



Bundesamt für Justiz
Office fédéral de la justice
Ufficio federale di giustizia

J.312-SCF/MD/BF

11. Januar 1990

KONTAKTGREMIUM DER KANTONE / GROUPE DE CONTACT DES CANTONS

Protokoll der 26. Sitzung vom 17. Dezember 1990 in Bern
Procès-verbal de la 26ème réunion du 17 décembre 1990 à Berne

Anwesend / Présents

Bundespräsident Koller (Vorsitz)

Vertreter der Kantone / Représentants des cantons

Die Herren Regierungsräte Boillat (JU), Brändli (GR), Dittli (UR), Egger (SO), Feldges (BS), Fünfschilling (BL), Gemperli (SG), Graf (AI), Hofer und Höchli (OW), Kunz (SH), Kürzi (SZ), Lareida (AG), Maitre (GE), Martinelli (TI), Matthey (NE), Morel (FR), Ruey (VD), Schmid (AR), Siegenthaler (BE), Stähelin (TG), Waser (NW), Wyer (VS), Zemp (LU). Herr Baumeler, Staatsschreiber (LU).

Entschuldigt / Excusés

Die Herren Regierungsräte Briner (SH), Honegger (ZH), Jenny (BS), Rhyner (GL), Stucky (ZG), Wolfisberg (OW), Ziegler (GE).

Vertreter des Bundesrates / Représentants du Conseil fédéral:

MM. les Conseillers fédéraux Delamuraz, chef du DFEP, et
Felber, chef du DFAE

Vertreter der Bundesverwaltung / Représentants de l'administration fédérale

EJPD / DFJP: HH. H. Koller, Direktor BJ, Jacot-Guillarmod, Sous-directeur OFJ, Kistler, Informationsdienst

EVD / DFEP: Staatssekretär Blankart

EDA / DFAE: M. Krafft, Ambassadeur

IB / Bureau de l'intégration: Botschafter Kellenberger, Hr. Ziswiler, Informationsdienst

Protokoll / Procès-verbal: Mme Malaguerra, Hr. Schürmann (BJ)

Beginn der Sitzung / Début de la séance: 9.30 Uhr

1. Eröffnung der Sitzung / Ouverture de la réunion

Bundespräsident Koller begrüsst die Anwesenden zur 26. Sitzung des Kontaktgremiums der Kantone. Die heutige Zusammenkunft, welche wie die drei vorangegangenen dem Thema der europäischen Integration und ihren Auswirkungen auf den Föderalismus gewidmet sei, verfolge insbesondere drei Ziele:

- (1) Information über den Stand der Dinge;
- (2) Beratung und Verabschiedung des ersten Kapitels des allgemeinen Teils des europapolitischen Programms Bund-Kantone (staatspolitische Aspekte, blaues Papier vom 10. Dezember 1990) und erste Aussprache über das zweite Kapitel des allgemeinen Teils (Auswirkungen des EWR-Rechts auf das schweizerische Landesrecht, gelbes Papier vom 29. November 1990);
- (3) Festlegung der Arbeitsstruktur (Anhang zum ersten Kapitel des allgemeinen Teils).

Zur Frage der Teilnahmeberechtigung an künftigen Sitzungen des Kontaktgremiums hält der Bundespräsident fest, dass das breite Interesse, welches diesen Zusammenkünften entgegengebracht werde, zwar einerseits erfreulich sei, andererseits jedoch an Grenzen stosse. Um ein Ausufern zu verhindern, sollte der Charakter einer Regierungskonferenz beibehalten werden. Dies setze selbstverständlich voraus, dass die zuständigen Beamten zur Vorbereitung dieser Konferenzen mit einbezogen würden. Eine Begrenzung der Teilnehmerzahl sei auch deshalb geboten, weil mit jeder Erweiterung die Gefahr einer zu stark ändernden Zusammensetzung der Teilnehmer wachse, was im Interesse einer kontinuierlichen Entwicklung nicht wünschbar erscheine.

Im Sinne einer Vorbemerkung insbesondere zu Punkt 4 der Traktandenliste (Information über den Stand der Verhandlungen zum EWR) wirft Bundespräsident Koller die Frage auf, ob angesichts der Schwierigkeiten der Verhandlungen - aus jüngster Zeit gebe es zwar wieder optimistischere Zeichen, der Erfolg sei aber immer noch unsicher - vorbereitende Sitzungen überhaupt einen Sinn hätten. Diese Frage müsse aus den folgenden Überlegungen bejaht und die Arbeiten vorangetrieben werden:

(1) Zu den Entwicklungen, welche sich nach den Ereignissen in Mittel- und Osteuropa abzeichneten, gehörten auch Integrationsbestrebungen, welche ganz Europa umfassen. Die Verhandlungen über die Schaffung eines EWR bildeten nur einen Teil dieser Bestrebungen, auch wenn dieser Teil für den Bundesrat nach wie vor Priorität genieße.

(2) Die Schweiz werde unabhängig vom Ausgang der EWR-Verhandlungen nicht darum herum kommen, sich mit dem *acquis communautaire* auseinanderzusetzen.

(3) Sollten die EWR-Verhandlungen zu einem erfolgreichen Abschluss geführt werden können, stehe die Schweiz unter grossem Zeitdruck. Allein auf Bundesebene wären ca. 60 Gesetze anzupassen.

Unter diesen Umständen müsse der Fortsetzung des politischen Dialogs zwischen Bund und Kantonen grösste Bedeutung zukommen. Das gelte einerseits im Hinblick auf das europäische Ausland, dem die Schweiz als Beispiel eines föderativen Aufbaus diene, andererseits auf nationaler Ebene, wo es gelte, den Blick zu öffnen und gleichzeitig den nationalen Zusammenhalt zu stärken. In dieser Hinsicht werde das gemeinsame Programm von Bund und Kantonen sicher von grossem Nutzen sein. In der Tat erscheine es als ganz wesentlich, dass der Bund in diesem äusserst heiklen Stadium seiner Europapolitik auf die Unterstützung der Kantone zählen könne. Auf der anderen Seite verstehe es sich, dass die Kantone über die Aussenpolitik des Bundes informiert und konsultiert würden. Abschliessend hebt der Bundespräsident hervor, dass es für das Gelingen des gemeinsamen Unternehmens ganz wesentlich sein werde, wenn die Öffentlichkeit einen möglichst breiten Konsens unter den Behörden von Bund und Kantonen über die Europapolitik der Schweiz feststellen könnte.

2. Genehmigung des Protokolls der letzten Sitzung vom 30. August 1990 / Adoption du procès-verbal de la dernière réunion du 30 août 1990

Das Protokoll der letzten Sitzung wird genehmigt.

3. Verabschiedung der Tagesordnung / Adoption de l'ordre du jour

Die Tagesordnung wird genehmigt.

4. Information über den Stand der Verhandlungen zum EWR /
Information sur l'état des négociations relatives à l'EEE

Le Conseiller fédéral Delamuraz déclare avoir vécu, à la présidence de l'AELE, les six mois les plus intenses de cette institution. Cette période a été marquée par un progrès de l'intégration, qui devrait être confirmé à la réunion ministérielle AELE - CE du 19 décembre, à Bruxelles. Le chef du DFEP souligne ensuite le caractère purement informatif du rapport du Conseil fédéral du 26 novembre 1990 sur la position de la Suisse dans le processus d'intégration européenne, à la différence du rapport de 1988, lequel était destiné au Parlement qui devait en prendre acte. M. Delamuraz relève par ailleurs que l'Espace économique européen (EEE) est une construction européenne parmi d'autres et il évoque le Conseil de l'Europe, la Commission économique pour l'Europe de l'ONU, la CSCE, l'Europe centrale et orientale - particulièrement touchée par les conséquences de la crise du Golfe et à laquelle les pays de l'Europe occidentale vont devoir apporter une aide économique encore plus massive que prévu -, la CEE, très absorbée par son union économique et monétaire et par l'union politique, l'AELE, ainsi que tous les organismes secrétés par ces grandes organisations comme la BERD à laquelle la Suisse participe.

Dans cette construction européenne foisonnante, l'EEE occupe certes une position centrale. Le projet d'EEE a reçu le soutien de tous les parlements des pays de l'AELE, mais son développement a été plus lent que prévu. Paradoxalement l'AELE, organisation non supranationale, a toujours été prête, à chaque phase des pourparlers ou des négociations, ce qui n'a pas été le cas de la Communauté. Si l'unité de doctrine et de comportement de l'AELE a encore été confirmée à l'occasion de la réunion ministérielle AELE des 13 et 14 décembre derniers à Genève, il faut bien reconnaître toutefois que l'annonce intempestive par la Suède de son intention de déposer une demande d'adhésion à la Communauté a créé une certaine confusion. L'attitude suédoise s'explique par des considérations de politique intérieure. La Suède se trouve présentement dans une situation économique inquiétante. L'impossibilité de parvenir sur le plan interne à un consensus sur l'EEE a conduit la majorité à changer de cap et à se rallier à ce que l'opposition, et notamment les milieux économiques, prônaient depuis longtemps. Aujourd'hui, le discours de la Suède se résume à deux phrases: 1) Il s'agit de mettre toutes les chances de notre côté

pour adhérer, à terme, à la Communauté. 2) Pour l'instant, nous négocions l'Espace économique européen et cela seulement. En tout état de cause, c'est en raison de démarches unilatérales comme celles de la Suède ou de l'Autriche - qui avait déposé sa demande d'adhésion avant le début des négociations - que le Traité EEE est devenu une sorte d'antichambre à l'adhésion, ce qui affaiblit la position des négociateurs de l'AELE.

Si l'on regarde du côté de la Communauté, ce qui frappe tout d'abord c'est la multiplicité des langages tenus. La tournée des différentes capitales effectuée au cours de ces derniers mois a permis à la Suisse et à l'AELE de compter leurs amis. Les langages sont aussi très différents selon qu'il s'agit de représentants du Conseil, de la Commission ou du Parlement européen. Ce que l'on perçoit également, c'est une très grande surcharge de la Communauté. L'essentiel de son engagement porte à l'heure actuelle sur son processus de renforcement interne, sur ses relations avec l'Est et, comme on a pu le constater dans la crise du Golfe, sur le développement d'une politique étrangère commune bien qu'elle n'en ait pas encore les instruments. La négociation sur l'EEE n'est pas sa première priorité. Cela se traduit par un manque de disponibilité, des retards et des blocages. Si l'on a pu constater un certain mieux à cet égard ces 15 derniers jours, des zones d'ombre persistent sur quatre points qui touchent au contenu du futur traité: La première concerne l'exigence formulée par la Communauté de transformer toutes les exceptions durables proposées par l'AELE en exceptions temporaires. La seconde a trait aux aspects institutionnels et aux développements ultérieurs de l'EEE. De gros progrès ont été faits en matière de préparation des décisions. En revanche, il reste encore des progrès à faire concernant la prise des décisions. Sur ce point, on attend un certain déblocage de la réunion du 19. En troisième lieu, la Communauté pose des exigences déraisonnables en matière d'agriculture et de pêche dans le cadre de l'EEE, alors que pour les pays de l'AELE, ces domaines devraient plutôt faire l'objet de traités bilatéraux. Enfin, la question se pose encore de savoir si l'acquis AELE en matière d'environnement et de santé publique pourra être maintenu. Sur ce dernier point, une solution devrait pouvoir être trouvée sans trop de difficulté.

Quoi qu'il en soit, les délais ne sont pas extensibles à l'infini. Les négociations sur l'EEE devront se terminer au plus tard en mai / juin 1991. Il restera alors très peu de temps à la Suisse pour soumettre la ratification du traité au référendum obligatoire (ou éventuellement facultatif si son contenu est moins ambitieux que prévu)

et pour adapter son droit interne, compte tenu des impératifs de la démocratie directe et du fait que l'entrée en vigueur du traité est fixée au 1er janvier 1993.

Le Conseiller fédéral Felber relève qu'en prenant connaissance des problèmes suscités par les négociations sur l'EEE, le Conseil fédéral a été amené à étudier d'autres options en matière de politique d'intégration qui pourraient entrer en ligne de compte en cas d'échec des négociations ou de traité insatisfaisant. Le Parlement a d'ailleurs voté plusieurs motions demandant au Conseil fédéral d'analyser des alternatives à la création d'un EEE.

Les récents développements politiques survenus en Europe centrale et orientale ont considérablement modifié la vision de l'Europe intégrée de demain. La Communauté s'intéresse désormais de très près à ses relations avec les pays de l'Est avec lesquels elle s'apprête à conclure des traités d'association. Des difficultés internes l'ont conduite à repousser toute négociation sur des demandes d'adhésion au-delà du 1er janvier 1993. Actuellement, de telles demandes ont déjà été déposées par la Turquie, Chypre, Malte et l'Autriche. La Suède vient d'annoncer qu'elle déposerait probablement une demande d'adhésion en 1991. A la faveur des nombreux entretiens qu'il a eus avec des responsables politiques de toute l'Europe, le Conseil fédéral a pu mesurer les difficultés qu'éprouve la Communauté en matière d'élargissement. Par ailleurs, les contours de la future architecture européenne sont encore vagues. Il est possible que l'on aille vers une grande Confédération européenne qui comprendrait en son sein une Communauté européenne fédérée, mais tout cela relève encore de la "Zukunftsmusik".

C'est dans ce contexte que le Conseil fédéral a examiné les éléments d'une alternative à l'EEE. Le premier élément à prendre en compte est la politique de neutralité. Dans son rapport de 1988 sur la position de la Suisse dans le processus d'intégration européenne, le Conseil fédéral avait déjà souligné qu'il existe des limites à ne pas dépasser pour que la neutralité suisse reste crédible, mais que ces limites ne pouvaient être fixées une fois pour toutes et qu'elles dépendaient en particulier des modifications politiques et économiques en Europe et dans le reste du monde. Or, on sait les bouleversements intervenus en 1989. La neutralité est un moyen et non un but de la politique étrangère de la Suisse. Elle représente une politique de défense d'intérêts - non seulement financiers et économiques mais

aussi politiques et touchant à la sécurité de la Suisse. Cet instrument doit être constamment adapté aux circonstances extérieures. Dans une Europe qui s'unifie et qui a déjà fait reculer considérablement les risques de conflits, la politique de neutralité de la Suisse doit être relativisée avec ou sans EEE. Il s'agit en définitive de savoir si les intérêts de la Suisse pourraient être mieux défendus dans leur ensemble en adhérant à la Communauté ou en restant à l'extérieur. La Communauté elle-même n'est pas hostile au principe de la neutralité. Aucune disposition du Traité de Rome ne l'interdit et certains Etats membres comme l'Irlande ou le Danemark connaissent une forme de neutralité. Mais il est évident que la politique d'intégration actuelle de la Communauté et en particulier les efforts visant à l'instauration d'une politique étrangère et de sécurité commune donnent un autre éclairage à la question de la neutralité. La politique de neutralité de la Suisse devra donc constamment être réévaluée à la lumière de ces développements. De toute manière, la Suisse ne pourra pas faire l'économie d'un large débat sur l'adhésion à la Communauté, puisque des initiatives ont déjà été lancées dans ce sens, et ce, même si la priorité est actuellement donnée à la conclusion d'un traité sur l'EEE.

Une autre alternative consiste dans ce qu'on appelle à tort l'"Alteingang". Il s'agirait en fait d'un retour à la voie pragmatique du Suivi de Luxembourg, qui se concrétise par la négociation d'accords bilatéraux secteur par secteur. Dans cette hypothèse, la Suisse subirait une pression considérable de la part de la Communauté et devrait de toute façon s'adapter au droit européen. On a pu constater au cours de ces deux dernières années l'ascendant de la Communauté sur l'ensemble du discours politique en Europe. Au Conseil de l'Europe, la Communauté représente 12 voix sur 24, à la CSCE 12 sur 34. La Communauté exerce par ailleurs un attrait considérable sur les pays de l'Europe de l'Est qui aspirent tous à y adhérer. Et si l'on considère l'AELE, la récente démarche de la Suède pourrait avoir un effet de contagion sur les autres pays nordiques. Le retour à une voie pragmatique, qui apparaît comme une solution viable dans l'immédiat, pourrait donc se révéler de plus en plus difficile à terme, vu l'influence croissante de la Communauté dans tous les domaines. Il faut aussi tenir compte du fait qu'il deviendra toujours plus difficile d'entrer dans la Communauté, puisque cela implique une acceptation en bloc de tout l'acquis communautaire. La Suisse pourrait être conduite ainsi dans quelques années à modifier bon gré mal gré sa législation dans tous les domaines.

Dans ces conditions, le Conseil fédéral est d'avis qu'il convient d'analyser en détail la solution qui pourrait présenter à terme un maximum d'avantages, soit l'adhésion. A supposer que l'on aboutisse à un bon traité sur l'EEE, l'on disposerait d'un peu de temps pour analyser calmement la situation, et la Suisse aurait déjà intégré les éléments les plus importants de l'acquis communautaire. Une adhésion n'entraînerait alors pas de modifications massives supplémentaires de notre droit interne. En revanche, si les négociations en cours sur l'EEE ne débouchaient que sur un projet d'accord insatisfaisant - notamment en ce qui concerne la participation aux décisions futures dans l'EEE -, il faudrait alors procéder à une réévaluation rapide de la situation.

Une adhésion à la Communauté aurait néanmoins des conséquences dont il faut être conscient: Aucune règle dérogatoire ne serait admise, mais seulement des délais transitoires. L'adhésion nous obligerait à reprendre l'ensemble du droit communautaire et notamment l'agriculture dans son intégralité. La Suisse ne pourrait plus maintenir sa politique de stabilisation de la main d'oeuvre étrangère. Elle devrait renoncer à la Lex Friedrich. Sa politique des transports serait également touchée. Elle devrait en outre s'engager à accepter tout le droit communautaire futur. Néanmoins, cette solution présenterait un avantage certain et très important qui n'est pas garanti à l'heure actuelle dans l'EEE: la possibilité de participer pleinement à l'élaboration et à la prise des décisions. Le Conseil fédéral a également examiné les conséquences d'une adhésion sur les cantons. Ceux-ci seraient certainement moins touchés que la Confédération. Le fédéralisme pourrait être maintenu. Une adhésion poserait toutefois certains problèmes quant à la démocratie directe, qui ne pourrait plus s'exercer face au droit communautaire et devrait trouver d'autres formes.

Le débat sur l'union politique, qui a cours actuellement dans la Communauté, se déroule déjà dans la perspective d'un éventuel élargissement. Si la Suisse devait adhérer à terme, elle ne le ferait probablement pas seule, mais en bloc avec d'autres Etats. Le Conseiller fédéral Felber souhaite enfin rassurer les cantons: il n'y aura pas de décision secrète du Conseil fédéral, mais seulement la volonté de se préparer à soumettre au peuple et aux cantons des options bien étudiées au cas où le projet d'EEE ne se réaliserait pas ou ne tiendrait pas toutes ses promesses.

Bundespräsident Koller dankt den Bundesräten Delamuraz und Felber für ihre Ausführungen und eröffnet die Diskussion. Da zunächst keine Wortmeldungen vorliegen, orientiert Staatssekretär Blankart über die jüngsten Verhandlungen.

Staatssekretär Blankart spricht zunächst das taktische Vorgehen der schweizerischen Verhandlungsdelegation an. Ausgangspunkt sei die Blockierung der Positionen zwischen EG und EFTA gewesen (Ausnahmen versus Mitbestimmung). Um die Positionen zu deblockieren, habe man den Weg einer konditionierten Öffnung beschritten: Verzicht auf ständige Ausnahmen unter der Bedingung des Ersatzes durch Schutzklauselverfahren und mit den Auflagen, dass die EG angemessene Übergangsfristen gewähren sowie einen vernünftigen Entscheidmechanismus anbieten müsse.

Zum Stand der Verhandlungen in den einzelnen Verhandlungsgruppen hält Herr Blankart schwerpunktmässig und stichwortartig fest:

Gruppe I: Waren

Weitgehende Verständigung über eine Annahme des *acquis communautaire* (Ausnahme Energie) - Gemeinsame Angehensweise im Bereich der Umweltschutznormen - Bilaterale Lösungen von Fall zu Fall bei den Kohäsionsprodukten.

Ungelöst sei weiterhin der Bereich der Ursprungsregeln.

Gruppe II: Dienstleistungen und Kapital

Annäherung der Standpunkte in den Bereichen der Wirtschafts-, Währungs- und Finanzdienstleistungen - Wahl der Schutzklausel als Lösungsprinzip.

Weiterhin offen seien Fragen aus den Bereichen *lex Friedrich*, Transitverkehr, audio-visuelle Dienstleistungen.

Gruppe III: Personen

Einigkeit über die grundsätzliche Zulässigkeit der Auslösung von Schutzklauseln - Fortschritte im Bereich der gegenseitigen Anerkennung von Diplomen.

Noch offen sei insbesondere die Frage der Freizügigkeit im öffentlichen Sektor.

Gruppe IV: Flankierende Politiken

Feststellung, dass keine Probleme von grosser Tragweite beständen,

die das Gleichgewicht des Vertrages in Frage stellen könnten - Verständigung über die Annahme des *acquis communautaire*.

Noch offen seien die im Zusammenhang mit dem Postulat nach voller und gleichberechtigter Teilnahme an den EG-Forschungsprogrammen stehenden Fragen sowie das Problem der Förderung der Zusammenarbeit unter den EWR-Staaten.

Gruppe V: Rechtliche und institutionelle Fragen

Auch hier seien wesentliche Fortschritte erzielt worden: starke Übereinstimmung der Ansichten betreffend Frage der Entscheidmechanismen für die weitere Entwicklung des EWR-Rechts - Zustandekommen des Entscheides im Konsensverfahren - Kontinuierliche Beratungen zwischen EG und EFTA unter dem Titel des EWR - Versicherung, dass alle Vertragsparteien ihr Bestes tun werden, zu einem gemeinsamen Entscheid zu kommen - Einigkeit darüber, dass von den Vertragsparteien keine Souveränitätsrechte abgetreten werden - Möglichkeit eines Ratifikationsvorbehalts, soweit EWR-Beschlüsse in die Kompetenz der Räte fallen - Einsetzung eines gemeinsamen Ausschusses von Parlamentariern.

Nach wie vor ungelöst seien insbesondere folgende Fragen: Möglichkeiten zu verhindern, dass der EG-Rat Entscheidungen trifft, welche die Schweiz vor die Alternative stellen: "Friss oder stirb!" - Zeitpunkt der parlamentarischen Genehmigung - Formalitätsgrad der Vorschläge, welche einzubringen die EFTA-Staaten berechtigt sind - Zusammensetzung der Organe, insbesondere des EWR-Rates (Zusammensetzung zu 19 möglich?).

Zusammenfassend hält Herr Blankart fest, dass die Verhandlungen de-blockiert seien und die Angehensweise etwas pragmatischer geworden sei. Wesentlich sei, dass ein Teil der Resultate des politischen Durchbruchs hätte unter Dach gebracht werden können.

Le Conseiller d'Etat Matthey (NE) remercie le Conseil fédéral de son engagement extraordinaire dans ce dossier et du travail considérable accompli. Il aimerait savoir, d'une part, quel est l'intérêt de la Communauté européenne à conclure ce Traité sur l'EEE et, d'autre part, qui succédera à la Suisse à la présidence de l'AELE, vu l'influence que cela pourrait avoir sur la suite des négociations.

Le Conseiller d'Etat Morel (FR) estime que l'information du Conseil fédéral est très intéressante et utile. Il en retient l'idée qu'il y

a une CEE solide, dont le devenir est inéluctable, et une AELE fragile et menacée de désintégration. Dans ce contexte, le Conseil fédéral a examiné un certain nombre d'alternatives, qui sont toutes conçues par rapport à une Communauté en passe de devenir un Etat supranational. Or, M. Delamuraz a relevé que le langage de la CE était extrêmement multiple. Vu ses problèmes internes et certains nationalismes, il n'est pas du tout sûr que la Communauté parviendra à réaliser cette supranationalité dans un délai très rapproché. Dès lors, le Conseil fédéral a-t-il également prévu une alternative face à une CE qui ne deviendrait pas aussi supranationale qu'on le pense aujourd'hui?

Regierungsrat Wyer (VS) weist (1) zunächst darauf hin, dass man in letzter Zeit aus Kreisen unserer Verhandlungsdelegation öfters das Wort Arroganz habe vernehmen können. Diesen Vorwurf gegenüber der EG zu erheben, sei nach seiner Meinung insbesondere angesichts der Umstände, dass die Position der EFTA immer schwächer, diejenige der EG dagegen immer stärker werde, nicht angebracht. (2) Weiter bekräftigt er die Auffassung, dass die Schweiz den EWR-Verhandlungsprozess voll und ganz durchstehen müsse, und zeigt sich überzeugt, dass überstürzte Schüsse in Richtung EG ohne Nutzen seien, sondern im Gegenteil die derzeitige Position der Schweiz schwächen würden. (3) Auf die Schlussbemerkung von Bundesrat Felber Bezug nehmend, versichert er schliesslich, dass die Kantone nicht befürchteten, der Bundesrat wolle einen Geheimabschluss forcieren. Zu beachten sei jedoch, dass ein Aufholbedarf bestehe und die Vorbereitungsarbeiten dynamisch und umfassend an die Hand genommen beziehungsweise weitergeführt werden müssten.

Le Conseiller d'Etat Maitre (GE) souhaite des précisions sur l'un des aspects fondamentaux de la négociation, à savoir le volet institutionnel et plus particulièrement le problème de la codécision. On semble avoir trouvé ici une formule de compromis par le biais d'une participation des pays de l'AELE à la formation des décisions. Faut-il entendre par là une participation aux comités? Si tel était le cas, cette participation se situerait à un niveau technique et non politique. Il s'agirait donc pour le peuple et les cantons de donner un chèque en blanc à des instances administratives qui, à leurs yeux, pourraient ne pas offrir de garanties suffisantes. Cette crainte est encore renforcée par l'allusion de M. Delamuraz à la multiplicité des

langages tenus par la Communauté. Face à cette multiplicité, c'est même de chèque en blanc à un fantôme qu'il faut parler! M. Maitre reste donc dubitatif sur la capacité du peuple et des cantons suisses à souscrire à un mécanisme qui réunirait tous les désavantages d'une adhésion sans ses avantages.

Bezug nehmend auf die zweite Bemerkung von Herrn Regierungsrat Wyer bekräftigt Bundespräsident Koller, dass die Schweiz auch nach Meinung des Bundesrates die EWR-Verhandlungen durchstehen sollte. In Beantwortung der ersten der beiden von Regierungsrat Matthey gestellten Fragen hält der Bundespräsident fest, dass die EG ein grosses Interesse am Zustandekommen des EWR-Vertrages habe. Dafür gebe es verschiedene Anzeichen. (1) Zum einen hege die EG grosse Ambitionen, zum Hauptarchitekten des neuen Europas zu werden. Ein Scheitern der EWR-Verhandlungen wäre dazu ein denkbar schlechter Start. (2) Zum anderen sei zu bedenken, dass die EG alles daransetzen werde, den EG-Binnenmarkt wie vorgesehen und ohne Verzögerung im Jahre 1993 zu verwirklichen. Eine vorherige Aufnahme weiterer Mitglieder stünde diesem Ziel entgegen. (3) Ein Interesse der EG am Zustandekommen des EWR-Vertrages dürfte schliesslich auch darin begründet sein, dass sich mit dem EWR die Möglichkeit einer Heranführung der mittel- und osteuropäischen Staaten an die EG bieten könnte.

Zur Stellungnahme zu den übrigen Voten geht das Wort an die Bundesräte Delamuraz und Felber sowie an Herrn Botschafter Krafft.

Répondant à M. Matthey, le Conseiller fédéral Delamuraz relève que le Conseil fédéral a eu des contacts avec toutes les capitales des 12 Etats membres de la Communauté au cours de ces derniers mois. Il a ainsi pu mesurer les tendances contradictoires existant au sein de la Communauté et procéder à un constat pénible: en général, on accorde peu d'importance dans ces capitales au traité sur l'EEE par rapport à d'autres sujets. Certes, M. Delors déclare que l'EEE est important et qu'il ne saurait le concevoir sans la Suisse. Au début, son idée était de dissuader par ce moyen l'Autriche et d'autres pays de déposer une demande d'adhésion. Aujourd'hui, on a le sentiment que M. Delors est un peu dépassé par sa propre création. Il est incontestable que la Commission - tout comme l'AELE d'ailleurs - a minimisé le rôle du Parlement européen. Or celui-ci a renvoyé la Commission à sa copie en lui reprochant d'avoir été trop loin. S'agissant de l'"arrogance"

de la Communauté, il faut bien admettre qu'elle est due en partie au fait que certains pays de l'AELE comme la Suède n'ont pas su se montrer aussi exigeants que la Suisse et ont adopté dès le début un profil bas. Cela a affaibli la position des négociateurs AELE et conduit la Communauté à formuler des exigences unilatérales. M. Delamuraz souhaite que le langage ferme de la Suisse - qui commence à porter ses fruits - finisse par être entendu et suivi. Quant à la capacité de la Communauté de conclure un traité sur l'EEE, elle dépend pour l'essentiel de sa capacité d'absorber de nouveaux membres. Ici encore les langages sont multiples: M. Delors envisage au maximum une CEE à 15, alors que d'autres représentants de la Communauté n'hésitent pas à aller beaucoup plus loin.

S'agissant de la présidence de l'AELE et de la CE, c'est l'Autriche qui succédera à la Suisse et le Luxembourg à l'Italie. Le Luxembourg est fort bien disposé à l'égard de l'AELE et de la Suisse, mais son poids est limité. L'Autriche se trouve dans la situation paradoxale que l'on sait, mais elle partage à bien des égards la position de la Suisse.

M. Delamuraz souligne enfin que le rôle des Conseillers d'Etat sera décisif dans ce processus d'intégration européenne, car en dépit d'une abondante information on constate des décalages importants dans l'opinion publique et une sorte d'incapacité à faire le lien entre le principe de l'intégration et ses conséquences. Un sondage récent a ainsi montré qu'une majorité de Suisses seraient favorables à une adhésion, mais que ces mêmes Suisses ne sont pas disposés à sacrifier à cet effet certains acquis de la démocratie directe.

Le Conseiller fédéral Felber précise à l'intention de M. Morel que l'analyse des options a été faite uniquement dans la perspective d'une plus grande intégration, laquelle correspond d'ailleurs à l'évolution enregistrée ces 20 dernières années dans les relations Suisse - CE. Les accords bilatéraux se sont multipliés et le droit suisse est de plus en plus conforme au droit communautaire. La Communauté représente donc un des pôles de réflexion indispensable. Il est vrai que dans l'option de l'Alleingang, la Suisse sauverait son Treaty making power, soit la possibilité de conclure des accords avec le reste du monde.

Quant à la supranationalité, elle est déjà réalisée en partie dans la Communauté, puisque celle-ci a ses propres règles dans de nombreux

domaines et que le droit communautaire prime le droit interne des Etats membres. Un pas de plus sera franchi avec l'union politique qui nécessitera encore de larges débats. La création d'un véritable Etat supranational dont la forme - fédérale ou confédérale - est encore assez floue n'interviendra probablement que dans un avenir plus lointain. Mais on ne saurait méconnaître que la Communauté présente aujourd'hui déjà des éléments importants de supranationalité.

L'Ambassadeur Krafft, répondant au Conseiller d'Etat Maitre, précise que le traité sur l'EEE qui entrera en vigueur le 1er janvier 1993 portera sur un acquis communautaire identifié en commun. Or cet acquis continuera d'évoluer. Il s'agit donc de mettre sur pied des mécanismes pour assurer le développement des règles EEE applicables dans la CE et dans l'AELE. A cet égard, il convient de préciser que les pays de l'AELE n'ont jamais revendiqué de droit à la codécision dans les affaires purement communautaires, mais uniquement la possibilité de participer à l'élaboration et à la prise de décision dans le cadre de l'EEE.

Comment associer les pays de l'AELE à l'élaboration de ce futur droit? Les pays de l'AELE estiment essentiel que leurs experts puissent participer aux différents comités qui, dans la CE, assurent la gestion et le développement du droit communautaire, dans la mesure où ces comités traitent de domaines qui relèveront de l'EEE. Pour l'instant, on constate un certain blocage des négociations dans ce secteur.

S'agissant de l'élaboration des nouvelles règles, certains progrès ont été obtenus: un processus de consultation permanent et un droit d'évocation devraient permettre aux pays de l'AELE de participer à l'élaboration des nouvelles règles EEE.

En ce qui concerne la prise des décisions, les pays de l'AELE ont toujours clairement refusé d'être mis devant le fait accompli. A cet égard, il reste encore beaucoup à faire. Il y aura un organe commun qui prendra les décisions applicables dans tout l'EEE, mais la question de la synchronisation des processus décisionnels dans la CE et dans les pays de l'AELE est encore ouverte.

Les progrès atteints devraient être confirmés à la réunion ministérielle AELE - CE du 19 décembre. Les négociations devraient ensuite se poursuivre, car des progrès restent à faire pour répondre aux souhaits légitimes des pays de l'AELE.

5. Europapolitisches Programm Bund-Kantone / Programme commun de la Confédération et des cantons en matière d'intégration européenne

Bundespräsident Koller hält einleitend anerkennend fest, dass die Arbeitsgruppe mit der Ausarbeitung des blauen, gelben und grünen Papiers wertvolle Arbeit geleistet habe. Für die heutige Sitzung sei es wichtig, das blaue Papier, also das erste Kapitel des allgemeinen Teils des gemeinsamen Programms (nachstehend Ziff. 5.2) sowie die im Anhang vorgeschlagene Arbeitsstruktur (nachstehend Ziff. 5.1) zu diskutieren und gegebenenfalls zu genehmigen; über das gelbe Papier (2. Kapitel des allgemeinen Teils, nachstehend Ziff. 5.3) sollte heute zumindest eine erste Aussprache stattfinden können.

5.1 Arbeitsstruktur (Anhang zu Beilage 1, blaues Papier) / Structure de travail (annexe 1 in fine, document bleu)

Das Problem der künftigen Arbeitsstruktur vorwegnehmend, erachtet Bundespräsident Koller die bestehende Arbeitsgruppe von Herrn Direktor H. Koller als mögliches Gremium, das die der Koordinationskommission (KOKO) zugewiesenen Aufgaben übernehmen könnte. Dabei sei jedoch wesentlich, dass die KOKO unter dem Vorsitz eines Regierungsvertreter der Kantone stünde. In diesem Zusammenhang sei auch zu prüfen, wer das Sekretariat der KOKO führen solle. In Frage käme die CH-Stiftung oder das Bundesamt für Justiz. Angesichts des grossen Zeitdrucks sprächen Gründe der Effizienz dafür, dass diese Aufgabe vom Bundesamt für Justiz übernommen würde. Weiter sei es an der Zeit, die Aufträge an die von der KOKO einzusetzenden Arbeitsgruppen zu konkretisieren und zu verteilen. Bundespräsident Koller schlägt daher vor, dass man zunächst eine Einigung über die Frage des Präsidiums der KOKO erzielen sollte. Diese könne dann unverzüglich die Arbeit aufnehmen und (1) die Aufträge an die Arbeitsgruppen definieren und (2) Vorschläge für die personelle Zusammensetzung dieser Arbeitsgruppen ausarbeiten (wobei auch die Frage zu prüfen wäre, wie die kantonalen Direktorenkonferenzen mit einbezogen werden könnten). Damit diese beiden Punkte bei der nächsten Zusammenkunft des Kontaktgremiums besprochen werden

könnten, sollte die KOKO sie innerhalb der nächsten zwei Monate behandeln.

Um eine Besprechung über die aufgeworfenen organisatorischen Fragen zu ermöglichen, schlägt der Bundespräsident vor, die Sitzung kurz zu unterbrechen.

Für Regierungsrat Wyer (VS) stellt sich im Zusammenhang mit der künftig zu befolgenden Arbeitsstruktur auch eine Frage, die mehr als nur organisatorischer Natur ist. In der vorgeschlagenen Zusammensetzung (Regierungsräte und Verantwortliche für Europadossiers als Vertreter der Kantone; BJ/EJPD, Direktion für Völkerrecht/EDA, Integrationsbüro EDA-EVD als Vertreter des Bundes sowie CH-Stiftung) sei die KOKO politisches Organ und Fachorgan in einem. Im Interesse einer klaren Abgrenzung sei dagegen zu erwägen, ob dem Kontaktgremium als politischem Organ nicht eine rein fachtechnisch ausgerichtete KOKO vorgeschaltet werden sollte, welche die Arbeiten des politischen Gremiums vorbereiten und in welchem seitens der Kantone im wesentlichen nur Fachleute, also in der Regel Europadelegierte Einsitz nehmen würden.

Bezüglich der CH-Stiftung vertritt Herr Wyer die Meinung, dass diese zu den Sitzungen des Kontaktgremiums eingeladen werden sollte. Im übrigen erachtet er die Vorschläge für die künftige Arbeitsstruktur als gut und erklärt sich insbesondere mit den Ausführungen betreffend die Arbeitsgruppen sowie die Rolle der Europadelegierten (blaues Papier S. 6) einverstanden.

Bundespräsident Koller wiederholt seinen Vorschlag, die Sitzung zu unterbrechen. Zu den Ausführungen von Herrn Wyer betreffend Zusammensetzung der KOKO weist er darauf hin, dass eine zu grosse Teilnehmerzahl (z.B. alle Europadelegierten) an den Sitzungen der KOKO deren Arbeit erschwere. Die politischen Entscheide sollten im Kontaktgremium gefällt werden; der KOKO komme die Aufgabe zu, diese Entscheide vorzubereiten. Die eigentliche technische Arbeit vollziehe sich in den Arbeitsgruppen, welche die Aufträge ihrerseits von der KOKO entgegennehmen.

Nach Verdankung und Verabschiedung der Bundesräte Delamuraz und Felber sowie von Staatssekretär Blankart unterbricht Bundespräsident Koller die Sitzung um 11.45 Uhr.

Unterbrechung der Sitzung zwischen 11.45 und 12.00 Uhr/ Interruption de la réunion entre 11.45 et 12 heures

Nach Wiederaufnahme der Sitzung unterbreitet Bundespräsident Koller folgende Vorschläge:

- (1) Die Arbeitsgruppe von Herrn Direktor H. Koller führt die Arbeiten bis zur nächsten Sitzung des Kontaktgremiums weiter.
- (2) Bis dahin soll sie
 - die Aufträge für die Arbeitsgruppen formulieren,
 - Vorschläge für die personelle Zusammensetzung dieser Arbeitsgruppen ausarbeiten und
 - einen Vorschlag für das künftige Präsidium der heutigen Arbeitsgruppe von Herrn Direktor H. Koller unterbreiten.
- (3) Terminvorschlag für die nächste Sitzung des Kontaktgremiums:
Freitag, 1. März 1991.

Le Conseiller d'Etat Matthey (NE) fait état du résultat des discussions qui ont eu lieu pendant la pause: De nombreux cantons souhaitent que le comité de coordination soit présidé par un Conseiller d'Etat. Etant donné la constellation linguistique au Conseil fédéral en matière européenne, les Conseillers d'Etat romands sont d'avis que cette présidence devrait revenir à un Conseiller d'Etat alémanique. Ils sont favorables à la candidature de M. Jenny (BS).

En outre, M. Matthey prie d'ores et déjà le président de l'excuser pour la réunion du Groupe de contact du 1er mars qui coïncide avec le jour de l'indépendance neuchâteloise, date pour laquelle il a déjà pris certains engagements.

Le Conseiller d'Etat Ruey (VD) souhaite que l'on précise davantage la mission du comité de coordination. Il lui paraît également essentiel que l'on examine de manière approfondie les incidences du droit de l'EEE sur le droit suisse (document jaune, annexe 2). Les documents qui servent de base de discussion au Groupe de contact devraient être adressés aux cantons au moins 10 jours avant la réunion, afin qu'ils puissent encore être discutés au Conseil d'Etat.

Le Conseiller d'Etat Boillat (JU) est d'avis que le document relatif aux conséquences du traité EEE sur l'ordre juridique interne (annexe 2) soulève des problèmes particulièrement importants, notamment en ce qui concerne le contrôle de la conformité des constitutions cantonales ou des initiatives avec le droit européen. Il suggère que l'on s'inspire, sur le plan de la méthode, des documents élaborés à l'occasion de la nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, soit un exposé des problèmes suivi de propositions formelles avec des variantes.

Regierungsrat Zemp (LU) äussert sich zur künftigen Arbeitsstruktur und wendet sich gegen die diesbezügliche Anregung von Herrn Wyer. Sollte der Vorschlag praktikabel sein, müssten auch wieder Untergremien gebildet werden. Ein Zusammenspielen einer als gänzlich unpolitischem Gremium konzipierten KOKO und dem als politischem Organ ausgestalteten Kontaktgremium sei nur möglich, wenn wiederum vermittelnde Gremien dazwischengeschaltet würden. Insofern sei der Vorschlag des Bundesrates gar nicht schlecht, da die KOKO politische und fachtechnische Kompetenz in sich vereine.

Problematisch sei damit im Grunde nur die Frage des Vorsitzes. Dazu bestehe die Auffassung, dass diese Funktion einem kantonalen Regierungsmitglied zu übertragen sei. Konkret würde man einen Vorsitz unter Herrn Regierungsrat Jenny (BS) sehr begrüßen, doch werde dieser in Kürze aus seinem Amt ausscheiden.

Bundespräsident Koller geht auf Grund der vorangegangenen Voten davon aus, dass die Arbeitsgruppe von Herrn Direktor H. Koller bis zur nächsten Sitzung des Kontaktgremiums weiter arbeiten könne. Mangels abweichender Stellungnahmen geht er weiter davon aus, dass auch die übrigen nach der Wiederaufnahme der Sitzung unterbreiteten Vorschläge betreffend die Arbeitsstruktur als genehmigt gelten.

Auf das Votum von Herrn Ruey Bezug nehmend, räumt der Bundespräsident ein, dass die Papiere etwas zu spät verschickt worden seien und sichert für die Zukunft einen rechtzeitigen Versand zu.

Zur Vorbereitung der weiteren Diskussion geht das Wort an Herrn Direktor H. Koller.

Direktor H. Koller führt aus, dass das europapolitische Programm, welches Gegenstand zweier Sitzungen der Arbeitsgruppe gewesen sei, drei Teile umfasse:

- (1) einen staatspolitischen Teil (blaues Papier),
- (2) einen institutionellen Teil (gelbes Papier),
- (3) einen sektoriellen Teil (grünes Papier).

Die drei Papiere wiesen einen unterschiedlichen Reifegrad auf, einzig der staatspolitische Teil sei ausdiskutiert. Heute lege die Arbeitsgruppe den institutionellen Teil zur Diskussion vor. Zur Behandlung stehe ferner das den Teilnehmern ebenfalls zugestellte Papier der CH-Stiftung ("Grundlagenpapier zuhanden des Kontaktgremiums beziehungsweise zuhanden einer Arbeitsgruppe 'Umsetzung des EWR-Rechts in den Kantonen'" vom 30. November 1990, s. Beilage 3).

5.2 Zum staatspolitischen Teil (Beilage 1, blaues Papier) / Partie consacrée à la "dimension politique" (annexe 1, document bleu)

Dieses Papier liege zur Genehmigung vor. Direktor Koller gibt einen kurzen Abriss über dessen Inhalt, darunter insbesondere die Darstellung der europapolitischen Entwicklung sowie die Stellung und Bedeutung der Kantone in einem näher zusammenrückenden Europa.

Bundespräsident Koller, nachdem er daran erinnert hat, dass alle in Frage stehenden Arbeiten natürlich an einen erfolgreichen Abschluss der EWR-Verhandlungen gebunden seien, gibt das Wort für die Diskussion des staatspolitischen Teils frei.

Regierungsrat Wyer (VS) hält einleitend fest, dass die Ausführungen in diesem Teil auf einen EWR-Vertrag ausgerichtet seien und greift von Seite 3, Ziff. 5 folgenden Satz heraus:

"Zu beachten ist schliesslich, dass auch dann, wenn sich das Vorhaben eines europäischen Wirtschaftsraums nicht verwirklichen liesse und die Schweiz daher ihre pragmatische und punktuelle Integrationspolitik fortsetzen würde, der verbleibende Handlungsspielraum gleichwohl eingeengt wäre, da der durch die EG ausgeübte Druck zur Anpassung andauern würde."

Herr Wyer ist der Ansicht, dass die Aussage, wonach die Schweiz im Fall eines Scheiterns der Verhandlungen wieder ihre pragmatische und punktuelle Integrationspolitik aufnehmen würde, zum gegenwärtigen Zeitpunkt verfrüht sei. Sollten die Verhandlungen tatsächlich nicht zu einem für die Schweiz positiven Abschluss geführt werden können, werde man wieder zusammensitzen und die neue Situation prüfen müssen.

Regierungsrat Zemp (LU) nimmt Bezug auf den vorletzten Satz dieser Ziff. 5, wo es heisst:

"Die Kantone fordern aus diesen Gründen, dass ihre Mitwirkung in allen Phasen des Integrationsprozesses sichergestellt wird."

Herr Zemp hält diese Aussage für eine Leerformel und stellt die Frage, wo und wie denn die Kantone "in allen Phasen mitwirken" könnten. Sie könnten doch lediglich zustimmen. Eine umfassende Mitwirkung sei im übrigen auch gar nicht praktikabel.

Regierungsrat Egger (SO) bemerkt zu den Tätigkeiten der Arbeitsgruppen, dass nach seiner Auffassung zwei wichtige Arbeitsbereiche fehlten:

- (1) Bereich Information; diese sei für die Schaffung eines positiven Klimas unerlässlich;
- (2) Bereich Gemeinden: deren Einbeziehung sei geboten, nicht nur, um vorhandene Ängste abzubauen zu helfen, sondern auch deshalb, weil viele der betroffenen Sachgebiete noch in den Händen der Gemeinden lägen.

Regierungsrat Stähelin (TG) nimmt Bezug auf S. 4, Ziff. 7, welche lautet:

"Die Priorität liegt zur Zeit auf dem Abschluss eines Abkommens zur Schaffung eines europäischen Wirtschaftsraumes. Dies bedeutet jedoch nicht, dass die Option EG-Beitritt ausgeschlossen wird. Es ist von höchster Bedeutung, dass die Vorbereitungsarbeiten in Angriff genommen und die Grundlagen für den innenpolitischen Meinungsbildungsprozess ohne Verzug erarbeitet werden."

Herr Stähelin knüpft an die Stellungnahme an, die Herr Wyer soeben für die Prognose einer Rückkehr zur pragmatisch-punktuellen Integra-

tionspolitik abgegeben hat: im jetzigen Zeitpunkt von einer Option für einen EG-Beitritt zu sprechen, erscheine verfrüht.

Regierungsrat Feldges (BS) unterstützt diese Auffassung. Eine solche Option dürfe man jetzt nicht durchblicken lassen, andernfalls würde man der schweizerischen Verhandlungsdelegation gewissermassen den Teppich unter den Füßen wegziehen. Er glaube im übrigen, dass im Falle eines Scheiterns der EWR-Verhandlungen auch die Option EG-Beitritt kaum Aussicht auf Erfolg haben dürfte. Er schlägt daher vor, die Ziff. 5 in ihrer jetzigen Fassung zu belassen, Ziff. 7 dagegen abzuändern und im Sinne einer Stärkung der Verhandlungsposition auszubauen.

Regierungsrat Kürzi (SZ) greift die Stellungnahme von Herrn Zemp auf und wendet sich gegen die Streichung der fraglichen Passage in Ziff. 5. Eine solche Streichung sei gefährlich; allein die politische Relevanz, welche einem Hinweis auf das Mitwirkungsrecht der Kantone zukomme, rechtfertige es, den bestehenden Text beizubehalten.

Bundespräsident Koller schliesst sich der Auffassung an, dass die Aussage über das weitere Vorgehen im Falle eines Scheiterns der EWR-Verhandlungen anders formuliert werden sollte. Statt auf die Option eines EG-Beitritts hinzuweisen, sollte lediglich gesagt werden, dass die neue Lage zu prüfen sein werde.

Die Stellungnahme von Herrn Zemp aufgreifend, bestätigt der Bundespräsident, dass die Mitwirkung der Kantone in der Information und Konsultation bestehe, jedoch nicht darüber hinausgehe. Bezug nehmend auf das Votum von Herrn Egger, schlägt der Bundespräsident vor, diese Anregung an die Arbeitsgruppe von Herrn Direktor Koller weiterzuleiten.

Direktor Koller gibt zur Frage der Mitwirkung der Kantone folgende Präzisierung: Zu unterscheiden seien (1) die Phase der Vorbereitung, in welcher die Kantone informiert und konsultiert würden; (2) die Phase des Entscheides, in welcher die verfassungsrechtlichen Mitwirkungsrechte bestünden; (3) Phase der Anpassung des innerstaatlichen Rechts, an welcher die Kantone unmittelbar beteiligt seien.

Bundespräsident Koller schliesst die Diskussion über das blaue Papier mit dem Hinweis darauf ab, dass die Arbeitsgruppe von Herrn Direktor Koller dieses Papier im Sinne der vorstehenden Einwände und Anregungen modifizieren solle.

Regierungsrat Feldges (BS) bemerkt in Ergänzung seines ersten Votums, dass ihn auch der erste Satz von Ziff. 7 (s.o. beim Votum von Herrn Stähelin) störe. Man solle klar sagen, was man wolle.

Bundespräsident Koller erklärt sich auch mit dieser Kritik ganz einverstanden.

5.3 Zu den Auswirkungen des EWR-Rechts auf das schweizerische Landesrecht (Beilage 2, gelbes Papier) / Incidences du droit de l'EEE sur l'ordre juridique suisse (annexe 2, document jaune)

Le Conseiller d'Etat Boillat (JU) souligne l'importance de ce document et regrette que celui-ci se limite à formuler des suggestions mais pas encore de propositions précises. M. Boillat propose que le Groupe de travail étudie la question de la création d'une cour constitutionnelle, qui serait chargée d'examiner la conformité du droit fédéral et cantonal avec la constitution et le droit international.

S'agissant des droits de participation des cantons, l'énoncé du chiffre 2.152 (p. 7) - qui ne mentionne, et encore au mode conditionnel, que la possibilité d'ancrer dans la constitution le droit des cantons d'être entendus - lui paraît nettement insuffisant. Certes, la participation des cantons aux négociations est impossible, mais par la suite les cantons devraient pouvoir jouer un rôle plus important. M. Boillat attend par conséquent des propositions plus substantielles.

Regierungsrat Stähelin (TG) anerkennt, dass das Papier in die richtige Richtung gehe. Das Schwergewicht der Diskussion müsse jetzt auf diesen Problemen liegen. Das Thema verlange aber noch eine vertiefte Behandlung. Als Beispiel greift er aus dem Abschnitt "notwendige und wünschbare Anpassung des Landesrechts als Folge eines Beitritts

zum EWR-Vertrag" die Ziffer 2.1.5 heraus (Auswirkungen auf die Kantone): Hier müssten die Kantone stärker einbezogen, insbesondere ihre Mitwirkungsrechte präziser umschrieben werden. Aus dem selben Abschnitt nennt er Ziff. 2.2.4 betreffend die richterliche Kontrolle der Anwendung von EWR-Recht: Hier würde er, was die Aussage über die Einführung eines Vorabentscheidungsverfahrens angeht, noch nicht so weit gehen.

Regierungsrat Brändli (GR) verweist zunächst, was die Mitwirkungsrechte der Kantone betrifft, auf die vorangegangene Diskussion über die Arbeitsstruktur. Als Mitglied der Arbeitsgruppe von Herrn Direktor Koller weist er weiter darauf hin, dass die Arbeitsgruppe insbesondere über die fünf Leitplanken des Grundlagenpapiers der CH-Stiftung eingehend diskutiert hatte. Es scheine ihm wesentlich, dass man sich zu diesen Leitsätzen bekennen sollte.

Le Conseiller d'Etat Ruey (VD), faisant allusion aux Länder allemands qui sont consultés par l'Etat fédéral, se demande si les cantons ne pourraient pas retrouver certaines possibilités en matière de négociations et s'il ne faudrait pas compléter dans ce sens les 5 idées directrices formulées dans le document de la Fondation CH (annexe 3) et le chiffre 2.151 du document jaune (annexe 2). On pourrait également imaginer la création de nouveaux organes comme, par exemple, une chambre des cantons. Il conviendrait par ailleurs de mentionner la possibilité d'édicter du droit fédéral subsidiaire, fort utile pour les cantons qui n'auraient pas pu s'adapter en temps voulu aux règles EEE. Le document devrait enfin apporter des précisions sur les procédures concordataires qui ne semblent pas avoir été examinées.

Le Conseiller d'Etat Martinelli (TI) demande quel sera le sort de la coopération transfrontalière mise en oeuvre avec profit par de nombreux cantons. Cette politique sera-t-elle entravée ou bloquée par l'approbation du traité EEE ou bien les cantons continueront-ils à pouvoir conclure des traités bilatéraux dans le contexte transfrontalier? M. Martinelli souhaite également des précisions quant à la différence existant entre les actes législatifs des cantons qui sont destinés à concrétiser des mandats législatifs EEE (annexe 2, p. 7) et les adaptations du droit cantonal mentionnées à la p. 9 du même document.

Bundespräsident Koller hält fest,

(1) dass sich alle Beteiligten darüber klar sein und dem Volk klar machen müssten, dass der Vorrang der EWR-Rechts über Bundesrecht und kantonalem Recht feststehe;

(2) dass man sich nicht vormachen dürfe, es gebe noch Raum, dem EWR-Recht widersprechendes Recht zu schaffen. Die Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften habe klargestellt, dass es diese Illusion nicht geben könne. Hier müsse man klaren Wein einschenken;

(3) dass demgegenüber dort ein grosser Handlungsspielraum bestehe, wo der EWR-Vertrag nur gewisse Ziele umschreibe, jedoch keine Rechtsnormen erlasse. Wünschbar wäre, wenn die Kantone die Umsetzung des EWR-Rechts nach gleicher Methode vornehmen würden.

Direktor H. Koller weist darauf hin, dass das gelbe Papier, so wie es heute vorliege, eine gekürzte Fassung darstelle. Eine weitere Behandlung der aufgeworfenen Fragen setze im übrigen voraus, dass man zuerst über das Papier der CH-Stiftung eine Einigung erzielt habe. Was sodann die im Zusammenhang mit der Frage der Mitwirkung der Kantone vorgeschlagene Bildung verschiedener Lösungsvarianten betrifft, so sei bezüglich des ersten Abschnitts des Papiers (Verhältnis des EWR-Rechts zum schweizerischen Landesrecht) eine solche Variantenbildung nicht möglich. Bezüglich der Form der Mitwirkung regt Herr Koller schliesslich an, das Diskussionspapier des EJPD vom Februar 1990 betr. "Formen der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen in der Europapolitik" noch verstärkt zu berücksichtigen und einzubauen.

Bundespräsident Koller schlägt vor, die Diskussion über das gelbe Papier für heute zum Abschluss zu bringen.

Regierungsrat Schmid (AR) stellt die Frage nach dem zeitlichen Rahmen für die Besprechung des gelben Papiers. Hier sei es notwendig, dass die Kantone nach der Überarbeitung dieses Papiers nochmal Stellung nehmen könnten.

In zeitlicher Hinsicht stelle sich weiter die Frage, wie schnell in den Kantonen die Umsetzung des EWR-Rechts zu realisieren sei.

Regierungsrat Feldges (BS) regt an, dass die Kantone künftig bei der Rechtssetzung im Sinne eines "Einübens" auch die EWR-Tauglichkeit der Gesetzesvorlagen mit prüfen könnten.

Regierungsrat Zemp (LU) nimmt Bezug auf das Grundlagenpapier der CH-Stiftung und bezweifelt, ob die dort vorgeschlagenen "Leitplanken" realistisch seien. Insbesondere bei lit. a ("Anpassungen des kantonalen Rechts an das zu übernehmende europäische Recht sollen die Volksrechts respektieren") und lit. b ("Die bestehende Zuständigkeitsordnung Bund-Kantone soll durch diese Anpassung weder offen noch indirekt verschoben werden") müsse man sich fragen, ob diese Forderungen nicht im Widerspruch zum ganzen Konzept stünden. Darüber müsse man sprechen.

Weiter bemerkt Herr Zemp, dass immer nur von zwingendem Recht die Rede sei und wirft die Frage auf, ob nicht auch die Möglichkeit bestehe, dispositives Recht zu schaffen.

Bundespräsident Koller weist in Beantwortung der Frage von Herrn Schmid darauf hin, dass eine vertiefte Behandlung der im gelben Papier behandelten Fragen sicher an der nächsten Sitzung des Kontaktgremiums möglich sein werde. Was den Zeitplan für die Umsetzung des EWR-Rechts betrifft, habe der Bundesrat selbst noch nicht entschieden.

Zur Anregung von Herrn Feldges erinnert der Bundespräsident daran, dass die bundesrechtlichen Vorlagen bereits heute einen Abschnitt über das Verhältnis zum Europarecht enthielten. Der Bundesrat sei selbstverständlich bereit, die notwendigen Unterlagen zur Verfügung zu stellen, wenn die Kantone dies wünschten.

Direktor H. Koller, auf das Votum von Herrn Zemp Bezug nehmend, erklärt, dass das Grundlagenpapier der CH-Stiftung das Ergebnis eingehender Diskussionen einer langen Sitzung sei. Er räumt ein, dass die Leitplanken nicht frei von Widersprüchen seien; darin kämen die verschiedenen Meinungen zum Ausdruck.

Die Frage nach der Möglichkeit dispositiven Rechts beantwortet Herr Koller sowohl im positiven wie im negativen Sinn. Die Möglichkeit

bestehe nicht, soweit der völkerrechtliche Vertrag vorgehe, sie bestehe dagegen, wo der Vertrag nur Richtlinien vorgebe.

Zum Zeitplan führt Herr Koller ergänzend aus, dass die Volksabstimmung über einen EWR-Vertrag für Herbst 1992 vorgesehen sei. Gleichzeitig sollte das Volk die Möglichkeit haben, über die betroffenen Gesetze abzustimmen. Dies bedeute, dass das Parlament in der ersten Hälfte des Jahres 1992 den EWR-Vertrag sowie allfällige diesbezügliche Verfassungsänderungen und das Gesetzespaket verabschieden müsste.

Für die Kantone stelle sich die Frage, ob sie ebenfalls solche Gesetzespakete verabschieden oder aber zuwarten sollten, bis der Bund gehandelt habe.

Bundespräsident Koller weist darauf hin, dass der Bundesrat selbst noch gar nicht entschieden habe. Es werde im übrigen auch nicht notwendig sein, am Tag der Abstimmung alles widersprechende Recht aufzuzeigen.

Regierungsrat Brändli (GR) kommt auf die von Herrn Zemp angesprochenen lit. a und b der "Leitplanken" zurück. Diese beiden Forderungen brächten den föderalistischen Akzent zum Tragen. Bei lit. a habe die Meinung bestanden, dass die Volksrechte respektiert werden und die Kantone ausreichend Zeit haben müssten, ihr eigenes Recht anzupassen. Hinter lit. b stehe der Gedanke, dass es verschiedene Bereiche gebe, in denen die Anpassung einfacher durch den Bund als durch die Kantone vorgenommen werden könnte. Sinn der unter lit. b aufgestellten Forderung sei es, Verschiebungen der Zuständigkeit zu verhindern.

Bundespräsident Koller versichert, dass diese Fragen Gegenstand der nächsten Sitzung sein würden.

Schluss der Sitzung: 13.00 Uhr.



Bundesamt für Justiz
Office fédéral de la justice
Ufficio federale di giustizia

J. 312-MD/CE

Berne, le 21 janvier 1991

GROUPE DE CONTACT DES CANTONS
Procès-verbal de la réunion du 17 décembre 1990

Liste des destinataires:

- Membres du Comité interdépartemental pour l'intégration européenne:
 - . M. le Secrétaire d'Etat F. Blankart, co-président
 - . M. le Secrétaire d'Etat K. Jacobi, co-président
 - . DFAE: M. l'Ambassadeur M. Krafft (GN V)
 - . DFI: M. Ch. Risch, Secrétariat général
 - . DFJP: M. le Sous-directeur O. Jacot-Guillarmod, OFJ
 - . DMF: M. B. Marfurt, Coll. pers. du Chef du Département
 - . DFF: M. le Directeur U. Gygi, AFF
 - . DFEP: M. l'Ambassadeur S. Arioli (GN I)
 - . DFTCE: M. le Secrétaire général F. Mühlemann
 - . ChF: M. le Vice-chancelier A. Casanova
 - . OFIAMT: M. le Directeur K. Hug (GN III)
 - . OFAEE: M. l'Ambassadeur M. Baldi (GN II)
 - . BI: M. l'Ambassadeur J. Kellenberger, M. R. Bärfuss (GN IV)
- Mission suisse auprès des CE, Bruxelles
- Délégation suisse près l'AELE et le GATT, Genève
- DFAE: M. le Secrétaire général R. Schaller, Mme M. Hanselmann, Coll. pers. du Chef du Département, M. P. Seger, DDIP
- DFEP: M. le Secrétaire général C. Corbat, M. G. Stoudmann, Coll. pers. du Chef du Département
- BI DFAE/DFEP: MM. M.-A. Salamin, U. Ziswiler et Y. Seydoux
- DFJP: Secrétariat du Chef du Département
- . OFJ: HK, CHS, JG, MAD, AL, BP, SCH
- Délégués cantonaux aux affaires européennes
- Secrétariat de la Conférence des Directeurs cantonaux de l'instruction publique, Berne
- Secrétariat de la Conférence des Directeurs cantonaux des affaires sanitaires, Berne
- Fondation CH pour la collaboration confédérale, Soleure

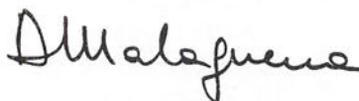
- 2 -

Mesdames,
Messieurs,

Nous vous adressons sous ce pli le procès-verbal de la dernière réunion du Groupe de contact des cantons. La prochaine réunion aura lieu le 1er mars 1991, à Berne. Elle sera consacrée notamment à la mise en place des Groupes de travail chargés d'élaborer la partie spéciale du programme commun Confédération - cantons en matière d'intégration européenne.

Veuillez agréer, Mesdames et Messieurs, l'expression de notre considération distinguée.

OFFICE FEDERAL DE LA JUSTICE
Section droit européen
et affaires internationales



p.o. D. Malaguerra

Annexe mentionnée