

Die bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der EG von 1999:

Entstehung und Inhalte

**Überarbeitete Version
16. Juni 2000**





© Samuel Klaus, 2000 (www.samuelklaus.ch)

Diese Publikation erscheint unter der *Creative Commons License Attribution-NonCommercial-ShareAlike 3.0* und ist im Volltext online abrufbar:

<http://www.samuelklaus.ch/publikationen.html>

Der Autor erlaubt ausdrücklich, sowohl für das gesamte Werk als auch für einzelne Teile desselben, unter Beachtung untenstehender Bedingungen:

- die Vervielfältigung und Verbreitung;
- die Schaffung derivativer Werke (Werke zweiter Hand);
- die Speicherung und Reproduktion unter Verwendung elektronischer Systeme (z.B. in Datenbanken u.ä.);

unter den folgenden Bedingungen:



Attribution: Das Werk muss dem Autor in eindeutiger Weise durch folgenden Vermerk zugeordnet werden:
© Samuel Klaus, 2000 (www.samuelklaus.ch)



NonCommercial: Das Werk darf, ohne ausdrücklich anderslautende Genehmigung durch den Autor, nur zu nichtkommerziellen Zwecken verwendet werden.



ShareAlike: Werden auf Grundlage des Werkes derivative Werke (Werke zweiter Hand) geschaffen, sind diese ebenfalls der Creative Commons License Attribution-NonCommercial-ShareAlike 3.0 zu unterstellen.

Bei jeglicher Verbreitung sind diese Lizenzbedingungen dem Werkempfänger mitzuteilen. Für von dieser Lizenz nicht gedeckte Verwendungsarten ist die schriftliche Genehmigung des Autors einzuholen.

Dies ist eine vereinfachte Zusammenfassung der Lizenzbedingungen. Der Volltext der Lizenzbedingungen kann eingesehen werden unter:

<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/legalcode>

<http://www.samuelklaus.ch/byncsa30.html>

Inhaltsverzeichnis

0. Literaturverzeichnis	6
1. Übersicht über den Verhandlungsverlauf	7
1.1 Bis und mit 1992.....	7
1.2 1993 - Aufnahme der Verhandlungen	7
1.3 1994 - Verhandlungsunterbruch.....	7
1.4 1995 - Neuorientierung.....	8
1.5 1996 - Massgeschneiderte Lösungen	9
1.6 1997 - Konsultation und Revision.....	9
1.7 1998 - Politischer Abschluss der Verhandlungen.....	10
1.8 1999-2001 - Unterzeichnung, Abstimmung, Inkrafttreten	10
2. Abkommen über die wissenschaftliche und technische Zusammenarbeit	11
2.1 Überblick.....	11
2.2 Ausgangslage.....	11
2.3 Inhalt des Abkommens	12
2.4 Flankierende Massnahmen und Umsetzung	13
2.5 Charakter und Besonderheiten des Abkommens.....	13
2.6 Problembereiche der Verhandlungen.....	13
3. Abkommen über bestimmte Aspekte des öffentlichen Beschaffungswesens.....	14
3.1 Überblick.....	14
3.2 Ausgangslage.....	14
3.3 Inhalt des Abkommens	15
3.4 Umsetzung.....	15
3.5 Charakter und Besonderheiten des Abkommens.....	15
4. Abkommen über die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen	16
4.1 Überblick.....	16
4.2 Ausgangslage.....	16
4.3 Inhalt des Abkommens	16
4.4 Umsetzung.....	17
4.5 Charakter und Besonderheiten des Abkommens.....	18

5. Abkommen über den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen	19
5.1 Überblick	19
5.2 Ausgangslage	19
5.3 Inhalt des Abkommens	20
5.4 Flankierende Massnahmen und Umsetzung	21
5.5 Charakter des Abkommens	21
5.6 Problembereiche der Verhandlungen	21
6. Abkommen über den Luftverkehr	22
6.1 Überblick	22
6.2 Ausgangslage	22
6.3 Inhalt des Abkommens	22
6.4 Umsetzung	23
6.5 Charakter und Besonderheiten des Abkommens	24
7. Abkommen über den Güter- und Personenverkehr auf Schiene und Strasse	25
7.1 Überblick	25
7.2 Ausgangslage	25
7.3 Inhalt des Abkommens	26
7.4 Flankierende Massnahmen und Umsetzung	27
7.5 Charakter und Besonderheiten des Abkommens	28
7.6 Problembereiche der Verhandlungen	29
8. Abkommen über die Freizügigkeit (Personenverkehr)	29
8.1 Überblick	29
8.2 Ausgangslage	29
8.3 Inhalt des Abkommens	30
8.4 Flankierende Massnahmen und Umsetzung	31
8.5 Charakter und Besonderheiten des Abkommens	32
8.6 Problembereiche der Verhandlungen	32

9.	Rechtlicher und institutioneller Rahmen der Abkommen	33
9.1	Vertragsparteien	33
9.2	Angemessener Parallelismus.....	33
9.3	Guillotine-Klausel.....	34
9.4	Weiterer Zusammenhang der Abkommen.....	34
9.5	Rahmenbestimmungen.....	34
10.	Charakterisierung der Abkommen	35
10.1	Überblick	35
10.2	Handels- / Liberalisierungsabkommen	35
10.3	Kooperationsabkommen	35
10.4	Integrationsabkommen	36
10.5	Kritische Betrachtung.....	36

0. Literaturverzeichnis

- Botschaft zur Genehmigung der sektoriellen Abkommen zwischen der Schweiz und der EG vom 23. Juni 1999, BBl 1999, 6128ff
- Originaltexte der Sektoriellen Abkommen zwischen der Schweiz und der Europäischen Gemeinschaft vom 21. Juni 1999, BBl 199, 6489ff
- Streinz, Rudolf Europarecht, 4., völlig neubearbeitete Auflage, Heidelberg, 1999
- Gabler, Th. Gabler Wirtschafts-Lexikon, 4. Auflage, Wiesbaden 1998, CD-ROM
- Tilch, Horst Deutsches Rechts-Lexikon (Band 2), 2. Auflage, München 1992

Weitere berücksichtigte, nicht zitierte Publikationen zur Thematik

- Die bilateralen Abkommen Schweiz-Europäische Union (Übersicht und Erläuterungen zu den Abkommen und den Begleitmassnahmen), Factsheet des Integrationsbüro EDA/EVD
- Die bilateralen Verträge zwischen der Schweiz und der EU, Das Dossier Personenfreizügigkeit kurz erklärt (Integrationsbüro EDA/EVD)
- Die bilateralen Verträge zwischen der Schweiz und der EU, Die Dossiers Landverkehr und Luftverkehr kurz erklärt (Integrationsbüro EDA/EVD)
- Diverse weitere Publikationen und weiterführende Verweise unter [<http://www.admin.ch>] bzw. [<http://www.europa.admin.ch>]

1. Übersicht über den Verhandlungsverlauf

1.1 Bis und mit 1992

Seit dem Abschluss im Jahre 1972 und der Annahme in der Volksabstimmung 1973 mit 74% bildete das *Freihandelsabkommen (FHA)*¹ die Grundlage der wirtschaftlichen Beziehungen zwischen der Schweiz und der EWG bzw. späteren EU.² Nachdem die EU in der zweiten Hälfte der 80er-Jahre den europäischen Binnenmarkt mit den vier Freiheiten Kapital, Güter, Dienstleistungen und Personen realisierte, initiierten die EFTA-Staaten (European Free Trade Association) den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR). Die Schweiz lehnte jedoch den *Beitritt zum EWR* in der Volksabstimmung vom 6. Dezember 1992 mit 50.3% ab.³

1.2 1993 - Aufnahme der Verhandlungen

Um eine wirtschaftliche und politische Isolation der Schweiz als Folge dieses Entscheides zu verhindern, schlug der Bundesrat Anfang 1993 der EG die Eröffnung von Verhandlungen in 15 Sektoren vor.⁴ Am 8./9. November 1993 erklärte sich die EU bereit, in 7 Bereichen *Verhandlungen* aufzunehmen,⁵ die mittlerweile als sektorielle Abkommen bekannt sind (Land- und Luftverkehr, freier Personenverkehr, Forschung, Marktzugang für Landwirtschaftsprodukte, technische Handelshemmnisse, Zugang zum öffentlichen Beschaffungswesen) und insgesamt 10 der ursprünglich 15 vom Bundesrat definierten Sektoren abdecken.⁶

1.3 1994 - Verhandlungsunterbruch

Der Bundesrat verabschiedete am 2. Februar 1994 eine Gesamtstrategie für das Vorgehen bezüglich der sektoriellen Verhandlungen, die u.a. vorsah, dass die Abkommen bzw. Abkommensgruppen unabhängig voneinander in Kraft gesetzt werden können.⁷

¹ Abk. vom 22. Juli 1972 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (mit Anhängen und Briefwechseln), SR 0.632.401.

² Chronologie zu den bilateralen Abkommen, Integrationsbüro EDA/EVD
[http://www.europa.admin.ch/d/akt/abst_chronologie.htm].

³ [<http://www.admin.ch/ch/d/pore/va/19921206/>].

⁴ Botschaft, 131, S. 10: Im Zusammenhang mit FHA von 1972: Ursprungsregeln, passiver Textilveredelungsverkehr, verarbeitete Landwirtschaftsprodukte, technische Handelshemmnisse, öffentliches Beschaffungswesen, Produktheftpflicht, Regeln im Veterinärbereich, Regeln im Pflanzenschutzbereich, geistiges Eigentum sowie Luftverkehr, Landverkehr, Forschung, audiovisueller Bereich-MEDIA, Statistik, Erziehung/Bildung/Jugend.

⁵ Pressemitteilung Schweiz-EU: Unterschrift der sektoriellen Verträge am 21. Juni 1999 in Luxemburg, Integrationsbüro EDA/EVD, Bern 18.06.1999,
[<http://www.europa.admin.ch/d/int/abunterzeich.htm>], Botschaft, 131, S. 10.

⁶ Nicht beachtet wurden die Bereiche passiver Textilveredelungsverkehr, Produktheftpflicht, Pflanzenschutz, audiovisueller Bereich-MEDIA, Statistik.

⁷ Botschaft, 131, S. 10.

In der Volksabstimmung vom 20. Februar 1994 wurde dann der Alpenschutzartikel (Art. 84 BV) angenommen.⁸ Aus der Sicht der EU wurden dadurch die Ziele im Landverkehrsabkommen in Frage gestellt, worauf der EU-Rat am 16./17. Mai 1994 von der Schweiz eine Erklärung zur Umsetzung des Alpenschutzartikels verlangte und die *Weiterführung der Verhandlungen* davon abhängig machte.⁹ Die von der Schweiz gelieferte Präzisierung zur nicht-diskriminierenden Umsetzung des verfassungsrechtlichen Auftrags zum Schutz der Alpen überzeugte den Rat der EU-Aussenminister, worauf die Schweiz am 29. November 1994 zur Eröffnung der Verhandlungen eingeladen wurde.¹⁰ Am 12. Dezember 1994 schliesslich erfolgte die formelle Aufnahme der Verhandlungen.¹¹

1.4 1995 - Neuorientierung

Am 3. April 1995 schlug die Schweiz vor, zwei der von der EU nicht beachteten, ursprünglich vorgeschlagenen Bereiche in die Verhandlungen aufzunehmen (passiver Textilveredelungsverkehr, verarbeitete Landwirtschaftsprodukte), was von der EU jedoch abgelehnt wurde.¹² Der Vorschlag der Schweiz erfolgte in der Absicht, gewisse Verhandlungsbereiche unabhängig voneinander voranzutreiben und gegebenenfalls zu einem Abschluss zu bringen. Im Juni dieses Jahres jedoch musste die Schweiz erkennen, dass ein solcher «early harvest» (insb. in den technischen Abkommen Forschung, technische Handelshemmnisse, Beschaffungswesen) nicht möglich sein würde, da die EU darauf bestand, die 7 Verhandlungsbereiche gleichzeitig voranzutreiben und zu einem Abschluss zu bringen.¹³

Im Oktober 1995 erfolgte eine *Neuorientierung* der Schweizer Haltung gegenüber den politisch sensiblen Bereichen Verkehr, Personenfreizügigkeit und Landwirtschaft.¹⁴ Damit akzeptierte die Schweiz die Verknüpfung der einzelnen Abkommen im Sinne des «angemessenen Parallelismus» (vgl. unten, 9.2 *Angemessener Parallelismus*, S. 33) und anerkannte, dass Fortschritte in einzelnen Bereichen nur bei gleichzeitigen Fortschritten in allen zur Verhandlung stehenden Bereichen erzielt werden konnten.¹⁵

Umso mehr begrüßte die Schweiz den Vorschlag der spanischen EU-Präsidentschaft am 20. Oktober 1995, die Verhandlungen zum aktuellen Stand abzuschliessen und das weitere Vorgehen in einer zweiten Verhand-

⁸ Mit 51.9%; [<http://www.admin.ch/ch/d/pore/va/19940220/index.html>].

⁹ Pressemitteilung Schweiz-EU: Unterschrift der sektoriellen Verträge am 21. Juni 1999 in Luxemburg, Integrationsbüro EDA/EVD, Bern 18.06.1999, [<http://www.europa.admin.ch/d/int/abunterzeich.htm>], Botschaft, 131, S. 10.

¹⁰ Pressemitteilung Schweiz-EU, a.a.O.; Botschaft, 131, S. 11.

¹¹ Pressemitteilung Schweiz-EU, a.a.O..

¹² Botschaft, 133, S. 13.

¹³ Botschaft, 131, S. 11; 133, S. 13.

¹⁴ Botschaft, 133, S. 13.

lungsphase zu regeln.¹⁶ Nach der Meinung der EU-Mitgliedsstaaten waren aber die Bedingungen für einen Abschluss der Verhandlungen am 25. Oktober 1995 nicht gegeben.¹⁷ Darauf forderte der Rat der EU-Aussenminister am 4./5. Dezember 1995 die Kommission zur Weiterführung der laufenden Verhandlungen auf.¹⁸

1.5 1996 - Massgeschneiderte Lösungen

Am 24. Januar 1996 analysierte der Bundesrat die Chancen eines baldigen Abschlusses der Verhandlungen, und präzisierte darauf am 3. April 1996, nach einer breit abgestützten Konsultation,¹⁹ die Verhandlungsmandate. Dabei entschied er sich für ein *etappenweises (schrittweises), nicht automatisches Vorgehen* für alle drei politisch sensiblen Bereiche (Verkehr, Landwirtschaft, Personenfreizügigkeit) sowie dazu, eine *Evolutivklausel* vorzusehen hinsichtlich eines langfristigen Vorgehens.²⁰

Der Rat der EU-Aussenminister anerkannte die Bemühungen der Schweiz am 13./14. Mai 1996, der Rat der EU-Verkehrsminister am 17. Juni 1996. Dennoch blieben die Divergenzen v.a. beim Landverkehr und bei der Personenfreizügigkeit bestehen.²¹ Erst am 15. Juli 1996 erfolgte der Durchbruch beim Personenfreizügigkeitsabkommen, indem der Rat der EU-Verkehrsminister die Ziele der Schweiz bezüglich des alpenquerenden Verkehrs anerkannte.²² Einzig die Frage der Transitabgabe (LSVA) wurde vorerst noch ausgeklammert. Gegen Ende 1996 wurden auch im Bereich der Personenfreizügigkeit Fortschritte erzielt, obwohl auch hier kein baldiger Abschluss in Aussicht stand.

1.6 1997 - Konsultation und Revision

Anfang 1997 nahm der Bundesrat nochmals eine breit abgestützte *Konsultation* vor. Angesprochen wurden die heiklen Fragen der Personenfreizügigkeit (Lex Koller, Grenzgänger, Schutzklausel) sowie des Landverkehrs (Transitabgabe, 40t-Kontingente). Als Resultat konnte der Bundesrat am 10. Oktober 1997 einen *überarbeiteten Vorschlag* zum Landverkehr vorlegen.²³

¹⁵ Botschaft, 131, S. 11.

¹⁶ Botschaft, 133, S. 13 f.

¹⁷ Botschaft, 133, S. 14.

¹⁸ Botschaft, 133, S. 14.

¹⁹ Kantone, Regierungsparteien, National- und Ständeratspräsidenten, aussenpolitische Kommissionen des Parlamentes, Arbeitnehmer, Arbeitgeber, Verbände des Bereichs Landverkehr und Umweltschutz (Botschaft, 133, S. 15, Fn 5).

²⁰ Botschaft, 133, S. 14.

²¹ Botschaft, 133, S. 15.

²² Pressemitteilung Schweiz-EU: Unterschrift der sektoriellen Verträge am 21. Juni 1999 in Luxemburg, Integrationsbüro EDA/EVD, Bern 18.06.1999, [<http://www.europa.admin.ch/d/int/abunterzeich.htm>], Botschaft, 133, S. 15.

²³ Botschaft, 133, S. 15.

1.7 1998 - Politischer Abschluss der Verhandlungen

Am 23. Januar 1998 wurde im sog. «Kompromiss von Kloten» eine Einigung über das Verkehrsdossier erreicht.²⁴ Der daraus hervorgegangene Vertragsentwurf konnte aber noch nicht verabschiedet werden - aufgrund des Widerstandes gegen die Höhe der Transitabgabe und gegen die im Luftverkehr gewährten Freiheiten einzelner EU-Mitgliedsstaaten.²⁵

Dennoch waren die Abkommen am 16. Juni 1998 auf der technischen Ebene zur Unterzeichnung bereit. Der Rat der EU-Aussenminister betonte jedoch, gemäss dem «angemessenen Parallelismus» sei ein Abschluss der Abkommen ohne das Verkehrsabkommen nicht möglich.²⁶

Die Annahme der LSVA in der Volksabstimmung vom 27. September 1998 mit 57.2%²⁷ und die Annahme der Finanzierung der NEAT in der Volksabstimmung vom 29. November 1998 mit 63.5%²⁸ bildeten schliesslich das Fundament für den Abschluss des Landverkehrsdossiers in der Nacht vom 30. November auf den 1. Dezember 1998.²⁹ Nachdem am 8./9. Dezember 1998 noch die letzten offenen Punkte im Luft- und Landverkehrsabkommen bereinigt worden waren, erfolgte am 11. Dezember 1998 der *politische Abschluss der Verhandlungen*.

1.8 1999-2001 - Unterzeichnung, Abstimmung, Inkrafttreten

Nach dem politischen Verhandlungsabschluss wurden die Abkommenstexte am 26. Februar 1999 in Bern paraphiert³⁰ und am 21. Juni 1999 in Luxemburg von Vertretern des Bundesrates, der Europäischen Kommission sowie der EU-Mitgliedsstaaten unterzeichnet.³¹ Der National- und der Ständerat behandelten die Abkommen vom 30. August bis 2. September 1999 und genehmigten sie am 8. Oktober 1999.³² Nach der *Annahme der Abkommen* in der Volksabstimmung vom 21. Mai 2000 mit 67.2%³³ folgt nun die Ratifizierung der Verträge. Zieldatum des *Inkrafttretens* der Abkommen ist der 1. Januar 2001.

²⁴ Landverkehr: Transitabgabe, Übergangsregelung, Kontingente, Schutzklausel; Luftverkehr: Gewährung der 5. und 7. Freiheit (vgl. unten, 6.3 *Inhalt des Abkommens*, S. 22 ff).

²⁵ Botschaft, 134.1, S. 16.

²⁶ Botschaft, 134.1, S. 16.

²⁷ [<http://www.admin.ch/ch/d/pore/va/19980927/index.html>].

²⁸ [<http://www.admin.ch/ch/d/pore/va/19981129/index.html>].

²⁹ Botschaft, 134.2, S. 17.

³⁰ Pressemitteilung Schweiz-EU: Unterschrift der sektoriellen Verträge am 21. Juni 1999 in Luxemburg, Integrationsbüro EDA/EVD, Bern 18.06.1999, [<http://www.europa.admin.ch/d/int/abunterzeich.htm>].

³¹ Sektorielle Abkommen Schweiz-EU: Nächste Schritte, Integrationsbüro EDA/EVD, [<http://www.europa.admin.ch/d/int/bilatzeitpl.htm>].

³² Chronologie zu den bilateralen Abkommen, Integrationsbüro EDA/EVD, [http://www.europa.admin.ch/d/akt/abst_chronologie.htm].

³³ [<http://www.admin.ch/ch/d/pore/va/20000521/det464.html>].

2. Abkommen über die wissenschaftliche und technische Zusammenarbeit³⁴

2.1 Überblick

Das Abkommen führt zu einer Gleichberechtigung mit anderen EU-Staaten im Bereich des 5. EU-Rahmenprogrammes für Forschung und technische Entwicklung (FRP). Weiter geregelt werden Fragen des geistigen Eigentums sowie zukünftiger Verhandlungen im Bildungsbereich.

2.2 Ausgangslage

Im Jahre 1984 wurde das 1. FRP lanciert, mit dem Ziel der Intensivierung der europäischen Zusammenarbeit in wissenschaftlichen Bereichen, aktuell ist das 5. FRP³⁵ (vier thematische und drei horizontale³⁶ Programme³⁷).

Die Schweiz beteiligt sich seit 1987 an den EU-FRP, jedoch nur im Rahmen einer «projektweisen» Beteiligung, wie von der EU für Drittländer vorgesehen.³⁸ Die wichtigsten Restriktionen, die Schweizer Partner³⁹ bei einer solchen projektweisen Beteiligung bisher in Kauf zu nehmen haben, sind folgende:⁴⁰

- Kein Einsitz von Schweizer Vertretern in den verschiedenen Gremien der Programme, somit kein Einfluss auf die strategischen forschungspolitischen Entscheidungen der EU
- Keine Möglichkeit der Übernahme der Projektkoordination (Leitung)
- Kein Zugang zu Ergebnissen von Projekten, an denen sie nicht selbst beteiligt sind
- Durchführung eines Projekts nur gemeinsam mit mindestens zwei Partnern aus verschiedenen europäischen Staaten

³⁴ Im folgenden auch Forschungsabkommen.

³⁵ Das 5. FRP läuft vom 1.1.1999 bis am 31.12.2002. Umfassende Darstellung des 5. FRP und der Schweizer Beteiligung in: Botschaft über die Förderung von Bildung, Forschung und Technologie in den Jahren 2000-2003, BBl 1999 I S. 297 ff, insb. S. 390 ff (Ziff. 172.1).

³⁶ Gemeint ist in diesem Zusammenhang: «thematische Bereiche übergreifende».

³⁷ Thematische Programme: Lebensqualität und Management lebender Ressourcen, Benutzerfreundliche Informationsgesellschaft, Wettbewerbsorientiertes und nachhaltiges Wachstum, Erhaltung des Ökosystems (Energie, Umwelt und nachhaltige Entwicklung).
Horizontale Programme: Sicherung der internationalen Stellung der Gemeinschaftsforschung, Förderung der Innovation unter Einbezug von KMU, Ausbau des Potenzials an Humanressourcen in der Forschung und Verbesserung der sozio-ökonomischen Wissensgrundlagen.

³⁸ Grundlage: Rahmenabk. vom 8. Januar 1986 über wissenschaftlich-technische Zusammenarbeit, SR 0.420.518. Ausnahme: Spezifisches EURATOM-Programm im Bereich Kernfusion, dort besteht seit 1979 ein bilaterales Abkommen: SR 0.424.11.

³⁹ Hochschulen, Forschungsinstitute, Unternehmen, Einzelpersonen.

⁴⁰ Botschaft, 212.1, S. 65ff.

2.3 Inhalt des Abkommens

Im Vordergrund des Abkommens steht das Recht, als Koordinator eines Projekts zu wirken, die Möglichkeit, ein Projekt mit nur einem europäischen Partner durchzuführen, sowie der Zugang zu den Ergebnissen anderer Projekte.⁴¹ In zweiter Linie geht es auch um die Rechte auf Besitz, Auswertung und Verbreitung von Informationen und um Rechte des geistigen Eigentums.⁴² Die Einsitznahme der Schweiz in die entsprechenden Ausschüsse wurde horizontal für alle bilateralen Abkommen zusammen geregelt: Die Vertreter der Schweiz erhalten «Beobachterstatus» mit dem Recht zur Teilnahme an Diskussionen der verschiedenen Forschungsausschüssen, wodurch sie die Strategie und den Forschungsinhalt mit beeinflussen können.⁴³

Durch das Abkommen erhalten Schweizer Hochschulen, Forschungsinstitute, Unternehmen und Einzelpersonen die Möglichkeit der gleichberechtigten Teilnahme an allen Programmen und Aktivitäten des 5. FRP der EU. Für die Unternehmen stehen dabei vor allem die Massnahmen zur Förderung der Innovation unter Einbezug der KMU im Vordergrund. Diese dienen dazu, Bedingungen und Anreize für KMU zu schaffen, die Forschungsergebnisse auch wirtschaftlich umzusetzen. Für die Einzelpersonen von Bedeutung ist die Möglichkeit der Teilnahme an den Programmen zur Förderung der Mobilität von Forschern. Im Bereich der Bildung wurde in der Schlussakte der Verhandlungen in einer gemeinsamen Erklärung festgehalten, dass in den Programmen Bildung und Jugend raschmöglichst Verhandlungen zu einer Beteiligung der Schweiz aufgenommen werden.⁴⁴ Dabei geht es um eine Teilnahme der Schweiz an folgenden EU-Bildungsprogrammen 2000-2003: «Sokrates II» (allgemeine Bildung), «Leonardo II» (Berufsbildung), «Youth for Europe».

Als Zugeständnis der Schweiz gegenüber der EU wird den EU-Rechtssubjekten⁴⁵ die Möglichkeit gewährt, sich an nationalen Schweizer Forschungsprojekten im Bereich des 5. FRP zu beteiligen.⁴⁶

⁴¹ Art. 1, 2, und 4 Forschungsabkommen.

⁴² Vgl. Anhang A zum Forschungsabkommen.

⁴³ Botschaft, 213.2, S. 67f.

⁴⁴ Schlussakte des Abkommens zwischen den EG und der Schweiz über die wissenschaftliche und technische Zusammenarbeit; Gemeinsame Erklärung über künftige zusätzliche Verhandlungen.

⁴⁵ Universitäten, Forschungsinstitute, Unternehmen, Einzelpersonen.

⁴⁶ Im Besonderen an Schwerpunktprogrammen (SPP), wie SPP Umwelt, SPP Biotechnologie, SPP Informations- & Kommunikationsstrukturen, SPP Zukunft Schweiz (Quelle: Schweizerischer Nationalfonds, [http://www.snf.ch/Progframeset_d.html]).

2.4 Flankierende Massnahmen und Umsetzung

Flankierende Massnahmen im Sinne der Abkommen sind weder vorgesehen noch nötig. Mit einem dem Referendum nicht unterstellten separaten Kreditbeschluss⁴⁷ werden jedoch die finanziellen Voraussetzungen für die Teilnahme der Schweiz am 5. FRP geschaffen. Die bereitgestellten Mittel sollen dabei zur Hälfte eingesetzt werden zur Unterstützung von Forschungsprojekten, die den Projekten des FRP vor- oder nachgelagert sind, und zur Hälfte zum Aufbau eines Informations- und Beratungsnetzes zugunsten der Schweizer Forschung, zur Evaluation, sowie für Expertenaufträge und Projektmanagement.⁴⁸

2.5 Charakter und Besonderheiten des Abkommens

Das Abkommen über die wissenschaftliche und technologische Zusammenarbeit ist ein *Kooperationsabkommen*.

Es ist zeitlich befristet auf den 31.12.2002 (Ablauf des 5. FRP), kann aber in beidseitigem Einverständnis verlängert werden.⁴⁹ Bei einer Anpassung des 5. FRP (sowie der entsprechenden Folgeprogramme) kann die Schweiz während 3 Monaten nach Genehmigung des Abkommens mit einer 6-monatigen Kündigungsfrist kündigen, ohne dass die Guillotine-Klausel zum Zug kommt.⁵⁰

2.6 Problembereiche der Verhandlungen

Das ursprüngliche Ziel der Verhandlungen bestand in der Beteiligung am 4. FRP (1995-98), entsprechend der Situation bei einem Beitritt der Schweiz zum EWR 1992. Trotz einiger kritischer Punkte⁵¹ wurde schnell eine Einigung gefunden. Der von der EU präferierte «angemessene Parallelismus» verhinderte jedoch einen vorzeitigen Abschluss einzelner Bereiche (vgl. unten, 9.2 *Angemessener Parallelismus*, S. 33).

⁴⁷ Bundesbeschluss über die Finanzierung der projektweisen Beteiligung der Schweiz an den Programmen der EU im Bereich der Forschung, technologischen Entwicklung und Demonstration in den Jahren 2000-2003 und über die Finanzierung der Zusammenarbeit im Bereich der wissenschaftlichen und technischen Forschung (COST) (BBl 1999 I S. 398 ff, Ziff. 172.3).

⁴⁸ Amtl. Bulletin, 1999 IV 1579 (Session des NR vom 2. September 1999).

⁴⁹ Art. 9 Abs. 2 Forschungsabkommen.

⁵⁰ Art. 9 Abs. 1 Forschungsabkommen.

⁵¹ V.a. betreffend Finanzierungsmodalitäten sowie den Status der Schweizer Vertreter in den Ausschüssen.

3. Abkommen über bestimmte Aspekte des öffentlichen Beschaffungswesens⁵²

3.1 Überblick

Das Abkommen bewirkt einerseits die thematische Ausdehnung des vorbestehenden WTO-Abkommens auf die Sektoren Telekommunikation, Schienenverkehr und Energie. Andererseits erfolgt eine Ausdehnung des WTO-Abkommens auf Beschaffungen der Gemeinden sowie privater Unternehmen in öffentlichem Auftrag.

3.2 Ausgangslage

Seit dem 1.1.1996 ist die Schweiz dem WTO-Abkommen über das öffentliche Beschaffungswesen (GPA) unterstellt.⁵³ Ziel des Beschaffungsabkommens (Schweiz-EU) ist, auch für vom WTO-Abkommen nicht erfasste Bereiche den entsprechenden Ausschreibungsvorgang vorzuschreiben: Für Beschaffungen⁵⁴ bestimmter öffentlicher Stellen ab einem festgelegten Schwellenwert⁵⁵ ist dann eine Ausschreibung nach WTO-Regeln nötig, und der Auftraggeber ist verpflichtet, das günstigste Angebot auszuwählen.⁵⁶ Vom WTO-Abkommen bereits erfasst werden Beschaffungen des Bundes und der Kantone in allen Bereichen des WTO-Abkommens sowie die Beschaffungen von Bundes-, kantonalen oder kommunalen Stellen und öffentlichen Unternehmen in den Bereichen Wasser-, Elektrizitäts- und städtische Verkehrsversorgung. Nicht erfasst werden einerseits die Gemeinden (ausser als «kommunale Stellen» in oben aufgeführten Bereichen), private Auftraggeber sowie die Bereiche Telekommunikation, Schienenverkehr, und Energieversorgung (abgesehen von der Elektrizitätsversorgung).⁵⁷

⁵² Im folgenden auch Beschaffungsabkommen (Schweiz-EU).

⁵³ GPA = Government Procurement Agreement, SR 0.632.231.42.

⁵⁴ Bauaufträge, Güter, Dienstleistungen.

⁵⁵ Art. 3 Abs. 4 Beschaffungsabkommen (Schweiz-EU).

⁵⁶ Dabei können jedoch nach Schweizer Recht auch Termin, Qualität und Umweltverträglichkeit weitere Kriterien sein. Auch können Auflagen gemacht werden zur Einhaltung orts- und branchenüblicher Lohn- und Arbeitsbedingungen sowie der Gleichbehandlung von Mann und Frau. Diese Kriterien müssen aber im voraus festgelegt sein, und dürfen nicht diskriminierend sein.

⁵⁷ Botschaft, 222, S. 75f.

3.3 Inhalt des Abkommens

Das Ziel des Beschaffungsabkommens (Schweiz-EU) besteht in der Ausweitung des Anwendungsbereiches des WTO-Abkommens auf die noch nicht erfassten, jedoch im Rahmen des EWR-Abkommens von den dem EWR beigetretenen Staaten liberalisierten Bereiche.⁵⁸

Erfasst werden zusätzlich zu den im WTO-Abkommen bereits erfassten Bereichen *sektoriell* der Schienenverkehr, die Telekommunikation und die Gas- und Wärmeversorgung.⁵⁹ Auf Seite der *Beschaffungsstellen* zusätzlich erfasst werden Gemeinden und private Unternehmen.⁶⁰

Das Beschaffungsabkommen (Schweiz-EU) regelt auch die Struktur, Verfahren und Rechtsmittel im Zusammenhang mit den Beschaffungen über den festgelegten Schwellenwerten.⁶¹ Bezüglich der Beschaffungen unter diesen Schwellenwerten enthält es eine (nicht verbindliche) Übereinkunft der Vertragspartner, die untergeordneten Stellen dazu anzuhalten, auch solche Beschaffungen nach den festgelegten Prinzipien zu tätigen.⁶²

3.4 Umsetzung

Die Überwachung der Einhaltung des Abkommens erfolgt auf EU-Seite durch die Europäische Kommission, auf Schweizer Seite durch die KBBK.⁶³

3.5 Charakter und Besonderheiten des Abkommens

Beim Abkommen über bestimmte Aspekte des öffentlichen Beschaffungswesen handelt es sich um ein *Kooperationsabkommen*.

Für Bereiche, in denen nachweislich Wettbewerb herrscht (zum Beispiel Telekommunikation), besteht eine Ausnahmeregelung. Beschaffungen in diesem Bereich müssen somit nicht nach den festgelegten Verfahren erfolgen.

⁵⁸ Botschaft, 222, S. 75.

⁵⁹ Vgl. insb. Anhänge zum Beschaffungsabkommen (Schweiz-EU).

⁶⁰ Art. 2 Beschaffungsabkommen (Schweiz-EU). Private Unternehmen = Unternehmen, die auf Grund eines speziell erteilten oder exklusiven Rechts (Konzession) tätig sind (wie die Swissgas, Swisscom, Sunrise, etc.), vgl. Art. 3 Abs. 2 lit. f Beschaffungsabkommen (Schweiz-EU).

⁶¹ Art. 3 Abs. 4 Beschaffungsabkommen (Schweiz-EU).

⁶² Vgl. insb. Art. 6 Beschaffungsabkommen (Schweiz-EU).

⁶³ Kommission zur Umsetzung und Überwachung der internationalen Verpflichtungen im Bereich des öffentlichen Beschaffungswesens, vgl. Art. 8 Abs. 1 Beschaffungsabkommen (Schweiz-EU).

4. Abkommen über die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen⁶⁴

4.1 Überblick⁶⁵

Durch das Abkommen werden Schweizer Konformitätsbewertungen⁶⁶ für eine Vielzahl von Industrieprodukten⁶⁷ in der EG anerkannt und umgekehrt. Sofern die Schweizer und die EG-Gesetzgebung als gleichwertig befunden wurden, genügt *eine* Konformitätsbewertung für die Vermarktung in *beiden* Märkten - die doppelte Prüfung fällt weg. Aber auch für den Fall, dass sich die beiden Gesetzgebungen unterscheiden, wurden Verbesserungen vorgenommen; es sind zwar weiterhin *zwei* Bewertungen notwendig (je eine nach Schweizer und eine nach EG-Gesetzgebung), *beide* können aber nun von *einer* (Schweizer oder EU-) Stelle vorgenommen werden.

4.2 Ausgangslage

Hersteller schweizerischer Erzeugnisse, die diese in den EG-Raum exportieren wollen, müssen den Nachweis erbringen können, dass die Produkte nach den Vorschriften der EG oder denjenigen ihrer Mitgliedstaaten hergestellt und durch eine von der Gemeinschaft anerkannte Zertifizierungsstelle kontrolliert werden. Zwar wurden die Produktvorschriften von Schweizer Seite her autonom und systematisch an die der EG angepasst,⁶⁸ die entsprechenden Konformitätsbewertungen von der EG aber nicht als gleichwertig anerkannt. Für den Export in den EU-Raum ist eine erneute Prüfung durch eine anerkannte Stelle notwendig, wodurch dem Exporteur zusätzliche Kosten von ca. 0.5 - 1% des Produktwertes entstehen.

4.3 Inhalt des Abkommens

Durch die mit dem Abkommen angestrebte gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen können die meisten Produkte nach einer einmaligen Kontrolle auf Grundlage der Schweizer Gesetzgebung sowohl auf den Schweizer wie auch auf den EU-Markt gebracht werden. Vom Abkommen

⁶⁴ Abkommen über die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen (MRA = Mutual Recognition Agreement), im folgenden auch Konformitätsabkommen.

⁶⁵ Die Bilateralen Abkommen Schweiz-EU, Übersicht und Erläuterungen zu den Abkommen und den Begleitmassnahmen (Integrationsbüro EDA/EVD), "FactSheet", S. 19.

⁶⁶ Prüfungen, Inspektionen, Zertifizierungen, Anmeldungen, Produktezulassungen u.ä..

⁶⁷ Nur Ursprungswaren, nicht aber importierte Produkte aus Drittstaaten.

⁶⁸ Ausser in bestimmten Bereichen, die eine Abweichung rechtfertigen: Anforderungen bezüglich den Schutz der Gesundheit, der Konsumenten oder der Umwelt.

betroffene Produktbereiche sind in erster Linie die Maschinenindustrie, Pharma- & Medizinalprodukte sowie Messgeräte.⁶⁹

Vom Konformitätsabkommen erfasst werden jedoch nur Ursprungswaren,⁷⁰ nicht aber über die Schweiz eingeführte Produkte von Drittstaaten. Für solche Waren kann aber nun die (nach wie vor notwendige) *doppelte* Prüfung (nach Schweizer und EG-Gesetzgebung) von nur einer (Schweizer oder EU-) Stelle statt wie bis anhin von je einer Schweizer und einer EU-Stelle vorgenommen werden - ein nicht unbedeutender Wettbewerbsvorteil für die Schweizer Prüfstellen.⁷¹ Das Abkommen hat ausserdem auch keinen Einfluss auf die Formalitäten bei der Grenzabfertigung. Diese sind nach wie vor notwendig und würden erst bei einem Beitritt zur Zollunion wegfallen. Auch auf Ursprungswaren aus nicht EU-weit harmonisierten Bereichen wirkt sich das Abkommen nicht aus. Das «Cassis-de-Dijon-Prinzip»,⁷² welches in der EU auf solche Waren zur Anwendung kommt, wäre nur nach einem Beitritt zur EU bzw. EWR möglich, da es die Anerkennung einer gemeinsamen Gerichtsbarkeit voraussetzt.

4.4 Umsetzung

Bei der Umsetzung des Abkommens sind drei Konstellationen möglich (vgl. Grafik⁷³ S. 18):

Produkte, die nicht unter das Konformitätsabkommen fallen, benötigen nach wie vor zwei Prüfungen, je eine von einer Schweizer und eine von einer EU-Konformitätsbewertungsstellen.

Produkte, die unter das Konformitätsabkommen fallen, für die jedoch in der Schweiz und der EU unterschiedliche Produktvorschriften bestehen, benötigen ebenfalls zwei Prüfungen - je eine nach Schweizer und nach EU-Vorschriften. Beide Prüfungen können aber von einer (Schweizer oder EU-) Prüfstelle vorgenommen werden.

Produkte, für die die Schweizer Produktvorschriften an diejenigen der EU angeglichen wurden, können mit einer einzigen Prüfung einer Schweizer Prüfstelle sowohl auf dem Schweizer wie auch dem EU-Markt vermarktet werden.

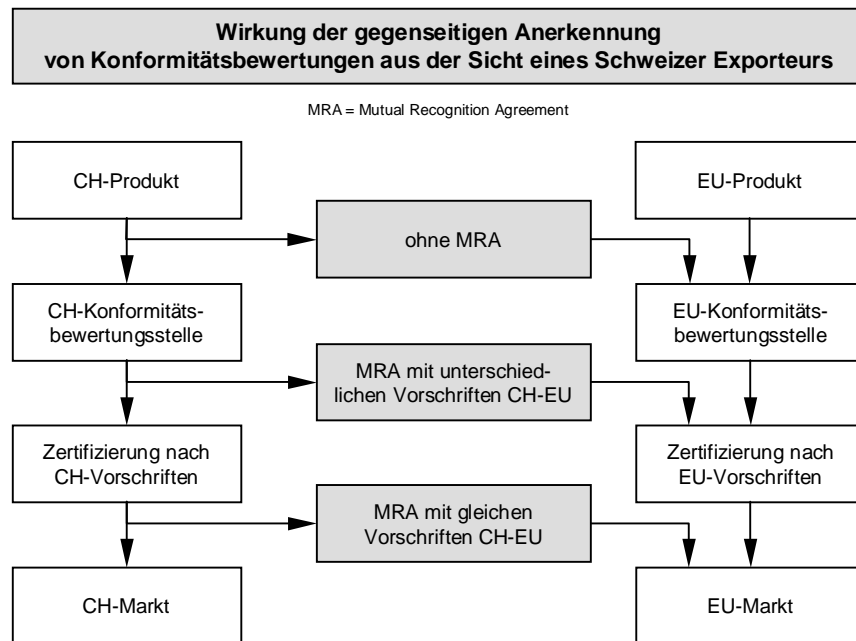
⁶⁹ Vgl. Anhang I zum Konformitätsabkommen.

⁷⁰ In der Schweiz hergestellte bzw. mit einem Grossteil des Mehrwertes versehene Waren,, Art. 4 Konformitätsabkommen.

⁷¹ zB. die Eidgenössische Materialprüfungs- und Forschungsanstalt (EMPA), [<http://www.empa.ch>].

⁷² Konzept gegenseitiger Anerkennung von Erzeugnissen, wonach jedes Erzeugnis, das in einem Mitgliedstaat rechtmässig hergestellt wird, grundsätzlich in jedem anderen Mitgliedstaat in den Handel kommen und nicht abgewiesen werden darf, nur weil es sich geringfügig von heimischen Erzeugnissen unterscheidet. Abgeleitet aus einem EuGH-Urteil (Urteil des EuGH v. 20. 2. 1979, Amtl. Sammlung 1979, S. 649 ff.) über den in Frankreich hergestellten Likör «Cassis de Dijon», daher der Name.

⁷³ Botschaft, 233.1, S. 88.



4.5 Charakter und Besonderheiten des Abkommens

Beim Abkommen über die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen handelt es sich um ein *Liberalisierungsabkommen*.

Das Abkommen ist erweiterungsfähig. Sobald die Schweizer Gesetzgebung in einem bestimmten, EU-weit harmonisierten Produktbereich an die EU-Vorschriften angeglichen ist, kann dieser Sektor ebenfalls in das Abkommen aufgenommen werden.⁷⁴

⁷⁴ Art. 13 Landwirtschaftsabkommen: Evolutivklausel.

5. Abkommen über den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen⁷⁵

5.1 Überblick

Das Abkommen zielt auf eine Vereinfachung des Handels im Landwirtschaftsbereich durch den Abbau bzw. die Aufhebung nichttarifärer Handelshemmnisse⁷⁶ sowie auf einen erleichterten Marktzutritt für bestimmte Agrarprodukte im Interesse beider Parteien.

5.2 Ausgangslage

Die EU ist wichtigster Handelspartner der Schweiz für Agrarerzeugnisse.⁷⁷ Im Freihandelsabkommen (FHA) von 1972⁷⁸ wurde der Agrarsektor jedoch nicht berücksichtigt.⁷⁹ Die Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU wurden in der Folge in Form von Briefwechseln geregelt - es bestehen zur Zeit auf vertraglicher Ebene rund 30 Abkommen, die durch das bilaterale Abkommen ersetzt werden.⁸⁰

Innenpolitisches Pendant zur aussenpolitischen Öffnung im Agrarbereich bildet die Agrarpolitik 2002 (AP 2002) mit den Zielen ökologischer wie auch ökonomischer Nachhaltigkeit, der Erhaltung des Produktionsvolumens und der Teilnahme der Schweizer Landwirtschaft am europäischen Markt.⁸¹



⁷⁵ Im folgenden auch Landwirtschaftsabkommen.

⁷⁶ Technische Vorschriften, Qualitätsnormen. Kein Einfluss auf Zölle und Abgaben.

⁷⁷ Botschaft, 241, S. 98f.

⁷⁸ Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft vom 22. Juli 1972 (FHA, SR 0.632.401).

⁷⁹ Abgesehen von einer Absichtserklärung, die auf eine harmonische Entwicklung der Agrarhandelsbeziehungen abzielt.

⁸⁰ Botschaft, 241, S. 99.

⁸¹ [<http://www.blw.admin.ch/themen/ap/ap2002/d/index.htm>].

5.3 Inhalt des Abkommens

Während der Rahmenvertrag in erster Linie formelle Regelungen und die Erklärungen (rechtlich nicht verbindliche) weiterführende Absichtserklärungen enthalten, gliedert sich der substantielle Bereich des Abkommens in zwei Teile (vgl. Grafik⁸² S. 19):

Im qualitativen (nicht-tarifären) Teil wird für bestimmte Sektoren⁸³ der Abbau (bzw. die Aufhebung) technischer Handelshemmnisse geregelt. Dies geschieht durch die gegenseitige Anerkennung der Gleichwertigkeit der ausschlaggebenden Rechtsvorschriften sowie durch die Möglichkeit der Zertifizierung der Exporte von Frischobst und -gemüse nach EU-Vertriebsvorschriften durch Schweizer Stellen. Weiter geregelt wird der gegenseitige Schutz der Bezeichnung von Wein und Spirituosen.

Im quantitativen (tarifären) Teil werden für bestimmte Bereiche⁸⁴ Zollkonzessionen gewährt.⁸⁵ Einzig für den Käsehandel wird eine vollständige gegenseitige Liberalisierung vereinbart. Nach einer Übergangsfrist von fünf Jahren bestehen weder mengenmässige Beschränkungen, noch werden Zölle erhoben auf den Handel aller Käsesorten.

Von den verschiedenen gemeinsamen oder einseitigen Erklärungen unterschiedlicher Tragweite der Schweiz bzw. der EU ist für die Schweiz besonders die gemeinsame Erklärung bedeutsam, die vorsieht, dass zu einem späteren Zeitpunkt Bedingungen über den gegenseitigen Schutz geschützter Ursprungsbezeichnungen (GUB) sowie geschützter geographischer Angaben (GGA) in das Landwirtschaftsabkommen aufgenommen werden.⁸⁶

Nebst neuen Möglichkeiten im Bereich der Agrarexporte wird durch das Abkommen auch ein stärkerer Wettbewerb auf dem Schweizer Markt erwartet, welcher sowohl zu einer Ausweitung der Produktpalette als auch, je nach Sektor, zu einer Preissenkung führen soll.

⁸² In Anlehnung an Grafik in Botschaft, 243.2, S. 101.

⁸³ Veterinärmedizin (Milchhygiene, Tierseuchen), Pflanzenschutz, Futtermittel, Saatgut, biologische Produkte, Wein- & Weinbauproduktbetriebsvorschriften, Obst und Gemüse.

⁸⁴ Früchte, Gemüse, Gartenbau (inkl. Schnittblumen), Trockenfleisch- und Weinspezialitäten.

⁸⁵ Mengenmässige Kontingente, Zollreduktionen, teilweise auch freier Zugang (weder Kontingente noch Zölle).

⁸⁶ Vgl. auch die Verordnung vom 28. Mai 1997 über den Schutz von Ursprungsbezeichnungen und geographischen Angaben für landwirtschaftliche Erzeugnisse und verarbeitete landwirtschaftliche Erzeugnisse (GUB/GGA-Verordnung); SR 910.12.

5.4 Flankierende Massnahmen und Umsetzung

Als flankierende Massnahme wird neu die gesetzliche Grundlage geschaffen zur Erhebung von Beiträgen zur Finanzierung von Selbsthilfemassnahmen der Branchen- und Produzentenorganisationen. Aufgrund des neuen Art. 9 Abs. 2 LwG⁸⁷ können diese Organisationen nun auch von Nichtmitgliedern finanzielle Beiträge einfordern, sofern diese für Selbsthilfemassnahmen verwendet werden, die auch diesen Nichtmitgliedern zugute kommen. Bis anhin war die Beitragserhebung auf die Mitglieder der entsprechenden Organisation beschränkt.

Die Umsetzung der nicht-tarifären Massnahmen erfolgt sofort nach Abschluss der Abkommen, während für die vollständige Liberalisierung des Käsehandels ein schrittweiser Abbau der Exportsubvention durch die Schweiz bzw. ein schrittweiser Abbau der Zollkontingente der EU über fünf Jahre vorgesehen ist. Ab dem sechsten Jahr herrscht Freihandel.

5.5 Charakter des Abkommens

Beim Landwirtschaftsabkommen handelt es sich um ein *Liberalisierungsabkommen*.

5.6 Problembereiche der Verhandlungen

Ursprünglich beabsichtigte die Schweiz, die bilateralen Verhandlungen unter Ausklammerung der Agrarwirtschaft zu führen. Die EU jedoch bestand auf einer Verbesserung ihres Marktzugangs zur Schweiz für Agrarprodukte. Durch die Reform der Agrarpolitik (AP 2002) wurde auch für die Schweiz das bilaterale Abkommen zum willkommenen Mittel zur Umsetzung innenpolitischer Ziele im Agrarbereich. Während eine rasche und weitreichende Öffnung der Grenzen zur EU zum Teil negative Folgen für die Landwirtschaft mit sich brächte, wird mit dem vorliegenden Abkommen die Erhaltung des Produktionsvolumens (und damit des landwirtschaftlichen Einkommens) angestrebt und gleichzeitig eine parallele Entwicklung der Liberalisierung des Handels mit der EU ermöglicht.

⁸⁷ Bundesgesetz über die Landwirtschaft, SR 910.1.

6. Abkommen über den Luftverkehr⁸⁸

6.1 Überblick

Durch das Luftverkehrsabkommen wird den schweizerischen Fluggesellschaften der Zugang zum liberalisierten europäischen Luftverkehrsraum ermöglicht. Gewährt werden nicht nur Freiheiten betreffend den Luftverkehr, sondern auch die Niederlassungs- und die Investitionsfreiheit.

6.2 Ausgangslage

Der EU-Markt für den Luftverkehr ist heute weitgehend liberalisiert, dh. die wettbewerbsrechtlichen und technischen Bestimmungen sind zu einem grossen Teil harmonisiert. Mit vierzehn⁸⁹ europäischen Staaten bestehen Abkommen, die auf die 40er bzw. 50er Jahre zurückgehen. Diese Abkommen regeln aber nur bestimmte Bereiche des Luftverkehrs und sind von jeweils unterschiedlicher Tragweite. Durch das Luftverkehrsabkommen werden diese bestehenden Abkommen suspendiert, sofern sie die gleiche Materie regeln wie das Luftverkehrsabkommen. Sie bestehen jedoch weiter in den Bereichen, in denen sie Regeln enthalten, die über das Luftverkehrsabkommen hinausgehen.⁹⁰

6.3 Inhalt des Abkommens

Mit dem Luftverkehrsabkommen wird die Freiheit zur Tarifgestaltung und Kapazitätsausnutzung gewährt, die Investitions- und Niederlassungsfreiheit⁹¹ und verschiedene Verkehrsfreiheiten.⁹²

Die Tariffreiheit führt zu einem Wegfall von Tarifgenehmigungen, die freie Preisgestaltung wird möglich, bestehende Verkaufs- und Angebotsrestriktionen fallen weg. Es wird erwartet, dass dadurch die Flugpreise sinken.

Durch den Wegfall von Kontingenten aufgrund der Kapazitätsfreiheit können alle Destinationen mit beliebig grossem Fluggerät angeflogen werden. Durch die erwartete bessere Ausnutzung der Maschinen wird auch hier eine Produktionskostensenkung erwartet.

⁸⁸ Im folgenden auch Luftverkehrsabkommen.

⁸⁹ Frankreich bildet eine Ausnahme.

⁹⁰ V.a. betr. Zollfragen.

⁹¹ Art. 4 Luftverkehrsabkommen.

⁹² Art. 15 und 16 Luftverkehrsabkommen.

Die Verkehrsfreiheit ermöglicht die freie Flugplangestaltung sowie die freie Eröffnung neuer Strecken. Kernstück bilden dabei die sogenannten acht Freiheiten:

1. Überflugsrecht
2. Freiheit zu nicht-kommerzieller (technischer) Zwischenlandung
3. Freiheit, von der Schweiz aus jeden Flughafen in der EU anfliegen zu dürfen (Z.B. Zürich-Paris)
4. Freiheit, von jedem Flughafen in der EU aus die Schweiz anfliegen zu dürfen (Z.B. Paris-Zürich)
5. Freiheit, von einem EU-Land aus in ein anderes EU-Land weiterfliegen zu dürfen, mit der Möglichkeit, von dieser Zwischenlandung aus Passagiere mitzunehmen (Z.B. Zürich-Paris-Madrid)
6. Freiheit, von jedem Flughafen in der EU aus über die Schweiz einen Flughafen in einem anderen EU-Land anfliegen zu dürfen (Z.B. Paris-Zürich-Frankfurt). Diese Freiheit ist eine Kombination der 3. und der 4. Freiheit.
7. Freiheit, von einem EU-Land aus ein anderes EU-Land anfliegen zu dürfen (Z.B. Frankfurt-Paris)
8. Freiheit, von einem Ort in einem EU-Land aus einen anderen Ort in diesem EU-Land anfliegen zu dürfen (sog. Cabotage; Z.B. Barcelona-Madrid)

Mit der Investitionsfreiheit wird schweizerischen Fluggesellschaften die Möglichkeit gegeben, die Mehrheit an einer EU-Fluggesellschaft zu übernehmen, ohne dass diese, wie bisher, die ihr aus der EU-Mitgliedschaft erwachsenen Rechte verliert.⁹³

Nebst den materiellen Bestimmungen enthält das Luftverkehrsabkommen noch die Erklärung, das bilaterale Luftverkehrsabkommen mit weiteren Abkommen betreffend den Luftverkehr verbinden zu wollen (v.a. mit Luftverkehrsabkommen mit mittel- und osteuropäischen Staaten), sowie eine Erklärung betreffend die Regelung des Zugangs von Anwälten aus der Schweiz zum EuGH.

6.4 Umsetzung

Die Gewährung der Verkehrsrechte erfolgt schrittweise.⁹⁴ Während die 1. und 2. Freiheit bereits heute gegeben sind, werden die 3. und 4. (und somit auch die 6.) Freiheit sofort mit Inkrafttreten des Abkommens gewährt. Die 5.

⁹³ Umgekehrt behält auch eine schweizerische Fluggesellschaft ihren schweizerischen Charakter im Falle einer Mehrheitsbeteiligung durch Bürger aus der Gemeinschaft, Art. 4 und 5 Luftverkehrsabkommen.

⁹⁴ Art. 15 Luftverkehrsabkommen.

und die 7. Freiheit schliesslich werden zwei Jahre später gewährt. Die 8. Freiheit tritt nicht automatisch in Kraft; vorgesehen ist jedoch die Aufnahme von Verhandlungen fünf Jahre nach Inkrafttreten des Abkommens.

Mit dem Abkommen werden der EU Überwachungs- und Kontrollkompetenzen gewährt im Wettbewerbsbereich, nicht aber bezüglich staatlicher Beihilfen und Einschränkungen der Landrechte aus Umweltschutzgründen. Damit können weiterhin lärm- und immissionsabhängige Abgaben auf Flughäfen erhoben sowie Einschränkungen der Landrechte aus Umweltschutzgründen erlassen werden.⁹⁵

6.5 Charakter und Besonderheiten des Abkommens

Das Abkommen über den Luftverkehr ist als einziges der sieben Abkommen ein (*partielles*) *Integrationsabkommen*. Die Schweiz übernimmt in diesem genau definierten Bereich das EU-Recht und akzeptiert die Zuständigkeit des EuGH. Für die betroffenen Fluggesellschaften ändert dies allerdings nicht viel, konnten doch bereits zuvor Verhaltensweisen im grenzüberschreitenden Verkehr, die sich auf dem Gebiet der Gemeinschaft negativ auswirkten, aufgrund des im schweizerischen Recht anerkannten Auswirkungsprinzips⁹⁶ durch diese Institutionen geahndet werden.

Als Besonderheit des Luftverkehrsabkommens kann Art. 35 erwähnt werden, der die Folgen regelt im Falle einer Kündigung: Einerseits wird das Luftverkehrsabkommen dann erst auf das Ende der aktuellen Flugplanperiode⁹⁷ hinfällig, und andererseits werden die getätigten Investitionen geschützt, d.h. eine schweizerische Mehrheitsbeteiligung an einer EU-Fluggesellschaft müsste dann nicht reduziert werden, um zu verhindern, dass diese ihren EU-Charakter verliert.

⁹⁵ Allerdings nur unter der Bedingung, dass dies in nicht-diskriminierender Weise und auf der Basis objektiver Kriterien erfolgt.

⁹⁶ Auswirkungsprinzip («effects doctrine»): Beanspruchung der extra-territorialen Anwendung nationalen Rechtes, gestützt auf die Auswirkungen und nicht auf den Ort der Veranlassung einer Handlung (Ingo Schmidt, Ein Ordnungsrahmen für die Weltwirtschaft: nötig und möglich : eine Konferenz der Friedrich-Ebert-Stiftung am 20. Mai 1998 in Bonn / Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung, Abt. Wirtschaftspolitik, Reihe "Wirtschaftspolitische Diskurse"; 119, Bonn, 1998, S. 23. Electronic ed.: Bonn: FES Library, 1999 [<http://www.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00389003.htm#E10E10>].

⁹⁷ Wechsel halbjährlich, jeweils Ende März und Ende Oktober.

7. Abkommen über den Güter- und Personenverkehr auf Schiene und Strasse⁹⁸

7.1 Überblick

Mit dem Verkehrsabkommen wird eine Liberalisierung des Strassen- und Schienenverkehrs für Güter und Personen durch die gegenseitige Öffnung der Verkehrsmärkte angestrebt, unter Beachtung des Verlagerungsauftrages des Alpenschutzartikels betreffend den alpenquerenden Gütertransitverkehr.

7.2 Ausgangslage

Einerseits bestehen bilaterale Abkommen mit den meisten EU-Ländern über den Marktzugang im Strassenverkehr, jedoch von jeweils unterschiedlicher Tragweite.⁹⁹ Andererseits besteht zwischen der Schweiz und der EU ein Abkommen über den Güterverkehr auf Strasse und Schiene,¹⁰⁰ das mit einer Geltungsdauer bis 2005 die Zusammenarbeit im Infrastrukturbereich des Eisenbahnverkehrs sowie den Vorrang des kombinierten Verkehrs regelt.

Innerstaatlich gibt Art. 84 BV dem Bundesrat den Auftrag, auf die Verlagerung des alpenquerenden Gütertransitverkehrs auf die Schiene hinzuwirken. Heute gilt für den Güterschwerverkehr eine Gewichtslimite von 28t und eine pauschale Schwerverkehrsabgabe. Die Tagespauschale für einen 28t-LWK für die Referenzstrecke Basel-Chiasso beträgt heute Fr. 25, mit der im Abkommen vorgesehenen leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe (LSVA) für einen 40t-LWK Fr. 330.¹⁰¹ Würde nur die pauschale Schwerverkehrsabgabe beibehalten, wird die Zunahme von heute 1,3 Mio Transitfahrten auf 1,8 Mio im Jahre 2015 prognostiziert.¹⁰²

⁹⁸ Im folgenden auch Verkehrsabkommen.

⁹⁹ Unterschiede v.a. betr. die Kontingentierung, ausserdem fehlt die Liberalisierung des Dreiländerverkehrs.

¹⁰⁰ Güterverkehr auf Strasse und Schiene, 1992, SR 0.740.71.

¹⁰¹ Eidg. Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK), "Das Landverkehrsabkommen Schweiz - EU", [<http://www.uvek.admin.ch/doku/presse/1998/d/99022601.htm>].

¹⁰² Botschaft, 261.43, S. 156.

7.3 Inhalt des Abkommens

Drei Hauptpunkte zeichnen das Verkehrsabkommen aus:

- Die Liberalisierung des Marktzugangs im Güter- und Personenverkehr auf der Strasse.
- Die Liberalisierung des Marktzugangs im Güter- und Personenverkehr auf der Schiene.
- Die Koordination der Verkehrspolitik zwischen der EU und der Schweiz, insbesondere im Alpenraum

Die Liberalisierung des Strassenverkehrs verpflichtet die Schweiz zur Anwendung der 40t-Limite sowie zur Anwendung gleicher Bestimmungen im Strassenverkehrsbereich wie die EU.¹⁰³ Im Gegenzug erhalten Schweizer Transporteure einen besseren Zugang zum EU-Markt.

Die Liberalisierung des Schienenverkehrs gibt den Bahnbetrieben in der Schweiz und der EU jeweils freien Zugang zum Schienennetz der Gegenseite («free access»)¹⁰⁴.

Die koordinierte Verkehrspolitik zwischen der EU und der Schweiz sieht vor, die schrittweise gegenseitige Marktöffnung mit den Zielen der Leistungsfähigkeit einer- sowie des Umweltschutzes andererseits auf nicht diskriminierende Art und Weise¹⁰⁵ zu realisieren. Dazu soll der Schienentransport als vergleichbare Alternative zum Strassentransport ausgebaut werden, es soll eine Chancengleichheit zwischen diesen Alternativen geschaffen werden.¹⁰⁶ Wichtigste Elemente bilden dabei die schrittweise gleichzeitige Steigerung der Verkehrskontingente und der LSVA¹⁰⁷ sowie die Erstellung der NEAT.¹⁰⁸ Als Kontrollinstrument sind einseitige¹⁰⁹ sowie einvernehmliche¹¹⁰ Schutzmassnahmen vorgesehen. Flankierende Massnahmen sollen die reibungslose Umsetzung während der Übergangsphase gewährleisten.

Das Verkehrsabkommen ermöglicht durch die Zusammenarbeit zwischen der EU und der Schweiz in den Bereichen der Bahnreform, der LSVA und der NEAT die erfolversprechende Umsetzung des Alpenschutzartikels (vgl. Grafik¹¹¹ S. 27)

¹⁰³ Z.B. betr. Zulassung zum Beruf des Strassentransporteurs, Sozialvorschriften, technische Normen, sowie natürlich der Gewichtslimiten (40t statt 28t).

¹⁰⁴ Art. 24 i.V.m. Anhang I, Abschnitt 4.

¹⁰⁵ D.h. ohne Zwangsmassnahmen wie z.B. Fahrverboten.

¹⁰⁶ «Gleiche Spiesse für Strasse und Schiene», vgl. Abschnitt IV Verkehrsabkommen.

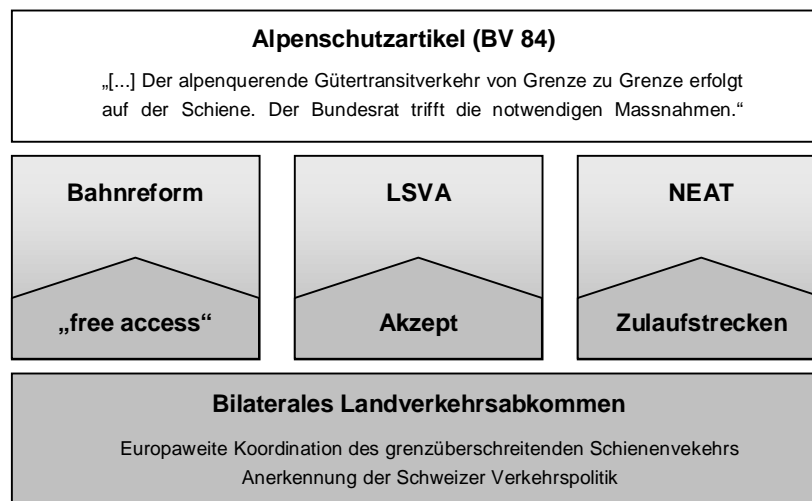
¹⁰⁷ Mit deren Anerkennung die EU die Schweizer Verkehrsverlagerungspolitik würdigt.

¹⁰⁸ Wobei die EU den Nord- und Südzulauf zur NEAT sicherstellt.

¹⁰⁹ Befristete Gebührenerhöhung durch die Schweiz, Art. 46 Verkehrsabkommen.

¹¹⁰ Massnahmen des Ausschusses, Art. 47 Verkehrsabkommen.

¹¹¹ Eigene Grafik.



7.4 Flankierende Massnahmen und Umsetzung

Die Umsetzung erfolgt schrittweise, gestaffelt über zehn Jahre (vgl. Grafik¹¹² S. 28). Für die Umsetzung vorgesehene Massnahmen auf Schienenseite sind eine Produktivitätssteigerung der Bahnen¹¹³ und der Verladestationen,¹¹⁴ die schnelle Realisierung des Lötschbergtunnels¹¹⁵ sowie erhöhte Betriebsbeiträge an den kombinierten Verkehr während der Übergangszeit. Strassenseitig vorgesehene Massnahmen betreffen die Eindämmung un gerechtfertigter Wettbewerbsvorteile mittels besserer Durchsetzung der Einhaltung der Strassenverkehrsvorschriften, die Beibehaltung des Nach fahrverbotes sowie die Gewährleistung eines besseren Verkehrsflusses.¹¹⁶

Flankierende Massnahmen sind durch das auf die Übergangsphase, spätestens aber bis 2010 befristete Verkehrsverlagerungsgesetz vorgesehen, zu welchem der Alpenschutzartikel¹¹⁷ die Grundlage liefert. Das Ziel der Verkehrsverlagerung soll nicht mittels zu Retorsion Anlass gebenden Zwangsmassnahmen, sondern durch die Erhöhung der Marktchancen für den Bahngüterverkehr durch günstigere Gestaltung der Rahmenbedingungen erreicht werden. Dazu werden verschiedene Zielwerte festgelegt: Für die Jahre 2001 bis 2003 wird eine Stabilisierung des Verkehrs auf dem Niveau von 2000 angestrebt. Der endgültige Zielwert von 650 000 alpenquerenden Lastwagenfahrten pro Jahr schliesslich soll bis spätestens zwei Jahre nach Inbetriebnahme des Lötschbergtunnels erreicht werden.

¹¹² Eigene Grafik.

¹¹³ Realisiert durch die Bahnreform, Durchsetzung und Überwachung des Wettbewerbs, sowie Produktivitätsvorgaben.

¹¹⁴ Erhöhte Kapazitäten.

¹¹⁵ Dessen Fertigstellung im Zeitplan der Umsetzung des Abkommens als Referenz dient.

¹¹⁶ Z.B. mittels Mindestgeschwindigkeiten auf Bergstrecken (Steigung), Leer- / Leichtfahrtenkontingente an Schweizer Transporteure.

¹¹⁷ Art. 84 BV.

	Gewichts- limite	Gebühr	40t-Kontin- gente für EU (pro Jahr)	Kontingente für Leer-/Leichtfahr- ten zu red. Preis (pro Jahr)	Liberalisierung des Marktzu- gangs für CH	Flankierende Massnahmen	
						Strasse	Schiene
2001	28 t	25.-					
2002	34 t	172.-	300 000 / 252.-	220 000	Teil liberalisierung*	Intensivierung der Schwerverkehrskontrollen	Bahnreform (in Kraft seit 1. Januar 1999)
2003			400 000 / 300.-			Arbeitsbedingungen im Strassengüterverkehr	Bahnreform auch im kombinierten Verkehr
2004						Gesamtschweizerische Lenkung des Schwerver- kehrs bei Überlastung der Alpentransitachsen	Produktivitätssteigerung bei der Bahninfrastruktur und beim Bahnbetrieb
2005	40 t	292.50				Mindestgeschwindigkeiten auf Gebirgsstrecken	Sicherung ausreichender Terminkapazitäten im In- und Ausland
2006						40t- und Leicht- / Leer- fahrtenkontingente an Schweizer Transporteure	Internat. Förderung des Schiengüterverkehrs und Beschleunigung der Grenzabwicklung
2007							Kombinierter Ladungs- verkehr Schweiz KLV-CH
2008		325.-					Erhöhung des Potentials für den kombinierten Binnen- und Import- / Exportverkehr
2009							Beschleunigte Reali- sierung des Lötschberg- Basistunnels
2010	40 t	325.-					Erhöhte Betriebsbeiträge für kombinierten Verkehr
			(Stückzahl / Max.-Gebühr pro Fahrt)	(Stückzahl) (Für EG- Transporteure)	Vollständige Liberalisierung**		
		(Max. Gebühr)	(Sowohl für EG- wie auch CH- Transporteure)	(Für CH- Transporteure in Höhe von 10%)	* Grosse Kabotage nur auf Rückfahrt ** Ausser nat. Kabotage		
							Befristet bis 2010 Wird abgelöst durch Ausführungsgesetz zum Alpenschutz- artikel (BV 84)

7.5 Charakter und Besonderheiten des Abkommens

Beim Verkehrsabkommen handelt es sich um ein *Liberalisierungsabkommen*. Diese Charakterisierung wird weiter unten kritisch betrachtet (vgl. unten, 10.5 *Kritische Betrachtung*, S. 36 f). Der «Acquis communautaire» der EU wird nicht übernommen, sondern lediglich die Verpflichtung der Schweiz festgelegt, ihre innerstaatliche Gesetzgebung entsprechend anzupassen.¹¹⁸

Als Besonderheit erwähnenswert ist, dass für den Anwendungsbereich des Verkehrsabkommens an sich das zum Zeitpunkt der Unterzeichnung gültige Recht massgebend ist. Art. 52 des Abkommens jedoch sieht vor, dass jede Vertragspartei das Recht hat, ihre innerstaatliche Gesetzgebung auf den in den Geltungsbereich des Abkommens fallenden Gebieten autonom, aber unter Wahrung des Grundsatzes der Nichtdiskriminierung zu ändern, unter Beachtung eines speziell festgelegten konsultativen Verfahrens.

¹¹⁸ Art. 52 Abs. 6 Verkehrsabkommen.

7.6 Problembereiche der Verhandlungen

Bei Verhandlungsbeginn beabsichtigte die Schweiz nur Verhandlungen im Bereich des freien Marktzugangs, worauf jedoch die EU die Frage der 40t-Limite anschnitt. In der Folge wurden die Verhandlungen ausgeweitet auf den Bereich der koordinierten Verkehrspolitik im Alpenraum. Problematische Bereiche der Verhandlungen stellten vor allem die Einführung der 40t-Limite, welche die EU sofort, die Schweiz jedoch nur schrittweise wünschte, sowie die Bemessung der entsprechenden LSVA-Gebühr dar. Die Lösung, die gefunden wurde, besteht in einem gewichts-, distanz-, emissions- sowie von der Flottenstruktur abhängigen gewichteten Mittelwert.¹¹⁹

8. Abkommen über die Freizügigkeit (Personenverkehr)¹²⁰

8.1 Überblick

Das Abkommen sieht die Einführung des freien Personenverkehrs vor durch die schrittweise Öffnung des Arbeitsmarktes. Begleitend dazu werden Diplome und Berufsausbildungen gegenseitig anerkannt und die Sozialversicherungssysteme koordiniert.

8.2 Ausgangslage

Mit den EU-Ländern bestehen zwar bereits Sozialversicherungsabkommen, doch ist die EU-weite Regelung besser ausgebaut und einheitlicher. Die bestehenden Abkommen werden durch dieses Abkommen suspendiert.¹²¹

Die EWR-Abstimmung brachte die Erkenntnis, dass der freie Personenverkehr ein innenpolitisch heikles Thema ist und mit entsprechender Behutsamkeit behandelt werden muss. Die Verhandlungen und deren Ergebnisse sind in diesem Licht zu sehen.

¹¹⁹ Wodurch gewährleistet wird, dass die Abgabe im Mittel gleich hoch bleibt, auch wenn in Zukunft die Fahrzeuge immer geringere Emissionen verursachen. Ausserdem wird durch diese Ausgestaltung dem Verursacherprinzip Rechnung getragen.

¹²⁰ Im folgenden auch Freizügigkeitsabkommen.

¹²¹ D.h. sie leben wieder auf im Falle einer Kündigung des Abkommens.

8.3 Inhalt des Abkommens

Vorgesehen ist ein schrittweiser, nicht automatischer Übergang zum freien Personenverkehr für Arbeitnehmer, Selbständigerwerbende und Nicht-Erwerbstätige.¹²² Für Arbeitslose gilt weiterhin keine Freizügigkeit,¹²³ Voraussetzung für das Aufenthaltsrecht bleibt der Nachweis der bestehenden Beschäftigung.

Grundlage des Abkommens bilden verschiedene Prinzipien,¹²⁴ so das Prinzip der Inländerbehandlung,¹²⁵ der beruflichen und geographischen Mobilität,¹²⁶ des Anspruchs auf Familiennachzug,¹²⁷ des Verbleiberechts,¹²⁸ der Dienstleistungsfreiheit.¹²⁹ Vorbehalten bleibt jeweils der «Ordre Public»; Beschränkungen aufgrund der öffentlichen Ordnung, Sicherheit und Gesundheit sind jederzeit möglich.

Weiter geregelt wird die gegenseitige Anerkennung von Diplomen und Berufsausbildungen sowie die Bestimmungen über den Immobilienerwerb. Diese Bestimmungen werden gelockert, Liegenschaftenerwerb durch Ausländer ist möglich für die Wohnsitzbegründung bzw. für den Erwerb von Räumlichkeiten für eine Erwerbstätigkeit. Weiterhin ausgeschlossen ist der Immobilienerwerb zu Spekulationszwecken, für Immobilienhandel sowie Zweit- und Ferienwohnungen.¹³⁰

Mit der Koordination der innerstaatlichen Sozialversicherungssysteme¹³¹ sollen die soziale Sicherheit gewährleistet und Doppelversicherungen sowie Lücken im Versicherungsschutz vermieden werden. Auch hier gilt das Prinzip der Inländerbehandlung, ausserdem die Prinzipien der Totalisation,¹³² der Exportierbarkeit von Versicherungsleistungen¹³³ sowie der Ansprüche pro rata.¹³⁴ Für die Arbeitslosenversicherung gilt speziell, dass ausschliess-

¹²² Unter Nicht-Erwerbstätigen sind - im Gegensatz zu den Arbeitslosen - Studenten, Rentner und andere zur Bestreitung ihres Lebensunterhaltes nicht auf Erwerbstätigkeit Angewiesene zu verstehen.

¹²³ Allerdings gilt eine beschränkte Exportierbarkeit von Leistungen der Arbeitslosenversicherung.

¹²⁴ Vgl. Art. 1-7 Freizügigkeitsabkommen.

¹²⁵ Art. 2 Freizügigkeitsabkommen: Diskriminierungsverbot.

¹²⁶ Art. 3f Freizügigkeitsabkommen: Freie Bewegung innerhalb eines Vertragsstaates, freie Aufnahme bzw. Ausübung einer Beschäftigung.

¹²⁷ Art. 7 Freizügigkeitsabkommen i.V.m. Art. 3 Anhang I Freizügigkeitsabkommen: Unbeschränkt für Ehegatten / Kinder unter 21, beschränkt für weitere Verwandte (Bedingung der Unterhaltsgewährung).

¹²⁸ Art. 7 Freizügigkeitsabkommen i.V.m. Art. 4 Anhang I Freizügigkeitsabkommen: Für Kurzaufenthalter, nach Beendigung der Beschäftigung.

¹²⁹ Art. 5 Freizügigkeitsabkommen i.V.m. Art. 17 ff Anhang I Freizügigkeitsabkommen: Für grenzüberschreitend personenbezogene Dienstleistungserbringung, dh. zeitlich beschränkte, grenzüberschreitend erbrachte Dienstleistungen durch Arbeitnehmer ausländischer Unternehmen.

¹³⁰ Ausnahme: Grenzgänger können eine Zweitwohnung erwerben.

¹³¹ Art. 8 Freizügigkeitsabkommen, Anhang II Freizügigkeitsabkommen.

¹³² Zusammenrechnung aller Beitragszeiten, somit Mitberücksichtigung der in einem anderen EU-Staat zurückgelegten Beschäftigungs- / Versicherungszeiten durch den leistungspflichtigen Staat.

¹³³ Gilt für Leistungen der Arbeitslosenversicherung nur beschränkt.

¹³⁴ Leistungspflichtig ist jeder Staat, in dem einer auf Versicherungsleistungen Anspruch gebenden Beschäftigung nachgegangen wurde.

lich der Staat leistungspflichtig ist, in dem zuletzt einer Beschäftigung nachgegangen wurde, sowie dass die entsprechenden Leistungen nur während 3 Monaten exportiert werden, und dies nur einmal zwischen zwei Beschäftigungen. Für die Krankenversicherung gilt, dass die Versicherung am Arbeitsort, die Leistungserbringung jedoch am Wohnort erfolgt.¹³⁵

	Schweizer in der EU	Flankierende Massnahmen der Schweiz	EU-Bürger in der Schweiz			
			Einschränkungen		Verbesserungen	
2001	<ul style="list-style-type: none"> Inländerbehandlung Inländerbevorzugung Bevorzugung bereits in der EU tätiger Arbeitnehmer 		<ul style="list-style-type: none"> Inländerbevorzugung Kontrolle der Lohn- und Arbeitsbedingungen 	<ul style="list-style-type: none"> Globalkontingente für Dauer- und Kurzaufenthalter (ausser Aufenthalte unter 4 Mt.) 	<ul style="list-style-type: none"> Vorzugskontingente für Aufenthaltserlaubnisse für Dauer- und Kurzaufenthalter 	<ul style="list-style-type: none"> Spezielle Regelungen jeweils für Grenzgänger, Selbständig-erwerbende, Dienstleistungserbringer
2002						
2003	<ul style="list-style-type: none"> Volle Personenfreizügigkeit 	<ul style="list-style-type: none"> Schutz vor Sozial- & Lohndumping: <ul style="list-style-type: none"> Erleichterte Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen Möglichkeit des Erlasses von Normalarbeitsverträgen mit verbindlichen Mindestlohnvorschriften Gesetz über entsandte Arbeitnehmer: <ul style="list-style-type: none"> Unterstellung der entsandten Arbeitnehmer unter Schweizerische Mindestvorschriften bezüglich Lohn / Arbeitsbedingungen 	<ul style="list-style-type: none"> Wegfall der Inländerbevorzugung Wegfall der Kontrolle von Lohn- und Arbeitsbedingungen 	<ul style="list-style-type: none"> Wegfall der Kontingente, „probeweise Einführung“ des freien Personenverkehrs Einseitige Wiedereinführung der Kontingentierung durch die Schweiz unter bestimmten Voraussetzungen möglich 	<ul style="list-style-type: none"> (15 000 bzw. 115 500 neue pro Jahr) 	
2004						
2005						
2006						
2007						
2008 2009 2010 2011 2012	Entscheid der Schweiz, ob Abkommen weitergeführt werden soll					
Endgültige Einführung des freien Personenverkehrs (Keine Möglichkeit der einseitigen Kontingentierung mehr)						

8.4 Flankierende Massnahmen und Umsetzung

Die Umsetzung erfolgt schrittweise, gestaffelt über zwölf Jahre (vgl. Grafik¹³⁶ oben). Flankierende Massnahmen sind vorgesehen im Bereich des Schutzes vor Sozial- und Lohndumping, mit dem Ziel der Vorbeugung gegen ein Einbrechen der Löhne einer Branche bzw. eines Berufes aufgrund der Öffnung des Arbeitsmarktes. Dazu wird die Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen (GAV) erleichtert¹³⁷ und Normalarbeitsverträge (NAV) mit zwingenden Mindestlohnvorschriften gestattet.¹³⁸ Voraussetzung solcher Massnahmen ist jedoch, dass tatsächliche Missstände festgestellt werden.

¹³⁵ Wobei jedoch weitreichende Ausnahmen möglich sind, die in den meisten Fällen den Betroffenen die Wahl geben, ob sie sich im Wohnland oder in der Schweiz als Arbeitsort versichern lassen wollen.

¹³⁶ Eigene Grafik.

¹³⁷ Durch die Senkung der relevanten Quoten der zwingend beteiligten Arbeitgeber / beschäftigten Arbeitnehmer von 50% auf 30%.

¹³⁸ Nur subsidiär in nicht durch GAV geregelten Branchen.

Des Weiteren ist ein Gesetz über entsandte Arbeitnehmer («Dienstleistungserbringer») vorgesehen, welches die Arbeitnehmer eines EU-Unternehmens, die für eine befristete Zeit eine Dienstleistung in der Schweiz erbringen, den Schweizer Vorschriften unterstellt.¹³⁹

8.5 Charakter und Besonderheiten des Abkommens

Beim Freizügigkeitsabkommen handelt es sich um ein *Liberalisierungsabkommen*. Diese Charakterisierung wird weiter unten kritisch betrachtet (vgl. unten, 10.5 *Kritische Betrachtung*, S. 36 f).

Zu betonen ist, dass auch die Freizügigkeit für Nicht Erwerbstätige keinen Einfluss hat auf die Zulassung zu Universitäten. Schweizer Studenten haben weiterhin keinen Anspruch auf eine Zulassung an einer ausländischen Universität. Zu verweisen ist hier auf die Erklärung zum Abkommen über die wissenschaftliche und technologische Zusammenarbeit, in der die baldige Verhandlungsaufnahme zur Aufnahme der Schweiz in die EU-Bildungsprogramme statuiert wird (vgl. oben, 2.3 *Inhalt des Abkommens*, S. 12).

8.6 Problembereiche der Verhandlungen

Ausser der obenerwähnten innenpolitischen Brisanz der Thematik sei hier noch der Umstand erwähnt, dass im Bereich der Diplomanerkennung die Unterhändler der EU und der Schweiz nicht realisierten, dass sie auf der Grundlage abweichender Texte arbeiteten.¹⁴⁰ Dieser Umstand führte dazu, dass heute keine Regelung besteht betreffend der Anerkennung der sog. «nicht-universitären» Architektendiplome. An der Lösung dieses Problems wird weiterhin gearbeitet.

¹³⁹ Betr. Mindestvoraussetzungen betr. Lohn / Arbeitsbedingungen.

¹⁴⁰ Botschaft, 273.3, S. 221.

9. Rechtlicher und institutioneller Rahmen der Abkommen

9.1 Vertragsparteien

Obwohl immer von den bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union (EU) die Rede ist, werden die Verträge tatsächlich zwischen der Schweiz¹⁴¹ und der Europäischen Gemeinschaft (EG) und teilweise noch weiteren Vertragsparteien geschlossen. Der EU kommt nicht die Kompetenz zu, Staatsverträge zu schliessen.¹⁴²

So wird das Abkommen über die wissenschaftliche und technologische Zusammenarbeit auf EU-Seite von der EG sowie der Europäischen Atomgemeinschaft (EAG) geschlossen, das Abkommen über den freien Personenverkehr von der EG sowie ihren Mitgliedstaaten und die restlichen fünf Abkommen nur von der EG.¹⁴³

9.2 Angemessener Parallelismus

Während die Schweiz vorschlug, erzielte Verhandlungserfolge in den einzelnen zur Verhandlung gebrachten Bereichen schnellstmöglich umzusetzen, vertrat die EU die Meinung, dass nur die Gesamtheit aller sieben Abkommen dem gegenseitigen Interesse der Schweiz und der EU entsprechen könne. Unter dem Stichwort des «Angemessenen Parallelismus» wurden deshalb die einzelnen Abkommen dergestalt miteinander verknüpft, dass der Abschluss, die Genehmigung sowie die Inkraftsetzung aller Abkommen nur gleichzeitig und in gegenseitiger Abhängigkeit voneinander möglich ist.¹⁴⁴ Diese Verknüpfung der Abkommen führt dazu, dass einzelne Abkommen, bei denen eine Einigung erreicht wurde, nicht bereits zu einem früheren Zeitpunkt abgeschlossen werden konnten, sondern erst, sobald eine Einigung bei allen Abkommen vorlag. Mit dieser «Alles oder Nichts-Lösung» suchte die EU eine «Rosinenpickerei» der Schweiz zu vermeiden.

¹⁴¹ Art. 166 BV i.V.m. Art. 184 BV

¹⁴² Streinz, Europarecht, N 121b S. 45f.

¹⁴³ Botschaft, 11, S. 6.

¹⁴⁴ Art. 14 Abs. 1 Forschungsabkommen, Art. 18 Abs. 1 Beschaffungsabkommen, Art. 21 Abs. 1 Konformitätsabkommen, Art. 17 Abs. 1 Landwirtschaftsabkommen, Art. 36 Abs. 1 Luftverkehrsabkommen, Art. 58 Abs. 1 Verkehrsabkommen, Art. 25 Abs. 1 Freizügigkeitsabkommen.

9.3 Guillotine-Klausel

Ein weiterer Ausfluss des angemessenen Parallelismus ist die sogenannte «Guillotine-Klausel», die für die automatische Ausser-Kraftsetzung aller Abkommen als Folge der Beendigung eines einzelnen Abkommens steht.¹⁴⁵ Sowohl die Ablehnung eines der sieben Abkommen in der Volksabstimmung als auch die nachträgliche Kündigung eines einzelnen Abkommens führt automatisch zur Ablehnung bzw. Kündigung aller Abkommen. Davon ausgenommen ist einzig das Abkommen über die wissenschaftliche und technische Zusammenarbeit (Forschungsabkommen), sofern das Abkommen ordentlich beendet¹⁴⁶ oder bei einer Überarbeitung oder Erweiterung der Forschungsprogrammes durch die Schweiz gekündigt wird.¹⁴⁷

9.4 Weiterer Zusammenhang der Abkommen

Ein weiterer, insbesondere rechtlicher Zusammenhang zwischen den Abkommen oder zwischen den Abkommen und bereits bestehenden Verträgen existiert nicht, hat sich doch die EU ausdrücklich gegen eine solche Verbindung ausgesprochen.¹⁴⁸

9.5 Rahmenbestimmungen

In allen sieben Abkommen behalten die Vertragsparteien ihre Entscheidungsautonomie, durch keines der Abkommen werden Gesetzgebungskompetenzen an supranationale Instanzen übertragen. Vielmehr beruht die Grundlage der Mehrheit der Abkommen auf der vorbestehenden (bzw. noch zu schaffenden) Gleichwertigkeit der Gesetzgebung der Parteien.

Die Verwaltung aller Abkommen erfolgt durch sogenannte Gemischte Ausschüsse, die Entscheidung der Parteien erfolgt im gegenseitigen Einvernehmen, also einstimmig. Eine Entscheidungsbefugnis der gemischten Ausschüsse besteht jedoch nur in den in den Abkommen vorgesehenen Bereichen. Um ein reibungsloses Funktionieren zu gewährleisten, sichern diese Ausschüsse den Informationsaustausch sowie die gegenseitige Konsultation zwischen den Parteien.

Die Abkommen sind, unter dem Vorbehalt der Guillotine-Klausel, jederzeit kündbar. Eine einzelne Kündigung ist nicht möglich, ausser beim Abkommen

¹⁴⁵ Art. 14 Abs. 3 und 4 Forschungsabkommen, Art. 18 Abs. 2, 3 und 4 Beschaffungsabkommen, Art. 21 Abs. 2, 3 und 4 Konformitätsabkommen, Art. 17 Abs. 2, 3 und 4 Landwirtschaftsabkommen, Art. 36 Abs. 2, 3 und 4 Luftverkehrsabkommen, Art. 58 Abs. 2, 3 und 4 Verkehrsabkommen, Art. 25 Abs. 2, 3 und 4 Freizügigkeitsabkommen.

¹⁴⁶ Durch die Nichtweiterführung des Abkommens bei der Annahme neuer mehrjähriger Rahmenprogramme für Forschung und technologische Entwicklung (FRP) durch die EU, Art. 9 Abs. 2 Forschungsabkommen.

¹⁴⁷ Vgl. Art. 9 Abs. 1 i.V.m. Art. 14 Abs. 3 und 4 Forschungsabkommen.

¹⁴⁸ Botschaft, 148.2, S. 29.

über die wissenschaftliche und technologische Zusammenarbeit; die Kündigung erfolgt «en bloc» (vgl. oben 9.3 *Guillotine-Klausel*, S. 34).

In der Schlussakte zu den einzelnen Abkommen werden die gemeinsamen sowie einseitigen Erklärungen der Parteien vereinigt. Diese stellen politische¹⁴⁹ Zusicherungen und Verpflichtungen dar, die zwar keine Aufnahme in die eigentlichen Abkommen gefunden haben, die aber dennoch zum Kontext der Abkommen gehören und damit auch bei deren Auslegung berücksichtigt werden müssen.¹⁵⁰

10. Charakterisierung der Abkommen

10.1 Überblick

Die bilateralen Abkommen lassen sich in drei Gruppen unterteilen: In die der Handelsabkommen (auch Liberalisierungsabkommen), die der Kooperationsabkommen sowie die der Integrationsabkommen. In der Botschaft zur Genehmigung der sektoriellen Abkommen zwischen der Schweiz und der EG werden die Abkommen wie folgt klassifiziert:¹⁵¹ Das Forschungsabkommen als Kooperationsabkommen, das Luftverkehrsabkommen als partielles Integrationsabkommen und die restlichen Abkommen pauschal als Liberalisierungsabkommen. Fraglich ist jedoch, welche Kriterien bei dieser Klassifizierung berücksichtigt werden und ob diese den einzelnen Ausprägungen der Abkommen auch genügend Rechnung tragen.

10.2 Handels- / Liberalisierungsabkommen

Liberalisierungsabkommen sind zwischenstaatliche Vereinbarungen zur Regelung des Waren- und Dienstleistungsverkehrs.¹⁵² Die Handelsabkommen sind eine spezifizierte Form dieser Abkommen, ihre Ausprägung liegt in der Befreiung des Aussenhandels von mengenmässigen Beschränkungen (Kontingenten).¹⁵³

10.3 Kooperationsabkommen

Unter Kooperationsabkommen werden Abkommen zwischen zwei Staaten oder Staatengemeinschaften verstanden, die über die in Handelsabkommen üblichen Vereinbarungen über eine Förderung des gegenseitigen Waren-

¹⁴⁹ Rechtlich nicht bindende.

¹⁵⁰ Gem. Art. 31 der Wiener Konvention über das Recht der Verträge, SR 0.111.

¹⁵¹ Botschaft, 148.2, S. 29.

¹⁵² Gabler, Gabler Wirtschafts-Lexikon, "Handelsabkommen", "Liberalisierung".

¹⁵³ Tilch, Deutsches Rechts-Lexikon, "Handelsabkommen der EG", "Liberalismus".

und Dienstleistungsaustausches hinausgehen.¹⁵⁴ Zumeist umfassen solche Abkommen Absprachen über und legen Rahmenbedingungen fest für die wirtschaftliche, finanzielle und technische Zusammenarbeit in den Bereichen der industriellen Fertigung, der landwirtschaftlichen Erzeugung sowie des Handels.¹⁵⁵

10.4 Integrationsabkommen

Integrationsabkommen reichen über die herkömmliche zwischenstaatliche Kooperation hinaus, schaffen (bzw. anerkennen) zwischenstaatliche Einrichtungen «supranationalen» Charakters.¹⁵⁶ Zumeist handelt es sich dabei um einen Zusammenschluss mehrerer Staatsräume zu einem Wirtschaftsgebiet mit binnenmarktähnlichem Charakter. Es können verschiedene Stufen der Integration unterschieden werden:¹⁵⁷

1. *Trade Integration:*

Beseitigung bestehender Handelshemmnisse

2. *Factor Integration:*

Ausdehnung der Liberalisierung auf die Faktorbewegung

3. *Policy Integration:*

Harmonisierung der Wirtschaftspolitik im Integrationsraum

4. *Total Integration:*

Vereinheitlichung der Wirtschaftspolitik im Integrationsraum

Die Stufen 1 und 2 werden als «Funktionelle Integration» bezeichnet, die Stufen 3 und 4 als «Institutionelle Integration».

10.5 Kritische Betrachtung

Während die Einordnung des Forschungsabkommens als Kooperationsabkommen sowie die des Luftverkehrsabkommens als Integrationsabkommen problemlos erscheint, bietet die undifferenzierte Betrachtung der restlichen Abkommen als Liberalisierungsabkommen Anlass zu Kritik. Nur wenn man allein auf das Kriterium des «supranationalen Charakters» einer durch ein solches Abkommen errichteten bzw. anerkannten Einrichtung abstellt, lässt sich diese Klassifizierung rechtfertigen.

Die Abkommen über den Güter- und Personenverkehr auf Schiene und Strasse sowie über die Freizügigkeit (Personenverkehr) gehen über eine herkömmliche zwischenstaatliche Kooperation hinaus, in beiden Fällen wird

¹⁵⁴ Gabler, Gabler Wirtschafts-Lexikon, "Kooperationsabkommen".

¹⁵⁵ Tilch, Deutsches Rechts-Lexikon, "Kooperationsabkommen".

¹⁵⁶ Tilch, Deutsches Rechts-Lexikon, "Integration".

¹⁵⁷ Gabler, Gabler Wirtschafts-Lexikon, "Integrationsabkommen".

die Faktorbewegung weitgehend liberalisiert.¹⁵⁸ Im Falle des Landverkehrsabkommens wird zudem auch die Politik im betreffenden Bereich koordiniert (Koordinierte Verkehrspolitik).¹⁵⁹

Betrachtet man diese beiden Abkommen weniger aus streng begriffsbezogener juristischer Sicht, sondern eher aus realwirtschaftlicher Sicht, kann beim Personenverkehr durchaus von einer funktionellen Integration der zweiten Stufe (factor integration), beim Landverkehr sogar von einer institutionellen Integration dritter Stufe (policy integration) gesprochen werden, obwohl durch die Abkommen zwar spezielle Einrichtungen (Gemischte Ausschüsse) geschaffen werden, diese aber nicht von supranationalem Charakter sind.

Die Wahl eines strengeren, eher am Begriff des «supranationalen Charakters» orientierten Kriteriums der Abgrenzung von Liberalisierungs- und Integrationsabkommen erscheint jedoch nicht so sehr aus Gründen der besseren Differenzierbarkeit, sondern eher aufgrund realpolitischer Überlegungen opportun.

¹⁵⁸ Art. 1 Verkehrsabkommen, Art. 1 Freizügigkeitsabkommen.

¹⁵⁹ Titel IV Freizügigkeitsabkommen (Art. 30 ff.).