

JAAC 53.55

Bericht des Bundesrates, den der Vorsteher des EJPD an der Sitzung des Kontaktgremiums zwischen dem Bund und den Kantonen vom 23. November 1989 in Solothurn vorgetragen hat

L'intégration européenne et ses répercussions sur le fédéralisme suisse.

Die europäische Integration und ihre Auswirkungen auf den schweizerischen Föderalismus.

Integrazione europea e sue ripercussioni sul federalismo svizzero.

1. Einleitung

Der Bundesrat hat in seinem Bericht vom 24. August 1988 die Stellung der Schweiz im europäischen Integrationsprozess eingehend behandelt^[281].

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 (BBl 1988 III 370) hat sich der Bundesrat auf einige allgemeine Überlegungen zu den Folgen eines eventuellen Beitritts der Schweiz zur Europäischen Gemeinschaft (EG) 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 Überstaatlichkeit, welches in die schweizerische Rechtsordnung Eingang fände, würde sich auf verschiedenen Ebenen manifestieren: Ein Beitritt der Schweiz zur EG würde die Freiheit des schweizerischen Verfassungsgesetzgebers, 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 Übertragung 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 kantonomer 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 Beitritts 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 EG 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 Départements 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 Mitgliedstaaten der Gemeinschaft erlauben, ihren Standpunkt im gemeinschaftlichen Integrationsprozess geltend zu machen[282].

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 Art. 2 vorsieht[283]:

- dass die Bundesregierung den Bundesrat umfassend und zum frühestmöglichen Zeitpunkt über alle Vorhaben im Rahmen 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 Gemeinschaft. Es ist gleichwohl eine interessante Quelle der Inspiration für Überlegungen 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 Art. 9 und 10 BV 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 dem Ausland abgeschlossenen Übereinkommen.

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 Europäische Freihandelsassoziation (EFTA), die Europäischen Gemeinschaften und der sogenannte «Europäische Wirtschaftsraum» (EWR) - heute noch eher Zielgrösse als strukturierte Institution.

Die Schweiz ist seit 1963 Mitglied des *Europarates*. Unter der Ägide dieser Organisation sind mehr als 130 Konventionen und zahlreiche Empfehlungen an die Mitgliedstaaten ausgearbeitet worden. Gut zwanzig Konventionen betreffen direkt die Kantone^[284]. Mehrere dieser Instrumente sind durch die Schweiz bereits ratifiziert worden^[285], andere nicht^[286]. Zahlreiche Empfehlungen an die Mitgliedstaaten interessieren die Kantone, namentlich im Gebiet des Verfahrensrechts (Straf-, Zivil- und Administrativverfahren), der Bildung, der Kultur, des Umweltschutzes 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 Übereinkommen, welche völkerrechtliche Verpflichtungen begründen, die Empfehlungen nur politisch beachtliche Ziele festlegen.

Bis heute hat das Recht, welches unter der Ägide 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 Änderung von bestehenden Regeln^[287];
- die zu erwartende Ratifikation der Konvention von Tampere von Juni 1988 betreffend die gegenseitige Anerkennung von Versuchsergebnissen und Konformitätsbescheinigungen^[288];
- die Publikation von öffentlichen Ausschreibungen im Gesetzblatt der Europäischen Gemeinschaften, die einen bestimmten Betrag übersteigen (ab 1. Januar 1989)^[289];

- die strikte Kontrolle der öffentlichen Beihilfen^[290].

Obwohl die Schweiz nicht Mitglied der EG ist, wird das Gemeinschaftsrecht in steigendem Mass das Recht unseres Landes beeinflussen. Das gilt für die Anerkennung akademischer Diplome und beruflicher Fähigkeitsausweise (Art. 33 und 34^{ter} Abs. 1 Bst. g BV; Art. 57 Abs. 1 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft [EWGV]), ein Gebiet, in dem die Einheitliche Europäische Akte von 1986 die Gemeinschaftskompetenzen verstärkt hat (Art. 130 G Bst. d EWGV). Dasselbe gilt auch im Bereich der Hochschulen und der Forschung (Art. 27 BV, Art. 27^{quater} und 27^{sexies} BV), einem Gebiet, in dem die Gemeinschaften bereits erhebliche Kompetenzen besitzen (Art. 128, Art. 130 F Abs. 2 und 130 G Bst. a EWGV); im Bereich der Steuern (vgl. Art. 95-99 EWGV, Art. 41^{bis}, 41^{ter} BV und Art. 8 UeB BV); 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 Niederlassung, namentlich bei den freien Berufen (Art. 45, 47 und 69^{ter} BV, Art. 33 BV und Art. 5 UeB BV; Art. 52 ff. EWGV); im Bereich der Kontrolle der Ausländer (Art. 48 Abs. 3 und 56 Abs. 1 EWGV); des Natur und Heimatschutzes sowie des Umweltschutzes (Art. 24^{sexies} und 24^{septies} BV; Art. 130 R EWGV).

Schliesslich werden die Arbeiten, welche in Westeuropa auf die Schaffung eines Europäischen Wirtschaftsraums unter den 18 Mitgliedstaaten der Gemeinschaft beziehungsweise 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 sind^[291].»

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 die Schweiz sich mit gemeinsamer Stimme nach aussen wendet, denn nur unter dieser Bedingung hat sie überhaupt die Chance, gehört zu werden. Es ist deshalb 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 anzupassen[292].

d. Grenzüberschreitende Aspekte

Für die letzten Jahre ist festzustellen - was an sich erfreulich ist -, dass die 16 Grenzkantone immer mehr Kontakte mit den Regionen jenseits unserer Landesgrenzen entwickelt haben[293]. Es ist oben (Bst. a) auf den verfassungsmässigen 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. 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). Vierzehn Staaten haben sie bis jetzt ratifiziert, darunter die an die Schweiz angrenzenden Länder Österreich, 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 (Art. 5 EMRK betreffend Haftkontrolle, Art. 6 EMRK 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 erwiesen[294]. Dieser bekannte Fall *Belilos* aus 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 beziehungsweise der Verjährung sowie die Zensur des Briefverkehrs von Inhaftierten.

Die zu erwartende Ratifikation des Übereink. 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 Übereinkommen für den Einbezug der Schweiz in den EWR erlangen wird. Diese unter Ko-Präsidentschaft der Schweiz nach dem Vorbild des Brüsseler Übereink. von 1968 (anwendbar unter den EG-Mitgliedstaaten) gestaltete Vereinbarung wird einen Kernbestand von einheitlichen Regeln zur Lösung bestimmter international-privatrechtlicher beziehungsweise -zivilprozessualer Fragen schaffen und die Handelstransaktionen der Privaten in Westeuropa beträchtlich vereinfachen. Aus diesem Grund wird der Bundesrat noch vor Jahresende eine Botschaft verabschieden, welche auf die Genehmigung dieses Vertragswerkes abzielt[295].

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 kantonale und autonom geführt werden. Der in der Gemeinschaft ausgelöste Erfolg des Programms Erasmus, welches durch Entscheid des EG-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- beziehungsweise 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 offen stehen 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 1989) noch weiterer Schritte.

Die Gefahr, dass die Schweiz auf diesem Gebiet ins Hintertreffen gerät, ist der Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren bewusst. Sie verabschiedete am 8. Juni 1989 einstimmig eine Empfehlung zur Ratifikation der vorerwähnten Konventionen des Europarates im Universitätsbereich[296], deren Übernahme sicherlich eine willkommene Etappe auf dem Weg zur

Beteiligung der Schweiz insbesondere am Erasmus-Programm darstellen dürfte. In diesem Zusammenhang fragt sich übrigens, ob nicht auch die Ratifikation des Zusatzprotokolls Nr. 1 zur EMRK (dessen Art. 2 das Recht auf Bildung anerkennt) ein wesentliches und grundlegendes Element für die Annäherung der Schweiz an Europa in diesem Bereich darstellen könnte[297].

Zu betonen ist in diesem Zusammenhang die Notwendigkeit, in künftigen Rechtserlassen die Möglichkeit für Bund und Kantone vorzusehen, den Europäischen Entwicklungen Rechnung zu tragen[298]. 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.

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

Entscheidend für das Gelingen dieses Öffnungsprozesses 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 einige Dutzend 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 Aufnahmeland 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[299]. Sie sollte entscheidenden Anstoss für den freien Verkehr von Führungskräften und freiberuflich Tätigen geben. Die EG-Kommission hat am 26. Juli 1988 überdies eine Richtlinie des Rates über eine zweite allgemeine Regelung zur Anerkennung beruflicher Befähigungsausweise in Ergänzung zur

Richtlinie 89/48/EWG vorgelegt. 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 zu diesem Zweck eine Arbeitsgruppe seitens des Eidgenössischen Departementes des Innern (EDI) 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 gewöhnlich 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 Freizügigkeit in der Berufsausübung im Landesinnern. Der Bund seinerseits könnte gestützt auf Art. 33 BV für die wissenschaftlichen Berufe allgemein oder im einzelnen (Rechtsanwälte, Mittelschullehrer, usw.) ein Freizügigkeitsgesetz erlassen.

d. Öffentliche 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 Vergabep Praxis leicht aufzuzeigen[300].

In der Gemeinschaft sind mehrere Richtlinien in Kraft, welche zum Beispiel darauf abzielen, die nationalen Präferenzen bei öffentlichen Lieferaufträgen zu beseitigen, die Vergabeverfahren zu harmonisieren sowie die Einschränkungen des freien Dienstleistungsverkehrs bei der Vergabe öffentlicher Bauaufträge zu beseitigen[301]. Die laufenden Rechtsetzungsarbeiten der Gemeinschaft zielen auf die Erweiterung des Anwendungsbereiches der Richtlinien ab, zum Beispiel 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 Übereinkommen mit Geltung im gesamten EWR geprüft. Um ein konkretes Beispiel zu geben, könnte dies bedeuten, dass in absehbarer Zukunft Bauaufträge von einem Wert über 5 Millionen Ecu (ungefähr 9 Mio. Fr.) 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 Schweiz an den Bemühungen auf Öffnung 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 kantonalen 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 kantonalen 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, usw.) vom Bund zu formulieren sein?

Die anstehenden Fragen könnten zum ersten Prüfstein für die Tauglichkeit des föderalistischen Entscheidungssystems 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 Vereinb. vom 3. Juni 1971 über die Kontrolle der Heilmittel^[302] 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 BRB vom 17. Dezember 1931 über die Kontrolle der Sera und Impfstoffe für die Verwendung am Menschen^[303] sowie vom 22. Februar 1949 betreffend Packungsaufschriften, Prospekte und Publikumsreklamen für Sera und Impfstoffe^[304]).

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

- Die Schweizerische Pharmakopöe entspricht nahezu der Europäischen, welche Gegenstand eines Übereink. des Europarates vom 22. Juli 1964 und von der Schweiz ratifiziert worden ist^[305]. Die V des Bundesrates vom 20. Mai 1987 über die schweizerische Pharmakopöe^[306] wird nächstens durch ein Bundesgesetz ersetzt werden, dies gestützt auf Art. 31^{bis} Abs. 2 BV und in Ausführung der Verpflichtung gemäss Art. 1 Bst. b des vorerwähnten Übereink. von 1964 über die Ausarbeitung einer Europäischen Pharmakopöe^[307].
- Die Herstellung von pharmazeutischen Produkten in der Schweiz erfolgt bereits mit einigen Berührungspunkten zum Europäischen Recht. So hat zum Beispiel die Schweiz das im Rahmen der EFTA ausgearbeitete Übereink. vom 8. Oktober 1970 zur gegenseitigen Anerkennung von Inspektionen betreffend die Herstellung pharmazeutischer Produkte^[308] ratifiziert. Im übrigen ist die Interkantonale Kontrollstelle für Heilmittel (IKH) 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 IKH geprüft und registriert worden ist (Art. 3 Abs. 5 des Konkordates von 1971).

- 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^[309], und seit 1983 besteht im Ansatz ein System für die gegenseitige Anerkennung^[310]. Eine gemeinschaftliche Ordnung der Medikamentenzulassung wird ohne Zweifel Auswirkungen auf die Schweiz haben.
- Das System der Pharma-Überwachung (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-Nebenwirkungen-Zentrale [SANZ]). In Anbetracht der Entwicklungen im Gemeinschaftsrecht wäre zu erwägen, ob nicht bestimmte Aufgaben der Pharma-Überwachung der IKH zu übertragen wären. In dieser Hinsicht ist zu unterstreichen, dass zwischen Medikamentenzulassung und -überwachung ein enger Zusammenhang besteht.

f. Öffentliche 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 Freihandelsabk. vom 22. Juli 1972 zwischen der Schweiz und der EWG^[311]). 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 usw. 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 Übereink., 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 Übereinkommen 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 Überwachung 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 den aktuellen Stand der Europaaktivitäten der Kantone fest^[312].

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 interkantonaler 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 unter anderem 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.
- 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. Sie sind Gegenstand verschiedener Berichte und Motionen. 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 Direktorenkonferenzen sowie 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 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 nachdem dem Bund alleine, den Kantone 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 zustande kam, 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 Departementvorsteher 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^[313] 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.^[314]

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.

d. Notwendigkeit eines besonderen Verbindungsorganes der Kantone?

Die bestehenden Konferenzen der kantonalen Direktoren (Volkswirtschaft, Justiz, Sanität, Erziehung usw.) 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 kann nicht in Permanenz die gesamten Beziehungen zwischen Bund und Kantonen betreffend die europäischen Fragen abdecken.

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.

Die bestehenden Strukturen vermögen insofern nicht ganz zu befriedigen, als übergreifende Themen - und zu diesen gehören zahlreiche europapolitischen Fragen - nicht immer richtig zugeordnet und rechtzeitig behandelt werden können. Auch hat die Zusammenarbeit nicht immer ganz befriedigen können. Es stellt sich deshalb die Frage, ob ein besonderes Verbindungsorgan zu den Kantonen geschaffen werden soll. Diese Konsultationseinrichtung würde nicht die gängigen Vernehmlassungsverfahren ersetzen. Gleichwohl könnte sie dazu dienen, die Kantone in einem Stadium zu konsultieren, in dem es nicht möglich ist (z. B. bei exploratorischen Gesprächen oder Verhandlungen), die Meinungen - oder Bedenken der Kantone ausfindig zu machen.

Wie bereits angedeutet, könnten die Kantone ein Netz von Europadelegierten schaffen, welche den Kontakt einerseits unter den Kantonen, andererseits mit dem Verbindungsorgan sicherstellen.

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^[315]. 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 Europakapitel 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 und Instituten zusammenarbeiten.

8. Weiteres Vorgehen

Die aufgezeigten Entwicklungen beschränken sich auf einige Hauptprobleme, die sich den Kantonen im Bereiche der europäischen Integration 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^[316] könnte das Kontaktgremium der Kantone Leitgedanken für die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen in europäischen Fragen entwickeln.

^[281] BBl 1988 III 249 ff.

^[282] Les collectivités régionales et la CEE, (Rechtsgutachten des Institutes für Rechtsvergleichung), Lausanne 2. Juli 1988, 64 Seiten und verschiedene Anhänge.

^[283] Bundesgesetzblatt (BGBI) 1986 II, S. 1102.

^[284] 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).

^[285] In diesem Zusammenhang zu erwähnen ist vor allem die EMRK, vom 4. November 1950 (SR 0.101), das Europäische Kulturabk. vom 19. Dezember 1954 (SR 0.440.1), das Europäische Übereink. vom 13. Dezember 1957 über die Regelung des Personenverkehrs zwischen den Mitgliedstaaten des Europarates (SR 0.142.103), das Europäische Übereink. vom 20. April 1959 über die Rechtshilfe in Strafsachen (SR 0.351.1), das Europäische Übereink. vom 20. April 1959 über die Abschaffung des Visumszwangs für Flüchtlinge (SR 0.142.38), das Europäische Übereink. vom 16. Dezember 1961 über den Reiseverkehr von Jugendlichen mit Kollektivpass zwischen den Mitgliedstaaten des Europarates (SR 0.142.104), das Europäische Übereink. vom 25. Oktober 1967 über die Ausbildung und den Unterricht von Krankenschwestern (SR 0.811.21), das Europäische Übereink. vom 7. Juni 1968 betreffend Auskünfte über ausländisches Recht (SR 0.274.161), sowie das Zusatzprotokoll dazu vom 15. März 1978 (SR 0.351.21), das Übereink. vom 19. September 1979 über die Erhaltung der europäischen wildlebenden Pflanzen und Tiere und ihrer natürlichen Lebensräume (SR 0.455), das Europäische Rahmenübereink. vom 21. Mai 1980 über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften (SR 0.131.1), das Übereink. über die Überstellung verurteilter Personen vom 21. März 1983 (SR 0.343), das Europäische Übereink. zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafen von 1987 (SR 0.106).

^[286] Namentlich das erste Zusatzprotokoll zur EMRK von 1952 (Série des Traités Européens [STE] 9), deren Art. 2 das Recht auf Bildung und deren Art. 3 die Pflicht zur Durchführung freier und geheimer Wahlen der Legislative enthalten; das Europäische Übereink. über die Gleichwertigkeit der zum

Hochschulstudium berechtigenden Reifezeugnisse von 1953 (STE 15); das Europäische Übereink. über die Gleichwertigkeit der Studienzeiten an den Universitäten von 1956 (STE 21); das Europäische Übereink. über die Anerkennung von Hochschuldiplomen von 1959 (STE 32); das Europäische Übereink. über das Au-pair-Wesen von 1969 (STE 68); das Europäische Übereink. über die Fortsetzung der Stipendienzahlungen bei Studienaufenthalten im Ausland von 1969 (STE 69); das Europäische Übereink. zum Schutze der Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten von 1981 (STE 108); das Europäische Übereink. über Gewalttätigkeiten und Ausschreitungen von Zuschauern bei Sportanlässen, insbesondere bei Fussballspielen von 1985 (STE 120); und schliesslich die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung von 1985 (STE 122).

[291] Vgl. die Richtlinien des Bundesrates über das Vorverfahren der Gesetzgebung vom 6. Mai 1970, BBl 1970 I 1002.

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

[293] 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 vor allem den Finanzausgleich, die Raumplanung, den Umweltschutz und den Verkehr.

[294] Fall *Belilos*, Gegenstand eines Urteiles des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte vom 29. April 1988 (Serie A 132, Auszüge in [VPB 52.65](#) [1988], [VPB 52.84](#) [1988], [VPB 52.85](#) [1988] und [VPB 52.86](#) [1988]; [BGE 100 Ia 313](#), [BGE 100 Ia 314](#), [BGE 100 Ia 315](#), [BGE 100 Ia 316](#)). Der Gerichtshof kritisierte 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).

[295] Die Botschaft wurde vom Bundesrat am 21. Februar 1990 verabschiedet.

[296] Vgl. oben Anm. 6.

[297] Das Zusatzprotokoll Nr. 1 zur EMRK von 1952 (STE 9, 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).

[298] 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 der Bundesgesetzgebung über die Stipendien.

[299] Richtlinie 89/48/EWG vom 21. Dezember 1988.

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

[301] Vgl. Richtlinie 77/62/EWG vom 21. Dezember 1976, geändert durch Richtlinie 88/295/EWG vom 22. März 1988 (Lieferaufträge); Richtlinie 71/305/EWG vom 26. Juli 1971, geändert durch Richtlinie 89/440/EWG vom 18. Juli 1989 (Baufaufträge).

[302] SR 812.101.

[303] SR 812.111.

[304] SR 812.115.

[311] SR 0.632.401.

[312] Aktuelle Europaaktivitäten der Kantone (Studie des Instituts für Föderalismus der Universität Freiburg), Freiburg, 26. Juni 1989, 5 Seiten und diverse Beilagen.

[313] Vgl. Anm. 11.

[314] In diesem Sinne ein Schreiben vom 25. November 1988 von Herrn Regierungsrat Jacques Vernet, damals Präsident der Konferenz der Sanitätsdirektoren, an den Vorsteher des Eidg. Justiz- und Polizeidepartements (EJPD).

[315] 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, BBl 1988 III 456-457.

[316] Diese Sitzung findet am 27. März 1990 in Bern statt.

JAAC 53.55 - Bericht des Bundesrates, den der Vorsteher des EJPD an der Sitzung des Kontaktgremiums zwischen dem Bund und den Kantonen vom 23. November 1989 in Solothurn vorgetragen hat

In	Verwaltungspraxis der Bundesbehörden
Dans	Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération
In	Giurisprudenza delle autorità amministrative della Confederazione
Jahr	1989
Année	
Anno	
Band	53
Volume	
Volume	
Seite	---
Page	
Pagina	
Ref. No	150 001 064

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv und die Bundeskanzlei konvertiert.
Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses et la Chancellerie fédérale.
Il documento è stato convertito dall'Archivio federale svizzero e della Cancelleria federale.