

**Die Gemischten Ausschüsse  
in den Sektorellen Abkommen  
zwischen der Schweiz  
und der EG**



# **Die Gemischten Ausschüsse in den Sektoriellen Abkommen zwischen der Schweiz und der EG**

**Edith Honegger**

Cahier de l'IDHEAP 216/2004  
Chaire «Europe et politiques publiques »  
2004

© 2004 IDHEAP, Chavannes-Lausanne  
ISBN 2-940177-84-8



**Institut de hautes études en administration publique**  
Fondation autonome, associée à l'Université de Lausanne  
et à l'École polytechnique fédérale de Lausanne  
Route de la Maladière 21 CH-1022 - Chavannes-Lausanne  
T : 41(0)21 694 06 00 - F : +41(0)21 694 06 09  
idheap@idheap.unil.ch -www.idheap.ch



## **Avant-propos**

Diese Arbeit basiert auf meiner Lizentiatsarbeit „Funktion und Arbeitsweise der Gemischten Ausschüsse in Abkommen zwischen der Schweiz und der Europäischen Gemeinschaft“, die ich im Jahr 2003 am Politikwissenschaftlichen Institut der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität Bern unter der Leitung von Prof. Dr. Dieter Freiburghaus verfasst habe. Ich möchte mich bei Prof. Freiburghaus ganz herzlich bedanken für seine grosse Unterstützung beim Verfassen meiner Lizentiatsarbeit sowie bei deren Überarbeitung. Die Erkenntnisse aus den zahlreichen Diskussionen mit ihm finden sich in dieser Arbeit wieder.

Danken möchte ich auch meinen Interviewpartnern, Prof. Dr. Franz Blankart, Daniel Felder, Lukas Gresch-Brunner, Dieter W. Grossen, Roland Mayer, Dr. Patrick E. Holzer, Dr. Karin Siegwart und Sébastien Truffer, für die Bereitschaft, mir ihr Wissen und ihre Erfahrung zur Verfügung zu stellen.



# Inhalt

Abkürzungsverzeichnis	IV
Ausgangslage	VII
Aufbau der Studie und Fragestellungen	IX
Quellen	X
Teil 1	1
1 Völker- und landesrechtliche Grundlagen	1
1.1 Völkerrechtliche Verträge	2
1.1.1 Grundsätze	2
1.1.2 Ergänzung und Änderung von Staatsverträgen	3
1.2 Innerstaatliche Entscheidungsfindung und Beschlussfassung über Ergänzung und Änderung von völkerrechtlichen Verträgen	6
1.2.1 Die Regelungen in der Schweiz	7
1.2.2 Die Regelungen in der Europäischen Gemeinschaft	11
1.3 Gemischte Ausschüsse	12
2 Die Entwicklung der Vertragsbeziehungen zwischen der Schweiz und der EG	15
2.1 Stufen der wirtschaftlichen Integration	16
2.2 Assoziationsversuch in den 60er Jahren	19
2.3 Realisierung des Freihandels in den 70er Jahren	21
2.4 Das Direktversicherungsabkommen von 1989	23
2.5 Das EWR-Abkommen	28
2.6 Verträge im Spannungsfeld zwischen Entscheidungsautonomie und Dynamik	32
3 Die Sektorien Abkommen zwischen der Schweiz und der EG von 1999	35
3.1 Verhandlungsgegenstände und Verlauf	36
3.2 Altbekannte Dilemmata und grundsätzliche Lösungen	38
3.2.1 Formelle Unabhängigkeit und materielle Angleichung	40
3.2.2 Statischer Charakter mit Vorbehalten	42

3.2.3	Decisionshaping	45
3.3	Die sieben Abkommen in der Übersicht	47
3.3.1	Das Forschungsabkommen, ein klassisches Kooperationsabkommen	47
3.3.2	Fünf Liberalisierungsabkommen	49
3.3.3	Das Abkommen über den Flugverkehr – ein partieller Integrationsvertrag	56
Teil 2		59
4	Institutionelle Rahmenbedingungen	60
4.1	Zusammensetzung	60
4.1.1	Kantonsvertreter	61
4.1.2	Delegationsleiter	63
4.2	Sitzungen	68
5	Aufgaben	70
5.1	Informationsaustausch	72
5.1.1	Beratungen über die alltägliche Umsetzung der Abkommen	73
5.1.2	Informationen über die Weiterentwicklung der innerstaatlichen Gesetzgebung	75
5.1.3	Beratungen über die Auswirkung der Gesetzesentwicklung auf die Abkommen	76
5.1.4	Auswirkung der Entwicklung der Rechtsprechung des EuGH	78
5.2	Streitschlichtung	80
5.3	Nachvollzug der Entwicklung der Gesetzgebung	82
5.3.1	Decision-Shaping	86
5.3.2	Verhandlungen über Abkommensanpassungen	89
5.3.3	Beschluss	98
6	Fazit	100
6.1	Die Gemischten Ausschüsse – Diskussionsforen und Kompetenzzentren	100
6.2	Mangelnde Krisenresistenz – ein kritischer Ausblick	102
	Verzeichnis der verwendeten Literatur	105
	Verzeichnis der offiziellen Publikationen und Gesetzestexte	108



<b>Anhang 1: Geschäftsordnung des Gemischten Ausschusses EG-Schweiz für Freizügigkeit</b>	<b>110</b>
---	------------

Dans la même collection	115
-------------------------	-----

## **Tabellen**

<b>Tabelle 1</b>	<b>Mitglieder und Arbeitsgruppen der Gemischten Ausschüsse (Stand Juni 2004)</b>	<b>65</b>
<b>Tabelle 2</b>	<b>Übersicht über die Bestimmungen zu den Gemischten Ausschüssen in den Sektoriellen Abkommen</b>	<b>71</b>
<b>Tabelle 3</b>	<b>Sitzungen und Beschlüsse der Gemischten Ausschüsse (Stand Juni 2004)</b>	<b>92</b>

## **Schemata**

<b>Schema 1</b>	<b>Stufen der Integration</b>	<b>19</b>
<b>Schema 2</b>	<b>Phasen der Weiterentwicklung der Sektoriellen Abkommen</b>	<b>84</b>

## Abkürzungsverzeichnis

ABl	Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaft
AHV	Alters- und Hinterlassenversicherung
AS	Amtliche Sammlung des Bundesrechts
Art.	Artikel
Abs.	Absatz
BBl	Bundesblatt
BIP	Bruttoinlandprodukt
BJ	Bundesamt für Justiz
BR	Bundesrat
BV	Bundesverfassung (SR 101)
CREST	Comité de la recherche scientifique et technique/Ausschuss für wissenschaftliche und technische Forschung
DG	Direction Générale
DG Relex	Direction Générale pour les Relations Extérieures/Generaldirektion für Aussenbeziehungen
DV	Direktion für Völkerrecht (EDA)
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EDI	Eidgenössisches Departement des Inneren
EFTA	European Free Trade Association/Europäische Freihandelsassoziation
EG	Europäische Gemeinschaft/Europäische Gemeinschaften
EGKS	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EGV	Vertrag der Europäischen Gemeinschaft
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EURATOM	Europäische Atomgemeinschaft
EUV	Europäischer Unionsvertrag

EVD	Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EWK	Europäischer Wirtschaftsraum
EWRA	Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum
FN	Fussnote
FZA	Freizügigkeitsabkommen (SR 0.748.127.192.68)
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
GD	Generaldirektion
GO	Geschäftsordnung
GPA	General Procurement Act
GVG	Geschäftsverkehrsgesetz (SR 171.11)
IB	Integrationsbüro
IMES	Bundesamt für Zuwanderung, Integration und Auswanderung
KdK	Konferenz der Kantonsregierungen
lit.	Litera
ParlG	Parlamentsgesetz (SR 171.10)
RVOG	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (SR 172.010)
RZ	Randziffer
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
UVEK	Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
VBS	Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
VPB	Verwaltungspraxis des Bundes
VRK	Wiener Vertragsrechtskonvention (SR 0.111)
WTO	World Trade Organisation/Welthandelsorganisation
Ziff.	Ziffer



## Ausgangslage

Als im Dezember 1992 der Beitritt der Schweiz zum Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) scheiterte, sah der Bundesrat ein, dass in mittlere Frist eine umfassende Anbindung an die Europäische Gemeinschaft (EG) oder gar ein Beitritt innenpolitisch kaum durchsetzbar sein würde. Er beschloss deshalb, die Beziehungen zur EG vorerst mit Hilfe von bilateralen Verträgen zu regeln. Der sogenannte „Bilateralismus“ wurde damit zum dominierenden Konzept in der schweizerischen Europapolitik der vergangenen zehn Jahre. Nicht nur die Bemühungen von Regierung und Verwaltung sondern ganz allgemein der europapolitische Diskurs der politischen Elite und der medialen Öffentlichkeit konzentriert sich deshalb seit zehn Jahren praktisch ausschliesslich auf die Regelung der Beziehung zur Europäischen Union (EU) mit sektoriellen bilateralen Verträgen. Entsprechend schweizerischer Umsicht soll die Praktikabilität der bilateralen Strategie über einen gewissen Zeitraum sorgfältig und mit Hilfe diverser Berichte und Studien geprüft werden, was sämtliche Bemühungen und Diskussionen über mögliche weitere Schritte hin zu einem allfälligen Beitritt blockiert<sup>1</sup>. Im übrigen wird eine Veränderung der europapolitischen Strategie in weiten Kreisen als unnötig betrachtet, da der Bilateralismus die Interessen der Schweiz weitgehend zu befriedigen scheint. So stellen die Bilateralen Verträge von 1999 in wichtigen Wirtschaftsbereichen eine binnenmarktähnliche Situation her, welche den diskriminierungsfreien Zutritt zum Europäischen Markt ermöglicht. Gleichzeitig scheint dabei die Entscheidungsautonomie gewahrt zu bleiben. Dass diese Teilintegration als weitgehend souveränitätsschonend wahrgenommen wird, liegt an

---

<sup>1</sup> Siehe hierzu beispielsweise den Bericht über die Legislaturplanung 2003-2007 des Bundesrates. Darin wird die Konsolidierung und Erweiterung des bilateralen Rahmens als vorrangiges aussenpolitisches Ziel definiert (ebd.: 58). Eine Entscheidung über die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen soll danach erst ins Auge gefasst werden, wenn Erfahrungen mit den Bilateralen Verträgen gesammelt wurden, mögliche Auswirkungen eines Beitritts auf das Schweizerische Staatswesen und allfällige Reformen untersucht wurden und letztlich eine breite innenpolitische Unterstützung bestehe (ebd.: 60).

zwei institutionellen Aspekten der Verträge, welche der Bundesrat im Vorfeld des Referendums über die Sektoriellen Abkommen besonders hervorhob<sup>2</sup>: Erstens habe man die Abkommen abschliessen können, ohne (mit einigen wenigen Ausnahmen) EG-Recht wortwörtlich übernehmen zu müssen. Zweitens handle es sich bei den bilateralen Abkommen um statische Verträge, künftiges EG-Recht müsse also nicht automatisch übernommen werden. In Anbetracht des hohen Grads an Integration, der durch die Verträge erreicht wird, können diese beiden institutionelle Ausprägungen als grosse Erfolge der Schweizer Verhandlungsdelegationen gewertet werden. Sie sind insofern erstaunlich, als dass frühere Annäherungsversuche an die EG in ähnlichem Rahmen daran scheiterten, dass die enge Anbindung an die Gemeinschaft institutionelle Lösungen hervorbrachte, welche die Souveränität der Schweiz zu stark einschränkten. Bestes Beispiel hierfür ist das EWR-Abkommen mit seinen supranationalen Elementen.

Erste Bilanzen zu den Bilateralen Verträgen von 1999 sind sehr positiv ausgefallen<sup>3</sup>. Die diversen Berichte befassen sich allerdings praktisch ausschliesslich mit der operationellen Praktikabilität und den konkreten Auswirkungen der Abkommen. So steht die Entwicklung der Einwanderung aus dem EU-Raum, die Anzahl alpenquerender Transitfahrten und die daraus resultierenden Schadstoffwerte nach Inkrafttreten der Abkommen im Vordergrund des öffentlichen Interesses. Im Zentrum der vorliegenden Untersuchung soll dagegen das Funktionieren des institutionellen Gefüges der Abkommen stehen. Dazu wurde die Arbeit der Gemischten Ausschüsse der Sektoriellen Abkommen genauer untersucht. In der Tat spielen nämlich die Gemischten Ausschüsse eine zentrale Rolle bei der Sicherung des ordnungsgemässen Funktionierens der Abkommen. Die Gemischten Ausschüsse wurden – wie dies auch in herkömmlichen bilateralen Staatsverträgen üblich ist – als Verwalter der

---

<sup>2</sup> Siehe hierzu beispielsweise das Abstimmungsbüchlein zur Volksabstimmung vom 21. Mai 2000: 10-11.

<sup>3</sup> Siehe hierzu beispielsweise den Monitoring Bericht des Integrationsbüros von 27. Mai 2003 oder den Bericht zur Aussenwirtschaftspolitik 2003 des Bundesrates vom 14. Januar 2004 10-19 und 34-39.

Verträge eingesetzt, welche den Informationsaustausch zwischen den Vertragsparteien sicherstellen, eine allfällige Streitschlichtung übernehmen und bestimmte Änderungen in den Abkommen beschliessen können. Letzterer Aufgabe gilt das besondere Augenmerk der vorliegenden Untersuchung. Die Gemischten Ausschüsse sind nämlich darum besorgt, dass die Abkommen längerfristig funktionieren können, auch wenn die Vertragsparteien ihre eigene abkommensrelevante Gesetzgebung und Rechtsprechung weiterentwickeln. Dabei muss jeweils entschieden werden, ob neue Rechtssätze in die Abkommenstexte aufgenommen werden sollen. In Anbetracht der mächtigen Vertragspartnerin wird damit den Schweizer Delegationen in den Gemischten Ausschüssen die verantwortungsvolle Aufgabe übertragen, die Souveränität der Schweiz auch in den Verhandlungen über mögliche Abkommensanpassungen zu wahren und gleichzeitig genügend Spielraum für die notwendige Dynamik der Verträge zuzulassen. Obgleich die Entscheidungskompetenzen der Gemischten Ausschüsse grundsätzlich auf technische Detailfragen beschränkt sind, spielen sie für den Fortbestand und die Weiterentwicklung der Sektoriellen Abkommen eine entscheidende Rolle. In ihrer Arbeit dürfte sich die Verhandlungsposition der Schweiz gegenüber der Gemeinschaft und damit die Möglichkeiten und Grenzen des „Bilateralen Weges“ spiegeln.

## **Aufbau der Studie und Fragestellungen**

Die Studie ist in zwei Teile gegliedert: Im ersten Teil werden juristische, aussenwirtschaftliche und historische Grundlagen aufgearbeitet und die Besonderheiten der Sektoriellen Abkommen dargestellt. Der zweite Teil befasst sich dann mit den Gemischten Ausschüssen, ihrem Aufbau, ihren Aufgaben und der bisher geleisteten Arbeit.

Der erste Teil dieser Studie soll aufzeigen, worin sich die Sektoriellen Abkommen von 1999 von anderen bilateralen Staatsverträgen unterscheiden. Es geht dabei insbesondere darum darzulegen, welche Anforderungen eine enge wirtschafts- und handelspolitische Beziehung mit der EG an die institutionelle Ausgestaltung von Verträgen stellt und wie

diese Probleme im Fall der Sektoriellen Abkommen gelöst wurden. Letztlich soll damit gezeigt werden, welche Rolle die Gemischten Ausschüsse in den vertraglichen Beziehungen zwischen der Schweiz und der EG spielen und welche Schwierigkeiten mit ihrer Arbeit verbunden sind.

Im zweiten Teil geht es primär darum, ein möglichst lückenloses Bild der Gemischten Ausschüsse, ihrer Aufgaben sowie der Informationsflüsse und Entscheidungsprozesse welche sie auslösen, zu zeichnen. Dabei sollen folgende Fragen beantwortet werden:

- Welche Bedeutung haben die drei Kernaufgaben Informationsaustausch, Streitschlichtung und Beschluss von Abkommensänderungen für das Fortbestehen der Sektoriellen Abkommen?
- Welches sind die Entscheidungsbefugnisse der Gemischten Ausschüsse und inwieweit wird ihre Entscheidungsgewalt innenpolitisch begrenzt?
- Wie gross muss der Anpassungsbedarf der Sektoriellen Abkommen eingeschätzt werden?
- Wie stellt sich das Kräfteverhältnis zwischen der Schweiz und der EG in den Gemischten Ausschüssen dar? Wie gross ist insbesondere der Druck, neues EG-Recht in die Abkommen zu übernehmen?

## Quellen

Obwohl die Sektoriellen Abkommen zwischen der Schweiz und der EG erst seit zwei Jahren in Kraft sind, wurden bereits zahlreiche Publikationen über deren Entstehung, Inhalt und potentielle Auswirkungen verfasst. Zu den Standardwerken gehören zweifelsohne die beiden Handbücher „Accords bilatéraux Suisse – UE (commentaires)“ herausgegeben von Daniel Felder und Christine Kaddous von 2001 und „Bilaterale Verträge Schweiz – EG. Ein Handbuch“ herausgegeben von Daniel Thürer, Rolf H. Weber und Roger Zäch von 2002. Die Beiträge in den beiden Sammelbänden wurden vor Inkrafttreten der Abkommen verfasst.



Nur wenige Publikationen befassen sich eingehend mit den institutionellen Aspekten der Abkommen. Einen Überblick diesbezüglich verschaffen insbesondere „Appréciation juridique et politique du cadre institutionnel et des dispositions générales des accords sectoriels“ von Daniel Felder in Felder/Kaddous und „Allgemeine Prinzipien“ von Daniel Thürer und Carolin Hillemanns in Thürer/Weber/Zäch. Bei Felder/Kaddous kommentiert Botschafter Bruno Spinner in „Rechtliche Grundlagen und Grenzen für bilaterale Abkommen“ das institutionelle Gefüge der Abkommen sehr kritisch. Er bemängelt insbesondere das Fehlen eines Mechanismus', der die Dynamik der Abkommen sicherstellen würde.

Spezifisch zu den Gemischten Ausschüssen gibt es sehr wenig Literatur. Tobias Jaag beschreibt in Thürer/Weber/Zäch in „Institutionen und Verfahren“ juristische Rahmenbedingungen und Aufgaben der Gemischten Ausschüsse. Er verzichtet jedoch auf eine kritische Bewertung dieser Institution. Kritischere Beiträge finden sich in der vorwiegend juristischen Literatur zum Abkommen über die Personenfreizügigkeit im Bereich Sozialversicherungen, wie beispielsweise im Sammelband von Erwin Murer von 2001 „Das Personenverkehrsabkommen mit der EU und seine Auswirkungen auf die soziale Sicherheit der Schweiz.“ Bettina Kahil-Wolff „L'accord Suisse-CE sur la libre circulation des personnes: observations générales“ und Josef Doleschal „Die sozialversicherungsrechtlichen Bestimmungen im Freizügigkeitsabkommen und dessen Anhang II“ äussern darin Bedenken bezüglich der Position der Schweiz in den Gemischten Ausschüssen. Sie gehen davon aus, dass die meisten Änderungen des für die Abkommen relevanten EG-Rechts von den Gemischten Ausschüssen unverändert in die Abkommen übernommen werden.

Da also über Aufgaben und Arbeitsweise von Gemischten Ausschüssen im Allgemeinen und jenen in den Sektoriellen Abkommen im Besonderen bis jetzt nur sehr wenig Literatur vorliegt, basiert insbesondere der zweite Teil dieser Studie auf Interviews mit Sachverständigen, die ich im Sommer 2003 und im Frühjahr 2004 geführt habe. Staatssekretär Franz A. Blankart verschaffte mir einen Überblick über die Vertragsgeschichte zwischen der Schweiz und der EG und erklärte die Zusam-

menhänge zwischen aussenwirtschaftspolitischen Zielen und institutionellen Schwierigkeiten beim Vertragsabschluss. Daniel Felder und Karin Siegwart aus dem Ressort Recht und Verträge im Integrationsbüro erläuterten mir die juristischen Besonderheiten der Verträge und die Position der Gemischten Ausschüsse. Lukas Gresch-Brunner, Patrick Edgar Holzer und Sébastien Truffer, Mitarbeiter des Integrationsbüros, konnten von ersten Resultaten der Arbeit der Gemischten Ausschüssen in den verschiedenen Sektoren berichten. Dieter W. Grossen, Stellvertretender Direktor des Bundesamts für Zuwanderung Integration und Auswanderung (IMES) und Delegationsleiter des Gemischten Ausschusses zum Freizügigkeitsabkommen, gewährte mir einen Einblick in die konkrete Arbeit in den Gemischten Ausschüssen. Roland Meyer, Leiter des Bereichs Aussenpolitik bei der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) erläuterte mir die Aufgabe und Position der Kantonsvertreter in den Gemischten Ausschüssen. Ihnen allen sei an dieser Stelle recht herzlich gedankt!

# Teil 1

## 1 Völker- und landesrechtliche Grundlagen

Die sieben sektoriellen Abkommen, welche im Juni 1999 zwischen der Schweiz und der Europäischen Gemeinschaft abgeschlossen wurden, können als das wohl umfangreichste und komplexeste Staatsvertragspaket in der Geschichte der Schweizerischen Eidgenossenschaft bezeichnet werden. Die Abkommen heben sich von Verträgen mit einzelnen Staaten schon in der Anzahl der betroffenen natürlichen und juristischen Personen sowie des geregelten Handelsvolumen ab. Dank der Verknüpfung der sieben Dossiers werden zudem innerhalb dieses grossen Wirtschaftsraumes in verschiedenen, volkswirtschaftlich wichtigen Bereichen weitreichende Regelungen getroffen. Da die EG für die Schweiz wichtigste Handelspartnerin ist und die meisten in der Schweiz arbeitenden Ausländerinnen und Ausländer aus der EG stammen, beziehungsweise die meisten im Ausland arbeitenden Schweizerinnen und Schweizer in der benachbarten EG arbeiten, sind die sieben Sektoriellen Abkommen für die schweizerische Volkswirtschaft entscheidend und kaum mehr wegzudenken.

Die Sektoriellen Abkommen mit der EG heben sich aus der Gesamtheit der von der Schweiz abgeschlossenen Staatsverträgen aber nicht nur durch ihren Umfang ab, sondern auch durch die eklatante Asymmetrie zwischen den beiden Vertragsparteien – zwischen der EG mit ca. 370 Mio. (seit dem 1. Mai 2004 700 Mio.) Einwohnerinnen und Einwohnern und der Schweiz mit ca. 7 Mio. Einwohnerinnen und Einwohnern.

Trotz diesen Besonderheiten sind die sieben Abkommen – wie auch schon die zahlreichen früher abgeschlossenen Verträge zwischen der Schweiz und der EG – als herkömmliche Staatsverträge zwischen zwei souveränen Staaten konzipiert. Im folgenden Kapitel werden die wich-

tigsten juristischen Grundlagen zur Regelung solcher Verträge besprochen und insbesondere deren Ergänzung und Änderung bei welchen die Gemischten Ausschüsse eine wichtige Rolle spielen, aufgearbeitet.

## 1.1 Völkerrechtliche Verträge

### 1.1.1 Grundsätze

Nach internationalem Vertragsrecht, das 1969 in der Wiener Vertragsrechtskonvention (VRK) kodifiziert wurde, können Völkerrechtssubjekte völkerrechtliche Verträge abschliessen. Das bedeutet, dass nicht nur Staaten, sondern auch internationale Organisationen, die Völkerrechtssubjektivität besitzen, mit Staaten oder untereinander Verträge abschliessen können<sup>4</sup>. Nach Art. 281 des EG-Vertrags besitzen die Europäischen Gemeinschaften Rechtspersönlichkeit und können damit Rechtsgeschäfte tätigen und in sämtlichen ihnen zugesprochenen Kompetenzbereichen vertragliche Verpflichtungen eingehen. Sie können also mit Nicht-Mitgliedsstaaten und internationalen Organisationen Verträge abschliessen und unterstehen dabei dem Völkerrecht (Lenaerts/Van Nuffel 1999: 611-612).

Das Vertragsrecht geht von der Gleichheit der Vertragspartner aus. Das bedeutet unter anderem, dass die unterzeichnenden Staaten, unabhängig von ihrem wirtschaftlichen oder militärischen Potential, verpflichtet sind, Vertragsvereinbarungen einzuhalten. Damit die Souveränität von Vertragspartnern nicht durch einen Staatsvertrag beeinträchtigt wird, legen internationale Vereinbarungen in aller Regel weder einen Transfer der Gesetzgebungskompetenz noch einen sonst wie gestalteten Souveränitätstransfer fest. Um der Gleichheit der Vertragspartner gerecht zu werden, sind allfällige vom Vertrag eingesetzte Organe in der Regel paritätisch zusammengesetzt und entscheiden jeweils einvernehmlich.

---

<sup>4</sup> Die Regeln über Verträge zwischen Staaten und internationalen Organisationen sowie zwischen internationalen Organisationen werden in einer zweiten Wiener Konvention von 1985, die allerdings noch nicht in Kraft getreten ist, festgehalten (Kimmich/Hobe 2000 : 201).

Auch wenn kein supranationales Organ über die Durchführung eines Staatsvertrags wacht, sind die Vertragsparteien gehalten, die daraus erwachsenen Verpflichtungen nach Treu und Glauben zu erfüllen. Der Fundamentalgrundsatz *pacta sunt servanda* wurde hierfür in der Wiener Vertragsrechtskonvention festgehalten (Art. 26 VRK). Hält ein Staat einen Vertrag nicht ein, kann er dies nicht mit innerstaatlichem Recht oder mit der Weiterentwicklung desselben rechtfertigen (Art. 27 VRK). Internationales Vertragsrecht bricht nationales Recht (Kimminich/Hobe 2000: 202-207 und 217).

Erfüllt ein Staat die aus einem Staatsvertrag erwachsenen Verpflichtungen nicht, so kann die Gegenpartei nach Art. 60 VRK ebenfalls ihre eigenen Leistungen verweigern. Kommt es zwischen zwei Staaten zum Konflikt bezüglich der Einhaltung eines Vertrages, sind sie nach Art. 2 Ziff. 3 der UNO-Charta gehalten, diesen friedlich beizulegen. In aller Regel geschieht dies in Verhandlungen zwischen den Vertragsparteien oder aber unter Einbezug dritter Staaten oder internationaler Organisationen, welche ihre Guten Dienste anbieten und allenfalls als Vermittler fungieren können. Bei schwerwiegenden Konflikten können die Parteien im gemeinsamen Einvernehmen ein Schiedsgericht bestellen oder aber den Internationalen Gerichtshof in Den Haag anrufen. Die entsprechenden Schiedssprüche sind für die Streitparteien bindend (Kälin/Epiney 2003: 245-257).

### **1.1.2 Ergänzung und Änderung von Staatsverträgen**

Staatsverträge sind häufig hinsichtlich ihrer Dauer unlimitiert – in jedem Fall aber kündbar. Die lange Gültigkeitsdauer hat Auswirkungen auf die Frage der Anpassung und Ergänzung von Verträgen. Grundsätzlich ist zu erwarten, dass Verträge von sehr langer Dauer insbesondere in dynamischen Rechtsbereichen regelmässig an veränderte Umstände angepasst werden müssen. Da Staatsverträge zwischen einer Vielzahl von Vertragspartnern ausgehandelt werden können und da insbesondere bei Verträgen, welche tief in nationale Souveränitäten eingreifen, die Verhandlungsspielräume sehr eng sein können, kann der Einigungsprozess über die Ergänzung von Verträgen oder die Abänderung einzelner

Bestimmungen ähnlich schwierig sein wie die ursprünglichen Vertragsverhandlungen (Aust 2000: 212). Es ist aus diesen Gründen praktisch unumgänglich, bereits bei der Aushandlung eines neuen Vertrags die Bedingungen der Vertragsanpassung festzulegen. In der Wiener Vertragsrechtskonvention sind die grundsätzlichen Regeln zur Ergänzung und Änderung von Verträgen festgehalten (Teil IV VRK). Dabei wird festgelegt, dass Verträge durch Vereinbarungen zwischen den Parteien ergänzt werden können. Solche Vereinbarungen unterstehen, soweit im Vertrag nichts anderes festgelegt wird, den Regeln über den Abschluss und das Inkrafttreten von Verträgen nach Teil II der VRK. Tatsächlich ist es so, dass immer mehr völkerrechtliche Verträge – insbesondere multilaterale – Ergänzungs- und Änderungsmechanismen festschreiben. In den letzten Jahren wurden die Klauseln für die Anpassungsverfahren immer ausführlicher. Da sie jeweils den spezifischen Begebenheiten der Verträge angepasst werden, unterscheiden sie sich zum Teil erheblich voneinander. In der Regel werden folgende Punkte festgelegt (nach Aust 2000: 214-217):

- Die Art des Beschlusses, der für eine Vertragsanpassung notwendig ist. Hier stellt sich die Frage, ob eine Änderung eine Ratifikation erfordert, ob ein einfacher Beschluss oder ob gar ein stillschweigendes Einverständnis genügt.
- Welche Teile des Vertrags mit welcher Art von Beschluss geändert oder ergänzt werden können. Im Sinne der „Lebensfähigkeit“ und Effizienz von Verträgen wird nicht selten festgelegt, dass technische Anhänge durch den Beschluss eines eigens dafür eingesetzten Gremiums abgeändert werden können.
- Die Art der Beschlussfassung. Vertragsanpassungen können im Rahmen von Konferenzen und Sitzungen oder aber auf schriftlichem Weg ausgehandelt werden.

Bei multilateralen Verträgen:

- Die Anzahl Vertragsparteien, die eine Änderung beantragen müssen, bevor ein entsprechender Antrag allen Parteien unterbreitet wird.
- Die für eine Vertragsänderung notwendige Mehrheit. Traditionell können Änderungen von Staatsverträgen nur mit Zustimmung aller Vertragspartner beschlossen werden. In der zweiten Hälfte des letzten Jahrhunderts wurden jedoch immer mehr Vereinbarungen getroffen, die eine Vertragsänderung nach Mehrheitsentscheiden erlauben. Auf diese Art kann vermieden werden, dass nur minimale Änderungen vorgenommen werden können oder entsprechende Verhandlungen in der Sackgasse enden. Mehrheitsentscheiden werden in der Regel jedoch nur bei der Änderung von technischen Anhängen von Abkommen angewandt. Grundverträge können meistens nur nach einem einstimmigen Beschluss geändert werden.
- Die Auswirkungen von Änderungen auf Vertragspartner, welche sich gegen einen Entscheid ausgesprochen haben. Bei Verträgen, die für Änderungen keine Einstimmigkeit verlangen, muss festgelegt werden, ob aus geänderten oder neuen Bestimmungen auch opponierenden Vertragspartnern Verpflichtungen erwachsen und ob diese Partner für den Fall, dass die neuen Bestimmungen nicht auf sie angewendet werden, gewisse Rechte verlieren.

Es ist offensichtlich, dass die Änderung und Ergänzung von bilateralen Verträgen wesentlich einfacher ist als jene von multilateralen Verträgen. Im Vertrag muss lediglich festgelegt werden in welcher Form und durch wen solche Beschlüsse gefasst werden. In der Regel werden Gemischte Ausschüsse aus Vertretern der Vertragsparteien eingesetzt, an die insbesondere die Kompetenz zur Änderung technischer Anhänge delegiert wird. Der ursprünglich ausgehandelte Vertrag muss festlegen, welches die genauen Entscheidkompetenzen dieser Ausschüsse sind. Dadurch werden deren Beschlüsse für beide Vertragsparteien verbindlich. Trotz dieser Kompetenzen sind solche Gremien in keinem Fall als supranationale Organe zu betrachten. Da sie in der Regel ihre Entscheidungen nur einvernehmlich treffen können, hat jede Partei ein Vetorecht.

Rechtlich gesehen sind diese Ausschüsse also vielmehr Foren, in denen gleichsam die Vertragsverhandlungen weitergeführt werden. Die Ermächtigung der nationalen Delegationen, in den gemischten Ausschüssen verbindliche Entscheidungen zu treffen, verbleibt in der Kompetenz der einzelnen Vertragspartner.

## **1.2 Innerstaatliche Entscheidungsfindung und Beschlussfassung über Ergänzung und Änderung von völkerrechtlichen Verträgen**

Nach verbreiteter Auffassung und Usanz gehört die Aussenpolitik seit dem 19. Jahrhundert in den Bereich der Regierung, die damit möglichst ungehindert und effektiv das nationale Interesse wahren soll (Linder 1999: 192). Lange Zeit schloss die Regierungskompetenz auf diesem Gebiet eine Beteiligung des Parlaments weitgehend aus. Die verstärkte internationale Verflechtung in der zweiten Hälfte des letzten Jahrhunderts und die Dominanz der Aussenhandelspolitik in den internationalen Beziehungen hatte zur Folge, dass sich die Aussenpolitik immer mehr jener Politikfelder bemächtigte, welche früher ausschliesslich in der Innenpolitik angesiedelt waren. (Linder 1999: 378-379). Aufgrund dieser Entwicklung, die Innenpolitik zu Aussenpolitik und umgekehrt werden liess, bemühten sich die Volksvertreter verstärkt darum, Einfluss auf aussenpolitische Entscheidungen zu nehmen. Wie dies von Interdependenz-Theoretikern aufgezeigt wird, stellen damit die Internationalen Beziehungen heute ein dichtes Geflecht von Interaktionsbeziehungen einer Vielzahl von Akteuren dar (Goetschel et al. 2002: 32-34). Durch den Einbezug von sogenannten „Domestic Aspects“ wurde ein neues Spannungsfeld eröffnet zwischen demokratischer Legitimierung von aussenpolitischen Entscheiden und Handlungsfähigkeit, Strategieplanung sowie letztlich auch Glaubwürdigkeit gegenüber den ausländischen Partnern (Goetschel et al. 2002: 66). Insbesondere in der Schweiz mit ihrem direktdemokratischen System hat es sich als schwierige Aufgabe erwiesen, die Erweiterung der demokratischen Entscheidungsstrukturen auf den Bereich der Aussenpolitik ohne allzu grossen Verlust der Handlungsfähigkeit in den Aussenbeziehungen zu vollziehen.



### 1.2.1 Die Regelungen in der Schweiz

Die schweizerischen Gesetzestexte enthalten keine über die VRK hinausgehende Regelungen über die Änderung und Ergänzung von Staatsverträgen. Da aber, wie oben ausgeführt, die Änderung eines Vertrags meistens die Zustimmung aller Vertragspartner bedingt, können die Regelungen für den Vertragsschluss auch auf den Fall der Vertragsergänzung oder -änderung angewandt werden – sofern im Staatsvertrag selber keine anderweitigen Bestimmungen festgelegt werden.

Gemäss der Bundesverfassung sind die auswärtigen Angelegenheiten Sache des Bundes. Er besitzt dadurch im Bereich Vertragsschlusskompetenz eine umfassende Zuständigkeit. Bei entsprechenden Tätigkeiten hat er allerdings Rücksicht auf Zuständigkeiten der Kantone zu nehmen und deren Interessen zu wahren (Art. 54 BV)<sup>5</sup>.

Auf Bundesebene liegt die primäre Verantwortung für die Aussenpolitik beim Bundesrat. Er besorgt nach Art. 184 Abs. 1 BV die auswärtigen Angelegenheiten unter Wahrung der Mitwirkungsrechte der Bundesversammlung. Im Falle von Vertragsverhandlungen mit ausländischen Staaten oder mit internationalen Organisationen führt dies zu folgender Praxis: Der Bundesrat führt mit den ausländischen Regierungen Verhandlungen und schliesst Verträge ab, ändert oder kündigt sie.

Bei solchen Verhandlungen tritt die Bundesversammlung gegenüber den ausländischen Regierungen nicht in Erscheinung. Im Rahmen der stärkeren Einbindung der Legislative in die aussenpolitischen Geschäfte wurden jedoch in den letzten Jahren vermehrt Konsultationsmechanismen entwickelt und festgelegt<sup>6</sup>. So wurde im Jahr 1992 im Hinblick auf einen Beitritt zum EWR das Geschäftsverkehrsgesetz (GVG) revi-

---

<sup>5</sup> Um den Interessen der Kantone gerecht zu werden, lässt der Bund diese an aussenpolitischen Entscheiden mitwirken. Er informiert die Stände umfassend und holt Stellungnahmen ein. Bei internationalen Verhandlungen lässt er sie zudem in geeigneter Weise teilnehmen (Art. 55 BV sowie Bundesgesetz über die Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik des Bundes SR 138.1). Bei Konsultationen zu aussenpolitischen Fragen werden die Kantone in der Regel durch die Konferenz der Kantonsregierungen KdK vertreten.

<sup>6</sup> In der revidierten Bundesverfassung von 1998 wird die Beteiligung der Bundesversammlung an der Gestaltung der Aussenpolitik in Art. 166 festgehalten.

diert, um die frühzeitigen Informations-, Konsultations- und Mitwirkungsrechte des Parlaments, bei Vertragsverhandlungen oder bei Verhandlungen über die Weiterentwicklung und Änderung von bestehenden Verträgen zu sichern. Der Grossteil der parlamentarischen Mitwirkung im Bereich der Aussenpolitik wird dabei über die Ratspräsidenten und -präsidentinnen und über die ausserpolitischen Kommissionen<sup>7</sup> der beiden Räte abgewickelt. Artikel 47<sup>bis</sup>a GVG wurde am 13.12.2003 sinngemäss ins neue Parlamentsgesetz SR 171.10 überführt. Art. 152 ParlG umschreibt die Informations- und Konsultationsmechanismen folgendermassen:

<sup>1</sup> Die für die Aussenpolitik zuständigen Kommissionen und der Bundesrat pflegen den gegenseitigen Kontakt und Meinungsaustausch.

<sup>2</sup> Der Bundesrat informiert die Ratspräsidien und die für die Aussenpolitik zuständigen Kommissionen regelmässig, frühzeitig und umfassend über wichtige ausserpolitische Entwicklungen. Die für die Aussenpolitik zuständigen Kommissionen leiten diese Informationen an andere zuständige Kommissionen weiter.

<sup>3</sup> Der Bundesrat konsultiert die für die Aussenpolitik zuständigen Kommissionen zu wesentlichen Vorhaben sowie zu den Richt- und Leitlinien zum Mandat für bedeutende internationale Verhandlungen, bevor er dieses festlegt oder abändert. Er informiert diese Kommissionen über den Stand der Realisierung dieser Vorhaben und über den Fortgang der Verhandlungen.

<sup>4</sup> Der Bundesrat konsultiert in dringlichen Fällen die Präsidentinnen oder die Präsidenten der für die Aussenpolitik zuständigen Kommissionen. Diese informieren umgehend ihre Kommissionen.

---

<sup>7</sup> Die ausserpolitischen Kommissionen wurden erst 1945 eingesetzt, mit der Absicht, dem Parlament eine stärkere Mitwirkung in der Aussenpolitik zu sichern (Goetschel et al. 2002: 67).

<sup>5</sup> Die für die Aussenpolitik zuständigen Kommissionen oder andere zuständige Kommissionen können vom Bundesrat verlangen, dass er sie informiert oder konsultiert.

Diese umfassenden Konsultationsmechanismen erlauben zwar den Volksvertretern, sich zu wichtigen aussenpolitischen Entwicklungen zu äussern, sie können dem Bundesrat aber keine verbindlichen Anweisungen geben (Goetschel et al. 2002: 67). Interventionen der Mitglieder der Aussenpolitischen Kommissionen können aber insofern zu Kurskorrekturen bei Verhandlungen führen, als dass sie als Warnsignal für eine allfällige Ablehnung eines Vertrags in der Bundesversammlung dienen.

Der Bundesrat kann Verträge nämlich nur dann ratifizieren, wenn sie innenpolitisch von der Bundesversammlung und gegebenenfalls vom Stimmvolk genehmigt worden sind<sup>8</sup>. Die Kompetenzverteilung für Beschlüsse im aussenpolitischen Bereich wird in der Bundesverfassung, im Parlamentsgesetz (ParlG) und im Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG) geregelt. Grundsätzlich müssen alle Staatsverträge und somit auch deren Änderungen von der Bundesversammlung mit einem einfachen Bundesbeschluss, der nicht referendumspflichtig ist, genehmigt werden<sup>9</sup>. Das fakultative Referendum kann dann ergriffen werden, wenn die abzuschliessenden Verträge unbefristet und unkündbar sind oder den Beitritt zu einer internationalen Organisation vorsehen oder wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthalten, oder deren Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen erfordert (Art. 141 Abs. 1 lit. BV). Nur beim Abschluss von Staatsverträgen, die einen Beitritt zu einer Organisation kollektiver Sicherheit oder zu

---

<sup>8</sup> Die Ratifikation eines Vertrags ist ein völkerrechtlicher Akt und wird vom Bundesrat durchgeführt. Die Genehmigung eines Vertrags, welche einer Ratifikation vorausgehen muss, ist dagegen ein rein landesrechtlicher Akt und richtet sich nach der verfassungsmässig festgelegten innerstaatlichen Kompetenzverteilung (Kälin/Epiney 2003: 84).

<sup>9</sup> In der Schweiz gelten völkerrechtliche Vereinbarungen ab Inkrafttreten automatisch. Dies entspricht dem System des Monismus. Dadurch ist es nicht nötig, wie bei einem dualistischen System, Völkerrecht über ein Transformationsverfahren ins Landesrecht aufzunehmen (Kälin/Epiney 2003: 91-95).

einer supranationalen Gemeinschaft zur Folge haben, muss ein obligatorisches Referendum durchgeführt werden (Art. 140 Abs. 1 lit. c BV). Die verstärkte internationale Verflechtung hat jedoch nicht nur dazu geführt, dass Volksvertreterinnen und -vertreter und letztlich auch das Volk verstärkt in die Entscheidungsmechanismen und in internationale Verhandlungen einbezogen wurden, sie hat auch eine gegenläufige Entwicklung ausgelöst: Es musste nach Mitteln und Wegen gesucht werden, die häufigen technischen Veränderungen von der parlamentarischen Genehmigungspflicht zu befreien.

Art. 166 Abs. 2 der Bundesverfassung spricht deshalb dem Bundesrat in bestimmten Fällen eine selbständige Vertragsschlusskompetenz zu. Das Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz definiert in Art. 7a diese Fälle:

<sup>1</sup> Der Bundesrat kann völkerrechtliche Verträge selbständig abschliessen, soweit er durch ein Bundesgesetz oder einen von der Bundesversammlung genehmigten völkerrechtlichen Vertrag dazu ermächtigt ist.

<sup>2</sup> Ebenfalls selbständig abschliessen kann er völkerrechtliche Verträge von beschränkter Tragweite. Als solche gelten namentlich Verträge, die:

- a. Für die Schweiz keine neuen Pflichten begründen oder keinen Verzicht auf bestehende Rechte zur Folge haben;
- b. Dem Vollzug von Verträgen dienen, die von der Bundesversammlung genehmigt worden sind;
- c. Gegenstände betreffen, die in den Zuständigkeitsbereich des Bundesrates fallen und für die eine Regelung in Form eines völkerrechtlichen Vertrags angezeigt ist;
- d. Sich in erster Linie an die Behörden richten, administrativ-technische Fragen regeln oder die keine bedeutenden finanziellen Aufwendungen verursachen.

Die meisten Vertragsabschlüsse durch den Bundesrat dürften in die Kategorie von Abs. 3 lit. d fallen, die sogenannten Bagatellverträge (Kälin/Epiney 2003: 86). Art. 48a des RVOG ermöglicht es dem Bun-

desrat zudem, seine Kompetenz zum Abschluss völkerrechtlicher Verträge an ein Departement zu delegieren:

<sup>1</sup> Der Bundesrat kann die Zuständigkeit zum Abschluss völkerrechtlicher Verträge an ein Departement delegieren. Bei Verträgen von beschränkter Tragweite kann er diese Zuständigkeit auch an eine Gruppe oder an ein Bundesamt delegieren.

Der Bundesrat hat also die Möglichkeit, Vertretern von Fachämtern Entscheidungskompetenzen beim Abschluss von Verträgen mit dem Ausland in ihrem spezifischen Bereich abzutreten. Dies ermöglicht eine vereinfachte Abwicklung von technischen Detailvereinbarungen mit ausländischen Partnern. In den meisten Fällen bleiben diese Entscheidungskompetenzen an ein klar definiertes Verhandlungsmandat gebunden.

### **1.2.2 Die Regelungen in der Europäischen Gemeinschaft**

Im Fokus dieser Studie stehen die schweizerischen Entscheidungsprozesse über Vertragsnachverhandlungen und -änderungen. Die entsprechenden Abläufe auf Seiten der EG sollen deshalb hier nur ganz knapp dargestellt werden. Von Interesse ist dabei vor allem, wie die Delegationen der EG in den Gemischten Ausschüssen mandatiert werden und welches ihre Entscheidungskompetenzen sind.

Grundsätzlich kann festgehalten werden, dass Beschlüsse sowohl bezüglich des Vertragsabschlusses als auch bezüglich der Weiterentwicklung und Änderung von Verträgen mit Drittstaaten die gleichen Entscheidungsprozeduren durchlaufen müssen wie Gemeinschaftsbeschlüsse nach Art. 249-256 EUV. Kraft ihres Initiativmonopols erarbeitet die Kommission Vorschläge für die Ergänzung oder Änderung von Staatsverträgen zuhanden des Rates und allenfalls des EU-Parlaments. Zuständig dafür sind die entsprechenden technischen Generaldirektionen. Zu diesem Zweck können diese sich auch direkt mit Exponenten in den Verwaltungen der Vertragspartner (im Falle der Schweiz also mit den entsprechenden Fachämtern) in Verbindung setzen. Allerdings müssen diese Generaldirektionen ihre Kontakte mit ausländischen Behörden immer mit der Generaldirektion für Aussenbeziehungen (DG Relex)

absprechen. Diese Generaldirektion ist zuständig für die Koordination der Beziehungen zu Drittstaaten.

Auf der Basis eines Vorschlages der Kommission und nach der Stellungnahme des EU-Parlaments<sup>10</sup> fasst der Rat einen Beschluss, der als Mandat für die Verhandlungen mit ausländischen Vertragspartnern dient. Nach den Verhandlungen mit den ausländischen Behörden arbeitet die Kommission erneut einen Vorschlag für einen Beschluss zuhanden des Rates aus. Verabschiedet der Rat diesen Beschluss, kann die Verhandlungsdelegation mit dem ausländischen Vertragspartner die entsprechende Ergänzung oder Änderung des Vertrags unterzeichnen. Der Europäische Gerichtshof hat festgehalten, dass Beschlüsse, die von Institutionen, die durch Abkommen eingesetzt werden – also beispielsweise gemischte Ausschüsse, die Staatsverträge verwalten – rechtskräftig und dadurch direkt anwendbar sind – dies allerdings nur dann, wenn die betreffenden Beschlüsse durch die oben beschriebene Prozedur genehmigt wurden (Lenaerts/Van Nuffel 1999: 551-554).

### 1.3 Gemischte Ausschüsse

Bei klassischen völkerrechtlichen Verträgen, welche zwischen zwei gleichberechtigten Parteien abgeschlossen werden und keine Kompetenzverschiebung an eine supranationale Institution zur Folge haben, werden die Aufgaben der Verwaltung, der Überwachung und der allfälligen Streitschlichtung mangels einer übergeordneten Instanz von den Vertragspartnern gemeinsam übernommen. So ist es in bilateralen Verträgen üblich, Gemischte Ausschüsse einzusetzen, welche für die ordnungsgemäße Durchführung der Vertragsbestimmungen zu sorgen haben. Informationsaustausch, Beratungen über und zum Teil Beschluss von technischen Änderungen in den Verträgen sowie die Streitschlichtung zwischen den Parteien sind klassische Aufgaben von Ge-

---

<sup>10</sup> Art. 251 Abs. 2 EGV legt fest, wie der Rat je nach Stellungnahme des Parlaments zu verfahren hat.

mischten Ausschüssen<sup>11</sup>. In einem Gemischten Ausschuss verfügt jede Partei über eine Stimme und die Beschlüsse müssen einvernehmlich gefasst werden. Ein solcher Beschluss kann somit niemals gegen den Willen eines Vertragspartners gefällt werden und kommt deshalb nur aufgrund paralleler Interessen oder nach einem Kompromiss zustande. Da die Delegationen in den Gemischten Ausschüssen Vertreter ihrer Regierungen sind, sind ihre Beschlüsse für beide Vertragspartner verbindlich (Jaag 2002: 50-52).

In der Schweiz werden die Delegationen für Gemischte Ausschüsse vom Bundesrat eingesetzt. Die Ernennung von Delegationsmitgliedern wie auch die Verabschiedung von Verhandlungsmandaten und die Genehmigung von Beschlüssen werden vom Bundesrat vorgenommen.

Bei den Sektoriellen Abkommen zwischen der Schweiz und der EG von 1999 hat die Bundesversammlung mit der Verabschiedung des Bundesbeschlusses zur Genehmigung der Abkommen dem Bundesrat grundsätzlich die Kompetenz übertragen, Beschlüsse zu fassen, welche durch die Abkommen der Entscheidungsgewalt der Gemischten Ausschüsse überlassen werden<sup>12</sup>. Es handelt sich dabei insbesondere um die Kompetenz zur Änderung der technischen Anhänge der Abkommen (Botschaft zur Genehmigung der sektoriellen Abkommen zwischen der Schweiz und der EG 1999: 30). Sollten entsprechende Beschlüsse jedoch eine Änderung auf Gesetzesstufe zur Folge haben, können sie nicht mehr vom Bundesrat alleine gefasst werden, sondern fallen in den Kompetenzbereich der Bundesversammlung zurück. In diesem Fall darf die Schweizer Delegation im Gemischten Ausschuss einem Beschluss erst nach der Genehmigung durch die Bundesversammlung zustimmen.

---

<sup>11</sup> Siehe hierzu als Beispiele: Art. 11 Abkommen zwischen der Schweiz und Kanada über die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen (SR 0.946.523.21) oder Art. 17 Abkommen über Handel und wirtschaftliche Zusammenarbeit zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Kroatischen Republik (SR 0.946.292.911).

<sup>12</sup> Es handelt sich dabei um eine Kompetenzdelegation, welche das Parlament durch eine sogenannt stillschweigende Ermächtigung mit der Genehmigung der Abkommen vorgenommen hat. Diese Regelung stützt sich auf Art. 47<sup>bis</sup>b Abs. 2 VVG (neu Art. 7a Abs. 1 RVOG und VPB 51 IV, S. 379).

Die Schweizer Delegationen in den Gemischten Ausschüssen verfügen also über keine eigene Entscheidungsgewalt. Sie dürfen Beschlüssen nur gestützt auf ein Mandat des Bundesrates und allenfalls des Parlaments zustimmen<sup>13</sup>.

Die Delegationen der EG werden vom Rat auf Vorschlag der Kommission instruiert. Auch hier gilt, dass die Unterhändler in den Gemischten Ausschüssen keine eigenen Entscheidungen treffen können.

---

<sup>13</sup> Da es sich bei den Beschlüssen von Gemischten Ausschüssen in der Regel um technische Detailanpassungen handelt, kommt für die Mandatierung der Schweizer Delegationen regelmässig Art. 48a RVOG zur Anwendung, indem der Bundesrat Entscheidungskompetenzen an einzelne Departemente, Gruppen oder Bundesämter delegiert.



## 2 Die Entwicklung der Vertragsbeziehungen zwischen der Schweiz und der EG

Ganz in der Tradition der Schweizerischen Aussenpolitik ist die eidgenössische Europapolitik geprägt von der Aussenhandelspolitik. Die Zielrichtung der aussenpolitischen Aktivitäten der Schweiz wurden (und werden noch heute) danach ausgerichtet, dass mit möglichst geringem Autonomie- und Neutralitätsverlust eine Verbesserung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen erwirkt werden kann<sup>14</sup>. Dies hat dazu geführt, dass äusserst selten Staatsverträge über politische oder militärische Kooperationen abgeschlossen wurden, während andererseits ein sehr dichtes Netz an wirtschaftlichen und technischen Aussenbeziehungen geknüpft wurde.

Die Schweizerische Aussenwirtschaftspolitik ihrerseits ist geprägt durch ihre Freihandelsorientierung (Goetschel et al. 2002: 164). Bedingt durch die Kleinstaatlichkeit und die daraus folgende Notwendigkeit der Erschliessung von Beschaffungsmärkten und von grösseren Absatzmärkten für hochwertige Produkte war die Schweiz stets bestrebt, Handelschranken gegenüber dem Ausland abzubauen. Wirtschaftliche Integrationsprojekte, welche über den Freihandel hinausgingen, wurden jedoch oft aufgrund neutralitätspolitischer Bedenken nicht in Betracht gezogen.

Im Rahmen dieser Aussenhandelspolitik setzte sich die Schweiz nach der Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) dafür ein, mit den Europäischen Gemeinschaften in enger, freundschaftlicher

---

<sup>14</sup> Diese Ausrichtung der schweizerischen Aussenpolitik wurde von Bundesrat Petitpierre 1946 im Zusammenhang mit einem allfälligen UNO-Beitritt in einer Doktrin festgehalten. Danach wurde unterschieden zwischen internationalen Kooperationen technischer und wirtschaftlicher Natur einerseits, bei welcher eine Teilnahme der Schweiz weitgehend unbedenklich oder gar wünschenswert war und Kooperationen politischer und militärischer Natur andererseits, welche aus neutralitätspolitischer Sicht für die Schweiz ausser Frage standen (Goetschel et al. 2002: 106-107).

Beziehung zu stehen und insbesondere eine wohlstandsfördernde wirtschafts- und handelspolitische Zusammenarbeit zu pflegen. Eine Einschränkung der Entscheidungsautonomie durch eine vertragliche Vereinbarung, wie beispielsweise durch die Unterwerfung unter Mehrheitsentscheide beim Beitritt zu einer Zollunion, war indes tabu. 1947 formulierte deshalb der Bundesrat die Grundprinzipien der Schweizerischen Europapolitik wie folgt: 1. Keine Veränderung der Neutralitätspolitik, 2. Erhaltung der wirtschaftspolitischen Autonomie, 3. Erhaltung der handelspolitischen Autonomie (nach Zbinden 1998: 218-219). Trotz dieser restriktiven Leitlinien, intensivierte die Schweiz ihre Beziehungen zur Gemeinschaft parallel zur immer stärkeren Integration der EWG. Nachdem weitgehend Freihandel etabliert war, wurden Kooperations- und gar Assoziationsprojekte in Angriff genommen, welche teilweise auch Bereiche ausserhalb der Wirtschaftspolitik umfassten. Im Verlauf dieser Entwicklung wurde jedoch immer wieder deutlich, dass eine Vertiefung der Beziehungen immer komplexere institutionelle Lösungen für die auszuhandelnden Verträge verlangte, wollte man vermeiden, zu viel Entscheidungsautonomie abgeben zu müssen.

Im folgenden Kapitel sollen die verschiedenen Stufen von Aussenwirtschaftsbeziehungen – vom Freihandel bis hin zum Binnenmarkt – dargestellt und deren Problematik im Lichte der Souveränitätswahrung aufgezeigt werden. Eine Übersicht über die wichtigsten Etappen der Geschichte der Vertragsverhandlungen zwischen der Schweiz und der Gemeinschaft zeigt schliesslich, welche konkreten Konsequenzen diese Spannungsfelder haben.

## **2.1 Stufen der wirtschaftlichen Integration**

Um internationale Wirtschaftsbeziehungen intensivieren zu können, müssen Handelsschranken abgebaut werden. Je enger die Volkswirtschaften verknüpft werden, desto grösser wird der Koordinationsbedarf und der Anspruch an die Handelspartner, Einschränkungen ihrer nationalen Souveränität in Kauf zu nehmen. Das grundsätzliche Ziel des Abbaus von Handelshemmnissen ist, den Marktzugang von Produkten

und Arbeitskräften sicherzustellen und durch Intensivierung des Handels und Verstärkung des Wettbewerbs den allgemeinen Wohlstand zu steigern. Die Europäische Gemeinschaft hat ihre Integrationsbemühungen auf die vier Bereiche Produkte, Dienstleistungen, Personen und Kapital ausgeweitet. Je nach Bereich ändert sich der Kontext der Marktöffnung, was insbesondere Auswirkungen auf die Wahl der entsprechenden Massnahmen hat. Die Grundsätzlichen Integrationschritte und die damit verbundenen Schwierigkeiten bleiben sich aber gleich. Ein erster Schritt hin zu einer Marktöffnung besteht darin, grundsätzliche Verbote gegen die Einfuhr von ausländischen Produkten oder gegen die Einreise von Arbeitnehmern aufzuheben. Im weiteren müssen Kontingente erhöht oder – im Sinne einer unbeschränkten Einfuhr – ganz aufgehoben werden. Über diese nicht-tarifären Schranken hinaus müssen Zölle gesenkt oder abgebaut werden. Durch die Aufhebung der Subventionierung von einheimischen Produkten kann erreicht werden, dass Einfuhrgüter im Wettbewerb gleichgestellt sind.

All diese Schritte können gleichsam autonom durchgeführt werden. Traditionelle Freihandelsabkommen wie jenes der Staaten der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA) mit der EWG und der EGKS von 1972 legen fest, welche Produkte nicht mehr Zöllen oder Kontingenten unterliegen. Auf der Stufe des Freihandels ist keine Angleichung von Normen erforderlich. So gilt das Ziellandprinzip, wonach sich ausländische Anbieter jeweils an die Normvorschriften des Handelspartners anpassen müssen. Im Freihandel herrscht somit innerhalb der Landesgrenzen für einheimische wie auch ausländische Anbieter freier Wettbewerb. Mit einem Freihandelsvertrag wird die nationale Souveränität nur minimal eingeschränkt.

Eine wirtschaftliche Integration zweier oder mehrerer Volkswirtschaften, die über den Freihandel hinausgeht, erfordern eine intensivere und somit aufwändigere Koordination. Der nächste Schritt in Richtung einer totalen Öffnung der Märkte ist die Realisierung des Herkunftslandprinzips. Danach werden ausländische Produkte, die in ihrem Ursprungsland den dort geltenden Normen entsprechen, nicht mehr auf Normkonformität im Zielland geprüft. Analog funktioniert die gegenseitige Anerkennung von Berufsausbildungen und Diplomen,

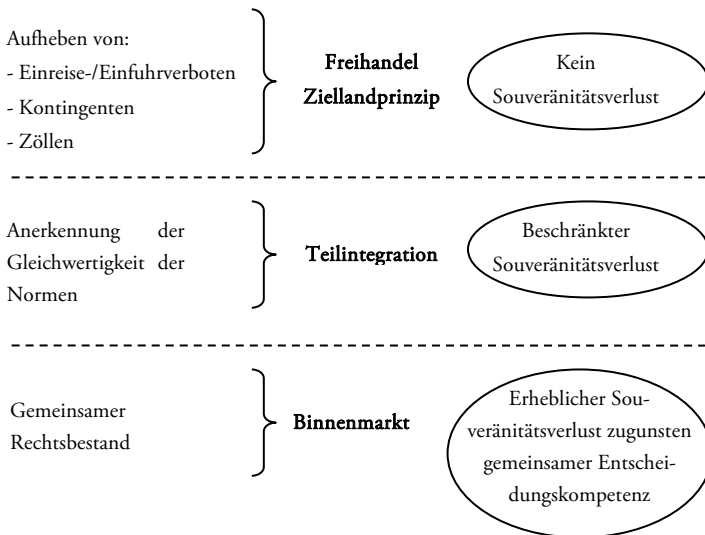
welche die grenzüberschreitende Mobilität von Arbeitnehmern erst ermöglicht. Das Herkunftslandprinzip kann durch die Anerkennung der Gleichwertigkeit der Normen erreicht werden. Dies bedingt, dass die Vertragspartner sämtliche Normvorschriften gegenseitig prüfen und feststellen müssen, ob diese als gleichwertig eingestuft werden können. Wo dies nicht der Fall ist, müssen Normangleichungen ausgehandelt werden. Die Problematik dieses Systems liegt insbesondere in der Dynamik des nationalen Gesetzgebungsprozesses. Nationale Normen sind ständigen Veränderungen unterworfen. Da aber die Gleichwertigkeit der Normen stets gesichert sein muss, um das Herkunftslandprinzip langfristig aufrechtzuerhalten, müssen neue oder modifizierte Rechtssätze ständig wieder auf deren Gleichwertigkeit mit jenen der Vertragspartner überprüft werden. Es liegt deshalb im Interessen der Vertragspartner, bei der nationalen Gesetzgebung stets Rücksicht auf die abgeschlossene Vereinbarung zu nehmen, um die Destabilisierung des Systems der gegenseitigen Anerkennung der Gleichwertigkeit der Normen zu verhindern. Je nach Abhängigkeitsverhältnis der Vertragspartner kann dies bereits empfindliche Einbusse in der nationalen Souveränität zur Folge haben.

Das Problem der ständigen Auslotung der verschiedenen nationalen Normen, um eine Gleichwertigkeit aufrechtzuerhalten, kann nur dadurch gelöst werden, dass die wirtschaftliche Integration auf die nächste Stufe, jene des Binnenmarktes, gehoben wird. Hierbei wird ein gemeinsamer Rechtsbestand ausgehandelt, der nur durch gemeinsame Entscheide geändert und weiterentwickelt werden kann. Die Vereinheitlichung der Gesetzgebung ist ein sehr aufwändiger Prozess und bedingt, dass die Vertragspartner bereit sind, ihre nationale Souveränität empfindlich einzuschränken und die Entscheidungskompetenzen zu teilen.

Die Situation, wie sie hier am Beispiel der wirtschaftlichen Integration dargestellt wurde, lässt sich auch auf andere Politikbereiche übertragen. Bei der Zusammenarbeit in Bereichen wie Justiz, Polizei und Verteidigung reagieren Nationalstaaten jedoch viel sensibler hinsichtlich dem Verlust von Souveränität, weshalb Integrationsschritte dort nur sehr viel langsamer vollzogen werden können.

**Schema 1**  
**Stufen der Integration**

---



**2.2 Assoziationsversuch in den 60er Jahren**

In den 60er Jahren wurde in der Schweiz ein aus heutiger Sicht äusserst erstaunliches Projekt für eine Assoziation mit der EWG ausgearbeitet – erstaunlich deshalb, weil der Bundesrat dreissig Jahre vor dem EWR eine Teilintegration ins Auge fasste, welche über die blosser Aufhebung von Handelshemmnissen hinaus eine aktive Übernahme von gemeinschaftlich gestalteten Politiken zum Zweck der Teilnahme an einem integrierten europäischen Markt ermöglicht hätte (Zbinden 1998: 232). Ausgangspunkt dieser Initiative, welche die Schweiz gemeinsam mit Österreich und Schweden lancierte, war das Beitrittsgesuch, das

Grossbritannien Anfang der 60er Jahre bei der EWG eingereicht hatte. Die EFTA-Staaten fürchteten in der Folge, durch den Übertritt ihres mächtigsten Mitglieds zur EWG massiv an Bedeutung und Einfluss zu verlieren. Durch eine Assoziation versuchten die drei neutralen EFTA-Staaten deshalb, das Verhältnis zur EWG zu konsolidieren. Rasch erwiesen sich die Verhandlungen und Auseinandersetzungen über das Abkommen jedoch sowohl innen- als auch aussenpolitisch als sehr schwierig. Neben diversen materiellen Problemen<sup>15</sup> bremste insbesondere die Uneinigkeit über institutionelle Fragen die Verhandlungen.

Hauptstreitpunkt stellte die Frage dar, ob und wenn ja wie die Assoziationsstaaten künftiges EWG-Recht in den Bereichen, die das Abkommen umfasste, übernehmen müssten. Zudem musste geklärt werden, inwieweit die drei EFTA-Staaten Einfluss auf die EWG-Gesetzgebung, welche sie durch das Abkommen unmittelbar tangierte, nehmen könnten. Die Gemeinschaft machte deutlich, dass sie einen zu grossen Einfluss von Drittstaaten auf ihre Gesetzgebung nicht akzeptieren würde, dass sie gleichzeitig aber eine möglichst lückenlose Übernahme von neuem Recht durch die Assoziationsstaaten erwartete. Für die Schweiz selber kam ein Einsitz in EWG-Organe grundsätzlich nicht in Frage, da sie eine zu grosse Einbindung in die politische Dimension der Gemeinschaft befürchtete. Um all diesen Bedenken Rechnung zu tragen, plante man deshalb den Einsatz eines bilateralen Assoziationsrates Schweiz-EWG, in dem jeweils die Übernahme von neuem EWG-Recht verhandelt und Beschlüsse anschliessend einstimmig verabschiedet werden sollten. Trotzdem wurde deutlich, dass das Assoziationsabkommen nur um den Preis von erheblichen Verlusten an Entscheidungsautonomie realisiert werden könnte, weshalb die Verhandlungen in der Schweiz auf grosse Skepsis stiessen. Auch staatspolitisch musste eine ganze Reihe von Fragen geklärt werden. Insbesondere musste festgelegt werden, wie die Mandate für den Assoziationsausschuss aufgestellt und inwieweit die Beschlüsse dieses Ausschusses innenpolitisch abgesehnet werden müssten. Das Integrationsbüro arbeitete hierfür einen Lösungsvorschlag aus:

---

<sup>15</sup> Siehe hierzu Zbinden 1998: 232-234.

Grundsätzlich sollten Entscheidungen des Assoziationsrates in der Kompetenz des Bundesrates liegen. Mandate könnten allenfalls mit parlamentarischen Kommissionen abgesprochen werden und nur Entscheidungen mit grosser Tragweite sollten dem Parlament unterbreitet werden. Das Integrationsbüro ging gar so weit, einen generellen Verzicht auf die Referendumsmöglichkeit vorzuschlagen. Die Verbände bekämpften diese Entwürfe vehement.

Als 1963 General de Gaulle gegen die Aufnahme Grossbritanniens in die EWG das Veto einlegte, wurden auch sämtliche Assoziationsverhandlungen mit den EFTA-Staaten gestoppt. Den Abbruch der Verhandlungen und das Einfrieren des Assoziationsprojektes wurde in der Schweiz mehrheitlich mit Erleichterung aufgenommen, war doch die Unterstützung für das Projekt immer mehr geschwunden (Zbinden 1998: 234-237).

Dieser Assoziationsversuch kann als Lehrstück für die Möglichkeiten und Grenzen einer Teilintegration der Schweiz an die EG betrachtet werden. Bei einer Angleichung der Rechtsnormen stellt sich immer die Frage, wie mit zukünftigen Gesetzesänderungen umgegangen werden soll. Eine Teilintegration kann nur um den Preis einer Einschränkung der Entscheidungsautonomie verwirklicht werden – eine Tatsache, welche zu starkem innenpolitischem Widerstand gegen entsprechende Projekte führen muss.

### **2.3 Realisierung des Freihandels in den 70er Jahren**

Nach dem Rücktritt von de Gaulle im Jahr 1969 konnte die EWG Verhandlungen über ihre Erweiterung sowie über Verträge mit jenen EFTA-Staaten, welche keinen Beitritt zur Gemeinschaft anstrebten, neu aufnehmen. Im Vordergrund standen diesmal bilaterale Freihandelsabkommen. Die Schweiz stellte in diesen Gesprächen den Antrag, Verträge zwischen der EFTA und der EWG abzuschliessen, welche in bestimmten Bereichen<sup>16</sup> über die Sicherung des Freihandels hinaus mit

---

<sup>16</sup> Die Schweiz forderte insbesondere den Einbezug der Bereiche Bank- und Versicherungswesen.

Hilfe der gegenseitigen Anerkennung der Vorschriften den Handel weiter erleichtern sollten. Da man aber institutionelle Komplikationen analog zu jenen des geplanten Assoziationsabkommens von 1962 zu vermeiden suchte, einigten sich die Verhandlungspartner schliesslich darauf, lediglich ein reines Freihandelsabkommen abzuschliessen, welches den progressiven Abbau von Zöllen auf Industriegütern zum Ziel hatte (Zbinden 1998: 242-243). Nachdem die Beschränkung auf einen reinen Zollabbau und die Ausklammerung des Landwirtschaftssektors aus dem Abkommen festgelegt worden waren, gestaltete sich der Abschluss des Abkommens vergleichsweise einfach<sup>17</sup>. Der Abbau von Zöllen und mengenmässigen Beschränkungen konnte auf beiden Seiten autonom durchgeführt und deshalb problemlos abgewickelt werden (Blankart 1998: 9). Da mit dem Freihandelsabkommen keine Angleichung von Rechtsnormen realisiert wurde, mussten auch keine Regelungen hinsichtlich dem Nachvollzug der Rechtsentwicklung aufgestellt werden. Deshalb gestaltete sich auch die Verwaltung des Abkommen – für die ein Gemischter Ausschuss eingesetzt wurde – weitgehend problemlos. Der Gemischte Ausschuss musste sich lediglich mit grösstenteils unproblematischen technischen Detailfragen auseinandersetzen. Laut Alt-Staatssekretär Blankart meinte der erste Chef der Schweizer Delegation im Gemischten Ausschuss zum Freihandelsabkommen, Botschafter Claude Caillat, damals zur Arbeit im Gemischten Ausschuss: „C'est du notariat“.

Einzig dynamische Komponente des Abkommens stellte die Entwicklungsklausel in Art. 32 FHA dar. Diese sieht vor, dass das Abkommen im Einvernehmen der Vertragspartner auf weitere Handelsgüter ausgedehnt werden kann.

Da mit dem Freihandelsabkommen keine Einschränkung der Entscheidungsautonomie in Kauf genommen werden musste, war das Abkom-

---

<sup>17</sup> Die Verhandlungen über das Freizügigkeitsabkommen verliefen aus Sicht der Schweiz auch deshalb so problemlos, weil die EWG das Freihandelsabkommen nicht nur mit der Schweiz, sondern gleichzeitig mit den anderen EFTA-Staaten aushandelte. Die EFTA-Staaten konnten im Verbund ihre Anliegen besser verteidigen. Dies deutet auf den Vorteil von weiträumig konzipierten internationalen Vereinbarungen hin (Blankart 1978: RZ 7).



men innenpolitisch weitgehend unbestritten und wurde am 3. Dezember 1972 vom Schweizer Stimmvolk mit 72.5% Ja-Stimmen und von allen Ständen angenommen (BBl 1973/82).

Nach dem erfolgreichen Abschluss des Freihandelsabkommens nahmen die EFTA-Staaten unabhängig voneinander mit der EWG Verhandlungen über weitere Abkommen auf. Auch auf Seiten der Schweiz bestand grosses Interesse in weiteren Gebieten mit der Gemeinschaft Vereinbarungen zu treffen, wie beispielsweise im Dienstleistungsverkehr. Wie bereits die Erfahrungen mit dem Assoziationsabkommen Anfang der 60er Jahre gezeigt hatten, erwiesen sich jedoch Verhandlungen über Verträge, welche über die Etablierung von Freihandel hinaus auch eine Angleichung von Normen erforderten, als sehr schwierig und langwierig.

#### **2.4 Das Direktversicherungsabkommen von 1989**

Das Erklimmen einer weiteren Integrationsstufe stellt hohe Anforderungen an die institutionelle Ausgestaltung von Verträgen, wollte man sowohl möglichst viel Souveränität bewahren und trotzdem langfristig funktionierende Vereinbarungen treffen. Die Verhandlungen zum Abkommen über die Direktversicherung und dessen institutionelle Ausgestaltung sind ein Paradebeispiel für diese Schwierigkeiten. Das Abkommen, das 1989 aus einem 16 Jahre langen (!) Verhandlungsprozess hervorging, ist institutionell so ausgestaltet, dass ohne empfindlichen Souveränitätsverlust eine relativ weitgehende Teilintegration möglich wurde – ein Verhandlungsergebnis, das in der Vertragsgeschichte der Schweiz und der EG herausragend und wegweisend ist. Die Schweiz unterbreitete im Juli 1973 der EG einen Antrag auf Aufnahme von bilateralen Verhandlungen im Bereich der Direktversicherungsanbieter. Ziel dieser Verhandlungen war es, dass Unternehmen aus der Schweiz und der EG sich im Gebiet des jeweils anderen Vertragspartners niederlassen und Tätigkeiten der Direktversicherung mit Ausnahme der Lebensversicherung aufnehmen und ausüben können. Dies konnte nicht nur durch eine jeweils autonome Öffnung der Handelsgrenzen erreicht werden, vielmehr mussten Normen, welche die Tätigkeiten dieses

Dienstleistungszweigs regelten, aufeinander abgestimmt werden. Um eine Angleichung der Rechtsvorschriften zu ermöglichen, erklärte sich die Schweiz bereit, die Richtlinien der EWG zur Regelung der Tätigkeit der Direktversicherung – insbesondere Richtlinie 73/239/EWG – mit einigen Anmerkungen und Ausnahmen zu übernehmen<sup>18</sup>. Diese integrale Übernahme eines Teils des *Acquis Communautaire* ins schweizerische Recht – also eine Teilausweitung des Europäischen Binnenmarktes – kann als Meilenstein in der Geschichte der Vertragsbeziehungen zwischen der Schweiz und den EG betrachtet werden. (Merkelbach/Grosjean 2001: 712).

Wie bei den Verhandlungen um das Assoziationsabkommen in den 60er Jahren, bildete die Frage, ob und wie nachträgliche Revisionen von abkommensrelevanten Rechtssätzen vom jeweils anderen Vertragspartner nachvollzogen werden sollten, die Hauptschwierigkeit in den Verhandlungen. Brisant war sie vor allem deshalb, weil die EG parallel zu den Verhandlungen über das Abkommen an einer Revision der Richtlinie 73/239/EWG arbeitete. Für den Fall dass das Abkommen vor dem Abschluss der Revision der Richtlinie unterzeichnet werden sollte, stellte die EG die Bedingung, dass das Abkommen die Revision in keiner Weise beeinträchtigen durfte. Es durfte also nicht sein, dass die Schweiz, kraft dem völkerrechtlichen Grundprinzip *pacta sunt servanda*, darauf bestehen konnte, dass die EG die Änderung von abkommensrelevanten Bestimmungen nicht durchführen durfte. Dies hätte zur Folge gehabt, dass die Schweiz eine Änderung des *Acquis Communautaire* hätte anfechten können, während ein EU-Mitgliedstaat bei der gleichen Entscheidung wegen dem Mehrheitsprinzip überstimmt worden wäre, was einer *de facto* Besserstellung der Schweiz gegenüber einem Mitgliedstaat bedeutet hätte. Gleichzeitig war die Schweiz nicht bereit, Änderungen von Rechtsakten, welche die EG beschloss, automatisch im Abkommen zu übernehmen. Es musste deshalb ein Verfahren entwickelt werden, welches die Rechtsetzungsautonomie beider Ver-

---

<sup>18</sup> Die Richtlinie 73/239/EWG wird nicht explizit im Abkommen genannt. Ihre Bestimmungen werden aber – wenn auch nicht wortwörtlich – vom Abkommen übernommen (Merkelbach/Grosjean 2001: 711).

tragspartner gewährt und gleichzeitig das Weiterbestehen des Abkommens sichert.

Für die Verwaltung des Abkommens – insbesondere auch im Falle der Entwicklung der Rechtsvorschriften der beiden Vertragspartner – wurde, wie dies im Völkerrecht für bilaterale Verträge üblich ist, ein Gemischter Ausschuss eingesetzt (Art. 37 Direktversicherungsabkommen). Neben den bekannten Aufgaben der Gemischten Ausschüsse wie Konsultationen über die Umsetzung oder über allfällige Anpassungen des Abkommens, sieht das Direktversicherungsabkommen einige spezielle Regelungen vor. So soll für den Fall, dass Streitigkeiten zwischen den Parteien nicht beigelegt werden können, ein Schiedsgericht<sup>19</sup> entscheiden. Das Schiedsgericht kann jedoch bei Streitigkeiten über die Anpassung und Weiterentwicklung des Abkommens an die Entwicklung des innerstaatlichen Rechts nicht angerufen werden. Dadurch wurde vermieden, dass ein „fremdes“ Gericht über die Auslegung oder gar über die Änderung innerstaatlicher Rechtsätze entscheiden kann<sup>20</sup>. Tatsächlich betraut Art. 39 des Abkommens, der sich mit der Weiterentwicklung der innerstaatlichen Rechtsordnungen auseinandersetzt, den Gemischten Ausschuss als einziges Gremium mit der Behandlung dieser Fälle.

Die Vertragspartner müssen sich gegenseitig bereits in der Vorbereitungsphase einer Gesetzesänderung über diese informieren. Nach Verabschiedung eines neuen Rechtssatzes hat der Gemischte Ausschuss darüber zu befinden, ob diese Änderung Anpassungen des Abkommens erfordern. Weicht eine neue Rechtsvorschrift nach Auffassung einer Vertragspartei von den Bestimmungen des Abkommens ab, so hat der Ausschuss nach Art. 39 Abs. 6 folgende Optionen:

---

<sup>19</sup> Die Schiedsgerichtsklausel im Abkommen über die Direktversicherung bildet in der Geschichte der Verträge zwischen der Schweiz und der EG eine Ausnahme. Einzig das Abkommen der Schweiz mit EURATOM über die kontrollierte Kernfusion und die Plasmaphysik von 1978 (SR 0.424.11) sieht die Anrufung eines Schiedsgerichts bei unlösbaren Streitigkeiten vor (Art. 17).

<sup>20</sup> Insbesondere der Europäische Gerichtshof hat sich stets gegen Schiedsgerichte ausgesprochen, da er nicht bereit war, die Kompetenz zu Auslegung des Gemeinschaftsrechts zu teilen.

- Er fasst einen Beschluss zur Änderung des Abkommens.
- Sofern der Schutz des Versicherten gewährleistet ist, kann die neue Rechtsvorschrift als mit dem Abkommen im Einklang stehend gelten.
- Er beschliesst andere Massnahmen zur Gewährleistung des ordnungsgemässen Funktionierens des Abkommens.

Durch diese Regelungen wurde zum einen erreicht, dass kleinere, insbesondere technische Änderungen des Abkommens<sup>21</sup> keine aufwändigen Nachverhandlungen erfordern und somit die Dynamik des Abkommens gewährleistet wird. Zum anderen ermöglicht die Anerkennung der Konformität mit dem Abkommen einen gewissen Spielraum bei der Formulierung neuer Bestimmungen, die das Abkommen betreffen. Diese Regelung schont somit die Gesetzgebungsautonomie der Vertragspartner.

Für den Fall, dass der Gemischte Ausschuss trotzdem keine Einigung erzielt, gilt das Abkommen als hinfällig (Art. 39 Abs. 8 des Abkommens)<sup>22</sup>.

Abgesehen von seinem Vorbildcharakter für spätere institutionelle Lösungen hat das Direktversicherungsabkommen bis heute wenig praktische Auswirkungen gezeigt. Weder haben sich signifikant mehr Versicherer aus der EU in der Schweiz niedergelassen, noch haben umgekehrt schweizerische Unternehmen vermehrt Filialen im EU-Raum eröffnet. Für Firmen aus der EU ist der Eintritt in den dichten Schweizer Versicherungsmarkt nach wie vor schwierig<sup>23</sup>. Schweizer Unternehmen dagegen wurden vor allem durch die relativ hohen Solvabili-

---

<sup>21</sup> Die Kompetenzen des Gemischten Ausschusses zur Änderung des Abkommens sind auf Bestimmungen in den Anhängen begrenzt.

<sup>22</sup> Nach Aussage des Verhandlungsleiters der Schweiz, Staatssekretär a.D. Prof. Franz Blankart, war diese „sudden death-Klausel“ deshalb eine Bedingung der EG, weil sie eine Ausstiegsmöglichkeit ohne aktive Kündigung vorsehen wollte. Dies insbesondere in Anbetracht des grossen Spielraums von Art. 39.

<sup>23</sup> Insbesondere das Monopol der kantonalen Gebäudeversicherungen, das vom Abkommen gestützt wird, schliesst bereits eine grosse Zahl von Versicherungsanbietern aus dem Ausland aus (Merkelbach/Grosjean 2001: 712).

tätsanforderungen in der EU abgeschreckt (Merkelbach/Grosjean 2001: 712-713).

Die Revision der Koordination des Versicherungswesens in der EG, welche parallel zu den Verhandlungen über das Direktversicherungsabkommen ausgearbeitet worden war, wurde nach Abschluss des Abkommens umgesetzt und etablierte neue grundsätzliche Regelungen<sup>24</sup>. Trotz diesen entscheidenden Veränderungen der Rahmenbedingungen für das Abkommen wurden bis jetzt nur geringfügige Anpassungen vorgenommen. Im einzigen Beschluss vom 18. Juli 2002 des Gemischten Ausschusses zum Direktversicherungsabkommen wurden einige wenige technische Änderungen in den Anhängen des Abkommens festgelegt, und zwei Rechtsvorschriften der Schweiz wurden als mit dem Abkommen konform bezeichnet (AS 2002: 3056). Grössere Anpassungen wurden bis jetzt nicht ins Auge gefasst. Insbesondere die Schweiz befürwortet einen pragmatischen Umgang mit dem Abkommen (Merkelbach/Grosjean 2001: 730).

Mit dem Direktversicherungsabkommen von 1989 gelang es zum ersten Mal in der Vertragsgeschichte zwischen der Schweiz und der EG eine Teilintegration zu erreichen, bei welcher in einem begrenzten Wirtschaftsbereich ein gemeinsamer Rechtsbestand – mit einigen Ausnahmeregelungen der entsprechende *Acquis Communautaire* – festgelegt wurde. Dank komplizierten Verfahrensregelungen wurde erreicht, dass die Dynamik des Abkommens unter Wahrung der Entscheidungsautonomie beider Vertragspartner sichergestellt wird. Die Tatsache, dass das Anpassungsverfahren noch kaum angewandt wurde ist sicher zum einen damit zu erklären, dass das Abkommen einen sehr kleinen, wenig bedeutenden Wirtschaftszweig betrifft. Sie kann aber auch darauf hindeuten, dass das komplizierte Verfahren wenig praktikabel ist.

---

<sup>24</sup> Dazu gehört beispielsweise die Einführung des freien Dienstleistungsverkehrs für Direktversicherer sowie das Verbot von Monopolen (Merkelbach/Grosjean 2001: 713).

## 2.5 Das EWR-Abkommen

Ab 1989 kann von einer neuen Ära in der Politik der EG im Umgang mit europäischen Drittstaaten gesprochen werden. Die Abkommen wurden umfassender und die institutionelle Anbindung komplexer und enger. Für die Schweiz brachte dies beispielsweise den Durchbruch bei den Verhandlungen zum Direktversicherungsabkommen. Der Anfang der 90er Jahre war insbesondere durch die Verhandlungen zwischen der EG und den EFTA-Staaten über das Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) geprägt (Goetschel et al. 2002: 111-113). Ziel des EWR-Abkommens war erklärtermassen die Herstellung eines homogenen, dynamischen Wirtschaftsraums. Die grosse Herausforderung für die Verhandlungsdelegationen bestand darin, dieses Ziel unter Einhaltung der Entscheidungsautonomie aller Beteiligten zu erreichen. Es war klar, dass ein homogener Wirtschaftsraum, der 19 Länder umfassen sollte nur dann hergestellt werden konnte, wenn in allen Mitgliedstaaten zur gleichen Zeit die gleichen (oder gleichwertige) Normen gelten würden (Haas 1992: 275). Um eine gewisse Dynamik des Vertrags unter gleichzeitiger Berücksichtigung der notwendigen Homogenität des Rechtssystems sicherzustellen, musste ein Verfahren entwickelt werden, das eine möglichst reibungslose ständige Anpassung an neue Rechtsnormen der Vertragspartner gewährleistete. Die Verhandlungen begannen für die EFTA-Staaten sehr viel versprechend. So schürte Jacques Delors, der damalige Kommissionspräsident, am 17. Januar 1989 in einer Rede an das EG-Parlament die Hoffnungen der EFTA-Staaten hinsichtlich ihrer Mitentscheidungsrechte: Er erklärte, es sei im Sinne der Kommission, mit der EFTA einen Vertrag auszuhandeln, der einen gemeinsamen dynamischen und homogenen Wirtschaftsraum entstehen lasse und über gemeinsame Entscheidungs- und Verwaltungsorgane verfüge. Das In-Betracht-Ziehen von gemeinsamen Entscheidungsorganen konnte dahingehend interpretiert werden, dass Delors bereit war, die EFTA-Staaten in den Bereichen, die das EWR-Abkommen betrafen, die gleichen Mitbestimmungsrechte zu gewähren wie den EG-Mitgliedstaaten. Ein Umstand, dem Kenner der europäischen Integrationspolitik bereits damals mit viel Skepsis begegnet sind (Blankart 1998: 11-12). Tatsächlich erlebten die Verhandlungsdelega-

tionen der EFTA während der Ausarbeitung des Vertragswerks zahlreiche Enttäuschungen. Die Kommission nahm ungeachtet des Versprechens ihres Präsidenten, während den Verhandlungen in allen Fragen, welche die Entscheidungsautonomie der EG betrafen, eine sehr starre Haltung ein. Die EFTA-Staaten auf der anderen Seite – und darunter ganz besonders die Schweiz – weigerten sich strikte, Gesetzgebungskompetenzen von der nationalen auf die internationale Ebene zu verschieben (Goetschel et al. 2002: 113). Trotz diesen hohen Anforderungen und obwohl in den Verhandlungen über das EWR-Abkommen gleich drei Entscheidungsebenen – zwischen der EFTA und der EG, zwischen den EFTA-Staaten und innerhalb der einzelnen Nationalstaaten – berücksichtigt werden mussten, gelang es, eine institutionelle Lösung zu finden, die zwar komplex war, von allen Beteiligten jedoch akzeptiert wurde.

Der EWR-Vertrag stellt eine Assoziation im Sinne von Art. 310 EGV zwischen der EG und den EFTA-Staaten dar, wobei die EG klar als stärkerer und massgebender Partner auftritt. So wurden die EWR-Regelungen, welche die oben beschriebene Homogenität innerhalb des Wirtschaftsraums herstellen, zu einem wesentlichen Teil aus dem Gemeinschaftsrecht übernommen. Auch bei der Sicherstellung der Gleichwertigkeit der Regeln während der weiteren Geltungsdauer des Abkommens hat die Gemeinschaft eine privilegierte Position. So sind die EFTA-Staaten gehalten, in dem Masse, in dem die Gemeinschaft ihren EWR-relevanten Rechtsbestand weiterentwickelt, gleiche oder zumindest gleichwertige Regeln zu übernehmen oder aufzustellen (Haas 1992: 277-279). Damit die Entscheidungsautonomie der EFTA-Staaten nach Abschluss des EWR-Abkommens gewahrt bleibt, können diese allerdings nicht gezwungen werden, neue EG-Erlasse zu übernehmen. Vielmehr verfügen sie in diesen Fällen über ein Vetorecht<sup>25</sup>

---

<sup>25</sup> Das Veto eines einzelnen EFTA-Staates gegen einen Beschluss des Gemischten EWR-Ausschusses zur Übernahme einer neuen EG-Regelung in den EWR-Regelbestand, kann zur vorläufigen Ausserkraftsetzung der vom Veto betroffenen Abkommensstelle für alle EFTA-Staaten führen (Art. 103 Abs. 2 EWRA). Dieser Umstand dürfte eine nicht zu unterschätzende Hemmschwelle für das Aussprechen eines Vetos durch einen einzelnen Staat darstellen.

und können innerstaatliche, verfassungsrechtliche Anforderungen bei der Rechtsetzung als Aufschub- und letztlich auch als Vetogrund geltend machen. Um zu vermeiden, dass die Übernahme von neuem EG-Recht in das EWR-Abkommen ständig durch das Veto von EFTA-Staaten blockiert wird, wurden Konsultationsmechanismen im Abkommen festgelegt, welche es den EFTA-Staaten erlauben sollten, einen gewissen Einfluss auf die EWR-relevante EG-Gesetzgebung zu nehmen. Diese Mechanismen erlauben jedoch nur Stellungnahmen von EFTA-Staaten zu EG-Gesetzesprojekten, jedoch niemals ein Mitbestimmungsrecht. Die Einflussmöglichkeit der EFTA-EWR-Staaten auf die EG-Gesetzgebung ist bis heute umstritten. Ist es doch der Kommission freigestellt, ob sie die Meinung der EFTA-Experten in ihre Entwürfe einfließen lassen will (Felder 1992: 577-580).

Das EWR-Abkommen sieht vor, dass grundsätzlich sämtliche neuen, EWR-relevanten Rechtsätze der Gemeinschaft ins Abkommen aufgenommen werden. Für die Sicherstellung der regelmässigen Anpassung der Abkommen ist der Gemeinsame EWR-Ausschuss zuständig<sup>26</sup>. Er hat die Kompetenz, die Anhänge des Abkommens, welche die technischen Detailregelungen umfassen, zu ändern und neue Rechtsätze darin aufzunehmen (Art. 92 Abs. 1 EWRA)<sup>27</sup>. Der Gemeinsame EWR-Ausschuss beschliesst einvernehmlich, wobei die EFTA mit einer Stimme sprechen muss. Da die EFTA also vorgängig einen internen Konsens finden muss, hat jeder einzelne Staat die Möglichkeit, durch sein Veto die Änderung des Abkommens zu blockieren. Wird ein Veto ausgesprochen, kann dies zur Folge haben, dass der betroffene Anhang des Abkommens für alle Vertragsparteien ausser Kraft gesetzt würde. Der Gemeinsame Ausschuss hat nicht nur die Aufgabe, alle Möglichkeiten zu prüfen, um eine solche Ausserkraftsetzung wieder aufzuheben, sondern sie von vornherein zu vermeiden um das gute Funktionieren

---

<sup>26</sup> Der Gemeinsame EWR-Ausschuss setzt sich aus Spitzenbeamten der EFTA-Staaten und der Kommission zusammen.

<sup>27</sup> Änderungen des Haupttextes des Abkommens können nur vom EWR-Rat beschlossen werden. Dieser setzt sich aus je einem Regierungsvertreter jedes EFTA-Staates, den Mitgliedern des EG-Ministerrats und Mitgliedern der EG-Kommission zusammen und ist vornehmlich für politische Entscheidungen verantwortlich.



des Abkommens zu gewährleisten (Haas 1992: 282-284 und Felder 1992: 573-574). Ein wichtiges Instrument hierfür wird dem Ausschuss mit Art. 102 Abs. 4 EWRA in die Hand gegeben. Damit kann der Gemeinsame EWR-Ausschuss feststellen, dass die Übernahme eines neuen EG-Erlasses ins Abkommen nicht notwendig ist, da die Vertragsparteien bereits über gleichwertige Rechtsvorschriften verfügen (Blankart 1998: 15).

Obwohl man bei der Ausarbeitung des EWR-Vertrags darum bemüht war, eine möglichst schnelle und effiziente Behandlung von Vertragsanpassungen zu ermöglichen, gleicht das Verfahren einem Hindernislauf. So müssen zu jedem Zeitpunkt des Verfahrens alle Mitgliedstaaten des EWR ihre Zustimmung zu den verschiedenen Entscheidungen geben können. Dabei müssen auch verfassungsmässige nationale Entscheidungsverfahren berücksichtigt werden, was zu erheblichen Verzögerungen führen kann. Auch in der Schweiz wären für den Fall einer Teilnahme am EWR aufwändige Konsultations- und Mitentscheidungsverfahren zu berücksichtigen gewesen, welche je nach Gesetzesstufe die Konsultation der Ratspräsidenten, der Aussenpolitischen Kommissionen, der Kantone und Interessenvertreter umfasst oder gar einen Beschluss des Parlaments mit allfälliger Referendumsabstimmung erfordert hätte.

Zu Beginn der Verhandlungen über das EWR-Abkommen hatten die EFTA-Staaten als grundsätzliches Ziel festgelegt, mit der EG einen klassischen völkerrechtlichen Vertrag auszuhandeln, der auf dem Prinzip der Gleichheit der Vertragspartner beruhte (Krafft 1992: 560). Dies hatte Auswirkungen auf die institutionelle Ausgestaltung des Vertragswerks. Das EWR-Abkommen legt grundsätzlich keinen Transfer der Gesetzgebungskompetenz fest. Die Durchführgsorgane sind aus gleichberechtigten Vertretern der EFTA und der EG zusammengesetzt, was der Fiktion der Gleichheit der Vertragsparteien gerecht wird. Insbesondere die Schweiz hat während den EWR-Verhandlungen sehr stark auf Parität beharrt. Dies sollte vor allem auch bei der Mitbestimmung über die Weiterentwicklung des Abkommens respektiert werden. Sobald aber beschlossen worden war, dass das Abkommen weitgehend auf Bestimmungen des *Acquis Communautaire* beruhte, musste klar wer-

den, dass eine Mitbestimmung der Weiterentwicklung des EWR-Rechts gleichzeitig eine Mitbestimmung der Entwicklung des EG-Rechts bedeutet hätte (Krafft 1992: 561). Die EG konnte und wollte aber eine vollberechtigte Mitbestimmung von Drittstaaten nicht akzeptieren. Das EWR-Abkommen ist deshalb ein Assoziationsabkommen, das von den EFTA-Staaten gewisse Abstriche in der Entscheidungsautonomie verlangt.

In der Schweiz entbrannte um den möglichen Beitritt zum EWR eine heftige Kontroverse. Am 6. Dezember 1992 wurde das Abkommen von Stimmvolk und Ständen mit 50,3% Nein-Stimmen knapp abgelehnt.

## **2.6 Verträge im Spannungsfeld zwischen Entscheidungsautonomie und Dynamik**

Die Schweiz hat den europäischen Integrationsprozess nach dem Zweiten Weltkrieg genau mitverfolgt – wenn auch stets aus sicherer Distanz. Vertragliche Vereinbarungen mit EG, der wichtigsten Handelspartnerin, über den Zugang zum vereinheitlichten Markt waren unentbehrlich, wollte man weiterhin wettbewerbsfähig bleiben. Der Kooperations- bzw. Integrationswille wurde aber stets durch den Imperativ in der Schweizer Aussenpolitik – die Wahrung der Entscheidungsautonomie – begrenzt. Trotzdem wurden immer wieder neue Anläufe genommen, um Verträge abzuschliessen, welche über die Etablierung von Freihandel hinaus Handelsschranken so weit abbauen sollten, dass der wirtschaftlichen Kooperation kaum mehr Schranken gesetzt wären. Wie zu erwarten, wurden jedoch Vertragsverhandlungen schwieriger, je höher die angestrebte Stufe der Integration war. Immer komplexere institutionelle Lösungen konnten behelfsmässig den Verlust an Entscheidungsautonomie abschwächen.

Die Schwierigkeiten, welche eine enge wirtschaftliche Kooperation bei Vertragsverhandlungen bereitet, tauchen auch bei Verträgen zwischen zwei Nationalstaaten auf. Die Situation, dass der Schweiz mit der EG ein ungleich grösserer Vertragspartner gegenübersteht, verschärft jedoch gewisse Probleme erheblich. Dem Abschluss des Freihandelsabkommens im Jahr 1972 gingen noch weitgehend unproblematische Ver-

handlungen voran. Da keiner der beiden Vertragspartner Gesetzesanpassungen vornehmen musste, wurde die Entscheidungssouveränität nirgendwo in Frage gestellt. Die Schweiz und die EWG haben damals als gleichwertige Partner diesen Vertrag unterzeichnet. Sobald jedoch eine engere Kooperation in Betracht gezogen wurde, und eine Vereinheitlichung der Gesetze notwendig war, wurde rasch deutlich, dass die beiden ungleichen Vertragspartner tatsächlich sehr ungleich waren. Entscheidend hierfür ist, dass die EG mit Drittstaaten nur in Bereichen verhandeln kann, welche sie bereits vergemeinschaftet hat und die deshalb nicht mehr in der abschliessenden Kompetenz der Mitgliedstaaten stehen. Einer entsprechenden Vergemeinschaftung gehen immer langwierige Verhandlungen voran, und die Lösungen entsprechen nicht selten einem hart erkämpften, delikaten Kompromiss. Es ist deshalb verständlich, dass die EG jeweils nicht bereit ist, aufgrund eines Vertrages mit einem Drittstaat die mühsam erarbeiteten Bestimmungen des *Acquis Communautaire* aufzugeben und Änderungen vorzunehmen. Aus diesem Grund kann die Schweiz bei einer Teilintegration in das Normensystem der EG kaum Sonderlösungen erwarten. Das Prinzip der Anerkennung der Gleichwertigkeit der Gesetze kann dieses Problem nur vordergründig lösen. Sobald nämlich festgestellt wird, dass gewisse Normen im Geltungsbereich eines Abkommens nicht miteinander vereinbar sind, muss in der Regel die Schweiz ihre Gesetzgebung dem geltenden EG-Recht anpassen. Diese Einschränkung der Souveränität der Schweiz wird durch die Notwendigkeit, Verträge über Zeit aufrecht zu erhalten, verschärft. Da Teilintegrationsverträge wie das Direktversicherungsabkommen oder das EWRA weitgehend auf dem *Acquis Communautaire* basieren, wird dessen Weiterentwicklung auch für die darauf basierenden Verträge mit Drittstaaten relevant. Um Kollisionen zu vermeiden, wurden jeweils Konsultationsmechanismen entwickelt, welche es erlauben, dass Vertragspartner frühzeitig über Änderungen des *Acquis Communautaire* informiert werden und ihnen die Möglichkeit geben, sich dazu vernehmen zu lassen.

Trotzdem bleibt die grosse Herausforderung, drei Grundsätzen gleichzeitig gerecht zu werden: Die Wahrung der Souveränität der Schweiz einerseits, die Wahrung der Entscheidungsautonomie der EG anderer-

seits und schliesslich die Gewährleistung der Langfristigkeit eines Abkommens durch die Aufrechterhaltung der Gleichwertigkeit der Normen. In der Regel wird diese komplexe und heikle Aufgabe an gemischte Gremien übertragen, an deren Verhandlungsgeschick mitten in diesem Spannungsfeld höchste Ansprüche gestellt werden. Trotz den ausgeklügelten institutionellen Lösungen, die immer weiter entwickelt wurden, muss damit gerechnet werden, dass eine Ausweitung der Tei-  
lintegration der Schweiz auf neue Politikfelder der EG kaum ohne Abstriche in der nationalen Entscheidungsautonomie erreicht werden kann. Dies wird insbesondere dann heikel, wenn souveränitätssensible und gleichzeitig dynamische Bereiche wie beispielsweise Justiz und Sicherheitszusammenarbeit ins Spiel kommen

### **3 Die Sektoriellen Abkommen zwischen der Schweiz und der EG von 1999**

Am sechsten Dezember 1992 wurde die Dynamik der schweizerischen Europapolitik der späten Achtziger- und frühen Neunzigerjahre durch das Volks-Nein zum EWR-Abkommen jäh unterbrochen. Dieser Entscheid hatte deutlich gemacht, dass eine engere Zusammenarbeit in Form einer Assoziation oder gar der Beitritt zur Europäischen Union mittelfristig politisch nicht durchsetzbar war. Trotzdem war klar, dass die Regelung der Handelsbeziehungen zur EG mit Hilfe des Freihandelsabkommens von 1972 aufgrund der Veränderung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen durch Globalisierung und Regionalisierung, verschärftem internationalem Wettbewerb und einer sich immer weiterentwickelnden europäischen Integration nicht mehr genügte. Der Europäische Binnenmarkt hatte das Stadium des einfachen Freihandels längst überschritten. Der Ausschluss aus diesem Markt drohte für die schweizerische Volkswirtschaft zu einem gravierenden Nachteil zu werden. So war es nun also Aufgabe des Bundesrates, Wege zu finden, wie die Nachteile eines Nichtbeitritts zum EWR mit anderen Mitteln aufgewogen werden könnten. Er beschloss, dies nun mit Hilfe von bilateralen, sektoriellen Verträgen zu bewerkstelligen. Trotz einschlägiger Erfahrungen aus früheren Vertragsverhandlungen mit der EG war es das Ziel der Schweizer Verhandlungsdelegation, eine Angleichung der Rechtsnormen zu bewerkstelligen und gleichzeitig die Entscheidungsautonomie der Schweiz auch längerfristig zu wahren.

In diesem Kapitel werden, nachdem Verhandlungsverlauf und -gegenstände in Erinnerung gerufen wurden, die entscheidenden Positionen der beiden Vertragspartner aufgezeigt und die aus den Verhandlungen hervorgegangene institutionelle Konstruktion der Abkommen erläutert. Schliesslich sollen die hier relevanten Besonderheiten der sieben Abkommen kurz dargestellt werden.

### 3.1 Verhandlungsgegenstände und Verlauf

Die Verhandlungen zum EWR-Abkommen hatten sehr deutlich die Möglichkeiten und Vorteile einer Teilintegration in die EG für die Schweiz aufgezeigt. Der Abbruch dieses Projektes änderte nichts an der Tatsache, dass eine engere Kooperation mit der EG in gewissen Bereichen für die Schweizer Volkswirtschaft notwendig war. Deshalb löste die Schweiz kurz nach der Absage von Volk und Ständen an das EWR-Abkommen fünfzehn Sektoren aus dem EWR-Paket heraus, in welchen sie Verhandlungen über bilaterale Verträge mit der EG als erstrebenswert erachtete (Botschaft zur Genehmigung der Sektoriellen Abkommen zwischen der Schweiz und der EG: 9)<sup>28</sup>.

Auch die EU zeigte Interesse daran, die Rahmenbedingungen der Handelsbeziehungen zur Schweiz zu verbessern. Die Verhandlungspartner in der EG hatten sich zwar kurz nach der Ablehnung des EWR-Abkommens bestürzt und zum Teil auch verärgert geäußert. Im Anbetracht der Tatsache, dass die Schweiz nach den USA zweitwichtigste Handelspartnerin der EG ist, war jedoch eine Isolation dieses wichtigen Marktes auch für die Gemeinschaft mit Nachteilen verbunden (Zäch 2002: 4). So willigte die EG sehr rasch in weiterführende Verhandlungen ein – allerdings nur in sieben Bereichen. Sie berücksichtigte die von der Schweiz gewünschten Bereiche Forschung, technische Handelshemmnisse, öffentliches Beschaffungswesen, Luft- und Landverkehr. Zusätzlich forderte sie den Einbezug der Dossiers Personenverkehr und Handel mit Landwirtschaftsprodukten. Bildung und Erziehung, Textilveredelungsverkehr, verarbeitete Landwirtschaftsprodukte, Statistik und Film wurden nicht, wie von der Schweiz gewünscht ins Verhandlungspaket aufgenommen, sondern auf später verschoben.

Um zu vermeiden, dass die Schweiz die für sie wichtigen Dossiers bevorzugt behandeln würde, oder dass am Schluss das Schweizer Stimm-

---

<sup>28</sup> Es handelt sich hierbei um die Dossiers Ursprungsregeln, passiver Textilveredelungsverkehr, verarbeitete Landwirtschaftsprodukte, technische Handelshemmnisse, öffentliches Beschaffungswesen, Produkthaftpflicht, Regeln im Veterinärbereich, Regeln im Pflanzenschutzbereich, Geistiges Eigentum, Luftverkehr, Landverkehr, Forschung, audiovisueller Bereich MEDIA, Statistik und Erziehung/Bildung/Jugend.

volk einzelne Abkommen ablehnen könnte, verlangte die EG unmittelbar nach Verhandlungsbeginn, dass die sieben Dossiers, die schliesslich zur Diskussion standen, durch das Prinzip des „Angemessenen Parallelismus“ miteinander verknüpft würden. Demzufolge sollten sowohl die Eröffnung, als auch der Verlauf und der Abschluss der verschiedenen Verhandlungen weitgehend parallel und synchron verlaufen (Botschaft zur Genehmigung der sektoriellen Abkommen zwischen der Schweiz und der EG: 12). Eine noch engere Verknüpfung der sieben Abkommen wurde im Verlaufe der Verhandlungen durch die so genannte „Guillotine-Klausel“ erreicht. Diese Klausel, die in den Schlussbestimmungen<sup>29</sup> jedes einzelnen Abkommens steht, legt fest, dass im Falle einer Kündigung oder Nichtverlängerung eines einzelnen Abkommens alle sieben Abkommen automatisch ausser Kraft treten<sup>30</sup>. Durch diese Regelung wurde also das Schicksal der sieben Verträge unlösbar miteinander verbunden (Thürer/Hillemanns 2002: 29).

Die Verhandlungen waren langwierig und drohten immer wieder festzufahren. Besondere Streitpunkte mussten in den Bereichen Landverkehr (fiskalische Belastung von Alpentransitfahrten und Kontingente für 40-Tonnen Lastwagen), Personenverkehr (Übergangsfristen für die Liberalisierung des Personenverkehrs), Luftverkehr (Luftfreiheiten) sowie im Agrarabkommen gelöst werden (Kellenberger 2001: 5-6). Parallel zu diesen harten Verhandlungen musste die Schweizer Delegation ständig ihre Mandate innenpolitisch – beim eidgenössischen Parlament wie auch bei den Kantonen – absichern. Volksabstimmungen, die während der Verhandlungsphase durchgeführt wurden, wie die Alpenschutzinitiative (20. Februar 1994) sowie die Referenden über die Leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe (27. September 1998) und zur Finanzierung der grossen Projekte des öffentlichen Verkehrs (29. Oktober 1998) hatten entscheidende Auswirkungen auf den Verhand-

---

<sup>29</sup> Siehe z.B. Art. 25 Abs. 4 Freizügigkeitsabkommen.

<sup>30</sup> Dies gilt nicht für den Fall der Beendigung des Abkommens über die wissenschaftliche und technische Zusammenarbeit oder für den Fall der Kündigung desselben durch die Schweiz als Folge der Anpassung der Rahmenprogramme durch die EG (Botschaft zur Genehmigung der sektoriellen Abkommen zwischen der Schweiz und der EG: 29).

lungserfolg: Die Annahme der Alpeninitiative wirkte stark bremsend, die beiden Referenden waren dagegen mitentscheidend für den Durchbruch im Landverkehrsabkommen.

Im Herbst 1998 wurden die Verhandlungen unter Österreichischer Präsidentschaft in einem diplomatischen Kraftakt vorangetrieben, so dass sie schliesslich am 11. Dezember zum Abschluss kamen. Am 26. Februar 1999 wurden die Abkommen paraphiert und am 21. Juni des selben Jahres unterzeichnet (Botschaft zur Genehmigung der sektoriellen Abkommen zwischen der Schweiz und der EG: 13-16).

Nachdem die Verträge vom eidgenössischen Parlament im Sommer 1999 klar angenommen worden waren, ergriff die Lega dei Ticinesi zusammen mit den Schweizer Demokraten das Referendum. Am 21. Mai wurde das Vertragspaket mit 67.2% vom Schweizer Volk<sup>31</sup> klar angenommen. Die Schweiz ratifizierte daraufhin am 4. Mai 2000 die Verträge.

Für die Ratifizierung der Verträge auf Seiten der EG waren verschiedene Schritte nötig. Da das Abkommen über die Personenfreizügigkeit mit der EG sowie mit jedem einzelnen Mitgliedstaat abgeschlossen wurde, musste es von sämtlichen Mitgliedstaaten genehmigt werden. Die Genehmigung durch den Ministerrat erfolgte erst im Anschluss daran am 28. Februar 2002. Das Europäische Parlament stimmte den Abkommen am 4. Mai 2002 zu. Schliesslich genehmigte die EU-Kommission im Namen der Euratom am 4. April 2002 das Forschungsabkommen. Nach der Ratifikation durch die EG im Mai 2002 konnten die Verträge am 1. Juni 2002 in Kraft treten.

### **3.2 Altbekannte Dilemmata und grundsätzliche Lösungen**

Der Unmut in einzelnen Mitgliedstaaten der EG über die Ablehnung des EWR-Abkommens durch die Schweiz sass tief. Laut Staatssekretär Jakob Kellenberger, Chef der Schweizer Delegation in den Verhand-

---

<sup>31</sup> Im Gegensatz zum EWR-Abkommen wurden die Bilateralen Verträge nicht dem obligatorischen Referendum unterstellt und erforderten deshalb nur ein einfaches Mehr.



lungen zu den Sektoriellen Abkommen, waren die politisch-psychologischen Rahmenbedingungen 1993 für einen selektiven Zusammenarbeitsansatz äusserst ungünstig (Kellenberger 2001: 4). Denn auch wenn sich die beiden Verhandlungspartner bezüglich des Zwecks der Verträge – nämlich die Erleichterung des Personen und Warenverkehrs – einig waren, so bestanden doch beträchtliche Unterschiede bei den Anforderungen, welche an die institutionelle Ausgestaltung der Verträge gestellt wurden.

Wie bei früheren Verhandlungen legte die EG klar fest, dass das Gemeinschaftsrecht Resultat eines langen Normgebungsprozesses ist und deshalb für Abkommen mit einem Drittstaat nicht verhandelbar sei. Die Gemeinschaft bestand gar darauf, dass die Abkommenstexte primär auf den Bestimmungen des Gemeinschaftsrechtes aufbauen sollten (Thürer/Hillemanns 2002: 30). Sie machte zudem deutlich, dass sie sich auch bei der zukünftigen Weiterentwicklung der Gemeinschaftsrechtsordnung nicht vom Abkommen mit der Schweiz beeinflussen lassen würde. Mit anderen Worten, die Abkommen durften die EG nicht in ihrer Gesetzgebungsautonomie beschränken. Ein Mitbestimmungsrecht der Schweiz beim EG-Gesetzgebungsprozess bei Normen, die das Abkommen betreffen, war ebenfalls nicht verhandelbar. Bestenfalls konnte ein Mitspracherecht in wichtigen Ausschüssen in Betracht gezogen werden.

Ähnlich wie die Forderungen und Bedingungen der EG waren auch jene der Schweiz altbekannt: Die auszuhandelnden Abkommen durften in keiner Weise die Entscheidungsautonomie der Schweiz beeinträchtigen. Trotz den Erfahrungen in den Verhandlungen zum EWR-Abkommen hielt die Schweiz also an der Forderung nach Verträgen unter gleichberechtigten Partnern fest. Dabei diente insbesondere das Abkommen über die Direktversicherungen als Vorbild. Das Festhalten an der Unantastbarkeit der Entscheidungsautonomie stellte Bedingungen an verschiedene Aspekte der Abkommen. Zum einen wollte man vermeiden, dass für den Abschluss der Abkommen grosse Teile des *Acquis Communautaire* unverändert übernommen werden müssten, wie dies beim EWR-Abkommen in grossem Stil der Fall gewesen wäre. Vielmehr wollte man nach dem Prinzip der Anerkennung der Gleich-

wertigkeit der Gesetze die Normensysteme der Partner weitgehend unverändert lassen und in den Verhandlungen deren Vereinbarkeit festlegen. Die Wahrung der Entscheidungsautonomie bedingte zum anderen, dass die Abkommen keinerlei Mechanismen festlegten, welche neue EG-Rechtsnormen automatisch ins Abkommen aufnehmen. Änderungen oder Anpassungen der Abkommen sollten immer gemeinsam ausgehandelt und einvernehmlich festgelegt werden. Keinesfalls durfte eine supranationale Institution zur Überwachung und Fortentwicklung des Vertragsrechts geschaffen werden (Spinner 2001: 13).

Das Verhandlungsziel der Schweizer Delegation war ambitiös, und der Blick in die Geschichte der Verträge mit der EG gab Grund zu Skepsis bezüglich deren Erreichbarkeit. Tatsächlich kämpften die Unterhändler neben inhaltlichen Problemen mit den gleichen Schwierigkeiten bezüglich der institutionellen Ausgestaltung der Verträge wie in früheren Verhandlungen. Die Schweizer Verhandlungsdelegation konnte diesbezüglich einige Erfolge verbuchen, musste aber auch einige Abstriche – insbesondere hinsichtlich der Entscheidungsautonomie – in Kauf nehmen.

### **3.2.1 Formelle Unabhängigkeit und materielle Angleichung**

Da beide Verhandlungspartner in den ausgewählten Gebieten eine Teilintegration anstrebten, jedoch keiner bereit war, die eigene Rechtsordnung zu verändern, blieb als einzige Lösung das Prinzip der Anerkennung der Gleichwertigkeit der Gesetze. Am 31. Oktober 1994 akzeptierte der EU-Ministerrat den entsprechenden Vorschlag der Schweizer Delegation und legte fest: „La Suisse adopte une législation équivalente à la Législation communautaire dans les domaines de la libre circulation des personnes...“ (Spinner 2001: 14-15). Tatsächlich basiert ein grosser Teil der Abkommen auf dem Prinzip der Anerkennung der Gleichwertigkeit der Normen<sup>32</sup>. Diese Vorgehensweise war dadurch erleichtert worden, dass die Schweizer Rechtsnormen in den

---

<sup>32</sup> Nicht in allen sieben Dossiers war die Anerkennung der Gleichwertigkeit der Gesetze möglich oder notwendig. Die Ausnahmen werden in Kapitel 3.3 erläutert.

verhandelten Sektoren aufgrund des autonomen Nachvollzugs seit den 80er Jahren bereits weitgehend „europakompatibel“ waren. So konnten die bilateralen Verhandlungen in den 90er Jahren auf der Basis von bereits sehr ähnlichen Normsystemen geführt werden (Botschaft zur Genehmigung der sektoriellen Abkommen zwischen der Schweiz und der EG: 31). Die Anerkennung der Gleichwertigkeit der Normen und damit der Verzicht auf die Schaffung einer gemeinsamen Rechtsordnung hatten den grossen Vorteil, dass Konformitätsbedingungen für die Liberalisierung in den Abkommen nicht einzeln ausformuliert werden mussten (Thürer/Hillemanns 2002: 106). Jeweils in den Anhängen der Abkommen werden die bereits bestehenden schweizerischen und gemeinschaftlichen Rechtssätze aufgelistet, welche die Vertragsparteien als gleichwertig erachten und die bei der Umsetzung der Abkommen angewendet werden<sup>33</sup>. Dies ermöglicht, dass bei Sachverhalten, die in der Schweiz stattfinden, schweizerisches Recht angewendet werden kann, während auf dem Gebiet der EG die Bestimmungen des *Acquis Communautaire* zum Tragen kommen.

Nicht überall konnte jedoch von vornherein eine Gleichwertigkeit der Gesetze festgestellt werden, weshalb vor allem auf Seiten der Schweiz Gesetzesanpassungen vorgenommen werden mussten. Die Anpassungen erfolgten auf unterschiedliche Art und Weise und wurden auf verschiedenen Gesetzesstufen geregelt. So wurden beispielsweise im Abkommen über das öffentliche Beschaffungswesen vor allem Änderungen auf Verordnungsstufe vom Bundesrat erlassen (Botschaft zur Genehmigung der sektoriellen Abkommen zwischen der Schweiz und der EG: 83-85). Für das Agrarabkommen mussten zur Erstellung einer ausreichenden Konformität diverse Gesetze und Verordnungen angepasst werden. Dabei wurden jeweils die Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts übernommen. Eine weitere Lösung wurde im Bereich der Koordination der Sozialversicherungen im Abkommen über die Freizügigkeit gefunden: Den betroffenen Bundesgesetzen wurde jeweils ein neuer Ab-

---

<sup>33</sup> Siehe hierzu z.B. das Abkommen über die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen, Anhang 1 oder Abkommen über die Freizügigkeit, Anhang II.

schnitt „Verhältnis zum Europäischen Recht“ hinzugefügt, der darauf hinweist, dass bei gewissen Sachverhalten die Bestimmungen des Freizügigkeitsabkommen zum Tragen kommen<sup>34</sup>.

Ganz grundsätzlich kann festgestellt werden, dass die Abkommen weitgehendst auf den Bestimmungen des Acquis Communautaire beruhen und die entsprechenden Rechtsätze der Schweiz angepasst wurden, wo sie nicht schon vorher gleichwertig waren. Damit konnte die Schweiz zwar formell autonom bleiben, indem sie den Acquis Communautaire meistens nicht wortwörtlich<sup>35</sup> übernehmen musste, materiell wurde die Schweizer Rechtsordnung jedoch weitgehend jener der EG angeglichen.

### 3.2.2 Statischer Charakter mit Vorbehalten

Die Anerkennung der Gleichwertigkeit der Gesetze zur Herstellung einer binnenmarktähnlichen Situation zwischen der Schweiz und der EG entspricht nur einer Momentaufnahme zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses. Sobald die beiden Vertragspartner eigene Gesetze modifizieren, ist es möglich, dass die Gleichwertigkeit nicht mehr gegeben und das Funktionieren des Binnenmarktes in mittlerer Frist nicht mehr gesichert ist. Trotz dieser Gefahr sind die sektoriellen Verträge grundsätzlich als statische Verträge konstruiert, die beide Parteien berechtigen, Bestimmungen, auf welche die Abkommen Bezug nehmen, autonom zu revidieren. Die Gesetzgebungsautonomie wird einzig durch die Verpflichtung zur Berücksichtigung des Grundsatzes der Nichtdiskriminierung beschränkt. So heisst es beispielsweise im Abkommen über den Güter- und Personenverkehr auf Schiene und Strasse: „Dieses Abkommen gilt unbeschadet des Rechts jeder Vertragspartei, ihre in-

---

<sup>34</sup> Art. 153a des AHV-Gesetzes legt fest: „Für die in Artikel 2 der Verordnung Nr. 1408/71 bezeichneten Personen und in Bezug auf die in Artikel 4 dieser Verordnung vorgesehenen Leistungen, soweit sie im Anwendungsbereich dieses Gesetzes liegen, gelten auch das Abkommen vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft sowie ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit, sein Anhang II und die Verordnungen Nr. 1408/71 und Nr. 574/72 in angepasster Fassung“.

<sup>35</sup> Die Formel der Anwendung gleichwertiger Vorschriften darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass es nicht selten unumgänglich war, Regelungen des Acquis Communautaire wortwörtlich ins Schweizer Recht zu übernehmen (Kahil-Wolff 2001b: 13).

ternen Rechtsvorschriften auf den in den Geltungsbereich dieses Abkommens fallenden Gebieten unter Wahrung des Grundsatzes der Nichtdiskriminierung und der Bestimmungen dieses Abkommens einseitig zu ändern. (Art. 52 Abs. 1)<sup>36</sup>. Im Fall einer solche Änderung würden in der Beziehung zwischen den beiden Vertragspartnern weiterhin die Rechtsnormen in der Fassung vom 21.6.1999, dem Zeitpunkt des Abschlusses des Abkommen gelten. Trotz dieser grundsätzlich sehr weitgehenden Gesetzgebungsfreiheit ist es im Sinne der Abkommen, dass sich die Vertragspartner darum bemühen, den erreichten und vereinbarten Standard kompatibel und gleichwertig zu halten (Thürer/Hillemanns 2002: 29). Aus diesem Grund werden die Vertragspartner dazu angehalten, allfällige Anpassungen möglichst im Einklang mit dem Abkommen zu gestalten, damit solche internen Gesetzesentwicklungen nicht das Gleichgewicht der Abkommen gefährden. Es handelt sich dabei um einen sogenannten dynamischen Rechtsanpassungssatz, der nicht zu einer vertraglich fixierten Verpflichtung zur „automatischen“ Rechtsanpassung führt, wie dies beispielsweise im EWR-Vertrag vorgesehen ist (Thürer/Hillemanns 2002: 30)<sup>36</sup>. Aufgrund des fehlenden Dynamikmechanismus werden Beratungen über Abkommensanpassungen nur auf Wunsch einer Vertragspartei aufgenommen.

Um die gegenseitige Information über Gesetzesprojekte und Änderungen in der Rechtsprechung<sup>37</sup> zu garantieren und Beratungen über deren Auswirkung auf die Abkommen und allfällige daraus folgende Abkommensänderungen zu ermöglichen, wurden Gemischten Ausschüsse eingesetzt. Mit der Bevollmächtigung dieser Ausschüsse, schnelllebige,

---

<sup>36</sup> Das Abkommen über den Flugverkehr ist anders konstruiert. Die entsprechenden Bestimmungen sind in Kapitel 3.3.3 dargestellt.

<sup>37</sup> In zwei Abkommen (Luftverkehr Art. 1 Abs. 2 und Freizügigkeit Art. 16 Abs. 2) wird festgelegt, dass soweit für die Anwendung des Abkommens Begriffe des Gemeinschaftsrechts herangezogen werden, die einschlägige Rechtssprechung des EuGH zu berücksichtigen sei. Allerdings ist auch hier nur die Rechtssprechung bis zum Vertragsabschluss am 21. Juni 2001 relevant. Später erfolgte Rechtssprechung ist von den Schweizer Gerichten nur dann zu berücksichtigen, wenn die beiden Vertragsparteien einen entsprechenden gemeinsamen Beschluss im Gemischten Ausschuss gefällig haben (Filliez 2001: 204-205).

eher technische oder administrative Regeln der Abkommen zu ändern (es handelt sich hierbei meistens um die Anhänge der Abkommen), sollte vermieden werden, dass eine Rechtsänderung beim einen oder anderen Vertragspartner ein aufwändiges Vertragsänderungsverfahren nach sich zieht.

Die Bestimmungen über die Angleichung der Sektoriellen Abkommen an neue Gesetzgebung der Vertragspartner unterscheiden sich kaum von jenen in herkömmlichen bilateralen Verträgen. In den Vertragstexten wird die Fiktion der Gleichheit der Parteien aufrechterhalten. Danach sollen Gesetzesänderungen in der Schweiz genau gleich behandelt werden, wie jene in der EG. In der Tat dürfte es sich jedoch eher so verhalten, dass vor allem neue Rechtssätze der EG in die Abkommen aufgenommen werden, während sich die Schweiz darum bemühen wird, neue Gesetze Abkommenskonform zu gestalten. Ein Grund hierfür liegt in der Tatsache, dass die Abkommenstexte weitgehend auf EG-Recht beruhen und es im Interesse der Schweiz ist, Änderungen solcher Bestimmungen zu übernehmen, um zu vermeiden, dass sich EG-Recht und das Vertragsrecht voneinander entfernen und so die Liberalisierung nachhaltig einschränken. Im Weiteren ist kaum zu erwarten, dass die EG Bestimmungen in einen Vertragstext aufnehmen wird, die nicht den Regelungen des *Acquis Communautaire* entsprechen. Überspitzt formuliert bedeutet dies, dass die Bestimmungen über die Abkommensanpassungen durch die Gemischten Ausschüsse dazu dienen, die Abkommen der Dynamik der EG-Gesetzgebung anzugleichen. Die Schweizer Delegationen haben hier die schwierige Aufgabe, das Interesse an einem reibungslosen Funktionieren der Abkommen und das Interesse an möglichst autonomer Gesetzgebung abzuwägen. Auch wenn es sich bei Abkommensanpassungen durch den Gemischten Ausschuss in der Regel um Änderungen an Detailbestimmungen handelt, kann dies in der Schweiz eine Rechtsänderung auf Gesetzesstufe zur Folge haben. Die Möglichkeit, dass eine solche Änderung durch das Parlament oder das Volk nicht genehmigt wird, zeigt die engen Grenzen, welche der Fortentwicklung der Abkommen gesetzt sind.

### 3.2.3 Decisionshaping

Trotz den Bestrebungen, eine möglichst geringe Abhängigkeit der Abkommen von der laufenden Gesetzgebung der EG zu erreichen, war klar, dass die Änderungen der für die Abkommen relevanten Gemeinschaftsrechtsätze in Zukunft für die Schweiz von besonderer Bedeutung sein würden. Aus diesem Grund erklärte sich die EG analog zu den Regelungen im EWR-Abkommen bereit, der Schweiz bei der relevanten Gesetzgebung eng begrenzte Mitwirkungsmöglichkeiten in der Phase des Decisionshaping zu gewähren. Ein Mitbestimmungsrecht (Decisionmaking) stand dagegen ausser Frage. Auch wenn diese Abgrenzung die Einflussmöglichkeit der Schweiz stark einschränkt, bietet die Decisionshaping-Regelung Mitwirkungsmöglichkeiten in der Gesetzgebung eines Vertragspartners, wie es in herkömmlichen bilateralen Verträgen unvorstellbar wäre. Diese Regelung ist damit ein weiteres Indiz für die besondere Natur der Sektoriellen Abkommen. Die Tatsache, dass die Decisionshaping Möglichkeiten nur der Schweiz gewährt wurden, unterstreicht zudem das asymmetrische Verhältnis der Vertragspartner. Für die EG scheint es nicht von Belang zu sein, aktiv Einfluss auf die Gesetzgebung in der Schweiz zu nehmen.

Die Möglichkeiten des Decisionshaping sind in der „Erklärung zur Teilnahme der Schweiz an den Ausschüssen“ in den Schlussakten der sieben Abkommen geregelt. Dabei werden erstens konkrete Ausschüsse genannt, an denen die Schweiz als Beobachterin teilnehmen kann und zweitens wird die Konsultation von Schweizer Sachverständigen in anderen für die Abkommen relevanten Ausschüssen geregelt. Bei den von den Abkommen genannten Ausschüssen handelt es sich um:

- die Ausschüsse zu den Forschungsrahmenprogrammen einschliesslich des Ausschusses für wissenschaftliche und technische Forschung (CREST)
- die Verwaltungskommission für die soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer
- die Koordinierungsgruppe für die Anerkennung der Hochschuldiplome

- die beratenden Ausschüsse über Flugstrecken und die Anwendung der Wettbewerbsregeln im Luftverkehr

Der Beobachterstatus in diesen Ausschüssen ermöglicht es den Schweizer Vertretern, sich auf Anfrage zu äussern. Es wird jedoch in den Abkommen explizit festgehalten, dass die Abstimmungen in den Ausschüssen unter Ausschluss der Schweizer stattfinden.

Zweitens ist in den Schlussakten der Abkommen festgehalten, dass die Kommission bei allen anderen für die Abkommen relevanten Ausschüssen schweizerische Sachverständige analog zu den Regeln im EWR-Abkommen konsultiert. Es handelt sich hierbei aber nicht – wie gelegentlich behauptet wird – um eine Teilnahme an den Komitologie-Ausschüssen<sup>38</sup>. Art. 100 EWRA, auf den sich die Abkommen beziehen, legt nämlich konkret fest, dass „Sachverständige der EFTA-Staaten je nach Bereich so weitgehend wie möglich an der Ausarbeitung jener Massnahmenentwürfe beteiligt werden, die anschliessend den Ausschüssen zu unterbreiten sind, die die EG-Kommission bei der Ausübung ihrer Durchführungsbefugnisse unterstützen“. Die Beteiligung der EFTA-Staaten und nach Abschluss der Sektoriellen Abkommen auch die Beteiligung der Schweiz, beschränkt sich also auf eine Konsultation bei der Vorbereitung der Vorlagen für die Komitologieausschüsse (Felder 2001: 132-133).

---

<sup>38</sup> Die Komitologieausschüsse setzen sich aus Vertretern der EU-Mitgliedstaaten zusammen (sie sind somit eine intergouvernementale Institution) und unterstützen die Kommission bei der Ausarbeitung der Ausführungsgesetzgebung. Der Rat hält dazu in jedem Beschluss fest, auf welche Art und Weise die daraus folgende Durchführungsgesetzgebung von einem Komitologieausschuss mitbestimmt wird. Die Einflussmöglichkeit der Ausschüsse auf die Durchführungsgesetzgebung der Kommission reicht von einer einfachen Meinungsäusserungsmöglichkeit (Beratende Ausschüsse) über eine Kontrollmöglichkeit, indem die Beschlüsse vom Ausschuss genehmigt werden müssen (Verwaltungsausschuss) bis hin zur Entscheidungsmöglichkeit, indem der Ausschuss die Massnahmen der Kommission aufheben und an den Rat zurückweisen kann (Regelungsausschuss). (Nach Diez, Wolfgang/Barbara Fabian, 1999: Das Räderwerk der Europäischen Kommission. 3. Auflage. Bonn: Economica, 93-95.)



### 3.3 Die sieben Abkommen in der Übersicht

Die Sieben Sektoriellen Abkommen wurden auf Wunsch der EG parallel ausgehandelt und deren Schicksal schliesslich durch die Guillotine-Klausel verbunden. Die Subsummierung unter den Begriff „Bilaterale I“ darf jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass die sieben Abkommen sehr unterschiedliche Politikbereiche mit entsprechend verschiedenem Grad an Komplexität, Konfliktpotential und Anzahl Betroffener umfassen. Dies hat auch Auswirkungen auf deren jeweilige institutionelle Ausgestaltung, die den Besonderheiten des betroffenen Bereichs angepasst werden musste. Umfang und Komplexität der Materie insbesondere aber auch bereits bestehende Vereinbarungen zwischen der EG und der Schweiz im betroffenen Gebiet hatten Einfluss darauf wie die beiden Rechtsordnungen einander angeglichen wurden. Die Dynamik des Politikbereichs wiederum bestimmte die Anforderungen an den Weiterentwicklungsmechanismus des Abkommens.

In der Literatur werden die sieben Abkommen in drei Kategorien eingeteilt: Ein Kooperationsabkommen, fünf Liberalisierungsabkommen und ein partieller Integrationsvertrag (z.B. Thürer/Hillemanns 2002: 19-20; Spinner 2001: 13-15.)

#### 3.3.1 Das Forschungsabkommen, ein klassisches Kooperationsabkommen

Das Abkommen über die wissenschaftliche und technologische Zusammenarbeit ist ein klassisches Kooperationsabkommen<sup>39</sup>. Nachdem die Schweiz seit 1993 nur beschränkt an den Projekten der Europäischen Forschungsrahmenprogramme teilnehmen konnte, wird sie durch das Abkommen zum assoziierten Mitglied. Dadurch können sich schweizerische Forschungseinrichtungen an den spezifischen Programmen, welche gemäss den Vorgaben der Rahmenprogramme angenommen wurden, vollumfänglich beteiligen. Dafür muss sich die Schweiz

---

<sup>39</sup> Beim Abkommen über die wissenschaftliche und technische Zusammenarbeit handelt es sich streng genommen nicht um ein bilaterales sondern um ein trilaterales Abkommen, da neben der EG auch die EURATOM Vertragspartnerin ist.

im Verhältnis ihres BIP zu jenen der Mitgliedstaaten der EU an den Kosten der Rahmenprogramme beteiligen. Umgekehrt können Forschungseinrichtungen mit Sitz in der EU an öffentlich finanzierten Forschungsprojekten in der Schweiz teilnehmen. Die Kosten für eine solche Teilnahme müssen die Forschungseinrichtungen selber tragen.

Eine Kooperation, wie sie durch das Abkommen über die wissenschaftliche und technologische Zusammenarbeit aufgebaut wird, berührt die Hoheiten der Rechtsetzung oder der Rechtsanwendung der Vertragspartner nicht. Wohl dienen die bestehenden Forschungsprogramme der Gemeinschaft als Grundlage für das Abkommen. Die Schweiz muss dadurch aber nicht Gemeinschaftsrecht übernehmen. Eine eigentliche Rechtsangleichung ist nicht nötig (Schenker-Wicki/Holzer: 2002: 640-641). Die Eidgenossenschaft verpflichtet sich mit der Teilnahme an den Forschungsprogrammen lediglich, die Rechte und Pflichten, welche die Programme festlegen, zu berücksichtigen. Im Vergleich zu den anderen Sektoriellen Abkommen erreicht dieser Vertrag deshalb den tiefsten Grad an Integration.

In der Schlussakte des Abkommens ist festgehalten, dass die Schweiz in den Ausschüssen von Forschungsprogrammen einschliesslich des Ausschusses für wissenschaftliche und technische Forschung (CREST) Beobachterstatus geniesst. Damit ist gewährleistet, dass sich Expertinnen und Experten aus der Schweiz an den Diskussionen über die inhaltliche Ausrichtung der Rahmenprogramme beteiligen können. Die Schweiz hat jedoch bei der Beschlussfassung kein Stimmrecht. Damit bleibt den Schweizer Vertreterinnen und Vertreter also einzig die Möglichkeit, Inhalte der Forschungsprogramme durch geschicktes Argumentieren innerhalb der vorberatenden Ausschüsse zu beeinflussen. Gravierender ist, dass die Schweiz als Partnerin bei den Forschungsrahmenprogrammen über gar kein Mitspracherecht bei den Entscheidungen über den Finanzrahmen der Programme verfügt. Die Schweiz wird von der Kommission einzig frühzeitig über die Höhe der zu bezahlenden Beiträge unterrichtet, um „das interne Haushaltsverfahren zu erleichtern“ (Anhang B, Absatz 1 Forschungsabkommen).

Die Frage der Entwicklung der innerstaatlichen Rechtsordnungen ist beim Wissenschafts- und Forschungsabkommen weniger brisant als bei

den anderen sechs Verträgen. Artikel 9 des Abkommens legt fest, dass im Falle einer Überarbeitung oder Erweiterung der Rahmenprogramme das Abkommen im gegenseitigen Einvernehmen revidiert werden kann. Das Forschungsabkommen trat den auch mit dem Abschluss des fünften Rahmenprogramms Ende 2003 ausser Kraft. Für das neue sechste Rahmenprogramm musste ein neues Abkommen abgeschlossen werden<sup>40</sup>. Hätte die Schweiz oder die EG dies abgelehnt, wäre das 1999 abgeschlossene Abkommen verfallen, ohne dass die sogenannte Guillotine-Klausel zur Anwendung gekommen wäre.

### 3.3.2 Fünf Liberalisierungsabkommen

Durch die Liberalisierungsabkommen gelten in der Schweiz und in der EG in den fünf verhandelten Sektoren die gleichen Rechtsvorschriften. Diese binnenmarktähnliche Situation wurde durch das Prinzip der Anerkennung der Gleichwertigkeit der Gesetze erreicht, wobei in der Regel die schweizerischen Gesetze an jene der EG angepasst wurden. Damit wurde zwar keine formelle letztlich aber eine materielle Angleichung der Rechtsvorschriften erreicht. Somit könnte man auch bei den Liberalisierungsabkommen rein materiell von einer Teilintegration sprechen. Die Abkommen verfügen über keine automatische dynamische Komponente. Das bedeutet, dass die Abkommenstexte grundsätzlich unverändert bleiben können, ungeachtet der Entwicklung der relevanten Gesetzgebung und Rechtsprechung in der Schweiz und der EG. Erst auf Antrag eines der beiden Vertragspartner wird in den für die Abkommen zuständigen Gemischten Ausschüssen<sup>41</sup> über eine allfällige Anpassung der Verträge diskutiert. Die Ausschüsse sind dazu ermächtigt, die Detailbestimmungen in den Anhängen der Abkommen zu ändern (siehe Tabelle 2). Anpassungen, welche eine Änderung eines

---

<sup>40</sup> Das Forschungsabkommen mit dem sich die Schweiz an die 6. Rahmenprogramme der EU assoziiert (Laufzeit 2003-2006), wurde am 16. Januar 2004 unterzeichnet.

<sup>41</sup> Jedes Abkommen wird durch einen Gemischten Ausschuss verwaltet. Für das Agrarabkommen sind zwei Ausschüsse – der Agrarausschuss und der Veterinärausschuss – zuständig.

Grundabkommens erfordern würden, können nicht von den Ausschüssen verabschiedet werden, sondern müssen ratifiziert werden.

**a) Das Abkommen über die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen**

Innerhalb der EG aber auch durch Abkommen der EG mit Drittstaaten werden technische Handelshemmnisse abgebaut, indem Zertifizierungsorganisationen bestimmt werden, welche die Konformität eines Produktes mit den geltenden Bestimmungen bestätigen können. Für Schweizer Exporteure bedeutete dies bis anhin, dass sie ihre Produkte einer Doppelprüfung und -zertifizierung unterziehen mussten, einerseits der Prüfung durch eine in der Schweiz anerkannte Behörde und andererseits durch eine von der EG anerkannten Organisation. Dies war nicht nur zeit- sondern auch kostenaufwändig (Bühler 2002: 519-522). Das Abkommen hebt diese Doppelspurigkeit auf, indem es festlegt, welche Zertifizierungsstellen in der EG oder in der Schweiz von beiden Parteien anerkannt werden müssen. („Die Vertragsparteien anerkennen, dass die in Anhang 1 aufgeführten Stellen die Voraussetzungen für die Durchführung der Konformitätsbewertung erfüllen.“ Art. 5 des Abkommens). Im weiteren wird festgelegt, welche Bestimmungen über technische Vorschriften der EG und welche Bestimmungen der Schweiz, die mit jenen der EG kompatibel sind, zur Anwendung kommen. Das Abkommen erleichtert dadurch die Prüfung, Zertifizierung, Anmeldung und Zulassung der meisten Industrieprodukte wie Maschinen, elektrische Geräte und Medikamente. Da die Schweiz in den 90er Jahren einen grossen Teil ihrer technischen Vorschriften den Europäischen Normen angenähert hatte<sup>42</sup>, bestand faktisch bereits vor dem Abkommen weitgehend Gleichwertigkeit bei den Konformitätsvorschriften (Zäch 2002: 12). Die Verhandlungen konnten aus diesem Grund bereits im Oktober 1996 abgeschlossen werden (Bühler 2002: 528).

---

<sup>42</sup> Es handelt sich hierbei insbesondere um das GATT/WTO-Übereinkommen vom 15.12.1994, das Bundesgesetz über den Binnenmarkt vom 6.10.1995 und das Bundesgesetz über die technischen Handelshemmnisse vom 6.10.1995.

Der Gemischte Ausschuss kann gestützt auf Art. 10 Abs. 4 des Abkommens die Anhänge der Abkommen ändern. Er kann insbesondere Konformitätsbewertungsstellen neu aufnehmen oder streichen (Art. 11) und neue Bestimmungen über Konformitätsvorschriften aufnehmen. Da das Abkommen Regeln über zum Teil sehr schnelllebige Bereiche der Industrie festlegt, ist zu erwarten, dass regelmässige Anpassungen vorgenommen werden müssen. Es dürfte sich dabei jeweils um Änderungen mit sehr beschränkter Tragweite handeln, die kaum eine Anpassung auf Gesetzesstufe erfordern werden. Da die Anerkennung der Konformität von Schweizer Produkten für die einheimische Exportindustrie ein entscheidender Kostensenkungsfaktor ist, kann davon ausgegangen werden, dass neue EG-Regeln sehr rasch ins Abkommen aufgenommen werden.

**b) Das Abkommen über das öffentliche Beschaffungswesen**

Die Marktöffnung im Bereich des öffentlichen Beschaffungswesens zwischen der Schweiz und der EG beruhte ab Mitte der 90er Jahre auf dem bereits sehr weitreichenden WTO-Beschaffungsübereinkommen vom 15.4.1994 (General Procurement Agreement GPA). Der Abschluss von der erweiterten Liberalisierung im Rahmen des EWR führte jedoch zu erheblichen Wettbewerbsnachteilen für Schweizer Anbieter in der EG. Durch das Abkommen von 1999 wird die Marktöffnung zum einen auf schweizerische Gemeinden und Bezirke ausgedehnt, zum anderen werden neu öffentliche Aufträge erfasst, die innerhalb des EWR geregelt sind, jedoch nicht unter das GPA fallen<sup>43</sup> (Biaggini 2002: 308-309). Bei beiden Vertragspartnern sorgt je eine unabhängige Überwachungsbehörde dafür, dass die Regelungen des Abkommens eingehalten werden (Art. 8). Eine Mehrzahl der Bestimmungen dürfte dank hinreichender Bestimmtheit unmittelbar anwendbar sein. Dort, wo dies nicht der Fall ist, bestehen sowohl in der Gemeinschaftsrechtsordnung als auch in der schweizerischen Rechtsordnung eingehende Regelungen, welche – zumindest zum Zeitpunkt der Abkommensunter-

---

<sup>43</sup> Es handelt sich dabei um die Sektoren Schienenverkehr, Telekommunikation, Gas- und Wärmeversorgung, Wasser-, Elektrizitäts- und Verkehrsversorgung.

zeichnung – mit dem Abkommen vereinbar waren (Biaggini 2001: 362-363). Da das öffentliche Beschaffungswesen bereits über den GPA weitgehend geregelt war, erforderte das Abkommen mit der EG keine tiefgreifenden rechtlichen Anpassungen<sup>44</sup>.

Der Gemischte Ausschuss zum Abkommen über das öffentliche Beschaffungswesen kann auf Wunsch einer Partei die Anhänge des Abkommens ändern. Die Anhänge definieren in erster Linie die nicht-öffentlichen Betriebe, welche unter das Abkommen fallen. Es ist zu erwarten, dass diese umfangreichen Listen gelegentlich aktualisiert werden müssen. Grössere Änderungen im Abkommen – beispielsweise mit einer substantiellen Ausweitung des Geltungsbereichs – sind jedoch kaum zu erwarten.

#### **c) Das Abkommen über landwirtschaftliche Erzeugnisse**

Der Agrarbereich ist ein wichtiger Handelszweig, der vom Freihandelsabkommen von 1972 nicht erfasst wird. Das Agrarabkommen von 1999 ermöglicht nun eine schrittweise Liberalisierung des Käsehandels, Zollreduktionen und erweiterte Kontingente bei Fleisch, Milchprodukten, Früchten, Gemüse und Weinspezialitäten sowie die gegenseitige Anerkennung von Qualitätsnormen und Vorschriften in den Bereichen Milchhygiene, Bioprodukte, Pflanzenschutz, Futtermittel, Saatgut und veterinärhygienischen und tierzüchterischen Massnahmen (Zäch 2002: 13-14). Durch das Abkommen werden somit in den verschiedenen Bereichen unterschiedliche Integrationsgrade erreicht. Die Erleichterung des Marktzugangs für bestimmte Produkte konnte durch eine einfache Zollreduktion oder die Aufhebung der Kontingente erreicht werden. Für die gegenseitige Anerkennung von Qualitätsnormen bei anderen Produkten musste hingegen eine zeitraubende Überprüfung der Gleichwertigkeit von Vorschriften durchgeführt werden. Zur Herstellung dieser Gleichwertigkeit mussten in der Schweiz diverse Gesetze und Verordnungen an die Bestimmungen in der EG angepasst werden. Bei gewissen Produkten wird die Qualitätskonformität trotz entspre-

---

<sup>44</sup> Auf Kantonebene mussten einige Änderungen auch auf Gesetzesstufe vorgenommen werden.

chender Bescheinigung durch die Schweiz an der Grenze zusätzlich durch EG-Behörden überprüft (z.B. Pflanzenschutz) (Senti 2002: 609). Bei anderen Produkten (z.B. Saatgut) werden auch die Bescheinigungen von gemeinsam ausgewählten Kontroll- und Anerkennungsorganen anerkannt (Senti 2002: 615-616).

Nach Art. 11 des Abkommens kann der Gemischte Ausschuss für Landwirtschaft die Anhänge 1 und 2 ändern – also jene Anhänge, welche Kontingente und Zölle festlegen. Zudem kann er Änderungen der Anlagen der übrigen Anhänge beschliessen. Diese umfassen in erster Linie die Rechtsakte der Schweiz und der Gemeinschaft, auf die im Abkommen Bezug genommen wird und die als gleichwertig anerkannt werden. Zudem legen sie bei bestimmten Produkten die Kontroll- und Anerkennungsorgane fest. Der Gemischte Veterinärausschuss kann Änderungen im Anhang 11 über veterinärtechnische und tierzüchterische Massnahmen im Handel mit lebenden Tieren und tierischen Erzeugnissen beschliessen. Eine Besonderheit im Agrarabkommen ist die in Art. 13 festgehaltene Evolutivklausel. Danach können die Vertragspartner gemeinsam beschliessen, das Abkommen auf weitere landwirtschaftliche Produkte auszuweiten. Eine solche Erweiterung des Abkommens kann jedoch nicht vom Gemischten Ausschuss beschlossen werden.

Das Agrarabkommen ist mit über 300 Druckseiten das umfangreichste der sieben Abkommen<sup>45</sup>. Um die ordnungsgemässe Durchführung zu überwachen und über allfällige Neuerungen zu beraten werden die beiden Gemischten Ausschüsse von insgesamt 13 Arbeitsgruppen unterstützt. Es kann davon ausgegangen werden, dass die sehr detaillierten Regelungen häufig angepasst werden müssen.

#### **d) Das Abkommen über den Güter- und Personenverkehr auf Schiene und Strasse**

Die Verhandlungen über das Landverkehrsabkommen dürften die schwierigsten innerhalb des Pakets der sieben Sektoriellen Abkommen

---

<sup>45</sup> Das Abkommen ist insbesondere deshalb so umfangreich, weil sämtliche Herkunftsbezeichnungen der betroffenen Produkte einzeln aufgelistet werden.

gewesen sein. Deren Abschluss verzögerte sich denn auch bis zum 1. Dezember 1998. Max Friedli, Direktor des Bundesamtes für Verkehr, ortet die Problematik darin, dass es in diesem Abkommen im Gegensatz zu anderen Verhandlungsbereichen nicht darum ging, das schweizerische Recht an das bestehende EU-Recht anzugleichen, sondern die Verkehrspolitik der EU an die Ziele der Schweizer Verlagerungspolitik heranzuführen (Weber/Friedli 2002: 384). Die besondere Herausforderung bestand darin, die Vorstellungen der EU von einer möglichst unbeschränkten Nord-Süd-Verbindung mit jenen der Schweiz von einer Transportpolitik, welche den besonderen Umweltbedingungen im Alpenraum Rechnung trägt, zu vereinbaren. Nach langen intensiven Verhandlungen wurde schliesslich ein Kompromiss gefunden, gemäss welchem die Schweiz stufenweise die Gewichtslimiten für Lastwagen auf 40 Tonnen erhöht, während die EG in eine massive Steigerung der Strassenzölle einwilligte, welche einen Anreiz für die Verlagerung auf die Schienen bieten sollte. Im Bereich des Bahnverkehrs erhalten die Schweizer Eisenbahnen den freien Netzzugang zu den Bahnsystemen in den EU-Mitgliedstaaten. Im Gegenzug sichert die Schweiz den Bau der NEAT zu (Weber/Friedli 2002: 385-386). Für die Umsetzung des Abkommens mussten Anpassungen im schweizerischen Strassenverkehrsgesetz und seinen Ausführungsverordnungen vorgenommen werden. Dabei mussten zum einen die Gewichtslimiten für Motorfahrzeuge erhöht werden, zum anderen wurden Anpassungen an die geltenden Bestimmungen der EG insbesondere in Sicherheitsfragen (Ausbildung von Fahrzeuglenkern, technische Kontrollen, Transport gefährlicher Güter etc.) vorgenommen (Weber/Friedli 2002: 432-433).

Die Beschlussfassungskompetenz des Gemischten Ausschusses im Landverkehrsabkommen ist auf Änderungen in den Anhängen 1 (Anwendbare Bestimmungen der EG über die Vorschriften im Strassenverkehr), 3 (Lizenz für den grenzüberschreitenden gewerblichen Güterkraftverkehr), 4 (von Lizenzregelung und Genehmigungspflichten befreite Beförderungen) und 7 (Vorschriften über den grenzüberschreitenden Personenverkehr) beschränkt.

Im Landverkehrsabkommen dürften in mittlerer Frist wohl einige wenige geringfügige Änderungen nachvollzogen werden, welche aufgrund



der Entwicklung der Technik notwendig werden. Bei einer allfälligen Übernahme der Bestimmungen über die Liberalisierung des Güterverkehrs würden allerdings Anpassungen auf Gesetzesstufe erforderlich.

**e) Das Abkommen über die Freizügigkeit**

Das Abkommen über den freien Personenverkehr zwischen der Schweiz und den EU-Mitgliedstaaten<sup>46</sup> ist das wohl schwergewichtigste und auch umstrittenste Dossier im Paket der „Bilateralen 1“. Es führt über einen Zeitraum von zwölf Jahren schrittweise die Freizügigkeit für alle Bürgerinnen und Bürger der Schweiz und der EU-Staaten ein. In Etappen werden Hemmnisse wie Kontingente und Inländervorrang abgebaut. Um missbräuchliche Unterschreitungen des schweizerischen Lohn- und Sozialniveaus zu vermeiden, wurden auf nationalem Recht basierende flankierende Massnahmen festgelegt<sup>47</sup> (Zäch 2002: 8-9). Während Anhang I des Abkommens über die Bestimmungen zur Freizügigkeit die Grenzen für Arbeitnehmer öffnet und abgesehen vom Verbot der Diskriminierung ausländischer Arbeitnehmer keine Rechtsanpassungen erfordert, wird mit den Anhängen II und III eine Teilin- tegration der Schweiz in das System der Sozialen Sicherheit für Wanderarbeitnehmerinnen und Grenzgänger sowie in das System der Anerkennung der beruflichen Qualifikation der EG erreicht. Im Bereich der sozialen Sicherheit hatte die EG bereits ein sehr komplexes Regelwerk entwickelt, welches die Koordination zwischen den Mitgliedstaaten ermöglicht. Die Schweiz konnte hier nicht ausscheren und die Entwicklung von Sonderlösungen wäre kaum durchsetzbar und wenig sinnvoll gewesen (Doleschal 2001: 24). Aus diesem Grund basiert das Freizügigkeitsabkommen im Bereich der sozialen Sicherheit weitgehend auf Bestimmungen der EG<sup>48</sup>. Rechtsakte die in der Schweiz

---

<sup>46</sup> Es handelt sich hierbei um einen multilateralen Vertrag, der zwischen der von der Schweiz und jedem einzelnen der EU-Mitgliedstaaten unterzeichnet wurde.

<sup>47</sup> Es handelt sich dabei vor allem um die erleichterte Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen oder Festlegung von Mindestlohnvorschriften.

<sup>48</sup> Es handelt sich in erster Linie um die EWG-Verordnung 1408/71 des Rates über die Anwendung der Systeme der sozialen Sicherheit auf Arbeitnehmer und Selbständige sowie deren Familienangehörige, die innerhalb der Gemeinschaft zu- und abwandern sowie um einige weitere ergänzende EWG-Verordnungen.

angewandt werden, wurden auf deren Kompatibilität mit denjenigen der Gemeinschaft hin überprüft und wo nötig angepasst. Anhang III nimmt Bezug auf die für die Diplomanerkennung geltenden Richtlinien der EU und erweitert diese um die in der Schweiz offiziellen Berufs- bzw. Diplombezeichnungen. Damit wird die Schweiz wie ein EU-Mitgliedsstaat behandelt und übernimmt dadurch weitgehend die EG-Bestimmungen zur Diplomanerkennung (Natsch 2002: 207-208).

Der Gemischte Ausschuss zur Freizügigkeit kann nach Art. 14 die beiden Anhänge II und III des Abkommens ändern. Da beide Anhänge weitgehend auf Bestimmungen der EG beruhen, muss damit gerechnet werden, dass ein relativ grosser Anpassungsdruck entsteht, sobald diese grundlegenden Bestimmungen von der EG geändert werden. Umgekehrt dürften neue Rechtsakte der Schweiz nur nach Prüfung durch die EU-Kommission auf deren Gleichwertigkeit mit jenen der EG ins Abkommen aufgenommen werden (Natsch 2001: 209). Die EU ist zur Zeit daran, ihre Regelungen zur Koordination der Sozialen Sicherheit der Wanderarbeitnehmer grundsätzlich zu revidieren. Es muss deshalb in mittlerer Frist damit gerechnet werden, dass weitreichende Änderungen im Abkommen ins Auge gefasst werden müssen. Unter Umständen könnten solche Änderungen in den Bestimmungen über die Soziale Sicherheit gewichtige finanzielle Folgen haben, was einen entsprechenden Entscheid des Gemischten Ausschusses ins Rampenlicht rücken könnte. Aufgrund der Dynamik im Bildungsbereich ist zu erwarten, dass Anhang III des Abkommens öfters im Detailbereich angepasst werden muss.

### **3.3.3 Das Abkommen über den Flugverkehr - ein partieller Integrationsvertrag**

Mit dem Luftverkehrsabkommen wird im Rahmen der Sektoriellen Abkommen der höchste Grad an Integration erreicht. Durch die Ausdehnung des bestehenden relevanten EG-Rechts auf die Schweiz stellt es einen partiellen Integrationsvertrag dar. Aufgrund der besonderen Verhältnisse im Luftverkehrswesen war die Schweizer Verhandlungsdelegation bereit, in diesem spezifischen Abkommen vom Prinzip der

Gleichwertigkeit abzurücken und die schweizerischen Gesetzesbestimmungen jenen der EG zu unterstellen (Felder 2001: 128). Für den Erhalt der Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Luftfahrt war es deshalb unumgänglich, dass diese gleichberechtigt am geöffneten europäischen Markt teilnehmen konnte (Haldimann 2001: 444-447). Der Europäische Luftraum zeichnet sich durch eine weitgehende Harmonisierung von verkehrsrechtlichen, wettbewerbsrechtlichen und technischen Bestimmungen aus. Für das Überleben der Schweizer Luftfahrt ist es deshalb unerlässlich, dass sie zu den gleichen Bedingungen wie Anbieter aus der EG am Wettbewerb teilnehmen kann. Da es wenig Sinn machte, zu den bereits sehr umfassenden und hochkomplexen Harmonisierungsbestimmungen der EG noch neue hinzuzufügen, erklärte sich die Schweiz bereit, die entsprechenden Richtlinien<sup>49</sup> aus dem EG-Recht wörtlich in den Abkommenstext zu übernehmen (Art. 1 des Luftverkehrsabkommens)<sup>50</sup>. Im Gegensatz zu den fünf Liberalisierungsabkommen findet damit also sowohl eine formelle als auch eine materielle Angleichung der Abkommen statt. Die so übernommenen Rechtsvorschriften der EG sind zudem hinsichtlich ihrer Umsetzung und Anwendung mit den – vor der Unterzeichnung des Abkommens erlassenen – Urteilen und Entscheidungen des EuGH und der Kommission auszulegen (Art. 1 Abs. 2 Luftverkehrsabkommen). Durch die integrale Übernahme des EG-Rechts im Sektor Luftfahrt wurde es unumgänglich, dass die abkommenskonforme Rechtsanwendung durch eine einheitliche Behörde überwacht und durchgesetzt wird. Im Bereich des Wettbewerbs- und Kartellrechts (Art. 8 und 9 Luftverkehrsabkommen) erhalten deshalb die Organe der Gemeinschaft das Recht, die Bestimmungen des Abkommens abschliessend durchzusetzen, auch wenn von

---

<sup>49</sup> Alle anzuwendenden EG-Richtlinien werden im Anhang des Abkommens aufgelistet.

<sup>50</sup> Die entsprechenden Schweizer Gesetze werden allerdings nicht vollumfänglich durch das EG-Recht ersetzt. Vielmehr behalten sie im Rahmen eines dualen Systems eine beschränkte Gültigkeit. Das EG-Recht wird von der Schweiz nur im Verhältnis mit der EG angewandt. Für Rechtsverhältnisse innerhalb der Schweiz wird nach wie vor das nationale Recht angewandt (Dettling-Ott 2002: 461-462). In einzelnen Fällen, wie beispielsweise bei den Betriebsgenehmigungsvorschriften, müssen sich auch Fluggesellschaften mit Sitz in der EU, die in der Schweiz operieren, an das zum Teil schärfere schweizerische Gesetz halten (Dettling-Ott 2002: 482-483).

diesen Entscheidungen schweizerische Unternehmen betroffen sind (Art. 11 Luftverkehrsabkommen). Beschlüsse der EG-Organen können nur vor dem EuGH angefochten werden (Haldimann 2001: 458-459). Das Luftverkehrsabkommen ist damit das einzige Abkommen der „Bilateralen I“, das ausschliesslich eine EG-Institution sowohl für Schweizer als auch für EU-Bürger zur höchsten Beschwerdeinstanz macht.

Obwohl das Luftverkehrsabkommen auf den Bestimmungen des EG-Rechts beruht, ist im Abkommen ausdrücklich festgehalten, dass für die Weiterentwicklung des Luftverkehrsrechts die Autonomie der Vertragsparteien absolut gewahrt bleibt: „Dieses Abkommen lässt das Recht jeder Vertragspartei unberührt, (...) ihre Rechtsvorschriften zu einem von diesem Abkommen geregelten Sachverhalt einseitig zu ändern“ (Art. 23 Abs. 1 Luftverkehrsabkommen). Somit gelten im Luftverkehrsabkommen die gleichen Regeln für die Weiterentwicklung der innerstaatlichen Rechtsordnung wie in den fünf Liberalisierungsabkommen.

Aufgrund der vitalen Interessen der Schweizer Luftfahrt, unter den gleichen Wettbewerbsbedingungen wie ihre Europäischen Konkurrenten den liberalisierten Luftverkehrsmarkt benutzen zu können, ist es augenfällig, dass die Schweiz sehr daran interessiert ist, dass Neuerungen in der EG-Gesetzgebung über die Luftfahrt rasch ins Abkommen aufgenommen werden. Somit ist der Anpassungsdruck in diesem Abkommen sehr hoch. Zur Abschwächung dieser Problematik trägt auch hier das Prinzip der Anerkennung der Gleichwertigkeit der Gesetze bei. So kann der Gemischte Ausschuss zum Luftverkehrsabkommen gemäss Art. 23 Abs. 3 feststellen, dass das Schweizer Recht auch mit einer neuen oder revidierten Rechtsnorm der EG vereinbar ist und das „ordnungsgemässe Funktionieren des Abkommens“ gewährleistet ist.

## Teil 2

Die Bestimmungen über die Aufgaben und Kompetenzen der Gemischten Ausschüsse in den Sektoriellen Abkommen mit der EG unterscheiden sich kaum von entsprechenden Bestimmungen in anderen bilateralen Verträgen zwischen einzelnen Staaten (Jaag 2002: 49). Während jedoch Auseinandersetzungen in Gemischten Ausschüssen in herkömmlichen Staatsverträgen zwischen zwei absolut gleichwertigen Partnern stattfinden, wird dieses Gleichgewicht in den sieben Abkommen von 1999 durch die Tatsache gestört, dass die Abkommenstexte im wesentlichen auf den rechtlichen Bestimmungen einer Partei – der EG – beruhen. Jede Änderung der EG-Normen, welche den Abkommen zugrunde liegen, wirft die Frage nach der Notwendigkeit einer Anpassung der Abkommen auf. Hierbei geraten die Schweizer Delegationen in den Gemischten Ausschüssen in ein Dilemma: Zum einen liegt es im Interessen der Schweiz, ein reibungsloses Weiterbestehen der Sektoriellen Abkommen mit der EG längerfristig sicherzustellen. Dies bedingt allerdings, dass neue EG-Rechtsätze möglichst rasch und unverändert in die Abkommen aufgenommen werden, um ein Auseinanderdriften des geltenden EG-Rechts und der Abkommen zu verhindern. Zum anderen müssen die Vertreter der Schweiz nach dem aussenpolitischen Primat – der Wahrung der grösstmöglichen Entscheidungsautonomie – agieren. Die sehr umfangreichen Regelungen der einzelnen Abkommen deuten zudem auf eine enorme Aufgabenlast für die Gemischten Ausschüsse hin.

Im zweiten Teil dieser Arbeit, soll deshalb die Institution der Gemischten Ausschüsse und deren Arbeitsweise genauer untersucht werden. Zunächst werden der institutionelle Rahmen sowie die Kompetenzregelungen der Gemischten Ausschüsse aufgezeigt. Danach werden, die verschiedenen Aufgaben und die damit verbundenen Herausforderungen – illustriert mit konkreten Beispielen – beschreiben.

## 4 Institutionelle Rahmenbedingungen

Die Abkommenstexte der sieben Sektoriellen Verträge umschreiben je die Funktion und Kompetenzen der Gemischten Ausschüsse. Die detaillierte Regelung der Zusammensetzung der Delegationen, der ausschussinternen Verfahren sowie des Einsatzes von Arbeits- und Sachverständigengruppen wird den Ausschüssen selber überlassen. Dies erfolgt nach Bestimmungen, die in den jeweiligen Geschäftsordnungen der einzelnen Ausschüsse festgehalten sind. Da diese Geschäftsordnungen je in den konstituierenden Sitzungen der verschiedenen Ausschüsse ausgearbeitet wurden, sind sie zwar nicht im Wortlaut jedoch im Inhalt weitgehend gleich<sup>51</sup>.

### 4.1 Zusammensetzung

Die beiden Delegationen in den Ausschüssen setzen sich aus ständigen Mitgliedern zusammen, welche den Bundesrat beziehungsweise die Kommission der EG und die Regierungen der EU-Mitgliedstaaten vertreten. Die Anzahl der Delegationsmitglieder ist nicht festgelegt. In der Regel gehören auf beiden Seiten zwischen vier bis acht Personen zum Gemischten Ausschuss. Da jede Delegation nur über eine Stimme verfügt, spielt die Anzahl Delegationsmitglieder bei der Beschlussfassung keine Rolle<sup>52</sup>. Sofern die andere Seite keine Einwände erhebt, können die ständigen Delegationen fallweise durch Experten, Regierungsvertreter oder andere Personen ergänzt werden.

---

<sup>51</sup> Die Geschäftsordnungen der Gemischten Ausschüsse werden grundsätzlich nicht veröffentlicht (Jaag 2002: 52). Im Amtsblatt der EU können die Geschäftsordnungen des Gemischten Ausschusses für das öffentliche Beschaffungswesen (KOM (2003) 56 (01)) sowie jene des Gemischten Ausschusses EG-Schweiz für Freizügigkeit (KOM (2002) 476 endg.) jedoch eingesehen werden. Letztere ist im Anhang als Beispiel aufgeführt.

<sup>52</sup> Dies trifft auch für Sitzungen des Gemischten Ausschusses für Freizügigkeit zu. Obwohl es sich dabei um ein gemischtes Abkommen handelt, das zwischen der Schweiz und der EG und mit jedem einzelnen EG-Mitgliedstaat abgeschlossen wurde, haben diese im Ausschuss keine eigene Stimme (Jaag 2002: 50).

Die Mitglieder der Schweizer Delegationen werden vom Bundesrat ernannt. Es handelt sich dabei um Vertreter der von den Abkommen betroffenen Bundesämter (siehe hierzu Tabelle 1). Der oder die für das jeweilige Abkommen zuständige Beamte oder Beamtin im Integrationsbüro sowie eine Vertreterin oder ein Vertreter der Mission in Brüssel sind ebenfalls Mitglieder der ständigen Delegation.

Auf Seiten der EU setzen sich die Delegationen aus Vertreterinnen und Vertretern der Kommission zusammen. Es handelt sich dabei um Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aus den jeweils betroffenen Generaldirektionen. Zu allen EU-Delegationen gehört zudem immer eine Person aus der Generaldirektion für Aussenbeziehungen (DG Relex).

#### 4.1.1 Kantonsvertreter

Die Kantone sind nicht in allen acht Gemischten Ausschüssen zu den Sektoriellen Abkommen vertreten. Nur bei jenen Abkommen, welche die Kantone direkt betreffen, ist jeweils eine Person als Vertreterin der Kantone ständiges Mitglied der Schweizer Delegation. Es handelt sich dabei um die Ausschüsse zu den Abkommen über das öffentliche Beschaffungswesen, über den Landverkehr, über den Luftverkehr und über die Personenfreizügigkeit. Die Kantonsvertreter werden von der Konferenz der Kantonsregierungen KdK – gestützt auf Empfehlungen der Kantone und in Absprache mit den Fachdirektorenkonferenzen – zuhanden des Bundesrates nominiert. Bei den Kantonsvertretern handelt es sich um kantonale Chefbeamte, welche sich durch besondere Fachexpertise sowie interkantonale und internationale Erfahrung auszeichnen.

Zu den vier Sektoriellen Abkommen, welche die Kantone direkt betreffen, wurden interkantonale Arbeitsgruppen gebildet<sup>53</sup>, welche bereits die Vertragsverhandlungen in den 90er Jahren begleitet haben und nun

---

<sup>53</sup> Begleitgruppen wurden zu folgenden Bereichen eingesetzt: Personenfreizügigkeit, Soziale Sicherheit, Diplomanerkennung, öffentliches Beschaffungswesen, Luftverkehr und Landverkehr. Siehe hierzu: [http://www.kdk.ch/internet/kdk/de/die\\_kdk/arbeitsgruppen/begleitorga\\_bilaterale.html](http://www.kdk.ch/internet/kdk/de/die_kdk/arbeitsgruppen/begleitorga_bilaterale.html)

die Umsetzung und Weiterentwicklung der Abkommen mitverfolgen. Diese „Begleitausschüsse“ setzten sich aus kantonalen Chefbeamtinnen und Chefbeamten sowie Vertreterinnen und Vertretern der jeweils betroffenen Direktorenkonferenzen zusammen. Die Ausschüsse werden von Regierungsrätinnen und -räten geleitet<sup>54</sup>. Die Begleitausschüsse unterstützen die Kantonsvertreterinnen und -vertreter in den Gemischten Ausschüssen in ihrer Arbeit. Dazu gehört insbesondere die Vorbereitung von Sitzungen der Schweizer Delegationen, in denen die Position der Schweiz für die Sitzungen im Gemischten Ausschuss ausgearbeitet wird. Nach diesen Sitzungen informiert der Kantonsvertreter jeweils den Leiter des Bereichs Aussenpolitik im Sekretariat der KdK, welcher die Informationen an die Begleitausschüsse sowie gegebenenfalls an die Kantonsregierungen weiterleitet.

Da die Kantone häufig mit der Aufgabe der Implementierung neuer Regelungen der Sektoriellen Abkommen betraut sind, ist für sie entscheidend, dass sie im Vorfeld von Änderungen der Abkommen ihre Anliegen geltend machen können. Nach Aussage von Herrn Roland Mayer, Leiter des Bereichs Aussenpolitik im Sekretariat der KdK, gibt es bezüglich der Änderung von Bestimmungen in den Abkommen in der Regel kaum inhaltliche Differenzen zwischen Bund und Kantonen. Allerdings kommt es gelegentlich zu Meinungsverschiedenheiten bezüglich der Fristen für die Umsetzung von Änderungen. Mit Rücksicht auf ihre Implementierungsaufgaben setzen sich die Kantone jeweils für längere Fristen ein und sind hinsichtlich der Änderung der Abkommen ganz grundsätzlich eher zurückhaltend. Die Kantonsvertreterinnen und -vertreter sind damit wichtige und einflussreiche Mitglieder der Schweizer Delegationen. Es ist deshalb nicht erstaunlich, dass die Zusammenarbeit der federführenden Bundesämter mit den Kantonsvertreter in den Gemischten Ausschüssen gelegentlich zu Konflikten führt. Es ist hingegen selbstverständlich, dass die Schweizer Delegation gegenüber der Delegation der EG immer geschlossen auftritt. Auch die Kantone

---

<sup>54</sup> Bei der Wahl der Mitglieder der Begleitausschüsse wird auf eine angemessene Vertretung der verschiedenen Landesteile, Sprachregionen sowie von Stadt und Land geachtet.



sind an einem reibungslosen Bestehen der Abkommen interessiert, weshalb ihnen bei einem allfälligen Protest gegen unliebsame Abkommensänderungen die Hände gebunden sind.

#### 4.1.2 Delegationsleiter

Die beiden Delegationen werden je von einem Delegationsleiter bzw. einer Delegationsleiterin angeführt, welche jeweils alternierend für die Dauer eines Jahres den Vorsitz des Gemischten Ausschusses innehaben. Während dieser Zeit leiten sie die Arbeit des Ausschusses sowie die gemeinsamen Sitzungen<sup>55</sup>. Sie sind zuständig für die Einberufung der Sitzungen sowie in Absprache mit der anderen Delegation für die Zusammenstellung der Tagesordnung und letztlich für die Protokollführung. Die Sekretariatsaufgaben werden ebenfalls vom Vertragspartner, der den Vorsitz hat, wahrgenommen. Delegationsleiter und Delegationsleiterinnen sind höhere Beamte aus den für die Abkommen hauptverantwortlichen Bundesämtern in der Schweiz beziehungsweise aus den Generaldirektionen in der EU.

In der Schweiz übernehmen die Leiter und Leiterinnen der Delegationen in den Gemischten Ausschüssen auch Koordinationsfunktionen innerhalb der Bundesverwaltung. In regelmässigen Sitzungen der Schweizer Delegation sorgen sie für den Informations- und Meinungsaustausch zwischen den diversen betroffenen Amtsstellen sowie für einen einheitlichen Auftritt gegenüber der EU. Hierbei geht es insbesondere auch um die Koordination der Kontakte der verschiedenen Beamten und Beamtinnen mit ihren jeweiligen Ansprechpartnern in der EU Kommission. Im Vorfeld von Abkommensanpassungen sind die Delegationsleiter und Delegationsleiterinnen zudem zuständig für die Ämterkonsultation beziehungsweise je nach Gesetzesstufe der Änderung für die Durchführung der Vernehmlassung und allenfalls das Verfassen einer Botschaft zuhanden der Bundesversammlung. In diesen Koordinationsarbeiten werden die federführenden Ämter jeweils durch Mitar-

---

<sup>55</sup> Bei Abwesenheit des oder der Vorsitzenden übernimmt das ranghöchste Mitglied der Delegation, die den Vorsitz inne hat, diese Funktion.

beiter und Mitarbeiterinnen des Integrationsbüros unterstützt. Sämtliche Schweizer Delegationsleiter und -leiterinnen der Gemischten Ausschüsse der sieben Sektoriellen Abkommen treten drei- bis viermal im Jahr zusammen. Dieser interdepartementale Ausschuss wird vom Staatssekretär des EDA zusammen mit dem Staatssekretär des SECO geleitet. Neben der gegenseitigen Information über die Umsetzung der Abkommen werden dabei auch gewisse Wechselwirkungen zwischen den verschiedenen parallel laufenden Verhandlungen diskutiert und das weitere Vorgehen abgesprochen.

Die Gemischten Ausschüsse können Arbeits- und Sachverständigengruppen einsetzen, welche dem Ausschuss in einzelnen Sachgebieten Bericht erstatten und ihn bei der Vorbereitung von Beschlüssen unterstützen. Die Arbeitsgruppen haben keine Entscheidungskompetenzen sondern können lediglich Empfehlungen an den Ausschuss richten (Jaag 2002: 51).

**Tabelle 1**  
**Mitglieder und Arbeitsgruppen der Gemischten Ausschüsse (Stand Juni 2004)**

---

Quelle: Integrationsbüro (EDA/EVD)

**Forschungsausschuss Schweiz/Gemeinschaft**

**Federführendes Amt:**

Gruppe für Wissenschaft und Forschung (GWF); EDI/EVD

**Delegationsleiter:** Staatssekretär Charles Kleiber

**Ständige Mitglieder:**

Gruppe für Wissenschaft und Forschung (EDI/EVD)

Bundesamt für Bildung und Wissenschaft (EDI)

Bundesamt für Berufsbildung und Technologie (EVD)

Staatssekretariat für Wissenschaft und Forschung (EDI/EVD)

Integrationsbüro (EDA/EVD)

Mission in Brüssel

**Arbeitsgruppen:**

keine

---

**Gemischter Ausschuss zum Abkommen über Bestimmte Aspekte des öffentlichen Beschaffungswesens Schweiz-EG**

---

**Federführendes Amt:**

Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO); EVD

**Delegationsleiter:** Ressortleiterin WTO im SECO; Marie-Gabrielle Ineichen

**Ständige Mitglieder:**

Generalsekretariat UVEK

Bundesamt für Bauten und Logistik (EFD)

Direktion für Völkerrecht (EDA)

Kantonsvertreter

Integrationsbüro (EDA/EVD)

Mission in Brüssel

**Arbeitsgruppen:**

keine

---

**Gemischter Ausschuss zum Abkommen über die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen Schweiz-EG**

---

**Federführendes Amt:**

Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO); EVD

**Delegationsleiter:** Ressortleiter Nichttarifarisches Massnahmen SECO; Heinz Hertig

**Ständige Mitglieder:**

---

---

Integrationsbüro (EDA/EVD)

Mission in Brüssel

**Arbeitsgruppen:**

keine

---

**Gemischter Ausschuss für Landwirtschaft**

---

**Federführendes Amt:**

Bundesamt für Landwirtschaft (BLW); EVD

**Delegationsleiter:** Abteilungschef Internationales und Absatzförderung BLW; Christian Häberli

**Ständige Mitglieder:**

Staatssekretariat für Wirtschaft (EVD)

Bundesamt für Gesundheit (EDI)

Oberzolldirektion (EFD)

Kantone

Integrationsbüro (EDA/EVD)

Mission in Brüssel

**Arbeitsgruppen:**

Arbeitsgruppe Pflanzenschutz

Arbeitsgruppe Futtermittelfragen

Arbeitsgruppe Saatgut

Arbeitsgruppe Weinbauerzeugnisse

Arbeitsgruppe Spirituosen

Arbeitsgruppe Bioprodukte

Arbeitsgruppe Früchte und Gemüse

Arbeitsgruppe AOP/IGP

Arbeitsgruppe Käse und Joghurt

Arbeitsgruppe Erweiterung

---

**Gemischter Veterinärausschuss**

---

**Federführendes Amt:**

Bundesamt für Veterinärwesen (EVD)

**Delegationsleiter:** Direktor Bundesamt für Veterinärwesen; Hans Wyss

**Ständige Mitglieder:**

Bundesamt für Landwirtschaft (EVD)

Oberzolldirektion (EFD)

Bundesamt für Gesundheit (EDI)

Staatssekretariat für Wirtschaft (EVD)

Integrationsbüro (EDA/EVD)

Mission in Brüssel

**Arbeitsgruppen:**

Arbeitsgruppe BSE

---

## Institutionelle Rahmenbedingungen der Gemischten Ausschüsse

---

Arbeitsgruppe Tierverkehr  
Arbeitsgruppe Tiergesundheit

---

### Luftverkehrsausschuss Schweiz/Gemeinschaft

---

**Federführendes Amt:**

Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL); UVEK

**Delegationsleiter:** Direktor Bundesamt für Zivilluftfahrt; Raymond Cron

**Ständige Mitglieder:**

Direktion für Völkerrecht (EDA)

Kantone

Integrationsbüro (EDA/EVD)

Mission in Brüssel

**Arbeitsgruppen:**

Groupe Juridique

---

### Gemischter Landverkehrsausschuss Gemeinschaft/Schweiz

---

**Federführendes Amt:**

Bundesamt für Verkehr (BAV); UVEK

**Delegationsleiter:** Direktor Bundesamt für Verkehr; Max Friedli

**Ständige Mitglieder:**

Bundesamt für Strassen (UVEK)

Bundesamt für Raumentwicklung (UVEK)

Oberzolldirektion

Direktion für Völkerrecht (nach Bedarf)

Kantone

Integrationsbüro (EDA/EVD)

Mission in Brüssel

**Arbeitsgruppen:**

Arbeitsgruppe Tarifüberwachung

Groupe Juridique

---

### Gemischter Ausschuss EG-Schweiz für Freizügigkeit

---

**Federführendes Amt:**

Bundesamt für Zuwanderung, Integration und Auswanderung (IMES); EJPD

**Delegationsleiter:** Stellvertretender Direktor IMES; Dieter Grossen

**Ständige Mitglieder:**

Bundesamt für Zuwanderung, Integration und Auswanderung (EJPD)

Bundesamt für Bildung und Technologie (EVD)

Bundesamt für Sozialversicherungen (EDI)

Staatssekretariat für Wirtschaft (EVD)

---

---

Direktion für Völkerrecht (EDA)

Kantone

Integrationsbüro (EDA/EVD)

Mission in Brüssel

**Arbeitsgruppen:**

Arbeitsgruppe für die Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit

Arbeitsgruppe für die gegenseitige Anerkennung beruflicher Qualifikationen

---

## 4.2 Sitzungen

Die Abkommen schreiben vor, dass die Gemischten Ausschüsse mindestens einmal pro Jahr zusammentreten. Ausserordentliche Sitzungen können nach Bedarf innerhalb eines Monats<sup>56</sup> einberufen werden. Drei Jahre nach Inkrafttreten der Abkommen im Juni 2001 zeigt sich, dass sich die Ausschüsse weitgehend nach dem jährlichen Sitzungsturnus richten. Nur in seltenen Fällen wurde mehr als eine Sitzung pro Jahr einberufen (siehe Tabelle 3). Für das Landverkehrsabkommen wurde beispielsweise bereits eine ausserordentliche Sitzung einberufen, nachdem der Bundesrat als Folge der Brandkatastrophe im Gotthardtunnel Dosierungsmassnahmen im alpenquerenden Verkehr eingeführt hatte. Die technischen Arbeitsgruppen der Gemischten Ausschüsse führen regelmässige Treffen durch.

Die Sitzungen haben formellen Charakter. In der Regel sind die Standpunkte beider Delegationen bereits vorher bekannt und werden in den Sitzungen lediglich von den Delegationsleitern und -leiterinnen vorgelesen. Gegebenenfalls ergänzen Expertinnen und Experten diese Ausführungen durch detaillierte Präsentationen. Da die Delegationsleiterinnen und -leiter die Verantwortung für das Gesagte übernehmen müssen, werden sämtliche Voten sehr genau vorbereitet und abgesprochen. In der Regel werden innerhalb der Sitzungen keine Diskussionen geführt. Dies ist insbesondere darauf zurückzuführen, dass für die meis-

---

<sup>56</sup> Die Geschäftsordnung des Gemischten Ausschusses EG-Schweiz für Freizügigkeit sieht im Falle von schwerwiegenden wirtschaftlichen oder sozialen Problemen eine Einberufungsfrist von 15 Tagen vor (Art. 6 GO FZA).

ten Stellungnahmen und zwingend für Beschlüsse gesetzesstufengerechte Verhandlungsmandate eingehalten werden müssen. Die Positionen der Delegationen können dementsprechend im Laufe einer Sitzung nicht geändert werden. (Siehe hierzu ausführlicher die Kapitel 4.2. zum Informationsaustausch und 4.4. zur Beschlussfassung). Die Sitzungen der Gemischten Ausschüsse sind nicht öffentlich.

## 5 Aufgaben

Die institutionellen Bestimmungen in den sieben sektoriellen Abkommen bezüglich der Aufgaben und Kompetenzen der Gemischten Ausschüsse sind ähnlich, jedoch nicht identisch. Tabelle 2 zeigt auf, dass gewisse Aufgaben und Kompetenzen nicht in allen Abkommen genannt werden. Welche rechtliche Bedeutung dieser Inkohärenz zukommt, ist nicht restlos klar. Es ist aber zu erwarten, dass Aufgaben, die in einzelnen Abkommen nicht explizit genannt werden, trotzdem von allen Gemischten Ausschüssen wahrgenommen werden können. Ein Beispiel hierfür ist der Auftrag, Informationen über beabsichtigte innerstaatliche Gesetzesänderung auszutauschen (siehe Tabelle 2). Diese Bestimmung ist im Landwirtschaftsabkommen und im Abkommen über das öffentliche Beschaffungswesen nicht aufgeführt, was aber kaum bedeuten kann, dass in diesen Gemischten Ausschüssen die Entwicklung der Gesetzgebung der beiden Vertragspartner nicht zur Sprache kommt. Diese Uneinheitlichkeit lässt deshalb höchstens zum Teil auf den Willen der Vertragsparteien schliessen, die Aufgaben der Gemischten Ausschüsse unterschiedlich zu definieren, sondern dürften zumindest teilweise zufällig sein (Jaag 2002: 59). Daniel Felder, Chef der juristischen Abteilung im Integrationsbüro, bestätigte, dass die verschiedenen Formulierungen auf die unterschiedliche personelle Zusammensetzung der Verhandlungsdelegationen bei der Aushandlung der sieben Abkommen zurückzuführen ist. Grundsätzlich seien aber Organisation, Aufgabengebiet und Kompetenzen der Gemischten Ausschüsse in allen der sieben Sektoriellen Abkommen gleich.

Die Aufgaben der Gemischten Ausschüsse in den Sektoriellen Abkommen können grob in zwei Kategorien eingeteilt werden. Zum einen sind die Ausschüsse darum besorgt, dass die Bestimmungen der Abkommen von beiden Vertragspartnern ordnungsgemäss umgesetzt werden. In dieser Funktion können die Gemischten Ausschüsse als Beschwerdeinstanz dienen, die anschliessend im Dialog Missverständnisse, Unklarheiten und Unregelmässigkeiten hinsichtlich der Umsetzung der Abkommen auszuräumen sucht. Neben dieser Aufgabe, die



sich vornehmlich mit der alltäglichen Anwendung der Bestimmungen des Abkommens beschäftigt, haben die Gemischten Ausschüsse zudem für die längerfristige Durchführbarkeit der Abkommen zu sorgen. In dieser Funktion können die Ausschüsse gestaltend in die bestehenden Abkommenstexte eingreifen.

**Tabelle 2**  
**Übersicht über die Bestimmungen zu den Gemischten Ausschüssen in den Sektor-  
 ellen Abkommen**<sup>57</sup>

Aufgaben	Öffentliches Beschaffung	Konformitätsbewertung	Landwirtschaft
Verwaltung des Abkommens und Ordnungsgemässes funktionieren	Art. 11 Abs. 1	Art. 10 Abs. 1	Art. 6 Abs. 2
Geschäftsordnung	Art. 11 Abs. 2	Art. 10 Abs. 2	Art. 6 Abs. 4
Einvernehmliche Entscheide	Art. 11 Abs. 2	Art. 10 Abs. 1	Art. 6 Abs. 5
Informationsaustausch allgemein	Art. 11 Abs. 1	Art. 12 Abs. 1 <sup>58</sup>	Anhang 11 Art. 18
Informationsaustausch über beabsichtigte Änderungen		Art. 12 Abs. 2 <sup>42</sup>	
Beschlüsse zur Änderung von Anhängen	Art. 11 Abs. 4	Art. 10 Abs. 5	Art. 11
Ausführungen über Instrumente			
Beschlüsse sind bindend			
Schutzmassnahmen bei Uneinigkeit	Art. 9		
Revision		Art. 18 <sup>59</sup>	
Aussetzung der Bestimmungen eines Anhangs		Art. 19	
Streitbeilegung	Art. 10	Art. 14	Art. 7

<sup>57</sup> Das Forschungsabkommen wird in dieser Tabelle nicht aufgeführt, da die entsprechenden Bestimmungen aufgrund des unterschiedlichen Charakters dieses Abkommens nur schwer vergleichbar sind.

<sup>58</sup> Nicht explizit auf den Gemischten Ausschuss bezogen.

<sup>59</sup> Wunsch nach Revision wird dem Gemischten Ausschuss mitgeteilt. Änderungen treten nach Abschluss der internen Verfahren in Kraft.

Aufgaben	Luftverkehr	Landverkehr	Freizügigkeit
Verwaltung des Abkommens und Ordnungsgemässes funktionieren	Art. 21 Abs. 1	Art. 51 Abs. 1	Art. 14 Abs. 1
Geschäftsordnung	Art. 21 Abs. 3	Art. 51 Abs. 4	Art. 14 Abs. 5
Einvernehmliche Entscheide	Art. 21 Abs. 1	Art. 51 Abs. 1	Art. 14 Abs. 1
Informationsaustausch allgemein	Art. 21 Abs. 2	Art. 51 Abs. 1	Art. 14 Abs. 3
Informationsaustausch über beabsichtigte Änderungen	Art. 23 Abs. 2/3	Art. 52 Abs. 2/3	Art. 17. Abs. 1
Beschlüsse zur Änderung von Anhängen	Art. 23 Abs. 4	Art. 55 Abs. 2/3	Art. 18
Ausführungen über Instrumente	Art. 23 Abs. 4	Art. 52 Abs. 4	
Beschlüsse sind bindend	Art. 22 Abs. 1		
Schutzmassnahmen bei Uneinigkeit	Art. 22 Abs. 5	Art. 50	
Revision	Art. 30 Abs. 2 <sup>43</sup>	Art. 52 Abs. 1 <sup>43</sup>	Art. 18 <sup>43</sup>
Aussetzung der Bestimmungen eines Anhangs			
Streitbeilegung		Art. 54	Art. 19

## 5.1 Informationsaustausch

Die Aufgabe des gegenseitigen Informationsaustauschs berührt beide Funktionen der Gemischten Ausschüsse. Zum einen werden Informationen über die operationelle Durchführung der Abkommensbestimmungen ausgetauscht und allfällige Fragen geklärt und Probleme ausgeräumt. Zum anderen dient der Informationsaustausch über innerstaatliche Gesetzesprojekte bereits prospektiv als Vorbereitung für allfällige Abkommensänderungen.

Bei all diesen Aufgaben ist der Gemischte Ausschuss nicht nur für den offiziellen Informationsaustausch zwischen den beiden Vertragspartnern zuständig; Beide Delegationen sorgen auch dafür, dass die Informationsflüsse innerhalb der Schweiz beziehungsweise innerhalb der EG gewährleistet sind.

### 5.1.1 Beratungen über die alltägliche Umsetzung der Abkommen

„Zur Gewährleistung der ordnungsgemässen Durchführung des Abkommens tauschen die Vertragsparteien regelmässig Informationen aus und führen auf Verlangen einer der Vertragsparteien Konsultationen im Gemischten Ausschuss“ (Art. 14 Abs. 3 Freizügigkeitsabkommen). So oder in ähnlicher Wortwahl wird die Aufgabe des Informationsaustauschs im Gemischten Ausschuss in den Abkommen formuliert. Die Delegationen in den Ausschüssen dienen in der Schweiz wie auch in der EU als Anlaufstelle für Fragen, Informationen und Beschwerden für Amtsstellen und Einzelpersonen, welche von der alltäglichen Umsetzung der Abkommen betroffen sind. Insbesondere in den ersten Monaten nach Inkrafttreten der Abkommen bestehen zwangsläufig bezüglich der Umsetzung der vielen Bestimmungen Unklarheiten und Missverständnisse. Die Delegationen der Gemischten Ausschüsse sind darum besorgt, dass sämtliche zentralen und dezentralen Amtsstellen über allfällige Gesetzes- und Verfahrensänderungen informiert sind. Dies gilt beispielsweise für die Information sämtlicher kantonaler Arbeitsämter über die Änderungen bei der Erteilung von Arbeitsbewilligungen an EU-Bürger in der Schweiz. Gelangen Beschwerden über nicht abkommenskonforme Handlungen von Amtsstellen an die Delegation der Gemischten Ausschüsse, besteht die Möglichkeit, dass diese Probleme bereits innerstaatlich geregelt werden.

Auf Wunsch eines Vertragspartners können entsprechende Fragestellungen auch für eine Sitzung des Gemischten Ausschusses traktandiert werden. Bevor eine Anfrage bezüglich der Umsetzung von Abkommensbestimmungen durch einen Vertragspartner tatsächlich Gegenstand einer Sitzung des Gemischten Ausschusses wird, versuchen die direkt betroffenen Ämter mit den entsprechenden Amtsstellen des Vertragspartners das Problem zu lösen. Handelt es sich beispielsweise um ein Problem, das nur in einem EU-Mitgliedstaat besteht, kann dieses mit Hilfe der diplomatischen Vertretungen vor Ort gelöst werden. Laut Aussagen von Mitarbeitern des Integrationsbüros handelte es sich bis jetzt bei bereits aufgetretenen Umsetzungsschwierigkeiten in der Regel um Missverständnisse, die vor allem damit zusammenhängen,

dass die Informationen über die neuen Regelungen in den Abkommen noch nicht an alle betroffenen Amtsstellen gelangt waren. In all diesen Fällen bietet der Gemischte Ausschuss Hand für pragmatische Lösungen.

Der Gemischte Ausschuss kann, indem er den offenen Informationsaustausch zwischen den Vertragsparteien garantiert, auch als Ventil wirken, das Spannungen abbauen und so Streitigkeiten verhindern kann. Dies lässt sich mit Hilfe eines Beispiels illustrieren:

Nach einem folgenschweren Unfall im Herbst 2001 im Gotthard-Strassentunnel, bei dem ein PW und ein Lastwagen frontal gegeneinander geprallt waren, beschloss der Bundesrat, kurzfristig Sicherheitsmassnahmen einzuführen. Im Tunnel sollte jeweils alternierend nur eine Fahrtrichtung durch den Schwerverkehr befahren werden, damit sich im Tunnel keine Lastwagen kreuzen mussten. Diese Massnahme führte zwangsläufig zu langen Staus vor den Tunnelportalen. Der Kanton Tessin protestierte daraufhin beim Bund, da aufgrund der langen Wartezeiten Tessiner Unternehmer, die zu einem grossen Teil ihre Dienstleistungen und Waren in der Nordschweiz anbieten, benachteiligt würden. Das Bundesamt für Strassen ASTRA schlug deshalb vor, den inländischen Gütertransport bei den Warteschlangen vor den Tunnelportalen bevorzugt zu behandeln. In der Ämterkonsultation wies das Integrationsbüro darauf hin, dass eine solche Lösung nicht mit dem Landverkehrsabkommen mit der EG vereinbar wäre. Deshalb wurde die neue Verordnung darauf beschränkt, nur Gütertransporte vom Tessin in die Nord-Ost-Schweiz zu bevorzugen. Nach Verabschiedung der neuen Bestimmung, wurde diese der EG zur Kenntnis gebracht.

Vor allem auf Druck von Italien beantragte die EG in der Folge eine ausserordentliche Sitzung des gemischten Ausschusses und verlangte eine Erklärung zum neuen Verfahren am Gotthardtunnel. Die Schweiz erklärte in der Sondersitzung des gemischten Ausschusses die besondere Situation und wies insbesondere auf das Ziel der Tunnelsicherheit, auf die durch die geographische Lage bedingte, spezielle Situation der Tessiner Volkswirtschaft und auf die Be-

schränkung der Bevorzugung auf einzelne Regionen in der Schweiz hin. Die EG akzeptierte die Erklärung der Schweiz<sup>60</sup>.

Wie dieses Beispiel illustriert, bietet der Gemischte Ausschuss eine Plattform, auf der die Vertragspartner Beschwerden vorbringen und gewisse Prinzipien und Standpunkte klarmachen können. So konnte die EG im Fall des Dosierungssystems am Gotthard bereits mit dem Antrag auf eine ausserordentliche Sitzung deutlich machen, dass sie die Situation am Gotthard genau beobachtet und keine Abweichungen vom Prinzip der Nichtdiskriminierung akzeptieren würde. Gleichzeitig bietet der Gemischte Ausschuss die Möglichkeit eine solche Situation zu deeskalieren indem er den Austausch zwischen den Vertragspartnern fördert.

### **5.1.2 Informationen über die Weiterentwicklung der innerstaatlichen Gesetzgebung**

Neben dem Informationsaustausch, welcher sich mit den operativen Fragen des „daily business“ der Abkommen beschäftigt, informieren sich die Vertragsparteien in den Ausschüssen gegenseitig über die Entwicklung der relevanten Gesetzgebung. Offiziell informiert wird jeweils im Rahmen der jährlichen Sitzungen beziehungsweise etwas regelmässiger in den Sitzungen der Arbeitsgruppen. Dabei unterrichten sich die beiden Delegationen sowohl über neue Normen, die bereits in Kraft sind, als auch über solche, die noch im Gesetzgebungsprozess stehen (siehe z.B. Art 17 FZA).

Ebenso wichtig wie der offizielle Informationsaustausch an den Sitzungen dürfte die gegenseitige konstante Beobachtung der Entwicklung der Gesetzgebung sein. Für die Schweiz hat insbesondere die Mission in Brüssel die Aufgabe, die Entwicklung des EG-Rechts genau mitzuver-

---

<sup>60</sup> Dass die Argumentation der Schweiz von der EG vollumfänglich akzeptiert wurde, zeigte sich im Sommer 2003 im EU-Parlament: Die Kommission beantwortete eine Frage eines italienischen EU-Parlamentariers zur Situation am Gotthard praktisch wortwörtlich gleich wie die Schweiz damals die Anfrage im Gemischten Ausschuss beantwortet hatte.

folgen. Gleichzeitig beobachten die Fachämter selber diese Entwicklung genau. Wichtige Informationen erhalten sie dabei von jenen Schweizer Expertinnen und Experten, die im Rahmen der Expertenbefragung durch die EU Kommission Einblick in die Vorbereitung neuer Rechtsätze der EG haben. Die Fachämter analysieren jeweils die Kompatibilität neuer EG-Normen mit dem Abkommen und mit dem Schweizer Recht und bereiten allenfalls entsprechende Gespräche im Gemischten Ausschuss vor.

Im Rahmen der Überprüfung der Europa-Tauglichkeit von neuem Schweizer Recht wird jeweils das geltende Gemeinschaftsrecht berücksichtigt. Der so genannte „Pipeline-Acquis“, also jene Normenvorschläge, die der Rat noch nicht verabschiedet hat, werden nicht oder nur sehr vorsichtig in die Prüfung der „Europa-Kompatibilität“ von Schweizer Gesetzesprojekten einbezogen, da diese Vorschläge vom Rat noch geändert werden könnten. Sehr deutliche Tendenzen in der Europäischen Gesetzgebung dürften aber sicher indirekt die Weiterentwicklung des schweizerischen Rechts beeinflussen.

### **5.1.3 Beratungen über die Auswirkung der Gesetzesentwicklung auf die Abkommen**

Nach ausführlicher gegenseitiger Information über Änderung des Schweizer Rechts oder des EG-Rechts hat der Gemischte Ausschuss darüber zu befinden, welche Auswirkungen dies auf das Funktionieren des betroffenen Sektoriellen Abkommens hat. Auch wenn die Bestimmungen in den sieben Abkommen hierzu unterschiedlich ausführlich beschrieben werden, gibt es in Anlehnung an die Bestimmungen im Direktversicherungsabkommen grundsätzlich drei Varianten, wie die Gemischten Ausschüsse Gesetzesänderungen behandeln können:

- Der Gemischte Ausschuss kann feststellen, dass ein neuer oder veränderter Rechtsatz der EG oder der Schweiz keine Auswirkungen auf das Abkommen hat. Ein Beispiel hierzu wären Änderungen des Freizügigkeits-Acquis im Bereich der Regelungen bezüglich Einreise und Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen. Das Freizügigkeitsabkommen basiert zwar weitgehend auf den Best-

immungen des Freizügigkeits-Acquis, die Regelungen bezüglich dem Einreise- und Aufenthaltsrecht von Drittstaatsangehörigen wurden aber grösstenteils ausgeklammert<sup>61</sup>. Die Änderung des EG-Rechts wird in diesem Fall von der Schweizer Delegation zwar zur Kenntnis genommen, da sie das Abkommen jedoch nicht betrifft, werden keine Änderungen vorgenommen.

- Analog zum Direktversicherungsabkommen besteht des Weiteren die Möglichkeit, dass die Gemischten Ausschüsse einen neuen Rechtssatz als „mit dem Abkommen vereinbar“ betrachten. Diese Vorgehensweise ist allerdings nur in den beiden Abkommen über den Luft- und den Landverkehr explizit erwähnt. Laut Aussage von Daniel Felder vom Integrationsbüro kann dieses Instrument gegebenenfalls auch von den Ausschüssen der anderen Abkommen angewandt werden. Mit Rücksicht darauf, dass es das Ziel der Abkommen ist, in einem begrenzten Bereich ein möglichst einheitliches Regelwerk zu erstellen, macht das Instrument der Anerkennung der Kompatibilität eines Rechtssatzes mit dem Abkommen nur dann Sinn, wenn die betroffene Norm weitgehendst mit den entsprechenden Regelungen im Abkommen übereinstimmt. Da die Abkommen grösstenteils auf den Bestimmungen des Acquis Communautaire beruhen, kann gefolgert werden, dass neue Schweizer Rechtssätze nur dann als mit dem Abkommen vereinbar gelten, wenn sie weitgehend dem entsprechenden EG-Recht angeglichen sind. Mitarbeiter des Integrationsbüros bestätigen, dass die EG vermehrt nur noch jene Schweizer Normen als mit den Abkommen vereinbar akzeptiert, die praktisch identisch sind mit jenen EG-Bestimmungen, auf die sich die Abkommen beziehen. Das heisst, dass die EG praktisch nur noch bereit ist, neues Schweizer Recht unter der Bedingung der absoluten Kompatibilität mit dem Acquis Commu-

---

<sup>61</sup> Eine Ausnahme bilden die Regelungen zum Familiennachzug ohne Berücksichtigung der Nationalität der Familienangehörigen (Anhang 1, Art. 3 Freizügigkeitsabkommen).

nautaire in die Abkommen aufzunehmen. Damit soll verhindert werden, dass im – in den sieben Sektoren auf die Schweiz ausweiteten – EG-Binnenmarkt neben Bestimmungen des Acquis Communautaire zusätzlich Normen von Drittstaaten gelten können.

- Schliesslich kann der Gemischte Ausschuss befinden, dass eine Rechtsänderung in der EG oder in der Schweiz eine Änderung des Abkommens erfordert. In den meisten Fällen wird es sich dabei um Änderungen von Bestimmungen handeln, zu deren Anpassung der Gemischte Ausschuss selber ermächtigt ist. Dabei handelt es sich in der Regel um Anpassungen der Anhänge der Abkommen. Dazu gehört beispielsweise die Aktualisierung diverser Auflistungen<sup>62</sup>, oder aber die Aufnahme, Streichung oder Änderung von Rechtsakten, auf die sich die Abkommen beziehen und in den Anhängen aufgeführt werden<sup>63</sup>. Sollte der Gemischte Ausschuss zum Schluss kommen, dass die Gesetzesentwicklung der EG oder der Schweiz eine tiefgreifende Veränderung der Abkommen erfordert und müsste deshalb das Grundabkommen angepasst werden, stellt er einen entsprechenden Antrag an die Vertragsparteien.

#### **5.1.4 Auswirkung der Entwicklung der Rechtsprechung des EuGH**

Neben der Auswirkung neuer Gesetzgebung auf die Abkommen ist auch jene der Entwicklung der Rechtsprechung nicht zu unterschätzen. In zwei Abkommen (Luftverkehr Art. 1 Abs. 2 und Freizügigkeit Art. 16 Abs. 2) wird festgelegt, dass dort, wo für die Anwendung des Ab-

---

<sup>62</sup> Siehe hierzu beispielsweise die Anpassung des Anhangs zum Abkommen über die Konformitätsbewertungen vom 8. Januar 2003 (2003/154/EG).

<sup>63</sup> Siehe hierzu beispielsweise den Beschluss des Gemischten Ausschusses zum Freizügigkeitsabkommen vom 15. Juli 2003, durch den vier Änderungsrechtsakte zu den Richtlinien 1408/71 und 574/72, auf welche Anhang II des Abkommens Bezug nimmt, in das Abkommen aufgenommen wurden (2003/544/EG).



kommens Begriffe des Gemeinschaftsrechts herangezogen werden, die einschlägige Rechtsprechung des EuGH zu berücksichtigen sei. Allerdings ist auch hier nur die Rechtsprechung bis zum Vertragsabschluss am 21. Juni 2001 relevant. Ändert der EuGH seine Praxis in einem Bereich, der für die Abkommen bedeutend ist, muss die Schweiz darüber informiert werden. Der Gemischte Ausschuss hat daraufhin zu beraten, welche Auswirkungen die neue Rechtsprechung auf das Vertragswerk hat, und muss letztlich einen Entscheid treffen, der das gute Funktionieren des Abkommens sichert. Konkret kann er beschliessen, dass Schweizer Gerichte die neue Rechtsprechung des EuGH analog zur Rechtsprechung vor dem 21. Juni 2001 zu berücksichtigen haben. Ex negativo folgt daraus, dass Schweizer Gerichte – in letzter Instanz das Bundesgericht – neue Entscheide des EuGH nicht zu berücksichtigen haben, sofern sich der Gemischte Ausschuss nicht schon damit beschäftigt hat. Dies dürfte allerdings, so Filliez, die Schweizer Rechtsprechung nicht davon abhalten, sich von neuen Entscheiden des EuGH inspirieren zu lassen (Filliez 2001: 204-205). So stellte das Bundesgericht im Entscheid BGE 130 II 1 in einem Obiter Dictum<sup>64</sup> folgendes fest: „Trotzdem kann der Entscheid [der nach dem 21. Juni 2001 gefällt wurde; Anm. der Autorin] des [Europäischen] Gerichtshofs – wie die seither ergangene Rechtsprechung überhaupt – bei der Auslegung von Art. 3 Anhang I FZA mitberücksichtigt<sup>65</sup> werden.“ Die Problematik dieser Feststellung liegt darin, dass eine Unsicherheit entsteht, indem das Bundesgericht diese m. E. bedeutende Feststellung in Form eines obiter dictums veröffentlicht. Ein obiter dictum kündigt nämlich mögliche, jedoch nicht zwingende Praxisänderung an (Forstmoser/Schlupe 1998: 65 und 354). Es ist mit anderen Worten nicht sicher, ob das Bundesgericht bei einer weiteren Auslegung des Freizügigkeitsabkom-

<sup>64</sup> Es handelt sich hierbei um eine „occasionale Erwägung“ des Gerichts, die für die vorliegende Streitfrage nicht erforderlich ist. Sie weist jedoch darauf hin, dass allenfalls eine Änderung der Praxis ins Auge gefasst wird (Forstmoser/Schlupe 1998: 65 und 354).

<sup>65</sup> Mit dem Wort „mitberücksichtigt“, das dem Wortlaut des Freizügigkeitsabkommens entspricht, kann das Bundesgericht andeuten, dass es sich hierbei um mehr als eine bloss rechtsvergleichende Analyse der Rechtsprechung des EuGH handelt.

men nun die Rechtsprechung des EuGH vor oder nach dem 21. Juni 2001 berücksichtigen wird und wie der Begriff „berücksichtigen“ in diesem Zusammenhang zu verstehen ist.

## 5.2 Streitschlichtung

Im Gegensatz zum Informationsaustausch, der gleichsam zum „daily business“ der Gemischten Ausschüsse gehört, dürfte die Aufgabe der Streitschlichtung zwischen den Vertragsparteien, welche die Abkommen den Ausschüssen zuweisen,<sup>66</sup> selten vorkommen. Es handelt sich dabei jedoch um eine aussergewöhnlich schwierige und heikle Aufgabe. Eine Streitschlichtung wird dann notwendig, wenn die beiden Vertragsparteien den Abkommenstext unterschiedlich auslegen oder wenn eine Partei die andere der Missachtung von Bestimmungen des Abkommens beschuldigt. Bilaterale Abkommen können für einen solchen Fall die Anrufung eines Schiedsgerichts vorsehen, welches abschliessend und für beide Parteien verbindlich entscheidet. Da sich die EG mit Ausnahme im Fall des Direktversicherungsabkommens von 1989 (siehe Kapitel 2.4) und des Abkommens über Zusammenarbeit im Bereich der kontrollierten Kernfusion und der Plasmaphysik von 1978 mit der Euratom (Art. 17. SR 0.424.11) stets erfolgreich gegen eine vertragliche Festlegung der Einberufung eines Schiedsgerichtes bei Streitigkeiten gewehrt hat, musste für diese Situation eine andere Lösung gefunden werden (Felder 2001: 135 FN 43). Durch die Beauftragung des intergouvernementalen Gemischten Ausschusses mit der Beilegung von Streitigkeiten konnte vermieden werden, dass ein supranationales Organ über die Umsetzung und Auslegung der Abkommen wacht und allenfalls Entscheidungen gegen den Willen eines Vertragspartners fällt. Die Tatsache, dass die Delegationen in den Gemischten Ausschüssen jeweils offizielle Vertretungen ihrer Regierungen sind, führt nämlich zur Situation, dass die Repräsentanten der zerstrittenen Vertragsparteien gleichsam ihren eigenen Streit schlichten müssen, was nicht anders als

---

<sup>66</sup> Eine Ausnahme bildet das Forschungsabkommen, das keine derartige Aufgabe für den Forschungsausschuss vorsieht.

mit diplomatischen Mitteln geschehen kann. (Jaag 2002: 57). Da man davon ausgehen kann, dass die Mitglieder des Gemischten Ausschusses bis zu dem Zeitpunkt, in dem eine Streitschlichtung notwendig wird, sich bereits sehr darum bemüht haben, eine einvernehmliche Lösung zu finden, liegt es auf der Hand, dass diese Streitschlichtungsaufgabe keine einfache ist. Der Unterschied zwischen der gewöhnlichen Verhandlung zwischen den Mitgliedern des Gemischten Ausschusses und einer Streitschlichtungssitzung dürfte ein psychologischer sein: Mit der Einberufung einer Streitschlichtung wird einem Verhandlungsgegenstand ein erhöhtes Gewicht zugesprochen, und eine Vertragspartei kann deutlich machen, dass sie zwingend eine Lösung in einer Sache erwirken will. Grundsätzlich bestünde die Möglichkeit, bei Uneinigkeit einseitige Schutzmassnahmen zu ergreifen oder gar Teile des Abkommens ausser Kraft zu setzen<sup>67</sup>. Um dies zu vermeiden, kann der Gemischte Ausschuss Verhandlungen über eine grundlegende Revision des Abkommens anregen. Die Kündigung eines Abkommens wäre die ultima ratio, welche aufgrund der Guillotine-Klausel eine äusserst drastische Option wäre. Dieter Gossen, Stellvertretender Direktor des Bundesamtes für Zuwanderung, Integration und Auswanderung (IMES) und Delegationsleiter im Gemischten Ausschuss für Freizügigkeit, erklärte, dass der Gemischte Ausschuss wohl in jedem Fall versuchen würde, die Meinungsverschiedenheit abzuschwächen und Schutzmassnahmen oder andere die Beziehung der beiden Vertragspartner belastende Massnahmen zu vermeiden. Schon allein die Vertagung eines Problems könne die Situation de-eskalieren und neue Optionen für eine einvernehmliche Lösung eröffnen. Denkbar wäre auch, dass eine ungelöste Frage unbeantwortet bleibt, solange diese Situation keine schwerwiegenden Folgen für den einen oder den anderen Vertragspartner sowie dessen Wirtschaft und Bevölkerung hat.

---

<sup>67</sup> Dies gilt nur für das Abkommen über die Konformitätsbewertung, siehe Art. 19 des Abkommens.

Die Mitarbeiter des Integrationsbüros sehen in der mittleren Frist für die ersten Sektoriellen Abkommen kaum Sachfragen, die eine schwierige Streitschlichtung notwendig machen würden.

Noch grosse Unsicherheit herrscht im Zusammenhang mit der Frage, wie die Gemischten Ausschüsse auf unterschiedliche Entscheide der beiden obersten Gerichtshöfe, dem EuGH und dem Schweizer Bundesgericht, reagieren werden<sup>68</sup>. Tatsächlich besteht die Möglichkeit, dass der EuGH und das schweizerische Bundesgericht bei ähnlichen Sachverhalten unterschiedliche, letztinstanzliche Entscheide treffen. Die Gemischten Ausschüsse können in keinem Fall Gerichtsurteile abändern, müssen aber in einem Streitschlichtungsverfahren eine für beide Seiten akzeptable Lösung finden (Jaag 2002: 55).

### 5.3 Nachvollzug der Entwicklung der Gesetzgebung

Neben der Funktion der Diskussionsplattform für den Informationsaustausch und die Streitschlichtung ist es auch Aufgabe der Gemischten Ausschüsse, die Entwicklung der Gesetzgebung der beiden Vertragsparteien mitzuverfolgen und allenfalls Massnahmen zu ergreifen. Um zu vermeiden, dass EG-Rechtsätze, auf welche sich die Abkommen abstützen in für die Schweiz unakzeptabler Weise verändert werden, wurde ihr die Möglichkeit gegeben, sich in bestimmten Stadien der EG-Gesetzgebung einzubringen. Diese „Decision-Shaping-Aktivitäten“ gehören grundsätzlich nicht zu den Aufgaben der Gemischten Ausschüsse. Wie das folgende Kapitel aufzeigt, sind es trotzdem in aller Regel Mitglieder der Schweizer Delegationen in den Gemischten Ausschüssen, die sich um die Vertretung der Schweiz bei der Gesetzgebung in der EG kümmern. Im zweiten und dritten Teil dieses Kapitels wird

---

<sup>68</sup> Die Rechtssprechung des EuGH nach Abschluss der Abkommen muss von der Schweiz nicht automatisch übernommen werden. Es ist jedoch auch die Aufgabe der Gemischten Ausschüsse auf Antrag der Vertragsparteien, die Auswirkungen dieser neuen Rechtssprechung auf die Abkommen festzustellen. Ein daraus folgender Feststellungsbeschluss kann für die Verwaltungsbehörden in der Schweiz verbindlich sein, allerdings ist fraglich, ob er auch für die Gerichte bindend ist (Jaag 2002: 54-55).

schliesslich nachgezeichnet, wie Abkommensanpassungen vorbereitet und beschlossen werden.

## Schema 2 Phasen der Weiterentwicklung der Sektoriellen Abkommen

Phase 1: Weiterentwicklung der Gesetzgebung in der EG			
Schweiz	Gemischte Ausschüsse	Informelle und formelle Kontakte CH/EG	Europäische Gemeinschaft
Mission in Brüssel, IB und Fachämter verfolgen die Entwicklung der Gesetzgebung in der EG		Informelle Kontakte zwischen den technischen DG und den Fachämtern	Ausarbeitung von Vorschlägen für neue Rechtsnormen durch die Kommission; bzw. Ausführungsgesetzgebung
Ausarbeitung von Stellungnahmen  - Koordination durch IB und Delegationsleiter im GA  - Expertenarbeit in den Fachämtern  - BJ/DV entscheiden, ob Parlament konsultiert wird  - Ev. Konsultation der Kantone/Parlament (APK/Ratspräsidenten)/Verbände			
Verabschiedung von Mandaten für die Expertenbefragung der EG			
		Teilnahme von Schweizer Experten in diversen Ausschüssen	Bei der Ausführungsgesetzgebung: Vorbereitung der Ausschusssitzungen  Konsultation der EFTA-EWR-Staaten

Phase 2: Vorbereitung von Anpassungen der Sektoriellen Abkommen			
Vorsitzender des GA	Abgleichung der		Vorsitzender des GA

## Aufgaben der Gemischten Ausschüsse

sammelt Anträge und stellt die Tagesordnung zusammen	Tagesordnung			sammelt Anträge und stellt die Tagesordnung zusammen
Vorbereitung eines Entwurfs für die Änderung eines Abkommensanhangs durch das zuständige Fachamt gemeinsam mit IB/Mission			Informelle Kontakte zwischen den technischen DG und den Fachämtern zur Abgleichung von Textvorschlägen	Ausarbeitung eines Entwurfs für die Änderung eines Abkommensanhangs durch die technischen DG
Vernehmlassung (z.T. im Rahmen von Arbeitsgruppen)				DG Relex überprüft die Vorschläge z.H. des Rats
Genehmigungsverfahren BJ/DV				
Ev. Konsultation APK/Ratspräsidenten nach Art. 152 ParlG				
BR beschliesst Annahme des Vorschlags und erteilt ein Verhandlungsmandat				Rat beschliesst Annahme des Vorschlags und erteilt ein Verhandlungsmandat
	Gegenseitige Information Vergleich der Änderungsvorschläge			
	Uneinigkeit	Einigung		

Phase 3a: Uneinigkeit im Gemischten Ausschuss			
Erneute Bearbeitung des Vorschlags inkl. Vernehmlassung und Ämterkonsultation		Erneute Abgleichung der Textvorschläge	Erneuter Vorschlag der Kommission z.H. des Rats

Phase 3b: Beschluss über eine Änderung der Anhänge			
Federführendes Amt legt dem BR den Vorschlag zum Beschluss vor			Technische DG und DG Relex unterbreiten dem Rat den Vorschlag zum Beschluss
Beschluss BR			Beschluss Rat

	Unterzeichnung des Beschlusses (auch auf dem Postweg) Ev. Referendumsvorbehalt der Schweiz	
Ev. Genehmigung durch Bundesversammlung		
Ev. Referendum		

Inkrafttreten der Änderung		
Publikation im BBl. und i.d.R. in der AS		Publikation im ABl.

### 5.3.1 Decision-Shaping

Die Rolle der Beobachter bei den von den Abkommen genannten Ausschüssen der EU wird in der Regel jeweils von den ständigen Mitgliedern der Delegationen der Gemischten Ausschüsse eingenommen. Als ausgewiesene Expertinnen und Experten beteiligen sich diese Personen üblicherweise auch als Sachverständige bei der Ausarbeitung der Massnahmenentwürfe zuhanden der Komitologieausschüsse, soweit dies von der EG gewünscht wird. Wird ausnahmsweise ein anderer Experte oder eine andere Expertin nach Brüssel gesandt, wird diese Person in der Regel anschliessend als Gast bei den Sitzungen der Schweizer Delegation im Gemischten Ausschuss eingeladen und angehört. Dadurch kann der Delegationsleiter oder die Delegationsleiterin ständig den Überblick über die Beteiligung der Schweiz an den Vorbereitungsarbeiten von neuen EG-Rechtssätzen wahren. Nach Aussage von Dieter Grossen, dem Stellvertretenden Direktor des IMES und Schweizer Delegationsleiter im Gemischten Ausschuss zum Freizügigkeitsabkommen, koordinieren die Mitglieder der Delegation – unterstützt durch das Integrationsbüro – diese Einsätze und beteiligen sich an der Vorbereitung von Expertenbefragungen durch die EG. Je nach Verhandlungsgegenstand und Verbindlichkeit der Expertenmeinung, die durch die Schweizer Vertreter und Vertreterinnen in Brüssel vorgebracht werden, ist es sogar nötig, dass der Bundesrat vorgängig ein entsprechendes Mandat erteilt.



Unter Umständen erfordert dies wiederum eine Konsultation des Parlaments (in diesem Fall in der Regel der Aussenpolitischen Kommissionen), der Kantone und allenfalls diverser Interessengruppen und Verbände. Bereits in diesem frühen Stadium wird also der Handlungsspielraum der Schweizer Vertreter bei der EU klar beschränkt. Eine aufwändige Konsultation dürfte zu diesem Zeitpunkt jedoch äusserst selten vorkommen, zumal die Einflussmöglichkeiten der Schweiz auf die Gesetzgebung in der EG stark begrenzt sind.

Insbesondere die Einflussmöglichkeit auf Beratungen im Rahmen der Komitologie, welche für die Ausführungsgesetzgebung in der EU entscheidend ist, ist sehr gering. Laut Art. 100 EWRA auf die sich die sektoriellen Abkommen beziehen, können Vertreterinnen und Vertreter der EFTA-EWR-Staaten nur an den Vorbereitungen dieser Sitzungen teilhaben<sup>69</sup>. Die Beiträge der Drittstaaten dürften jeweils nur durch die Vorsitzenden der Komitologieausschüsse in den Sitzungen vorgetragen werden. Diese Vorgehensweise hat sich jedoch als wenig effizient erwiesen und Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Integrationsbüros bestätigen, dass die Mitglieder der Komitologieausschüsse nicht nur die Beiträge von Schweizer Experten und Expertinnen an ihren Beratungen begrüssen, sondern teilweise auch durchsetzen, dass diese direkt an den Sitzungen teilnehmen können. Dieses Eingeständnis wurde bereits früher den Vertretern der EFTA-EWR-Staaten gemacht. Damit konnte vermieden werden, dass jeweils nach den Sitzungen der Komitologieausschüsse weitere Sitzungen mit den Drittstaaten abgehalten werden müssen. Mittlerweile wurde jedoch auch eine gegenläufige Tendenz ausgemacht: Danach scheint sich der Juristische Dienst der Kommission gegen diese nicht-reglementkonforme Praxis einzusetzen und hat zum Teil bereits erwirkt, dass nicht nur die Schweiz, sondern auch die drei EFTA-EWR-Staaten wieder von den Sitzungen ausgeschlossen wurden. Hier zeigt sich sehr deutlich eine Diskrepanz zwischen den Interessen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der techni-

---

<sup>69</sup> Bezüglich der Teilnahme an den vier Ausschüssen und Sachverständigengruppen, die in den Abkommen genannt sind, wurde explizit festgelegt, dass die Vertreterinnen und Vertreter der Schweiz an den Sitzungen teilnehmen dürfen.

schen Generaldirektionen, welche ein möglichst sachgerechtes, pragmatisches Vorgehen verfolgen und jenen Funktionären und Funktionärinnen der EU, die primär eine konsequente, eher restriktive Handhabung der Beteiligung von Drittstaaten am Gesetzgebungsprozess anstreben. Unabhängig von diesen formellen Umständen wird die Chance, entscheidenden politischen Einfluss auf die EG-Gesetzgebung zu nehmen, als eher gering eingeschätzt. Dieter Grossen vom IMES schätzt diesen Einfluss gar als „gegen Null strebend“ ein. Zu erwähnen ist hierbei jedoch, dass ausgewiesene Experten aus der Schweiz dank ihrem Fachwissen auf rein technischer Ebene ihre Ratschläge einbringen können und dadurch mithelfen, dass in fachlicher Hinsicht gute Lösungen gefunden werden.

Eine Möglichkeit, den Einfluss der Schweizer Vertreter in den Kommissionen und Ausschüssen der EU zu verstärken, wäre die Konzertierung der Bemühungen mit anderen Staaten. Naheliegender wäre – vom institutionellen Status her – eine Zusammenarbeit mit den drei EFTA-EWR-Staaten. Laut Daniel Felder und Karin Siegwart vom Integrationsbüro verfügt die Schweiz über einen Beobachterstatus in den „Ständig Committees“ der EFTA-EWR-Staaten, welche die Entscheidungen zur Anpassung des EWR-Abkommens sowie die Teilnahme an der Komitologie vorbereiten. Gleichzeitig informiert die Schweiz quasi als Gegenleistung die drei EFTA-EWR-Staaten ständig über die Entwicklung der sektoriellen Abkommen. Dies würde klar die Möglichkeit bieten, den Auftritt gegenüber der EG zu koordinieren und dadurch die Decisionshaping-Foren besser zu nutzen. Diese EFTA-Zusammenarbeit darf jedoch nicht überbewertet werden, da insbesondere Norwegen und Island ganz andere ökonomische Anliegen haben als die Schweiz. Erschwerend dürfte hinzukommen, dass die Bereitschaft der drei EFTA-EWR-Staaten, die Anliegen der Schweiz in ihre Stellungnahmen einfließen zu lassen, seit dem Abschluss der sektoriellen Abkommen eher gesunken ist. Nach Aussage von Dieter Grossen vom IMES wurde im Bereich der Personenfreizügigkeit bis anhin auch darauf verzichtet, zur Stärkung des Einflusses der Schweiz mit einzelnen EU-Mitgliedstaaten zusammenzuspannen. Diese Feststellung gilt jedoch nur für den Freizü-

gigkeitssektor und konnte im Rahmen dieser Arbeit nicht für andere Sektoren geprüft werden. Es liegt jedoch auf der Hand, dass die Schweiz ihre Anliegen auch bilateral bei einzelnen EU-Mitgliedstaaten vorbringt, um auf diesem Weg Einfluss zu nehmen.

Nicht zu vernachlässigen ist der Einfluss, den die Teilnahme von Schweizer Vertretern an Sitzungen von EG-Ausschüssen auf die Bundesverwaltung hat. Von Interesse dürfte dabei die Tatsache sein, dass jene Personen, welche die Schweiz in der Komitologie vertreten, ebenfalls in den Gemischten Ausschüssen sitzen und in der Regel wichtige Positionen in der Bundesverwaltung innehaben. Schwer messbar, jedoch höchst wahrscheinlich ist deshalb, dass die Erfahrungen und Beobachtungen die in den vorberatenden Ausschüssen der EU gemacht werden, die Sichtweise und Handlungsoptionen der Schweizer Bundesverwaltung beeinflussen. Es ist gut möglich, dass die Wahrnehmung und Einschätzung der Schweizer Vertreter der Position der Eidgenossenschaft gegenüber der EG durch deren passive Teilnahme an wichtigen Prozessen in der EU verändert wird und sich auf deren Haltung in den Gemischten Ausschüssen und in den innerstaatlichen Auseinandersetzungen auswirkt.

### **5.3.2 Verhandlungen über Abkommensanpassungen**

Die Gemischten Ausschüsse haben die Möglichkeit, Anpassungen der Abkommen an die weiterentwickelte Gesetzgebung der Vertragspartner zu initiieren und in bestimmten Fällen auch zu beschliessen. Es handelt sich dabei um Änderungen mit sehr unterschiedlicher Tragweite – angefangen bei der blossen Aktualisierung der Adresse einer Kontrollbehörde (Bsp. Abkommen über die Konformitätsbewertungen), über die Ergänzung neuer relevanter Richtlinien (Bsp. Freizügigkeitsabkommen, Anhang II), bis hin zur Möglichkeit, grundlegende Änderungen im Abkommen anzuregen.

Dabei muss aber zwischen jenen Beschlüssen unterschieden werden, die laut den Abkommen von den Gemischten Ausschüssen selber gefasst werden können, und jenen, die ausserhalb ihres Kompetenzbereichs liegen. Grundsätzlich handelt es sich bei der ersten Kategorie von Be-

schlüssen um Änderungen von technischen Detailregelungen, während die zweite Kategorie – also Revisionen der Grundbestimmungen der Abkommen – eine Ratifizierung durch beide Vertragspartner erfordert. Die Innenpolitische Kompetenzverteilung in der Schweiz unterscheidet grundsätzlich auch zwischen diesen beiden Kategorien. Das bedeutet konkret, dass die Entscheidungen, die laut den Abkommen in der Kompetenz der Gemischten Ausschüsse liegen, vom Bundesrat abgesegnet werden können. Dies dürfte für die meisten Beschlüsse, die in den Gemischten Ausschüssen gefällt werden, zutreffen. Für den Fall, dass ein solcher Beschluss jedoch eine Anpassung des Schweizer Rechts auf Gesetzesstufe erfordert, darf die Schweizer Delegation im Gemischten Ausschuss diesem Beschluss erst dann definitiv zustimmen, wenn die entsprechende Gesetzesänderung vom Parlament und in einem allfälligen Referendum vom Stimmvolk genehmigt worden ist.

Die Aushandlung beider Kategorien von Beschlüssen – also jene innerhalb und jene ausserhalb des Kompetenzbereichs der Gemischten Ausschüsse – dürfte auf sehr ähnliche Art und Weise abgewickelt werden. Dieter Grossen, Schweizer Delegationsleiter im Gemischten Ausschuss zur Freizügigkeit, geht davon aus, dass sein Ausschuss auch jene Änderungen der Abkommen aushandeln würde, deren Beschluss er nicht selber fällen könnte, sondern die eine Ratifikation durch beide Vertragspartner erfordern. Operationell unterscheidet sich die Änderung eines Abkommensanhangs demnach nur noch in der Form der Beschlussfassung von einer Änderung des Grundabkommens. Insofern gilt die Beschreibung der Vorbereitungs- und Aushandlungsphase für Abkommensänderungen im folgenden Kapitel grundsätzlich für beide Kategorien von Beschlüssen. Schema 2 fasst die Phasen der Ausarbeitung eines Änderungsbeschlusses im Gemischten Ausschuss zusammen.

Eine Umfrage bei den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Integrationsbüros hat gezeigt, dass sich die sieben Abkommen in den zwei Jahren nach deren Abschluss unterschiedlich entwickelt haben. In Tabelle 3 sind die verschiedenen Beschlüsse, welche von den acht Gemischten Ausschüssen in dieser Zeit gefasst worden sind, aufgeführt. Erwartungsgemäss mussten bereits einige Änderungsbeschlüsse im Abkommen über die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbe-

wertungen (6 Beschlüsse) und im Agrarabkommen (4 Beschlüsse des Agrarausschusses und 2 des Veterinärausschusses) gefasst werden. Es handelt sich dabei jeweils um Anpassungen an neue EG-Bestimmungen in den umfangreichen Detailregelungen der beiden Abkommen. Die geringe Zahl an Sitzungen der zuständigen Gemischten Ausschüsse deutet darauf hin, dass diese Änderungen problemlos vorgenommen werden konnten. Bei den übrigen fünf Abkommen wurden dagegen auffällig wenige oder – abgesehen von den Annahmen der Geschäftsordnungen – noch gar keine Beschlüsse gefasst. Ob dies daran liegt, dass kein Anlass besteht, die Abkommen anzupassen, weil sich die relevanten Rechtssätze in der Schweiz und der EG nicht wesentlich verändert haben, ist bei der grossen Menge an Rechtssätzen, auf die sich die Abkommen stützen schwer überschaubar und abschätzbar. Die Expertinnen und Experten im Integrationsbüro weisen darauf hin, dass die Sektoren die von den Abkommen abgedeckt werden, in der EU bereits umfassend reglementiert sind und deshalb zu erwarten sei, dass mittelfristig die Abkommen nur geringfügig angepasst werden müssten<sup>70</sup>. Ein weiterer Grund für die geringe Zahl an Änderungsbeschlüssen seit Inkrafttreten der Abkommen am 21. Juni 2002 dürfte jedoch auch das komplizierte, eher schwerfällige Beschlussfassungsverfahren sein. Dieses Verfahren wird zum einen dadurch verlangsamt, dass je nach Tragweite des Änderungsgegenstandes umfassende Konsultationsmechanismen in Gang gesetzt werden müssen. Zum anderen nimmt die Überprüfung der Konformität von Schweizer Rechtssätzen mit jenen der EG viel Zeit in Anspruch. Deutlich zeigt sich dies im Fall des Abkommens über den Landverkehr, bei dem der Gemischte Ausschuss nach fünf Sitzungen erst das Geschäftsreglement verabschiedet hat. Sébastien Truffer, der im Integrationsbüro dieses Dossier betreut, erklärte hierzu, dass der Gemischte Landverkehrsausschuss sehr intensiv an diversen Anpassungen

---

<sup>70</sup> Eine Ausnahme bildet das Freizügigkeitsabkommen im Bereich der Sozialen Sicherheit. Eine grundlegende Änderung der Rechtsordnung der EG in diesem Bereich wurde bereits dieses Jahr verabschiedet. Auch im Abkommen über den Landverkehr kann damit gerechnet werden, dass eine allfällige Übernahme der Bestimmungen über die Liberalisierung des Güterverkehrs Anpassungen auf Gesetzesstufe erfordern wird.

des Abkommens an neues Gemeinschaftsrecht arbeite, dass die akribische Prüfung der Konformität von Schweizer Bestimmungen durch die Kommission diesen Prozess jedoch beträchtlich verlangsamt habe. Die Beschlüsse dürften in der Sitzung vom 22. Juni 2004 verabschiedet werden. Die Tatsache, dass die Verabschiedung der Geschäftsordnung des Gemischten Ausschusses zur Freizügigkeit fast ein Jahr gedauert hat, ist ein weiteres Indiz dafür, dass das Beschlussfassungsverfahren der Gemischten Ausschüsse kaum dazu neigt, Schnellschüsse zu produzieren!

### **Tabelle 3** **Sitzungen und Beschlüsse der Gemischten Ausschüsse (Stand Juni 2004)**

Quelle: Integrationsbüro (EDA/EVD)

---

#### **Forschungsausschuss Schweiz/Gemeinschaft**

##### **Sitzungen:**

1x pro Jahr, letzte am 15.4.2004

##### **Beschlüsse:**

---

#### **Gemischter Ausschuss zum Abkommen über Bestimmte Aspekte des öffentlichen Beschaffungswesens Schweiz-EG**

##### **Sitzungen:**

18.12.2002

11.11.2003

##### **Beschlüsse:**

- Beschluss 1/2003 (26.9.2003) Geschäftsreglement KOM (2003) 56 (01).

---

#### **Gemischter Ausschuss zum Abkommen über die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen Schweiz-EG**

##### **Sitzungen:**

28.6.2002

19.6.2003

##### **Beschlüsse:**

- Beschluss 1/2002 (23.12.2002) Geschäftsreglement des Gemischten Ausschusses. Nicht publiziert.
-

- 
- Beschluss 2/2002 (8.1.2003) Änderung von Anhang 1 des Abkommens.  
[http://www.seco.admin.ch/imperia/md/content/aussenwirtschaft/warenverkehr/2\\_2002.pdf](http://www.seco.admin.ch/imperia/md/content/aussenwirtschaft/warenverkehr/2_2002.pdf)
  - Beschluss 1/2003 (28.1.2003) Anerkennung von Konformitätsbewertungsstellen.  
[http://www.seco.admin.ch/imperia/md/content/aussenwirtschaft/warenverkehr/eg\\_1\\_2003\\_deutsch.pdf](http://www.seco.admin.ch/imperia/md/content/aussenwirtschaft/warenverkehr/eg_1_2003_deutsch.pdf)
  - Beschluss 2/2003 (17.9.2003) Anerkennung einer EG Konformitätsbewertungsstelle unter Kapitel 4 (Medizinprod.).  
ABl. L 323/9 vom 10.12.2003.
  - Beschluss 1/2004 (16.1.2004) Anerkennung einer Schweizer Konformitätsbewertungsstelle unter Kapitel 3 (Spielzeuge).  
ABl. L 34/72 vom 6.2.2004.
  - Beschluss 2/2004 (10.2.2004) Streichung von Schweizer und EG Konformitätsbewertungsstellen unter den Kapiteln 9 (LVD und EMC) und 11 (Messmittel).  
ABl. L 74/23 vom 12.3.2004.
  - Beschluss 3/2004 (10.2.2004) Anerkennung einer CH Konformitätsbewertungsstelle unter Kapitel 8 (ATEX).  
ABl. L63/67 vom 28.2.2004.

---

**Gemischter Ausschuss für Landwirtschaft**

---

**Sitzungen:**

12.12.2002  
11.6.2003  
4.12.2003

**Beschlüsse:**

- Beschluss 1/2003 (21.10.2003). Geschäftsreglement  
[http://www.blw.admin.ch/imperia/md/content/bilat\\_agrarabkommen/entscheid1\\_d.pdf](http://www.blw.admin.ch/imperia/md/content/bilat_agrarabkommen/entscheid1_d.pdf)
- Beschluss 2/2003 (21.10.2003)  
[http://www.blw.admin.ch/imperia/md/content/bilat\\_agrarabkommen/entscheid2.pdf](http://www.blw.admin.ch/imperia/md/content/bilat_agrarabkommen/entscheid2.pdf).
- Beschluss 1/2004 (8.3.2004) Änderung der Anlagen von Anhang 4 des Abkommens.  
AS 2004 2227.
- Beschluss 2/2004 (18.3.2004). Änderung der Anlage von Anhang 10 des Abkommens.  
ABl. L 123 113 vom 27.4.2004.
- Beschluss 3/2004 (29.4.2004). Änderung der Anlagen zum Anhang 9 des Abkommens.  
ABl. L 208/101 vom 10.6.2004.

---

**Gemischter Veterinärausschuss**

---

**Sitzungen:**

30.4.2003  
25.11.2003

---

---

**Beschlüsse:**

- Beschluss 1/2003 (29.7.2003). Geschäftsreglement.  
Nicht publiziert.
- Beschluss 2/2003 (25.11.2003). Änderung der Anhänge 1,2,3,4,5,6 und 11 des Abkommens.  
AS 2004 2255.
- Beschluss 1/2004 (28.4.2004). Änderung der Anlage 5 des Anhangs 11 des Abkommens.  
Noch nicht publiziert.

---

**Luftverkehrsausschuss Schweiz/Gemeinschaft**

---

**Sitzungen:**

16.12.2002

3.12.2003

**Beschlüsse:**

- Beschluss 1/2004 (11.3.2004). Änderung des Anhangs des Abkommens  
AS 2004 2895.
- Beschluss 2/2004 (22.4.2004). Geschäftsreglement  
ABl. L 208/3 vom 10.6.2004.
- Beschluss 3/2004 (22.4.2004). Änderung des Anhangs des Abkommens  
AS 2004 2899.

---

**Gemischter Landverkehrsausschuss Gemeinschaft/Schweiz**

---

**Sitzungen:**

5.7.2002

20.11.2002

13.12.2002

20.6.2003

10.12.2003

22.6.2004

**Beschlüsse:**

- Beschluss 1/2003 (20.6.2003) Geschäftsreglement und Bildung von zwei Arbeitsgruppen.  
Nicht publiziert.

---

**Gemischter Ausschuss EG-Schweiz für Freizügigkeit**

---

**Sitzungen:**

Juli 2002

Juli 2003

**Beschlüsse:**

- Beschluss 1/2003 (16.7.2003). Geschäftsreglement und Bildung von zwei Arbeitsgruppen
-



---

KOM (2002) 476 endg.

- Beschluss 2/2003 (16.7.2003). Änderung des Anhangs II (Soziale Sicherheit) des Abkommens  
AS 2004 1277.
- 

### **5.3.2.1. Zusammenarbeit von Experten aus der Gemeinschaft und der Schweiz**

Nachdem ein Gemischter Ausschuss oder häufiger noch eine vom Ausschuss eingesetzte spezialisierte Arbeitsgruppe zum Schluss gekommen ist, dass Teile des Abkommens aktualisiert oder abgeändert werden müssen, werden die hauptverantwortlichen Ämter in der Schweiz, beziehungsweise die entsprechenden Generaldirektionen in der EG beauftragt, einen Beschluss vorzubereiten. Änderungsbeschlüsse werden in enger Zusammenarbeit zwischen den Fachämtern und den Generaldirektionen vorbereitet:

Verändert ein Vertragspartner einen Rechtssatz, auf den sich das Abkommen explizit bezieht, oder erlässt er eine neue Norm, muss der andere Partner feststellen, ob und wenn ja in welcher Form der betreffende Rechtssatz in das Abkommen übernommen werden soll. Wird im innerstaatlichen Entscheidungsprozess der Schweiz beispielsweise beschlossen, eine neue Richtlinie der EG unverändert im Abkommen aufzuführen, damit deren Regelungen zukünftig auch in der Beziehung zwischen der Schweiz und der EG gelten, kann diese Änderung sehr rasch zu einem Beschluss führen. Beispiele für eine integrale Übernahme eines neuen Rechtssatzes finden sich im Beschluss 2/2003 des Gemischten Ausschusses zum Freizügigkeitsabkommen (2003/554/EG). Dort wurden zum einen vier Änderungsrechtsakte zur Verordnung 1408/71 in den Anhang II des Abkommens aufgenommen. Zum anderen wurde die Hilflosenentschädigung nach schweizerischem Recht in die Verordnung 1408/71 aufgenommen, auf die sich das Abkommen bezieht.

Behält sich die Schweiz jedoch vor, nur einzelne Punkte der neuen Richtlinie ins Abkommen aufzunehmen, so liegt der Ball bei der EG, die ihrerseits beschliessen muss, ob sie mit diesem Vorschlag einver-

standen wäre. Die Vorschläge werden so lange hin und her gereicht, bis ein Konsens gefunden wird. Dieser Prozess kann lange dauern, da sowohl die Fachämter in der Schweiz als auch die Generaldirektionen in der EG ihre Vorschläge intern jeweils absichern müssen. Dieser Austausch zwischen den beiden Vertragspartnern geschieht in der Regel nicht im Rahmen der ordentlichen Sitzungen der Gemischten Ausschüsse (allenfalls werden wichtige Verhandlungspunkte in den Arbeitsgruppen diskutiert), sondern die Experten der beiden Partner stehen im direkten und ständigen Kontakt zueinander. (Siehe hierzu auch Schema 2). Die Mitglieder der Delegationen in den Gemischten Ausschüssen sind bei diesen Vorbereitungsarbeiten zum Teil direkt involviert, oder sie koordinieren die Arbeit ihrer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Bundesämtern.

Im Rahmen eines solchen „Ping-Pong-Prozesses“ wurde im Jahr 2003 der Anhang III zum Freizügigkeitsabkommen über die Diplomanerkennung aktualisiert und erneuert. Als Verhandlungsgrundlage für diese Revision diente laut Aussage von Lukas Gresch-Brunner, Mitarbeiter des Integrationsbüros und zuständig für das Dossier Diplomanerkennung, der entsprechende Auszug aus dem EWR-Abkommen. In einem recht aufwändigen und umfassenden internen Konsultationsverfahren und in ständigem Austausch mit den zuständigen Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen in der EU wurde dieser Text so lange angepasst, bis er schliesslich von beiden Vertragspartnern unterzeichnet werden konnte.

Aus den Interviews im Integrationsbüro konnte entnommen werden, dass die Zusammenarbeit zwischen den Expertinnen und Experten aus den Bundesämtern und jenen aus den Generaldirektionen gut funktioniert. Allgemein seien insbesondere die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aus den technischen Generaldirektionen sehr daran interessiert, mit der Schweiz im Rahmen der Sektoriellen Abkommen möglichst praktikable Lösungen zu finden und bieten gelegentlich auch Hand zu Sonderlösungen mit der Schweiz. Dieter Grossen schätzt die Situation so ein, dass die Schweiz nicht nur eine rechtlich-theoretische Chance habe, die Übernahme von neuen Rechtssätzen der Gemeinschaft ins Abkommen ganz oder teilweise zu verhindern. Auch Mitarbeiterinnen und

Mitarbeiter des Integrationsbüros bestätigten, dass die Schweiz gerade in den Verhandlungen um Änderungsbeschlüsse durchaus ihre Position durchsetzen könne. Gleichzeitig wurde jedoch eingeräumt, dass die Bereitschaft der EG, der Schweiz Ausnahmen zu gewähren, in der Tendenz eher sinke.

Eher negativ wurde zudem die Verfügbarkeit der EU-Beamten eingeschätzt. Nicht selten werden Verhandlungen dadurch verzögert, dass die Ansprechpartner in der EG terminlich stark ausgelastet sind. Der Verdacht, dass die EG die Anliegen der Schweiz auf ihrer Prioritätenliste eher tief einstuft, kann nicht ganz ausgeräumt werden.

#### **5.3.2.2. Interne Entscheidungsprozesse**

Wie oben bereits erwähnt, haben die Gemischten Ausschüsse die Befugnis, in klar definierten Fällen selber Beschlüsse zu fassen. Die Delegationsleiter dürfen jedoch Beschlüsse nur dann unterzeichnen, wenn sie dazu über ein ausdrückliches Mandat des Bundesrates respektive des EG-Rates verfügen. In der Schweiz müssen Beschlüsse je nach Tragweite gar von Parlament und Volk bewilligt werden. Aus diesem Grund wird sehr viel Wert darauf gelegt, bereits während der Vorbereitungsphase von Änderungsbeschlüssen eine möglichst umfassende Konsultation von Amtsstellen, Kantonen, Volksvertretern und Interessengruppen durchzuführen. Bei der Bereinigung des Vorschlags zu einem Beschluss über die Revision des Anhangs III des Freizügigkeitsabkommens zur Diplomanerkennung wurde in der Schweiz deshalb beispielsweise eigens ein Begleitausschuss eingesetzt. Dieser setzte sich zusammen aus Vertretern von betroffenen Ämtern auf Bundesebene (involviert waren hier sowohl Ämter aus dem EDI als auch aus dem EVD), von Kantonen, (da diese im Bereich Bildung über weitgehende Kompetenzen verfügen) sowie von Verbänden, die im Bereich Ausbildung und Beruf tätig sind. Dieser Ausschuss erarbeitete wie oben beschrieben in ständigem Austausch mit den zuständigen Experten bei der Kommission in Brüssel den Textvorschlag für die Revision des Abkommensanhangs. Das Resultat des vorläufigen Konsenses wurde schliesslich in die Ämterkonsultation geschickt und nach einigen weiteren Korrekturen noch einmal der EG übermittelt. Nachdem diese ihre

Zustimmung gegeben hatte, wurde der Vorschlag schliesslich als Mandat dem Bundesrat zur Genehmigung unterbreitet.

Für den Fall, dass Unklarheit darüber herrscht, ob ein Beschluss in den Kompetenzbereich des Parlaments fällt, untersucht das Bundesamt für Justiz in einem Genehmigungsverfahren, welche verfassungsmässigen Kompetenzen berührt werden. Bis im Juni 2004 wurden keine Abkommensänderungen beschlossen, welche Anpassungen in der Schweiz auf Gesetzesstufe erfordert hätten.

Hätte nun die Revision der oben erwähnten Regelung zur Diplomanerkennung in der Schweiz eine Änderung auf Gesetzesstufe erfordert, so hätte zusätzlich zur Ämterkonsultation auch eine Botschaft zuhanden des Parlaments erarbeitet werden müssen. Erst nach der Zustimmung zur Gesetzesänderung durch das Parlament hätte die Schweizer Delegation im Gemischten Ausschuss ihre Zustimmung zum Beschluss geben können. Bei der Vorbereitung eines Beschlusses, der letztlich vom Parlament bewilligt werden muss, werden neben den betroffenen Ämtern, Kantonen und Interessengruppen auch die Ratspräsidenten und die Aussenpolitischen Kommissionen in die Konsultationen einbezogen.

Die Delegationen in den Gemischten Ausschüssen und insbesondere deren Vorsitzende überwachen und koordinieren die Abwicklung des innerstaatlichen Genehmigungsprozesses. Die Delegationsmitglieder aus den für einen bestimmten Beschluss federführenden Bundesämtern sind zudem zuständig für das Verfassen des Vorschlages für die Ämterkonsultation und die Vernehmlassung sowie einer allfälligen Botschaft zuhanden des Parlaments.

### **5.3.3 Beschluss**

Die Ausführungen über die Vorbereitung von Beschlüssen der Gemischten Ausschüsse deuten darauf hin, dass die eigentliche Beschlussfassung im Rahmen der ordentlichen Sitzungen reine Formsache ist. Da die beiden Vertragspartner während der Vorbereitungsphase eines Beschlusses einen regen Austausch pflegen, gibt es in den Sitzungen der Ausschüsse keine Überraschungen mehr. In der Regel stellen die Delegationen nach dem Verlesen der bereits abgesprochenen Texte nur

noch Einigkeit fest. Beide Delegationen müssen danach diesen Einigungsbeschluss von ihren Regierungen genehmigen lassen und können dann den Beschluss unterzeichnen. Die Unterzeichnung kann sogar auf dem Postweg erfolgen.

Dieter Grossen vom IMES bestätigt, dass in den Sitzungen des Gemischten Ausschusses zur Freizügigkeit wenig Raum für Diskussionen bleibt. Die Sitzung im Sommer 2003, in welcher diverse Beschlüsse angenommen wurden, habe knapp neunzig Minuten gedauert. Die meiste Zeit nehmen in den Sitzungen aber nicht die Entscheide sondern vielmehr die gegenseitige Information über die Durchführung der Abkommen und die Entwicklung der relevanten Gesetzgebung ein. Im Vergleich dazu sieht die Beschlussfassung in Gemischten Ausschüssen zu bilateralen Abkommen mit Einzelstaaten nach den Erfahrungen von Dieter Grossen ganz anders aus. Als Beispiel nannte er Sitzungen von Gemischten Ausschüssen über Rekrutierungsabkommen mit einzelnen Staaten. Solche Zusammenkünfte können über mehrere Tage dauern und in der Regel werde intensiv verhandelt. Im Unterschied zu den Sektoriellen Abkommen verfügen die Bundesämter in solchen Abkommen über eine viel weiter greifende Entscheidungskompetenz. Insofern müssen die Delegationen in den Ausschüssen, die sich aus Vertretern dieser federführenden und entscheidberechtigten Ämter zusammensetzen, die Verhandlungsfortschritte nicht in ständigen Konsultationen innerstaatlich absichern. Viele Bestimmungen der Sektoriellen Abkommen greifen dagegen sehr tief in innerstaatliche Kompetenzbereiche ein und Änderungen an diesen Regelungen müssen deshalb sehr viel breiter abgestützt werden. Durch die aufwändigen Mitspracheverfahren, welchen deshalb Beschlüsse der Gemischten Ausschüsse zu unterziehen sind, wird die Entscheidungsbefugnis und der Verhandlungsspielraum der Delegationen in den Ausschüssen erheblich geschmälert.

## 6 Fazit

Das institutionelle System der Bilateralen Abkommen von 1999 scheint das Unmögliche möglich zu machen: In sieben ausgewählten Sektoren wird eine praktisch unbeschränkte Teilnahme am Europäischen Binnenmarkt ermöglicht, ohne dass die Entscheidungsautonomie der Schweiz empfindlich eingeschränkt wird. Die genauere Analyse des scheinbar souveränitätsschonenden Systems der Angleichung der Rechtsnormen durch die Anerkennung der Gleichwertigkeit der Gesetze zeigt jedoch, dass zwar keine formelle dafür aber eine materielle Anpassung der Schweizer Rechts an jenes der Gemeinschaft erfolgt ist. Und auch wenn in den Abkommen kein automatischer Anpassungsmechanismus vorgesehen ist, bleibt der Druck, neues für die Abkommen relevantes EG-Recht auch nach Inkrafttreten der Verträge zu übernehmen, sehr hoch. Die Gemischten Ausschüsse können bei kleineren Anpassungen der Abkommen dank ihrer Expertise sachgerechte Lösungen erwirken. Ob dieses System auch bei grundlegenden Änderungen des relevanten Acquis das längerfristige Funktionieren der Abkommen und die Wahrung der Entscheidungsautonomie der Schweiz miteinander vereinbaren kann, ist jedoch fraglich.

### 6.1 Die Gemischten Ausschüsse - Diskussionsforen und Kompetenzzentren

Die Institution „Gemischter Ausschuss“ ist aufgrund ihrer vielfältigen Aufgaben auf verschiedenen Hierarchiestufen, ihren weitgehenden Kompetenzen und deren gleichzeitigen Beschränkung durch diverse Konsultationsmechanismen nur schwer fassbar. So gehen denn auch die Einschätzungen über die Gemischten Ausschüsse weit auseinander. Zum einen können sie als Foren betrachtet werden, die den Austausch zwischen den zwei Vertragspartnern erleichtern und die Informationsströme bündeln. Zum anderen bilden sie dank dem hohen Informationsstand und dem Fachwissen der Delegationsmitglieder eine Art Kompetenzzentren, die dank ihrem grossen Insiderwissen die Diskussi-

onen und Entscheidungen innerhalb und zwischen den Vertragsparteien stark beeinflussen können.

Hauptfunktion der Gemischten Ausschüsse ist das Bereitstellen einer Plattform für den Austausch zwischen den Vertragsparteien. Dadurch können die Verwaltungen und die Regierungen verschiedene Aufgaben im Zusammenhang mit der Verwaltung der Sektoriellen Abkommen erledigen. Dazu gehört die Sicherstellung der Durchführung der Abkommen durch den ständigen Informationsaustausch über technische Bestimmungen zwischen den Experten in der Verwaltung, aber auch strategische Beratungen über die Weiterentwicklung der Abkommen und letztlich diplomatische Verhandlungen bei Meinungsverschiedenheiten zwischen den Vertragspartnern. Bei all diesen Aufgaben agieren die Mitglieder der Delegationen in den Ausschüssen grundsätzlich nicht in Eigenregie, sondern sie sind immer nur Vertreter einer Vertragspartei und handeln im direkten Auftrag des Bundesrates beziehungsweise des EG-Rates. Wie aufgezeigt wurde, muss jeder verbindlichen Aussage im Gemischten Ausschuss eine gesetzestufengerechte Konsultation von Amtsstellen, Volksvertretern, Kantonen und Interessengruppen vorausgehen. Dies führt dazu, dass Verhandlungen in den Ausschüssen erheblich eingeschränkt werden. Dies hat zur Folge, dass im Moment, in dem der Gemischte Ausschuss zu einem offiziellen Treffen zusammentritt, die Verhandlungsarbeit bereits abgeschlossen ist und der Ausschuss nur mehr den formellen Akt der offiziellen gegenseitigen Information und der Beschlussfassung vollbringt. Konkret manifestiert sich dies darin, dass in den offiziellen Sitzungen der Ausschüsse praktisch nicht mehr diskutiert wird, sondern dass nur noch die jeweiligen Positionen vorgetragen werden.

Trotz dieser starken Beschränkung der Kompetenzen der Gemischten Ausschüsse darf der Einfluss der einzelnen Delegationsmitglieder auf Entscheide über die Durchführung und Weiterentwicklung der Sektoriellen Abkommen nicht unterschätzt werden. Da sie überall dort, wo Informationen ausgetauscht, Beratungen durchgeführt oder Entscheidungen getroffen werden, beteiligt sind, verfügen sie über ein umfassendes Insiderwissen. Durch die enge, zum Teil informelle Zusammenarbeit von Schweizer Fachbeamten und -beamtinnen mit ihren

Kollegen und Kolleginnen in der Gemeinschaft werden Entscheide bezüglich der Sektoriellen Abkommen wesentlich vorgespurt. Dadurch werden diese Expertinnen und Experten sowohl für die innerstaatlichen Entscheidungsprozesse als letztlich auch für die Verhandlungen zwischen den Vertragspartnern unentbehrlich und können bedeutenden Einfluss auf die Entwicklung der Sektoriellen Abkommen nehmen. Der Gemischte Ausschuss – oder präziser die Gesamtheit seiner Delegationsmitglieder – als Kompetenzzentrum kann eine möglichst reibungslose und relativ effiziente Verwaltung der Abkommen gewährleisten. Gleichzeitig besteht jedoch die Gefahr, dass die Arbeit der Delegationsmitglieder aufgrund ihrer exklusiven Sach- und Detailkenntnis kaum mehr überprüft werden kann. Ausserdem wird die Verwaltung und Weiterentwicklung der Abkommen von der Öffentlichkeit kaum wahrgenommen.

## **6.2 Mangelnde Krisenresistenz - ein kritischer Ausblick**

Die Anerkennung der Gleichwertigkeit der Gesetze zur Herstellung einer partiellen Integration wurde im Jahr 1999 anlässlich der Vertragsunterzeichnung festgehalten. Die Abkommen sind also mittlerweile bereits seit fünf Jahren den autonomen Rechtsanpassungen der Vertragspartner ausgesetzt. Seit Inkrafttreten der Verträge wurden deshalb bereits einige Anpassungen an den Abkommenstexten vorgenommen. Wie zu erwarten war, handelt es sich dabei jedoch nur um geringfügige Änderungen bei den Detailregelungen. Bisher hat kein Beschluss, der von den Gemischten Ausschüssen gefällt wurde, eine Änderung des Schweizer Rechts auf Gesetzesstufe erfordert. Bei derartigen Abkommensanpassungen wird die Stärke des Systems deutlich: Die ausgewiesenen Fachleute in den Gemischten Ausschüssen kennen die aktuelle Entwicklung der abkommensrelevanten Rechtsätze und können so die Notwendigkeit der Abkommensanpassung abschätzen und falls nötig sachgerecht durchführen. Die meisten Änderungen mögen zwar von geringer Tragweite sein, sie sind jedoch trotzdem für die Sicherung des reibungslosen Weiterbestehens der Abkommen notwendig. Die technischen Aktualisierungen der Abkommen sind aus souveränitätspolitischer Sicht vorerst unbedenklich, obwohl in aller Regel neue Rechtsätze



der EG praktisch unverändert übernommen wurden. Zu bemängeln ist einzig, dass Beschlüsse der Gemischten Ausschüsse sehr spät veröffentlicht werden und die entsprechenden Publikationen nur schwer auffindbar sind. Dadurch wird das Problem der Intransparenz des Anpassungsmechanismus unnötig verschärft.

Sämtliche im Rahmen dieser Arbeit befragten Fachleute bestätigen, dass die Verwaltung der Sektoriellen Abkommen bis jetzt reibungslos verlaufen ist. Tatsächlich ist das System bis jetzt aber noch nie einem Härte-test unterzogen worden! Sobald nämlich grössere Veränderungen im EG-Recht vorgenommen werden, die eine Anpassung der Abkommen unentbehrlich machen, um die binnenmarktähnliche Situation weiterhin aufrechtzuerhalten, dürfte das System unter grossen Druck geraten. In mittlerer Frist kann damit gerechnet werden, dass bei einzelnen Abkommen ein Anpassungsbedarf entsteht, der im Schweizer Recht Änderungen auf Gesetzesstufe erfordert. Spätestens dann, wenn eine solche Änderung Kostenfolgen hat, dürfte dies die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit wecken. Erfordert eine Abkommensanpassung eine Gesetzesänderung in der Schweiz, wird der Handlungsspielraum der Schweizer Delegation im Gemischten Ausschuss empfindlich eingeschränkt. Die Ablehnung einer dringend notwendigen Abkommensanpassung durch das Parlament oder durch das Stimmvolk kann die Verhandlungen mit der EG blockieren und theoretisch das Weiterbestehen der Abkommen gefährden. Eine Aufkündigung der Abkommen wegen Unvereinbarkeit eines Vertrages mit neuen rechtlichen Bestimmungen in der EG ist in absehbarer Zeit trotzdem nicht zu erwarten. Vielmehr kann davon ausgegangen werden, dass die Unterhändler eine Notlösung finden, um gravierende Unterschiede zwischen den Abkommen und dem geltenden EG-Recht zu überbrücken. Dabei steht allerdings zu befürchten, dass solche Lösungen für die Schweiz souveränitätspolitisch eher unbefriedigend ausfallen.

Die ganze Problematik wird dann zugespitzt, wenn die Sektoriellen Abkommen auf Bereiche ausgeweitet werden, welche über die Wirtschafts- und Handelspolitik hinaus souveränitätssensible Bereiche wie Sicherheit und Justiz betreffen. Das Abkommen über die Assoziierung der Schweiz an die Übereinkommen von Schengen und Dublin, das im

Juni dieses Jahres paraphiert wurde, zeigt diese Problematik deutlich auf. Die Beteiligung der Schweiz an Schengen/Dublin wird nur unter der Bedingung möglich, dass sämtliche Änderungen des relevanten Acquis auch in Zukunft quasi automatisch in das Abkommen zwischen der Schweiz und der EU aufgenommen werden. Wohl werden die verfassungsrechtlichen Genehmigungsverfahren in der Schweiz berücksichtigt. Sollte jedoch eine Änderung vom Parlament oder vom Stimmvolk abgelehnt werden, wird der Vertrag hinfällig. (Siehe hierzu Art. 7 Abs. 4 Abkommen über die Assoziation zu Schengen/Dublin). Wird das Schengener Abkommen im Laufe des nächsten Jahres genehmigt, darf die erste Abstimmung über eine Änderung desselben mit Spannung erwartet werden!

Erste volkswirtschaftliche Bilanzen über die Teilintegration durch die Bilateralen Abkommen sind weitgehend positiv ausgefallen. Dass die Aufrechterhaltung der binnenmarktähnlichen Situation jedoch nur um den Preis eines beachtlichen Souveränitätsverlustes gewährleistet ist, wurde bis jetzt kaum beachtet. Die Undurchsichtigkeit des Anpassungsmechanismus und die Komplexität der geregelten Materie haben dazu geführt, dass Systemschwächen der Bilateralen Verträge wenig bekannt sind. Das – zum Teil aus abstimmungstechnischen Gründen wohl auch absichtliche – Verschweigen dieser Schwächen verhindert jedoch auf längere Zeit eine realistische Diskussion über die Vor- und Nachteile von Bilateralen Verträgen im Vergleich mit einem Beitritt zur Europäischen Union.

## Verzeichnis der verwendeten Literatur

- Aust, Anthony, 2000: *Modern Treaty Law and Practice*. Cambridge: University Press.
- Biaggini, Giovanni, 2002: Abkommen über bestimmte Aspekte des öffentlichen Beschaffungswesens. In: Thürer/Weber/Zäch, 2002, 307-378.
- Bieber, Roland/Kahil, Bettina / Kallmayer Sonja, 2000: *Differenzierte Integration in Europa – Handlungsspielräume für die Schweiz?* Chur/Zürich: Rüegger.
- Blankart, Franz, 1978: Die Beziehungen der Schweiz zu der sich erweiternden Gemeinschaft. Referat gehalten am 44. Jahreskongress der Europa-Union Schweiz, Zürich, 25.11.1978.
- Blankart, Franz, 1998: *30 Jahre Europapolitik*. Basel: Handelskammer beider Basel.
- Bühler, Theodor, 2002: Abkommen über die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen. In: Thürer/Weber/Zäch, 2002, 517-576.
- Detting-Ott, Regula, 2002: Abkommen über den Luftverkehr. In: Thürer / Weber / Zäch, 2002, 459-513.
- Doleschal, Josef, 2001: Die sozialversicherungsrechtlichen Bestimmungen im Freizügigkeitsabkommen und dessen Anhang II. In: Murer 2001a, 22-39.
- Felder, Daniel, 1992: Structure institutionnelle et procédure décisionnelle de l'EEE (Art. 89-114 EEE). In: Jacot-Guillarmod, Olivier (éd.): *Accord EEE; commentaires et réflexions*. Zürich : Schulthess Polygraphischer Verlag und Bern : Verlag Stämpfli & Cie AG, 571-587.
- Felder, Daniel/Kaddous, Christine (Hrsg.), 2001: *Accords bilatéraux Suisse – UE (Commentaires) / Bilaterale Abkommen Schweiz – EU (Erste Analysen)*. Bruylant: Helbling & Lichtenhahn.
- Felder, Daniel, 2001: *Appréciation juridique et politique du cadre institutionnel et des dispositions générales des accords sectoriels*. In: Felder/Kaddous, 2001, 117-148.

- Freiburghaus, Dieter, 2000: *Wohin des Wegs, Europa?* Bern, Stuttgart, Wien: Verlag Paul Haupt.
- Filliez, Fabrice, 2001: Application des accords sectoriels par les juridictions suisses: quelques repères. In: Felder/Kaddous, 2001, 183-208.
- Forstmoser, Peter/Schluemp, Walter R., 1998: *Einführung in das Recht.* Bern: Stämpfli Verlag AG.
- Goetschel, Laurent/Bernath Magdalena/Schwarz, Daniel, 2002: *Schweizerische Aussenpolitik. Grundlagen und Möglichkeiten.* Zürich: Neue Zürcher Zeitung.
- Haas, Giulio, 1992: Die institutionellen Bestimmungen des EWR-Abkommens (Art. 89-110). In: Zäch, Roger/Thürer, Daniel/Weber Rolf H.: *Das Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum. Eine Orientierung.* Zürich: Schulthess Polygraphischer Verlag, 273-299.
- Haldimann, Urs, 2001: Grundzüge des Abkommens über den Luftverkehr. In: Felder/Kaddous, 2001, 443-461.
- Jaag, Tobias, 2002: Institutionen und Verfahren. In: Thürer/Weber/Zäch, 2002, 39-64.
- Jacot-Guillarmod, Olivier (ed.), 1992: *Accord EEE. Commentaires et réflexions.* Zürich: Schulthess und Bern: Stämpfli.
- Kahil-Wolff, Bettina, 2001a: L'accord Suisse-CE sur la libre circulation des personnes: observations générales. In: Murer, 2001a, 3-8.
- Kahil-Wolff, Bettina, 2001b: Struktur und Anwendung des Freizügigkeitsabkommens Schweiz/EG. In: Schaffhauser/Schürer, 2001, 9-25.
- Kälin, Walter/ Epiney, Astrid, 2003: *Völkerrecht: Eine Einführung.* Bern: Stämpfli Verlag AG.
- Kellenberger, Jakob, 2001: Der politische und wirtschaftliche Stellenwert der sieben bilateralen sektoriellen Abkommen. In: Felder/Kaddous, 2001, 3-12.
- Kimminich, Otto/Hobe, Stephan, 2000: *Einführung in das Völkerrecht.* Tübingen und Basel: A. Francke Verlag.
- Krafft, Mathias-Charles, 1992: Le système institutionnel de l'EEE Aspects généraux: une vue de Berne. In: Jacot-Guillarmod, Olivier (éd.): *Accord EEE; commentaires et réflexions.* Zürich: Schulthess

- Polygraphischer Verlag und Bern: Verlag Stämpfli & Cie AG, 549-563.
- Lenaerts, Koen/Van Nuffel, Piet, 1999: Constitutional Law of the European Union. London: Sweet & Maxwell.
- Linder, Wolf, 1999: Schweizerische Demokratie: Institutionen - Prozesse - Perspektiven. Bern; Stuttgart; Wien: Haupt.
- Merkelbach, Roger/Grosjean, Christian, 2001: L'Accord d'assurance du 10 octobre 1989. In: Felder/Kaddous, 2002, 701-731.
- Murer, Erwin (Hrsg.), 2001a: Das Personenverkehrsabkommen mit der EU und seine Auswirkungen auf die soziale Sicherheit der Schweiz. L'accord sur la libre circulation des personnes avec l'UE et ses effets à l'égard de la sécurité sociale en Suisse. Bern: Stämpfli Verlag AG.
- Murer Erwin, 2001b: Die Schweiz und die EU: eine „kontrollierte Annäherung“. In: Murer 2001a, 9-17.
- Natsch, Rudolf, 2002: Gegenseitige Anerkennung beruflicher Qualifikation. In: Thürer/Weber/Zäch, 2002, 195-222.
- Pfetsch, Frank R., 1997: Die Europäische Union. Eine Einführung. München: Wilhelm Fink.
- Schenker-Wicki, Andrea/Holzer, Patrick Edgar, 2002: Abkommen über die wissenschaftliche und technologische Zusammenarbeit. In: In: Thürer/Weber/Zäch, 2002, 637-663.
- Spinner, Bruno, 2001: Rechtliche Grundlagen und Grenzen für bilaterale Abkommen. In: Felder/Kaddous, 2001, 13-20.
- Thürer, Daniel/Hillemanns, Carolin, 2002: Allgemeine Prinzipien. In: Thürer/Weber/Zäch, 2002, 17-38.
- Thürer, Daniel/Weber, Rolf H./Zäch Roger (Hrsg.), 2002. Bilaterale Verträge Schweiz – EG. Ein Handbuch. Zürich: Schulthess.
- Weber, Rolf H./Friedli, Max, 2002: Abkommen über den Güter und Personenverkehr auf Schiene und Strasse. In: Thürer/Weber/Zäch, 2002, 381-456.
- Zäch, Roger, 2002: Gesamtüberblick. In: Thürer/Weber/Zäch, 2002, 3-15.

Zäch, Roger/Thürer, Daniel/Weber, Rolf H., 1992: Das Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum, eine Orientierung. Zürich: Schulthess.

Zbinden, Martin, 1998: Von der Neutralität zur direkten Demokratie: Die Entwicklung der schweizerischen Integrationspolitik. In: Cottier, Thomas/Kopše, Alwin R., Der Beitritt der Schweiz zur Europäischen Union, Brennpunkte und Auswirkungen. Zürich: Schulthess, 213-269.

## **Verzeichnis der offiziellen Publikationen und Gesetzestexte**

In dieser Arbeit werden die Gesetzestexte nicht mit ihrem vollständigen Titel zitiert, sondern mit der Bezeichnung, die im folgenden Verzeichnis jeweils in Klammer gesetzt ist.

Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft betreffend die Direktversicherung mit Ausnahme der Lebensversicherung von 1989 (Direktversicherungsabkommen). SR 0.961.1.

Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft von 1972 (Freihandelsabkommen). SR 0.632.401.

Abkommen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über die Wissenschaftliche und technologische Zusammenarbeit von 1999 (Forschungsabkommen). SR 0.420.513.1.

Abkommen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über bestimmte Aspekte des öffentlichen Beschaffungswesens von 1999 (Abkommen über das öffentliche Beschaffungswesen). SR 0.172.052.68.

Abkommen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über die gegenseitige Anerkennung von

- Konformitätsbewertungen von 1999 (Abkommen über Konformitätsbewertungen). SR 0.946.526.81.
- Abkommen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen von 1999 (Agrarabkommen). SR 0.916.026.81.
- Abkommen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über den Luftverkehr von 1999 (Luftverkehrsabkommen). SR 0.748.127.192.68.
- Abkommen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über den Güter- und Personenverkehr auf Schiene und Strasse von 1999 (Landverkehrsabkommen). SR 0.740.72.
- Abkommen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Schweizerischen Eidgenossenschaft andererseits über die Freizügigkeit von 1999 (Freizügigkeitsabkommen). SR 0.142.112.681.
- Accord entre l'Union européenne, la Communauté européenne et la Confédération suisse sur l'association de la Confédération suisse à la mise en oeuvre, à l'application et au développement de l'acquis de Schengen. (Abkommen über die Assoziation zu Schengen/Dublin). <http://www.europa.admin.ch/nbv/off/abkommen/d/schengen.pdf>
- Bundesgesetz über den Geschäftsverkehr der Bundesversammlung sowie über die Form, die Bekanntmachung und das Inkrafttreten ihrer Erlasse von 1962 (Geschäftsverkehrsgesetz). SR 171.11.
- Botschaft zur Genehmigung der sektoriellen Abkommen zwischen der Schweiz und der EG vom 23. Juni 1999. SR 98.028.
- Geschäftsordnung des Gemischten Ausschusses EG-Schweiz für Freizügigkeit. KOM(2002) 476.
- Wiener Konvention über das Recht der Verträge von 1969 (Vertragsrechtskonvention). SR 0.111.
- Vertrag über die Europäische Union in der Fassung von Amsterdam vom 2. Oktober 1997 (EU-Vertrag).

# **Anhang 1: Geschäftsordnung des Gemischten Ausschusses EG-Schweiz für Freizügigkeit**

## *Artikel 1*

### **Bezeichnung des Gemischten Ausschusses**

Der Gemischte Ausschuss trägt die Bezeichnung "Gemischter Ausschuss EG-Schweiz für Freizügigkeit".

## *Artikel 2*

### **Zusammensetzung**

Der Gemischte Ausschuss setzt sich für die Europäische Gemeinschaft und ihre Mitgliedstaaten einerseits aus Vertretern der Kommission der Europäischen Gemeinschaften (im Folgenden "Kommission" genannt) und der Regierungen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union und für die Schweizerische Eidgenossenschaft andererseits aus Vertretern des Schweizerischen Bundesrates und der Kantonsregierungen zusammen.

## *Artikel 3*

### **Vorsitz**

Der Vorsitz im Gemischten Ausschuss wird abwechselnd für die Dauer eines Kalenderjahres von einem Vertreter der Europäischen Gemeinschaft und einem Vertreter der Schweizerischen Eidgenossenschaft geführt. In dem Jahr, in dem das Abkommen in Kraft tritt, führt die Schweizerische Eidgenossenschaft den Vorsitz.

Der Vorsitzende leitet die Arbeit des Gemischten Ausschusses.

## *Artikel 4*

### **Sekretariat**

Ein Beamter der Kommission und ein Beamter der Schweizerischen Eidgenossenschaft nehmen gemeinsam die Sekretariatsgeschäfte des Gemischten Ausschusses wahr. Die Beamten werden von den Vertretern ihrer Vertragspartei bestimmt und haben ihr Amt inne, bis ein neuer Beamter ernannt worden ist.



Die Sekretäre sind für die Kommunikation zwischen den Delegationen einschließlich der Übermittlung von Dokumenten zuständig und überwachen die Erfüllung der Sekretariatsaufgaben.

Die Sekretariatsaufgaben obliegen der Vertragspartei, die den Vorsitz führt.

#### *Artikel 5*

### **Sitzungen des Gemischten Ausschusses**

Der Gemischte Ausschuss tritt bei Bedarf, mindestens aber einmal jährlich zusammen.

Der Vorsitzende beruft die Sitzungen des Gemischten Ausschusses im Benehmen mit der anderen Seite zu einem Termin und an einem Ort ein, dem beide Seiten zugestimmt haben. Im Einvernehmen mit der anderen Seite kann auch von Telefon- und Videokonferenzen Gebrauch gemacht werden.

Das Einberufungsschreiben wird spätestens 15 Tage vor der Sitzung versandt. In dringenden Fällen kann das Einberufungsschreiben kurzfristiger versandt werden.

Die Vertragsparteien können beantragen, dass der Vorsitzende innerhalb eines Monats eine Sitzung einberuft, sofern mit der antragstellenden Vertragspartei nichts anderes vereinbart wird.

Bei schwerwiegenden wirtschaftlichen oder sozialen Problemen (Artikel 14 Absätze 2 und 4 des Abkommens) beruft der Vorsitzende innerhalb von 15 Tagen nach Antragstellung eine Sitzung ein.

Die Amtssprachen der Europäischen Gemeinschaft und die Amtssprachen der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Amtssprachen des Gemischten Ausschusses.

Vor der Sitzung des Gemischten Ausschusses teilt jede Seite der anderen die voraussichtliche Zusammensetzung ihrer Delegation mit.

Die Sitzungen sind nicht öffentlich, sofern von den beiden Seiten nichts anderes vereinbart wird.

#### *Artikel 6*

### **Tagesordnung**

Der Vorsitzende stellt mit Unterstützung der Sekretäre für jede Sitzung eine vorläufige Tagesordnung auf. Der Vorsitzende übermittelt die vorläufige Tagesordnung spätestens 15 Tage vor der Sitzung.

Vor Annahme der Tagesordnung können die Vertragsparteien beantragen, dass ein Punkt in die Tagesordnung aufgenommen wird.

Die Tagesordnung wird vom Gemischten Ausschuss zu Beginn jeder Sitzung angenommen.

### *Artikel 7*

#### **Beobachter und eingeladene Sachverständige**

Vertreter des Generalsekretariats des Rates der Europäischen Union können als Beobachter an den Sitzungen teilnehmen.

Sofern die andere Seite keine Einwände erhebt, kann der Vorsitzende Sachverständige, Regierungsvertreter und andere nicht den Delegationen angehörende Personen einladen, als Beobachter an den Sitzungen teilzunehmen oder den Gemischten Ausschuss bei bestimmten Themen zu beraten.

### *Artikel 8*

#### **Protokoll**

Der Vorsitzende ist für das über jede Sitzung des Gemischten Ausschusses zu erstellende Protokoll verantwortlich. Das Protokoll enthält für jeden Tagesordnungspunkt die gefassten Beschlüsse, die verabschiedeten Erklärungen und die Schlussfolgerungen des Gemischten Ausschusses.

Der zum Zeitpunkt der Sitzung amtierende Vorsitzende sorgt für einen Protokollentwurf. Dieser wird der anderen Delegation innerhalb von 15 Tagen nach der Sitzung übermittelt.

Der Protokollentwurf wird dem Gemischten Ausschuss zur Annahme vorgelegt. Er kann im schriftlichen Verfahren angenommen werden.

Das angenommene Protokoll wird vom Vorsitzenden und von den Sekretären unterzeichnet, die zum Zeitpunkt der Annahme amtieren. Es wird den Vertragsparteien übermittelt.

### *Artikel 9*

#### **Beschlüsse und Empfehlungen**

Der Gemischte Ausschuss fasst seine Beschlüsse und verabschiedet seine Empfehlungen nach Maßgabe der Bestimmungen des Abkommens im Einvernehmen zwischen den beiden Seiten.

Die Beschlüsse und Empfehlungen des Gemischten Ausschusses werden vom Vorsitzenden und von den Sekretären unterzeichnet.

Um in der Sitzung festzustellen, ob Einvernehmen besteht, erklären beide Seiten, ob sie zustimmen, nicht zustimmen oder Änderungen beantragen oder ob die Frage weiter geprüft werden muss. Stimmen beide Seiten dem Entwurf zu, so stellt der Vorsitzende dies im Protokoll fest und fertigt den Beschluss bzw. die Empfehlung des Gemischten Ausschusses aus.

Der Gemischte Ausschuss kann durch Briefwechsel (schriftliches Verfahren) Beschlüsse fassen oder Empfehlungen verabschieden. Im schriftlichen Verfahren erklären beide Seiten, ob sie dem Entwurf eines Beschlusses bzw. einer Empfehlung zustimmen, nicht zustimmen oder Änderungen beantragen

oder ob die Frage weiter geprüft werden muss. Stimmen beide Seiten zu, so fertigt der Vorsitzende den Beschluss bzw. die Empfehlung des Gemischten Ausschusses aus.

Die Beschlüsse und Empfehlungen des Gemischten Ausschusses tragen die Überschrift "Beschluss" bzw. "Empfehlung", gefolgt von der laufenden Nummer, dem Datum ihrer Annahme sowie der Bezeichnung ihres Gegenstands. Die Beschlüsse werden in Artikel unterteilt.

Die Beschlüsse und Empfehlungen des Gemischten Ausschusses werden in den Sprachen des Abkommens angenommen, wobei jeder Wortlaut gleichermaßen verbindlich ist.

Gegebenenfalls veröffentlichen die Vertragsparteien die Empfehlungen des Gemischten Ausschusses und seine Beschlüsse zur Änderung der Anhänge II und III oder des Artikels 10 des Abkommens in ihren Amtsblättern.

#### *Artikel 10*

### **Arbeitsgruppen**

Der Gemischte Ausschuss kann Arbeitsgruppen und Sachverständigengruppen einsetzen. Der Gemischte Ausschuss legt ihren Tätigkeitsbereich fest.

Die Arbeitsgruppen und Sachverständigengruppen wenden gegebenenfalls die Geschäftsordnung des Gemischten Ausschusses an.

Die Arbeitsgruppen und Sachverständigengruppen erstatten dem Gemischten Ausschuss Bericht.

#### *Artikel 11*

### **Kosten**

Die Vertragsparteien tragen alle Kosten, die ihnen daraus entstehen, dass sie Sitzungen und Arbeiten des Gemischten Ausschusses, der Arbeitsgruppen und der Sachverständigengruppen ausrichten oder daran teilnehmen.

#### *Artikel 12*

### **Kommunikation**

Die Koordinierung und die Kommunikation zwischen den beiden Seiten des Gemischten Ausschusses wird zwischen den Vertretern der Kommission und des Schweizerischen Bundesrates organisiert.

Die für die Schweizerische Eidgenossenschaft bestimmten Schreiben sind mit einer Kopie für die Schweizerische Mission bei der Europäischen Union dem Sekretär und gegebenenfalls einem anderen benannten Vertreter zu übermitteln.

Die für die Europäische Gemeinschaft oder die Kommission bestimmten Schreiben sind dem Sekretär und gegebenenfalls einem anderen benannten Vertreter zu übermitteln.

Die für die Mitgliedstaaten bestimmten Schreiben sind der betreffenden Ständigen Vertretung bei der Europäischen Union zu übermitteln.

### *Artikel 13*

#### **Vertraulichkeit**

Die Beratungen in den Sitzungen und die Dokumente des Gemischten Ausschusses sind vorbehaltlich der rechtlichen Pflichten der Vertragsparteien hinsichtlich der Veröffentlichung der Beschlüsse und Empfehlungen und des Zugangs zu den Dokumenten vertraulich. Der Vorsitzende kann die Vertraulichkeit aufheben, sofern keine Vertragspartei Einwände erhebt.

Die Vertragsparteien können öffentliche Informationsveranstaltungen organisieren oder Vertreter der Öffentlichkeit auf andere Weise über die Ergebnisse der Sitzungen des Gemischten Ausschusses unterrichten.

---

## Dans la même collection

N°	Auteurs, titres, date
159	<b>KNOEPFEL Peter</b> Total quality management et fédéralisme: le point de vue de l'analyse des politiques publiques / Total Quality Management und Föderalismus – Betrachtungen aus der Sicht der Politikanalyse, octobre 1996
160	<b>EMERY Yves</b> Quality Management in public administrations: one of the cornerstones of New Public Management, octobre 1996
161	<b>SOGUEL Nils, ZUFFEREY Jean-Louis</b> La planification financière des collectivités publiques: un instrument de conduite précieux, novembre 1996
162	<b>KNOEPFEL Peter, ACHERMANN Daniel, ZIMMERMANN Willi</b> Bilanzstudie Bodenpolitik 1990 - 1995, novembre 1996
163	<b>CALDERÒN Donato</b> Das Verfahren der Mitentscheidung in der EU (Art. 189B EVG). Ein überblick und Perspektiven, août 1996
164	<b>KNÜSEL René</b> Chômage et emploi en Suisse, quel avenir? Chiffrage, bilan et perspectives. août 1996
165	<b>SAILER Giorgio</b> Chiasso e moderazione del traffico: Analisi delle reti di contatto tra gli operatori dei principali provvedimenti, avril 1997
166	<b>EMERY Yves</b> Le centre d'évaluation pour managers publics (CEMAP), mars 1997
167	<b>KNOEPFEL Peter</b> Conditions pour une mise en oeuvre efficace des politiques environnementales, mars 1997
168	<b>WYSS Stefan, ZIMMERMANN Willi</b> Kohärenz durch Kooperation und Koordination. Ansätze und Fragmente der politikwissenschaftlichen Theorie und empirische Beispiele aus der Regional- und Umweltpolitik, octobre 1997
169	<b>EMERY Yves, CLIVAZ Christophe, SEBASTIANUTTO Daniela, avec la collaboration de Pellaton-Leresche Sylvie</b> L'image du fonctionnaire dans le Canton de Genève, juillet 1997
170	<b>ZIMMERMANN Willi, WYSS Stefan, NEUENSCHWANDER Peter</b> Informationskampagnen zur Reduktion der verkehrsinduzierten Luftbelastungen in den Städten Zürich und St. Gallen, octobre 1997
171	<b>GIAUQUE David</b> La Poste Suisse à l'épreuve d'un nouveau modèle productif, août 1997
172	<b>POFFET Gérard</b> Les instruments d'une nouvelle politique de gestion des aides fédérales aux forêts suisses, novembre 1997

N°	Auteurs, titres, date
173	<b>GERMANN Raimund E.</b> Drei Essays zur schweizerischen Verwaltungsgeschichte, octobre 1997
174	<b>KNOEPFEL Peter</b> Eingriffsverzichte in öffentlichen Schutzpolitiken, avril 1998
175	<b>CLIVAZ Christophe</b> Réseaux d'action publique et changement de politique publique. Valeur heuristique du concept de réseau et élaboration d'un modèle analytique du changement politique, avril 1998
176	<b>LAUTNER Marion</b> Evaluation staatlicher Massnahmen im Bereich der Auen, novembre 1998
177	<b>FINGER Matthias, LOBINA Emanuele</b> Managing globalisation in public utilities : public service transnational corporations and the case of the global water industry, avril 1999
178	<b>KNOEPFEL Peter</b> Natural Resource Quotas and Contracts – A New Institutional Regime for our Common Resources, janvier 2000
179	<b>AMHERDT Charles-Henri, EMERY Yves</b> Le Centre en Développement de Carrière pour managers publics (CDC), décembre 1998
180	<b>FARINE Anouk</b> Transparence de l'information officielle – impacts du principe de la publicité dans le canton de Bern, février 2000
181	<b>ISENI Bashkim</b> Transition et stratégies de privatisation en Europe de l'Est. Etude de cas de la Macédoine, avril 1999
182	<b>WIDMER Conrad</b> Umsetzung des Biodiversitätsübereinkommens der Vereinten Nationen; Vergleich von Artikel 18b –18d des Natur- und Heimatschutzgesetzes und Artikel 31b des Landwirtschaftsgesetzes, octobre 1999
183	<b>EHRENSPERGER Marc</b> Erfolgsfaktoren von Verwaltungsreform – eine Analyse anhand der Reformen in den Kantonen Luzern und Waadt, décembre 1999
184	<b>REICHEN Pascal</b> Guide de projet Internet dans l'Administration, avril 2000
185	<b>SOGUEL Nils, van Griethuysen Pascal</b> Evaluation contingente, qualité de l'air et santé: une étude en milieu urbain, avril 2000
186	<b>CLIVAZ Christophe</b> Ecologisation de la politique agricole en Suisse et dans le canton du Valais. Analyse de l'influence des réseaux d'action publique sur l'évolution environnementale de la politique agricole, mai 2000

N°	Auteurs, titres, date
187	<b>CLIVAZ Christophe</b> Ecologisation de la politique des transports en Suisse et dans le canton du Valais. Analyse de l'influence des réseaux d'action publique sur l'évolution environnementale de la politique des transports, mai 2000
188	<b>GENOUD Christophe</b> La régionalisation des transports publics. Implications de la nouvelle loi sur les chemins de fer à l'exemple des cantons de Berne, Zürich, Neuchâtel et Jura, août 2000
189	<b>KNOEPFEL Peter</b> Rationality Changes in West European Clean Air Policies (1960-2000), juin 2000
190	<b>KNOEPFEL Peter</b> Les paiements directs à la lumière des sciences politiques: une politique publique des plus fragiles, août 2000e
191	<b>FROSSARD Stanislas, HAGMANN Tobias</b> La réforme de la politique d'asile suisse à travers les mesures d'urgence – "Le vrai, le faux et le criminel", août 2000
192	<b>EMERY Yves, LAMBELET ROSSI, Laurence</b> Les politiques du personnel: conception, analyse et recommandations pour les administrations publiques suisses: octobre 2000
193	<b>MAUCH Corine</b> Stadtentwicklung zwischen Plan und Stadt, mars 2001
194	<b>HAGMANN Tobias</b> Dynamiques conflictuelles résultant de l'accueil des requérants d'asile dans les communes suisses. Constats et causes, avril 2001
196	<b>GENOUD Christophe</b> Privatization and Regulation: The Case of European Electricity, décembre 2001
197a	<b>RODEWALD Raimund, in Zusammenarbeit mit KNOEPFEL Peter</b> Regionalpolitik und ländliche Entwicklung in der Schweiz – Eine Auslegeordnung (deutsche Version), octobre 2001
197b	<b>RODEWALD Raimund, in collaboration with KNOEPFEL Peter</b> Regional Policy and Rural Development in Switzerland. An Overview (English version), décembre 2001
197c	<b>RODEWALD Raimund, en collaboration avec KNOEPFEL Peter</b> Politique régionale et développement de l'espace rural en Suisse. Etat des lieux (version française), juin 2002
198	<b>CHAPPELET Jean-Loup</b> Cyberparlementaires. L'appropriation de l'Internet par les parlementaires fédéraux, décembre 2001
199	<b>SIMON Ansgar</b> Die Privatisierung des Flughafens Zürich und deren Auswirkungen, octobre 2002

N°	Auteurs, titres, date
200	<b>BATORI Frédéric, PFISTER Monique, SAVARY Jérôme</b> La Haute Ecole Spécialisée de Suisse Occidentale (HES-SO): démarche chaotique ou politique publique planifiée? juin 2002
201	<b>KNOEPFEL Peter</b> Regulative Politik in föderativen Staaten – das Beispiel der Umweltpolitik, mai 2002
202a	<b>FROSSARD Stanislas</b> Entstehung und Entwicklung der Jugendpolitik in den Kantonen (Überblick, Tendenzen und Analyse), avril 2003
202b	<b>FROSSARD Stanislas</b> Emergence et développement des politiques cantonales de la jeunesse (Aperçu, tendances et analyse), avril 2003
202c	<b>FROSSARD Stanislas</b> Nascita e sviluppo delle politiche giovanili cantonali (valutazione, tendenze e analisi), avril 2003
203	<b>EMERY Yves, HÜRLIMANN Boris</b> Les processus dynamiques de l'employabilité, août 2002
204	<b>SAVARY Jérôme</b> Des acteurs et des règles. Une analyse de la réforme du gouvernement suisse (1990-2002), octobre 2002
205	<b>HUGENTBLER Alfred</b> Presseförderung in der Schweiz. Alternative zum heutigen Subventionierungsmodell, février 2003
206	<b>FAVRE David</b> Access pricing et régulation ferroviaires. La Suisse face aux expériences européennes, mars 2003
207	<b>GUALTIEROTTI Antoine F.</b> Du bon usage de la statistique dans la conduite de l'Etat: Placent ad nauseam repetita?, mars 2003
208	<b>EFIONAYI-MÄDER Denise, CHIMIENTI Milena, CATTACIN Sandro</b> Evaluation des Rahmenprogramms Schulen und Gesundheit - Evaluation du programme-cadre Ecoles et santé, juillet 2003
209	<b>HÄUSERMANN Silija</b> Internationalisation des politiques publiques et mise en œuvre fédéraliste – La libéralisation des marchés publics cantonaux en Suisse, juillet 2003
210	<b>STEMMLE Dieter, CATTACIN Sandro, unter Mitarbeit von LOSA Stefano und SCHLEITER Susanne</b> Strategien nachhaltiger Bevölkerungsinformation. Eine Analyse der Stop-Aids-Präventionskampagnen des Bundesamtes für Gesundheit unter besonderer Berücksichtigung des Social Marketing, juillet 2003
211	<b>SOGUEL Nils, IOGNA-PRAT Simon, MARTIN Marc-Jean</b> Comparatif 2002 des finances cantonales et communales, septembre 2003



## L'IDHEAP EN BREF

Avec l'Institut de hautes études en administration publique, la Suisse dispose d'une haute école pour l'enseignement et la recherche dans le domaine de l'administration des affaires publiques.

Créée en 1981, l'IDHEAP est une fondation autonome associée à l'Université et à l'École polytechnique fédérale de Lausanne.

L'IDHEAP a pour vocation la formation postgrade des étudiants qui désirent se consacrer à la fonction publique ou parapublique, le perfectionnement professionnel des fonctionnaires des administrations au sens large. Il a également une mission de recherche et d'expertise dans tous les domaines du secteur public.

Institut universitaire, l'IDHEAP propose une palette de formations adaptée à l'enseignement et au perfectionnement des connaissances des spécialistes de la fonction publique. Il dispense notamment le Master of Public Administration (MPA) et organise des séminaires pour spécialistes et cadres (SSC). L'Institut assure une formation doctorale et délivre le titre de docteur en science administrative de l'Université de Lausanne. Centre de formation au service des collectivités publiques, l'IDHEAP est ouvert aux entreprises, permettant à leurs collaborateurs de s'initier aux modes de fonctionnement propres au secteur public.

Comme tout institut universitaire, l'IDHEAP poursuit également une mission de recherche.

Son objectif est de fournir les instruments d'analyse et de gestion nécessaires à la réflexion des responsables du secteur public.

Concentration unique en Suisse de spécialistes de l'analyse des politiques et du management publics, l'IDHEAP intervient à la demande des entreprises et collectivités communales, cantonales, fédérales, voire étrangères, pour résoudre des problématiques spécifiques. Les mandats de conseil contribuent à nourrir l'interactivité permanente entre théorie et pratique qui caractérise les formations dispensées par l'IDHEAP.