicht Gegenstand einer einheitlichen Gemeinschaftsordnung. In der Schweiz wird diese Funktion im wesentlichen auf privater Basis erfüllt (durch den Konsultationsdienst der Schweizerischen Arzneimittel-Nebenwirkungs-Zentrale, SANZ). In Anbetracht der Entwicklungen im Gemeinschaftsrecht wäre zu erwägen, ob nicht bestimmte Aufgaben der Pharma-Ueberwachung der IKH zu übertragen wären. In dieser Hinsicht ist zu unterstreichen, dass zwischen Medikamentenzulassung und -überwachung ein enger Zusammenhang besteht.

27) Richtlinie 65/65/EWG vom 26. Januar 1965.

28) Richtlinie 83/570/EWG vom 28. November 1983.

f) Oeffentliche Beihilfen

Die Mitgliedstaaten der EFTA und die Gemeinschaft arbeiten aktiv zusammen, um öffentliche Beihilfen zu beseitigen, welche zu Verzerrungen im gegenseitigen Verkehr führen und im Widerspruch zu bestehenden Vereinbarungen stehen (für die Schweiz gilt insbesondere Art. 13 des EFTA-Gründungsvertrages sowie Art. 23 des Freihandelsabkommens zwischen der Schweiz und der EWG). Aufgrund der letztgenannten Bestimmung ist jede öffentliche Beihilfe, welche den Wettbewerb durch Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige verfälscht oder zu verfälschen droht, unvereinbar mit dem guten Funktionieren des Freihandelsabkommens, dies sofern und in dem Masse, als diese Beihilfe geeignet ist, den Handel zwischen der Gemeinschaft und der Schweiz zu beeinflussen. Konkret handelt es sich bei diesen öffentlichen Beihilfen etwa um fiskalische Erleichterungen, um Exportrisikogarantien, um Abnahmeverpflichtungen etc. Für einen Bundesstaat wie die Schweiz wird es nicht nur darum gehen, vom Bund gewährte Beihilfen abzuschaffen, sondern auch von Kantonen und Gemeinden ausgerichtete.

Im November 1988 einigten sich in Genf die EFTA-Minister durch Ratsentscheid auf eine neue Auslegung von Art. 13 des Stockholmer Uebereinkommens, des Gründungsvertrages der EFTA. Diese Auslegung definiert die Kriterien, welche die Beurteilung von Verzerrungseffekten im Handel durch öffentliche Beihilfen ermöglichen. Aufgrund dieser Einigung dürfte als nächste Etappe ein Uebereinkommen auf Stufe des EWR einfacher zu realisieren sein, welches die Einzelheiten für die Beseitigung derjenigen Beihilfen zu regeln hätte, die den Austausch zwischen den Gliedern des EWR verfälschen. Eine Expertengruppe der EFTA arbeitet zur Zeit an der Verbesserung der Methoden zur Ueberwachung und Anwendung der EFTA-Regeln über die Beihilfen. Die laufenden Entwicklungen werden sicherlich Auswirkungen auf die Kantone haben; der

Bund wird für eine zweckdienliche Information besorgt sein, sobald ihre Tragweite ersichtlich ist.

6. Europaaktivitäten der Kantone

Das Institut für Föderalismus der Universität Freiburg stellte aufgrund eines Auftrages des Bundesamtes für Justiz per Juni dieses Jahres den aktuellen Stand der Eurogagaktivitäten der Kantone fest ²⁹⁾.

Ohne Anspruch auf Vollständigkeit kommt die Studie zum Schluss, dass die Kantone in Fragen der europäischen Integration noch relativ wenig unternommen haben. Immerhin werden sowohl auf kantonaler wie interkantonomer Ebene einzelne, zum Teil konkrete Anstrengungen vermerkt.

Innerhalb der Kantone sind als Initiatoren besonders die Parlamente aktiv, welche das Thema mit Motionen und Postulaten aufgreifen:

- Im Kanton St. Gallen beauftragt eine Motion den Regierungsrat zur umfassenden Abklärung der Folgen der Schweizerischen Integrationspolitik u.a. auf die wirtschaftliche, gesellschaftliche und politische Stellung des Kantons St. Gallen als Grenzkanton.
- Im Kanton Aargau verlangt ein ähnliches Postulat überdies die Abklärung der Möglichkeiten zur Einflussnahme der Kantone auf die Gestaltung der Beziehungen der Schweiz mit der EG und zur Aufklärung der Bevölkerung.

²⁹⁾ "Aktuelle Europaaktivitäten der Kantone", Studie des Instituts für Föderalismus der Universität Freiburg vom 26. Juni 1989, 5 Seiten und diverse Beilagen.

- Im Kanton Neuenburg wird ebenfalls eine Auswirkungsanalyse verlangt mit besonderer Berücksichtigung der für den Kanton wichtigen exportwirtschaftlichen Faktoren.
- Im Kanton Bern zielt eine Motion spezifisch auf die Einführung einer EG-Kompatibilitätsprüfung ab.
- Im Kanton Waadt wurde die Antwort des Staatsrates auf eine parlamentarische Anfrage betreffend grenzüberschreitende regionale Zusammenarbeit zum Anlass genommen, auf die kulturelle, wissenschaftliche und technologische Bedeutung der europäischen Integration für den Kanton hinzuweisen.
- Im Kanton Genf stehen ebenfalls institutionelle Aspekte der regionalen Zusammenarbeit im Vordergrund. Darüber hinaus befassen sich sektorale Studien der Universität sowie der Handels- und Industriekammer mit wirtschaftlichen und juristischen Folgeanalysen. Das Departement des Innern und der Landwirtschaft schliesslich untersucht die besonderen landwirtschaftlichen Probleme der Freizonen.
- Im Kanton Freiburg unterstützt der Kanton die universitäre Auseinandersetzung mit Integrationsfragen durch die Förderung bestimmter Kursprogramme, welche sich an Studenten aus ganz Europa richten und föderalistische Aspekte (vertikale Kompetenzverteilung) eines integrierten Europas vertiefen sollen.
- Auf interkantonaler Ebene sind die Arbeiten der Schweizerischen Stiftung für Eidgenössische Zusammenarbeit zu erwähnen, welche eine Arbeitsgruppe beauftragt hat, vor allem Probleme im Zusammenhang mit der Information und Dokumentation über den europäischen Integrationsprozess zu studieren.

7. Vorschläge für Diskussionspunkte

Nach den vorstehend aufgezeigten Entwicklungen gelangt der Bundesrat zur Ansicht, dass ein Meinungsaustausch mit dem Kontaktgremium der Kantone namentlich folgende Punkte umfassen könnte:

a) Europapolitisches Programm Bund - Kantone?

Die Herausforderungen im Hinblick auf gewisse neue Fragen, welche sich Bund und Kantone in europäischer Hinsicht stellen, lassen unter Umständen die Formulierung eines gemeinsamen europapolitischen Programmes von Bund und Kantone als notwendig erscheinen.

Erinnert sei in diesem Zusammenhang daran, dass das "Energieprogramm Bund/Kantone", verabschiedet 1985 durch die Konferenz der kantonalen Energiewirtschaftsdirektoren und das Eidgenössische Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement, in diesem Sektor zum Konsens über gewisse Zielsetzungen geführt hat, dies unter Wahrung der jeweiligen Zuständigkeiten der beteiligten Partner. Das Programm mit seinen etwa zwanzig Massnahmen bildet eine wichtige Basis für die Energiepolitik. Eine erste Zwischenbilanz konnte 1986 gezogen werden, eine zweite im Jahre 1988. Das Programm wird allgemein als nützliches Instrument anerkannt. Ein ähnliches könnte in Zukunft auch im Bereich des Verkehrs wertvoll sein.

Es stellt sich die Frage, ob nicht ein entsprechendes Programm im Bereiche der europäischen Politik von Bund und Kantone ausgearbeitet werden müsste. Ein solches Programm der Europapolitik könnte Massnahmen umschreiben, welche je nach dem dem Bund alleine, den Kantonen oder beiden Staatswesen zusammen zufielen.

b) Information der Kantone über europäische Fragen

Anlässlich eines Treffens vom 20. Juni 1989 in Bern zwischen Vertretern der Kantone und des Bundes, das auf Initiative des Verbindungsbüros der kantonalen Direktorenkonferenzen hin zustandekam, wurde seitens der Kantone die Notwendigkeit hervorgehoben, bestehende Informationskanäle für europäische Fragen auszubauen. Es steht fest, dass das jetzige Angebot an Information nicht vollständig den neu aufgetretenen Bedürfnissen entspricht und dass es für die Kantone schwierig ist, sie sich selbst zu beschaffen.

Hervorzuheben ist, dass der Informationsbedarf auf verschiedenen Stufen besteht: einerseits auf der politischen Ebene für die kantonalen Departementsvorsteher und andererseits auf der Verwaltungsebene für die Fachspezialisten in gewissen Sektoren.

Um die bestehenden Informationskanäle zu verbessern, könnte daran gedacht werden, eine Einheit der Bundesverwaltung mit der Lösung von Informationsfragen europarechtlicher Art seitens der Kantone zu betrauen. Dieser Dienst könnte in der Vermittlung einer regelmässigen Grundlegendokumentation bestehen, etwa in der Form von Kurzinformationen, und hätte im weiteren Einzelfragen zu beantworten, welche sich in den kantonalen Verwaltungen - namentlich bei der Rechtsetzung - stellen. Um schnelle Kontaktnahmen zwischen den Verwaltungsstellen von Bund und Kantonen zu ermöglichen, wäre es unter Umständen zweckmässig, ein Netz von "Europadelegierten" in den Kantonen zu schaffen. Im Bund fällt diese zentrale Rolle dem Integrationsbüro EDA/EVD zu, welches seinerseits eine Liste der Spezialisten für die europäischen Fragen in den verschiedenen eidgenössischen Departementen erstellen könnte.

Vielleicht wären durch ein System der beschriebenen Art die wirklichen Informationsprobleme einfacher anzugehen als durch Schaffung eines Büros der Kantone in Brüssel, das unter Umständen zu übertriebenen Hoffnungen führen könnte.

c) Konsultation der Kantone

An dieser Stelle ist an die bereits erwähnten Richtlinien des Bundesrates vom 6. Mai 1970 über das Verfahren der Gesetzgebung ³⁰⁾ zu erinnern. Wie bereits gesagt, lässt die Beschleunigung des europäischen Integrationsprozesses eine herkömmliche Konsultation oft als unpraktikabel erscheinen, weil sie sich zu spät, zu schwerfällig und zu langsam abwickelt. Der Bund muss sich in zwischenstaatlichen Verhandlungen oft kurzfristig verpflichten können. Unsere Verhandlungsführer bemühen sich stets, die Interessen der Kantone zu berücksichtigen. Dabei bedauern sie es, keine kantonalen Vertreter als Ansprechpartner zu haben, welche vor Ort auf gewisse Fragen antworten könnten. Die Kantone ihrerseits wünschen, dass die Frage ihrer Vertretung an internationalen Zusammenkünften diskutiert wird. ³¹⁾

Angesichts der komplementären Interessen von Bund und Kantonen, stellt sich die Frage, ob nicht richtigerweise an stärker institutionalisierte Formen für die Konsultation in europäischen Fragen zu denken sei, um die Kantone besser am Entscheidungsvorgang im Europäischen Integrationsprozess zu beteiligen.

30) S. Anm. 10.

31) In diesem Sinne ein Schreiben vom 25. November 1988 von Herrn Regierungsrat Jacques Vernet, damals Präsident der Konferenz der Sanitätsdirektoren, an den Vorsteher des EJPD.

d) Schaffung eines Rates der Kantone?

Die bestehenden Konferenzen der kantonalen Direktoren (Volkswirtschaft, Justiz, Sanität, Erziehung etc.) leisten hervorragende Dienste. Indes tragen diese Konferenzen in der Regel nur zweimal jährlich und ihre Arbeitsweise ist kompliziert, da sie - mit Ausnahmen (Erziehungs-, Sanitätsdirektorenkonferenz) - über keine permanenten und eigenständigen Sekretariate verfügen. Bei der Finanzdirektorenkonferenz wird das Sekretariat von der Finanzdirektion des Kantons Zug geführt. Das Kontaktgremium der Kantone, welches 1978 auf Vorschlag des Bundes hin eingerichtet wurde und unter dem Vorsitz des Vorstehers des EJPD tagt, ist nicht so angelegt worden, dass es in Permanenz die gesamten Beziehungen zwischen Bund und Kantone betreffend europäische Fragen abzudecken vermöchte.

Die Schwäche der bestehenden Strukturen zeigt sich insbesondere in den Themen (wie z.B. beim Beschaffungswesen), welche nicht in allen Kantonen dem gleichen Departement zugeordnet sind. Dem Bund fällt es schwer, seine kantonalen Gesprächspartner schnell zu versammeln.

Angesichts dieser Situation liesse sich allenfalls an die Schaffung einer permanenten und flexiblen Struktur für die Konsultation der Kantone denken. Diese Institution, die man z.B. mit "Rat der Kantone" betiteln könnte, würde - gleich dem Rat der Europäischen Gemeinschaften - in variabler Zusammensetzung (angepasst je nach Thema) zusammentreten. Bei politisch wichtigen Themen wären dies die Direktionsvorsteher selbst, bei eher technisch ausgerichteten Zusammenkünften, könnten sie durch ihre Ressortchefs oder durch die kantonalen Europadelegierten begleitet bzw. vertreten werden. Dieser Rat der Kantone würde sich auf Begehren der Kantone selbst oder des Bundes versammeln, um - wenn nötig in

kurzer Frist - auf Fragen zu antworten, die sich bei internationalen Verhandlungen stellen. Wenn z.B. der Bundesrat binnen Monatsfrist vor einer wichtigen Etappe in Verhandlungen zwischen den EFTA-Staaten und der Gemeinschaft die Meinung der Kantone über ein Problem im Zusammenhang mit dem Beschaffungswesen erfahren möchte, so sollte er den Rat der Kantone einberufen können, um diesen zu informieren und sich gleichzeitig selbst ein Bild von den konkreten Auswirkungen der vorgeschlagenen europäischen Massnahmen zu machen. Zu betonen bleibt, dass eine solche permanente Konsultationseinrichtung nicht die gängigen Vernehmlassungsverfahren ersetzen würde. Gleichwohl könnte sie letztere zweckmässig in einem Stadium ergänzen, in dem es nicht möglich ist (z.B. bei exploratorischen Gesprächen oder Verhandlungen), die Meinungen - oder Bedenken - der Kantone ausfindig zu machen.

e) Berücksichtigung des europäischen Rechts durch die Kantone?

Kürzlich hat der Bundesrat auf Anstoss beider Kammern hin Bestimmungen erlassen, wonach bei jeder Vorlage von grenzüberschreitender Relevanz in der Botschaft ein Kapitel aufzunehmen sei, das die Beziehungen dieser Vorlage zum europäischen Recht darlegt ³²⁾. Es fragt sich, ob nicht auch künftig - nach dem möglichen Beispiel des Kantons Bern - die Kantone bei der Rechtsetzung über europarelevante Materien gleich vorgehen sollten. Der Kanton Bern ist daran, die Einführung eines solchen Verfahrens zu prüfen. Die anderen Kantone könnten dies gleichfalls tun und sich gegebenenfalls am Schema orientieren, das die Bundeskanzlei für die Redaktion der Europakapi-

³²⁾ Betreffend das innerhalb der Bundesverwaltung anwendbare Verfahren vgl. Anhang 6 des Berichtes des Bundesrates über die Stellung der Schweiz im europäischen Integrationsprozess vom 24. August 1988, BBI 1988 III 456-457.

tel in den Botschaften des Bundesrates an die eidgenössischen Räte ausgearbeitet hat.

f) Untersuchungen des Nationalfonds?

Die Schwierigkeiten, welche zur Zeit im Verhältnis der Kantone zum europäischen Recht bestehen, sind zum grossen Teil auch Folge des Mangels an systematischen rechtsvergleichenden Studien zum kantonalen und europäischen Recht. Solche stellen beachtliche Anforderungen, welche die finanziellen und personellen Mittel des Instituts für Föderalismus der Universität Freiburg übersteigen. Zu prüfen wäre, ob nicht die Kantone an der Idee für ein nationales Forschungsprogramm (allenfalls auch als Teilerweiterung bestehender Projekte) in dieser Richtung interessiert wären. Gegebenenfalls könnte das Schweizerische Institut für Föderalismus der Universität Freiburg auch mit anderen Universitäten zusammenarbeiten.

8. Weiteres Vorgehen

Die aufgezeigten Entwicklungen beschränken sich auf einige Hauptprobleme, die sich den Kantonen im Bereiche der europäischen Intergration in den kommenden Jahren stellen könnten.

Der Bundesrat würde es deshalb begrüssen, wenn sich die Kantone anlässlich ihrer Sitzung vom 23. November 1989 zu den hier vorgetragenen Anregungen äusserten.

An einer späteren Sitzung könnte das Kontaktgremium der Kantone Leitgedanken für die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen in europäischen Fragen entwickeln.

SOMMAIRE

Introduction	1
1. Défis que l'intégration européenne pose aux cantons	1
2. Eléments de droit comparé	4
L'intégration européenne et ses répercussions sur le fédéralisme suisse	
3. Effets généraux du droit européen sur la fédération suisse	6
a) Compétences constitutionnelles des cantons en matière internationale	6
b) Influences normatives	7
c) Conséquences institutionnelles	11
d) Aspects transfrontaliers	14
4. Types de répercussions de l'intégration européenne dans certains domaines de compétence cantonale	13
a) Organisation judiciaire et droit de procédure (procédure de règlement des différends)	13
b) Exercice des compétences	13
c) Exercice des compétences	13
d) Marchés publics	13
e) Marché des médicaments	22
f) Aides publiques	24
5. Action des cantons en matière européenne	25
6. Propositions en vue de la discussion	27
a) Progrès européen de la Confédération et des cantons	27
b) Information des cantons sur les questions européennes	28
c) Consultation des cantons	29
d) Création d'un Conseil des cantons ?	30
e) Réception du droit européen par les cantons ?	31
f) Etudes de Fonds nationaux ?	32
7. Suite de la procédure	32

Berne, le 25 septembre 1989

SOMMAIRE

1.	Introduction	1
2.	Défis que l'intégration européenne pose aux cantons	1
3.	Eléments de droit comparé	4
4.	Effets généraux du droit européen sur le fédéralisme suisse	6
	a) Compétences constitutionnelles des cantons en matière internationale	6
	b) Influences normatives	7
	c) Conséquences institutionnelles	11
	d) Aspects transfrontaliers	12
5.	Types de répercussions de l'intégration européenne dans certains domaines de compétence cantonale	13
	a) Organisation judiciaire et droit de procédure (procédures pénale, civile et administrative)	13
	b) Enseignement universitaire	15
	c) Exercice des professions réglementées	17
	d) Marchés publics	19
	e) Marché des médicaments	22
	f) Aides publiques	24
6.	Action des cantons en matière européenne	26
7.	Propositions en vue de la discussion	27
	a) Programme européen de la Confédération et des cantons?	27
	b) Information des cantons sur les questions européennes	28
	c) Consultation des cantons	29
	d) Création d'un Conseil des cantons ?	30
	e) Réception du droit européen dans les cantons ?	31
	f) Etudes du Fonds national ?	32
8.	Suite de la procédure	32

1. Introduction

Dans son rapport du 24 août 1988, le Conseil fédéral a examiné en profondeur la position de la Suisse dans le processus d'intégration européenne.

En mettant un terme, le 22 juin 1989, aux riches débats parlementaires consacrés à la politique européenne de la Suisse, le Président de la Confédération, M. le Conseiller fédéral Jean-Pascal Delamuraz, a relevé la large convergence d'idées qui existe, dans la classe politique suisse, sur le dossier européen. Selon lui, trois éléments témoignent de cette convergence: une volonté d'ouverture de la Suisse sur l'Europe; une exigence de cohérence, indispensable dans un processus d'intégration européenne "où tout se tient"; et enfin, la volonté commune du Conseil fédéral et du Parlement de faire preuve de dynamisme et d'esprit d'entreprise en vue de donner un "souffle européen" à la politique suisse.

Les problèmes que pose le processus d'intégration européenne au fédéralisme suisse ne sont qu'effleurés dans le rapport précité du Conseil fédéral. Il convient donc de reprendre ces questions au sein du Groupe de contact, car les exécutifs cantonaux se trouvent aujourd'hui en prise directe avec des problèmes à certains égards nouveaux.

2. Défis que l'intégration européenne pose aux cantons

Dans son rapport du 24 août 1988 (p. 356), le Conseil fédéral s'est limité à quelques considérations sommaires sur les conséquences qu'une éventuelle adhésion de la Suisse à la Communauté européenne (CE) aurait sur le fédéralisme suisse. Il s'est exprimé à cet égard en ces termes:

"Une adhésion de la Suisse à la CE aurait d'importantes conséquences sur le fédéralisme suisse. La création de la Communauté repose sur l'idée de l'attribution - par les Etats membres - aux institutions de la Communauté, de compétences nécessaires à la mise en oeuvre des dispositions des traités communautaires, qui forment le droit constitutionnel de la Communauté. L'ordre juridique suisse se trouverait en partie intégré dans un ordre juridique plus vaste, l'ordre juridique communautaire. Il en découlerait d'importants réaménagements de pouvoirs entre la Communauté, la Confédération et les cantons.

D'emblée, il convient de souligner que les conséquences seraient beaucoup plus importantes pour les organes fédéraux que pour les cantons, en raison du fait que le droit communautaire porte avant tout sur des domaines qui, en Suisse, relèvent de la compétence de la Confédération.

Pour les cantons, une adhésion à la Communauté représenterait la perte de quelques compétences cantonales, notamment dans le domaine de l'éducation, des législations de police économique et de santé, de l'établissement et du contrôle des étrangers. En outre, les cantons ne pourraient plus être associés systématiquement, comme c'est le cas aujourd'hui pour la législation fédérale, à la préparation de la législation communautaire, par des procédures formelles de consultation. En vue d'associer, dans toute la mesure du possible, les cantons au processus de décision communautaire, il faudrait sans doute envisager la création d'un organe dans lequel les cantons pourraient, de manière permanente et rapide, faire connaître leurs vues auprès du Conseil fédéral, qui devrait les faire valoir au sein du Conseil. En outre, la mise en oeuvre du droit communautaire requerrait la collaboration des cantons, comme c'est le cas aujourd'hui pour la mise en oeuvre du droit fédéral."

Sans perdre de vue le scénario de l'adhésion - pour l'instant écarté par le Conseil fédéral - il convient de se placer, dans le présent document, dans l'hypothèse plus réaliste de la politique européenne actuelle de la Suisse, axée sur un approfondissement de nos liens avec l'Europe. Cet approfondissement n'exclut pas cer-

taines réformes institutionnelles dans le cadre du rapprochement en cours entre les Etats membres de l'Association européenne de libre-échange (AELE) et la Communauté.

Aujourd'hui déjà, les cantons sont, de manière croissante, interpellés par les questions européennes. Pour eux - et pour la Confédération - le fédéralisme suisse représente-t-il plutôt un obstacle à une insertion harmonieuse de notre pays en Europe, ou peut-il au contraire, sinon faciliter, du moins être intégré dans le processus en cours?

Lorsqu'on se penche sur ces questions, il convient d'avoir à l'esprit certaines interventions parlementaires lors du débat européen précité: les 28 février et 1er mars 1989, les conseillers nationaux Matthey, Burckhardt et Cavadini ont insisté sur la nécessité de mieux associer les cantons - notamment frontaliers - à la formation de la politique suisse d'intégration; devant le Conseil des Etats, le 21 juin 1989, M. Piller a souligné la nécessité de repenser le fédéralisme dans le contexte européen d'aujourd'hui et MM. Fluckiger et Gautier se sont interrogés sur les perspectives offertes à la Suisse par une future Europe plus fédéraliste.

Ces débats parlementaires témoignent du caractère vivant du mode de pensée fédéraliste. Le fait que des Etats fédéraux soient membres à part entière de la Communauté européenne est une incitation supplémentaire à repenser le fédéralisme suisse dans son contexte européen. Dans son rapport du 24 août 1988, le Conseil fédéral a d'ailleurs souligné qu'en raison de la rapidité avec laquelle évolue le processus d'intégration européenne, "il est devenu indispensable pour la Suisse de repenser constamment et sans préjugés sa position en Europe" (p. 367).

3. Aspects de droit comparé

Dans le cadre des travaux du Groupe de réflexion du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) sur la Suisse et l'Europe, le DFAE a demandé à l'Institut suisse de droit comparé de rédiger un avis de droit sur les modalités qui permettent aux collectivités territoriales des Etats membres de la Communauté de faire valoir leur point de vue dans le processus d'intégration communautaire ¹⁾.

Cet avis de droit, très instructif, montre qu'à côté de la République fédérale d'Allemagne - dont la structure fédéraliste est la plus proche de celle de la Suisse - d'autres pays connaissent, sous des modalités certes plus atténuées, certaines formes de décentralisation, par la création de collectivités régionales dotées de compétences propres. Dans un ordre décroissant, cet avis mentionne - à côté de la République fédérale d'Allemagne - l'Italie, la Belgique, la France et le Royaume-Uni.

Même si les contextes constitutionnels sont très différents, l'intégration européenne pose le même type de problèmes aux collectivités étatiques décentralisées:

- un problème d'information sur les développements en cours à l'échelon européen;
- les modalités d'association de ces collectivités dans le processus décisionnel européen;
- la mise en oeuvre du droit européen par ces collectivités étatiques.

La situation des Länder allemands dans le processus d'intégration communautaire mérite une mention particulière, en raison de leur statut juridique voisin des cantons suisses. En effet, à l'occasion de la procédure de ratification par la République fédérale

1) "Les collectivités régionales et la CEE", Avis de droit de l'Institut suisse de droit comparé du 2 juillet 1988, 64 pages et diverses annexes.

d'Allemagne de l'Acte unique européen, en 1986, les Länder ont obtenu du Bundestag, le 19 décembre 1986, une loi d'approbation dont la disposition la plus discutée, l'art. 2, prévoit ²⁾:

- que le Gouvernement fédéral informe la chambre haute du Parlement, le Bundesrat, de manière circonstanciée et aussitôt que possible, sur tous les développements en cours dans la Communauté qui pourraient présenter un intérêt pour les Länder;
- que le Gouvernement fédéral donne au Bundesrat l'occasion de se prononcer, dans un délai raisonnable, avant de donner son accord, au sein du Conseil des Communautés, à des actes (règlements, directives) qui ressortissent à la compétence exclusive des Länder ou qui touchent à leurs intérêts essentiels;
- que le Gouvernement fédéral tient compte de ces positions lors de la phase des négociations;
- que dans le cas où le Gouvernement fédéral s'écarte de la prise de position du Bundesrat, il doit en expliquer les motifs à ce dernier;
- que, dans la mesure du possible, le Gouvernement fédéral doit associer un représentant des Länder aux négociations au sein de la Commission et du Conseil.

Bien entendu, cette procédure - dont la compatibilité avec le droit communautaire a été mise en doute - concerne un seul Etat membre de la Communauté. Cette procédure constitue néanmoins une source d'inspiration intéressante pour une réflexion sur les rapports entre la Confédération et les cantons dans le processus d'intégration européenne en cours.

D'autres Etats membres de la Communauté, à structure unitaire, ont connu ces dernières années une tendance plus ou moins accentuée à la décentralisation ou à la régionalisation. C'est le cas, en particulier, de la Belgique, de l'Espagne et de la France. Le cas des collectivités régionales espagnoles, créées par la Constitution de 1978, revêt un intérêt particulier, puisque certaines matières relevant de leur compétence intéressent indirectement le droit communautaire.

²⁾ BGBI 1986 II, p. 1102.

4. Effets généraux du droit européen sur le fédéralisme suisse

Avant d'examiner les répercussions concrètes de l'intégration européenne dans certains domaines de compétence cantonale (droit de procédure, universités, exercice des professions réglementées, achats publics, marché des médicaments, aides publiques ci-après, § 5), il convient de rappeler les niveaux d'influence que le droit européen a sur les cantons:

a) Compétences constitutionnelles des cantons en matière internationale

L'autonomie des cantons dans les rapports transfrontaliers et internationaux est déterminée par les art. 9 et 10 de la Constitution: les cantons ne disposent que de la compétence de conclure, avec les Etats étrangers, des traités sur des objets concernant l'économie publique, les rapports de voisinage et de police. Néanmoins, ces traités ne doivent rien contenir de contraire à la Confédération ou aux droits des autres cantons. Les rapports officiels entre les cantons et les gouvernements étrangers ou leurs représentants ont lieu par l'intermédiaire du Conseil fédéral. Toutefois, les cantons peuvent correspondre directement avec les autorités inférieures et les employés d'un Etat étranger dans les domaines qui viennent d'être mentionnés. En vertu de l'art. 102 ch. 7 Cst., le Conseil fédéral examine les traités des cantons avec l'étranger et les approuve, s'il y a lieu.

Selon la doctrine et une pratique constitutionnelle largement reconnue, la compétence de la Confédération de conclure des traités internationaux (art. 8 Cst.) est une compétence générale. La Confédération peut aussi conclure des traités dans les matières qui relèvent, sur le plan interne, de la compétence des cantons. La Confédération ne fait toutefois usage de cette

compétence internationale générale qu'avec une retenue inspirée par une courtoisie fédéraliste. Elle s'efforce en particulier de consulter les cantons au stade de la négociation chaque fois que les cantons y ont un intérêt particulier (questions transfrontalières). La consultation a lieu, à tout le moins, après la phase des négociations. Dans ce cas, la consultation des cantons se résume toutefois à la question de l'opportunité de soumettre un instrument à l'approbation des Chambres fédérales. Il convient en outre de souligner que depuis 1977, l'arrêté d'approbation de certains traités internationaux, comme par exemple l'adhésion à des communautés supranationales du type des Communautés européennes (art. 89 al. 5 Cst.), est soumis à l'accord de la majorité des cantons.

b) Influences normatives

Le droit européen est élaboré dans différentes enceintes. Dans l'optique des cantons suisses, les plus importantes sont le Conseil de l'Europe, l'AELE, la Communauté européenne et ce qu'il convient désormais d'appeler l'"Espace économique européen"(EEE).

La Suisse est membre du Conseil de l'Europe depuis 1963. Sous l'égide de cette organisation ont été élaborées plus de 130 conventions et de nombreuses recommandations aux Etats membres. Une bonne vingtaine de conventions intéressent directement les cantons ³⁾. Plusieurs de ces instruments ont déjà été ratifiés

3) Voir sur ce point le Quatrième rapport du Conseil fédéral sur la Suisse et les conventions du Conseil de l'Europe, du 24 février 1988, FF 1988 II 280.

par la Suisse ⁴⁾; d'autres ne le sont pas ⁵⁾. De nombreuses recommandations aux Etats membres intéressent les cantons, notamment en matière de droit de procédure (pénale, civile et administrative), d'éducation, de culture, de protection de l'environnement et du patrimoine archéologique, de santé publique, de sport et, bien évidemment, en matière de coopération

- 4) On mentionnera en particulier la Convention européenne des droits de l'homme de 1950 (RS 0.101); la Convention culturelle européenne de 1954 (RS 0.440.1); l'Accord européen sur le régime de la circulation des personnes entre les pays membres du Conseil de l'Europe de 1957 (RS 0.142.103); la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale de 1959 (RS 0.351.1); l'Accord européen relatif à la suppression des visas pour les réfugiés de 1959 (RS 0.142.38); l'Accord européen sur la circulation des jeunes sous couvert du passeport collectif entre les pays membres du Conseil de l'Europe de 1961 (RS 0.142.104); l'Accord européen sur l'instruction et la formation des infirmières de 1967 (RS 0.811.21); la Convention européenne dans le domaine de l'information sur le droit étranger de 1968 (RS 0.434.2), ainsi que son Protocole additionnel de 1978 (RS 0.351.21); la Convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe de 1979 (RS 0.455); la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales de 1980 (RS 0.131.1); la Convention sur le transfèrement des personnes condamnées de 1983 (RS 0.343); et la Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants de 1987 (RS 0.106).
- 5) On mentionnera en particulier le Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme de 1952 (STE no 9), signé par la Suisse, dont l'art. 2 garantit le droit à l'instruction et l'art. 3 la garantie d'organisation d'élections libres au scrutin secret; la Convention européenne relative à l'équivalence des diplômes donnant accès aux établissements universitaires de 1953 (STE no 15); la Convention européenne sur l'équivalence des périodes d'études universitaires de 1956 (STE no 21); la Convention européenne sur la reconnaissance académique des qualifications universitaires de 1959 (STE no 32); l'Accord européen sur le placement au pair de 1969 (STE no 68), signé par la Suisse; l'Accord européen sur le maintien du paiement des bourses aux étudiants poursuivant leurs études à l'étranger de 1969 (STE no 69); la Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel de 1981 (STE no 108), la Convention européenne sur la violence et les débordements de spectateurs lors de manifestations sportives et notamment de matches de football de 1985 (STE no 120); et la Charte européenne de l'autonomie locale de 1985 (STE no 122).

régionale et transfrontalière. Il convient de rappeler que contrairement aux conventions qui créent des obligations de droit international public, les recommandations ne fixent que des objectifs politiques contraignants.

Jusqu'à récemment, le droit élaboré sous l'égide de l'AELE, organisation dont notre pays est membre à part entière depuis sa création en 1960, ne touchait que marginalement le droit des cantons. Il est toutefois prévisible que ces prochaines années les cantons seront, de manière croissante, touchés par les développements en cours dans le cadre de l'AELE. Il suffit à ce propos de rappeler l'importance politique considérable que revêt l'intensification des relations entre les pays de l'AELE et la Communauté, tout spécialement dans ce qu'il est convenu d'appeler le "Suivi de Luxembourg" (faisant suite à la Déclaration ministérielle de Luxembourg du 9 avril 1984 entre les Ministres des Etats membres de l'AELE et de la Communauté) et le "Suivi de Bruxelles" (processus qui fait suite à la Déclaration ministérielle du 20 mars 1989 entre les ministres des Etats membres de l'AELE et de la Communauté).

Pour ne mentionner que quelques développements récents qui n'affectent pas encore les cantons, on rappellera :

- l'obligation depuis le 1er juillet 1988, dans l'AELE, de procéder à la notification préalable de projets de nouvelles règles techniques ou de la modification de règles existantes ⁶⁾;
- la prochaine ratification de la Convention de Tampere de juin 1988 concernant la reconnaissance mutuelle des résultats d'essais et des attestations de conformité ⁷⁾;

6) RS 0. 632.31, art. 12 bis de la Convention de Stockholm, RO 1988, p. 2245.

7) Le Conseil fédéral soumettra incessamment cette convention à l'approbation du Parlement.

- la publication, dans l'EEE, des appels d'offres de marchés publics supérieurs à un certain montant (à partir du 1er janvier 1989) ⁸⁾;
- le strict contrôle des aides publiques ⁹⁾.

Bien que la Suisse ne soit pas membre de la Communauté européenne, le droit communautaire influencera de manière croissante le droit de notre pays. C'est vrai dans le domaine de la reconnaissance des diplômes académiques et certificats de capacité professionnelle (art. 33 et 34 ter al. 1 let. g Cst.; art. 57 al. 1 du Traité instituant la Communauté économique européenne [CEE]), domaine où l'Acte unique européen de 1986 a renforcé les compétences communautaires (art. 130 G lit. d CEE); c'est vrai également dans le domaine des hautes écoles et de la recherche (art. 27, 27 quater et 27 sexies Cst.), domaine où la Communauté dispose désormais de compétences accrues (art. 128, art. 130 F al. 2 et 130 G lit. a CEE); dans le domaine des taxes fiscales (voir art. 95-99 CEE, 41 bis, 41 ter et 8 des Disp. trans.); de la législation de police économique (art. 31 al. 2 Cst.; art. 36 et 100 A CEE); de la législation sanitaire et du contrôle des médicaments, d'une importance toute particulière au regard de la libre circulation des marchandises (art. 36 et 100 A CEE); dans le domaine du libre établissement, notamment pour les professions libérales (art. 45, 47 et 69 ter Cst. et art. 33 Cst. et 5 des Disp. trans.; art. 52 ss CEE); dans le domaine du contrôle des étrangers (art. 48 al. 3 et 56 al. 1 CEE); et de la protection de la nature et du paysage

8) Concrètement, cela signifie que désormais, tous les appels d'offres qui sont publiés dans la Feuille officielle suisse du commerce le sont également dans la banque de données électronique de la Communauté (système TED); à l'inverse, les milieux économiques suisses ont accès aux appels d'offres étrangers par le système TED.

9) Lors de leur réunion, qui s'est tenue à Genève en novembre 1988, les Ministres de l'AELE sont convenus à cet égard d'une nouvelle interprétation de l'art. 13 la Convention instituant l'AELE (RS 0.632.31), relatif aux aides gouvernementales.

ainsi que de l'environnement (art. 24 sexies et 24 septies Cst.; art. 130 R CEE).

Enfin, les travaux tendant à mettre en place, en Europe occidentale, un Espace économique européen entre les 18 Etats faisant partie de la Communauté et de l'AELE entraîneront sans doute la création de nombreux instruments juridiques qui toucheront les cantons, notamment en matière de marchés publics, d'aides publiques, d'enseignement universitaire et de formation professionnelle, ainsi que d'environnement.

c) Conséquences institutionnelles

Traditionnellement, les cantons sont consultés par la Confédération sur les projets de traités internationaux "qui affectent leurs droits et leurs obligations ou qui, pour une autre raison, sont pour eux d'une importance considérable sur le plan politique, culturel, économique ou financier" 10).

Il n'est pas question pour le Conseil fédéral d'abandonner cette procédure, indispensable à l'équilibre fédéraliste du pays. On sait que la Confédération répond seule, sur le plan international, de l'exécution des traités internationaux conclus par la Suisse, même lorsque sur le plan interne, ces traités portent sur des matières qui relèvent de la compétence des cantons (art. 8 et 102 ch. 8 Cst.). Il est à cet égard indispensable qu'elle s'exprime d'une seule voix sur le plan externe, car c'est à cette condition seule qu'elle a une chance d'être entendue. Par ailleurs, il est dans l'intérêt de la Confédération que les traités internationaux qui touchent les cantons fassent l'objet d'un consensus politique en Suisse. La consultation préalable des cantons vise à remplir ces objectifs.

10) Voir les Directives du Conseil fédéral du 6 mai 1970 concernant la procédure préliminaire en matière de législation, FF 1970 I 1002.

En même temps, il faut constater un fait inéluctable: en raison de l'accélération considérable - tout spécialement ces dernières années et ces derniers mois - du processus d'intégration européenne, la consultation formelle des cantons n'est plus possible à l'occasion de chaque instrument juridique. La négociation internationale obéit à une logique propre, qui est largement fonction d'un climat politique et qui se déroule essentiellement au niveau intergouvernemental. Même s'il est rassurant de constater - comme l'attestent les récents débats parlementaires sur l'intégration européenne - que les cantons appuient le Conseil fédéral dans ses efforts tendant à mieux intégrer notre pays dans l'Europe en formation, il convient de s'interroger sur les voies et moyens propres à mettre de vénérables institutions (comme la consultation ponctuelle des cantons sur des objets limités, difficile à coordonner) au diapason des nouvelles réalités européennes.¹¹⁾

d) Aspects transfrontaliers

Ces dernières années, il faut constater - ce qui est réjouissant en soi - que les cantons frontaliers (ils sont 16 en Suisse) ont développé, de plus en plus souvent, des contacts avec les régions situées aux frontières de notre pays¹²⁾. On a rappelé, plus haut (a), le cadre constitutionnel de ces relations conventionnelles. S'agissant du cadre général de droit international, il convient de signaler l'intérêt que présente à cet égard la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales,

11) On fera, plus loin, quelques propositions à cet égard (voir § 7).

12) On signalera en particulier les questions transfrontalières réglées par les régions genevoise, bâloise, lémanique ou par les cantons du Jura, de Neuchâtel et du Tessin. Ces questions portent notamment sur des questions de péréquation fiscale, d'aménagement du territoire, d'environnement et de transports.

de 1980 (STE 106), déjà citée. Cette convention facilite et encourage la conclusion de liens contractuels entre régions transfrontalières, dans le respect du droit constitutionnel suisse. Elle est en vigueur pour la Suisse depuis le 4 juin 1982 (RS 0.131.1). Quatorze Etats l'ont ratifiée à ce jour, dont l'Autriche, la France, la République fédérale d'Allemagne, l'Italie et le Liechtenstein, nos Etats limitrophes.

5. Types de répercussions de l'intégration européenne dans certains domaines de compétence cantonale

a) Organisation judiciaire et droit de procédure (procédures pénales, civiles et administratives)

La Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) de 1950 a eu divers effets ponctuels sur le droit de procédure des cantons. Cela s'explique par le fait que deux dispositions de la Convention (art. 5, relatif au contrôle de la détention; art. 6, relatif au droit à un procès équitable) prévoient des garanties procédurales (pénales, civiles, voire administratives). Il convient de souligner, d'une manière générale, que les institutions de procédure cantonale ont remarquablement résisté aux tentatives des plaideurs de les contester jusque devant les organes de Strasbourg. Ce n'est que dans un seul cas qu'une loi

cantonale s'est révélée contraire à l'art. 6 de la Convention 13). Ce célèbre arrêt Belilos, rendu en 1988, concernait le canton de Vaud. Il pourrait cependant avoir des conséquences législatives, en procédure pénale, dans quelques autres cantons (AI, FR, VS et vraisemblablement ZH). Parfois, la jurisprudence de Strasbourg a entraîné des changements dans la pratique judiciaire et administrative cantonale, notamment en ce qui concerne la séparation des fonctions d'instruction et de jugement; le régime de détention des délinquants dangereux; la mise des frais judiciaires à la charge de personnes acquittées ou au bénéfice de la prescription; et la censure de la correspondance des détenus.

La prochaine ratification de la Convention de Lugano de 1988 sur la reconnaissance et l'exécution des jugements en matière civile et commerciale aura également des conséquences sur le droit de procédure des cantons, comme d'ailleurs sur le droit fédéral (art. 59 Cst., for du domicile du débiteur pour les réclamations personnelles). Il convient cependant de souligner d'emblée l'importance considérable que revêt cette convention dans la perspective d'une insertion de la Suisse dans l'Espace économique européen. En effet, cette convention - élaborée sous la co-présidence de la Suisse et selon le modèle de la Convention de Bruxelles de 1968 (applicable aux Etats de la Communauté) - créera un noyau unitaire pour certains aspects de la procédure civile et du droit international privé, qui facilitera et simplifiera considérablement les transactions commer-

13) Affaire Belilos, objet d'un arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme rendu le 29 avril 1988 (série A no 132; ATF 100 I a 313-316). La Cour a critiqué, dans cet arrêt, l'absence de contrôle judiciaire complet des faits et du droit devant les autorités cantonales vaudoises en cas d'amende pénale prononcée par la Commission de police de la Municipalité de Lausanne. A la suite de cet arrêt, la loi vaudoise de 1969 sur les sentences municipales a été modifiée, en toute indépendance, par le Parlement vaudois le 1er mars 1989 (la loi modifiée est entrée en vigueur le 2 mai 1989).

ciales des personnes privées en Europe occidentale. C'est la raison pour laquelle le Conseil fédéral adoptera, d'ici la fin de l'année, un message tendant à l'approbation de cette convention.

b) Enseignement universitaire

Dans le domaine de l'enseignement universitaire, la coopération européenne a pris, ces dernières années, un développement qui interpelle au premier chef les cantons et les universités, puisque huit de nos dix établissements d'enseignement supérieur sont cantonaux et autonomes. Le succès, dans la Communauté, du programme Erasmus, lancé par décision du Conseil du 15 juin 1987, a fortement frappé l'opinion publique suisse. Rappelons que ce programme vise à encourager les échanges d'étudiants et de professeurs entre les établissements d'enseignement supérieur des pays de la Communauté. Il prévoit la création d'un réseau européen de coopération universitaire, l'octroi de bourses d'étude ainsi que diverses mesures en vue de promouvoir la mobilité par la reconnaissance académique des diplômes et des périodes de formation (mise sur pied d'un système européen de transfert d'unités capitalisables, développement de cycles d'études communs, etc.). Enfin, signalons l'existence du programme communautaire Comett qui porte sur la coopération et les échanges transnationaux entre les universités et les entreprises. S'il est d'ores et déjà acquis que la seconde phase du programme Comett (1990-1994) sera ouverte aux pays de l'AELE, l'accès de la Suisse et des autres Etats membres de l'AELE au programme Erasmus (mentionné comme objectif dans le communiqué de presse de la réunion de Kristiansand, juin 1989) demande encore à être concrétisé.

Le danger d'une marginalisation de la Suisse dans ce domaine n'a pas manqué de retenir l'attention de la Conférence des Directeurs cantonaux de l'instruction publique. Cette dernière a

adopté à l'unanimité, le 8 juin 1989, une recommandation tendant à la ratification par la Suisse des conventions précitées du Conseil de l'Europe en matière universitaire ¹⁴⁾. Cette ratification représenterait incontestablement une étape bienvenue en vue de la participation de la Suisse à Erasmus. On peut d'ailleurs se demander si la ratification du Protocole additionnel no 1 à la CEDH (dont l'art. 2 reconnaît le droit à l'instruction) ne constitue pas, elle aussi, un élément important d'une approche européenne de la Suisse dans ce domaine ¹⁵⁾.

Il convient de souligner, dans ce contexte, la nécessité de prévoir, dans les futurs textes législatifs, la possibilité pour la Confédération et les cantons de tenir compte de ces développements européens ¹⁶⁾. Les cantons peuvent jouer un rôle-clé en vue de favoriser la mobilité des étudiants. Il leur appartient notamment de soutenir les efforts entrepris par la Conférence des recteurs des universités suisses et la Conférence universitaire suisse pour améliorer la coordination au plan suisse, ainsi que d'harmoniser et de développer les bourses d'études avec l'aide de la Confédération.

14) Voir ci-dessus, note 5.

15) Le Protocole additionnel no 1 à la CEDH de 1952 (STE no 9) a été en effet signé par les 23 Etats membres du Conseil de l'Europe et ratifié par 19 entre eux, y compris par Saint-Marin, entré au Conseil de l'Europe le 16 novembre 1988. Seuls Etats non parties: la Finlande (signature en 1989); le Liechtenstein (signature en 1987); l'Espagne (signature en 1978) et la Suisse (signature en 1976).

16) On mentionnera en particulier la nouvelle loi sur les écoles polytechniques fédérales, les mesures spéciales envisagées en faveur de la formation continue, la révision totale de la loi fédérale sur l'aide aux universités, la révision de la loi fédérale sur l'allocation de subventions pour les dépenses des cantons en faveur de bourses d'études et éventuellement celle sur l'octroi de bourses à des étudiants étrangers.

Les universités pourraient faciliter cette mobilité en définissant de manière plus uniforme les conditions d'accès aux études, en reconnaissant de manière plus libérale les périodes de formation et les examens intermédiaires et en mettant sur pied des programmes d'échanges universitaires intercantonaux. Aspirer à une meilleure compréhension culturelle entre nos différentes régions linguistiques reste, en effet, un objectif fondamental dont dépend la vitalité de notre fédéralisme. C'est pourquoi il est indispensable que le processus d'ouverture sur l'Europe s'accompagne d'un décloisonnement de nos hautes écoles à l'intérieur de la Suisse.

En définitive, la réussite de ce processus d'ouverture dépendra dans une large mesure de la capacité des universités, des cantons et de la Confédération de se concerter et de coordonner leurs efforts. Une bonne information réciproque constitue à cet égard un facteur important.

c) Exercice des professions réglementées

La reconnaissance mutuelle des diplômes et des qualifications professionnels est une des conditions indispensables de la libre circulation des personnes. Aussi cette question a-t-elle fait l'objet d'une attention particulière au sein de la Communauté. Depuis le début des années soixante, la CE a adopté plusieurs dizaines de directives pour faciliter l'exercice des professions réglementées dans l'ensemble des Etats membres (activités indépendantes, activités commerciales, industrielles, artisanales, activités médicales et paramédicales, etc.). Souvent, c'est l'expérience acquise dans le pays d'accueil qui facilite la reconnaissance d'une formation. Un développement d'une portée considérable a été l'adoption récente de la directive relative à un système général de reconnaissance des diplômes d'enseignement supérieur qui sanctionnent des

formations professionnelles d'une durée minimale de trois ans 17). Cette directive devrait donner une impulsion décisive à la libre circulation des cadres et des professions libérales. En outre, la Commission des CE a mis au point une proposition de directive concernant un second système général de reconnaissance mutuelle des diplômes et des qualifications professionnels destinée à compléter la directive 89/48/CEE. Si cette nouvelle directive est adoptée, toutes les formations professionnelles feront l'objet d'une reconnaissance mutuelle, au sein de la Communauté, d'ici à la fin 1991.

Lors de la réunion ministérielle de l'AELE des 14 et 15 mars 1989 à Oslo, les Etats membres de l'AELE sont convenus d'aborder la question de la reconnaissance mutuelle des diplômes dans le cadre des négociations qui vont s'ouvrir avec la CE en vue de réaliser un Espace économique européen. C'est dans cette perspective qu'il convient de clarifier le point de vue de la Suisse, comme l'a indiqué le Conseil fédéral dans sa réponse au postulat Ziegler du 16 juin 1988. Un groupe de travail du Département fédéral de l'intérieur et de la Conférence des directeurs cantonaux de l'instruction publique a d'ailleurs été institué à la suite de ce postulat.

Pour notre pays, la situation se révèle particulièrement complexe puisque la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons diffère selon les professions et selon qu'il s'agit de la formation ou de l'exercice de la profession. Si un rapprochement avec la CE dans ce domaine ne devrait pas poser trop de problèmes pour ce qui est des professions réglementées par la Confédération, le processus est plus délicat en revanche pour les professions qui sont du ressort des cantons et pour celles dont l'exercice est soumis à une autorisation cantonale. Les critères retenus pour l'octroi de ces au-

17) Directive 89/48/CEE du 21.12.1988.

torisations cantonales portent en général sur le genre et le lieu d'obtention du diplôme ou de la patente, ainsi que sur la nationalité du titulaire. Les cantons ont ainsi la possibilité de limiter l'accès à certaines professions sur leur territoire. La participation de la Suisse à un système général de reconnaissance mutuelle des diplômes et des qualifications professionnelles en Europe supposerait donc un assouplissement considérable de la position des cantons dans ce domaine, voire la réalisation préalable d'un libre exercice de l'ensemble des professions sur le plan interne. De son côté, la Confédération n'exclut pas la possibilité de compléter la législation qu'elle a déjà adoptée sur la base de l'art. 33 de la Cst., par exemple en édictant une nouvelle loi sur le libre exercice des professions libérales ou en légiférant à l'égard de certains groupes professionnels (avocats, enseignants du degré secondaire, etc.)

d) Marchés publics

Depuis la Déclaration de Luxembourg de 1984, les marchés publics font partie du programme destiné à la création d'un Espace économique européen. Sur le plan économique, il est aisé de montrer l'intérêt que revêt la levée des restrictions appliquées par les Etats (ou les collectivités décentralisées, comme les cantons ou les communes) lors de la passation des marchés publics ¹⁸⁾.

Dans la Communauté, il existe plusieurs directives qui visent, par exemple, à supprimer les préférences accordées à la production nationale en matière de fournitures publiques, ou à régir les procédures de passation des marchés publics de fournitures, ou encore à supprimer les restrictions à la libre prestation de

18) On estime, tant dans la Communauté que dans l'AELE, que le montant des marchés publics représentait environ 8 % du PIB en 1986; la Commission a évalué les achats publics dans la Communauté à un montant approximatif de 300 milliards d'Ecus (540 Mia FS).

services dans le domaine des marchés publics de travaux ¹⁹⁾. Les travaux communautaires en cours tendent notamment à élargir le champ d'application des directives, par exemple à la fourniture d'eau, d'énergie ou en matière de transports.

Dans les pourparlers exploratoires qui sont en cours entre les Etats membres de l'AELE et la Communauté, l'on examine la possibilité de conclure des accords multilatéraux valables dans l'ensemble de l'EEE.

Pour prendre un exemple concret, cela pourrait signifier que dans un avenir prévisible, les marchés publics de travaux d'une valeur supérieure à un montant de 5 millions d'Ecus (environ 9 millions de FS) feront l'objet d'appels d'offres à l'échelle de l'EEE, indépendamment du fait qu'ils émanent de la Confédération, des cantons ou des communes. Le Chef du Département fédéral de l'économie publique (DFEP) et le Directeur de l'Office fédéral des affaires économiques extérieures (OFAEE) ont informé, les 20 octobre 1988 et 19 janvier 1989, la Conférence des directeurs cantonaux de l'économie publique de ces discussions. Il a été convenu que le Comité de direction de la Conférence agirait comme lien entre l'OFAEE et la Conférence afin que les problèmes puissent être constamment discutés. Le groupe de travail de la Conférence a, en outre, décidé de procéder à une évaluation des conditions d'avis d'appels d'offres en vigueur dans les cantons. Compte tenu du fait que le dossier "marchés publics" ne concerne pas seulement les départements cantonaux de l'économie publique, le chef du DFEP a adressé une lettre de consultation aux gouvernements cantonaux en date du 9 août 1989.

19) Cf. Directive 77/62/CEE du 21.12.1976, modifiée par la Directive 88/295/CEE du 22.3.1988 (Fournitures), et Directive 71/305/CEE du 26.7.1971 (Travaux).

Il est dans l'intérêt de notre économie que la Suisse participe aux efforts d'ouverture des marchés publics à la concurrence. En conséquence, la Confédération et les cantons se verront confrontés à des questions de principe sur le plan économique, institutionnel et procédural. Deux types de problèmes doivent notamment être mentionnés:

- selon quelles modalités les engagements internationaux souscrits par la Suisse pourront-ils s'intégrer dans la structure des dispositions cantonales pertinentes? Sans doute l'application directe du droit international est-elle fréquemment la règle, mais celui-ci doit souvent être concrétisé. Sans préjudice de la compétence de la Confédération de prendre des dispositions d'application relatives à ses engagements internationaux, les cantons sont-ils en mesure de prévoir les aménagements nécessaires à bref délai? Quelle serait leur marge de manoeuvre en l'espèce?

- Sur le plan institutionnel, comment les cantons, compte tenu de leurs particularités sur le plan de l'organisation et de la procédure, seront-ils en mesure de garantir un contrôle efficace de l'application de dispositions sur les marchés publics relativement complexes? Il faut en effet tenir compte du fait que la création d'un cadre européen pour les marchés publics postule la coordination des dispositions législatives et réglementaires, notamment en ce qui concerne la garantie de voies de recours efficaces à disposition des entreprises soumissionnaires. Dans quelle mesure la Confédération devra-t-elle, dans ce domaine aussi, introduire certains éléments d'un droit d'application uniforme (principe de procédure, voie de recours, etc.)?

Ces questions pourraient mettre à l'épreuve la fiabilité de la procédure de prise de décisions dans un système fédéraliste au regard du processus d'intégration européenne.

e) Marché des médicaments

Le marché des médicaments soulève des problèmes particulièrement complexes au regard de l'intégration européenne. Les médicaments ne sont en effet pas une marchandise comme les autres, puisque le régime de prix qui leur est applicable dépend, dans une large mesure, des politiques nationales en matière de santé, qui demeurent de la compétence réservée des Etats.

En Suisse, la situation est d'autant plus complexe que la législation sur le commerce des substances thérapeutiques - à l'exception des stupéfiants - est en principe de la compétence des cantons. La Convention intercantonale de 1971 sur le contrôle des médicaments ²⁰⁾ lie tous les cantons. Le nouveau concordat de 1988 n'est pas encore en vigueur, faute d'avoir été ratifié par tous les cantons.

Pour certains médicaments, les cantons ont invité la Confédération à édicter des règles (voir par exemple l'arrêté du Conseil fédéral de 1931 sur le contrôle des sérums et vaccins ²¹⁾ et celui de 1949 concernant le texte des emballages, prospectus et réclames destinés aux sérums et vaccins ²²⁾).

Pour donner un bref aperçu des problèmes se posant aux cantons au regard de l'intégration européenne, il convient de mentionner notamment les questions suivantes:

20) RS 812.101.

21) RS 812.111.

22) RS 812.115.

- la pharmacopée suisse correspond étroitement à la pharmacopée européenne, objet d'une Convention du Conseil de l'Europe de 1964, ratifiée par la Suisse ²³⁾. L'ordonnance du Conseil fédéral de 1987 concernant la pharmacopée suisse ²⁴⁾ sera prochainement remplacée par une loi fédérale fondée sur l'art. 31bis al. 2 Cst. et édictée en vue de remplir l'obligation découlant de l'art. 1^{er}, let. b de la Convention de 1964 relative à la pharmacopée européenne ²⁵⁾;
- la fabrication suisse des produits pharmaceutiques connaît déjà quelques points de contact avec le droit européen. Ainsi par exemple, la Suisse a ratifié la Convention de 1970 - élaborée sous l'égide de l'AELE - pour la reconnaissance mutuelle des inspections concernant la fabrication des produits pharmaceutiques ²⁶⁾. En outre, l'Office intercantonal de contrôle des médicaments (OICM) est partie à l'arrangement de 1979 - également élaboré sous l'égide de l'AELE - pour la reconnaissance réciproque des rapports d'évaluation de produits pharmaceutiques;
- l'autorisation de mise sur le marché des médicaments est évidemment une procédure-clé dans l'optique de toute politique nationale de la santé, de la protection des consommateurs et de la responsabilité civile. En Suisse, l'autorisation de vendre des médicaments ne peut être délivrée par un canton que si le médicament a été expertisé et enregistré par l'OICM (art. 3 al. 5 du concordat de 1971);

23) RS 0.812.21.

24) RS 812.21.

25) FF 1988 II 905.

26) RS 0.812.101.

- dans la Communauté, on s'achemine vraisemblablement vers un système mixte qui comprendra, d'une part, un système de reconnaissance mutuelle des autorisations nationales de mise sur le marché, applicable à la majorité des médicaments, et, d'autre part, un système de reconnaissance communautaire centralisé pour certains médicaments de haute technologie. Une directive de 1965 a déjà harmonisé les procédures et critères d'autorisation de mise sur le marché dans les Etats membres 27) et une ébauche de reconnaissance mutuelle a été mise en place en 1983 28). Le régime communautaire relatif aux autorisations de mise sur le marché des médicaments aura indiscutablement des répercussions en Suisse;

- Le système dit de pharmaco-vigilance (qui permet aux pouvoirs publics de retirer du marché, à certaines conditions, des produits pharmaceutiques préalablement autorisés) ne fait pas l'objet d'un régime de droit communautaire uniforme. En Suisse, le système est essentiellement organisé sur une base privée (service de consultation de la "Schweizerische Arzneimittel-Nebenwirkungs-Zentrale", SANZ). Selon les développements du droit communautaire, on peut imaginer qu'il conviendra de confier certaines tâches de pharmaco-vigilance à l'OICM. A cet égard, il faut souligner l'étroite interdépendance entre la question de l'autorisation de mise sur le marché des médicaments et la pharmaco-vigilance.

f) Aides publiques

Les Etats membres de l'AELE et la Communauté coopèrent activement en vue de supprimer les aides publiques qui entraînent des effets de distorsion des échanges entre eux contrairement aux accords existants (pour la Suisse, art. 13 de la Convention ins-

27) Directive 65/65/CEE du 26.1.1965.

28) Directive 83/570/CEE du 28.11.1983.

tituant l'AELE et art. 23 de l'Accord de libre-échange entre la Suisse et la CEE). En vertu de cette dernière disposition, toute aide publique qui fausse ou menace de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions est incompatible avec le bon fonctionnement de l'Accord de libre-échange, dans la mesure où cette aide est susceptible d'affecter les échanges entre la Communauté et la Suisse. Il s'agit, concrètement, d'aides gouvernementales telles que des allègements fiscaux, des garanties contre les risques à l'exportation, des engagements d'achats, etc. Pour un Etat fédéral comme la Suisse, il ne s'agit pas seulement de supprimer les aides gouvernementales qui sont le fait de la Confédération, mais également celles qui sont octroyées par les cantons ou les communes.

En novembre 1988 à Genève, les ministres de l'AELE sont convenus, par une décision du Conseil de l'AELE, d'une nouvelle interprétation de l'art. 13 de la Convention de Stockholm instituant l'AELE. Cette interprétation définit les critères permettant d'évaluer les effets de distorsion des échanges résultant d'aides gouvernementales. Cette étape devrait faciliter la réalisation prochaine, à l'échelle de l'EEE, d'un accord déterminant les modalités de la suppression des aides publiques qui faussent les courants d'échanges entre pays membres de l'EEE. Un groupe d'experts de l'AELE travaille actuellement à l'amélioration des méthodes de surveillance de l'application des règles de l'AELE en matière d'aides gouvernementales. Les développements en cours auront évidemment des conséquences pour les cantons, qui en seront dûment informés dès qu'il sera possible d'en prévoir l'étendue.

6. L'action des cantons en matière européenne

Au mois de juin 1989, l'Office fédéral de la justice a donné mandat à l'Institut du fédéralisme de l'Université de Fribourg de dresser l'état actuel des activités européennes des cantons ²⁹⁾.

Sans prétendre à l'exhaustivité, cette étude montre que les cantons commencent à se préoccuper des questions d'intégration européenne. On note, tant au niveau cantonal qu'intercantonal, un certain nombre d'initiatives dont certaines ont un caractère concret. Les parlements cantonaux ont joué un rôle particulièrement actif qui se reflète dans un certain nombre de postulats et motions:

- dans le canton de Saint-Gall, une motion charge le Conseil d'Etat d'examiner l'ensemble des conséquences d'ordre économique, social et politique qu'aura la politique suisse d'intégration sur ce canton, compte tenu de sa situation particulière de canton frontalier;
- dans le canton d'Argovie, un postulat analogue demande en outre que l'on étudie par quels moyens les cantons pourraient exercer une influence sur la formation des relations entre la Suisse et la Communauté européenne, et de quelle manière il conviendrait d'informer la population;
- dans le canton de Neuchâtel, également, une motion demande que l'on analyse les implications possibles de l'échéance de 1992 eu égard, notamment, à la structure de l'industrie neuchâteloise orientée vers l'exportation;
- dans le canton de Berne, une motion préconise l'introduction d'un examen de la compatibilité du droit cantonal avec le droit communautaire;
- dans le canton de Vaud, le Conseil d'Etat, répondant à la question d'un parlementaire sur la coopération régionale transfrontalière, a profité d'attirer l'attention des députés sur la signification culturelle, économique et technologique de l'intégration européenne pour les cantons;
- pour le canton de Genève, les aspects institutionnels de la coopération régionale figurent également au premier plan. Par ailleurs, l'Université ainsi que la Chambre du commerce et de l'industrie ont entrepris des études sectorielles en vue d'analyser les conséquences économiques et juridiques liées au processus

²⁹⁾ "Aktuelle Europaaktivitäten der Kantone", étude de l'Institut du fédéralisme de l'Université de Fribourg du 26 juin 1989, 5 pages et diverses annexes.

d'intégration européenne. Le Département de l'intérieur et de l'agriculture examine, quant à lui, les problèmes agricoles spécifiques des zones franches;

- le canton de Fribourg apporte son soutien aux efforts déployés par l'Université pour l'étude des questions relatives à l'intégration européenne. Il encourage en particulier l'organisation de cours spécifiques s'adressant aux étudiants de toute l'Europe et visant à approfondir les aspects fédéralistes (répartition verticale des compétences) d'une Europe intégrée.

Sur le plan intercantonal, il convient également de mentionner les travaux de la Fondation suisse pour la collaboration confédérale qui, de son côté, a chargé un groupe de travail d'étudier en premier lieu les problèmes liés à l'information et la documentation des cantons sur le processus d'intégration européenne.

7. Propositions en vue de la discussion

Les développements qui précèdent conduisent le Conseil fédéral à penser qu'un échange de vues avec le Groupe de contact des cantons pourrait notamment porter sur les points suivants:

a) Programme européen de la Confédération et des cantons ?

Les défis à certains égards nouveaux qui se posent à la Confédération et aux cantons en matière européenne rendraient peut-être nécessaire la formulation d'un programme commun de la Confédération et des cantons en matière européenne.

On rappellera que le "programme de la politique de l'énergie Confédération/cantons", adopté en 1985 par la Conférence des directeurs cantonaux de l'énergie et le Département fédéral des transports, des communications et de l'énergie, a permis de développer, dans ce secteur, un consensus sur certains objectifs à atteindre dans le respect des compétences de chaque partenaire. Ce programme, qui compte quelque vingt et une mesures,

est une base importante de la politique de l'énergie. Il a permis de faire un premier bilan intermédiaire en 1986 et un deuxième en 1988. Il est admis que ce programme s'est révélé être un instrument utile. Dans le futur, un programme similaire pourrait s'avérer précieux en matière de transports

On peut se demander si un programme correspondant ne devrait pas être élaboré en matière de politique européenne de la Confédération et des cantons. Un tel programme politique européen pourrait détailler les mesures qui, selon les cas, incomberaient à la Confédération seule, aux cantons, ou conjointement à la Confédération et aux cantons.

b) Information des cantons sur les questions européennes

Lors d'une réunion qui a eu lieu le 20 juin 1989 à Berne entre des représentants des cantons et de la Confédération à l'initiative de l'Office de liaison des Conférences des Directeurs cantonaux, les cantons ont souligné la nécessité de développer les canaux d'information existant sur les questions européennes. Il est acquis que cette information ne répond pas entièrement aux besoins nouveaux qui se manifestent en la matière et qu'il est difficile aux cantons de l'organiser eux-mêmes.

Il convient de souligner que ce besoin d'information existe à différents niveaux: d'une part, au niveau politique des chefs des départements cantonaux concernés et, d'autre part, au niveau des fonctionnaires spécialisés dans certains secteurs.

Pour améliorer les canaux d'information existants, on pourrait songer à charger une cellule administrative, au sein de la Confédération, de répondre au besoin d'information des cantons sur les questions juridiques européennes. Ce service pourrait envoyer régulièrement une documentation de base aux cantons, sous forme de notes d'information, et serait chargé de répondre

à des questions ponctuelles qui se poseraient dans les services administratifs cantonaux, notamment en matière de législation. Pour faciliter des contacts rapides entre les services administratifs de la Confédération et des cantons, il serait peut-être utile de créer un réseau de "délégués aux affaires européennes" dans les cantons. Pour la Confédération, ce rôle de centrale incombe au Bureau de l'intégration du DFAE/DFEP, qui pourrait également établir une liste des spécialistes des questions européennes dans les différents départements fédéraux.

Peut-être pourrait-on, par ce moyen, remédier plus simplement au problème réel d'information que par la création - qui pourrait éveiller de faux espoirs - d'une antenne d'information des cantons à Bruxelles.

c) Consultation des cantons

On a rappelé, ci-dessus, l'existence des Directives du Conseil fédéral de 1970 en matière de procédure préliminaire de législation ³⁰⁾. Comme déjà dit, l'accélération du processus d'intégration européenne rend souvent cette procédure de consultation impraticable, parce qu'elle est trop tardive, trop lourde et trop lente. La Confédération doit souvent s'engager à bref délai dans des négociations intergouvernementales. Nos négociateurs s'efforcent toujours de tenir compte des intérêts des cantons. Ils regrettent cependant de ne pas disposer d'interlocuteurs cantonaux répondant sur-le-champ à certaines questions. De leur côté, les cantons souhaitent que soit discutée la question de la représentation des cantons lors de réunions internationales ³¹⁾.

³⁰⁾ Voir ci-dessus note 10.

³¹⁾ Voir, à ce propos, la lettre adressée le 25 novembre 1988 par M. le Conseiller d'Etat Jacques Vernet, alors président de la Conférence des directeurs cantonaux des affaires sanitaires, au chef du DFJP.

En présence des intérêts complémentaires de la Confédération et des cantons, on peut se demander s'il ne conviendrait pas de réfléchir à des formes plus institutionnalisées de consultation sur les questions européennes qui affectent des compétences cantonales, afin de mieux associer les cantons aux prises de décisions de la Confédération dans le processus d'intégration en cours.

d) Création d'un Conseil des cantons?

Les conférences des directeurs cantonaux existantes (économie publique, justice, santé publique, instruction publique, etc.) rendent d'éminents services. Mais ces conférences siègent généralement chaque semestre et leurs méthodes de travail sont compliquées par le fait qu'elles ne disposent pas, sauf exception (Conférence des directeurs cantonaux de l'instruction publique, Conférence des directeurs cantonaux des affaires sanitaires), de secrétariats permanents autonomes. En ce qui concerne la Conférence des directeurs cantonaux des finances, le Secrétariat est assuré par la direction des finances du canton de Zoug. Le Groupe de contact des cantons, institué en 1978 à l'initiative de la Confédération et qui siège sous la présidence du chef du DFJP, n'a pas été conçu pour assurer, de manière permanente, la cohérence de l'ensemble des relations entre la Confédération et les cantons sur les questions européennes.

La faiblesse des structures existantes se manifeste tout particulièrement pour les dossiers (tels que les marchés publics) qui ne relèvent pas du même département dans tous les cantons. La Confédération a des difficultés à réunir rapidement ses interlocuteurs cantonaux.

Face à cette situation, il faut peut-être réfléchir à l'opportunité d'instituer une structure permanente flexible pour la consultation des cantons. Cette structure, qui pourrait par exemple s'intituler "Conseil des cantons", siégerait - comme le Conseil des Communautés européennes - dans des compositions variables, en fonction du sujet traité. Si le sujet le justifie, ce seraient les chefs des départements cantonaux eux-mêmes qui siègeraient; en cas de réunion de caractère plus technique, ils pourraient être secondés ou représentés par leurs chefs de service, ou des délégués cantonaux aux affaires européennes. Ce Conseil des cantons se réunirait à la demande des cantons eux-mêmes ou à la demande de la Confédération, pour répondre - le cas échéant à bref délai - à des questions se posant lors de négociations internationales. Ainsi par exemple, si le Conseil fédéral avait besoin, dans un délai d'un mois, avant une importante étape de négociations entre les Etats membres de l'AELE et la Communauté, de connaître l'avis des cantons sur un problème relevant des marchés publics, il devrait pouvoir convoquer le Conseil des cantons pour l'informer et prendre connaissance lui-même rapidement des répercussions concrètes que pourraient avoir les mesures européennes envisagées. Il convient de souligner qu'une structure permanente de consultation de ce type ne remplacerait pas les procédures actuelles de consultation formelle. Mais elle les compléterait utilement, à un stade où, actuellement, il n'est pas possible (par exemple au stade de pourparlers exploratoires ou de négociations) de connaître les avis - ou les préoccupations - des cantons.

e) Réception du droit européen dans les cantons?

Récemment, le Conseil fédéral a adopté, à la demande des Chambres fédérales, des dispositions destinées à la rédaction, dans chaque message, d'un chapitre exposant les rapports du projet

législatif en cause avec le droit européen ³²⁾. Il convient de se demander si - à l'instar du canton de Berne qui examine actuellement une procédure de ce type - les autres cantons ne devraient pas aussi, dorénavant, chaque fois qu'ils élaborent des textes légaux susceptibles d'avoir des effets au-delà de nos frontières, procéder de même. Les cantons pourraient s'inspirer le cas échéant du schéma qu'a élaboré la Chancellerie fédérale pour la rédaction des chapitres de droit européen dans les messages que le Conseil fédéral adresse aux Chambres.

f) Etudes du Fonds national?

Les difficultés qui existent actuellement dans le domaine des rapports des cantons avec le droit européen tiennent, pour une large part, à l'absence d'études systématiques sur la comparaison des droits cantonaux avec le droit européen. Il s'agit là d'une tâche considérable, qui dépasse les moyens financiers et en personnel de l'Institut du fédéralisme de l'Université de Fribourg. Peut-être conviendrait-il que les cantons soutiennent l'idée d'un programme national de recherche consacré à ces questions (ou d'un chapitre d'un programme national de recherche existant). L'Institut suisse du fédéralisme de l'Université de Fribourg pourrait travailler, le cas échéant, en collaboration avec d'autres universités.

8. Suite de la procédure

Les développements qui précèdent se bornent à esquisser les principaux problèmes qui pourraient se poser ces prochaines années aux cantons en matière d'intégration européenne.

³²⁾ Sur la procédure applicable en l'espèce au sein de l'Administration fédérale, voir l'annexe 6 au rapport du Conseil fédéral du 24 août 1988 sur la position de la Suisse dans le processus d'intégration européenne, FF 1988 III 439-440.

Le Conseil fédéral se réjouirait, par conséquent, que les représentants des cantons, lors de la séance du 23 novembre 1989, se déterminent sur les suggestions qui y sont présentées.

Lors d'une séance ultérieure, le Groupe de contact des cantons pourrait tenter de dégager les principes de la collaboration future de la Confédération et des cantons sur les questions européennes.

Sitzung des Kontaktgremiums der Kantone vom 23.11.1989

Mitberichter

Der Antrag des EJPD vom 2. Oktober 1989

Der Antrag des EJPD grundsätzlich einverstanden, wobei über den Vorschlag, einen "Rat der Kantone" einzuführen, noch einige Bemerkungen, respektive eine weitere Möglichkeit der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen in dieser Frage vorliegen.

Es seien die Auffassung des IUI (vgl. den Mitbericht des IUI zum vorliegenden Antrag), dass die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen in den einzelnen Bereichen weiterhin mit Priorität für die Regierungsdirektorenkonferenzen erfolgen sollte, erwähnt. Hinsichtlich handelt es sich hier um eine eingespielte Zusammenarbeit und andererseits werden in diesen Gremien bereits europapolitische Fragen behandelt, wie dies das im Bericht erwähnte Beispiel über das Beschaffungswesen zeigt (vgl. Bericht



EIDGENÖSSISCHES DEPARTEMENT
FÜR AUSWÄRTIGE ANGELEGENHEITEN
DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES
DIPARTIMENTO FEDERALE DEGLI AFFARI ESTERI

Bern, 6. November 1989

Für die BR.-Sitzung
vom - 8. NOV. 1989

An den Bundesrat

Sitzung des Kontaktgremiums der Kantone vom 23.11.1989

Mitbericht

zum Antrag des EJPD vom 2. Oktober 1989

Wir sind mit dem Antrag des EJPD grundsätzlich einverstanden, möchten aber zum Vorschlag, einen "Rat der Kantone" einzuführen, noch einige Bemerkungen respektive eine weitere Möglichkeit der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantone in dieser Frage einbringen.


Wir teilen die Auffassung des EDI (vgl. den Mitbericht des EDI zum vorliegenden Antrag), dass die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen in den einzelnen Bereichen weiterhin mit Priorität über die Regierungsdirektorenkonferenzen erfolgen sollte. Einerseits handelt es sich hier um eine eingespielte Zusammenarbeit und andererseits werden in diesen Gremien bereits heute europapolitische Fragen behandelt, wie dies das im Bericht zitierte Beispiel über das Beschaffungswesen zeigt (vgl. Bericht S. 21).

Ein "Rat der Kantone", welcher gemäss Vorschlag des EJPD je nach Thema flexibel zusammengesetzt werden soll, ist unseres Erachtens schon aus organisatorischen Gründen eher schwerfällig. Zudem würde es voraussichtlich zu Doppelspurigkeiten mit den in den Regierungsdirektorenkonferenzen behandelten Problemen und Fragen führen.

Um den aktuellen Bedürfnissen Rechnung zu tragen, müsste vor allem die Gesamtübersicht und die Koordination der Tätigkeit der verschiedenen Direktorenkonferenzen sowie der entsprechende Informationsaustausch zwischen Bund und Kantonen sichergestellt werden. Ein Netz von kantonalen Europadelegierten, welche sich regelmässig mit dem Integrationsbüro oder mit dem vom Bundesrat neu eingesetzten interdepartementalen Ausschuss für die europäische Integration treffen würden, könnten diese Aufgabe übernehmen und damit die Arbeit, welche bereits in den Direktorenkonferenzen geleistet wird, wertvoll ergänzen.

Wir b e a n t r a g e n, diesen Vorschlag ebenfalls mit den Kantonsvertretern am 23.11.1989 zu diskutieren.

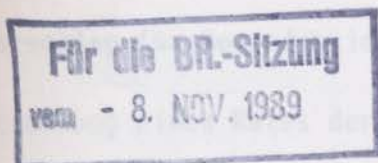
EIDGENOESSISCHES DEPARTEMENT
FUER AUSWAERTIGE ANGELEGENHEITEN


René Felber



EIDGENÖSSISCHES DEPARTEMENT DES INNERN
 DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DE L'INTÉRIEUR
 DIPARTIMENTO FEDERALE DELL'INTERNO

3003 Bern,



An den Bundesrat

Sitzung des Kontaktgremiums der Kantone vom 23.11.89;

Mitbericht

zum Antrag des EJPD vom 2.10.1989

1. Wir sind mit dem Antrag grundsätzlich einverstanden, beantragen aber, die Rolle des vorgeschlagenen "Rates der Kantone" (Seite 32 des Berichtes) zu präzisieren.
2. Begründung:

Die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen erfolgt bisher in den einzelnen Politikbereichen direkt, indem die Departemente mit den zuständigen kantonalen Regierungsdirektorenkonferenzen direkt zusammenarbeiten. Naheliegenderweise ist diese gut eingespielte, direkte Zusammenarbeit um die europapolitischen Fragen zu erweitern. Im Bildungs- und Forschungsbereich bemüht sich das Departement des Innern bereits heute mit der kantonalen Erziehungsdirektorenkonferenz und der Hochschulkonferenz um die Erarbeitung einer gemeinsamen schweizerischen Haltung gegenüber europäischen Initiativen. Eine neue institutionalisierte zentrale Struktur in der vorgeschlagenen Form eines "Rates der Kantone" erachten wir als zu **schwerfällig**. Ausserdem verursacht sie **Doppelspurigkeiten** zur direkten sektoriellen Zusammenarbeit Bund - Kantone und schafft damit Unsicherheit.

Ein solcher "Rat" sollte auf jeden Fall nicht institutionalisiert werden, könnte allenfalls dann ad hoc zusammentreten, wenn **übergreifende** institutionelle Bund und Kantone gemeinsam interessierende Fragen zur Diskussion stehen (zum Beispiel Fragen der direkten Demokratie im Zusammenhang mit der europäischen Integration), für die keine der bestehenden kantonalen Regierungsdirektorenkonferenzen zuständig ist.

Wir schlagen in diesem Sinne folgende Neuredaktion des Abschnittes d auf Seite 32/33 des Antrages vor.

3. Vorschlag für Neuredaktion des Abschnittes d Seite 32:

d) Schaffung eines Rates der Kantone?

Die bestehenden Konferenzen der kantonalen Direktoren (Volkswirtschaft, Justiz, Sanität, Erziehung etc.) leisten hervorragende Dienste. Mit Ausnahme der Erziehungs- und der Sanitätsdirektorenkonferenz verfügen sie aber über keine permanenten und eigenständigen Sekretariate. Bei der Finanzdirektorenkonferenz wird das Sekretariat von der Finanzdirektion des Kantons Zug geführt. Das Kontaktgremium der Kantone, welches 1978 auf Vorschlag des Bundes hin eingerichtet wurde und unter dem Vorsitz des Vorstehers des EJPD tagt, ist nicht so angelegt worden, dass es in Permanenz die gesamten Beziehungen zwischen Bund und Kantone betreffend die europäischen Fragen abzudecken vermöchte.

Die bestehenden Strukturen vermögen damit nur teilweise zu befriedigen. Bei ihrem Ausbau ist zu bedenken, dass die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen bisher in den einzelnen Politikbereichen direkt erfolgt, indem die Departemente mit den zuständigen kantonalen Partnern zusammenarbeiten. Naheliegenderweise ist diese gut eingespielte direkte Zusammenarbeit um die europapolitischen Fragen zu erweitern. Je direkter die Zusammenarbeit ist, desto schneller können Konsultationen durchgeführt werden. Im Bildungs- und Forschungsbereich bemüht sich das Departement des Innern bereits heute mit der Kantonalen Erziehungsdirektorenkonferenz und der Hochschulkonferenz um die Erarbeitung einer gemeinsamen schweizerischen Haltung gegenüber europäischen Initiativen.

Für die Diskussion und Behandlung von übergreifenden Fragen liesse sich allenfalls an die Schaffung einer flexiblen Struktur für die Konsultation der Kantone denken. Diese Institution, die man z.B. mit "Rat der Kantone" betiteln könnte, würde - ähnlich dem Rat der Europäischen Gemeinschaften - in variabler Zusammensetzung (angepasst je nach Thema) zusammentreten. Sie würde allerdings nur in jenen Fragen tätig, die nicht schon durch eine der bestehenden kantonalen Direktorenkonferenzen abgedeckt ist. Zu betonen bleibt ferner, dass eine solche Konsultationseinrichtung nicht die gängigen Vernehmlassungsverfahren ersetzen würde. Gleichwohl könnte sie letztere zweckmässig in einem Stadium er-

