

92.052

**Botschaft  
zur Genehmigung des Abkommens  
über den Europäischen Wirtschaftsraum**

vom 18. Mai 1992

---

Sehr geehrter Herr Präsident,  
sehr geehrte Frau Präsidentin,  
sehr geehrte Damen und Herren,

wir beehren uns, Ihnen mit der vorliegenden Botschaft den Bundesbeschluss über den Europäischen Wirtschaftsraum zu unterbreiten, und schlagen Ihnen vor, diesem zuzustimmen.

Wir versichern Sie, sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Frau Präsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

18. Mai 1992

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates  
Der Bundespräsident: Felber  
Der Bundeskanzler: Couchepin

## Übersicht

*Das Ihnen zur Annahme vorgelegte EWR-Abkommen ist das Ergebnis der wichtigsten internationalen Verhandlungen, an denen die Schweiz in ihrer jüngeren Geschichte niemals beteiligt war. Wir erwarten von diesem Abkommen eine Stärkung unserer Stellung in Europa sowie die Schaffung der Rahmenbedingungen, die es unserer Wirtschaft und unserer Gesellschaft gestatten, in den kommenden Jahren mit Erfolg auf die neue europäische Realität und deren mögliche Entwicklungen zuzugehen. Was die Aussenwirtschaftspolitik anbelangt, so verfolgt das EWR-Abkommen ähnliche Zielsetzungen wie die Uruguay-Runde des GATT. Die beiden Vorhaben stehen zueinander nicht in einem Verhältnis von Alternativen, sondern ergänzen sich wechselseitig. Im einen wie im anderen Fall geht es um die Erhaltung der Konkurrenzfähigkeit der Schweiz auf den ausländischen Märkten.*

*Dieses grossangelegte Vorhaben zielt, von einigen Ausnahmen abgesehen, auf die Regelung und Neugestaltung der Gesamtheit unserer Beziehungen zur EG, unserem bedeutungsvollsten Wirtschafts- und wichtigsten politischen Gesprächspartner. Damit eröffnet sich uns die Möglichkeit, vom 1. Januar 1993 an am europäischen Binnenmarkt teilzunehmen, und zwar zu nahezu den selben Bedingungen wie ein EG-Mitgliedstaat. Der freie Verkehr von Waren, Dienstleistungen, Kapital und Personen wird damit zwischen der Schweiz und der EG in gleicher Weise gewährleistet sein, wie zwischen EG-Mitgliedstaaten. Zugleich geht damit die Möglichkeit der verstärkten Teilnahme an der Erarbeitung und Verwirklichung der Begleitpolitiken der EG einher, namentlich in den Bereichen Forschung und Entwicklung, Erziehung und Unterrichtswesen, Sozialpolitik, Konsumentenschutz und Umweltschutz. Die von uns im Rahmen des EWR zu beachtenden Grundsätze, allem voran das Prinzip der Inländerbehandlung und der Nicht-Diskriminierung, werden im Gegenzug in der EG und den EFTA-Ländern auch für schweizerische Unternehmungen und Schweizerbürger Gültigkeit haben. Wenngleich sie im wirtschaftlichen Bereich einer EG-Vollmitgliedschaft sehr nahe kommt, unterscheidet sich unsere Teilnahme am EWR in institutioneller Hinsicht doch sehr wesentlich davon. Im Unterschied zur EG-Vollmitgliedschaft gestattet uns der EWR-Status keine uneingeschränkte Teilnahme an den Entscheidungsverfahren und den binnenmarktrelevanten und konnexe Bereiche betreffenden Beschlüssen. Ihrer Vorrangstellung wegen, die das*

*Abkommen der EG einräumt, sowie aufgrund der institutionellen Zweisäulenstruktur des EWR, bei der die EG den einen und die EFTA den anderen Pfeiler darstellt, werden unsere Rechte beschränkt sein.*

*Wenn uns der EWR auch weniger Rechte bringt als eine EG-Vollmitgliedschaft, so bürdet er uns doch auch weniger Pflichten auf. Dies deshalb, weil die in das EWR-Abkommen übernommenen Gemeinschaftsregeln nicht die Gesamtheit der Aufgabenbereiche der EG abdecken. Einige sind davon ausgeschlossen. Das trifft insbesondere zu auf die Bereiche Landwirtschaftspolitik und Steuerharmonisierung. Ausserdem werden wir keine legislativen Kompetenzen an die EG abtreten müssen und zudem über ein Veto-Recht verfügen.*

*Der EWR wird nur geringfügige Auswirkungen auf die schweizerischen Institutionen haben. Völlig unberührt bleiben das Neutralitätsrecht und unsere Neutralitätspolitik.*

*Das EWR-Abkommen bringt eine weitgehende Uebernahme des EG-Rechts durch die EFTA-Staaten. Unsere wirtschaftlichen und sozialen Rahmenbedingungen müssen daher mit dem Recht des Vertrages in Einklang gebracht werden und infolge der Homogenitätserfordernisse des EWR fortan soweit als immer möglich europa-kompatibel sein. Auch werden sie sich im gleichen Rhythmus wie das EWR-Recht weiterentwickeln müssen. Das EWR-Abkommen steckt den künftigen Rahmen ab, in dem sich die Formulierung und die Umsetzung der für unser wirtschaftliches und soziales Leben relevanten Politik vollziehen werden. Noch nie zuvor sind durch ein internationales Abkommen das Innen und das Aussen unserer Politik in derart enger Weise miteinander verknüpft worden. Im Grunde ist das EWR-Abkommen lediglich die juristische Umsetzung dessen, was auf ökonomischem Gebiet aufgrund der zwischen der Schweiz und der EG bestehenden wirtschaftlichen Interdependenz längst Wirklichkeit ist.*

*Das EWR-Abkommen kann als Ausdruck des politischen Willens der wichtigsten Länder Westeuropas verstanden werden, die Gesamtheit ihres wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Potentials unter ein und demselben Dach zu vereinen; dies mit einer zweifachen Zielsetzung, die da ist:*

- *die Konkurrenzfähigkeit ihrer Unternehmungen zu stärken und den Wohlstand ihrer Bürger zu mehren, und gleichzeitig*
- *ihre Anstrengungen zur Schaffung strukturierter innereuropäischer Beziehungen zu verstärken.*

*Als EWR-Partner wird sich die Schweiz auf allen Gebieten des Abkommens für die Verwirklichung einer Politik verwenden, die mit den Prinzipien im Einklang steht, von denen sie sich heute bei all ihrem wirtschaftlichen und sozialen Handeln sowohl im Inneren als auch im Bereich des Äusseren leiten lässt. Dies sind namentlich die Handels- und Gewerbefreiheit sowie das Subsidiaritätsprinzip. Gemäss letzterem nimmt eine übergeordnete Instanz nur Aufgaben wahr, welche auf unterer Stufe nicht in ebenso effizienter Weise erledigt werden können.*

*Wir betrachten unsere EWR-Mitgliedschaft nicht als letztes Ziel unserer Integrationspolitik, sondern als eine wichtige Zwischenstation jener Politik, welche die Schweiz zu einer vorbehaltlosen Mitgliedschaft in der EG führen soll. Mit der Annahme des EWR-Abkommens werden sich Parlament, Volk und Stände für eine umfassende, das bisherige Mass übertreffende Integration der Schweiz in die EG durch das Mittel der Assoziierung aussprechen. Der Gegenstand der Abstimmung über den EWR ist folglich ein anderer als jener im Falle der Abstimmung über den Beitritt zur EG. Beim EWR handelt es sich um einen Integrationsschritt mit wirtschaftlichem Schwergewicht, wogegen es sich beim EG-Beitritt in erster Linie um einen Eintritt der Schweiz in eine Staatengemeinschaft handelt, die sich die Verwirklichung der politischen Union zum Ziel gesetzt hat.*

# 1 Einführung

Mit dieser Botschaft wird Ihnen das Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR), das am 2. Mai 1992 zwischen der Schweiz, den übrigen EFTA-Staaten, der EG und ihren Mitgliedstaaten unterzeichnet wurde, das Abkommen vom 2. Mai 1992 zwischen den EFTA-Staaten über die Errichtung einer Ueberwachungsbehörde und eines Gerichtshofes sowie das Abkommen vom 2. Mai 1992 über einen Ständigen Ausschuss zur Genehmigung unterbreitet. Das Ziel der Vertragsparteien besteht darin, dass diese Abkommen am 1. Januar 1993, d. h. zum Zeitpunkt der Verwirklichung des EG-Binnenmarktes, in Kraft treten.

Ebenfalls unterbreiten wird Ihnen einige verfassungsmässige Aenderungen zur Genehmigung, die für das Inkrafttreten des EWR-Abkommens erforderlich sind.

Die Gesetzesänderungen auf Bundesebene, die zur Anpassung unseres Rechtes an die Bestimmungen des Abkommens nötig sind, werden detailliert im Kapitel 7 der Botschaft behandelt. Eine Liste der allgemeinen Gesetze und Bundesbeschlüsse, die zur Anpassung unserer Gesetzgebung abgeändert oder neu geschaffen werden müssen, befindet sich im Anhang zu dieser Botschaft. Die eigentlichen Gesetzesentwürfe werden Ihnen in mehreren separaten Botschaften vorgelegt.

In dieser Botschaft werden auch die Auswirkungen des EWR-Abkommens auf das kantonale Recht dargelegt. Die entsprechenden Darlegungen stützen sich auf die Arbeiten des Kontaktgremiums Bund-Kantone und dessen Arbeitsgruppen ab und betonen, dass die Umsetzung des EWR-Abkommens auf kantonomer Ebene in den Kompetenzbereich der Kantone fällt.

Die Botschaft ist wie folgt gegliedert (vgl. Inhaltsverzeichnis für die weitere Unterteilung). Zunächst wird ein Ueberblick über den Verlauf der EWR-Verhandlungen geben (Kapitel 2). Kapitel 3 erläutert den Aufbau des Abkommens. In Kapitel 4 wird das Abkommen als Ganzes gewürdigt. Kapitel 5 geht auf den Entwurf des Genehmigungsbeschlusses sowie die Modalitäten der Umsetzung des Abkommens auf Bundes- und Kantonebene ein. Kapitel 6 enthält unseren Kommentar zur Präambel und den allgemeinen Bestimmun-

gen des Abkommens. In Kapitel 7, dem längsten und detailliertesten, werden die materiellen Bestimmungen des Abkommens mit ihren Auswirkungen auf Bundes- und Kantonebene im einzelnen analysiert. Kapitel 8 enthält unseren Kommentar zu den institutionellen Bestimmungen des Abkommens. Kapitel 9 behandelt die Schlussbestimmungen. Anschliessend werden die nötigen Strukturen untersucht, die zwischen den EFTA-Staaten errichtet werden müssen, damit der EWR funktionieren kann (Kapitel 10). Die letzten Kapitel 11 - 13 beschreiben die finanziellen und personellen Auswirkungen des Abkommens, dessen Stellung im Legislaturprogramm sowie dessen Verfassungsmässigkeit.

Im Anhang zur Botschaft finden sich der Entwurf zum Genehmigungsbeschluss, die Liste der allgemeinen Gesetze und Bundesbeschlüsse, die in Anwendung des Abkommens zu schaffen sind, sowie der Text des Abkommens, seine Anhänge, Protokolle und begleitenden Erklärungen. Die Botschaft enthält zwei Inhaltsverzeichnisse: das erste bezieht sich auf die eigentliche Botschaft, das zweite enthält die Beilagen zur Botschaft. In der Beilage finden Sie ebenfalls eine Uebersichtstabelle über das Abkommen, eine Liste der von der Schweiz ausgehandelten Uebergangsfristen sowie statistische Tabellen über die Rechtsform der im EWR-Abkommen übernommenen EG-Rechtsakte, ihre Verteilung auf die verschiedenen Bereiche und die Unterteilung in Grund- und Abänderungserlasse.

Die Entwicklung des europäischen Umfelds, in das sich das EWR-Abkommen einfügt, wird an mehreren Stellen der Botschaft, jedoch nicht in einem gesonderten Kapitel beschrieben. Für einen Gesamtüberblick über diese Entwicklung verweisen wir auf den Bericht über einen Beitritt der Schweiz zur EG, den wir Ihnen gleichzeitig mit der vorliegenden Botschaft unterbreiten.

Die auf den EWR anwendbaren EG-Rechtsakte, auf die die Anhänge des EWR-Abkommens verweisen, d. h. die rund 1500 Richtlinien, Verordnungen und anderen Rechtsakte des EG-Rates und der EG-Kommission zum Binnenmarkt und den flankierenden Politiken (insgesamt rund 12000 Seiten) werden nicht wie üblich im Bundesblatt veröffentlicht. Diese Texte werden in einer Sammlung zusammengefasst, welche als Anhang zum Bundesblatt gilt und in einer Auflage von 600 Exemplaren erscheint. Diese Sammlung wurde den

Diensten der Bundesversammlung, den Bundesämtern und den Kantonsverwaltungen sowie den politischen Parteien, Organisationen und auf Bundesebene repräsentativen Verbänden zugeleitet.

## 2 Ueberblick über den Verlauf der EWR-Verhandlungen

### 2.1 Die Idee eines Europäischen Wirtschaftsraumes

Der Begriff "Europäischer Wirtschaftsraum" wurde in der sogenannten Erklärung von Luxemburg vom April 1984 geprägt. Die Minister der EFTA-Staaten, der EG und der EG-Länder brachten darin ihren Willen zum Ausdruck, "weitere Schritte auf dem Weg zur Konsolidierung und Verstärkung der Zusammenarbeit zu tun, mit dem Ziel, einen dynamischen, europäischen Wirtschaftsraum zum Wohle ihrer Länder zu schaffen." Das Ziel der Unterzeichner dieser Erklärung ging über die Schaffung einer grossen europäischen Freihandelszone hinaus: sie zielten vielmehr auf die Schaffung möglichst binnenmarktähnlicher Verhältnisse zwischen den EFTA- und den EG-Ländern ab. Diese sollten nicht nur den freien Warenverkehr, sondern auch zahlreiche Bereiche des freien Personen-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehrs sowie flankierende Politiken umfassen. Die Verwirklichung des EG-Binnenmarktes sollte Hand in Hand mit einer Vertiefung der Beziehungen zwischen dem "grossen" und dem "kleinen" Europa gehen und diesem die volle Beteiligung an der europäischen Zusammenarbeit ermöglichen.

Zu jenem Zeitpunkt dachte niemand daran, dieser Zusammenarbeit einen umfassenden, institutionellen Rahmen zu verleihen: die Erklärung von Luxemburg sah einen intensiven Informationsaustausch sowie gegenseitige Konsultationen vor, die zum Abschluss von spezifischen Abkommen in verschiedenen, aufgezählten Bereichen führen konnten. Wie später in der Erklärung von Brüssel vom Februar 1988 betont wurde, stand diese Zeit im Zeichen der pragmatischen Zusammenarbeit. Die Arbeiten im Rahmen des "Luxemburger Folgeprogrammes" wurden fortgesetzt und führten zum Abschluss verschiedener sektorieller Abkommen. Das letzte in dieser Reihe war das "ERASMUS"-Abkommen. Wir verweisen hierzu auf unseren ersten Integrationsbericht vom 24. August 1988 (Kapitel 41; BBl 1988 III 249) sowie auf unseren Bericht über die Aussenwirtschaftspolitik 89/1+2 vom 10. Januar 1990 (Kapitel 32; BBl 1990 I 325).

Wesentliches Merkmal des Luxemburger Folgeprogramms war die Errichtung und schrittweise Verstärkung einer multilateralen Zusammenarbeit mit der EG: unter Führung der Minister lenkte und koordinierte eine Ad hoc-Gruppe



Hoher Beamter der EFTA-Staaten und der EG-Kommission diese Arbeiten. In den Bereichen, wo ein gemeinsames Interesse bestand, fanden Konsultationen und auch Verhandlungen auf der Basis eines gemeinsamen Standpunktes der EFTA-Länder statt. Die Zusammenarbeit zwischen EFTA und EG ging damit beträchtlich über den Bereich des Handels hinaus und die EFTA setzte sich durch als Hauptplattform für die Ausgestaltung unserer Beziehungen zur EG. Für diese Entwicklung waren hauptsächlich zwei Faktoren verantwortlich: einerseits die Haltung der skandinavischen Länder, welche die EFTA als Hauptinstrument der Annäherung an die EG betrachteten; andererseits die zunehmende Tendenz der EG, die mit der Vollendung des Binnenmarktes beschäftigt war, die EFTA als den eigentlichen Verhandlungspartner zu betrachten (vgl. unsere Integrationsberichte vom 26. November 1990, Ziffer 22, und vom 24. August 1988, Ziffern 417 und 521).

## **2.2 Auf der Suche nach einer umfassenden Lösung: das Projekt eines Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum wird lanciert**

In seiner Erklärung über die Marschrichtung der EG-Kommission für die Periode 1989-92, die er am 17. Januar 1989 vor dem Europäischen Parlament abgab, stellte der amtierende Kommissionspräsident Jacques Delors die Verwirklichung der Einheitlichen Europäischen Akte als die Hauptaufgabe der EG für die kommenden Jahre dar. Mit Bezug auf die Beziehungen zu den EFTA-Staaten betonte der Kommissionspräsident, dass der vor fünf Jahren eingeschlagene Weg einer pragmatischen Zusammenarbeit beschränkt sei. Deshalb schlug er vor, "eine neue Form der Assoziation zu suchen, die in institutioneller Hinsicht stärker strukturiert sein sollte, mit gemeinsamen Entscheidungs- und Verwaltungsorganen". Dabei brachte er jedoch zwei Präzisierungen an, deren volle Bedeutung sich im Verlaufe der Verhandlungen zeigen sollte: die Wichtigkeit der internen Strukturen der EFTA für die zukünftige Zusammenarbeit und die Tatsache, dass eine "Auswahl à la carte" aus den gesamten EG-Regeln nur schwer denkbar war.

Die Notwendigkeit, eine parallele Entwicklung zwischen der EG-Gesetzgebung im Binnenmarktbereich einerseits und der Zusammenarbeit zwischen der EG und den EFTA.-Staaten andererseits sicherzustellen, bedingte einen neuen, globalen und dynamischen Ansatz. An der EFTA-Ministerkonferenz vom 14. und 15. März 1989 in Oslo erklärten sich die Regierungschefs der

EFTA-Staaten "bereit, mit der EG die Möglichkeiten der Schaffung einer stärker strukturierten Form der Assoziation zu untersuchen, mit dem Ziel, einen dynamischen, homogenen Europäischen Wirtschaftsraum zu schaffen". Ausserdem wurde die EFTA als die "Haupt-Plattform für multilaterale Verhandlungen mit der EG" bezeichnet. Die Konferenzteilnehmer kamen zu diesem Zweck überein, "den Entscheidungsprozess der EFTA und ihre kollektive Verhandlungsfähigkeit zu stärken". Auf Antrag von Island beschlossen die Minister ebenfalls, den EFTA-internen Handel mit Fischen und anderen Meeresprodukten vollständig zu liberalisieren. Die Verfolgung dieses Ziels im Rahmen der EWR-Verhandlungen sollte übrigens zu einem grossen Hindernis für die Verhandlungen werden.

Das gemeinsame Ziel der Integrationspolitik der EFTA-Länder blieb unverändert: sie strebten eine verstärkte Beteiligung am Aufbau der neuen europäischen Architektur sowie die Schaffung von möglichst binnenmarktähnlichen Rahmenbedingungen zwischen ihnen und der EG an. Jedoch musste die Annäherung an die EG von nun an kollektiv angestrebt werden und in eine globale Lösung münden, nämlich die Schaffung eines homogenen Wirtschaftsraumes in Europa. Diese drei Faktoren sollten den Verlauf der anstehenden Verhandlungen in hohem Masse bestimmen.

### 2.3 Der informelle Dialog (März - Dezember 1989)

Bereits am 20. März 1989 fand in Brüssel eine informelle Ministerkonferenz zwischen der EG, den EG-Mitgliedstaaten und den EFTA-Staaten statt. Es wurde beschlossen, unverzüglich informelle Gespräche über die neue Option einer globalen, strukturierten Integration sowie über den möglichen Umfang und Gehalt dieser erweiterten Assoziationsform aufzunehmen. Zu diesem Zweck wurde am 28. April 1989 in Brüssel ein Lenkungsausschuss der hohen Beamten ("High Level Steering Group"/HLSG) der Kommission und der EFTA-Staaten eingesetzt und damit das "Brüsseler Folgeprogramm" eingeleitet. Es wurden fünf Arbeitsgruppen für die Bereiche Freizügigkeit für Waren (I), Freizügigkeit für Dienstleistungen und Kapital (II) Freizügigkeit für Personen (III), flankierende Politiken (IV) sowie rechtliche und institutionelle Fragen (V) gebildet. Seitens der EFTA-Staaten verliefen die Arbeiten dieser Gruppen in zwei Phasen: in internen Vorbereitungssitzungen wurde ein Konsens für eine gemeinsame Position gefunden, die anschliessend an den

gemeinsamen Sitzungen mit der Kommission dargelegt und verfochten wurde. An der Ministerkonferenz des EFTA-Rates in Kristiansand (Norwegen) vom 13. und 14. Juni 1989 konnten die Minister ausserdem eine Reihe von Massnahmen verabschieden, welche den Zusammenarbeitsmechanismus zwischen den EFTA-Staaten stärken und damit die Erarbeitung und Verfechtung einer kollektiven Verhandlungsposition ermöglichen sollten. Der EFTA-Rat lehnte jedoch einen Vorschlag ab, laut dem im EFTA-Rat das Mehrheits- an die Stelle des Konsensprinzips hätte treten sollen.

In der Erklärung von Kristiansand wurde die "Komplementarität" zwischen der punktuellen Annäherung ("Luxemburger Folgeprogramm") und dem neuen, globalen Ansatz ("Brüsseler Folgeprogramm") betont. Es zeigte sich jedoch, dass die in Gang gekommene Dynamik sich mit der Zeit auf alle Bereiche der Zusammenarbeit zwischen der EG und den EFTA-Staaten ausdehnen sollte.

Am 20. Oktober 1989 veröffentlichte die HLSG das Ergebnis der informellen Gespräche in einem gemeinsamen Schriftstück der EFTA-Staaten und der Kommission. Darin findet sich eine erste, wichtige Schlussfolgerung: als rechtliche Basis des auszuhandelnden Vertrages muss im wesentlichen das für den Binnenmarkt geltende EG-Recht - der "relevante EG-Rechtsbestand" ("acquis communautaire") - übernommen werden. Die Homogenität des neuen Europäischen Wirtschaftsraumes wird als zentrale Forderung aufgestellt: Nur "Ausnahmen, die durch die Wahrung grundlegender Interessen begründet sind, sowie die Uebergangsbestimmungen sollen Gegenstand der Verhandlungen sein". Im übrigen wird der Grundsatz der Autonomie der Vertragsparteien darin bestätigt. Nach Auffassung der Kommission schliesst dieser Grundsatz jeden über den Vertragsparteien stehenden "Ueberbau" aus. Daher gibt sie klar einem "Zwei-Pfeiler-System" (EG/EFTA) den Vorzug, was eine Verstärkung der Strukturen innerhalb der EFTA bedingt. Die EFTA-Staaten ihrerseits betonen in dieser Erklärung die grundlegende Bedeutung eines "echten, gemeinsamen Entscheidungsmechanismus" sowie die Verknüpfung zwischen dem Umfang des Abkommens und der Qualität der für die rechtlichen und institutionellen Fragen erarbeiteten Lösungen.

Am 27. Oktober 1989 trafen sich die EFTA-Minister in Genf zu einer Auswertung der Ergebnisse des informellen Dialogs. Sie zeigten sich

einheitlich vom Fortschritt befriedigt und sprachen sich für die baldige Eröffnung von Sondierungsgesprächen aus, die vorgängig zur Phase der formellen Verhandlungen eingeschaltet werden sollte. Es kristallisierten sich zwei grundlegende Ansätze für die kommende Phase heraus:

- Nach dem ersten Ansatz sollte der materielle Gehalt des Abkommens möglichst umfassend sein. Die verstärkten Strukturen der EFTA und insbesondere das "Zwei-Säulen"-Modell sollten Gewähr bieten für vermehrten Einfluss in den Institutionen des künftigen Abkommens. Ueberdies sollte das Abkommen möglichst schnell in Kraft treten;
- Nach dem zweiten Ansatz sollte der Umfang des materiellen Inhalts des Abkommens abhängig sein von den für die rechtlichen und institutionellen Fragen gefundenen Lösungen, mit anderen Worten durch das Vorhandensein eines echten, gemeinsamen Entscheidungsmechanismus.

Die Minister verständigten sich auf das Prinzip der gemeinsamen Bestimmung des relevanten EG-Rechtsbestandes und waren sich darin einig, dass das Luxemburger Folgeprogramm fortzusetzen sei, bis die neuen Zusammenarbeitsstrukturen eingerichtet wären.

#### **2.4 Die Sondierungsgespräche (Dezember 1989 - Juni 1990)**

An der ordentlichen Sitzung des EFTA-Rates vom 11. und 12. Dezember 1989 bekräftigten die Minister ihre Schlussfolgerungen vom 27. Oktober. Mit der Ministerkonferenz vom 19. Dezember in Brüssel, an der die EG, die EG-Mitgliedstaaten und die EFTA-Staaten teilnahmen, wurde die Phase der Sondierungsgespräche eingeleitet. Der Lenkungsausschuss hoher Beamter und die fünf Arbeitsgruppen wurden beauftragt zu prüfen, in welchem Masse das Gemeinschaftsrecht als juristische Grundlage in den zukünftigen Vertrag aufgenommen werden muss; sie sollten weiter die verschiedenen rechtlichen und institutionellen Optionen abklären. Die Minister legten folgende Zielsetzungen fest:

- Einführung der vier Freiheiten auf der Grundlage des relevanten EG-Rechtsbestandes, wobei allfällige Ausnahmen während der Verhandlungsphase zu prüfen sind; verstärkte Zusammenarbeit im Rahmen der

flankierenden Politiken der EG; Beitrag im Hinblick auf den Ausgleich regionaler Unterschiede in Europa.

- Einrichtung eines institutionellen Rahmens, der die Entscheidungsautonomie der Vertragsparteien respektiert, die Berücksichtigung der Standpunkte jeder Vertragspartei gewährleistet und das gute Funktionieren des Abkommens garantiert.

Schliesslich beschlossen die Minister, "im erste Halbjahr 1990 möglichst bald formelle Verhandlungen aufzunehmen und diese zu einem raschen Ende zu führen".

Das Jahr 1990 begann mit einer weiteren Erklärung des Kommissionspräsidenten; am 17. Januar äusserte sich Jacques Delors vor dem Europäischen Parlament zur Frage des Entscheidungsmechanismus im EWR dahingehend, dass sicher "eine gewisse Durchlässigkeit zwischen dem Pfeiler der Gemeinschaft und dem von der EFTA aufzubauenden Pfeiler gewährleistet sein müsse", damit deren Interessen berücksichtigt würden. Hingegen schien es nach seiner Auffassung nicht denkbar, "bis zu einer Mitentscheidung zu gehen, die sich letztendlich nur aus einem Beitritt ergeben kann". Währendem in den vorbereitenden Gesprächen eine weitgehende Übereinstimmung über den Umfang des relevanten EG-Rechtsbestandes festzustellen war, musste sich die HLSG damit abfinden, dass zu zahlreichen institutionellen Fragen politischer Natur keine Annäherung möglich war und diese demzufolge in der Phase der formellen Verhandlungen geregelt werden mussten. Der gemeinsame Text, der an der Sitzung der HLSG vom 20. März 1990 verabschiedet wurde - mit der die Explorationsphase ihren Abschluss fand -, spricht denn auch von unterschiedlichen Standpunkten hinsichtlich des Entscheidungsmechanismus im zukünftigen EWR. Ueberdies wird darin betont, dass die den EFTA-Ländern gewährten Ausnahmen von den EWR-Regeln sich auf ein Minimum beschränken müssten.

Am informellen EFTA-Ministertreffen vom 2. und 3. April 1990 in Genf wurde Bilanz über die Sondierungsgespräche gezogen. Die Minister hielten fest, dass der Gehalt des zukünftigen Abkommens - der relevante EG-Rechtsbestand - im wesentlichen bestimmt und auf den ersten Blick akzeptierbar sei. Sie betonten jedoch erneut die Notwendigkeit bestimmter vorübergehen-

der oder dauerhafter Ausnahmen, wenn grundlegende Interessen auf dem Spiel stünden. Hingegen waren die Probleme bezüglich der Institutionen im EWR zwar identifiziert worden, doch hatten sich im Verlaufe der Sondierungsgespräche keine Kompromisslösungen abgezeichnet. Die Minister gaben ihrer Bereitschaft Ausdruck, möglichst bald formelle Verhandlungen mit der EG aufzunehmen, betonten aber, dass der materielle Gehalt und die Institutionen des zukünftigen Abkommens parallel und im selben Rhythmus auszuhandeln seien. Diese Verknüpfung zwischen materiellem Inhalt und Institutionen des Abkommens verhiess einen zähen Verhandlungsverlauf: hinsichtlich des relevanten EG-Rechtsbestandes zeichnete sich zwar bereits eine allgemeine Uebereinstimmung ab, die Positionen der Verhandlungsparteien zu den institutionellen Fragen hatte sich hingegen seit dem gemeinsamen Ministertreffen vom 19. Dezember 1989 kaum verändert.

Nachdem das EG-Recht im wesentlichen die juristische Grundlage des Abkommens bilden sollte, bedeutete die Einführung eines echten gemeinsamen Entscheidungsmechanismus für die EG, dass sie den EFTA-Ländern das Recht zugestehen müsste, in ihren eigenen Entscheidungsprozess einzugreifen. Ueberdies war für die EG angesichts der Tatsache, dass für sie der Grundsatz der Entscheidungsautonomie der Vertragsparteien eine zentrale Forderung darstellte, eine gemeinsame Ueberwachungsbehörde nicht denkbar. Für die EG war somit ein "Zwei-Pfeiler"-System unabdingbar; mit anderen Worten: seitens der EFTA-Staaten sollte eine gemeinsame (EFTA-)Ueberwachungsbehörde eingerichtet werden, seitens der EG sollte die Kommission die Umsetzung des Abkommens überwachen. Die EFTA-Staaten waren sich hinsichtlich der Vorteile eines "Zwei-Pfeiler"-Systems nicht einig; einhellig wollten sie aber jede Möglichkeit ausschalten, bei Entscheidungen vor vollendete Tatsachen gestellt zu werden. Eine aktive Beteiligung an den Arbeiten der EG-Ausschüsse bei der Erarbeitung von Erlassen sowie ein gemeinsames Entscheidungsverfahren waren deshalb für die EFTA-Staaten zwei wesentliche Bedingungen für die Verwirklichung des Abkommens.

Am 12. und 13. Juni 1990 trafen sich die Minister und Regierungschefs der EFTA-Staaten in Göteborg. Als letzte diplomatische Vorbereitungsphase vor Beginn der eigentlichen Verhandlungen sollten an diesem Gipfeltreffen die gemeinsamen Positionen und Zielsetzungen der EFTA-Staaten für die

Verhandlungen definiert werden. Wenngleich die EG entschlossen an ihrer Haltung bezüglich der institutionellen Fragen im zukünftigen Abkommen festhielt, bekräftigten die EFTA-Minister dennoch in einer gemeinsamen Erklärung ihren Willen, zu "einem echten gemeinsamen Entscheidungsmechanismus" zu gelangen"; ihrer Auffassung nach war dies eine Voraussetzung für die Akzeptierbarkeit und Effizienz des Abkommens. Sie bekräftigten auch ihre Entschlossenheit, ein möglichst umfassendes, globales Abkommen anzustreben, das allen Parteien eine echte Beteiligung an dessen Umsetzung und Weiterentwicklung zusichert und effiziente Vollzugs- und Ueberwachungsverfahren enthält. Schliesslich wurde auch betont, dass die internen Strukturen der EFTA gestärkt werden müssen, sowohl im Hinblick auf die Verhandlungen als auch auf die institutionellen Aufgaben der EFTA im Rahmen des künftigen EWR.

Vor Beginn der formellen Verhandlungen betrachteten die EFTA-Staaten den EFTA-internen Zusammenhalt als Voraussetzung für eine erfolgreiche Wahrung ihrer gemeinsamen Verhandlungspositionen. Durch die unerlässliche Suche nach einem Konsens innerhalb der EFTA gestaltete sich jedoch die Wahrung einer festen Position in jenen Bereichen schwierig, wo gegensätzliche Haltungen zwischen den EFTA-Staaten zutage traten: in diesen Fällen sollte der Zusammenhalt durch die Annahme flexiblerer gemeinsamer Positionen gewahrt werden. Erste Aufgabe der Schweiz, die für die zweite Hälfte des Jahres 1990 den Vorsitz im EFTA-Rat von Schweden übernahm, war es denn auch, dafür zu sorgen, dass die EFTA-Staaten in der Wahrung der gemeinsamen Verhandlungspositionen weiterhin mit Entschlossenheit auftraten.

Am 18. Juni 1990 verabschiedete der EG-Ministerrat das Verhandlungsmandat der Kommission. Am selben Tag verabschiedete der Bundesrat seinerseits die Verhandlungsrichtlinien zuhanden der schweizerischen Delegation. Der Lenkungsausschuss der hohen Beamten wurde zu einem Verhandlungsausschuss der hohen Beamten ("High Level Negotiating Group"/HLNG) und dessen fünf Arbeitsgruppen in fünf Verhandlungsgruppen umgewandelt. Die eigentlichen Verhandlungen nahmen ihren Anfang.

## 2.5 Von Juli bis Dezember 1990: Vorsitz der Schweiz im EFTA-Rat

Vor der Sommerpause fanden zwei Verhandlungsrunden im Rahmen der HLANG statt. Bald zeigte sich, dass die Verknüpfung zwischen Substanz und Institutionen des EWR seitens der EFTA-Staaten unmittelbar nach Wiederaufnahme der Arbeiten einer harten Bewährungsprobe standhalten musste. Die gemeinsame Bestimmung des relevanten EG-Rechtsbestandes war bereits im Verlaufe der Sondierungsgespräche weitgehend abgeschlossen worden; bezüglich der institutionellen Fragen bestanden jedoch immer noch sehr unterschiedliche Standpunkte zwischen den Parteien. Unter Berufung auf den Grundsatz der Homogenität des zukünftigen EWR, dem alle Parteien ausdrücklich zugestimmt hatten, forderte die EG von den EFTA-Staaten eine möglichst rasche und möglichst umfassende Uebernahme der relevanten EG-Bestimmungen. Ihrer Auffassung nach verlangten die EFTA-Verhandlungsführer zuviele zeitlich befristete und dauerhafte Ausnahmen, und sie war überdies nicht immer davon überzeugt, dass sich diese Forderungen durch grundlegende nationale Interessen rechtfertigen liessen. Die EG gab auch weiterhin einem auf "zwei Pfeilern" beruhenden Ueberwachungssystem den Vorzug, nach dem Beispiel des Wettbewerbsbereichs. Angesichts der Kompetenzen der Kommission in diesem Bereich, schien ihr hier eine entsprechende Behörde auf seiten der EFTA erforderlich, eine gemeinsame Ueberwachungsbehörde hingegen überflüssig. Die EFTA-Staaten ihrerseits wiesen auf den grossen Anwendungsbereich des EWR hin und forderten dementsprechend einen institutionellen Mechanismus, der den ehrgeizigen Zielsetzungen des Abkommens genügt. Als die Verhandlungen im Herbst wieder aufgenommen wurden, standen die Liste der Abweichungen sowie die institutionellen Fragen an oberster Stelle auf der Traktandenliste.

Als die Verhandlungsführer am 20. und 21. September 1990 wieder zusammentrafen, kamen sie überein, dass zunächst ein Durchbruch auf politischer Ebene erfolgen musste: die Diskussionen um die Abweichungen sowie die Blockierung der institutionellen Fragen verzögerten die Formulierung des Vertrags und behinderten den Fortschritt der Arbeiten in anderen Bereichen, wo die Schwierigkeiten noch kaum berührt worden waren (Fischerei, Landwirtschaft, usw.) Ein politischer Impuls war somit erforderlich, weshalb die Unterhändler zuhanden der politischen Instanzen ihrer Länder eine Uebersicht über die wichtigsten Hindernisse erarbeiteten, die noch zu



überwinden waren. Die EFTA-Staaten, die hinsichtlich der Vorteile des "Zwei-Pfeiler"-Systems für den Ueberwachungsmechanismus geteilter Meinung waren, stimmten überdies zu, als Arbeitshypothese zu prüfen, ob dieses System zu einer befriedigenden Lösung führen könnte.

Am Treffen der Chef-Unterhändler der EFTA-Staaten vom 1. und 2. Oktober 1990 ging es um die Prüfung des "Zwei-Pfeiler"-Systems als Arbeitshypothese sowie einer künftigen Strategie, die bis Ende Jahr zu einem politischen Durchbruch führen könnte. Ein "Zwei-Pfeiler"-Ueberwachungssystem (EFTA-Ueberwachungsbehörde einerseits und EG-Kommission andererseits) schien ihnen unter gewissen Bedingungen akzeptierbar: die Ueberwachung aller Vertragsparteien und ein gemeinsames Gremium als Verbindung zwischen den beiden Ueberwachungsbehörden, ein effizientes EWR-Rechtsprechungsorgan und das Recht auf die freie Ausgestaltung des "EFTA-Pfeilers" durch die EFTA-Staaten. Erneut wurde auch die Notwendigkeit eines echten gemeinsamen Entscheidungsmechanismus bekräftigt. Der erhoffte politische Durchbruch erforderte seinerseits ein "Paket", das sowohl Fragen des Gehalts als auch institutionelle Fragen des Abkommens umfasste. Zu diesem Zweck wurde beschlossen zu prüfen, ob möglicherweise Schutzklauseln und Uebergangsfristen an die Stelle der von den EFTA-Staaten geforderten Ausnahmeregelungen treten könnten. Am 17. und 18. Oktober 1990 stellten die Unterhändler der EFTA-Staaten und der EG-Kommission fest, dass in allen wichtigen Fragen bedeutende Schwierigkeiten einem raschen Fortschritt entgegenstehen. In den technischen Zusammenkünften konnten bestimmte Vorbehalte oder überflüssige Abweichungen ausgeräumt werden; die grundlegenden Verhandlungspositionen waren jedoch verhärtet, und weitere Meinungsverschiedenheiten in anderen Bereichen - so z. B. der Zugang zu den Fischereigeieten, Konzessionen der EFTA-Staaten im Agrarsektor oder die schärferen Umweltschutzbestimmungen der EFTA-Staaten - traten klar zutage. So erwies sich eine unmissverständliche Willensäußerung seitens aller Parteien, das Abkommen rechtzeitig für ein Inkrafttreten am 1. Januar 1993 abzuschliessen, zu jenem Zeitpunkt als unerlässlich.

In einem Communiqué vom 22. Oktober 1990 gab der EG-Ministerrat schliesslich das erwartete politische Signal: er teilte mit, dass er den laufenden Verhandlungen grosse Bedeutung beimesse, rief zu einer Intensivierung des Prozesses auf und betonte - indem er sich dem Standpunkt der EFTA-

Staaten anschloss - die Notwendigkeit, bei den inhaltlichen und institutionellen Problemen parallel Fortschritte zu erzielen. An ihrem Ministertreffen vom 23. Oktober in Genf zeigten sich die EFTA-Staaten über diese Oeffnung erfreut und erklärten sich bereit, "die Anzahl der geforderten Abweichungen auf ein Minimum zu beschränken, wobei im Gegenzug die EG rechtliche und institutionelle Lösungen akzeptieren müsse, die eine gemeinsame Führung und Entwicklung des EWR ermögliche, insbesondere einen echten, gemeinsamen Entscheidungsmechanismus".

Dennoch schien das Ziel, parallele Verhandlungsfortschritte in den inhaltlichen und institutionellen Fragen zu erzielen, immer stärker in Frage gestellt. Am 26. Oktober 1990 gab die Schwedische Regierung bekannt, dass sie dem Parlament die grundsätzliche Frage eines EG-Beitritts vorlegen wolle. Am 12. Dezember 1990 wurde dieser Schritt vom Parlament akzeptiert. Diese Nachricht sollte bedeutende Auswirkungen haben. Schweden beteuerte zwar seinen EFTA-Partnern gegenüber, dass diese Entscheidung, die tatsächlich einen Kurswechsel in der schwedischen Integrationspolitik darstellte, keinen Einfluss auf seine Entschlossenheit, dem EWR-Projekt zum Erfolg zu verhelfen, haben werde; dennoch sollte sie sich merklich auf das Verhandlungsklima auswirken:

- Innerhalb der EFTA war nun der Zugang zum EG-Binnenmarkt ab dem 1. Januar 1993 für eine deutliche Mehrzahl der Mitgliedländer zum vorrangigen Ziel geworden. Zumindest für die beiden beitriftswilligen Staaten war diese Forderung wichtiger als das Bestreben, im EWR-Abkommen für eine ausgewogene institutionelle Struktur zu sorgen;
- Die EG durfte zumindest von den zukünftigen EG-Mitgliedern sowohl die Uebernahme des gesamten EG-Rechtsbestandes als auch geringere institutionelle Forderungen erwarten. So konnte man von der EG kaum mehr einen Beitrag zum Aufbau eines umfassenden institutionellen Apparates erhoffen - was aus ihren ersten diesbezüglichen Stellungnahmen denn auch klar hervorging.

Den EFTA-Ländern blieb nun kaum mehr eine andere Wahl, als selbst die nötigen Voraussetzungen für den Durchbruch auf politischer Ebene zu schaffen. An einer Sitzung der Chef-Unterhändler vom 9. November

erklärten sie sich bereit, ihren Regierungen vorzuschlagen, die Forderungen nach dauerhaften Ausnahmen zurückzuziehen und stattdessen geeignete Uebergangsfristen und Schutzmechanismen sowie ein befriedigendes juristisches und institutionelles System zu akzeptieren. Die EG zeigte sich über dieses bedingte Angebot befriedigt, und die Verhandlungsgruppen nahmen diese drei für den Durchbruch auf politischer Ebene zentralen Fragen in Angriff.

Indem die EFTA-Staaten einem global ausgewogenen und befriedigenden institutionellen Mechanismus gegenüber der eigentlichen Mitentscheidung den Vorzug gaben, welche die EG abgelehnt hatte, war der Weg frei für einen pragmatischen Lösungsansatz der institutionellen Fragen. Die Unterhändler machten sich daran, konkrete Lösungen zu prüfen, welche das Schwergewicht auf gegenseitigen Konsultationen und die Beteiligung der EFTA-Staaten an der Entwicklung des zukünftigen EWR-Rechts - im Rahmen der EG - sowie auf den Konsens in den EWR-Gremien legten. Meinungsverschiedenheiten blieben jedoch weiterhin bestehen: die EG wünschte z. B., dass das "Zwei-Pfeiler"-Modell auf alle Bereiche gemeinsamer Kompetenzzusübung ausgedehnt werden sollte und lehnte die Möglichkeit ab, dass ein einzelnes EFTA-Land sich einer neuen EWR-Regel entziehen könne ("individual opting-out").

Auch bei den Schutzklauseln zeichnete sich eine Verständigungsmöglichkeit ab, die über die Grundsatzpositionen hinausging: die EFTA-Staaten wünschten spezifische und zeitlich unbefristete Schutzklauseln und waren der Auffassung, dass es den Parteien überlassen bleiben sollte, diese in Anspruch zu nehmen. Die EG teilte diese Meinung nicht, da sie befürchtete, die Inanspruchnahme einer Schutzklausel könnte das Gleichgewicht des Abkommens gefährden und damit zu geeigneten Gegenmassnahmen ("Ausgleichsmassnahmen") führen. Alle Parteien waren sich jedoch darüber einig, dass ein homogener EWR anzustreben und der Grundsatz der Verhältnismässigkeit zu wahren sei. Somit waren Kompromisslösungen denkbar.

Im Bereich der Fischerei hingegen, wo die EG der Auffassung war, dass der freie Warenverkehr mit dem freien Zugang zu den Fischereigründen verbunden sein sollte, und im Bereich der Landwirtschaft, wo die EFTA-Staaten nicht bereit waren, auf bilateraler Basis zugunsten der weniger

entwickelten EG-Länder bestimmte Zugeständnisse zu machen, kam keine Annäherung der Meinungen zustande. Ein weiterer Unsicherheitsfaktor bestand auch hinsichtlich der Verknüpfung der Transitverhandlungen, welche die Schweiz und Oesterreich unabhängig voneinander mit der EG führten, und den EWR-Verhandlungen.

Nach den Sitzungen vom November trafen sich die Chef-Unterhändler nochmals am 11. und 12. Dezember, um die gemeinsame, für den 19. Dezember geplante Ministertagung vorzubereiten. Sie zeigten sich über die Annäherung der Standpunkte bezüglich der institutionellen Fragen erfreut, stellten aber fest, dass ein globales Abkommen verfrüht war. Es mussten deshalb die Punkte aufgezeigt werden, über die Meinungsverschiedenheiten bestanden, damit die Minister den für den Fortschritt der Arbeiten nötigen politischen Impuls geben konnten. Im institutionellen Bereich konnten an der Sitzung formell jene Punkte gutgeheissen werden, wo man zu einer Kompromisslösung gefunden hatte.

Das Ministertreffen vom 19. Dezember 1990 in Brüssel zwischen den EFTA-Ländern, der EG und der EG-Kommission ermöglichte eine Bestandesaufnahme über den Stand der Verhandlungen. Dabei wurde auch der Wille der Parteien bekräftigt, rechtzeitig zu einem Vertragsabschluss zu kommen, damit dieser am 1. Januar 1993 in Kraft treten könne. In der gemeinsamen Erklärung wurde darauf hingewiesen, dass die Frage der Fischereirechte und der Bereich der Landwirtschaft noch offen seien und dass die bilateralen Verhandlungen über den Alpen transit fortgesetzt würden. Ebenso wurde daran erinnert, dass ein wirksamer Ueberwachungsmechanismus und ein effizientes Rechtsprechungsorgan erforderlich seien. Das Verfahren für die Erarbeitung und Verabschiedung von Entscheidungen im EWR wurde in groben Zügen skizziert und die Fortschritte in diesem Bereich dargestellt: insbesondere war eine Einigung über den Grundsatz einer ständigen Konsultation zwischen den Parteien, über das Recht der EFTA-Staaten, in allen Stufen der Erarbeitung neuer, EWR-relevanter EG-Rechtsbestimmungen ihre Anliegen vorzubringen, und über die Einrichtung von zwei EWR-Gremien, dem Gemeinsamen EWR-Ausschuss und dem Ministerrat, erzielt worden. Ebenso wurde der Grundsatz bestätigt, wonach die Schutzklausel einseitig in Anspruch genommen werden kann, wobei die Möglichkeit von Ausgleichsmassnahmen durch die übrigen Parteien besteht. Und schliesslich wurde in

der Erklärung betont, dass es wichtig sei, "ein allgemeines Gleichgewicht zwischen Rechten und Pflichten" zu erzielen.

So ging der Vorsitz der Schweiz im EFTA-Rat mit einer Annäherung der Standpunkte zu verschiedenen Fragen des institutionellen Bereichs zu Ende. Das bedingte Angebot der EFTA-Staaten hatte bewiesen, dass die EFTA-Staaten ihrerseits zu einem Zeitpunkt, als der Erfolg der Verhandlungen in Frage gestellt war, zu bedeutenden Konzessionen bereit waren, um die Verhandlungen zu einem erfolgreichen Abschluss zu bringen: so z. B. die Tatsache, dass sie ihre Forderungen nach dauerhaften Ausnahmen zugunsten von Uebergangsfristen und Schutzklauseln zurückzogen und auf eine vollumfängliche Miteinscheidung zugunsten eines global als befriedigend beurteilten institutionellen Mechanismus unter Berücksichtigung der Rolle der EG innerhalb des EWR verzichteten. Nun erwarteten die EFTA-Staaten ihrerseits von der EG eine gewisse Flexibilität bei der Konkretisierung der grossen Linien und Grundsätze, die von den Ministern in Brüssel festzulegen waren. In bestimmten inhaltlichen Bereichen, wie z. B. Landwirtschaft und Fischerei, mussten die Unterhändler ihre Arbeit fortsetzen, ohne dass die Positionen der Verhandlungsparteien durch einen politischen Impuls nachgiebiger geworden wären. Der Wille, die Verhandlungen erfolgreich abzuschliessen, blieb weiterhin intakt, doch galt es noch zahlreiche Hindernisse aus dem Weg zu räumen.

## **2.6 Von Januar bis Juni 1991: Vorsitz Oesterreichs im EFTA-Rat**

Eines stand zu Beginn des Jahres 1991 fest: die Zeit drängte. Falls die Parteien tatsächlich immer noch fest entschlossen waren, das EWR-Abkommen bis zu Beginn der Sommermonate abzuschliessen - wie sie dies mehrmals beteuert hatten -, so mussten unverzüglich bedeutende Fortschritte in den Verhandlungen erzielt werden. Diese Dringlichkeit stiess nicht bei allen Parteien auf dasselbe Verständnis: seitens der EFTA hatten sich bereits zwei Länder für einen Beitritt zur EG ausgesprochen, und für die meisten Delegationen war die Einhaltung des Terminplans von grösster Bedeutung. Die EG war sich dieser Entwicklung bewusst, und ein möglichst schneller Verhandlungsabschluss schien ihr weniger dringlich. Sie hielt es demnach auch nicht für erforderlich, ihren Partnern bedeutende Konzessionen zu machen, um das Projekt zu einem erfolgreichen Abschluss zu bringen.

Nachdem die EFTA-Staaten wiederholt und einhellig ihre Absicht zum Ausdruck gebracht hatten, am 1. Januar 1993 am Binnenmarkt beteiligt zu sein, sah sich die EG darin bestärkt, die Verwirklichung des EWR selbst bereits als bedeutendes Zugeständnis an die EFTA-Staaten zu betrachten.

Die Arbeiten im institutionellen Bereich brachten bedeutende Unterschiede in der Auslegung der Ministererklärung vom 19. Dezember 1990 zutage, insbesondere bezüglich der darin enthaltenen Aussagen über die Institutionen des zukünftigen EWR. Die EG war darauf bedacht, den internen Charakter ihres Entscheidungsprozesses zu wahren und war deshalb zwar zu verstärkten Kontakten mit den EFTA-Staaten bereit, hingegen sehr zurückhaltend, wenn es um das Recht der EFTA-Staaten ging, in "ihren" Ausschüssen Einsitz zu nehmen. Sie wünschte ein im Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften (EuGH) integriertes und möglichst flexibles und beschränktes Rechtsprechungsgremium und wollte das Prinzip der "zwei Pfeiler" auf alle zu regelnden Fragen ausdehnen. Eine allgemein formulierte Schutzklausel schien ihr hinreichend, und in der Frage der "Ausgleichsmassnahmen" behielt sie sich einen gewissen Spielraum vor. Die EFTA-Staaten ihrerseits wünschten effiziente Instrumente, die es ihnen bei der Erarbeitung des zukünftigen EWR-Rechts ermöglichen würden, ihre Rechte gebührend zu wahren. Mit einer allgemeinen Anwendung des "Zwei-Pfeiler"-Prinzips schien ihnen die Dynamik des EWR geschmälert, indem das Gebäude, das ihrer Ansicht nach ein grosses Europa der 19 werden sollte, auf einen Dialog zwischen EG und EFTA herabgemindert wurde. Ebenso massen die EFTA-Staaten einem unabhängigen, mit umfangreichen Kompetenzen ausgestatteten Rechtsprechungsgremium einige Bedeutung bei. Und schliesslich wiesen sie darauf hin, dass die Schutzklauseln ihre Forderungen nach dauerhaften Ausnahmen ersetzen sollten und sie spezifischen Schutzklauseln, in denen sowohl die Autonomie der Parteien als auch eine wirksame rechtliche Kontrolle zum Tragen kommen sollte, den Vorzug gaben.

An den Januar- und Februarsitzungen konnte keine Einigung über die anlässlich des Ministertreffens vom 19. Dezember noch offenen Fragen erzielt werden. Ueberdies brachte die EG ihre Stellungnahmen zu verschiedenen wichtigen Fragen erst mit Verspätung ein. Dazu gehörten u. a. die Fischerei und der Kohäsionsfonds, wo nur die Vorschläge der EFTA-Staaten, welche die EG als ungenügend erachtete, zur Diskussion standen. Die Frage

der Agrarprodukte blieb weiterhin ein Problem, da die EG Vorzugs-Konzessionen verlangte, wogegen die EFTA-Staaten, insbesondere die Schweiz, nur zu den für alle anderen geltenden Konzessionen bereit war, um die Arbeiten im Rahmen des GATT nicht zu gefährden. Und schliesslich zeigte sich klar, dass nach Auffassung der EG das Schicksal der EWR-Verhandlungen zumindest in politischer Hinsicht mit den Ergebnissen der bilateralen Verhandlungen über den Alpen transit verknüpft war.

Angesichts der verhärteten Position der EG stellten die EFTA-Minister an der Tagung des EFTA-Rates vom 1. und 2. März fest, dass ein stärkerer Zusammenhalt innerhalb der EFTA erforderlich war. Insbesondere infolge der geschlossenen Opposition seitens der EG-Kommission und des EG-Parlamentes sollte der EWR nicht zu einem Forum werden, in dessen Rahmen eine 19er-Gemeinschaft über die Integration der europäischen Wirtschaften debattieren und diskutieren würde. Unter diesen Umständen musste die Stärkung des "EFTA-Pfeilers" gegenüber der Wahrung der Interessen der einzelnen EFTA-Staaten den Vorrang erhalten. Eine andere Ueberwachung der EG als auf politischer Ebene war nicht mehr denkbar, ebensowenig eine direkte Beteiligung von EFTA-Vertretern an den EG-Ausschüssen.

Deshalb ging es nun darum, einen Modus zur Gewährleistung einer möglichst engen Zusammenarbeit zu finden. Hingegen beschlossen die Minister, in der Frage der Fischereirechte gelassen die Vorschläge der EG abzuwarten und die bilateralen Gespräche über die Landwirtschaft fortzusetzen. Ausserdem betonten sie erneut, dass die Verhandlungen über den Alpen transit weiterhin rein bilateralen Charakter hätten.

Wenngleich an der Ministertagung vom 19. Dezember 1990 bei einigen institutionellen Fragen eine Annäherung der Standpunkte erzielt worden war, blieb für die Unterhändler immer noch ein riesiges Arbeitspensum zu bewältigen, das sie während der Monate März und April 1991 in Anspruch nahm. Da war z. B. die Frage des zukünftigen EWR-Gerichtshofes. Die EG unterbreitete einen Vorschlag, wonach ein solcher EWR-Gerichtshof in den Europäischen Gerichtshof integriert sein sollte; nach dem Vorschlag der EG sollten die nationalen Gerichtsbarkeiten nicht die Möglichkeit haben, an diesen EWR-Gerichtshof zu gelangen, um eine Auslegung von EWR-Bestimmungen zu verlangen, und überdies sollte er nicht befugt sein, eine Vertrags-

partei wegen Verletzung der vertraglichen Verpflichtungen zu belangen. Auf diese Vorstellungen konnten die EFTA-Staaten nicht eingehen. Für sie bildete ein unabhängiger Gerichtshof eine wesentliche Voraussetzung für ein ausgewogenes Abkommen. Was den im Abkommen vorgesehenen Entscheidungsprozess anbetraf, gab die EG zu verstehen, dass sie ihr bisheriges Angebot (Expertenkonsultationen, stetiger Informations- und Konsultationsprozess im Rahmen des Gemeinsamen EWR-Ausschusses und das Recht für die EFTA-Staaten, jederzeit alle sie betreffenden Fragen vorzubringen) nicht weiter ausdehnen könne. Schliesslich einigten sich die Parteien auf den Grundsatz der Beschlussfassung aufgrund eines Konsenses zwischen EG und EFTA. Unterschiedliche Auffassungen blieben jedoch über die Folgen bestehen, falls es nicht gelingen sollte, zu einem solchen Konsens zu gelangen. Die EFTA-Staaten, darunter vor allem die Schweiz, waren der Auffassung, dass jeder EFTA-Staat das Recht haben sollte, eine neue EWR-Regel abzulehnen, ohne dass dies für die übrigen EFTA-Staaten, welche zur Uebernahme der fraglichen Regel bereit wären, Konsequenzen hätte ("individual opting-out"). Mit dem Verweis auf das "Zwei-Pfeiler"-Prinzip und die Homogenität des EWR lehnte die EG diese Möglichkeit ab, die ihrer Auffassung nach eine Form der Integration "à la carte" darstellte. Sie ging davon aus, dass ein Konsens nur dann verhindert werden könne, falls alle EFTA-Staaten gemeinsam diesen ablehnten ("collective opting-out"). Im übrigen war die EG der Meinung, dass diese Situation das allgemeine Gleichgewicht des Abkommens gefährden und damit Ausgleichsmassnahmen zur Wiederherstellung des Gleichgewichts nach sich ziehen könnte.

Neben dem institutionellen Bereich waren weiterhin zahlreiche Fragen noch offen, und es zeigte sich deutlich, dass ein neuer Impuls auf politischer Ebene unerlässlich war. Die von den EFTA-Staaten geforderten Uebergangsfristen hielt die EG immer noch für zu zahlreich und zu lang, trotzdem sie bereits reduziert worden waren. Das Angebot der EFTA-Staaten im Landwirtschaftsbereich betrachtete die EG als unzulänglich. Sie wünschte im multilateralen Rahmen des EWR Vorzugskonzessionen und eine Entwicklungsklausel, welche die weitere Oeffnung der Agrarmärkte der EFTA-Staaten gewährleisten sollte. Die Bestimmungen im Umweltschutzbereich, der Ueberwachungsmechanismus der EWR-Regeln im Wettbewerb und der Kohäsionsfonds - dem einige EFTA-Staaten im Grundsatz noch nicht zuge-



stimmt hatten -, bildeten weitere Bereiche, in denen die Unterhändler allein keine Einigung zu erzielen vermochten.

Das gemeinsame Ministertreffen vom 13. und 14. Mai 1991 in Brüssel begann daher in einer Krisenstimmung. Es schien immer schwieriger, die Frist von Juni 1991 einzuhalten, da noch sehr viele Fragen offen waren.

Im institutionellen Bereich sahen sich die EFTA-Staaten vor eine Alternative gestellt. Entweder hielten sie an ihrer gemeinsamen Position fest und riskierten damit, die Verhandlungen über Gebühr in die Länge zu ziehen oder den Abschluss des Abkommens gar zu gefährden, oder sie stellten einige ihrer Forderungen zurück, um den Fortgang der Arbeiten zu erleichtern, vorbehaltlich einer abschliessenden Beurteilung des globalen Gleichgewichts des Abkommens. Da nicht alle EFTA-Staaten den Institutionen des EWR dieselbe Bedeutung beimassen, entschieden sie sich für die zweite Möglichkeit. Deshalb weist Punkt 4 der Ministererklärung vom 14. Mai 1991 darauf hin, "dass die abschliessende Einigung davon abhängig ist, dass eine für beide Parteien annehmbare Lösung in allen Fragen gefunden wird, die sowohl inhaltlich als auch in institutioneller Hinsicht auszuhandeln sind, und dass ein allgemeines Gleichgewicht zwischen Vorteilen, Rechten und Pflichten gewährleistet ist". Die Einrichtung von 19er-Arbeitsgruppen (EFTA- und EG-Mitgliedländer) zur Erarbeitung der zukünftigen EWR-Regeln war nun definitiv ausgeschlossen. Die EG war jedoch damit einverstanden, Sachverständige aus den EFTA-Staaten zu den Konsultationen während der Vorbereitungsphase der Gesetzesvorlagen zuhanden des EG-Ministerrates beizuziehen. In der Erklärung wurden auch mehrere Kompromisse erwähnt: die weitere Liberalisierung des Agrarhandels wird auf bilateraler Basis fortgesetzt, dem durch die EFTA-Staaten finanzierten Kohäsionsfonds wird im Prinzip zugestimmt und es wird ein unabhängiger Gerichtshof für den EWR vorgesehen, allerdings mit weniger weitgehenden Befugnissen, als es sich die EFTA-Staaten gewünscht hätten. Und schliesslich sollte das Abkommen eine einzige, allgemeine Schutzklausel umfassen, wobei die EFTA-Staaten in unilateralen Erklärungen bestimmte Präzisierungen zu deren Anwendung anbringen würden.

Die Minister und Regierungschefs der EFTA-Staaten stellten an ihrem Treffen in Wien vom 22. - 24. Mai fest, dass an der Tagung in Brüssel

"Lösungen für die meisten, aber nicht für alle wichtigsten Fragen gefunden werden konnten". Der institutionelle Bereich galt nun als gelöst, zumindest in den groben Zügen und unter Vorbehalt der abschliessenden Beurteilung des Verhandlungsergebnisses durch die Parteien. Hingegen lehnten die Minister erneut die Verknüpfung zwischen dem Binnenmarktzugang und dem Zugang zu den Fischereigründen ab. Die Frage der Fischereirechte blieb denn auch jener Punkt, in dem die Positionen am weitesten voneinander entfernt waren. Im übrigen hatte man eben erst mit der Behandlung des Finanzierungsmechanismus für den Kohäsionsfonds begonnen, der in Brüssel grundsätzlich akzeptiert worden war. Auch der ungewisse Ausgang der bilateralen Verhandlungen über den Alpentransit zwischen der EG und der Schweiz und Oesterreich stellte weiterhin eine schwere Hypothek für das Schicksal des EWR dar.

In den darauffolgenden Wochen bereitete die HLNG eine neue Liste der an der nächsten Ministertagung zu behandelnden Fragen vor. Angesichts der besonderen und heiklen Situation in der Frage der Fischereirechte wurde beschlossen, dass diese Diskussionen zwischen der EG und Norwegen und Island fortgesetzt werden sollten. Für die übrigen, noch offenen Fragen reichte die Zeit nicht mehr aus, um vor der Sommerpause zu einem detaillierten Uebereinkommen über alle technischen Aspekte zu kommen. Es ging somit darum, die Grundlagen für eine Verständigung über die wichtigsten Probleme zu schaffen, in der Hoffnung auf abschliessende Impulse seitens der Minister, um die Arbeit in den kommenden Wochen nach der Ministertagung zu Ende führen zu können.

Die gemeinsame Ministertagung der EFTA-Staaten, der EG und ihrer Mitgliedländer, die am 18. Juni 1991 in Luxemburg stattfand, brachte nicht die erhofften Ergebnisse. Bei den Fischereirechten schien sich zwar eine politische Lösung auf der Grundlage eines Angebots seitens von Norwegen abzuzeichnen, von dem die EG mit Vorbehalten technischer Natur Kenntnis nahm. Dasselbe galt für Uebergangsfristen im Immobiliensektor und beim freien Personenverkehr. Keine Einigung konnte hingegen über den Umfang des Kohäsionsfonds, über die Bedingungen für die Beteiligung der EFTA-Staaten an den flankierenden Politiken der EG und über bestimmte Aspekte im institutionellen Bereich, insbesondere über die Bedingungen für das Inkrafttreten des Abkommens, erzielt werden. Die Frage des Alpentransits

gab weiterhin zu Besorgnis Anlass: die Vertreter der EG gaben zu verstehen, dass sie ohne befriedigendes Ergebnis bei den bilateralen Verhandlungen mit Oesterreich und der Schweiz das EWR-Abkommen weder paraphieren noch unterzeichnen würden.

Es wurde keine gemeinsame Erklärung zum Abschluss des Treffens in Luxemburg abgegeben. Demzufolge blieben noch zahlreiche offene Punkte weiter im Ungewissen, und rasch traten auch grundlegende Unterschiede in der Auslegung zutage. Die Verhandlungen befanden sich damit in einer tiefen Krise. Nachdem das gemeinsame Ministertreffen vom 25. Juni in Salzburg ursprünglich für die Paraphierung des EWR-Abkommens geplant war, musste diese Zusammenkunft in erster Linie für die Klärung des Gehalts des in Luxemburg erzielten politischen Uebereinkommens genutzt werden.

In Salzburg zogen die EFTA-Minister und EG-Vertreter Bilanz über das bisher Erreichte: Zum Abschluss ihrer Unterredungen hielten sie in einem Pressecommuniqué fest, dass "die Mehrzahl der substantiellen, rechtlichen und institutionellen Fragen 'gelöst' waren". Hinsichtlich der noch offenen Fragen beauftragten sie ihre Unterhändler, ihre Arbeit fortzusetzen, damit die Verhandlungen vor Ende Juli abgeschlossen werden konnten. Bis zur Sommerpause verblieben jedoch nur noch zwei Sitzungstermine, und zu den offenen Fragen war keine politische Einigung erzielt worden. Die Fischerei und der Kohäsionsfonds bildeten den Schwerpunkt der Arbeiten, doch bestanden weiterhin in allen Verhandlungsbereichen zahlreiche Meinungsverschiedenheiten.

## **2.7 Von Juli bis Dezember 1991: EFTA-Vorsitz Finnlands**

Die Unterhändler befassten sich sofort mit einer doppelten Aufgabe: einerseits die Ueberwindung der zwei Haupthindernisse bezüglich der Fertigstellung der Arbeiten - die Fischerei und der Kohäsionsfonds; andererseits die Erarbeitung eines "Paketes" zur Regelung aller strittigen Punkte. Eine endgültige Textfassung des Abkommens und seiner Anhänge musste per Ende Monat fertiggestellt werden, damit die Kommission den Text des Abkommens dem Ministerrat an der Sitzung vom 29.-30. Juli vorlegen konnte.

Die Chef-Unterhändler trafen sich am 11. Juli wieder, um ein vollständiges Inventar der bis Ende Monat zu regelnden Fragen aufzustellen. Die bilateralen Gespräche zwischen Norwegen und der EG über die Fischereiproblematik wurden ohne nennenswerte Resultate fortgesetzt, denn Norwegens Angebot eines Zugangs zu dessen Ressourcen war nach Meinung der EG nicht ausreichend, um den freien Zugang zum EG-Markt für die aus EFTA-Ländern stammenden Meeresprodukte zu rechtfertigen. Es zeichneten sich zwar Lösungen ab für die anderen noch hängigen grösseren Probleme, wie zum Beispiel landwirtschaftliche Produkte und Kohäsionsfonds, doch die Verknüpfung dieser Problemkreise mit der Fischereifrage und dem - immer noch blockierten - passiven Textilveredelungsverkehr verhinderte jeden entscheidenden Fortschritt. Zudem stellten die Unterhändler Meinungsverschiedenheiten in vielen noch offenen Bereichen fest - so zum Beispiel die Aufteilung der Ueberwachungsaufgaben einerseits auf die EG-Kommission und andererseits auf die Aufsichtsbehörde der EFTA-Länder sowie einige noch offene, institutionelle Fragen.

Die HLNG versammelte sich am 24. Juli 1991 mit dem Ziel, die Verhandlungen während der letzten Tage des Monats zu beenden. Intensive, fast ununterbrochene Gespräche gestatteten die Erarbeitung von Kompromisslösungen bei der Mehrzahl der noch offenen Fragen. Die Verknüpfung der verschiedenen Problemkreise - sowie die wechselseitige Solidarität unter den EFTA-Ländern - erforderten jedoch die Zustimmung sämtlicher Verhandlungspartner zu den für jedes Problem ausgearbeiteten Kompromisslösungen. Anlässlich von bilateralen Verhandlungen mit der EG-Kommission unterbreiteten die Schweiz und Liechtenstein ihrerseits ein "Paket" für ihre Uebergangsperioden betreffend Investitionen im Immobiliensektor und den freien Personenverkehr. Die auf den laufenden Gesprächen lastende Hypothek der Verhandlungen über das Alpen transit-Abkommen konnte - allerdings nur provisorisch - behoben werden: man einigte sich, dass die ausgearbeiteten Lösungen gegebenenfalls unter dem Vorbehalt des erfolgreichen Abschlusses der bilateralen Alpen transit-Verhandlungen akzeptiert werden würden. Ihre endgültige Regelung stellte deshalb nicht mehr eine Vorbedingung für die politische Einigung über das EWR-Abkommen dar.

Es verblieb also noch die Fischereifrage. Der freie Zugang ihrer Meeresprodukte zum EG-Binnenmarkt stellte ein fundamentales Anliegen der EFTA-

Länder dar, doch hielt die EG die Angebote dieser Länder in bezug auf den freien Zugang zu deren eigenen Ressourcen für ungenügend, um eine derartige Konzession zu rechtfertigen. Es wurde eine zeitlich gestaffelte Liberalisierung des freien Verkehrs - versehen mit einer Entwicklungsklausel - vorgeschlagen. Der entsprechende Kompromissvorschlag erhielt jedoch keine Unterstützung durch den EG-Ministerrat.

Nachdem der Monat August als Denkpause genutzt worden war, trafen sich die Minister der EFTA-Länder am 8. und 9. September 1991 zu einer informellen Zusammenkunft. Sie zogen dabei Bilanz über den Stand der Verhandlungen und gaben sich Rechenschaft über die Folgen, welche sich aus der Verschiebung des ursprünglich auf den Monat Juli festgesetzten Termins ergaben. Sie hielten es für unerlässlich, an den bisher ausgearbeiteten Lösungen festzuhalten und ihre Anstrengungen fortan auf jene - heiklen, aber wenig zahlreichen - Problemkreise zu konzentrieren, wo noch keine Einigung erzielt worden war. Um einen raschen Abschluss der Verhandlungen sicherzustellen, musste eine erneute Infragestellung der per Ende Juli erzielten Kompromisslösungen unbedingt vermieden werden. Ihrerseits arbeiteten die mit der Redaktion des Textes betrauten Spezialisten ununterbrochen, um soweit als möglich den Zeitabstand zwischen dem Ende der Verhandlungen und der Paraphierung des Abkommens zu verringern.

Die Zusammenkunft der HLNG vom 23. und 24. September 1991 machte die Klärung einer Reihe von technischen Fragen möglich. Die Teilnehmer wurden über den Stand der bilateralen Verhandlungen bezüglich Fischerei und Alpentransit informiert. Um die Kompromissuche zu erleichtern, verzichteten die betroffenen EFTA-Länder auf die Forderung der völlig freien Zulassung ihrer Meeresprodukte zum EG-Binnenmarkt zugunsten einer Verhandlungslösung, aufgebaut auf einer massvollen und differenzierten Liberalisierung sowohl des Zugangs zum Markt als auch zu den Ressourcen. In bezug auf den Kohäsionsfonds differierten die Standpunkte der Parteien noch betreffend des Zuwendungs- und des Darlehensanteils der von den EFTA-Ländern zu leistenden Beiträge. Ihrerseits machte die EG darauf aufmerksam, dass sie ihr endgültiges Urteil über das EWR-Abkommen erst aufgrund des Ausgangs der bilateralen Alpentransit-Verhandlungen abgeben werde.

Im Oktober gelangten die Verhandlungen in ihre Abschlussphase. Die Unterhändler konzentrierten ihre Bemühungen auf die drei grossen, noch hängigen Problemkreise - die Fischerei, den Kohäsionsfonds und, parallel dazu, den Alpen transit - und stellten die "Lösungspakete" für die Gesamtheit der noch offenen Fragen fertig. Diese Lösungsvorschläge sollten - ohne Neueröffnung der Verhandlungen - zur Verabschiedung bereit sein, sobald eine politische Uebereinstimmung in den drei entscheidenden Problemkreisen erzielt würde. Die letzte Zusammenkunft der EFTA-Länder mit der EG und ihren Mitgliedländern fand am 21. Oktober 1991 in Luxemburg statt. Gleich zu Beginn erhielten die Gespräche über den EWR einen entscheidenden Impuls: nach langen Beratungen und Verhandlungen in letzter Minute über verschiedene technische Fragen, gab der EG-Rat der Verkehrsminister seine Zustimmung zu den beiden bilateralen Abkommen über den Alpen transit. Auch die Fischerei-Verhandlungen zwischen Norwegen und der EG gelangten in den Abendstunden zu einem zufriedenstellenden Abschluss. Anschliessend wurden die Fragen bezüglich des Kohäsionsfonds - nämlich jene betreffend den Betrag und den "Geschenk"-teil - relativ mühelos geregelt, und zwar auf Grund der Lösungen, die sich in den vorangehenden Diskussionen abgezeichnet hatten. Die anwesenden Minister erklärten ihr Einverständnis mit dem erzielten Verhandlungsergebnis.

Aber damit war noch nicht alles geregelt. Nun oblag es den Unterhändlern und den Spezialisten, die in den verschiedenen "Paketen" enthaltenen Lösungen in die Vertragstexte einzugliedern, nachdem diese in der beschriebenen Weise die politische Zustimmung der Minister erhalten hatten. Ueberdies musste die ursprünglich für den 18. November vorge-sehene offizielle Paraphierung des Abkommens verschoben werden. Nachdem der EG-Gerichtshof am 13. August von der Kommission um Begutachtung der Kompatibilität gewisser Bestimmungen des EWR-Abkommens mit den Gründungsverträgen der EG ersucht worden war, wünschte dieser einige weitere Präzisierungen zu erhalten, bevor er dazu Stellung nehmen konnte.

Wenn die EG ein internationales Abkommen abschliesst, dann besteht die Möglichkeit, dieses dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) vorzulegen, damit dieser sein Urteil über dessen Kompatibilität mit den Bestimmungen der Gemeinschaftsverträge abgibt. Befindet der EuGH, dass dem vorgesehenen Abkommen die nötige Kompatibilität fehle, dann sind entsprechende

Abänderungen vorzunehmen, oder es müssen die EG-Gründungsverträge einer Revision unterzogen werden. Bevor er sich dazu äusserte, wünschte der EuGH jedoch die Meinung der EG-Mitgliedstaaten zu verschiedenen Punkten des EWR-Abkommens zu erfahren. Demgemäss mussten die Vorbereitungen zur Paraphierung unterbrochen werden. Die Anhörung der EG-Mitgliedstaaten fand am 26. November statt, worauf der EuGH am 14. Dezember ein negatives Gutachten abgab.

Der Inhalt des EuGH-Gutachtens 1/91 und die Schlussfolgerungen daraus werden unter Ziffer 8.42 dieser Botschaft wiedergegeben. Ganz allgemein hielt der EuGH das vom EWR-Abkommen vorgesehene System richterlicher Aufsicht für unvereinbar mit dem Römer Vertrag, womit dem EWR-Gerichtshof praktisch die Stunde schlug. Der EuGH befand in der Tat, dass die unterschiedlichen Zielsetzungen und Rahmenbedingungen des EWR und der EG eine einheitliche Auslegung und Anwendung des EWR-Rechtes durch ein gemeinsames Rechtsprechungsorgan unmöglich machen würden. Nach Ansicht des EuGH bezweckte der EWR lediglich "die Anwendung einer Ordnung des Freihandels und des Wettbewerbs auf die Wirtschafts- und Handelsbeziehungen der Vertragsparteien", während die Zielsetzungen der EG in einer "wirtschaftlichen Integration bestehen, die auf die Bildung eines Binnenmarktes und einer Währungsunion hinausläuft. Nun sind aber die Bestimmungen des EWR-Abkommens zur Regelung des freien Verkehrs und des Wettbewerbs - die an sich keinesfalls endgültige Zweckbestimmungen darstellen - lediglich Mittel zur Erreichung dieser Zielsetzungen." Nach Meinung des EuGH beschränkte sich das EWR-Abkommen nicht darauf, Rechte und Pflichten zwischen seinen Vertragspartnern festzulegen, sondern stellt "die verfassungsgebende Charta einer im Recht verankerten Gemeinschaft dar" (siehe Punkte 15, 17, 18 und 21 des Gutachtens 1/91).

## **2.8 Von Januar bis Mai 1991: Ende der Verhandlungen und Unterzeichnung des Abkommens unter dem Vorsitz Islands**

Anfangs 1992 wurden die Verhandlungen wieder aufgenommen, nachdem sie am vorangehenden 21. Oktober auf politischer Ebene zum Abschluss gebracht worden waren. Es ging dabei um die Ueberarbeitung und Anpassung des institutionellen Kapitels des EWR-Abkommens an die Anmerkungen des EuGH. In den Kapiteln 8.43 ff. der vorliegenden Botschaft werden diese

Abschlussverhandlungen, deren Text am 14. Februar von den Chef-Unterhändlern gutgeheissen wurde, samt ihrem Ergebnis beschrieben. Die EG-Kommission unterbreitete die neuen Bestimmungen des EWR-Abkommens dem EuGH zur Abgabe eines zweiten Gutachtens, das am 10. April im gutheissenden Sinne erteilt wurde. Das EWR-Abkommen konnte so am 14. April paraphiert werden, worauf dann am 2. Mai 1992 die Unterzeichnungszereemonie in Porto stattfand.

Bei der gleichen Gelegenheit schritt man dann in Porto zur Unterzeichnung von zwei internationalen Abkommen zwischen den EFTA-Ländern. Das eine davon dient der Schaffung eines EFTA-Ueberwachungs- und Aufsichtsorgans und eines EFTA-Gerichtshofes, das andere dient der Schaffung eines Ständigen Ausschusses der EFTA-Länder. Laut Artikel 108 des EWR-Abkommens, der den 2-Säulen-Charakter des Europäischen Wirtschaftsraumes reflektiert, begründen die EFTA-Länder zwei supranationale Organe, nämlich die EFTA-Ueberwachungsbehörde sowie den EFTA-Gerichtshof, welche bis zu einem gewissen Grade der EG-Kommission und dem Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaft entsprechen. Der Ständige Ausschuss der EFTA-Länder stellt dagegen nicht eigentlich eine neue Institution dar, sondern entspricht eher einem Nachfolge-Organ der bisherigen Verhandlungsstruktur der EFTA-Länder (High Level Negotiating Group der EFTA), welches nun dazu berufen ist, seine Koordinationsaufgaben zwischen den EFTA-Ländern im Rahmen des EWR weiterhin wahrzunehmen. Besagte Institutionen werden in detaillierter Weise im nachfolgenden Kapitel 10 vorgestellt.

Ebenfalls in Porto unterzeichneten schliesslich die Schweiz und die EG ein bilaterales Abkommen in bezug auf gewisse Vereinbarungen landwirtschaftlicher Art, das insbesondere einen besseren wechselseitigen Zugang zum Käsemarkt vorsieht. Ueberdiés gewährt die Schweiz Tarifkonzessionen auf einigen sogenannten "Kohäsionsprodukten", d.h. auf Produkten, die vorzugsweise aus den am wenigsten entwickelten EG-Ländern stammen.



### 3 Gliederung des EWR-Abkommens

Das Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum setzt sich aus fünf Teilen zusammen. Es umfasst eine Präambel, 129 Artikel sowie 49 Protokolle und 22 Anhänge, welche einen Bestandteil des Abkommens bilden. In den Anhängen werden rund 1'500 Rechtsakte der Institutionen der EG erwähnt, deren Anwendungsbereich durch das EWR-Abkommen auf die EFTA-Staaten ausgedehnt wird. Diese Uebernahme des relevanten EG-Rechtsbestandes ("acquis communautaire pertinent") durch die EFTA-Staaten stellt das Hauptmerkmal des EWR-Abkommens dar. Damit übernehmen die Schweiz und ihre EFTA-Partner einen Gutteil der von der EG seit ihrer Gründung verabschiedeten Gesetzestexte in ihre eigene Rechtsordnung. Zum eigentlichen Abkommen kommen die gemeinsamen und einseitigen Erklärungen der Vertragsparteien, die vereinbarten Niederschriften und drei besondere Erklärungen in Form von Briefwechseln hinzu.

#### 3.1 Uebersicht über die Teile des EWR-Abkommens

##### 3.11 Das eigentliche Abkommen

Die 129 Artikel des EWR-Abkommens umfassen die grundlegenden Verpflichtungen der Vertragsparteien. Sie begründen auch direkt Rechte und Pflichten für die Wirtschaftsakteure und Einzelpersonen. Ein Gutteil der Artikel des Abkommens übernimmt die Bestimmungen des Römer Vertrages, mit dem die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft gegründet wurde und zwar in der Substanz oder im Wortlaut. Darin widerspiegelt sich der Wille der Vertragsparteien, einen homogenen Europäischen Wirtschaftsraum zu schaffen. Das EWR-Abkommen enthält jedoch auch zahlreiche spezifische Bestimmungen. Dazu zählen die Präambel sowie die Teile I, VII, VIII und IX, welche sich auf die dem Abkommen eigenen Zielsetzungen und dessen Funktionsweise beziehen. Da die Tätigkeit der EG in bestimmten Bereichen, z. B. der Oeffnung der öffentlichen Märkte, sich ausschliesslich auf Akte der Gemeinschaftsinstitutionen abstützt, mussten im EWR-Abkommen diesbezügliche spezifische Bestimmungen aufgenommen werden (vgl. Ziffer 7.85). Allfällige Aenderungen des Hauptteils des Abkommens würden ein ähnliches Verfahren wie zu dessen Abschluss bedingen, d.h. eine diplomatische

Konferenz und die Ratifizierung bzw. Genehmigung nach der Unterzeichnung durch alle Vertragsparteien.

### 3.12 Die Protokolle

Im Gegensatz zu den Anhängen bezwecken die Protokolle zum EWR-Abkommen im allgemeinen nicht die Uebernahme des *Acquis communautaire*. Sie enthalten spezifische Verpflichtungen der Vertragsparteien zu besonderen Fragen in bezug auf das Abkommen, dessen Funktionsweise und dessen Anwendungsbereich. Angesichts ihrer Vielzahl und Vielfalt lassen sie sich nur schwer in Kategorien einteilen. In Artikel 98 des EWR-Abkommens wird jedoch implizit zwischen Protokollen unterschieden, deren Abänderung dem Entscheidungsverfahren nach Artikel 97 ff des Abkommens untersteht, und solchen, die nur aufgrund desselben Verfahrens, das für eine Abänderung des eigentlichen Abkommens nötig wäre, abgeändert werden können.

Mehrere Protokolle befassen sich mit den Institutionen des EWR: das Schiedsverfahren wird in Protokoll 33, die Satzung des Gemeinsamen Parlamentarischen EWR-Ausschusses in Protokoll 36 behandelt. Weitere Protokolle befassen sich mit der Funktionsweise der EWR-Institutionen und deren Zusammenarbeit mit den EG-Institutionen (Protokolle 23 - 27). Die Protokolle beinhalten ebenfalls Lösungen für bestimmte, einzelne Vertragsparteien (Protokolle 5 - 7). Besondere Erwähnung verdienen in diesem Zusammenhang die Protokolle 15 und 16. Sie beschreiben die Uebergangsregelungen für die schrittweise Einführung des "*Acquis communautaire*" im Bereich der Freizügigkeit und der sozialen Sicherheit in der Schweiz und in Liechtenstein. Die Uebergangszeiten, mit denen die Inkraftsetzung einzelner Bestimmungen des "*Acquis communautaire pertinent*" auf einen späteren Zeitpunkt verlegt wird, befinden sich im allgemeinen in den Anhängen, wo die betreffenden EG-Rechtsakte erwähnt sind. Da die Uebergangszeiten für die Schweiz und Liechtenstein im Bereich der Freizügigkeit und der sozialen Sicherheit nicht einfach einen späteren Zeitpunkt für die Inkraftsetzung dieser Bestimmungen festlegen, sondern eigentliche Uebergangsregelungen darstellen, mit ihren eigenen Bestimmungen und einem genauen, zeitlichen Ablauf, schien es angezeigt, diese in zwei gesonderten Protokollen aufzunehmen.

Die Beziehungen der Vertragsparteien zu Drittstaaten werden angesichts der Bedeutung dieser Frage ebenfalls in gesonderten Protokollen (12 und 17) behandelt. Um den eigentlichen Text des Abkommens möglichst kurz zu halten, wurden mehrere Produktelisten oder Aufzählungen von Rechtsakten ebenfalls in die Protokolle aufgenommen (Protokolle 2 und 3, 21 und 31). Der äusserst technische Bereich der Ursprungsregeln wird im umfangreichen Protokoll 4 behandelt, das an sich eine Art eigenes Abkommen bildet, mit 38 Artikeln in fünf Kapiteln und acht Anhängen.

### 3.13 Die Anhänge

Wie erwähnt, beruht das EWR-Abkommen auf dem Grundsatz der Uebernahme des "Acquis communautaire pertinent" durch die EFTA-Staaten. Das übernommene sekundäre Recht umfasst rund 1'500 Akte der EG-Institutionen - Verordnungen, Richtlinien, Beschlüsse, Empfehlungen -, welche von den Vertragsparteien im Verlaufe der Verhandlungen bestimmt und auf den gesamten EWR ausgedehnt wurden. Diese Rechtsakte präzisieren den Gehalt der Verpflichtungen, welche die Vertragsparteien mit den verschiedenen Bestimmungen des EWR-Abkommens eingehen. Sie sind nach Themenbereich geordnet in den 22 Anhängen zum Abkommen enthalten. Die Artikel des Abkommens verweisen jeweils auf den betreffenden Anhang.

Um sich ein Bild vom Umfang und Inhalt der im EWR geltenden Gesetzgebung zu verschaffen, ist es demnach unerlässlich, auf die Anhänge zum Abkommen zurückzugreifen. Einige der materiellen Bestimmungen des Abkommens sind zudem äusserst knapp formuliert (vgl. z. B. Artikel 65 und 77) und beschränken sich darauf, den Leser auf einen Anhang zu verweisen. Die Anhänge geben ebenfalls an, wann nach Ablauf einer allfälligen Uebergangsfrist bestimmte Akte für eine oder mehrere Vertragsparteien rechtswirksam werden. Die Protokolle 8 (staatliche Monopole), 15 (Freizügigkeit der Personen) und 16 (soziale Sicherheit) bilden hierzu eine Ausnahme. Schliesslich ist noch darauf hinzuweisen, dass die Anhänge nicht nur zwingende Rechtsakte enthalten, sondern auch zahlreiche Empfehlungen oder Mitteilungen der EG-Institutionen, von denen die EWR-Vertragsparteien Kenntnis nehmen. Diese sind in erster Linie für die Auslegung von Bedeutung und geben die allgemeine Richtung der von den Gemeinschaftsinstitutionen verfolgten Praxis an.

Die Anhänge bilden im übrigen das dynamische Element des EWR-Abkommens. Die im EWR übernommenen EG-Rechtsakte können zu einem späteren Zeitpunkt abgeändert oder durch neue Bestimmungen ersetzt werden. Es kam somit nicht in Frage, jedesmal eine Regierungskonferenz einzuberufen, um die entsprechenden Abänderungen in den Anhängen zum EWR-Abkommen vorzunehmen. In Artikel 98 ff des Abkommens ist deshalb ein Verfahren vorgesehen, das die EWR-Gremien anwenden - gegebenenfalls vorbehaltlich der internen Genehmigung durch die Vertragsparteien - um die neue Gesetzgebung der EG mit den nötigen Anpassungen auf den Europäischen Wirtschaftsraum zu übertragen.

Die rund 1'500 in den Anhängen erwähnten Akte umfassen ca. 12'000 Seiten Gesetzestexte. Da alle diese Akte im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften (ABl) veröffentlicht wurden, wäre es zu umständlich gewesen, den gesamten Text für den EWR zu übernehmen. Die Vertragsparteien einigten sich deshalb auf die Methode des allgemeinen Verweises: für jeden Rechtsakt ist in den Anhängen somit nur die Dokumentennummer der Gesetzes-Datenbank der EG (System Celex), der vollständige Titel und der entsprechende Verweis auf das Amtsblatt der EG angegeben. Beispiel:

- "368 R 1612: Verordnung (EWG) 1612/68 des Rates vom 15. Oktober 1968 über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Gemeinschaft (ABl L 257 vom 19.10.68, S. 2)"

Der Leser, der sich über den Inhalt des fraglichen Aktes informieren möchte, soll demnach entweder das Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften oder das nationale Publikationsorgan des betreffenden EFTA-Staates konsultieren (in der Schweiz: die Sammlung der Bundeskanzlei). Ueberdies besteht in der EG noch keine systematische Sammlung des EG-Rechts, in der man analog der systematischen Sammlung des Bundesrechts die neueste Fassung eines Gesetzes mit allen Abänderungen seit der ursprünglichen Verabschiedung nachschlagen könnte. In den Anhängen zum EWR-Abkommen mussten deshalb ausdrücklich alle Akte aufgeführt werden, die einen früheren Akt abändern oder ergänzen. Ändert ein Akt mehrere andere Akte ab, so wird er nach jedem der abgeänderten Akte angeführt.

Die in den Anhängen aufgeführten Rechtsakte konnten natürlich nicht ohne gewisse Anpassungen auf den EWR übertragen werden. Die ursprünglichen Akte enthalten zahlreiche Verweise auf EG-Institutionen und -Verfahren, die für den EWR angepasst werden mussten. Die Anpassungen lassen sich wie folgt aufschlüsseln:

- die horizontalen Anpassungen sind in Protokoll 1 enthalten. Sie betreffen, falls die Anhänge selbst keine anderslautenden Bestimmungen enthalten, alle in den 22 Anhängen aufgeführten Akte. Um jeweils den genauen Wortlaut im Rahmen des EWR-Abkommens zu erhalten, müssen diese demnach in Verbindung mit Protokoll 1 gelesen werden. In der Einleitung zu jedem Anhang werden ausserdem pro memoria die Verweise der darin enthaltenen Akte auf EG-spezifische Begriffe oder Verfahren erwähnt, auf die die Bestimmungen von Protokoll 1 Anwendung finden.
- Einzelne Anhänge enthalten überdies sektorielle Anpassungen, die auf alle darin aufgeführten Akte Anwendung finden.
- Schliesslich erforderten die meisten Akte spezifische Anpassungen (Ergänzungen von Listen, Bezeichnungen für die Behörden der EFTA-Staaten, Verweise auf das EWR-Abkommen, usw.). Ausserdem werden die Uebergangszeiten, in denen einzelne Akte für einen oder mehrere EFTA-Staaten noch nicht gelten, als spezifische Anpassungen betrachtet und deshalb unter den entsprechenden Akten vermerkt.

### **3.14 Die Erklärungen, vereinbarten Niederschriften und Briefwechsel**

Die gemeinsamen Erklärungen verweisen im allgemeinen auf Auslegungsfragen, über die sich die Parteien geeinigt haben oder stellen Absichtserklärungen oder politische Verpflichtungen dar. Sie geben damit eine bessere Vorstellung von der Funktionsweise des EWR-Abkommens und von der künftigen Haltung der Vertragsparteien. Dasselbe gilt für die einseitigen Erklärungen, mit denen eine oder mehrere Vertragsparteien nationale Besonderheiten oder Interessen unterstreichen, sich verpflichten, bestimmte Massnahmen zu ergreifen oder den übrigen Vertragsparteien bekanntgeben, wie sie sich unter bestimmten, vorgegebenen Umständen verhalten werden.

Ausserdem wurden während der Verhandlungen auch verschiedene vereinbarte Niederschriften abgefasst. Diese sind nicht eigentlich Bestandteil des Abkommens. Sie enthalten hingegen für die Vertragsparteien verbindliche Auslegungen und klären damit einzelne Fragen bezüglich bestimmter Artikel im institutionellen Teil des EWR-Abkommens und bezüglich verschiedener Anhänge und Protokolle. Sie bestätigen auch die Zustimmung der Vertragsparteien zum Gehalt von zukünftigen Akten oder Unterlagen, die später erarbeitet werden. Und schliesslich nehmen die Vertragsparteien Kenntnis von drei Briefwechseln zwischen dem isländischen EFTA-Vorsitzenden und der EG-Kommission, welche bestimmte technische Aspekte hinsichtlich der Funktionsweise des Abkommens klären.

In einer Erklärung der Regierungen der EG-Mitgliedstaaten und der EFTA-Staaten kommen die EWR-Abkommensparteien überein, einen Dialog über aussenpolitische Fragen von gemeinsamen Interesse zu führen. Zweck dieses Dialoges ist die Fortentwicklung der Gesamtheit der gegenseitigen Beziehungen der Vertragsparteien untereinander. Vom Inhalt her sollen Bereiche der Aussenpolitik im weiten Sinne (europäische Architektur, regionale Konflikte, wichtige Traktanden internationaler Organisationen, etc.) erfasst werden. Selbstverständlich ergeben sich aus diesem Dialog keinerlei aussenpolitische Verpflichtungen der Dialogpartner untereinander oder gegenüber Drittstaaten. Der Dialog wird beispielsweise anlässlich des alle sechs Monate zusammentreffenden EWR-Rates geführt und könnte von den politischen Direktoren in den Aussenministerien der Vertragsparteien vorbereitet werden. Wir halten eine derartige zusätzliche Gesprächsmöglichkeit für ausgesprochen nützlich.

### 3.2 Gliederung des EWR-Abkommens

Neben der Präambel gliedert sich das Abkommen in neun Teile, die zumeist mehrere spezifische Kapitel umfassen. Je nach der Gliederung des behandelten Bereiches verweisen die Protokolle und Anhänge zum Abkommen auf die entsprechenden Artikel bzw. Kapitel des eigentlichen Abkommens.

- In der Präambel legen die Vertragsparteien ihre politischen und wirtschaftlichen Ueberlegungen dar, die ihr gemeinsames Vorgehen

begründen und rechtfertigen. So ist die Präambel ein unerlässliches Hilfsmittel zur Auslegung der Bestimmungen des Abkommens.

- Teil I des Abkommens (Artikel 1 bis 7) enthält die Ziele und wichtigsten Grundsätze, so z. B. das Verbot der Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit (Artikel 4). Er gibt auch einzelne Definitionen (Artikel 2) sowie wertvolle Anweisungen zur Umsetzung des in den Anhängen enthaltenen EWR-Rechts (Artikel 7 und Protokoll 35). Artikel 6 enthält einen ausdrücklichen Verweis auf die Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften für die Umsetzung und Auslegung der Bestimmungen des Abkommens und von dessen Anhängen, die in ihrem wesentlichen Gehalt identisch mit den entsprechenden Bestimmungen des Gemeinschaftsrechtes sind.
- Teil II des Abkommens (Artikel 8 bis 27) regelt den freien Warenverkehr. In diesem Teil werden ebenfalls im wesentlichen die entsprechenden Artikel des Römer Vertrages übernommen. Der freie Warenverkehr ist überdies Gegenstand der Protokolle 2 bis 14, 42, 46, 47 und 49 und der Anhänge I bis IV.
- Teil III des Abkommens (Artikel 28 bis 52) behandelt die drei übrigen in Artikel 1 aufgezählten Freiheiten: die Freizügigkeit, den freien Dienstleistungsverkehr (einschliesslich des Verkehrs) und den freien Kapitalverkehr. Zu diesem Teil gehören die Protokolle 15 bis 20 und 43 und 44 sowie die Anhänge V bis XIII. Im Protokoll 29 verpflichten sich die Vertragsparteien ausserdem zu einer verstärkten Zusammenarbeit im Bereich der Berufsbildung. Artikel 46 behandelt die wirtschafts- und währungspolitische Zusammenarbeit, und in Protokoll 39 wird der Begriff "ECU" im Kontext des Abkommens definiert.
- Teil IV des Abkommens (Artikel 53 bis 65) enthält die für den Wettbewerb und die dazugehörigen Bereiche geltenden Regeln, die staatlichen Beihilfen und die öffentlichen Märkte sowie einzelne Aspekte bezüglich des Schutzes von geistigem Eigentum. Diese Fragen werden ebenfalls in den Protokollen 21 bis 28 und in den Anhängen XIV bis XVII behandelt.

- Teil V des Abkommens (Artikel 66 bis 77) regelt jene Bereiche, die nicht direkt die "vier Freiheiten" betreffen, die aber den unerlässlichen Rahmen für das gute Funktionieren dieser Freiheiten bilden. Die EG hat in fünf Bereichen, die als "horizontale Politiken" bezeichnet werden, Gesetzesbestimmungen aufgestellt: im Bereich der Sozialpolitik, des Verbraucherschutzes, der Umwelt, der Statistik und des Gesellschaftsrechtes. Die fraglichen Gemeinschaftsakte sind in den Anhängen XVIII bis XXII erwähnt. Die Zusammenarbeit im Bereich der Statistik wird besonders im Protokoll 30 behandelt.
  
- Teil VI des Abkommens (Artikel 78 bis 88) behandelt die Zusammenarbeit zwischen den Vertragsparteien in den in Artikel 78 aufgeführten Bereichen. Da es sich hier in erster Linie um nicht zwingende EG-Akte und spezifische, von der EG eingerichtete Zusammenarbeitsprogramme handelt ("flankierende Politiken"), gibt es hier keinen "Acquis communautaire pertinent" und demnach auch keine Uebernahme von EG-Regeln durch die EFTA-Staaten. Dieser Teil des EWR-Abkommens umfasst demnach keine Anhänge. Er hält die Regeln für die Beteiligung der EFTA-Staaten an den verschiedenen diesbezüglichen Programmen und Aktionen der EG fest. Protokoll 31 regelt die Zusammenarbeit zwischen den Parteien in den betreffenden Bereichen und führt ggf. die EG-Akte auf, welche den Rahmen der diesbezüglichen EG-Aktionen begründen. Die finanziellen Aspekte der Beteiligung der EFTA-Staaten an den Aktionen der EG werden in Protokoll 32 geregelt.
  
- Teil VII des Abkommens (Artikel 89 bis 114) umfasst die institutionellen Bestimmungen des Abkommens. Sein materieller Gehalt lehnt sich zwar stark an den Römer Vertrag an, doch wird mit dem EWR-Abkommen ein eigenständiges institutionelles Instrumentarium eingerichtet. In diesem Teil werden die Zusammensetzung und Kompetenzen der verschiedenen EWR-Gremien, das Beschlussfassungsverfahren und die Streitbeilegung im Detail behandelt. Auch die Protokolle 33 bis 37 beziehen sich auf den institutionellen Teil des EWR-Abkommens. Die Tätigkeiten der EFTA-Staaten im EWR werden im übrigen noch in zwei weiteren, zwischen den EFTA-Staaten abgeschlossenen Abkommen geregelt, nämlich im Abkommen über die Einrichtung einer gemeinsamen Ueberwachungsbehörde und eines EFTA-Gerichtshofs und im Abkom-



men über die Einrichtung eines Ständigen Ausschusses der EFTA-Staaten. Die Kompetenzen der EFTA-Ueberwachungsbehörde sowie die Zusammenarbeit zwischen dieser Behörde und den EG-Behörden - insbesondere der EG-Kommission - in ihren verschiedenen Tätigkeitsbereichen werden in den Protokollen 21 bis 27 behandelt.

- Teil VIII des Abkommens (Artikel 115 bis 117) und Protokoll 38 regeln den Finanzierungsmechanismus, den die EFTA-Staaten einrichten (den "Kohäsionsfonds"), um zur Verringerung der wirtschaftlichen und sozialen Ungleichheiten innerhalb des EWR und zur Unterstützung der am stärksten benachteiligten Regionen der EG beizutragen.

- Teil IX des Abkommens (Artikel 118 bis 129) enthält die allgemeinen und Schlussbestimmungen des Abkommens. Die Protokolle 40, 41 und 45 behandeln verschiedene Fragen bezüglich des Anwendungsbereichs des EWR-Abkommens und dessen Beziehung zu den bestehenden Abkommen zwischen den Vertragsparteien.

Die der vorliegenden Botschaft beigelegte Uebersichtstabelle (Anhang 3) zeigt den Aufbau des EWR-Abkommens im Detail auf.

## 4 **Würdigung des Abkommens**

### 4.1 **Würdigung des Abkommens aus politischer Sicht**

#### 4.11 **Die EWR-Alternative im Vergleich zu unserer früheren Integrationspolitik**

Unser Eintritt in die EWR-Verhandlungen entsprach einem Wendepunkt in unserer europäischen Integrationspolitik. Durch unseren Beschluss, an diesen Verhandlungen teilzunehmen, haben wir uns für einen neuen Ansatz in der Integration entschlossen, auch wenn die Zielsetzung der EWR-Verhandlungen nicht neu ist. In unserem Informationsbericht vom 26. November 1990 über die Stellung der Schweiz im europäischen Integrationsprozess (siehe insbesondere Kapitel 22) haben wir erklärt, inwieweit die EWR-Alternative sich von unserer vorherigen pragmatischen und punktuellen Politik unterscheidet, diese aber gleichzeitig weiterführt:

- Neu ist hauptsächlich die ausschliesslich multilaterale Verhandlungsmethode bezüglich des EWR-Vertrages, ferner die Verpflichtung der EFTA-Länder, sich gegenüber der EG als ein einziger Verhandlungspartner zu verhalten und zu äussern, sowie der umfassende Charakter der Verhandlungen selbst, der annähernd die Gesamtheit unserer Beziehungen zur EG abdeckt. Dieser strukturierte multilaterale Charakter und die allumfassende Gesamtheit der EWR-Verhandlungen finden ihren Niederschlag im Abkommen selbst und werden auch nach seinem Inkrafttreten ein kennzeichnendes Merkmal unserer Integrationspolitik bleiben. Weiter unten werden wir die daraus resultierenden Folgen beschreiben;
  
- Die Kontinuität beruht gerade auf der Zielsetzung, die wir während der EWR-Verhandlungen verfolgt haben. Sie blieb dieselbe wie die im Rahmen unserer vorherigen Politik angestrebte: die Schaffung von Rahmenbedingungen zwischen der Schweiz und der EG, die jenen eines Binnenmarktes möglichst nahe kommen sollen, und die Stärkung unserer Rechte, am Bau des vereinten Europa mitzuwirken. Es geht darum, mittels des EWR dieses Ziel rascher und vollständiger zu verwirklichen als im Rahmen unserer früheren Politik.

Wir haben den globalen, systematischen Ansatz des EWR nicht etwa deswegen gewählt, weil wir die Ueberzeugung gewonnen hätten, dass uns unsere bisherige Integrationspolitik uns in eine Sackgasse führen würde. Nein, gerade die Erfolge dieser Politik - damals die einzig vorstellbare, weil sie den Parametern unserer EG-Beziehungen entsprach (erwähnt seien die rund 130 mit der EG geschlossenen Abkommen) - liefern den Gegenbeweis dazu. Die tatsächlichen Gründe, die uns zur Annahme des von der EG im Januar 1989 vorgeschlagenen EWR-Weges und gleichzeitig zur weitgehenden Aufgabe unserer früheren pragmatischen Vorgehensweise bewogen, sind völlig anderer Art. Sie gehen aus einer damals vorgenommenen Untersuchung der zukünftigen Entwicklungsperspektiven der Beziehungen zwischen EG und den EFTA-Ländern hervor. Unsere Untersuchung führte zur Ueberzeugung, dass die Entwicklung in der EG von einer zunehmenden Dynamik geprägt wurde und sich die EG der Verwirklichung des Binnenmarktes immer sicherer war und deshalb in Zukunft immer weniger Bereitschaft zu bilateralen Verhandlungen "à la carte" mit den europäischen Nichtmitgliedstaaten zeigen würde, die zur EG enge Wirtschaftsbeziehungen unterhalten und diese weiter auszubauen wünschen. Diese Entwicklung machte sich sicherlich schon früher bemerkbar, insbesondere im Luxemburger Folgeprogramm, doch hatte sie ihr volles Ausmass noch nicht erreicht. Wir haben uns überzeugen müssen, dass die EG sektoriell begrenzte Abkommen mit den EFTA-Ländern nur sehr widerstreben akzeptieren würde, die einzig in den für die EFTA-Länder interessanten Bereichen des Binnenmarktes abgeschlossen würden, um von der Dynamik des Binnenmarktes zu profitieren. Die Richtigkeit dieser Analyse bestätigte sich laufend während der ganzen EWR-Verhandlungen. Wir mussten sehr schnell feststellen, dass nur die Gesamtheit des EG-Rechtsbestandes ("acquis communautaire") - von wenigen Ausnahmen abgesehen - die Grundlage für den EWR-Vertrag bilden konnte, ferner dass keinerlei dauerhaften Abweichungen bzw. Ausnahmen zu diesem acquis zur Wahrung des speziellen Charakters eines EFTA-Landes in Betracht gezogen werden könnten.

Im Grunde genommen entspricht diese Entwicklung der Beziehungen zwischen den EFTA- und den EG-Ländern recht eigentlich der die Entwicklung der EG kennzeichnenden Logik: solange der EG-Integrationsprozess in erster Linie darin bestand, die Grenzschränken zwischen den EG-Mitgliedstaaten abzubauen und schliesslich wegzuräumen sowie ihre wechselseitige

Zusammenarbeit zu verstärken, konnte sich die Schweiz diesem EG-internen Liberalisierungsprozess anschliessen und einer diskriminierenden Wirkung dieser Liberalisierung dadurch entgehen, indem sie mit der EG Abkommen basierend auf der Gleichheit der Vertragspartner schloss. Nachdem aber einmal die EG in grossem Massstab Verordnungen erliess, um zwischen ihren Mitgliedstaaten auch Hindernisse anderer Art als nur gerade Grenzschranken zu beseitigen, so z. B. Hindernisse infolge unterschiedlicher nationaler Vorschriften in bezug auf den Vertrieb von Produkten sowie solche bezüglich des Zugangs zu und der Ausübung von wirtschaftlichen Tätigkeiten, sah sich die Schweiz mit einer ganz anderen Situation konfrontiert. Indem die EG zur Erreichung ihrer Ziele das Instrument der Harmonisierung einsetzte, blieb einem Drittland zur Vermeidung der Diskriminierung durch die EG-interne Liberalisierung nur die Möglichkeit offen, seinerseits auf die Karte der Harmonisierung bzw. Angleichung zu setzen, d.h. sein internes Recht den Harmonisierungsvorschriften der EG anzupassen.

Genau diesen Weg haben nun die EFTA-Länder eingeschlagen. Dies erklärt, warum sie auf das Angebot des Präsidenten der EG-Kommission vom 17. Januar 1989 eingetreten sind und den EG-Rechtsbestand als rechtliche Grundlage für den zukünftigen EWR-Vertrag akzeptiert haben. Der Abschluss eines auf der Gleichheit der Vertragspartner gegründeten Abkommens erwies sich hinfort als unmöglich. Die Beachtung des Gleichheitsprinzips wäre nur unter zwei Bedingungen möglich gewesen, welche die EG grundsätzlich nicht hätte annehmen können:

- rechtliche Anerkennung, dass die nationalen Gesetzgebungen von Drittländern jenen der EG-Mitgliedstaaten gleichwertig sind, welche eine Angleichung ihres nationalen Rechtssystem an den EG-Rahmen akzeptiert haben;
- oder aber das Einverständnis, dass die EG-Mitgliedstaaten ein weiteres Mal ihre nationalen, schon im EG-Rahmen harmonisierten Gesetzgebungen an jene der Drittländer angleichen müssen.

Die EG konnte keine dieser beiden Bedingungen annehmen, denn sonst wäre dies einem Eingeständnis gleichgekommen, dass die von ihren Mitgliedstaaten gebilligte Uebertragung der Souveränitätsrechte tatsächlich keinen

entscheidenden Vorteil gegenüber Drittländern darstellt und dass die EG-Zugehörigkeit keinem privilegierten Status entspricht.

Angesichts dieser neuen Sachlage in der europäischen Integration konnten wir nicht auf einer pragmatischen Integrationspolitik beharren. Die anderen EFTA-Länder waren grundsätzlich mit dem EG-Vorschlag einverstanden. Wir hatten deshalb keine andere Wahl, als uns ebenfalls am EWR-Projekt zu beteiligen, das die EG den EFTA-Ländern vorschlug, wenn wir nicht riskieren wollten, in eine Isolierung zu geraten und unsere Interessen nicht mehr auf europäischer Ebene wahren zu können.

Natürlich waren wir uns durchaus auch der Gefahr für unsere autonome Entscheidungsfreiheit durch eine Beteiligung an einem Vorhaben solcher Tragweite bewusst, dies insbesondere angesichts einer von neuer Dynamik beflügelten EG, die sich zudem immer mehr ihrer zentralen Rolle auf der europäischen Staatenbühne bewusst wurde. Aber die EFTA-Länder konnten sich diesem Solidaritätsappell der EG an ihre Adresse nicht dadurch entziehen, dass sie als Grund ihre dadurch eingeschränkte Autonomie anführten; ein derartiges Risiko ist natürlich mit jedem ehrgeizigen internationalen Zusammenarbeitsprojekt verbunden. Unsererseits mussten wir auch den Umstand als Vorteil einkalkulieren, durch unsere Teilnahme am EWR-Vorhaben in der Schweiz eine grundsätzliche Debatte über die Zukunft unserer Position innerhalb Europas auszulösen, mit der Aussicht, nach Abschluss der Verhandlungen in grossem Masse an den Vorteilen des Binnenmarktes teilzuhaben.

#### **4.12 Würdigung des Verhandlungsverlaufes**

Zweifellos hat die Schweiz in ihrer ganzen Geschichte noch nie an technisch und politisch derart bedeutenden, komplexen und schwierigen Verhandlungen teilgenommen. Noch komplizierter wurden sie infolge der Tatsache, dass im Verlaufe der Verhandlungen bedeutende Veränderungen in den Parametern eintraten, auf die sich das EWR-Projekt zu Beginn abgestützt hatte. Nachdem der EWR ursprünglich auch im Sinne der EG als dauerhaftes Instrument der Assoziation der EFTA-Länder am Binnenmarkt konzipiert war, verlor diese Vorstellung im Verlaufe der Zeit von ihrer ursprünglichen

Tragkraft. Auf die wichtigen Konsequenzen, die sich daraus ergaben, werden wir später zu sprechen kommen.

Die Faktoren, welche die Rahmenbedingungen für die Verhandlungen verändert und deren Endergebnis entscheidend beeinflusst haben, das weniger weit ging als ursprünglich erhofft, entspringen nicht aus einer Schwächung des Zusammenarbeitenswillens weder seitens der EG noch seitens der EFTA-Länder. Dieser Wille, das Ziel eines umfassenden EWR zu verfolgen, blieb während der ganzen Dauer der Verhandlungen intakt, trotz der Ueberraschungsfaktoren, die stets mit einem Projekt der Grössenordnung und Komplexität eines EWR, d. h. einem Abkommen auf der Basis der Harmonisierung des Rechts, verbunden sind.

Diese Faktoren sind anderer Natur und entspringen den Umwälzungen, die sich in Europa sowohl innerhalb als auch ausserhalb der EG abspielten, nachdem der Prozess in Richtung EWR bereits in Gang gekommen war. Es handelt sich um folgende Punkte:

- den Willen der EG, rasch die Grundstrukturen für eine politische Union einzurichten und ab Dezember 1990 eine Regierungskonferenz mit deren Verwirklichung zu beauftragen.
- die tiefgreifenden Umwälzungen vor allem in Osteuropa, die sich seit 1989 abspielten und die zu neuen Beziehungen zwischen den Ländern Europas führten (Pariser Charta vom November 1990 für ein neues Europa).

Diese Entwicklungen wirkten sich sehr konkret auf den Verhandlungsbereich des EWR aus: die EG als Hauptakteurin dieser Verhandlungen veränderte ihre ursprüngliche Position, wie sie insbesondere vom EG-Kommissionspräsidenten in seiner Ansprache vom 17. Januar 1989 dargelegt wurde, als er den EFTA-Ländern vorschlug, "eine neue, institutionell stärker strukturierte Form der Assoziation zu suchen, mit gemeinsamen Entscheidungs- und Führungsorganen...". Da sich die EG selbst seit Dezember 1990 in einer weitreichenden internen Phase der institutionellen Restrukturierung befand und sich darum bemühte, im Rahmen des Annäherungsprozesses zwischen Ost und West ihren inneren Zusammenhalt zu wahren, entwickelte sie in bezug auf

die Wahrung ihrer Autonomie eine unnachgiebige Haltung, welche die Schaffung von gemeinsamen EG- und EFTA-Gremien ausschloss, in denen die Entscheidungen tatsächlich gemeinsam erarbeitet und verabschiedet werden konnten.

Ein weiterer Faktor war die Ankündigung der schwedischen Regierung im Herbst 1990, dass Schweden um den Beitritt zur EG ersuchen würde. Am 1. Juli 1991 wurde das Beitrittsgesuch offiziell eingereicht. Dieses Gesuch sollte die Verhandlungen erheblich beeinflussen, denn es trug zu einer veränderten Vorstellung des EWR bei, der bislang als Lösung "sui generis" in der europäischen Integration betrachtet worden war.

Alle diese Faktoren wirkten sich deutlich auf die Verhandlungen und deren Endergebnis aus. So weist das Abkommen, wie wir es unterzeichnet haben, in institutioneller Hinsicht deutliche Unterschiede zur Vereinbarung auf, wie wir sie uns bei Verhandlungsbeginn vorgestellt hatten.

#### **4.13 Würdigung des EWR-Abkommens an sich**

Das EWR-Abkommen sollte uns demnach eine Beteiligung am EG-Binnenmarkt zu Bedingungen ermöglichen, die jenen eines EG-Mitgliedstaates nahekommen. Einige Bereiche des EG-Binnenmarktes wurden im EWR-Abkommen nicht oder nur teilweise oder in abgänderter Form übernommen. So wurden z. B. die Bestimmungen des EG-Rechtsbestandes bezüglich der Zollunion und der gemeinsamen Handelspolitik ausgeklammert. Ebenso wurden die EG-Bestimmungen bezüglich der Beziehungen zwischen der EG und Drittstaaten nicht in derselben Form übernommen, sondern nach Modalitäten, welche die Befugnisse der EFTA-Länder auf internationaler Ebene wahren. Die gemeinsame Agrarpolitik, die Steuerharmonisierung und das Ziel der vollständigen Abschaffung der Grenzkontrollen wurden ebenfalls vom EWR-Abkommen ausgeklammert. Auch die Entwicklungen innerhalb der EG, die über den Binnenmarkt und seine flankierenden Politiken hinausgehen, nämlich die Errichtung der Wirtschafts- und Währungsunion und der politischen Union (der Vertrag, der am 7. Februar 1992 in Maastricht unterzeichnet wurde) bleiben ausserhalb des Geltungsbereichs des EWR.

Wenngleich das EWR-Abkommen nicht den gesamten EG-Rechtsbestand übernimmt, wird es uns die Möglichkeit bieten, uns an jenen Bereichen zu beteiligen, die heute den "harten Kern" der europäischen Integration bilden. In diesem Sinne sollte der EWR nicht nur für unsere Wirtschaft eine erhebliche Integration in den europäischen Binnenmarkt gewährleisten, sondern auch vom 1. Januar 1993 an eine normative Plattform zur Entwicklung unserer Integration in das gemeinschaftliche Europa hinein bilden. Denn der EWR soll sich in den durch das Abkommen abgedeckten Bereichen im selben Rhythmus wie die EG und gemäss dem darin vorgesehenen Entscheidungsprozess weiterentwickeln. Wie dies in der Entwicklungsklausel des Abkommens vorgesehen ist, kann der Anwendungsbereich auch gemäss den üblichen völkerrechtlichen Regeln auf weitere Anwendungsbereiche ausgedehnt werden.

Das EWR-Abkommen sollte in erster Linie zur Folge haben, dass Schweizer Staatsangehörige und Schweizer Unternehmen in demselben Masse wie Staatsangehörige und Unternehmen der EG in den Genuss der nicht-diskriminierenden Rahmenbedingungen kommen können, wie sie ab 1. Januar 1993 in der EG gelten.

Das EWR-Abkommen berücksichtigt die spezifischen Schwierigkeiten, welche die Uebernahme des EG-Rechtsbestandes in den EFTA-Ländern oder einzelnen EFTA-Ländern in jenen Bereichen verursachen könnte, wo aufgrund einer besonderen nationalen Lage spezifische Rahmenbedingungen bestehen oder solche, die aus anderen Gründen stark vom EG-Bestand abweichen. Im Falle der Schweiz betrifft dies insbesondere den freien Personenverkehr, den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland und den Umweltschutz in jenen Bereichen, wo in der Schweiz strengere Vorschriften gelten als in der EG. In diesen Fällen sieht das Abkommen Uebergangsfristen oder Uebergangslösungen vor. Damit soll die Anwendung der betreffenden EWR-Regel soweit hinausgeschoben werden, um uns Zeit zu geben, unsere internen Rahmenbedingungen ohne abrupte Veränderungen anzupassen bzw. um der EG Zeit zu lassen, ihre eigenen Regeln soweit zu entwickeln, dass eine Harmonisierung im Rahmen des EWR ohne Schwierigkeiten erfolgen kann. Den EFTA-Ländern steht auch die Möglichkeit offen, auf die allgemeine Schutzklausel des Abkommens zurückzugreifen, falls nach



Ablauf der Uebergangsfristen schwerwiegende Störungen in der Anwendung des Abkommens entstehen sollten.

Ganz allgemein können wir festhalten, dass das EWR-Abkommen hinsichtlich seines materiellen Gehaltes weitgehend unseren Erwartungen entspricht, die wir zu Beginn der Verhandlungen hegten. Die grundsätzlich positiven Folgen, die wir uns für unsere Wirtschaft und Gesellschaft daraus versprechen, werden später dargelegt.

Das EWR-Abkommen ist ein angemessenes Instrument für unsere Integrationspolitik, deren Ziel im wesentlichen darin besteht, unseren Bürgern und Unternehmen den Zugang zum Binnenmarkt zu öffnen. Wollen wir hingegen in Zukunft das Recht erhalten, vollumfänglich am Aufbau Europas mitzuwirken, so entspricht das Abkommen nicht unseren Erwartungen. Dies rührt von der institutionellen Struktur her, die damit eingerichtet wird und dazu dienen soll, die gute Anwendung des Abkommens und die spätere Weiterentwicklung seiner Regeln zu gewährleisten. Diese Struktur wird im Detail in Kapitel 8 der Botschaft beschrieben. Ihre wichtigsten Merkmale sind folgende:

- Die EWR-Struktur besteht im wesentlichen darin, dass die EFTA-Länder in die institutionellen Verfahren der EG mit einbezogen werden. Als wichtigste Folge daraus ergibt sich, dass die zukünftige Entwicklung des EWR im wesentlichen durch die EG bestimmt werden wird; die EFTA-Länder haben jedoch durch Vernehmlassungsverfahren die Möglichkeit, auf diese Entwicklung Einfluss zu nehmen;
- Der EWR ist nach einem sogenannten "Zweisäulen"-System aufgebaut: auf der einen Seite die EG, auf der anderen Seite die EFTA-Länder. Ganz allgemein stehen die EFTA-Länder der EG im Rahmen des EWR als Gruppe und nicht als einzelne Länder gegenüber.

Diese grundlegenden Merkmale in der institutionellen Struktur des EWR entsprechen nicht den Vorstellungen, die wir uns zu Beginn dieses Prozesses, der zum EWR führte, gemacht hatten, und er entspricht nicht den damaligen Erwartungen der übrigen EFTA-Länder. So versuchten wir während der gesamten Dauer der Verhandlungen, einer institutionellen Struktur Geltung

zu verschaffen, die auf der Gleichheit der Parteien aufbaut (insbesondere einen echten gemeinsamen Entscheidungsmechanismus) und eine weniger systematische Zweisäulen-Organisation (insbesondere einen EWR-Gerichtshof und eine EWR-Ueberwachungsbehörde sowie die Möglichkeit für die EFTA-Länder, ihre Meinung gegenüber der EG als einzelne Staaten zum Ausdruck zu bringen). Im vorhergehenden Kapitel haben wir bereits dargelegt, weshalb sich die Verhandlung in Richtung auf ein EWR-Abkommen bewegt haben, das im institutionellen Bereich nur zum Teil unseren ursprünglichen Zielsetzungen entspricht.

Dass das EWR-Abkommen nicht in allen seinen Teilen den Grundsatz der Gleichheit der Vertragsparteien respektiert und insbesondere keine Mit-Entscheidung vorsieht, ist eine Tatsache. Grundsätzlich betrachtet widerspiegelt das Abkommen die heutige europäische Realität und die treibende Kraft, welche die EG im laufenden Prozess des Neuaufbaus in Europa darstellt. Wir können daraus aber nicht ableiten, dass das EWR-Abkommen den EFTA-Ländern nicht die Rechte und Garantien überträgt, um darin ihre Meinung zur Geltung zu bringen. Die verfügbare institutionelle Struktur sollte uns die Möglichkeit geben, auf die zukünftige Entwicklung des EWR Einfluss zu nehmen, aber nicht, diese gemeinsam mit der EG zu bestimmen.

In Kategorien zusammengefasst, übergibt das EWR-Abkommen den EFTA-Länder folgende hauptsächlichen Rechte:

- ein Recht auf Konsultation und Information während der Vorbereitungsphase der neuen, EWR-relevanten Gemeinschaftsregeln;
- ein individuelles Anrufungsrecht, d. h. ein individuelles Recht, ein Problem auf der richtigen politischen Stufe und jederzeit während des Entscheidungsprozesses vorzubringen, insbesondere ein individuelles Recht, ihre Interessen im Rahmen eines 19er-Ministerrates geltend zu machen.
- ein individuelles Einsprache- (Veto-)Recht gegen eine EWR-Entscheidung und das Recht, die Eröffnung von Verhandlungen im Hinblick auf eine gegenseitig akzeptierbare Lösung zu verlangen; die Ausübung

dieses Rechts kann zu einer provisorischen Aufhebung des betreffenden Teils des Abkommens für alle EFTA-Länder führen:

- das Recht, sich an den EG-Ausschüssen zu beteiligen, welche mit der Durchführung der Programme beauftragt sind, an welche die EFTA-Länder finanzielle Beiträge leisten;
- das Recht, von der Kommission der Europäischen Gemeinschaften zu verlangen, dass sie bei der Vorbereitung von Entwürfen für EWR-relevante Gemeinschaftsregeln Experten aus den EFTA-Ländern beizieht.
- das Recht für die EFTA-Länder, im Rahmen des Verabschiedungsmechanismus für neue oder abgeänderte EWR-Regeln ihre eigenen nationalen gesetzgeberischen Verfahren zur Anwendung zu bringen.

Die Wirksamkeit der institutionellen Mechanismen des EWR wird in hohem Masse von der Qualität der Zusammenarbeit abhängen, die sich in der Praxis zwischen den EFTA-Ländern und der EG zu entwickeln hat. Darüber lässt sich besser urteilen, nachdem die EWR-Institutionen zu spielen beginnen.

Wenn wir den institutionellen Teil des EWR mit seinem materiellen Gehalt vergleichen, müssen wir daraus schliessen, dass das Abkommen insgesamt nur dann ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Vorteilen, Rechten und Pflichten bietet, wenn man davon ausgeht, dass die vor allem wirtschaftlichen Vorteile des Abkommens ein gewisses institutionelles Ungleichgewicht wettzumachen vermögen. Dies ist eine allenfalls gerechtfertigte Ueberlegung. Doch selbst wenn sie richtig ist, wollen wir uns nicht darauf beschränken. Denn sie stellt zwei verschiedene Wertordnungen auf ein- und dieselbe Stufe. Wenn wir aber dennoch meinen, dass dieses Abkommen ein Gleichgewicht schafft, so deshalb, weil wir ein zusätzliches Element in unsere Analyse mit einbezogen haben. Wir haben nicht nur das EWR-Abkommen für sich allein beurteilt, sondern auch im Zusammenhang mit der Stellung der Schweiz im gesamteuropäischen Integrationsprozess, in dem das Abkommen zu betrachten ist. Diese Analyse wird im nächsten Kapitel dargelegt.

## 4.14 Beurteilung des EWR-Abkommens mit Blick auf die Stellung der Schweiz im europäischen Integrationsprozess

### 4.141 Allgemeines

Der EWR kann nicht nur für sich allein beurteilt, sondern muss hinsichtlich seiner Stellung innerhalb des gesamteuropäischen Rahmens gesehen werden, und überdies auch hinsichtlich der anderen Alternativen der Integrationspolitik, nämlich:

- die Wiederaufnahme einer pragmatischen und punktuellen Politik, eine Option, die der Bundesrat aber ablehnt;
- der EG-Beitritt, welcher das Ziel unserer Integrationspolitik bildet.

Die wichtigsten Vorteile aus unserer Beteiligung am EWR sind sicher wirtschaftlicher Art.. In Abschnitt 4.3.wird beschrieben, woraus die wirtschaftliche Gegenleistung unserer Anpassungsbestrebungen an die Normen des EWR-Abkommens besteht. Die rein wirtschaftlichen Aspekte sind jedoch nicht allein massgebend; vielmehr müssen wir auch die - grundsätzlich positiven - Auswirkungen unserer EWR-Teilnahme auf politischer Ebene in Betracht ziehen. Dabei dürfen wir nicht ausser acht lassen, dass wir nicht lediglich an einem Binnenmarkt sowie an den entsprechenden flankierenden Politiken teilnehmen, sondern zugleich an einem Kooperationsmodell, konzipiert als sich weiter entwickelnde Aktions-Plattform, die zugleich befähigt ist, den Rhythmus der EG-Entwicklung im Bereich des Binnenmarktes zu ermöglichen und zu fördern. Aus diesem Blickwinkel kommt schon allein die Tatsache der Teilnahme an den institutionellen Strukturen des EWR einer politischen Trumpfkarte gleich. Dies weil die Verwaltung und die Weiterentwicklung des EWR - auch wenn sie im Rahmen von Institutionen erfolgt, welche das Prinzip der Gleichheit der Vertragsparteien nicht vollumfänglich anerkennen - nicht ohne eine kontinuierliche Absprache bzw. konzertierte Aktion zwischen den EFTA-Ländern und der EG erfolgen könnte. Es werden sich deshalb wohl mit der Zeit bestimmte gewohnheitsmässige Zusammenarbeitsmodalitäten und ferner - wie wir dies im Verlaufe der EWR-Verhandlungen erfahren haben - eine bestimmte Gruppendynamik entwickeln. Den an diesem Bezugsgeflecht der EG-Zusammenarbeit teilneh-

menden EFTA-Ländern wird damit die Möglichkeit geboten, einen integrationsbezogenen Erfahrungsschatz zu sammeln und schliesslich engere Beziehungen zur EG herzustellen als jene, die man sich aus rein juristischer Sicht bei der Lektüre der institutionellen Bestimmungen des EWR-Abkommens vorstellen könnte. Unter diesem Gesichtswinkel betrachtet könnte die Entwicklungsklausel der Schlussbestimmungen des EWR-Abkommens, d.h. die Perspektive eines durch das Abkommen begründeten politischen Dialogs, den Ausgangspunkt für interessante Entwicklungen bilden, welche über den Rahmen der vier Freiheiten und der flankierenden Politiken hinausgehen würden.

Allein unter diesem politischen Gesichtspunkt dürfte das EWR-Abkommen auch im Inland positive Auswirkungen haben. Er würde zu einem vertieften Verständnis unsererseits in bezug auf die Konvergenzen beitragen, die zwischen unserer politischen Kultur und jenen Grundprinzipien bestehen, welche die europäische Integration regeln und bestimmen. Die sich ab 1992 entwickelnde faktische Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und der EG sollte bei uns die Ueberzeugung verstärken helfen, dass letztendlich die europäische Integration auf einem System von auch bei uns gültigen Werten beruht und dass sie grundsätzlich unserem eigenen Ideal eines geeinten Europas entspricht, das die Prinzipien des demokratischen Pluralismus, der Menschenrechte, der Herrschaft von Recht und Ordnung, der freien Marktwirtschaft und der sozialen Gerechtigkeit zur Grundlage hat.

Eine weitere uns interessierende Eigenschaft des EWR-Abkommens ist dessen ganzheitlicher Charakter. Es ist dazu bestimmt, die Gesamtheit unserer Beziehungen mit der EG neu zu regeln und zu restrukturieren. Dieser ganzheitliche Charakter des EWR ist wichtig für uns angesichts einer EG, die sich ihrerseits für eine ganzheitliche Integration ihrer Zwölfer-Gemeinschaft entschieden hat und die es überdies heute vorzieht, ihre Beziehungen zu jenen europäischen Drittländern auszubauen, welche sich ihr auf der Basis einer Angleichung ihrer nationalen Rechtssysteme an das EG-Gemeinschaftsrecht anzunähern wünschen. Indem wir den EWR-Weg beschreiten, haben wir die Gewissheit, dass unsere Integrationspolitik nach 1992 annähernd die Gesamtheit unserer Beziehungen mit der EG umfasst. Des weiteren können wir eben diese Integrationspolitik beibehalten, indem wir sie laufend der weiteren EG-Entwicklung in den betroffenen Gebieten

anpassen. Gerade dieser durch das EWR-Abkommen begründete Parallelismus der EG- und der EFTA-Entwicklung garantiert die künftige Homogenität des EWR und die europa-kompatible Weiterentwicklung unserer inländischen Rahmenbedingungen. Man kann von der Ueberzeugung ausgehen, dass sich das für den EWR erhebliche EG-Recht in den meisten Bereichen so entwickeln wird, dass keine wesentlichen Interessen verletzt werden: schon im Verlauf der EWR-Verhandlungen, die zur Uebernahme eines Grossteils des EG-Rechtsbestandes geführt haben - nämlich wesentliche Elemente des für den EG-Binnenmarkt gültigen Rechtes, das von deren Gründung an geschaffen wurde - , konnten wir uns überzeugen, dass keine dauerhaften Ausnahmen von der Gesamtheit des EG-Rechtsbestandes absolut unabdingbar sein würden, um unsere wirtschaftlichen und sozialen Besonderheiten zu wahren, und dass Uebergangsregelungen - kombiniert mit der Möglichkeit, eine Schutzklausel in Anspruch zu nehmen- genügen würden. Es gibt keinerlei Anzeichen dafür, dass sich dies nach 1992 irgendwie ändern würde. Das schliesst natürlich nicht eine Weiterentwicklung des auf den EG-Binnenmarktes anwendbaren Rechtes aus, denn dieses muss weiterhin an die wirtschaftliche und soziale Entwicklung und an die Belange des Umweltschutzes angepasst werden. Es ist immerhin anzunehmen, dass nach der Verwirklichung des EG-Binnenmarktes die Uebernahme des EG-Rechtsbestandes seitens der EFTA-Länder einem allmählichen Entwicklungsprozess gleichkommt, wofür uns eine ausreichende Assimilationszeit zur Verfügung stünde, und dass es sich nicht um einen vergleichsweise so plötzlichen Vorgang von grosser Tragweite wie die Inkraftsetzung des EWR-Abkommens handeln würde. Der vorangehend erwähnte Assimilierungsprozess dürfte im übrigen leichter vonstatten gehen, da sich auf eine - zufolge des Beitritts zum EWR - bereits europa-kompatible nationale Rechtsgrundlage abstützen könnte. Und sollten sich trotz allem Probleme ergeben, dann stünden uns als letztinstanzliches Mittel die vom EWR-Abkommen verliehenen Rechtsinstrumente zur Verfügung.

#### **4.142 Der EWR im Vergleich mit einer Wiederaufnahme der pragmatischen und punktuellen Integrationspolitik**

Im Vergleich zu dem, was uns eine Rückkehr zu einer pragmatischen und punktuellen Politik bringen würde, sind die Vorteile eines EWR-Beitrittes noch augenfälliger. Würden wir uns abseits vom EWR halten, um wieder den

Weg einer pragmatischen und punktuellen Zusammenarbeit mit der EG einzuschlagen, dann hätte das bestimmte Folgen auf unsere Stellung innerhalb Europas. Wir könnten eine gewisse Isolation der Schweiz in der europäischen Integration nicht vermeiden. Während eine solche pragmatische Politik vor 1989 durchaus angemessen war - sie war überdies damals die einzig mögliche für ein Land, das der EG nicht beitreten wollte -, entspricht sie den gegenwärtigen europäischen Realitäten nicht mehr, da im jetzigen Zeitpunkt die Integrationsbestrebungen eine neue Erweiterungs- und Beschleunigungsphase durchlaufen.

Diese Isolierung würde nicht nur auf wirtschaftlicher Ebene (siehe Kapitel 4.3), sondern auch auf politischer Ebene in Erscheinung treten. Wir würden gegen den Strom der europäischen Entwicklung schwimmen und sehr bald in eine ungemütliche Lage geraten. Wahrscheinlich ergäben sich folgende Konsequenzen aus dieser Situation :

- Die Glaubwürdigkeit der Schweiz als teilnehmender Nutzniesser am europäischen Integrationsprozess würde vermutlich herabgemindert. Es würde uns schwer fallen, gegenüber der EG sowie gegenüber ihr nicht angehörenden - europäischen und nicht-europäischen - Staaten das Bild einer Schweiz aufrecht zu erhalten, die ihrer europäischen Berufung gewiss und zudem bestrebt ist, diese in die Tat umzusetzen. Die Bedeutung der Schweiz für die EG und für Drittländer, vor allem das im Verlaufe des europäischen Integrationsprozesses aufgebaute Glaubwürdigkeitskapital, könnten beträchtlich darunter leiden;
- Nach einer so aktiven Teilnahme an einer so bedeutenden Verhandlung wie im Rahmen des EWR könnte eine Rückkehr zu einem pragmatischen und punktuellen Ansatz als Mangel an europäischer Solidarität interpretiert werden, dies nicht nur durch die EG, sondern auch seitens der zentral- und osteuropäischen Länder mit der Absicht, eine dem EWR vergleichbare Zusammenarbeit mit der EG aufzubauen. Wir müssen damit rechnen, dass die Bereitwilligkeit der EG zu einer pragmatischen und punktuellen Zusammenarbeit mit uns geringer sein wird als vor Aufnahme der Verhandlungen für das EWR-Abkommen;

- Die Möglichkeit einer schweizerischen Einflussnahme auf den europäischen Integrationsprozess würde so verringert. Wie man auch immer die EWR-Institutionen beurteilen mag, so würden uns diese jedenfalls erlauben, unsere Interessen im Rahmen der europäischen Integration systematischer wahrzunehmen, als dies mittels unserer Politik vor Aufnahme der EWR-Verhandlungen möglich war. Es steht nicht zu erwarten, dass eine Rückkehr zu einer pragmatischen und punktuellen Politik, und sei es auch eine erfolgreiche, uns effizientere Mittel der Einflussnahme auf den Kurs des Integrationsprozesses verschaffen wird, als es der EWR tun wird;
- Die Möglichkeit, auf dem Umweg über eine pragmatische und punktuelle Politik, insbesondere über den Abschluss von bilateralen Abkommen mit der EG, eine gleicherweise umfassende Reziprozität bzw. wechselseitige Gleichberechtigung zugunsten unserer Bürger und Firmen zu erhalten, wird schwerlich realisierbar sein. Wir könnten gewiss die Nachteile einer nur beschränkten Reziprozität seitens der EG teilweise dadurch wettmachen, dass wir selbst in autonomer Weise zu Anpassungen unserer internen Rahmenbedingungen im Hinblick auf eine vermehrte Europakompatibilität hinarbeiten. Aber unsere Befähigung, von einer solchem Möglichkeit Gebrauch zu machen, auch wenn eine solche tatsächlich vorhanden ist, darf nicht überschätzt werden.

Im Vergleich zum Weg des EWR würde uns eine Rückkehr zum Pragmatismus dennoch nicht gestatten, uns dem Einfluss zu entziehen, den die EG nun einmal zufolge ihres überragenden politischen und wirtschaftlichen Gewichtes sowohl auf uns als auch auf die anderen europäischen Länder ausübt, die enge Beziehungen zu ihr unterhalten und diese weiter ausbauen wollen. Der hauptsächlichste Vorteil einer pragmatischen und punktuellen Politik im Unterschied zum EWR, nämlich eine grössere Handlungsfreiheit, ist nur von relativer Bedeutung. Die Vernetzung unserer Wirtschaft mit jener der EG und die Intensität unserer Beziehungen zu ihr haben ein solches Ausmass angenommen, und zwar in allen irgendwie mit der Wirtschaft verknüpften Bereichen, dass wir uns nur gerade punktuell von der EG-Entwicklung abgrenzen könnten. Auch wenn es in unserem Interesse sein sollte, uns vermehrt dem in Europa von der EG de facto ausgeübten Einfluss zu entziehen, und vorausgesetzt, dies sei überhaupt möglich, so wird doch ein



sehr hoher Preis dafür bezahlt werden müssen. Dies käme nämlich auf die Entscheidung zugunsten einer Isolierung hinaus; sie würde uns schliesslich wirtschaftlichen Schaden zufügen und das Risiko politischer Diskreditierung mit sich bringen.

#### **4.143      Gegenüberstellung EWR/EG-Beitritt**

Für eine Gesamtbeurteilung des Wertes des EWR müssen wir ihn in unserer Analyse auch dem EG-Beitritt gegenüberstellen. Zunächst geht es darum, den EWR und den EG-Beitritt einander gegenüberzustellen, indem die Unterschiede und Entsprechungen zwischen den beiden Wegen hervorgehoben werden. In einer zweiten Phase ist die Bedeutung eines EWR im zeitlichen Rahmen im Zusammenhang mit der Zielsetzung eines künftigen Beitritts der Schweiz zur EG zu würdigen.

Der EWR unterscheidet sich klar von einem EG-Beitritt, selbst wenn beide Wege eine wichtige Konsequenz haben, nämlich die Möglichkeit der Beteiligung am Binnenmarkt; wobei diese Beteiligung im zweiten Fall umfassender ist. Ein erster wichtiger Unterschied liegt darin, dass sich der EWR unabhängig von seiner zukünftigen Entwicklung weniger stark auf unsere politische, wirtschaftliche und soziale Ordnung auswirken wird als ein EG-Beitritt, wobei auch unsere Rechte im Rahmen des EWR viel beschränkter sein werden, da er der Schweiz nur den Status eines assoziierten Staates verleiht. Dafür gibt es mehrere Gründe:

- Die Zugehörigkeit zum EWR bedeutet in keiner Weise die Zustimmung der EFTA-Länder zum politischen Ziel der EG, nämlich der Schaffung einer politischen Union. Die Bestimmungen des Vertrages von Maastricht vom 7. Februar 1992, die ab 1. Januar 1993 schrittweise verwirklicht werden sollten, sind im EWR-Abkommen nicht enthalten;
- Das EWR-Abkommen sieht keine Beteiligung der EFTA-Länder am europäischen Währungssystem und an der schrittweise zu verwirklichenden Wirtschafts- und Währungsunion vor;
- Unsere Beteiligung am EWR ist im Gegensatz zu einem EG-Beitritt nicht unwiderruflich;

- Im Gegensatz zum EG-Beitritt hat das EWR-Abkommen keine Auswirkungen auf unsere Kompetenz, mit Drittländern kommerzielle Abkommen auszuhandeln und abzuschliessen. Die Bestimmungen des EG-Rechts welche eine gemeinsame Handelspolitik (freier Warenverkehr) oder gemeinsame Aktionen gegenüber Drittländern (Anwendung einer kollektiven Reziprozität in bestimmten Bereichen des freien Verkehrs von Dienstleistungen und Kapital) vorschreiben, sind im EWR-Abkommen nicht enthalten.

Was die Auswirkungen des EWR-Abkommens auf unser Neutralitätsrecht und unsere Neutralitätspolitik anbetrifft, können wir unsere Analyse bestätigen, die im Informationsbericht über die europäische Integration vom 26. November 1990 dargelegt ist. Im Gegensatz zum EG-Beitritt wird der EWR keine Auswirkungen auf das Neutralitätsrecht haben; auch bezüglich der Neutralitätspolitik ergeben sich daraus keine Schwierigkeiten, insofern er keine Verpflichtungen mit sich bringt, welche die Schweiz im Kriegsfall daran hindern könnten, ihre Pflichten wahrzunehmen, die sich aus dem Neutralitätsrecht ergeben.

Der EWR gibt uns weniger Rechte als ein Beitrittsvertrag, erlegt uns aber auch weniger Verpflichtungen auf und wirkt sich deshalb weniger stark auf unsere internen Rahmenbedingungen aus. Ein EG-Beitritt gibt uns zwar das Recht, vollumfänglich am EG-Entscheidungsprozess teilzunehmen (Mit-Entscheidung), verpflichtet uns aber gleichzeitig, das EG-Recht integral zu übernehmen. Jene Bereiche, welche im Rahmen von Beitrittsverhandlungen wahrscheinlich problematisch wären, wurden im EWR-Abkommen nicht berücksichtigt, so z. B. die gemeinsame Agrarpolitik und die Steuerharmonisierung (indirekte Steuern).

Die Auswirkungen des EWR-Abkommens auf unsere nationalen Institutionen sind weniger gross als ein EG-Beitritt, da im Unterschied zum EG-Beitritt das EWR-Abkommen keine Uebertragung von gesetzgeberischen Kompetenzen nationaler Organe an eine supranationale Autorität mit sich bringt. Für weitere Details zu dieser Frage wird auf Kapitel 8 der Botschaft sowie auf unseren Bericht über einen Beitritt der Schweiz zur Europäischen Gemeinschaft (Kap. 6) verwiesen.

Eine horizontale Analyse des EWR und des EG-Beitritts, wie sie oben dargelegt wurde, reicht aber nicht aus, um den EWR im Vergleich zu einem EG-Beitritt zu beurteilen. Es gilt, den EWR auch im zeitlichen Rahmen im Zusammenhang mit der Zielsetzung eines künftigen Beitritts der Schweiz zur EG zu würdigen.

Dieses neue Ziel der Integrationspolitik, für das sich der Bundesrat im Oktober 1991 entschieden hatte, wird im Bericht über einen Beitritt der Schweiz zur Europäischen Gemeinschaft, den wir Ihnen gleichzeitig mit dieser Botschaft unterbreiten, analysiert.

Diese Entscheidung des Bundesrat ist wichtig im Hinblick auf die weitere Gestaltung unserer zukünftigen Integrationspolitik, die bislang prioritär auf die Verwirklichung des EWR ausgerichtet war. Doch heute muss der EWR in einem anderen Gesamtzusammenhang betrachtet werden. Unsere Teilnahme am EWR kann nicht mehr als das letzte Wort in unserer Integrationspolitik gelten. Sie ist im Rahmen einer Europastrategie zu sehen, die in zwei Phasen ablaufen soll und den vollumfänglichen Beitritt der Schweiz zur EG zum Ziel hat. So stellt sich unsere Beteiligung am EWR heute als Etappe dar, die uns dem Beitrittsziel näher bringt.

Wie wir gesehen haben, bestehen sicher Unterschiede zwischen dem EWR und einem EG-Beitritt. Betrachtet man beide Wege aber in der Zeit gestaffelt, so zeigt sich, dass sie im Grunde doch von einem ähnlichen Ansatz ausgehen, nämlich der Oeffnung gegenüber Europa. Trotz ihrer Eigenheiten fügen sich beide Wege in die Stossrichtung unserer Integrationspolitik ein, die seit jeher als entschlossener Willè der Schweiz zum Ausdruck kommt, sich immer aktiver an der europäischen Integration zu beteiligen. So heisst es bereits in unserem Integrationsbericht vom November 1990: "In dieser Sicht können wir unsere Beteiligung am EWR als wichtigen Beitrag der Schweiz zu einer europäischen Integrationsidee betrachten. Dieser Beitrag könnte sich längerfristig und unter geeigneten Umständen in einer Zugehörigkeit der Schweiz zur EG verwirklichen." (Kap. 22, Teil 2).

Um alle Auswirkungen dieser Strategie richtig zu gewichten, ist festzuhalten, dass wir das Ziel eines Beitritts zur EG als autonomes Ziel betrachten. Seine Verwirklichung hängt nicht davon ab, ob wir uns am EWR beteiligen oder

nicht. Dieses Ziel hatte sich der Bundesrat gesteckt, noch bevor das Verhandlungsergebnis des EWR bekannt war. In unserem Bericht über einen Beitritt der Schweiz zur Europäischen Gemeinschaft legen wir die Gründe dar, die uns dazu bewogen haben, uns für dieses Ziel zu entscheiden. Sie hängen in erster Linie mit dem beschleunigten Integrationsprozess zusammen, von dem unser europäisches Umfeld in zunehmendem Masse geprägt ist.

Aus dieser Zweiphasen-Strategie der europäischen Integration und dem EG-Beitritt als unabhängiger Zielsetzung ergeben sich mehrere Konsequenzen für unsere Analyse des EWR.

Eine erste Konsequenz besteht darin, dass zum Hauptgrund für unsere Beteiligung am EWR, nämlich dem Zugang zum Binnenmarkt ab 1993, ein weiterer Grund hinzukommt, nämlich die Vorbereitung eines späteren Beitritts zur EG. Im Rahmen des EWR werden wir einen bedeutenden Teil des EG-Rechtsbestandes übernehmen, den es beim Beitritt zu übernehmen gilt. Grosse Teile unserer internen Rahmenbedingungen werden damit bereits euro-kompatibel sein. Durch unsere Beteiligung am EWR werden wir demnach schon weitgehend das Terrain für einen Beitritt vorbereitet haben. Die Unterschiede zwischen unseren Rahmenbedingungen und jenen der EG werden sich vermindern, sodass zum Zeitpunkt des Beitritts weniger weitgehende strukturelle Anpassungen erforderlich sein werden. Schon die Teilnahme an den EWR-Verhandlungen stellte eine ausgezeichnete Vorbereitung daran, abgesehen von den bedeutenden gesetzgeberischen Arbeiten, die auf Bundes- und kantonaler Ebene im Hinblick auf die Inkraftsetzung des Abkommens nötig sein werden.

Eine zweite, wichtige Konsequenz ist folgende: unsere Beteiligung am EWR ist kein Ersatz für einen EG-Beitritt und kann dies auch nicht sein. Beide Wege verfolgen verschiedene Zielsetzungen. Mit dem EWR geht es vor allem darum, Diskriminierungen und insbesondere die wirtschaftlichen Nachteile zu beseitigen, die mit der Schaffung des EG-Binnenmarktes verbunden sind. Das Ziel eines EG-Beitritts entspringt im übrigen auch der Sorge, unserem Land eine umfassende Beteiligung an den Entscheidungen innerhalb der EG zu sichern, die im politischen, sicherheitspolitischen und wirtschaftlichen Bereich die Zukunft Europas und damit auch unsere eigene Zukunft bestimmen werden. In diesem Gesamtzusammenhang ist der EWR zu

analysieren. Wir beabsichtigen nicht, es bei einer beschränkten europäischen Integrationspolitik bewenden zu lassen, die sich im wesentlichen auf deren wirtschaftliche Komponente beschränkt und kein Mit-Entscheidungsrecht umfasst.

Eine dritte Konsequenz betrifft die Auslegung einer allfälligen Annahme des EWR in der Volksabstimmung. Eine Annahme des EWR kann nicht für sich allein einen Mechanismus auslösen, der unausweichlich zu einem EG-Beitritt der Schweiz führen würde. Denn die Annahme des EWR, d. h. einer Etappe in unserer Integrationspolitik, bringt nicht automatisch die Annahme des Beitritts als Zielsetzung, wenngleich diese dadurch bestärkt werden könnte. Es ist eine zweite Volksabstimmung nötig, damit der EG-Beitritt erfolgen kann.

Wie im Falle des EWR-Abkommens untersteht auch das Ergebnis von Beitrittsverhandlungen gemäss Bundesverfassung einem Referendum. Parlament und daraufhin Volk und Stände würden damit zweimal Gelegenheit haben, sich zu unserer europäischen Integrationspolitik zu äussern: bei der ersten Abstimmung geht es um eine Etappe im europäischen Integrationsprozess mit vorwiegend wirtschaftlicher Bedeutung, bei der zweiten Abstimmung geht es um eine umfassende europäische Integration.

#### **4.15 Würdigung des EWR-Abkommens im Lichte der schweizerischen Aussenwirtschaftspolitik**

##### **4.151 Allgemeines**

Vom wirtschaftlichen Standpunkt aus gesehen fügt sich das EWR-Abkommen in die klassischen Ziele der schweizerischen Aussenpolitik ein, die darauf abzielt, auf den Marktzugang für schweizerische Exportprodukte zu wahren bzw. zu verbessern, die Spielregeln in den Aussenwirtschaftsbeziehungen zu stärken und den Zugang für schweizerische Investitionen im Ausland zu erhalten. Von diesem Standpunkt aus gesehen decken sich die schweizerischen Bestrebungen in Europa mit jenen, die die Schweiz weltweit im multilateralen Rahmen, insbesondere innerhalb des GATT, verfolgt.

#### 4.152 Das EWR-Abkommen im Kontext des multilateralen Handelssystems des GATT

In erster Linie soll das EWR-Abkommen den Beitrag der Schweiz zur Schaffung strukturierter, kohärenter innereuropäischer Beziehungen ausdehnen; aus den folgenden fünf Gründen ist das Abkommen aber auch vom Standpunkt der multilateralen Zusammenarbeit im Rahmen des GATT zu betrachten:

Zunächst gehören sowohl die EG als auch die Schweiz dem GATT an und sind demnach durch die bestehenden und im Rahmen des GATT ausgearbeiteten Regeln gebunden. Diese Regeln definieren die Parameter der Handelspolitiken der EG und der anderen EWR-Vertragsparteien, darunter der Schweiz, welche ihre Autonomie in der Bestimmung ihrer Handelsbeziehungen gegenüber Drittländern wahren. Mit anderen Worten bestimmt das GATT bereits gewisse Grundelemente des *acquis communautaire* - was für die Schweiz im Hinblick auf die zukünftige Entwicklung des EWR besonders wichtig ist - im Bereich der Dienstleistungen, des geistigen Eigentums, des öffentlichen Beschaffungswesens und der Landwirtschaft. Durch die Funktion des GATT als bindenden Bezugspunkt für die Handelspolitik seiner Mitgliedländer kann mit der Stärkung des multilateralen Handelssystems verhindert werden, dass die Stärkung des Regionalismus im Gefolge von Abkommen wie z. B. dem EWR zu einer Abkapselung vom Welthandel führt.

Angesichts der ähnlich gelagerten Ziele, welche die Schweiz in der Aussenwirtschaftspolitik einerseits durch das EWR-Abkommen und andererseits durch die Stärkung des GATT im Rahmen der Uruguay-Runde verfolgt, sind beide Bereiche nicht als Alternative, sondern vielmehr als Ergänzungen zu betrachten. In beiden Fällen geht es um die Stärkung der Wettbewerbsstellung der schweizerischen Wirtschaft auf den Aussenmärkten.

Drittens sind Parallelen in der Entwicklung des *acquis communautaire*, der Verhandlungen in der Uruguay-Runde und in den Verhandlungen zum EWR-Abkommen zu beobachten. Die Verhandlungen des GATT förderten die Suche nach konzeptuellen Lösungen zur Verwirklichung des Binnenmarktes, z. B. auf dem Gebiet des geistigen Eigentums; die Bestrebungen zur Verwirklichung des Binnenmarktes im Bereich des öffentlichen Beschaf-

fungswesens bildeten andererseits die Verhandlungsbasis zur Ausdehnung des GATT-Kodex auf das öffentliche Beschaffungswesen, während durch die Verhandlungen über die Dienstleistungen im Rahmen des GATT zumindest teilweise die Parameter für die Aussenbeziehungen der EG in diesem Bereich definiert werden konnten.

Da viertens das EWR-Abkommen den Bereich der Landwirtschaft nur marginal berührt, bleibt das GATT weiterhin das massgebliche Gremium zur Bestimmung der zukünftigen Landwirtschaftspolitik der EG und der Schweiz. Ueberdies können die Landwirtschaftsfragen, welche die Beziehungen zwischen der EG und der Schweiz berühren, in Zukunft entweder im Rahmen der Entwicklungsklausel des EWR-Abkommens oder wie bisher im Rahmen des GATT geregelt werden.

Jede Reform der schweizerischen Landwirtschaftspolitik im Gefolge der Uruguay-Runde wird im übrigen die Verwirklichung der Zielsetzungen in der schweizerischen Europapolitik erleichtern, nämlich die vollumfängliche Mitgliedschaft in der EG.

Fünftens wird das EWR-Abkommen gemäss Art. XXIV über die Zollunionen und Freihandelsabkommen durch das GATT überprüft werden müssen, jedenfalls was die Vermögensbestimmungen des EWR-Abkommens betrifft. Tatsächlich stellt das EWR-Abkommen eine Abweichung vom Prinzip der Meistbegünstigung dar. Eine Arbeitsgruppe des GATT wird demnach beurteilen müssen, ob die Vereinbarkeit des EWR-Abkommens mit dem GATT, wie sie von den Parteien in der Präambel festgestellt wird, ebenfalls nach Meinung der übrigen Vertragsparteien des GATT gegeben ist. Eine ähnliche Ueberprüfung würde ebenfalls nach dem Allgemeinen Abkommen über Dienstleistungen (GATS) stattfinden, das zur Zeit im Rahmen der Uruguay-Runde ausgehandelt wird.

Zur Wahrung eines offenen multilateralen Handelssystems ist es wichtig, dass die Schweiz im Rahmen des EWR und im Rahmen des GATT ihre Bestrebungen zur Verstärkung des multilateralen Handelssystems weiter verfolgt.

## 4.2 Würdigung der Auswirkungen des EWR-Abkommens auf unsere Institutionen

Das EWR-Abkommen wird sich nur in begrenztem Masse auf unsere institutionelle Ordnung auswirken, da es keine Uebertragung von Kompetenzen unserer Institutionen auf die Institutionen des EWR umfasst. Ganz allgemein gesprochen wirkt sich das EWR-Abkommen auf die Ausübung der Kompetenzen durch unsere Institutionen in derselben Art aus wie jedes andere internationale Abkommen, das wir abgeschlossen haben. Diese Auswirkungen rühren daher, dass jedes internationale Abkommen Beschränkungen in der Autonomie der Vertragsparteien mit sich bringt, welche sich zwangsläufig auf die Kompetenzausübung der verschiedenen Institutionen auswirken, die im Rahmen dieser Autonomie handlungsbefugt sind.

Das EWR-Abkommen wird jedoch im Vergleich zu anderen Abkommen, die wir abgeschlossen haben, umfangreichere Beschränkungen unserer Autonomie nach sich ziehen. Dies rührt von der Bedeutung und Komplexität der institutionellen Infrastruktur her, die eingerichtet wird, und von der Tatsache, dass das EWR-Abkommen beinahe das gesamte Wirtschaftsrecht berührt.

Die Folgen des EWR-Abkommens für unsere institutionelle Ordnung werden im Detail in Kapitel 5 behandelt. Sie lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Das EWR-Abkommen wird sich weniger stark auf die Kantone als auf den Bund auswirken, denn es berührt in erster Linie Bereiche, welche in den Kompetenzbereich des Bundes fallen. Die Umsetzung des Abkommens im internen Bereich kann überdies ohne Veränderung in der geltenden Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Kantonen erfolgen. In jenen Bereichen, für welche die Kantone zuständig sind, werden sie sich wie der Bund nach dem EWR-Recht richten müssen. Sie werden jedoch im Rahmen des EWR-Abkommens weiterhin ihre Befugnisse ausüben können. Ausserdem werden sie bei der Vorbereitung von Stellungnahmen der Schweiz im Hinblick auf die zukünftige Entwicklung des EWR-Rechts beigezogen.
- Das EWR-Abkommen wird begrenzte Auswirkungen im Bereich der Gesetzes-Initiative und des Gesetzesreferendums haben. Die einzige



Aenderung auf Verfassungsebene betrifft die Ausübung des Referendumsrechtes gegen Bundesgesetze zur Anpassung unseres Rechts an das EWR-Recht: wir schlagen vor, die Möglichkeit des Referendums gegen Bundesgesetze beizubehalten, die in Anwendung des EWR-Rechts verabschiedet wurden, ausgenommen jene, welche gleichzeitig mit dem EWR-Abkommen in Kraft treten müssen.

- Keine Auswirkungen ergeben sich für die Ausübung des Staatsvertragsreferendums, wie es heute geregelt ist.
- Beschränkte Auswirkungen ergeben sich auf die Kompetenzen der Bundesversammlung; sie wird sich zu neuen EWR-Regeln dann aussprechen können, wenn diese gemäss unseren verfassungsmässigen Verfahren in ihren Kompetenzbereich fallen. Sie wird auch weiterhin in den von den EWR-Regeln abgedeckten Bereichen legislieren können, wobei sie sich an diese Regeln halten muss. In diesen Bereichen kann sie de iure und de facto ihre gesetzgeberischen Kompetenzen im wesentlichen zur Umsetzung der nicht direkt anwendbaren europäischen Regeln ausüben, welche in ihren Kompetenzbereich fallen. Von Rechtes wegen kann die Bundesversammlung auch weiterhin Gesetze zur Anpassung des schweizerischen Rechts an direkt anwendbares europäisches Recht erlassen, wobei sie hier de facto kaum über einen Spielraum verfügt.
- Der Bundesrat wird in den vom Abkommen abgedeckten Bereichen seine internen Befugnisse nurmehr im Rahmen der Regeln des EWR-Abkommens ausüben können. Diese Verminderung seiner Autonomie im Bereich des Innern wird jedoch bei weitem durch eine bedeutende Erweiterung seiner Befugnisse im internationalen Bereich aufgewogen. Denn der Bundesrat wird die Schweiz in den EWR-Gremien zu vertreten haben, welche für das EWR-Recht und dessen Weiterentwicklung zuständig sind.
- Die schweizerischen Rechtssprechungsorgane werden die EWR-Regeln anwenden und diesen gegenüber gegenteiligen nationalen Regeln den Vorrang geben müssen. Diese Einschränkung der Rechtssprechungstätigkeit wird durch eine Erweiterung der Kompetenzen der schweizeri-

schen Gerichte aufgewogen, welche zusätzlich zu ihren üblichen Tätigkeiten die Einhaltung des EWR-Rechts überwachen müssen.

Das EWR-Abkommen bringt für unsere Institutionen gewisse Einschränkungen mit sich, verletzt aber nicht die Grundprinzipien unserer föderalistischen, demokratischen Verfassungsordnung. Seine Auswirkungen entsprechen dem Umfang des durch das Abkommen geregelten Bereichs, gehen aber qualitativ kaum über die Auswirkungen irgend eines anderen Staatsvertrages hinaus, den wir abgeschlossen haben.

#### **4.3 Würdigung des EWR aus wirtschaftlicher und sozialer Sicht**

Die Verwirklichung der vier Freiheiten wird einen ungehinderten Marktzutritt erlauben und die Kosten der Anbieter senken, auf einem Markt im EWR tätig zu sein. Von der Verwirklichung des EWR sind deshalb spürbare Auswirkungen auf den Wohlstand der Schweiz zu erwarten. In einer vom Bundesrat in Auftrag gegebenen Studie veranschlagt Professor Hauser von der Hochschule St. Gallen die Wirkung nach einer Anpassungsfrist von 10 Jahren auf 4 - 6 Prozent des Bruttoinlandprodukts. Ueber zehn Jahre verteilt, entspricht dies einem jährlichen Mehrwachstum zwischen 0.4 und 0.6 Prozentpunkten. Dieser Wert bewegt sich in einer Grössenordnung, wie ihn die EG im Zusammenhang mit dem Binnenmarktprogramm auch für ihre eigenen Mitgliedstaaten annimmt.

Die Schweiz ist als Land, das stark mit der Weltwirtschaft verbunden ist und nur über einen bescheidenen Binnenmarkt verfügt, auf einen freien Marktzutritt angewiesen. Nur so kann sie an der internationalen Arbeitsteilung teilhaben und daraus auch entsprechend Nutzen ziehen. Obschon die Schweiz auch mit den EG-Staaten wirtschaftlich bereits sehr stark verflochten ist und es gelungen ist, im Rahmen des Freihandelsabkommens mit der EG Hindernisse im Warenverkehr abzubauen, sind die Bedingungen für einen Binnenmarkt in vielen Bereichen längst noch nicht erfüllt. Die Oeffnung der Märkte wird neue Wachstumsimpulse auslösen. Das grössere Wachstum wird aus einem effizienteren Einsatz der Ressourcen resultieren, so z.B. durch eine Produktion in grösseren Serien am geeigneten Standort. Freigesetzte Ressourcen können der Produktion anderer Güter und Dienstleistungen

zugeführt werden und die Mobilität der Güter und Dienstleistungen kann an die Stelle der Mobilität der Personen treten.

Der Freiheit im Personenverkehr wird bei der Realisierung dieser Wachstumsimpulse eine massgebliche Rolle zukommen. Sie wird insbesondere eine Anpassung unserer Fremdarbeiterpolitik erfordern, aber auch unserer Politik im Bereich der freien Berufe. Nach Auffassung verschiedener Experten wird dies spürbare Anpassungsprozesse auslösen. Dabei wird weniger mit einem grossen Zustrom von Arbeitskräften aus EWR-Staaten gerechnet als vielmehr damit, dass sich die Qualifikationsstruktur der ausländischen Arbeitskräfte verbessern wird, was zu einer Steigerung der Arbeitsproduktivität führen wird. Dies wird vermutlich dazu führen, dass gewisse Branchen und Regionen, die bisher ihren Bedarf an Arbeitskräften zu relativ günstigen Anstellungsbedingungen befriedigen konnten, in Zukunft wettbewerbsgerechtere Bedingungen werden anbieten müssen. Dabei sind zukünftig Kurz- und Saisonarbeitsverhältnisse bis zu zwölf Monaten für jede beliebige Dauer möglich.

Im Bereich des Warenverkehrs sind namentlich die Liberalisierung des öffentlichen Beschaffungswesens und die Wettbewerbspolitik sowie der Abbau nicht-tarifarisches Handelshemmnisse zu erwähnen. Das gemeinsame Wettbewerbsrecht, das homogene Wettbewerbsverhältnisse schaffen sollte, wird dem freien Marktzutritt noch stärker zum Durchbruch verhelfen. Indes wäre es falsch, den zusätzlichen Wettbewerbsdruck nur als Risiko zu sehen, werden sich den schweizerischen Unternehmen doch auch neue Märkte eröffnen. Der Abbau nicht-tarifarisches Handelshemmnisse, u.a. mittels harmonisierter technischer Vorschriften, wird - neben der Erleichterung des Marktzutritts - die Kosten der Unternehmen auf einem Markt in einem EWR-Staat als Anbieter aufzutreten dank Skalenerträgen und dem Wegfall kostspieliger Doppelprüfungen und Doppelzertifizierungen senken (vgl. Ziffer 7.3.11). Deren Wettbewerbsfähigkeit wird dadurch verbessert.

Das öffentliche Beschaffungswesen und die Wettbewerbspolitik betreffen auch den Bereich der Dienstleistungen. Dieser wurde in der Vergangenheit von internationalen Abkommen ganz allgemein weit weniger abgedeckt als der Warenverkehr. Neben den beiden genannten Aspekten wird die Verwirklichung der Freiheit, sich im Ausland niederzulassen und eine

Geschäftstätigkeit aufzunehmen, insbesondere die Bedingungen des Marktzutritts für verschiedene Dienstleistungsbranchen verbessern, so beispielsweise für Banken und Versicherungen. Die gegenseitige Anerkennung der Ursprungslandkontrolle wird in diesen Branchen Doppelspurigkeiten und sich kumulierende Auflagen beseitigen helfen und Kosteneinsparungen ermöglichen. Die Erleichterung des Marktzutritts wird aber auch bei den freien Berufen, im Verkehr oder etwa im Fernmeldebereich durch den Wegfall marktsegmentierender Regelungen spürbare Veränderungen auslösen. Die Konsumenten werden die Möglichkeit erhalten, bestimmte Dienstleistungen im Ausland zu erwerben, wo ihnen dies heute verwehrt ist (z.B. der Abschluss gewisser Versicherungsverträge). Umgekehrt werden schweizerische Unternehmen von der Schweiz aus künftig neu gewisse Dienstleistungen im Ausland anbieten können.

Die Freiheit im Kapitalverkehr interessiert aus schweizerischer Sicht vor allem in Zusammenhang mit der Lex-Friedrich. Experten rechnen hier mit keiner spektakulären ausländischen Mehrnachfrage nach schweizerischem Grundeigentum (vgl. Ziffer 7.52). Für private und institutionelle Schweizer Anleger bringt der freie Kapitalverkehr die Möglichkeit, ihre Portfolios ohne Einschränkungen europaweit zu optimieren. Schweizer Unternehmen können ihre Mittelaufnahme diversifizieren und unter Umständen günstiger finanzieren.

Die wirtschaftlichen Auswirkungen beschränken sich indes nicht auf solche, welche unmittelbar mit den vier Freiheiten zusammenhängen. Insbesondere interessieren auch die Folgen des EWR auf die Betriebsgrößenstruktur, die regionale Wirtschaftsstruktur und die finanziellen Konsequenzen. Schliesslich gilt es, neben den wirtschaftlichen auch die sozialen Auswirkungen in Rechnung zu stellen.

Die EG leitet einen Teil der Wohlstandsgewinne für ihre Mitgliedstaaten aus der besseren Ausnutzung von Skalenvorteilen ab: Grössere Märkte ermöglichen grössere Produktionsserien, welche ihrerseits zu Kosteneinsparungen führen. Von der Entwicklung hin zu grösseren Serien sind vor allem homogene, standardisierte Produkte betroffen. Hier sehen sich kleine und mittlere Unternehmen einem zusätzlichen Konkurrenzdruck ausgesetzt. Dies gilt aber - wenn überhaupt - nur in stark abgeschwächter Form für kleine und mittlere

Unternehmen, welche auf die Herstellung von Spezialitäten ausgerichtet sind. Per Saldo dürfte für sie die positive Wirkung aus dem erleichterten Marktzutritt überwiegen.

Verschiedene Experten rechnen mit einem tendenziellen Anwachsen der regionalen Ungleichgewichte. Sie sehen diese Entwicklung vor allem im Wegfall der Fremdarbeiterpolitik begründet, welche im heutigen System der Kontingentierung ausländischer Arbeitskräfte dem Berggebiet die Rekrutierung von Arbeitskräften erleichtert. Ob man diese Entwicklung dem EWR anlasten will, hängt indes davon ab, wie hoch man die Wahrscheinlichkeit einer Fortführung der bisherigen Fremdarbeiterpolitik in einem Szenario des Alleingangs veranschlagt.

Der EWR hat auch finanzielle Konsequenzen. Zu unterscheiden sind dabei die Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte und die Finanzflüsse, welche zwischen der Schweiz und den EWR-Staaten bzw. der EG stattfinden werden. Aus der Veränderung des Bundeshaushalts kann nicht auf den Strom finanzieller Leistungen geschlossen werden, den die Schweiz netto an das Ausland abführen muss. So wird der Zollabbau zwischen EWR-Staaten zu Zollauffällen (rund 30 Mio Franken/Jahr, vgl. Ziffer 11.11) und damit zu einer Verschlechterung des Bundeshaushalts führen, ohne dass es zu einem Transfer von finanziellen Leistungen an die andern EWR-Staaten kommt. Die Einlagen in den sogenannten Kohäsionsfonds (60-70 Mio Franken) sind andererseits ein Beispiel für eine zusätzliche Ausgabe des Bundes, die vollumfänglich ein Mittelabfluss an die EG bedeuten wird. Schliesslich gibt es - infolge des Wachstums des Bruttoinlandproduktes und der Liberalisierung des öffentlichen Auftragswesens - auch Entlastungen der öffentlichen Haushalte (vgl. Ziffer 11.12), denen wiederum keine finanziellen Flüsse zwischen der Schweiz und den andern EWR-Staaten bzw. der EG entsprechen. Solche finanziellen Flüsse sind im erwähnten Wohlstandsgewinn von 4 - 6 Prozent nicht enthalten. Sie sind jedoch derart klein, dass sie im Vergleich zum Wohlstandsgewinn vernachlässigt werden dürfen.

Eine marktwirtschaftliche Ordnung erhält ihre Form durch die konkrete Ausgestaltung der Wirtschaftsverfassung und der auf ihr beruhenden Rechtsnormen. Mit einer marktwirtschaftlichen Ordnung lässt sich eine unterschiedliche Ausgestaltung von andern, nicht im engeren Sinn wirtschaft-

lichen Zielen vereinbaren. Aus schweizerischer Sicht interessiert in diesem Zusammenhang, inwieweit beispielsweise schweizerische Werte in der Sozialpolitik preisgegeben werden müssten. Im weiten Bereich der Sozialpolitik ist es tendenziell eher so, dass Postulate aus Kreisen der Arbeitnehmer und der Konsumenten bereits in einem stärkeren Ausmass, als dies in der Schweiz der Fall ist, ihren Niederschlag in Richtlinien der EG gefunden haben. Es kann daher nicht von einer sozialen Demontage von in der Schweiz Erreichtem die Rede sein.

Die wirtschaftlichen Auswirkungen des EWR unterscheiden sich in verschiedenen Punkten wesentlich von denjenigen eines EG-Beitritts bzw. eines Alleingangs.

Was die Unterschiede zwischen einer Teilnahme am EWR und einem Beitritt zur EG angeht, so werden zum einen durch den EWR die Grenzkontrollen im Warenverkehr zwischen der Schweiz und andern Staaten zwar erleichtert, aber nicht restlos wegfallen. Gleichzeitig können Ursprungsregeln wohl vereinfacht, aber nicht vollständig abgeschafft werden. Umgekehrt ist keine Harmonisierung der indirekten Steuern erforderlich. Die Schweiz verzichtet mit Bezug auf die Beseitigung der Grenzkontrollen damit auf einen Teil der möglichen Wohlstandswirkungen eines integralen Binnenmarktes. Ein weiterer wichtiger Unterschied zum Fall eines EG-Beitritts besteht zum andern darin, dass die Landwirtschaft vom EWR weitestgehend ausgenommen ist. Insbesondere wird die Schweiz die Agrarpolitik der EG nicht übernehmen müssen.

Als Mitglied der EG würde sich die Schweiz - im Unterschied zu einer blossen Teilnahme am EWR - ferner an der europäischen Wirtschafts- und Währungsunion beteiligen müssen. Dies hätte zur Folge, dass unter anderem der Schweizerfranken aller Voraussicht nach als eigenständige Währung verschwinden würde. Es käme zu einer Angleichung der schweizerischen Zinsen an das europäische Niveau und der Teuerungsraten in den einzelnen Ländern. Es wäre indes falsch, auf höhere Teuerungsraten in der Zukunft zu schliessen, zeigt beispielsweise doch der Vergleich der schweizerischen mit der deutschen Teuerungsentwicklung der letzten zwanzig Jahre, dass die Teuerung in der BRD im Durchschnitt rund ein halber Prozentpunkt unter der schweizerischen lag. Zu berücksichtigen ist aber auch, dass mit einer

einheitlichen Währung die heutigen Wechselkursrisiken im europäischen Raum wegfallen würden.

Mit Bezug auf die Option des Alleingangs sei auf eine häufig anzutreffende Argumentationsweise näher eingetreten. Aus der Beobachtung, dass viele Firmen bereits mit einem Bein in der EG stehen, wird etwa geschlossen, es sei unerheblich, für welche Integrationsstrategie sich die Schweiz letztlich entscheide. Dieser Schluss mag aus der Sicht des einzelnen Unternehmens korrekt sein, dessen Gewinn vom Ausgang der Verhandlungen nicht unmittelbar betroffen sein mag. Aus volkswirtschaftlicher Sicht ist er indes falsch. Es ist zu davon auszugehen, dass die Unternehmen die Entscheide über ihre Produktionsstandorte in Abhängigkeit von der gewählten Integrationsstrategie treffen werden. Produktionsverlagerungen im Falle eines Alleingangs könnten fühlbare Arbeitsplatzverluste und Wohlstandseinbussen nach sich ziehen.

Diese nachteiligen Auswirkungen im Fall des Alleingangs liessen sich im Prinzip vermeiden, dies allerdings nur unter zwei Voraussetzungen. Erstens müsste die Schweiz die Kraft aufbringen, die erforderlichen Liberalisierungen ohne äusseren Druck in die Wege zu leiten, und zweitens müsste die EG bereit sein, der Schweiz ihre Märkte im gleichen Umfang wie bei der Verwirklichung des EWR zu ffnen und offen zu halten. Nur unter diesen Prämissen ist es zulässig, die Kosten des Alleingangs als klein einzustufen. Hinter beide Annahmen ist indes ein grosses Fragezeichen zu setzen. Anders als in multilateralen Verhandlungen, in denen über Grundsätze verhandelt wird, käme es in der Frage der gegenseitigen Marktöffnung zu bilateralen Verhandlungen. Von entscheidender Bedeutung wäre dann die Bereitschaft der EG, der Schweiz einen Markt von 350 Millionen Einwohnern zu ffnen.

#### **4.4 Würdigung des EWR aus Sicht der Umweltpolitik**

Im EWR-Abkommen nehmen Umweltschutzaspekte eine zentrale Rolle ein. Damit wird nachvollzogen, dass sich auch die EG von einer primär wirtschaftlich ausgerichteten Vereinigung über die Aenderungen im Kontext der Einheitlichen Europäischen Akte von 1987 zu einer Organisation entwickelt hat, welche den überlebenswichtigen Anliegen des Umweltschutzes einen besonderen Stellenwert zuweist.

Neben den allgemeinen Zielbestimmungen, die sich insbesondere auf die Verdichtung und Stabilisierung der Handels- und Wirtschaftsbeziehungen beziehen, wird über das EWR-Abkommen zugleich eine engere Zusammenarbeit auf dem Gebiet des Umweltschutzes angestrebt.

Das EWR-Abkommen weist in seinen umweltrelevanten Vertragsbestimmungen deutliche Parallelen zu den einschlägigen Bestimmungen des EWG-Vertrages auf.

Die Umweltpolitik der Vertragsparteien verfolgt beispielsweise neben dem Gesundheitsschutz nicht nur die Erhaltung und den Schutz der Umwelt, sondern auch deren Verbesserung. Daneben wird eine verantwortungsvolle Ressourcenverwendung gefordert. Im Umweltbereich ist weiter die Etablierung und Durchsetzung des Verursacher- und Vorsorgeprinzips vorgesehen. Ausserdem sind Umweltbeeinträchtigungen an der Quelle zu bekämpfen.

Diese bedeutsamen Vertragsbestimmungen werden ergänzt durch die verpflichtende Umweltschutz-Querschnittsklausel. Hiernach werden die Erfordernisse des Umweltschutzes zum Bestandteil der anderen Politiken der EWR-Parteien erklärt. Für keinen anderen Politikbereich schreibt das EWR-Abkommen eine vergleichbare Pflicht zu durchgängiger Einbeziehung vor. Die Sonderstellung, die damit dem Umweltschutz eingeräumt wird, reicht sogar weiter als der entsprechende Zweckartikel des schweizerischen Umweltschutzgesetzes. Im Ergebnis wird damit ein ökologisch qualifizierter EWR angestrebt.

Im klassischen Umweltrechtsbereich, d.h. dort wo die Gemeinschaft Art. 130 s EWGV als Rechtsgrundlage heranzieht und keine unmittelbaren Auswirkungen auf das Funktionieren des Binnenmarktes zu erwarten sind, eröffnet das Abkommen der Schweiz die Möglichkeit, verstärkte Schutzmassnahmen beizubehalten oder zu ergreifen.

Bei den binnenmarktrelevanten Umweltschutznormen ist hingegen danach zu differenzieren, ob das EWR-Abkommen eine Rechtsvereinheitlichung schafft oder nicht. In den nicht-harmonisierten Bereichen kann sich die Schweiz wie ein EG-Mitgliedstaat darauf berufen, dass eine den freien Warenverkehr behindernde Massnahme vor dem Hintergrund bestimmter Schutzgüter, unter



anderem dem Umweltschutz, gerechtfertigt ist. Dabei ist die Verhältnismässigkeit der Massnahme zu beachten. Hierunter lassen sich beispielsweise die nationalen Verwendungs- und Verbotsvorschriften für Phosphate und andere Waschmittelbestandteile subsumieren. In den harmonisierten Rechtsbereichen verhindert das EWR-Abkommen eine nationale autonome Weiterentwicklung. Im EWR-Abkommen fehlt eine dem Art. 100a Abs. 4 EWGV nachgebildete Bestimmung. Allerdings herrschen in der EG Meinungsverschiedenheiten über die Bedeutung dieser Bestimmung: Nach der einen (überwiegenden) juristischen Meinung können sich Mitgliedstaaten auf diesen Artikel nur zur Weitergeltung von schon bestehenden strengeren nationalen Bestimmungen berufen. Eine bisher bloss von einer progressiven Minderheit vertretene Interpretation geht davon aus, dass diese Bestimmung den Erlass von weitergehenden nationalen Vorschriften ermöglicht. Das Verfahren nach Art. 100a Abs. 4 EWGV ist bis heute erst ein einziges Mal eingeleitet worden, nämlich im Zusammenhang mit der vom EG-Rat am 21.3.1991 verabschiedeten Revision der Richtlinie 76/769/EWG betreffend Pentachlorphenol-Verbot mit zeitlich beschränkten Ausnahmen für bestimmte Anwendungsbereiche. Das Verfahren, in dem es um beide Interpretationen des Artikels geht, ist noch nicht abgeschlossen.

Ferner ist bedeutsam, dass im EWR schon auf der Ebene der Rechtsetzungsvorschläge von einem hohen Umweltschutzniveau auszugehen ist. Für die Weiterentwicklung im harmonisierten Bereich bleibt entweder die Möglichkeit, die gewünschten Effekte mit EWRV-konform ausgestalteten Umweltabgaben anzustreben, Verschärfungen in Kooperation mit anderen engagierten Staaten direkt auf EWR-Ebene zu initiieren, oder - quasi als "ultima ratio" - die Anrufung der generellen Schutzklausel. Die letztgenannte Alternative wäre allerdings mit dem Risiko von möglichen Retorsionsmassnahmen behaftet.

In den Anhängen des EWR-Abkommens sind zentrale umweltrelevante EG-Verordnungen und -Richtlinien erfasst. Hierzu zählen neben mannigfaltigen Produktvorschriften insbesondere die Regelungsbereiche Gewässerschutz, Luftreinhaltung, Chemikalien, industrielle Risiken, Biotechnologie, Abfälle, Lärmbekämpfung, Erhaltung von Fauna und Flora, Umweltverträglichkeitsprüfung und Umweltinformation.

Der rechtliche Bindungsgrad der in Bezug genommenen Gemeinschaftsregelungen entspricht den Vorgaben des Art. 189 Abs. 2 und 3 EWGV. Insoweit wird die Schweiz nicht schlechter gestellt sein als ein EG-Mitgliedstaat.

Hinsichtlich der qualitativen Auswirkungen wurde mit dem EWR-Abkommen das Verhandlungsziel "Erhaltung des hohen nationalen Umweltschutzniveaus" insgesamt erreicht. Partiiell erklärte sich die EG selber bereit, bis 1993 strengere Umweltschutzvorschriften in Kraft zu setzen. Andererseits wurden in sensiblen Bereichen begrenzte, in Einzelfällen sogar unbegrenzte Uebergangsperioden vereinbart, so bei der/den:

- Limitierung des Kadmiumgehalts von Düngern,
- Bewilligung und Kennzeichnung von Pestiziden,
- Beschränkungen und Verboten für die Ozonschicht schädigende Substanzen,
- Beschränkungen und Verboten für das Inverkehrbringen und die Verwendung gewisser gefährlicher Stoffe, Zubereitungen und Erzeugnisse; namentlich für Asbest, PCB, Quecksilber, Kadmium, Arsenverbindungen, Organo-Zinn-Verbindungen, Batterien und diverse chlorierte organische Lösungsmittel.

Bei den Lärm- und Abgasvorschriften für Motorfahrzeuge sowie im Abfallbereich laufen die befristeten Derogationen jeweils bis Ende 1994. Eine bemerkenswerte Senkung des Schutzniveaus ist in den letztgenannten Bereichen nicht zu befürchten. Verbessern wird sich die Situation bei den auf Lastkraftwagen bezogenen Abgasvorschriften. Unbefriedigend könnte sich die Situation einzig bei den Lärmvorschriften für Motorräder entwickeln. So ist vorgesehen, dass ab dem 1.1.1995 in der Schweiz auch Motorräder zum Verkehr zugelassen werden müssen, die im Vergleich zum aktuellen nationalen Niveau ein voraussichtlich schlechteres Lärmverhalten aufweisen. Eine nicht von vornherein auszuschliessende Verschlechterung in diesem Bereich lässt sich jedoch nicht genau beziffern, da die Messverfahren unterschiedlich ausgestaltet sind bzw. Vergleichsmessungen fehlen. Auf einigen Gebieten ist das europäische Umweltrecht sogar weiter entwickelter

als das nationale. Beispielhaft sei hier auf die Umweltinformationsverpflichtungen und die Möglichkeiten, umweltfreundliche Produkte durch steuerliche Anreize zu fördern, verwiesen.

Institutionelle Einflussmöglichkeiten und die Ausgestaltung der Entscheidungsverfahren werden zumindest mittelbar auch für die Weiterentwicklung des Umweltschutzniveaus von tragender Bedeutung sein. Das EWR-Abkommen weist den EFTA-Staaten zwar kein wirkliches Initiativ- und Mitentscheidungsrecht zu, dominant sind stattdessen Informations- und Konsultationsverfahren. Erweiterte Einflussmöglichkeiten hängen davon ab, ob der informelle Sektor fruchtbar gemacht werden kann. Im Vergleich zum EWR-Abkommen würde ein EG-Beitritt unbestritten ein Mehr an Verantwortung und Einfluss bedeuten.

In der im Juni 1991 vorgestellten Studie über die Auswirkungen alternativer Integrationszenarien kommt Professor Heinz Hauser von der Hochschule St. Gallen hinsichtlich der Umwelt zu einem eher optimistischen Schluss, so etwa im Zusammenhang mit der Bevölkerungsentwicklung, dem Wirtschaftswachstum sowie dem Mobilitäts- und Verkehrsbedürfnis. Selbst die volle Uebernahme des Prinzips der gegenseitigen Anerkennung von Produktionsvorschriften würde die Verfolgung umweltpolitischer Ziele nicht zwingend beeinträchtigen. Beispielsweise könnten nicht-diskriminierende Steuern oder Umweltabgaben in den meisten Fällen Produktevorschriften ohne die Beschränkung nationaler Kompetenzen ersetzen. Auszunehmen wäre wohl der Transitverkehr, wo bei einer Lockerung der restriktiven schweizerischen Strassentransportbestimmungen auf jeden Fall mit einem sehr grossen zusätzlichen Nachfragepotential zu rechnen wäre.

Andererseits ist der Einfluss des Binnenmarktes auf die Umwelt in der EG von einer Task Force ("Environment and the Internal Market") untersucht und in einem Bericht dargestellt worden, der von der EG-Kommission in Auftrag gegeben und 1990 unter dem Titel "1992, The Environmental Dimension" publiziert worden ist. Die Task Force kommt dabei u.a. zum Schluss, dass die Gefahr eines weitreichenden Abfalltourismus bestehe, dass die Liberalisierung des Marktzutritts neuen Anbietern, besonders im Bereich des Schwer- und des Luftverkehrs, Tür und Tor öffnen könnte oder dass die Aufhebung von Kontrollen in Bezug auf Grundstückskäufe zur Folge haben

könnte, dass bei der Landnutzung Entwicklungen mit erheblichen Umweltkonsequenzen gefördert werden. Da das Programm zur Vollendung des Binnenmarktes potentiell erhebliche negative Auswirkungen auf die Umweltqualität haben könnte, ist es nach Ansicht der Task Force dringend geboten, angemessene politische Massnahmen vorzunehmen.

Dementsprechend ist die Umweltpolitik der EG in einer starken Vorwärtsentwicklung begriffen.

Das Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft wird auf jeden Fall die ökologischen Auswirkungen der Europäischen Integration auf die Schweiz (mit oder ohne EWR) durch eine aussenstehende Fachstelle zusätzlich abklären lassen. Die Ergebnisse dieser Studie sollten bis zum Frühsommer 1992 vorliegen. Längerfristig ist beabsichtigt, die ökologischen Auswirkungen der Europäischen Integration auch im Rahmen der Schwerpunktprogramme Umwelt des Schweizerischen Nationalfonds für die wissenschaftliche Forschung (beispielsweise im Modul 5, "Wirtschaft und Umwelt") zu untersuchen.

## **5 Genehmigungsbeschluss**

### **5.1 Allgemeine Bemerkungen zum Genehmigungsbeschluss**

#### **5.11 Zuständigkeit zur Genehmigung des EWR-Abkommens**

Nach Artikel 85 Ziffer 5 der Bundesverfassung bedarf der Abschluss des EWR-Abkommens und der Abkommen zwischen den den EFTA-Staaten einer Genehmigung durch die Bundesversammlung; damit wird der Bundesrat ermächtigt, diese Abkommen zu ratifizieren. Die Frage des fakultativen oder des obligatorischen Referendums entscheidet sich nach Artikel 89 Absätze 3 - 5 sowie Artikel 118-123 BV.

In Ziff. 13 (Verfassungsmässigkeit) dieser Botschaft wird aufgezeigt, welche Gründe den Bundesrat bewogen haben, die Abkommen im Zusammenhang mit dem EWR dem obligatorischen Referendum von Volk und Ständen zu unterbreiten.

#### **5.12 Erforderliche Verfassungsbestimmungen**

Wenn der Abschluss des EWR-Abkommens ohnehin der Abstimmung von Volk und Ständen unterbreitet wird, so kann gleichzeitig im Genehmigungsbeschluss der Bundesversammlung die zur Verwirklichung des EWR-Abkommens notwendige Anpassung des Bundesverfassungsrechts vorgenommen werden - wie wir schon in unserem zweiten Integrationsbericht ausgeführt haben (S. 54).

Als notwendige Anpassung des Verfassungsrechts erachten wir:

- Die Ermächtigung der Bundesversammlung (Art. 20 UeB), die auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens des EWR-Abkommens notwendigen Änderungen des Bundesrechts unter Ausschluss des fakultativen Referendums zu beschliessen (vgl. Ziff. 54).
- Eine Bestimmung (Art. 21 UeB) über die Informations-, Anhörungs- und Beteiligungsrechte der Kantone (vgl. Ziff. 55), wie sie von Vertretern der Kantone mit Nachdruck gefordert wird.

Der Genehmigungsbeschluss und die damit verbundene Anpassung des Verfassungsrechts kann - sofern die Einheit der Materie gewahrt ist - in einer einzigen Vorlage Volk und Ständen unterbreitet werden; sie könnten also mit einem JA oder NEIN über den Vertragsschluss und über die notwendige Verfassungsänderung entscheiden.

### 5.13 Einheit der Materie

Nach Artikel 75 Absatz 2 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte (SR 161.1) ist die Einheit der Materie gewahrt, "wenn zwischen den einzelnen Teilen einer Initiative ein sachlicher Zusammenhang besteht". Der weite Begriff des "sachlichen Zusammenhangs" lässt der zuständigen Behörde einen Gestaltungsspielraum.

Bundesrat und Bundesversammlung haben das Gebot der Einheit der Materie stets grosszügig ausgelegt. Bisher hat die Bundesversammlung in einem einzigen Fall eine Volksinitiative wegen Verletzung der Einheit der Materie für ungültig erklärt (Volksinitiative gegen Teuerung und Inflation).

Für das EWR-Abkommen und die damit zusammenhängenden Verfassungsänderungen gilt allerdings zu bedenken, dass das Gebot der Einheit der Materie nicht in gleichem Masse gelten kann wie im Verfahren einer Partialrevision der Bundesverfassung. Beim Beitritt zu einer supranationalen Gemeinschaft oder beim Abschluss eines verfassungsändernden Staatsvertrages wäre eine Einheit der Materie aller vom Vertrag berührten Verfassungsbestimmungen schon faktisch nicht in allen Fällen zu erreichen: der Staatsvertrag kann nur als Ganzes angenommen oder abgelehnt werden. Die Einheit der Materie muss sich also nach dem Vertrag richten, der mehrere Verfassungsmaterien berühren kann. Die durch den Vertrag notwendig gewordenen Anpassungen der Bundesverfassung, die in einem sachlichen Zusammenhang mit dem Abschluss des Staatsvertrages stehen, können demnach in der gleichen Vorlage unterbreitet werden. Allerdings schlägt der Bundesrat aus politischen Gründen vor, die Anpassungen des Verfassungsrechts auf ein Minimum zu beschränken: nur die mit dem Abschluss des EWR-Abkommens notwendig verbundenen Anpassungen sollen gleichzeitig vorgenommen werden. Damit wird die Vorlage entlastet und ausserdem die freie und unverfälschte Willenskundgebung optimal gewährleistet. Art. 20 und 21 UeB erfüllen das

Erfordernis der Einheit der Materie, weil sie zur Verwirklichung und Anwendung des EWR-Abkommens notwendig sind. Art. 21 UeB geht freilich über die Garantie von Informations-, Anhörungs- und Beteiligungsrechte der Kantone an der Durchführung und Fortbildung des EWR-Abkommens hinaus. Diese Garantie erstreckt sich generell auf Fragen der europäischen Integration. Wir sind überzeugt, dass diese Garantie gerechtfertigt ist, da die zu erwartenden Fragen in bezug auf die europäische Integration in einem engen sachlichen Zusammenhang zur Geltungskraft und zur Weiterentwicklung des EWR-Abkommens stehen werden. Die Kantone sollen in Zukunft bei Fragen, die landesrechtlich in ihrem Kompetenzbereich liegen, eine vermehrte Mitsprache bereits in einem Vorstadium der Entscheidungsfindung erhalten. Diese schon während den EWR-Verhandlungen praktizierte Form der Zusammenarbeit hat sich nach Meinung des Bundesrats bewährt.

Auch die Umwandlung der Fiskalzölle in Steuern (vgl. Ziff. 57) steht in einem sachlichen Zusammenhang mit dem Abschluss des EWR-Abkommens; die Einheit der Materie wäre erfüllt. Doch ziehen wir es vor, sie in der neuen Finanzordnung zu regeln.

#### **5.14 Vorgehen bei der Anpassung des Verfassungsrechts**

Die mit dem Abschluss des EWR-Abkommens notwendig verbundene Anpassung des Verfassungsrechts kann auf zwei Arten geschehen: entweder im Genehmigungsbeschluss ohne formelle Verfassungsreform oder mit einer gleichzeitigen Partialrevision der BV. Diese Frage hat sich seinerzeit auch beim Beitritt zum Völkerbund gestellt.

##### **5.141 Genehmigungsbeschluss ohne formelle Verfassungsreform**

Dieses Vorgehen hatte die Bundesversammlung beim Beitritt zum Völkerbund gewählt. Sie zog (gegen den Antrag des Bundesrates) vor, auf eine formelle Verfassungsrevision zu verzichten und im Genehmigungsbeschluss neben dem Beitritt auch die Initiativ- und Referendumsrechte bei Aenderung und bei Kündigung des Völkerbundsvertrages zu regeln (AS (1920), 651/652). Beitritt sowie Kündigung und Rücktritt vom Völkerbundsvertrag werden aus politischen, nicht aus juristischen Ueberlegungen der Abstim-

mung von Volk und Ständen unterstellt; sie gehören daher auch nicht in die Verfassungsurkunde.

Dieses Vorgehen könnte auch beim Abschluss des EWR-Abkommens gewählt werden. Damit liesse sich eine formelle Verfassungsrevision vermeiden; und man würde unterstreichen, dass sich die verfassungsrechtlichen Anpassungen aus dem Abkommen ergeben und damit untrennbar verbunden sind, dass sie sich grundsätzlich auf das Verhältnis zu den Vertragsstaaten beschränken und der innerstaatlichen Durchführung des Abkommens dienen. Dem steht der Nachteil gegenüber, dass materielles Verfassungsrecht ohne formelle Verfassungsrevision gebildet wird und damit nicht in der Verfassungsurkunde steht. Allerdings sind bisher schon mehrere Verfassungszusätze auf dem Wege der Verfassungsrevision angenommen, aber nicht in die Verfassungsurkunde integriert worden (etwa: AS 1964, 1425; 1960, 993; 1957, 1043).

#### **5.142 Genehmigungsbeschluss mit gleichzeitiger Partialrevision der Bundesverfassung**

Ein solches Vorgehen hatte der Bundesrat beim Beitritt zum Völkerbund vorgeschlagen: es sei ein neuer Artikel 124 in die Bundesverfassung aufzunehmen, der neben dem Beitritt zum Völkerbund auch die Aenderung, die Kündigung und den Rücktritt vom Völkerbundsvertrag regeln sollte (BB1 1919 IV 649). Ein analoges Vorgehen liesse sich auch beim Abschluss des EWR-Abkommens anwenden. Der Genehmigungsbeschluss könnte vorsehen, dass gleichzeitig eine formelle Verfassungsrevision vorgenommen wird. Das hätte den Vorteil, dass die materiell-rechtlichen Verfassungsbestimmungen in die Verfassung aufgenommen würden. Da sich die Verfassungsbestimmungen grundsätzlich auf die Durchführung des EWR-Abkommens beschränken, läge es nahe, sie in die Uebergangsbestimmungen aufzunehmen (vgl. Umsetzung des EWR-Rechts, Bericht der parlamentarischen Arbeitsgruppe vom 13. Juni 1991, S. 14). Das unterstriche zudem den "Uebergangscharakter" des EWR-Abkommens.

#### **5.143 Wahl des Vorgehens**

Beide Vorgehen haben Vorteile und Nachteile. Doch beide bieten zwei Vorzüge: die gesamte Vorlage kann mit einer einzigen Abstimmung entschie-



den werden, und es entstehen keine disparaten Abstimmungsergebnisse. In dieser Beziehung stellen beide Vorgehen die bestmöglichen Lösungen dar. Der Bundesrat schlägt die Variante mit gleichzeitiger formeller Verfassungsrevision vor. Die Aufnahme des materiellen Verfassungsrechts in die Verfassungsurkunde vermag den Interessen der Rechtssicherheit und der Transparenz besser zu genügen. Die Bestimmung, welche die Bundesversammlung zur notwendigen Anpassung der Gesetzgebung auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens des EWR-Abkommens ermächtigt, muss auch im Fall einer Kündigung des EWR-Abkommens in Kraft bleiben. Nur wenn diese organisationsrechtliche Grundlage bleibt, können die entsprechenden Bundesbeschlüsse auch nach einer allfälligen Kündigung des Abkommens im Kraft bleiben, was in sachlichen Hinsicht eine absolute Notwendigkeit darstellt. Dies gilt auch für die Bestimmung, welche den Kantonen zur Fragen der europäischen Integration Mitwirkungsrechte einräumt. Die Aufnahme dieser Normen in die Uebergangsbestimmungen der Bundesverfassung ist daher eine sachgerechte Lösung.

#### **5.15 Struktur und Aufbau des Genehmigungsbeschlusses**

Aus diesen Gründen schlägt der Bundesrat folgendes Vorgehen vor: Genehmigungsbeschluss mit gleichzeitiger Partialrevision der Uebergangsbestimmungen zur Bundesverfassung.

Der Entwurf des Genehmigungsbeschlusses ist wie folgt aufgebaut:

- Teil I: Genehmigung der Abkommen und Ermächtigung des Bundesrates zur Ratifikation (Art. 1 und 2 Genehmigungsbeschluss). Diese Bestimmungen finden keinen Eingang in die BV.
- Teil II: Gleichzeitige formelle Revision der BV: es werden 2 zusätzliche Artikel in die Uebergangsbestimmungen aufgenommen (Art. 20 und 21 UeB). Zur Zeit enthält die BV 19 Uebergangsbestimmungen.
- Teil III: Referendum von Volk und Ständen. Diese Bestimmung findet keinen Eingang in die BV.

## **5.2 Genehmigung und Ratifikation des EWR-Abkommen und der Abkommen zwischen den EFTA-Staaten (Art. 1 und 2 Genehmigungsbeschluss)**

Mit Artikel 1 genehmigt die Bundesversammlung das gesamte Vertragswerk, mit Artikel 2 ermächtigt sie den Bundesrat, die Abkommen zu ratifizieren. Genehmigt werden das EWR-Abkommen (Ziff. 521) und die Abkommen zwischen den EFTA-Staaten (Ziff. 522). Das Verfahren für spätere Aenderungen des Vertragswerkes muss nicht geregelt werden (Ziff. 523).

### **5.21 Genehmigung des EWR-Abkommens**

Zu diesem Vertragswerk gehören (nach Art. 2 und 119 EWRA):

- Das Hauptabkommen
- Die 49 Protokolle zum Abkommen
- Die 22 Anhänge zum Abkommen
- Darüber hinaus haben die Vertragsparteien in der Schlussakte insgesamt 30 Gemeinsame Erklärungen der Vertragsparteien sowie 2 besondere Erklärungen verschiedener Vertragsparteien angenommen; sie haben von 3 Briefwechseln Kenntnis genommen, die Vereinbarte Niederschriften als verbindliche Interpretationshilfen akzeptiert sowie von 39 ein- oder mehrseitigen Erklärungen Kenntnis genommen (vgl. Ziff. 92).

### **5.22 Genehmigung der Abkommen zwischen den EFTA-Staaten (vgl. Ziff. 10)**

- Abkommen über die Errichtung einer EFTA-Ueberwachungsbehörde und eines EFTA-Gerichtshofes.
- Abkommen über die Errichtung eines Ständigen Ausschusses der EFTA-Staaten.
- Protokolle und Anhänge zu diesen Abkommen.

## 5.23 Spätere Aenderungen des Vertragswerkes

Die Präambel (Abs. 4) des EWR-Abkommens hält fest, dass der Europäische Wirtschaftsraum dynamisch und homogen sein soll. Das bedingt, dass das Vertragswerk revidiert werden kann: Um Inhalt und Anwendungsbereich des EWR-Hauptabkommens und der Abkommen zwischen den EFTA-Staaten (Ziff. 523.1) zu ändern oder um neues EG-Sekundärrecht (Ziff. 523.2) aufzunehmen, was mit einer Aenderung der Anhänge und Protokolle verbunden sein wird. Es stellt sich die Frage, ob der Genehmigungsbeschluss besondere Vorschriften über Vertragsänderungen und über das Verfahren der innerstaatlichen Genehmigung aufnehmen soll, wie dies der Genehmigungsbeschluss zum Völkerbund vorgesehen hatte.

### 5.231 Aenderungen des EWR-Hauptabkommens und der Abkommen zwischen den EFTA-Staaten

Aenderungen des EWR-Hauptabkommens können von jeder Vertragspartei beantragt werden. Das Resultat der Vertragsverhandlungen muss von jeder Vertragspartei genehmigt und ratifiziert werden nach dem Verfahren, das im Recht der Vertragsparteien dafür vorgesehen ist (Art. 118 Abs. 2). Gleiches gilt für die Erweiterung des EWR auf diejenigen europäischen Staaten, die allenfalls der EG oder der EFTA beitreten (Art. 128 Abs. 2). Auch die Aenderungen der Abkommen zwischen den EFTA-Staaten können von jeder Vertragspartei genehmigt und ratifiziert werden (Art. 49 Abkommen über die Errichtung einer EFTA-Ueberwachungsbehörde und eines EFTA-Gerichtshofes; Art. 11 Vertrag über die Errichtung eines Ständigen Ausschusses der EFTA-Staaten).

In der Schweiz gelten nach ständiger Praxis für eine Aenderung von Verträgen grundsätzlich die gleichen Genehmigungserfordernisse wie für einen Abschluss (2. Integrationsbericht, S. 56; BBl 1972 II 738): Die Bundesversammlung genehmigt auch die Vertragsänderungen (Anwendungsfälle aus neuerer Zeit z.B.: BBl 1988 II 382 betr. EFTA-Konvention; BBl 1989 III 1515 betr. SR 0.672.913.62; BBl 1990 I 469 f. betr. SR 0.632.401.01); ausgenommen sind die Fälle, in denen der Bundesrat selbständig Staatsverträge abschliessen kann. Nach anerkannter Praxis trifft dies zu für Verträge, die weder neue Verpflichtungen begründen noch den Verzicht auf beste-

hende Rechte zur Folge haben, weiter für Verträge zu deren Abschluss der Bundesrat ermächtigt ist; schliesslich auch für provisorische, dringliche und Bagatellverträge, welche die Bundesversammlung aber nachträglich genehmigen kann (VPB 42.76; 51.58); in diesen Fällen kann der Bundesrat auch Staatsverträge selbständig ändern ohne ausdrückliche Ermächtigung der Bundesversammlung (Beispiele aus neuerer Zeit: AS 1990 97 betr. SR 0.452; AS 1990 1366 betr. SR 0.814.288.2; AS 1990 1935 betr. SR 0.748.710.3).

Die Genehmigung der Bundesversammlung zu einer Vertragsänderung kann - nach den gleichen Kriterien wie ein Vertragsschluss - dem fakultativen oder dem obligatorischen Staatsvertragsreferendum nach Art. 89 Abs. 3 - 5 BV unterliegen.

Die Aenderung von Staatsverträgen richtet sich also nach den gleichen Kriterien wie ein Vertragsschluss. Doch beurteilt sich das Genehmigungsverfahren einzig nach der Tragweite der konkreten Vertragsänderung, also unabhängig vom Verfahren, das beim Abschluss des gesamten Vertrages zur Anwendung gekommen ist. So haben wir in unserer Botschaft über die Genehmigung des Freihandelsabkommens mit der EG unterstrichen: "Die Unterstellung unter das obligatorische Referendum rechtfertigt sich nur für das ganze Vertragswerk, das die Grundlage für den freien Warenverkehr zwischen der Schweiz und den EG bildet. Spätere Aenderungen werden einzelne Sachgebiete zum Gegenstand haben und dementsprechend in ihrer wirtschaftlichen Bedeutung und ihren politischen Folgen begrenzt sein. Das Verfahren wird sich nach den dann geltenden Regeln über das Staatsvertragsreferendum richten" (BBl 1972 II 738). Die gleichen Grundsätze kommen auch bei Aenderungen des EWR-Hauptabkommens und der Abkommen zwischen den EFTA-Staaten zur Anwendung. Angesichts der geltenden Rechtslage und der ständigen Praxis der politischen Bundesbehörden müssen die Verfahren bei Vertragsänderungen nicht mehr besonders geregelt werden, wie wir schon in unserer Botschaft über die Genehmigung des Freihandelsabkommens mit der EG festgehalten haben (BBl 1972 II 738). Der Genehmigungsbeschluss sah denn auch keine Bestimmung über die Vertragsänderung vor (BBl 1972 II 1034), wie auch der Genehmigungsbeschluss über den Beitritt zu den Vereinten Nationen (BBl 1984 III 1464). Der Beitrittsbeschluss zum Völkerbund hatte noch ausdrücklich das Verfahren für Aenderungen des Völkerbundvertrages bestimmt (AS 36 (1920), 651).

Demnach erachten wir es auch für den Genehmigungsbeschluss zum EWR-Abkommen nicht für notwendig, besondere Vorschriften für das Verfahren im Falle von Aenderungen des EWR-Hauptabkommens und der Abkommen zwischen den EFTA-Staaten aufzunehmen.

### **5.232 Aenderungen der Anhänge und Protokolle: Uebernahme neuer EWR-Erlasse**

Die Uebernahme neuer Rechtsvorschriften ins EWR-Recht bedingt eine Aenderung der Protokolle und Anhänge, also ebenfalls eine formelle Vertragsänderung. Die Artikel 98-104 des EWR-Abkommens sehen dafür besondere Verfahren vor (dazu ausführlich Ziff. 8.3). Von grundlegendem Interesse für die Wahrung unserer demokratischen Institutionen ist dabei die Möglichkeit, jeden neuen EWR-Erlass der landesrechtlichen Genehmigung zu unterstellen, konkret: der Genehmigung durch den Bundesrat oder durch die Bundesversammlung und gegebenenfalls durch das Volk (fakultatives Staatsvertragsreferendum). Das Verfahren zur Uebernahme neuer EWR-Erlasse nach Art. 98-104 EWRA setzt dem nationalen Genehmigungsverfahren zeitliche Grenzen:

- Der Beschluss des Gemeinsamen EWR-Ausschusses hat spätestens 6 Monaten nach Befassung zu erfolgen oder - bei einem späteren Inkrafttreten des neuen EG-Gemeinschaftserlasses - auf dieses Datum (Art. 102 Abs. 1-4).
- Der Beschluss des Gemeinsamen EWR-Ausschusses tritt erst in Kraft, wenn die Vertragsparteien eine solche Vertragsänderung entsprechend ihrem innerstaatlichen Recht erfüllt haben (Art. 103 Abs. 1). Dies erlaubt der Schweiz, das ordentliche Genehmigungsverfahren für Vertragsänderungen durchzuführen (vgl. hiervor Ziff. 523.1); es stehen ihr für die Annahme der Vertragsänderung mindestens 6 Monate, vom Beschluss des Gemeinsamen EWR-Ausschusses an gerechnet, zur Verfügung. In der Regel wird diese Frist aber länger sein, da der überwiegende Teil der Vertragsänderungen in Form einer Übernahme von EG-Richtlinien erfolgen wird. Für diese Art der Vertragsänderung gilt als letztmögliches Datum der Annahme der Zeitpunkt, zu dem die EG-Richtlinie von den EG-Mitgliedstaaten umgesetzt sein muss.

Da die Uebernahme von neuem Gemeinschaftsrecht notwendigerweise eine Aenderung des EWR-Vertragswerks nach sich zieht, ist für die innerstaatliche Genehmigung das gleiche Verfahren zu wählen wie für Vertragsänderungen. Grundsätzlich unterliegt also die Uebernahme des neuen Gemeinschaftserlasses der Genehmigung durch die Bundesversammlung und gegebenenfalls dem Staatsvertragsreferendum; vorbehalten bleiben die Fälle, in denen der Bundesrat selbständig genehmigen kann. Für die Vorbereitung des Genehmigungsverfahrens braucht der Entscheid des Gemeinsamen EWR-Ausschusses, einen EG-Rechtsakt in den EWR zu übernehmen, nicht abgewartet werden. Das Genehmigungsverfahren kann schon nach der Verabschiedung des neuen EG-Rechtsakts durch die zuständigen Organe der EG, welche naturgemäss nur für die EG-Mitgliedstaaten Recht setzen können, vorbereitet werden. Für die Genehmigung des Entscheids des Gemeinsamen EWR-Ausschusses, diesen EG-Rechtsakt in den EWR zu übernehmen, bleiben der Schweiz dann immer noch mindestens 6 Monate (vgl. Ziff.833).

Auch für die Aenderung der Anhänge und Protokolle braucht es keine besonderen Vorschriften im Genehmigungsbeschluss; es kommen die allgemeinen Regeln für die Genehmigung von Vertragsänderungen zur Anwendung (vgl. hiervor Ziff. 523.1).

Die Tatsache, dass jeder neue EWR-Erlass landesrechtlich genehmigt werden kann, bedeutet einen wirksamen Schutz für die demokratischen und föderalistischen Mitwirkungsrechte: Mit dem EWR-Abkommen werden keine rechtsetzenden Zuständigkeiten übertragen. Jeder neue EWR-Erlass kann von unseren nationalen Behörden (Bundesrat, Parlament, Volk) angenommen oder verworfen werden. Auch die föderalistischen Mitwirkungsrechte werden gewahrt: Der Ständerat nimmt insofern eine Vetoposition ein, als seine Zustimmung - als zweite, gleichberechtigte Kammer - für die Genehmigung unerlässlich ist. Auch die Volksrechte kommen bei neuem EWR-Recht voll zum Tragen:

- gegebenenfalls beim Staatsvertragsreferendum gegen den neuen EWR-Erlass, sofern die Voraussetzungen von Art. 89 Abs. 3 oder 4 BV erfüllt sind;

- beim Referendum gegen die Gesetze des Bundes oder der Kantone, welche den neuen EWR-Erlass ins schweizerische Recht umsetzen oder das schweizerische Recht anpassen.

Damit bleiben die demokratischen und föderalistischen Mitwirkungsrechte im EWR optimal gewahrt, was seine Attraktivität wesentlich erhöht. Doch bergen sie die Gefahr, dass aussenpolitische und völkerrechtliche Probleme entstehen: die Schweiz könnte eine von der EG initiierte Suspension des vom entsprechenden Erlass berührten Teils des EWR-Abkommens, bzw. eines seiner Anhänge, gegen alle Vertragsparteien auslösen, wenn die Genehmigung von den politischen Bundesbehörden oder in einer Volksabstimmung auf Grund eines Staatsvertragsreferendums abgelehnt wird; weiter könnte sie sich einem Verfahren wegen Vertragsverletzung aussetzen, wenn die landesrechtliche Anpassung oder Umsetzung an einem Gesetzesreferendum scheitert und damit nicht fristgerecht vorgenommen werden kann.

### **5.3 Vorrang des EWR-Rechts vor dem Landesrecht**

Der Vorrang des EWR-Rechts vor dem schweizerischen Landesrecht ist eine wichtige Grundbedingung für die Verwirklichung der Ziele des Vertrags. Tatsächlich ist die umfassende Verwirklichung des EWR-Abkommens nur gesichert, wenn die rechtsetzenden und rechtsanwendenden Behörden dafür sorgen, dass das EWR-Recht eingeführt und angewendet wird. Zudem gebietet der Grundsatz der Rechtssicherheit, dass Behörden und Private über die Rechtslage im Klaren sind und sich zweifelsfrei auf die Geltungskraft des EWR-Rechts verlassen können. Die Anerkennung des Grundsatzes vom Vorrang des EWR-Rechts vor schweizerischem Recht ist deshalb von grosser Bedeutung. Seiner Tragweite entsprechend, ist der Vorrang des EWR-Rechts umfassend gewährleistet. Er leitet sich einmal aus dem allgemeinen Völkerrecht ab; er ist zudem im EWR-Abkommen selbst verankert; sodann ergibt er sich auch aus dem schweizerischen Landesrecht und gilt um so mehr, als dem Abkommen durch die Unterstellung unter das obligatorische Referendum von Volk und Ständen eine erhöhte Legitimation zukommt. Der Bundesrat verweist in diesem Zusammenhang auf die "Gemeinsame Stellungnahme des Bundesamtes für Justiz und der Direktion für Völkerrecht über das Verhältnis von Völkerrecht und Landesrecht im Rahmen der schweizerischen Rechtsordnung" vom 26. April 1989 (abgedruckt in VPB 53/1989, Nr. 54 (nachfolgend

Gemeinsame Stellungnahme); er teilt die dort vertretenen Auffassungen. Der Bundesrat ist der Ueberzeugung, dass die vertragstreue Verwirklichung und Anwendung des EWR-Abkommens durch die Behörden des Bundes wie der Kantone vollumfänglich gesichert ist.

Im allgemeinen Völkerrecht ist der Vorrang des Völkerrechts Ausfluss grundlegender Prinzipien: der Verpflichtung des Staates, die ihn bindenden völkerrechtlichen Normen zu erfüllen (Grundsatz "pacta sunt servanda"); dem Grundsatz von Treu und Glauben; dem Verbot für alle Vertragsparteien, sich zur Rechtfertigung einer Nichterfüllung auf innerstaatliches Recht zu berufen. Alle drei ergeben sich nicht nur aus den Regeln des Völkergewohnheitsrechts. Sie sind auch in den Artikel 26 und 27 der von der Schweiz ratifizierten Wiener Vertragsrechtskonvention vom 23. Mai 1969 (nachfolgend VRK; SR 0.111) niedergelegt. Die völkerrechtliche Verpflichtung, Verträge nach Treu und Glauben zu erfüllen, bildet in der internationalen Rechtsordnung die Grundlage des Vorranges von Völkerrecht vor dem Landesrecht. Sie ist insbesondere für Kleinstaaten von zentraler Bedeutung. Absichtlich begangene Völkerrechtsverletzungen - wie zum Beispiel der Erlass gesetzgeberischer, administrativer oder richterlicher Akte, welche gegen völkerrechtlich übernommene Verpflichtungen verstossen - können nicht durch eine Berufung auf innerstaatliche Rechtsnormen gerechtfertigt werden: Sie ziehen die vom Völkerrecht für Vertragsverletzungen vorgesehenen Folgen nach sich. Dieser Rückgriff auf die völkerrechtliche Verantwortlichkeit bildet allerdings nur die ultima ratio für den Fall, dass die Staatsorgane (Legislative, Exekutive und Justiz) trotz aller Bemühungen nicht in der Lage sind, dem Völkerrecht Folge zu leisten. Die blossе Möglichkeit von völkerrechtlichen Sanktionen kann die Staatsorgane nicht von ihrer gemeinsamen Verantwortung entbinden, die staatsvertraglichen Verpflichtungen eines Staates strikte einzuhalten. Sie haben im Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeiten darauf zu achten, dass sich das nationale Recht nach den internationalen Verpflichtungen richtet. Im Völkerrecht bindet ein Vertrag demnach nicht nur eine einzelne Organe, sondern den Staat als solchen. Alle Staatsorgane tragen eine gemeinsame Verantwortung für die Erfüllung von völkerrechtlichen Verpflichtungen.

Auch eine Analyse des EWR-Abkommens führt zum gleichen Resultat: Die Homogenität, d.h. die einheitliche Auslegung und Anwendung sowohl des



Abkommens wie auch seiner Anhänge im ganzen Gebiet des Europäischen Wirtschaftsraums, ist zugleich Leitgedanke und Grundlage des EWR-Abkommens. Die Homogenität setzt den Vorrang des EWR-Rechts vor entgegenstehendem Landesrecht begrifflich voraus. Die Vertragsparteien geben damit Zeugnis von ihrem Willen, das Recht des Europäischen Wirtschaftsraums einheitlich auszulegen und anzuwenden, um dessen Ziele umfassend zu verwirklichen.

Die Präambel nennt die Homogenität als eines der vordringlichen Ziele der Vertragsparteien. Diese haben sich zu bemühen, "eine einheitliche Auslegung und Anwendung dieses Abkommens und der gemeinschaftsrechtlichen Bestimmungen, die im wesentlichen in dieses Abkommen übernommen werden, zu erreichen und beizubehalten". Diese Verpflichtung wird in weiteren Bestimmungen des Abkommens aufgenommen und konkretisiert. Nach dem in Art. 3 EWRA ausdrücklich festgehaltenen Gebot der Vertragstreue sind die Vertragsparteien nicht nur gehalten, keine den Vertragszielen zuwiderlaufenden Massnahmen zu ergreifen, sondern auch aktiv die Erfüllung der Vertragspflichten sicherzustellen (vgl. dazu Ziff. 6231). Art. 6 sichert durch die Uebernahme der einschlägigen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes die einheitliche Auslegung des durch das EWR-Abkommen übernommenen Gemeinschaftsrechts (vgl. dazu Ziff. 6.235). Würde eine solche Vorschrift fehlen, so könnte dies zu unterschiedlichen Interpretationen und Anwendungen führen, was dem Grundsatz der einheitlichen Rechtsanwendung im gesamten Europäischen Wirtschaftsraum widerspräche.

Die Homogenität wird unter einem speziellen Titel in den Art. 105 bis 107 EWRA ausdrücklich auch auf institutioneller Ebene verankert. Um die möglichst einheitliche Anwendung des Abkommens zu gewährleisten, wird dem Gemeinsamen EWR-Ausschuss die Aufgabe übertragen, ein System für den Austausch von Informationen über Urteile des EFTA-Gerichtshofes, des Gerichtshofes und des Gerichts erster Instanz der Europäischen Gemeinschaften sowie der Gerichte letzter Instanz der EFTA-Staaten einzurichten. Die dadurch ermöglichte, umfassende Kenntnis des aktuellen Standes der Auslegung und Anwendung erlaubt es den Gerichten, Abweichungen in ihrer Rechtsprechung zu vermeiden und damit die Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum einheitlich auszulegen und anzuwenden.

Weiter verpflichtet das Protokoll 35 die Vertragsparteien ausdrücklich, erforderlichenfalls eine landesrechtliche Regel über den Vorrang des EWR-Rechts vor dem Landesrecht einzuführen. Die Bestimmung richtet sich vor allem an die skandinavischen Staaten, welche im Unterschied zur Schweiz, zu Oesterreich und Liechtenstein davon ausgehen, dass Völkerrecht und Landesrecht nicht eine einheitliche, sondern zwei unterschiedliche Rechtsordnungen ohne Ueberschneidungen bilden (dualistische Rechtstradition). Nach dieser Konzeption bedarf jede völkerrechtliche Bestimmung einer besonderen gesetzgeberischen Transformation (oder Inkorporation) in die landesrechtliche Rechtsordnung. Für den Fall eines Konflikts zwischen Landesrecht, welches EWR-Recht einführt, und anderem Landesrecht verpflichtet das Protokoll 35 die EFTA-Staaten, nicht die landesrechtlichen Kollisionsregeln anzuwenden, sondern der EWR-Bestimmung generell den Vorrang einzuräumen. Weil die Schweiz den Vorrang des Völkerrechts vor dem Landesrecht allgemein anerkennt, kann sie nach Protokoll 35 auf die Schaffung einer speziellen Vorrangbestimmung verzichten. Die einheitliche Auslegung und konsequente Anwendung des EWR-Abkommens ist dennoch hinreichend gewährleistet.

Der Vorrang des EWR-Rechts vor landesrechtlichen Bestimmungen ist weiter auch ein Ausfluss des in der schweizerischen Rechtsordnung herrschenden Prinzipien. Unsere Rechtsordnung geht von einer monistischen Rechtsauffassung aus. Völkerrecht und das Landesrecht bilden demnach eine einheitliche Rechtsordnung, zu der Staatsverträge als "integrierende Bestandteile" gehören. Internationale Verpflichtungen müssen deshalb - anders als in Ländern mit einem dualistischen Rechtsverständnis - nicht durch einen speziellen Transformationsakt in das Landesrecht überführt werden. Die Normen des Völkerrechtes gelten in der Schweiz grundsätzlich direkt; dies gilt auch für die völkerrechtlichen Grundprinzipien über den Vorrang des Völkerrechts, die in der monistischen schweizerischen Rechtsordnung ohne Einschränkung Geltung finden. Wie der Bundesrat schon früher hervorgehoben hat, sind dort, wo ein Vertrag von "Vertragsparteien" spricht, die Schweiz und ihre Partner "mit all ihren Organen, die einen nützlichen Beitrag zur Verwirklichung des gemeinsamen Ziels leisten können" (BB1 1988 III 346; vgl. auch BB1 1984 I 791) gemeint. Die rechtliche Folge davon ist, dass durch diese Verpflichtung zur Erfüllung von Staatsverträgen alle Organe der Eidgenossenschaft an die geltenden völkerrechtlichen Normen

unmittelbar gebunden sind: Kein Organ kann sich auf das Prinzip der Gewaltenteilung berufen, um sich dieser Verpflichtung zu entziehen (vgl. in diesem Sinne die Gemeinsame Stellungnahme, § 13 und nachstehende Ausführungen).

Die Organe des Bundes - hauptsächlich der Bundesrat und das Bundesgericht - haben, im Einklang mit der in der Schweiz herrschenden Lehre, den Vorrang des Völkerrechts wiederholt anerkannt und bestätigt (vgl. die Nachweise in der Gemeinsamen Stellungnahme, § 9 und 10 (S. 11-14), § 11). Wie dort dargelegt, lässt sich der Vorrang des Völkerrechts im Falle eines Konflikts zwischen einer völkerrechtlichen und einer landesrechtlichen Norm folgendermassen konkretisieren. Die rechtsanwendenden Behörden des Völkerrechts im Falle eines Konflikts zwischen einer völkerrechtlichen und einer landesrechtlichen Norm folgendermassen konkretisieren. Die rechtsanwendenden Behörden des Bundes und der Kantone haben, wann immer möglich, nationales und internationales Recht auf dem Wege der Auslegung miteinander in Einklang zu bringen (Grundsatz der "völkerrechtskonformen Auslegung"). Da davon ausgegangen werden kann, dass sich der Gesetzgeber an das geltende Völkerrecht halten will, wird in den meisten Fällen eine Interpretation möglich sein, welche einen Widerspruch zwischen Völkerrecht und Landesrecht vermeiden hilft. Der Anwendungsbereich dieser völkerrechtskonformen Auslegung vermag nicht allen Fällen gerecht zu werden. Im Konfliktfall gilt die Regel "Völkerrecht bricht Landesrecht", wodurch die völkerrechtliche Bestimmung den Vorrang erhält und die landesrechtliche Norm nicht angewendet wird (vgl. die Gemeinsame Stellungnahme, § 17.2, Bst. b und d).

Eine besondere Bedeutung haben in diesem Zusammenhang die Art. 113 Abs. 3 und 114bis Abs. 3 BV. Danach sind "die von der Bundesversammlung erlassenen Gesetze und allgemeinverbindlichen Beschlüsse sowie die von ihr genehmigten Staatsverträge für das Bundesgericht massgebend." Ueber die Folgen eines Widerspruchs zwischen einem Staatsvertrag und einem späteren Bundesgesetz, das diesem widerspricht, besteht in der Lehre in der Praxis des Bundesgerichts keine einheitliche Auffassung (vgl. BGE 99 Ib 39 und die folgende Rechtsprechung des Bundesgerichts BGE 111 V 201; 112 II 1; 116 IV 269; 117 IV 128 sowie die Nachweise in der Gemeinsamen Stellungnahme, § 10 (S. 15-17). Nach Ansicht des Bundesrats folgt aus dem Vorrang

des Völkerrechts, dass alle rechtsanwendenden Behörden Bestimmungen eines Bundesgesetzes, die dem EWR-Recht widersprechen, die Anwendung im konkreten Einzelfall versagen müssen. Alle Verfassungsartikel, auch die Art. 113 Abs. 3 und 114bis Abs. 3 BV, sind im Lichte des Vorranges des Völkerrechts auszulegen (vgl. Art. 26 und 27 VRK sowie die Gemeinsame Stellungnahme, § 14). Eine Einschränkung dieser Grundsätze kann dort angebracht sein, wo Grundprinzipien und Kerngehalte der Grundrechte tangiert sind. Dabei gilt es zu beachten, dass auf europäischer Ebene sowohl das EG-Gemeinschaftsrecht und der Europäische Gerichtshof wie auch die EMRK die Grundrechte generell anerkennen und umfassend schützen.

In diesem Zusammenhang stellt sich auch die wichtige Frage, wie die Bundesbehörden auf Volksinitiativen reagieren sollen, die ganz oder teilweise dem EWR-Recht widersprechen. Die Bundesversammlung hat bereits aufgrund des bestehenden Verfassungsrechts die Möglichkeit, Volksinitiativen für ungültig zu erklären, die ihrem wesentlichen Gehalt dem Völkerrecht widersprechen. In den beiden Fällen, bei denen der Bundesrat die Völkerrechtswidrigkeit ausdrücklich bejahte, hat die Bundesversammlung zugunsten der demokratischen Rechte entschieden; sie hat auf eine Ungültigerklärung verzichtet, dem Volk die Initiativen aber zur Ablehnung empfohlen (Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über das Volksbegehren zum Schutze der Stromlandschaft Rheinfall-Rheinau, BBl 1954 I 721 ff., 740; Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Neuordnung des Staatsvertragsreferendums, BBl 1974 II 1133 ff., 1152 f. (vgl. auch Amtl. Bull. SR 1975 772 ff., 1976 498, NR 1975 1108 und die Gemeinsame Stellungnahme, § 16 Bst. f). Man kann somit davon ausgehen, dass Volksinitiativen, die dem EWR-Recht nicht offensichtlich oder nur teilweise widersprechen weiterhin der Volksabstimmung unterstellt werden. Der Bundesrat wird sich in seinen Botschaften wie bis anhin zu diesen Fragen äussern und künftig insbesondere auf Probleme des EWR-Rechts hinweisen müssen. Es liegt am Parlament, eine entsprechende Initiative entweder für ungültig zu erklären oder dem Souverän zur Ablehnung zu empfehlen. Das Volk wird seine völkerrechtliche Verantwortung wahrnehmen und völkerrechtswidrige Initiativen ablehnen. Das bedingt allerdings auch eine umfassende Information durch Regierung und Parlament.

Für den Vorrang des EWR-Rechts vor dem Landesrecht spricht schliesslich auch die erhöhte Bedeutung, welche dem EWR-Abkommen in der schweizerischen Rechtsordnung durch das obligatorische Referendum von Volk und Ständen zukommt (vgl. Ziff. 13). Eine Zustimmung durch Volk und Stände sichert nicht nur der von Art. 3 EWRA geforderten Vertragstreue ein hohes Mass an demokratischer Legitimation, sondern gibt auch Zeugnis vom Willen des Schweizer Souveräns, das EWR-Abkommen in seiner Gesamtheit über entgegenstehendes Landesrecht zu stellen.

Zusammenfassend lässt sich der Vorrang des EWR-Rechts auf die staatlichen Organe wie folgt darstellen:

- Im Vorverfahren der Rechtsetzung werden alle Rechtsetzungsvorhaben auf ihre Uebereinstimmung mit dem EWR-Recht zu überprüfen sein.
- Die rechtsetzenden Organe von Bund und Kantonen werden an das EWR-Recht gebunden sein; sie müssen es fristgerecht ins Landesrecht einführen und entgegenstehendes Landesrecht anpassen; damit können Konflikte in der Rechtsanwendung vermieden werden.
- Die rechtsanwendenden Organe von Bund und Kantonen werden das EWR-Recht vollziehen und entgegenstehendes Landesrecht nicht anwenden.

#### **5.4 Ausschluss des Referendums (Art. 20 UeB)**

Art. 20 UeB ermächtigt die Bundesversammlung, die auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens des EWR-Abkommens notwendigen Aenderungen des Bundesrechts unter Ausschluss des fakultativen Referendums zu beschliessen (Ziff. 541); spätere Aenderungen sind im ordentlichen Verfahren zu erlassen (Ziff. 542).

#### **5.41 Ausschluss des fakultativen Referendums für Aenderungen des Bundesrechts, die auf den 1.1.1993 in Kraft treten müssen**

Für die Vorbereitung, die Beratung und die Verabschiedung des Gesetzgebungspakets, das auf den 1.1.1993 in Kraft treten muss, bleibt nur sehr wenig

Zeit. Wollte man das Gesetzgebungspaket dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren unterstellen, so müsste es bereits um die Mitte 1992 verabschiedet werden, um die Referendumsfrist einhalten und eine Volksabstimmung vor Ende 1992 durchführen zu können. Schon nur aus zeitlichen Gründen wäre dies nicht möglich; zudem würde die Schweiz bei einem negativen Ausgang der Volksabstimmungen ihre vertraglichen Verpflichtungen verletzen. Der Abschluss des EWR-Abkommens und die damit notwendig verbundenen Rechtsänderungen bilden ein Ganzes; die Zustimmung von Volk und Ständen zum Abschluss des EWR-Abkommens und zu Art. 20 Uebergangsbestimmungen legitimiert auch die Gesetzesänderungen (pour un exposé systématique des arguments en faveur de la délégation de compétences au parlement, voir les chiffres 5.81 et 5.82).

#### **5.42 Kein Ausschluss des fakultativen Referendums für Aenderungen des Bundesrechts nach dem 1.1.1993**

Nach dem Inkrafttreten des EWR-Abkommens sind die Aenderungen des Bundesrechts im ordentlichen Verfahren zu erlassen:

- Das Referendum wird auch gegen Erlasse ergriffen werden können, die lediglich das Bundesrecht dem direkt-anwendbaren EWR-Recht anpassen, indem sie etwa widersprechendes Bundesrecht aufheben. Ein solches Referendum wäre zwar ohne Sinn, denn das Volk hätte überhaupt keine Wahl, da das EWR-Recht ohnehin gilt und angewendet werden muss. Die Stimmberechtigten werden - wie heute schon in den Kantonen - die Situation richtig einschätzen. Das Referendum kann hingegen früher zum Zuge kommen: wenn das direkt-anwendbare EWR-Recht eine multilaterale Rechtsvereinheitlichung herbeiführt, so untersteht es bereits bei der Genehmigung des neuen EWR-Rechts dem Staatsvertragsreferendum nach Art. 89 Abs. 3 Bst. c BV.
- Zur Umsetzung von nicht direkt-anwendbarem EWR-Recht (Richtlinien) kann der Gesetzgeber die Form und die Mittel wählen (Art. 7 Bst. b EWRA). Seine Gesetze können dem Referendum unterstellt bleiben. Allerdings setzen die Richtlinien dem Gesetzgeber eine Frist von gewöhnlich 1 - 3 Jahren. Sie sollte auch für das ordentliche Gesetzgebungsverfahren ausreichen; die politischen Bundesbehörden werden

alles daran setzen, um sie einzuhalten. Notfalls kann die Bundesversammlung dringliche Bundesbeschlüsse nach Art. 89bis BV erlassen.

Die Referendumsrechte bleiben unter dem EWR-Abkommen optimal gewahrt; nach seinem Inkrafttreten können sie ohne jede Einschränkung genutzt werden.

### **5.5 Mitwirkungsrechte der Kantone (Art. 21 UeB)**

Der Wunsch der Kantone, bei der Weiterentwicklung des EWR-Rechts in Bereichen der kantonalen Zuständigkeit informiert und angehört zu werden, ist zweifellos berechtigt. Seit 1989 orientiert der Bund im Kontaktgremium die Kantone laufend und hört sie an. Es stellt sich die Frage, ob und wie die Mitwirkungsmöglichkeiten der Kantone institutionalisiert werden sollen.

Da die Kantone bei der Durchführung und Fortbildung des EWR-Rechts nicht mehr im herkömmlichen Vernehmlassungsverfahren angehört werden können, rechtfertigt sich eine Bestimmung, welche die Beteiligung der Kantone bei der Durchführung und Fortbildung des EWR-Vertrages sowie bei allen übrigen Fragen der europäischen Integration sicherstellt. Wir schlagen eine Formulierung vor, wonach der Bund die Kantone rechtzeitig und umfassend informiert, anhört, ihre Interessen berücksichtigt und sie bei der Vorbereitung von Entscheiden bezieht, soweit sie betroffen sind.

Es versteht sich von selbst, dass der Bund die Kantone - über das EWR-Abkommen hinaus - im gesamten Integrationsprozess informiert, anhört und bezieht. Art. 21 UeB würde diese Rechte der Kantone neu auf Verfassungsebene garantieren. Damit würden die Anhörungsrechte der übrigen interessierten und betroffenen Kreise - wie Parteien, Verbände und zuständige Organisationen - nicht geschmälert; sie sollen zu Fragen der Durchführung und Fortbildung des EWR-Rechts sowie zu allen übrigen Fragen der europäischen Integration ebenfalls Stellung beziehen können, wobei angesichts der zeitlichen Vorgaben vermehrt abgekürzte oder konferenzielle Verfahren gewählt werden müssen.

Aus politischen, nicht aus juristischen Gründen erachten wir eine verfassungsrechtliche Bestimmung über die Anhörungsrechte der Kantone für

opportun. Die Bestimmung nimmt Anliegen der Kantone auf, die sie im Kontaktgremium vorgetragen haben; sie lehnt sich auch in ihrer Formulierung an einen Vorschlag seitens der Kantone an. Die Bestimmung stellt verfassungsrechtlich sicher, dass die Kantone bei der Vorbereitung von Entscheiden im Bereich des EWR-Abkommens und bei Fragen der europäischen Integration beigezogen werden, soweit sie betroffen sind. Sie verpflichtet den Bund, im Zusammenhang mit dem FWR und mit der weiteren Entwicklung der Europäischen Integration, die Interessen der Kantone zu wahren, wobei dieser Begriff "die Interessen der Kantone" in einem sehr umfassenden Sinn zu verstehen ist und die Berücksichtigung der kantonalen Kompetenzen einschliesst.

#### **5.6 Obligatorisches Referendum von Volk und Ständen: Art. 5 Genehmigungsbeschluss**

Schon im 2. Integrationsbericht haben wir die Ansicht vertreten, dass ein EWR-Abkommen mit umfassender Tragweite dem obligatorischen Referendum von Volk und Ständen unterstellt werden sollte (S. 54). In Ziff. 13 wird dargestellt, aus welchen Gründen der Bundesrat der Meinung ist, das obligatorische Referendum von Volk und Ständen dränge sich für die Annahme des Vertragswerks auf.

#### **5.7 Separate Partialrevisionsvorlage: Umwandlung der Fiskalzölle auf Treibstoff, Automobilen und ihren Bestandteilen in Steuern**

Es drängt sich noch eine weitere Verfassungsänderung auf, die aus politischen Gründen getrennt vorgelegt werden soll (vgl. Ziff. 513).

Die Schweiz wäre bereits nach Art. 2-4 Freihandelsabkommen (SR 0.632.401) verpflichtet, die Fiskalzölle in Steuern umzuwandeln. Auch der EWR-Vertrag sieht grundsätzlich ein Verbot von Fiskalzöllen vor, nimmt aber jene Produkte davon aus, auf denen die Schweiz noch Fiskalzölle erhebt (Art. 10 EWRA in Verbindung mit Protokoll 5). Die Schweiz erklärt aber einseitig, dass sie sich bemüht, ihre Fiskalzölle bis Ende 1996 in Verbrauchssteuern umzuwandeln. (Erklärung der Regierung der Schweiz über Fiskalzölle).



Wie die verworfene Finanzvorlage sieht auch der Entwurf vom 18.12.1991 zu einer neuen Finanzordnung (BBl 1992 I 785-824) vor, Fiskalzölle in Verbrauchssteuern umzuwandeln (Entwurf Art. 41ter Abs. 1 Bst. b und Abs. 4 BV). Es ist sinnvoll, diese verfassungsrechtliche Bereinigung im Zusammenhang mit der neuen Finanzordnung vorzunehmen.

## **5.8 Verwirklichung des EWR-Abkommens auf Bundesebene**

### **5.81 Notwendigkeit eines besonderen gesetzgeberischen Vorgehens**

Die Umsetzung des für die Vertragsparteien relevanten EG-Gemeinschaftsrechts (~*acquis communautaire*~) innerhalb einer sehr kurzen Frist stellt für die Bundesversammlung wie für den Bundesrat und die Verwaltung eine aussergewöhnliche gesetzgeberische Herausforderung dar. Erschwert wird diese Aufgabe noch dadurch, dass unser Gesetzgebungsprozess als Folge des föderalistischen Staatsaufbaus und der direkten Demokratie komplizierter und damit langsamer ist als in den meisten Staaten der EG oder der EFTA.

Ein Rechtsvergleich mit diesen Staaten zeigt, dass ihr Verfassungsrecht es ihnen in vielen Fällen erlaubt, gesetzgeberische Kompetenzen auf die Regierung zu übertragen. Dadurch waren Spanien und Portugal in der Lage, bei ihrem Beitritt zur EG im Jahre 1986 das Gemeinschaftsrecht innerhalb verhältnismässig kurzer Zeit zu übernehmen. Auch abgesehen vom Spezialfall der Übernahme des gesamten *acquis communautaire* durch einen neuen Mitgliedstaat kommt es in den Staaten der Gemeinschaft recht häufig vor, dass der Gesetzgeber die Regierung mit der Umsetzung des Gemeinschaftsrechts betraut. Beispiele hierfür sind etwa Deutschland, Italien, Grossbritannien und Dänemark.

Die Staaten der EFTA dagegen beabsichtigen nicht, ihren Regierungen neue Kompetenzen zu übertragen, damit sie die Anpassung des Landesrechts an das EWR-Recht vornehmen können. Die Begründung hierfür liegt einerseits darin, dass einige Regierungen oft bereits über umfangreiche Regelungskompetenzen verfügen, welche ihnen die Verwirklichung des relevanten EG-Gemeinschaftsrechts ermöglichen. Dies gilt insbesondere für die nordischen Staaten Schweden, Norwegen und Island. Andererseits haben die meisten unserer EFTA-Partnerstaaten schon vor Jahren selbständig mit der

Umsetzung des EG-Gemeinschaftsrechts in ihr Landesrecht begonnen. So hat etwa Schweden jetzt schon den grössten Teil des *acquis communautaire* übernommen.

In dieser Hinsicht befindet sich die Schweiz in einer besonderen Lage. Die Anpassung des Bundesrechts an das EWR-Abkommen stellt ohne Zweifel eine grosse gesetzgeberische Herausforderung dar. Um dieser Aufgabe gerecht zu werden, sind besondere Anstrengungen notwendig. Aber alle Anstrengungen würden vergeblich bleiben, wenn sie strikte im Rahmen unseres üblichen gesetzgeberischen Vorgehens erfolgen müssten. Deshalb hat der Bundesrat Grundprinzipien für die Wahl des gesetzgeberischen Vorgehens festgelegt, welche sicherstellen sollen, dass wir die Verpflichtungen aus dem EWR-Abkommen erfüllen können.

### **5.82 Grundprinzipien für die Wahl des gesetzgeberischen Vorgehens bei der Einführung des EG-Gemeinschaftsrechts ins Bundesrecht**

Für die Anpassung des Bundesrechts an das EWR-Abkommen hat sich der Bundesrat bei seinen Vorarbeiten an die folgenden Grundsätze gehalten:

1. Unsere internationalen Verpflichtungen müssen eingehalten werden.

Die Schweiz steht im Ansehen, ihre internationalen Verpflichtungen getreu und zuverlässig einzuhalten. Der gute Ruf unseres Landes sollte nicht leichtfertig aufs Spiel gesetzt werden. Deshalb muss das Gesetzgebungsverfahren sicherstellen, dass das Bundesrecht fristgerecht angepasst werden kann.

2. Die Anpassung des Bundesrechts an das EWR-Abkommen darf zu keinen dauernden oder bedeutsamen Veränderungen in der Kompetenzverteilung zwischen den verschiedenen Organen unseres Staats führen.

Deshalb sieht der Bundesbeschluss über die Genehmigung des EWR-Abkommens (vgl. Art. 20 UeB BV) vor, dass nur jene Änderungen des Bundesrechts, die bis zum Inkrafttreten des Abkommens vorgenommen sein müssen, durch einen Beschluss der Bundesversammlung dem fakultativen Referendum entzogen werden können (vgl. Ziff. 5.4.1). Für alle Änderungen, die auf

einen späteren Zeitpunkt vorgenommen werden können, wird das normale Gesetzgebungsverfahren gelten. Auf diese Weise werden das Mitspracherecht des Volkes und das demokratische Prinzip soweit als irgend möglich respektiert.

3. Das Verfahren muss einfach und transparent sein.

Aus diesem Grund muss auf eine Anpassung des Bundesrechts auf dem Wege des Dringlichkeitsverfahrens nach Art. 89bis BV verzichtet werden. Die in jenem Verfahren erlassenen allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüsse sind zeitlich befristet; sie eignen sich deshalb nicht für dauernde Anpassungen, wie sie das Abkommen verlangt. Ausserdem erfüllt die im Genehmigungsbeschluss des EWR-Abkommens vorgesehene Kompetenzdelegation zugunsten des Parlaments die Forderung nach Transparenz, indem sie den Stimmberechtigten klar und deutlich aufzeigt, wie das Bundesrecht geändert wird, sofern Volk und Stände dem Bundesbeschluss zustimmen. Diesem Gebot der Klarheit würde nicht im gleichen Mass entsprochen, wenn der Souverän im Voraus allen durch das EWR-Abkommen bedingten Gesetzesänderungen, welche das Parlament auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens des Abkommens zu beschliessen hat, zustimmen müsste.

4. Die Einheit der Rechtsordnung und die Rechtssicherheit müssen gewahrt bleiben.

Im Lichte dieser Prinzipien erscheint es unerlässlich, nicht nur jenes relevante EG-Gemeinschaftsrecht, welches nicht direkt anwendbar ist, in unser Recht umzusetzen, sondern auch mögliche Widersprüche und Unvereinbarkeiten des direkt anwendbaren EG-Gemeinschaftsrecht mit unserem Bundesrecht auszuräumen. Dabei geht es keineswegs um juristischen Perfektionismus, denn dafür fehlt ohnehin die Zeit. Vielmehr sollen die Prinzipien der Rechtseinheit und der Rechtssicherheit als Fundamente unserer Rechtsordnung gewahrt bleiben. Es ist offensichtlich, dass diesen Grundsätzen nicht entsprochen würde, wenn im Zeitpunkt des Inkrafttretens des EWR-Abkommens direkt anwendbare Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts in Widerspruch mit unserem Recht stünden, weil das schweizerische Recht nicht rechtzeitig angepasst worden ist.

## 5.83 Das vorgeschlagene Gesetzgebungsverfahren

Das vorgeschlagene Gesetzgebungsverfahren entspricht den oben dargestellten Grundsätzen. Der Bundesrat hat es festgelegt, nachdem er die Vorschläge der parlamentarischen EWR-Arbeitsgruppe gehört hatte.

Nach diesem Vorgehen obliegt es dem Parlament, sämtliche geforderten Anpassungen des Bundesrechts auf Gesetzesstufe vorzunehmen. Die Entwürfe der zu ändernden oder neu zu erlassenden Gesetze sowie die entsprechenden Botschaften werden dem Parlament im Rahmen der "Gesetzgebungspakete" (vgl. Ziff. 7.1.4) unterbreitet. Diese Pakete können von den beiden Kammern während der Sondersession im August und September 1992 behandelt werden. In Anbetracht der kurzen Zeitspanne schlägt der Bundesrat in Anwendung von Art. 11 Abs. 2 des Geschäftsverkehrsgesetzes (SR 171.11) vor, dass beide Kammern in der gleichen Session beraten.

Das vom Bundesrat festgelegte Verfahren berücksichtigt die in Ziff. 5.82 dargestellten Vorgaben. Es erlaubt, die verschiedenen Anforderungen miteinander in Übereinstimmung zu bringen, und macht es möglich, unsere Gesetzgebung innert der gleichen Fristen anzupassen wie die ändern EFTA-Staaten auch. Auf diese Weise können die einzelnen und die Unternehmungen ab dem Zeitpunkt des Inkrafttretens des EWR-Abkommens vom breiten Zugang zum Binnenmarkt Nutzen ziehen. Unter den aussergewöhnlichen Umständen, welche mit dem Abschluss des EWR-Abkommens verbunden sind, erscheint einzig ein Gesetzgebungsverfahren als vernünftig und angemessen, das den Verzicht auf das fakultative Referendum für jene Gesetzesänderungen enthält, welche auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens des EWR-Abkommens vorgenommen sein müssen.

Formell werden diese Erlasse, welche gestützt auf die besondere Ermächtigung ein Bundesgesetz ändern oder neu erlassen, im Sinne von Art. 7 Abs. 1 des Geschäftsverkehrsgesetzes (SR 171.11) in die Form des allgemeinverbindlichen Bundesbeschlusses gekleidet.

Der Bundesrat wird gestützt auf Art. 102 Ziff. 5 und 8 BV die durch das EWR-Abkommen geforderten Änderungen des Ordnungsrechts des Bundes vornehmen.

## **5.9 Die Verwirklichung des EWR-Abkommens auf kantonaler Ebene**

### **5.91 Formen der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen unter dem Blickwinkel des EWR**

Die Fragen der europäischen Integration sind mit den Kantonen seit Ende 1989 regelmässig im Rahmen des Kontaktgremiums der Kantone diskutiert worden.

Das Kontaktgremium besteht seit 1978 und dient der Information und Absprache zwischen dem Bund und den Kantonen in allen Fragen des Föderalismus. Es wurde auf Anregung des Bundesrates geschaffen, um die Arbeiten zur Aufgabenneuverteilung zwischen Bund und Kantonen zu begleiten. Das Kontaktgremium wird vom Vorsteher des EJPD geleitet; es besteht aus je einem bis zwei Mitgliedern der kantonalen Regierungen, wobei auf kantonaler Ebene fast jedes Departement vertreten ist.

Im Laufe der letzten beiden Jahre hat das Kontaktgremium neun Sitzungen zum Thema Europa durchgeführt, die alle in einer sehr konstruktiven Atmosphäre stattgefunden haben. Dadurch sind die Kantone auf politischer Ebene regelmässig sowohl über den Fortgang der EWR-Verhandlungen als auch über die Strategie und die geplanten gesetzgeberischen Massnahmen des Bundes zur Verwirklichung des EWR-Abkommens informiert worden. Einer Anregung des Kontaktgremiums ist es ebenfalls zu verdanken, dass die Kantone zur Verstärkung der bestehenden Informationskanäle ab 1990 mit dem Aufbau eines Netzes von Europa-Delegierten begonnen haben. Ende 1990 hat das Kontaktgremium ausserdem beschlossen, 12 Arbeitsgruppen zu bilden, welche die Auswirkungen einer Beteiligung der Schweiz am EWR auf verschiedene kantonale Rechtsbereiche untersuchen sollten. Eine Koordinationskommission (KOKO) unter dem Vorsitz eines Regierungsrates ist mit der Koordination dieser Arbeiten betraut. Ende Oktober 1991 haben diese Arbeitsgruppen ihre Berichte abgeliefert. Das Kontaktgremium hat sie zur Kenntnis genommen und am 22. November 1991 verabschiedet. Im Dezember 1991 sind die Berichte veröffentlicht worden. Eine 13. Arbeitsgruppe ist Ende 1991 eingesetzt worden, um gestützt auf diese Berichte ein konkretes Gesetzgebungsprogramm mit den notwendigen Anpassungen auf

kantonalen Ebene, dem geeigneten Vorgehen und dem entsprechenden Zeitplan auszuarbeiten.

Parallel zu den Arbeiten des Kontaktgremiums haben verschiedene Konferenzen der kantonalen Direktoren stattgefunden, an welchen nach Lösungen für bestimmte Sachgebiete der Integration gesucht wurde. Einige ihrer Teilnehmer (so etwa von der kantonalen Sanitätsdirektorenkonferenz oder der Erziehungsdirektorenkonferenz) haben sogar an den EWR-Verhandlungen teilgenommen.

### **5.92 Erste Beurteilung der Auswirkungen des EWR-Abkommens auf das kantonale Recht**

Grundsätzlich lässt sich feststellen, dass die Auswirkungen des EWR-Abkommens auf die kantonale Gesetzgebung weitaus geringer sind als auf das Bundesrecht, weil das Abkommen hauptsächlich jene Bereiche betrifft, welche in der Schweiz in der Kompetenz des Bundes liegen.

Bund und Kantone sind sich über den Grundsatz einig, dass die Verwirklichung des Abkommens ohne Änderungen der gegenwärtigen innerstaatlichen Kompetenzverteilung geschehen soll.

Gestützt auf die Ergebnisse der Arbeitsgruppen hat das Kontaktgremium die folgenden Richtlinien für die Anpassung des kantonalen Rechts an die Bestimmungen des EWR festgelegt:

Das Kontaktgremium hat sich dafür ausgesprochen, dass der Gesetzgebungsprozess die kantonale Autonomie zu wahren hat: Jeder Kanton soll selber festlegen, in welcher Weise er die notwendigen Anpassungen seiner Rechtsordnung an das EWR-Recht fristgerecht vornehmen will. Dabei können die Kantone innerhalb jener Rahmenbedingungen, die auch für den Bundesgesetzgeber gelten (Vertragstreue, Respektierung der demokratischen und föderalistischen Strukturen), selber entscheiden, ob sie das normale Gesetzgebungsverfahren wählen oder ihrem Parlament bzw. ihrer Regierung besondere Vollmachten für die Anpassung ihrer Rechtsordnung an das EWR-Recht erteilen wollen. Grundsätzlich lässt sich feststellen, dass die Schweiz in jenen Bereichen, die aus kantonomer Sicht am heikelsten sind

(öffentliche Märkte, freier Personenverkehr, Lex Friedrich, Anerkennung der Diplome), Übergangsfristen ausgehandelt hat, so dass das Datum des 1. Januar 1993 für die Kantone weniger Probleme birgt als für den Bund.

Die Grundprinzipien für die Anpassungen des materiellen Rechts der Kantone sind nach Sachbereichen geordnet in Kapitel 7 aufgeführt. In den meisten Fällen sind die Kantone dabei nur im Rahmen der Ausführungsgesetzgebung betroffen. Dennoch werden die Kantone ihre Gesetzgebung in einigen Bereichen, die hauptsächlich in ihrer Kompetenz liegen, wie etwa die Ausübung der reglementierten Berufe, die öffentlichen Märkte, die pharmazeutischen Produkte oder die Bauprodukte, direkt an das EWR-Recht anpassen müssen. Das Kontaktgremium hat sich dagegen ausgesprochen, dass der Bund in diesen Bereichen Rahmengesetze erlässt. Es zieht vielmehr Modellgesetze vor, welche den Kantonen Anregungen vermitteln sollen für die Ausarbeitung oder Aenderung ihrer Gesetzgebung. Im Anschluss daran werden die Kantone die entsprechende Gesetzgebungstechnik wählen.

### **5.93 Der Fortgang der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen im Bereich der europäischen Integration**

Im Unterschied zu einem EG-Beitritt wird das EWR-Abkommen keine direkten Auswirkungen auf den Föderalismus im Sinne einer Kompetenzneuverteilung zwischen Bund und Kantonen haben. Die Übernahme einer bedeutenden Zahl von Normen des Gemeinschaftsrechts im Rahmen des EWR verlangt jedoch, dass die legitimen Interessen der Kantone angemessen berücksichtigt werden, was um so mehr gilt, als sie in verschiedenen Bereichen mit der Verwirklichung des europäischen Rechts beauftragt werden.

An einem lebendigen Föderalismus, welcher es den Kantonen weiterhin ermöglicht, ihre Kompetenzen in vollem Umfang wahrzunehmen, soll festgehalten werden. Deshalb möchte das Kontaktgremium die Rechte der Kantone auf Information, Konsultation und Beteiligung an der Willensbildung des Bundes in all jenen Bereichen der Europapolitik institutionalisieren, welche kantonale Kompetenzen berühren. Diese kantonalen Rechte finden ihre Grundlage in Art. 21 UeB BV (vgl. Ziff. 55).

Um die Stellung der Kantone im europäischen Einigungsprozess zu stärken, empfiehlt das Kontaktgremium auf längere Frist die Prüfung einer Reihe anderer Massnahmen wie die Schaffung einer "Konferenz der Kantone", die gänzlich durch die Kantone selbst geleitet würde und damit zu einem unabhängigen und repräsentativeren Gesprächspartner des Bundes werden könnte. Die Verwirklichung des EWR-Rechts erfordert im übrigen unweigerlich eine verstärkte interkantonale Zusammenarbeit. Diese könnte insbesondere durch eine Intensivierung der Tätigkeit der verschiedenen kantonalen Direktorenkonferenzen und durch die "Konferenz der Kantone" erreicht werden.

Diese verschiedenen Fragen - welche das Kontaktgremium weiterhin untersuchen wird - entsprechen jenen Anstrengungen, welche andere Bundesstaaten wie Deutschland und Österreich zugunsten ihrer Bundesländer unternommen haben. Sie stehen auch im grösseren Zusammenhang mit den Bemühungen um eine bessere Berücksichtigung der Regionen durch die Gemeinschaft selbst; ein Anfang wurde kürzlich am Gipfel von Maastricht mit der Schaffung eines Ausschusses der Regionen (Art. 198 A des Vertrages über die Europäische Union) gemacht, einem Organ mit beratender Funktion, welches die regionalen und lokalen Gebietskörperschaften vertritt. Diese neue Politik zugunsten der Regionen und der lokalen Gebietskörperschaften sollte es den dezentralisierten Körperschaften, welche nahe beim Bürger sind, ermöglichen, sich aktiver an der Ausarbeitung und Verwirklichung der sie betreffenden Politik zu beteiligen. In diesem Zusammenhang ist auch festzuhalten, dass das Prinzip der Subsidiarität im Vertrag über die Europäische Union, der am 7. Februar 1992 in Maastricht unterzeichnet worden ist, in Art. 3 B ausdrücklich erwähnt wird.



## 6           **Kommentar zur Präambel und zu den allgemeinen Bestimmungen des Abkommens**

### 6.1       **Präambel**

Die Präambel des EWR-Abkommens führt die Beweggründe zum Abschluss des Abkommens auf und legt das Ziel dar, das die Vertragsparteien verfolgen. Die Präambel gehört zum Zusammenhang des Abkommens und gibt nützliche Hinweise für die Auslegung der Bestimmungen (Art. 31 des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge, SR 0.111).

Als erstes bezeichnet die Präambel die Vertragsparteien: es handelt sich einerseits je nach ihren jeweiligen Zuständigkeiten um die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl sowie deren Mitgliedstaaten; andererseits handelt es sich um Österreich, Finnland, Island, Liechtenstein, Norwegen, Schweden und die Schweiz, das heisst um die Mitgliedstaaten der EFTA (es wird jedoch kein rechtlicher Zusammenhang zwischen der Zugehörigkeit zu dieser Organisation und der Teilnahme am Abkommen hergestellt).

Die Präambel hebt den Beitrag hervor, den der EWR zur Errichtung eines auf Frieden, Demokratie und Menschenrechte gegründeten Europas leisten wird. So werden dem Abkommen die gemeinsamen Werte vorangestellt, die nebst der geographischen und kulturellen Nachbarschaft die bevorzugten Beziehungen zwischen der Gemeinschaft und den EFTA-Staaten begründen. Die Erwähnung der "Menschenrechte" muss als ein Verweis verstanden werden, der sich vor allem auf die Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten bezieht, die zur gemeinsamen Rechtstradition der Vertragsparteien des EWR-Abkommens gehört.

Die Präambel betont ausserdem, dass die Bestimmungen des Abkommens mit dem GATT (SR 0.632.21) und dem Übereinkommen über die OECD (SR. 0.970.4) vereinbar sind.

Danach folgt der unerlässliche Hinweis, dass das Ziel der Errichtung eines dynamischen und homogenen EWR auf dem Bestehen von gemeinsamen Regeln, gleichen Wettbewerbsbedingungen und angemessenen Mitteln für

deren Durchsetzung - und zwar auch auf gerichtlicher Ebene - beruht, und dass die Verwirklichung dieses Ziels unter der Voraussetzung der Gleichheit und Gegenseitigkeit sowie eines Gesamtgleichgewichts von Vorteilen, Rechten und Pflichten der Vertragsparteien geschieht. Es gilt an dieser Stelle hervorzuheben, wie wichtig das Bestehen von gemeinsamen Regeln für die wirtschaftliche, soziale und rechtliche Homogenität des EWR ist.

Die Präambel unterstreicht daraufhin die Anliegen, welche die Vertragsparteien bei der Verwirklichung des Abkommens haben, nämlich: die Verringerung von wirtschaftlichen und sozialen Ungleichgewichten zwischen den Regionen; die Zusammenarbeit unter Parlamenten und Sozialpartnern; die wichtige Rolle der Individualrechte für den EWR; die Bewahrung und der Schutz der Umwelt sowie die Verbesserung ihrer Qualität; der Grundsatz, dass die künftigen Regeln auf einem hohen Schutzniveau für Gesundheit, Sicherheit und Umwelt beruhen werden; die Bedeutung der sozialen Dimension des EWR; die Stärkung der wissenschaftlichen und technologischen Grundlage der europäischen Industrie; und erwähnenswert ist schliesslich die Feststellung, dass das Abkommen weder die Autonomie der Beschlussfassung noch die Befugnis zum Vertragsschluss der Vertragsparteien einschränkt.

Die letzten drei Paragraphen der Präambel sind von beachtlicher politischer Tragweite.

Der erste von ihnen hebt hervor, dass der Abschluss des EWR-Abkommens in keiner Weise die Möglichkeit eines Beitritts eines jeden EFTA-Staats zu den Europäischen Gemeinschaften berührt.

Der zweite betont feierlich, dass die Vertragsparteien zwar Wert auf die volle Wahrung der Unabhängigkeit der Gerichte legen, aber dennoch eine einheitliche Auslegung und Anwendung des EWR-Abkommens und der übernommenen gemeinschaftsrechtlichen Bestimmungen erreichen und beibehalten wollen. Dass eine einheitliche Auslegung und Anwendung gewünscht wird, hat seinen Grund darin, dass eine Gleichbehandlung der Individuen und der Marktteilnehmer im gesamten EWR erreicht werden muss, was die vier Freiheiten und die Wettbewerbsbedingungen angeht.

Der letzte Absatz, der dem Versicherungsabkommen Schweiz-EG (BBl 1991 IV 1) nachempfunden ist, hebt hervor, dass die Wahrung der Autonomie der Beschlussfassung in der Gemeinschaft - welche einer der ausschlaggebenden Parameter der EWR-Verhandlungen war - ihr Gegenstück findet in der Garantie der gesetzgeberischen Autonomie und der internationalen Handlungsfähigkeit der übrigen Vertragsparteien. Für die Autonomie und die internationale Handlungsfähigkeit der Vertragsparteien stellen die Bestimmungen des EWR-Abkommens und des übrigen Völkerrechts Grenzen dar. Was die Grenzen anbelangt, die sich aus dem EWR-Abkommen ergeben, sind in diesem Zusammenhang die wichtigen Artikeln 89 bis 120 des EWR-Abkommens zu erwähnen, wie auch seine Präambel und sein Protokoll 35, das verdeutlicht, dass die Verwirklichung eines einheitlichen, auf gemeinsamen Regeln beruhenden EWR von den Vertragsparteien keine Übertragung von rechtsetzenden Zuständigkeiten an supranationale Behörden erfordert. Von den übrigen völkerrechtlichen Grenzen seien nebst den Grundsätzen der Gleichheit der Parteien, der Gegenseitigkeit und von Treu und Glauben, die Artikel 26, 27 und 31 des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge erwähnt (SR 0.111).

Zusammengefasst zeigt die Lektüre der Präambel des EWR-Abkommens, das wie das Freihandelsabkommen Schweiz-EG von 1972 (SR 0.632.401) zu den Kategorien des Völkerrechts gehört, unbestrittenermassen eine bedeutende Etappe auf dem Weg zu einer weitergehenden Integration der Schweiz in Europa darstellt. Und zwar trifft dies sowohl zu, was die Breite des materiellen Anwendungsbereichs, als auch, was die im Rahmen des EWR-Abkommens erreichte Vertiefung und Globalisierung der Beziehungen anbelangt. Zwar führt das EWR-Abkommen nicht zu umfassenden Integrationsbeziehungen - die nur ein Beitritt zur EG ermöglichen wird - aber es ist weitab vom "reinen Handelsabkommen" anzusiedeln, den das Bundesgericht einst im Freihandelsabkommen von 1972 sah (BGE 105 II 49, Bosshard gegen Sunlight).

## **6.2 Ziele und Grundsätze (Art. 1 bis 7)**

### **6.21 Ziel des Abkommens (Art. 1)**

Laut seinem Artikel 1 Absatz 1 ist das EWR-Abkommen ein Assoziierungsabkommen, das auf die Schaffung eines einheitlichen EWR ausgerichtet ist und das zum Ziel hat: einerseits die beständige und ausgewogene Stärkung der Handels- und Wirtschaftsbeziehungen zwischen den Vertragsparteien unter gleichen Wettbewerbsbedingungen, und andererseits die Einhaltung gleicher Regeln.

Der zweite Absatz von Artikel 1 zählt die Mittel zum Erreichen der Ziele der Assoziation auf. Darunter fallen: die Verwirklichung der vier Freiheiten (Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital); die Einrichtung eines Systems, das gleiche Wettbewerbsbedingungen gewährleistet; sowie die Stärkung der Zusammenarbeit in anderen Bereichen wie Forschung und Entwicklung, Umwelt, Bildungswesen und Sozialpolitik.

Das im Artikel 1 des Abkommens umschriebene Ziel bringt den engen Zusammenhang des EWR mit dem EG-Binnenmarkt zum Ausdruck; der EWR umfasst jedoch in keiner Weise die politischen Zielsetzungen der wirtschaftlichen Integration innerhalb der Gemeinschaft (Wirtschafts- und Währungsunion, politische Union).

### **6.22 Definitionen (Art. 2)**

Artikel 2 des EWR-Abkommens definiert drei Ausdrücke, die im Vertragstext figurieren:

- a) die Bezeichnung "Abkommen" bedeutet hier: das Hauptabkommen, seine Protokolle und Anhänge sowie die Rechtsakte, auf die darin verwiesen wird; es ist zu beachten, dass gemäss Artikel 119 des EWR-Abkommens die Protokolle und Anhänge als ein zum Abkommen gehörender Bestandteil angesehen werden;

- b) die Bezeichnung "EFTA-Staaten" verweist auf die Vertragsparteien zum EWR-Abkommen, die gleichzeitig Mitglieder der Europäischen Freihandelsassoziation sind;
- c) da das EWR-Abkommen vom Standpunkt der EG aus ein "gemischtes" Abkommen ist (d.h. eines, das auf "gemeinschaftlicher" Seite von der EWG, der EGKS und den zwölf Mitgliedstaaten der EG abgeschlossen wurde), präzisiert dieser Buchstabe c), dass für die Gemeinschaft und ihre Mitgliedstaaten die Bezeichnung "Vertragspartei" je nachdem bedeutet: die Gemeinschaft und ihre Mitgliedstaaten oder nur die Gemeinschaft, oder auch nur die Mitgliedstaaten. Die Frage, wo die innergemeinschaftliche Trennungslinie in bezug auf die Zuständigkeiten verläuft, ist eine rein interne Angelegenheit, die nur die Gemeinschaft betrifft; die vollständige Erfüllung des Abkommens seitens der Gemeinschaft darf darunter jedoch nicht leiden. Gemäss Art. 228 Absatz 2 des Römer Vertrags stellt die Erfüllung von Aussenverträgen der Europäischen Gemeinschaft durch deren Mitgliedstaaten eine gemeinschaftliche Verpflichtung dar.

## **6.23 Grundsätze**

### **6.231 Einleitende Bemerkungen**

Das EWR-Abkommen zählt in seinem ersten Teil "Grundsätze" von grosser Tragweite auf: die Verpflichtung, das Abkommen in Treu und Glauben zu befolgen (Art. 3); das Verbot jedweder Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit (Art. 4); das Evokationsrecht (Art. 5); die Übernahme der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften bis zum Zeitpunkt der Unterzeichnung des EWR-Abkommens (Art. 6); und schliesslich die Verpflichtung, die rechtliche Wirkungen anzuerkennen, die gemeinschaftsrechtlichen Verordnungen und Richtlinien eigen sind (Art. 7).

### **6.232 Pflicht, das Abkommen in Treu und Glauben zu befolgen (Art. 3)**

Artikel 3 des Abkommens bringt das völkerrechtliche Prinzip zum Ausdruck, wonach jeder Vertrag, der in Kraft ist, die Parteien bindet und von ihnen in Treu und Glauben zu erfüllen ist (Grundsatz des *pacta sunt servanda*, der

bestätigt wird durch die Artikel 26 und 27 des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge, SR 0.111). Artikel 3 des EWR-Abkommens begründet drei sich gegenseitig ergänzende Treuepflichten, die die Vertragsparteien übernommen haben: zwei Formen der Pflicht zur aktiven Zusammenarbeit (Absatz 1 und 3) sowie eine Pflicht zum Nichteingreifen (Absatz 2). Allgemein gesagt ergänzt und konkretisiert Artikel 3 des EWR-Abkommens die einzelnen Pflichten, die den Vertragsparteien aufgrund des Abkommens obliegen.

Die Vertragsparteien werden auf ein bestimmtes Ergebnis verpflichtet. Um dieser Pflicht zu genügen, sind alle staatlichen Organe, die einen nützlichen Beitrag leisten können, zur Mitarbeit aufgerufen.

Für die rechtsetzenden Behörden von Bund und Kantonen wird es sich darum handeln, jene Anpassungen im internen Recht vorzunehmen, die nötig werden, weil dies das EWR-Abkommen selber verlangt, oder weil dies die Rechtsakte erfordern, die später gestützt auf das Abkommen verabschiedet werden. Der Bundesrat wird künftig eine besondere Bedeutung der Auffindung von möglichen Unvereinbarkeiten zwischen dem schweizerischen Recht und dem europäischen Recht zumessen, und er wird der Legislative die Verabschiedung der erforderlichen gesetzgeberischen Änderungen vorschlagen, wie er es bereits im Rahmen des "EUROLEX"-Programms getan hat.

In bezug auf die Rechtsanwendung wird es darum gehen, dass alle Verwaltungs- und Gerichtsbehörden die unmittelbare Anwendbarkeit (Effet direct) der EWR-Regeln anerkennen werden, die eine solche Wirkung entfalten können.

Im übrigen ergibt sich sowohl aus dem allgemeinen internationalen Recht (den oben erwähnten Bestimmungen der Art. 26 und 27 des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge) als auch aus dem Willen der Vertragsparteien zum EWR-Abkommen (siehe namentlich den einzigen Artikel des Protokolls 35), dass die Vertragsparteien dazu verpflichtet sind, den Vorrang des EWR-Rechts vor entgegenstehendem innerstaatlichen Recht zu gewährleisten (siehe zu diesem Thema Ziff. 5 oben).

## **6.233 Verbot der Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit (Art. 4)**

Artikel 4 des EWR-Abkommens legt den fundamentalen Grundsatz des Verbots der Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit nieder. Das Prinzip der Nichtdiskriminierung, das im ersten Teil des EWR-Abkommens in allgemeiner Form statuiert ist, wird in anderen Bestimmungen des Abkommens durch zahlreiche konkrete Ausgestaltungen verdeutlicht (Art. 28, 31, 34, 124, usw.). Dieser Grundsatz bezweckt namentlich die Beseitigung aller Massnahmen, die bei der Freizügigkeit der Arbeitnehmer oder im Rahmen der Dienstleistungsfreiheit einen Ausländer strenger behandeln oder diese Person in eine rechtliche oder tatsächliche Lage versetzen, die schlechter ist als die Lage, die einem eigenen Staatsangehörigen unter den gleichen Umständen zugemutet würde. Er verbietet nicht nur offenkundige Diskriminierungen aus Gründen der Staatsangehörigkeit, sondern auch alle Formen einer versteckten Diskriminierung, die wegen der Anwendung von verschiedenen Unterscheidungskriterien zum selben Ergebnis wie eine offene Diskriminierung führt. Obwohl dieses Prinzip unmittelbar anwendbar ist, kann es nur in Situationen eine autonome Anwendung finden, die nicht durch die spezifischeren Diskriminierungsverbote erfasst werden.

Ähnlich wie auch die Rechtsprechung des Bundesgerichts zu Artikel 4 der Bundesverfassung erfordert, müssen gemäss Artikel 4 des EWR-Abkommens vergleichbare Situationen auf gleiche Weise und verschiedenen Situationen verschieden behandelt werden. So kommt die unterschiedliche Behandlung von vergleichbaren Situationen ebenso einer Diskriminierung gleich wie das identische Vorgehen bei unterschiedlichen Situationen, die aus objektiven Überlegungen eine unterschiedliche Behandlungen erforderten.

Der Grundsatz der Gleichbehandlung von Ausländern ist im schweizerischen Recht ähnlich bekannt wie der Grundsatz der Gleichbehandlung der eigenen Staatsangehörigen, weil er in zahlreichen von der Schweiz abgeschlossenen Handels- und Niederlassungsverträgen in der Form einer Meistbegünstigungsklausel verankert ist. Wegen der Meistbegünstigungsklausel können zum Beispiel die Angehörigen eines Staats, der ein Abkommen mit der Schweiz abgeschlossen hat, keine bessere Behandlung erwarten, als die Schweiz Angehörigen irgendeiner anderen Vertragspartei zukommen lässt. Auf diese

Weise erstrecken sich die Vorteile, die einer Vertragsparteien zugestanden worden sind, auch auf alle übrigen Vertragsparteien. Es trifft zu, dass sich diese Regel ähnlich wie die Vorschrift über die Gleichberechtigung der eigenen Staatsangehörigen nur auf die Bereiche bezieht, die durch den EWR geregelt sind, so dass bereits bestehende oder künftige Diskriminierungen in anderen Bereichen zulässig bleiben werden.

#### **6.234 Allgemeines Evokationsrecht (Art. 5)**

Artikel 5 statuiert, dass jede Vertragspartei ein Anliegen, das für sie von Interesse ist, in Übereinstimmung mit Artikel 92 Abs. 2 und 89 Absatz 2 des EWR-Abkommens jederzeit im Gemeinsamen EWR-Ausschuss oder im EWR-Rat zur Sprache bringen kann. Aufgrund der letztgenannten Abkommensbestimmungen, vermögen die Vertragsparteien entweder nach einer vorgängigen Erörterung im Gemeinsamen EWR-Ausschuss oder in besonders dringenden Fällen unmittelbar im EWR-Rat alle Fragen zur Sprache zu bringen, die zu Schwierigkeiten führen können.

#### **6.235 Uebernahme der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften (Art. 6)**

Um einen einheitlichen EWR zu errichten, ist es erforderlich, eine übereinstimmende Auslegung und Anwendung des EWR-Abkommens und des ihm entsprechenden Gemeinschaftsrechts zu gewährleisten. Diese Überlegung steht hinter der Erklärung der Vertragsparteien, diejenigen Entscheide des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften als verbindlich anzuerkennen, die vor dem Zeitpunkt der Unterzeichnung des Abkommens (dem 4. Mai 1992) erlassen worden waren. Dies gilt insoweit, als die Bestimmungen des EWR-Abkommens mit den entsprechenden Regeln des EWG-Vertrags, des EGKS-Vertrags und der aufgrund dieser beiden Verträge erlassenen Rechtsakte in ihrem wesentlichen Gehalt identisch sind.

Die Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften ist von derart kapitaler Bedeutung für das Verständnis und die Auslegung des Gemeinschaftsrechts, dass sie einen festen Bestandteil des *Acquis communautaire* bildet.



Hervorzuheben ist das wirtschaftliche Interesse, das mit einer einheitlichen juristischen Auslegung des EWR-Abkommens verbunden ist: ein Europäischer Wirtschaftsraum, der einheitlich ist, setzt "gemeinsame Regeln" voraus; denn diese sind unabdingbar, um eine Gleichbehandlung der Einzelnen und der Marktteilnehmer im gesamten EWR sicherzustellen (Art. 1, in dem die Rede von der "Einhaltung gleicher Regeln" ist).

#### **6.236      Rechtswirkungen der im EWR übernommenen gemeinschaftlichen Verordnungen und Richtlinien (Art. 7)**

Artikel 7 des EWR-Abkommens übernimmt weitgehend die Definitionen, die in Artikel 189 des Römer Vertrags für die gemeinschaftsrechtlichen Formen der "Verordnung" und der "Richtlinie" gegeben werden. Die Vertragsparteien legen in der Tat grossen Wert darauf, dass den Rechtsakten, die in den Anhängen des EWR-Abkommens enthalten sind und vom Gemeinschaftsrecht übernommen worden sind, ähnliche Rechtswirkungen zuerkannt werden wie den Verordnungen und Richtlinien in der Gemeinschaft.

Die Verordnungen und Richtlinien bilden zahlenmässig den bedeutendsten Teil des *Acquis communautaire*, den die EFTA-Staaten im Rahmen des EWR übernehmen.

Die verbindlichen Rechtswirkungen, die diese beiden Kategorien von Rechtsakten entfalten, ergeben sich vorab aus dem EWR-Abkommen selber. Denn dieses enthält die Präzisierung, dass die Rechtsakte, auf die im Abkommen Bezug genommen wird, Bestandteil des EWR-Abkommens sind und an dessen bindender Wirkung teilhaben (Art. 119). Ebenfalls aus dem EWR-Abkommen ergibt sich die Rechtsverbindlichkeit der Beschlüsse, die der Gemischte EWR-Ausschuss aufgrund von Artikel 92 Absatz 1 und 93 Absatz 2 EWR-Abkommen trifft, um gemäss dem zu diesem Zweck eingerichteten Beschlussfassungsverfahren neue EWR-Regeln zu verabschieden (Art. 97-104).

Vorbehaltlich der verbindlichen Bestimmungen des EWR-Abkommens bewahrt die Präambel eigens die künftige Autonomie der Beschlussfassung und die Befugnis zum Vertragsschluss zugunsten der Vertragsparteien.

Artikel 7 des Abkommens ermächtigt zwar die EFTA-Staaten dazu, dass sie entweder die EWR-Rechtsakte getreu der monistischen Tradition als "Teil des innerstaatlichen Rechts" betrachten (wie die Schweiz, Österreich und Liechtenstein), oder dass sie Vorkéhrungen treffen, damit diese EWR-Rechtsakte aufgrund eines rechtsetzenden Eingliederungsakts Teil ihres innerstaatlichen Rechts werden (wie die nordischen EFTA-Staaten, die alle die dualistische Tradition pflegen). Aber im Ergebnis bleibt die Verpflichtung unverändert für jeden einzelnen EFTA-Staat: Es käme nicht nur einem Widerspruch mit der verbindlichen Wirkung gleich, die von Art. 7 des EWR-Abkommens vorgeschrieben wird, sondern auch mit der Pflicht, das EWR-Abkommen getreu zu befolgen (Art. 3), wenn die EWR-Regeln irgendwelcher Hindernisse wegen nicht von Rechts wegen, gleichzeitig und mit denselben Auswirkungen auf dem gesamten Gebiet der Vertragsparteien angewendet würden.

Artikel 7 Buchstabe a) des EWR-Abkommens hebt hervor, dass sich ein Rechtsakt, der einer gemeinschaftsrechtlichen Verordnung entspricht, "als solcher" in die innerstaatlichen Rechtsordnungen der Vertragsparteien einfügen soll. Die Rechtswirkungen, die einer Verordnung eigen sind, werden sich in der schweizerischen Rechtsordnung automatisch entfalten, während diese Wirkungen in den dualistischen EFTA-Staaten auf geeignete Weise gewährleistet werden müssen (meistens mit Hilfe einer Eingliederung des EWR-Akts in ein Gesetz).

Artikel 7 Buchstabe b) des EWR-Abkommens sieht vor, dass die EWR-Regeln, die gemeinschaftsrechtlichen Richtlinien entsprechen, den Behörden der Vertragsparteien die Wahl der Form und der Mittel zu ihrer Durchführung belassen. Die Richtlinie ist ein Mittel der mittelbaren Rechtsetzung, das Ähnlichkeiten mit dem nationalen Instrument des Rahmengesetzes aufweist. Sie bedarf im allgemeinen der Umsetzung auf nationaler Ebene, um alle Rechtswirkungen zu entfalten, die sie in sich birgt. Tatsächlich sind jedoch gewisse Richtlinien so detailliert ausgestaltet, dass sie Verordnungen ähneln. Was die verbindliche Wirkung einer Richtlinie anbelangt, wurde bereits oben erläutert, dass sie identisch mit der bindenden Wirkung einer Verordnung oder einer Bestimmung des Haupttextes im EWR-Abkommen ist.

## **7           Kommentar der materiellen Bestimmungen des Abkommens und ihre Umsetzung auf Bundes- und kantonaler Ebene\***

### **7.1       Allgemeine Bemerkungen**

#### **7.11     Ziel und Struktur des Kapitels**

Dieses Kapitel bildet in einem gewissen Sinne das Zwischenglied zwischen dem EWR-Recht und dem schweizerischen Recht. Es folgt grundsätzlich dem Aufbau des ERW-Abkommens unter Berücksichtigung der Besonderheiten des schweizerischen Rechts. Es behandelt zuerst die vier Grundfreiheiten (freier Waren-, Personen-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr). Anschließend folgen Erläuterungen über Wettbewerbsrecht, horizontale Politiken (Sozialpolitik, Umweltschutz, usw.) und flankierende Politiken (Forschung und Entwicklung, Medien, usw.). Das Kapitel erörtert schliesslich die wirtschaftliche und soziale Kohäsion und stellt einige Querschnittsprobleme (Gleichstellung zwischen Frau und Mann, Verfahrensrecht, usw.) dar.

Für jedes behandelte Gebiet oder jeden Rechtsbereich haben wir eine Darstellung gewählt, die aus folgenden drei Punkten besteht:

- a. Beschreibung des Acquis;
- b. Analyse der materiellen und rechtlichen Auswirkungen auf Bundesebene und Ankündigung der gesetzgeberischen Schritte;
- c. Analyse der materiellen und rechtlichen Auswirkungen auf kantonaler Ebene.

Diese Darstellung ergibt sich aus den drei sich ergänzenden Zielen des Kapitels:

1. Erklärung der materiellen Bestimmungen des Abkommens und des Gemeinschaftsrechts, auf welches verwiesen wird (Acquis);
2. Klarstellung der materiellen und rechtlichen Auswirkungen des EWR-Abkommens auf Bundes- und kantonaler Ebene;

\* **Hinweis:** Infolge eines Fehlers bei der Fertigstellung des Botschaftstextes wurden ungefähr vierzig Bemerkungen, die sich insbesondere auf die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes beziehen, nicht in die Fussnoten des vorliegenden Kapitels (S. I/115-456) aufgenommen. Man findet die entsprechende Liste im Anschluss an die Zusatzbotschaft II zur EWR-Botschaft (BBi 1992 V).

3. Ankündigung der vorgesehenen gesetzgeberischen Schritte in jenen Fällen, in denen der Acquis eine Anpassung des schweizerischen Rechts erfordert.

## **7.12 Der Acquis**

Der in diesem Kapitel verwendete Begriff des Acquis bezeichnet einerseits den materiellen Inhalt des EWR-Abkommens, welcher zum grössten Teil von den Gründungsverträgen der EG übernommen wurde, und andererseits das Sekundärrecht der EG, auf welches das EWR-Abkommen in seinen Anhängen verweist. Lediglich diejenigen Gemeinschaftserlasse, die bis zum 31. Juli 1991 im Amtsblatt der EG veröffentlicht worden sind, sind in den Acquis aufgenommen worden und deshalb in den Anhängen des Abkommens ersichtlich. Allerdings umfasst der Begriff des Acquis auch eine gewisse Anzahl von Gemeinschaftserlassen, die zwar nach dem 31. Juli 1991 veröffentlicht worden sind, aber Gegenstand eines Änderungserlasses des EWR-Abkommens bilden (vgl. Ziff. 7.17).

Der Begriff des Acquis umfasst im weitern auch die Rechtsprechung des Gerichtshofes der EG, gestützt auf das Primärrecht und auf das Sekundärrecht der EG, soweit das EWR-Abkommen dieses Primärrecht wiedergibt oder auf dieses Sekundärrecht verweist. Nach Artikel 6 des Abkommens bildet lediglich die Rechtsprechung des Gerichtshofes, die vor der Unterzeichnung des Abkommens erlassen worden ist, Gegenstand des Acquis.

Das Sekundärrecht der EG, auf welches die 22 Anhänge des EWR-Abkommens verweisen, umfasst ungefähr 1500 Rechtsakte. Statistische Darstellungen im Anhang dieser vorliegenden Botschaft (vgl. Anhang 5) zeigen die Rechtsnatur dieser Akte (Verordnungen, Richtlinien, usw.), weisen auf ihre Verteilung in den verschiedenen Bereichen hin und unterscheiden zwischen Grunderlassen und ihren Abänderungen.

## **7.13 Materielle und rechtliche Auswirkungen des Acquis auf die Schweiz**

In der Beurteilung der materiellen und rechtlichen Auswirkungen des Acquis auf die Schweiz liegt der Akzent klarerweise auf den letzteren. Genauer

gesagt, werden vor allem die gesetzgeberischen Auswirkungen hervorgehoben. Im übrigen ist die Analyse der materiellen und rechtlichen Auswirkungen des Acquis auf Bundes- und kantonaler Ebene häufig weniger lang als die Beschreibung des Acquis. Dies rührt daher, dass ein wichtiger Teil des Acquis keine formelle Anpassung des schweizerischen Rechts erfordert - weil dieses bereits europaverträglich ist - und sich somit keine neuen materiellen Auswirkungen auf unser Land ergeben. Zahlreiche Aenderungen der schweizerischen Rechtsordnung, die das EWR-Recht mit sich bringt, berühren im weitem mehr die Form als den Inhalt. Dennoch ist es gewiss, dass das EWR-Abkommen und die Uebernahme weiter Gebiete des Gemeinschaftsrechts wesentliche Auswirkungen auf die Schweiz haben werden und zwar sowohl im rechtlichen wie auch im wirtschaftlichen und sozialen Bereich.

Bezüglich der Umsetzung des Acquis ins kantonale Recht sei auf den vom Bund und den Kantonen unter der Leitung des Kontaktgremiums der Kantone ausgearbeiteten Bericht "Anpassung des kantonalen Rechts an das EWR-Recht" vom Dezember 1991 verwiesen.

#### **7.14 Die gesetzgeberischen Schritte**

Der Bundesrat hat anlässlich der Vorbereitungsarbeiten entschieden, dass die Anpassung des schweizerischen Rechts im Hinblick auf das Inkrafttreten des Abkommens auf das Notwendigste zu beschränken sei, um zu verhindern, dass dem fakultativen Referendum diejenigen Gesetzesanpassungen entzogen werden, die nicht in unmittelbarem Zusammenhang mit den durch das EWR-Abkommen eingegangenen vertraglichen Verpflichtungen der Schweiz stehen (vgl. Kapitel 5 oben). Um aber unseren internationalen Verpflichtungen nachzukommen, hat der Bundesrat gleichzeitig darauf hingewiesen, dass es angebracht sei, alle durch das EWR-Recht geforderten Anpassungen vorzunehmen. Das Kriterium der Notwendigkeit muss mit Zurückhaltung angewendet werden. Einzig diejenigen Aenderungen sind notwendig, die vorgenommen werden müssen, um das Bundesrecht dem EWR-Recht anzupassen. Flankierende Regelungen oder kompensatorische Massnahmen, welche im Hinblick auf die Vermeidung oder Korrektur allfälliger negativer Wirkungen ins Auge gefasst werden, können in diesem Sinne nicht als notwendig erachtet werden. Die Aenderungen des Bundesrechts in denjeni-

gen Bereichen, in denen Uebergangsfristen vorgesehen sind, dürfen in diesem Zusammenhang ebenfalls nicht als notwendig bezeichnet werden. In gewissen Fällen beschränkt sich das EWR-Recht auf Mindestnormen und ermächtigt die Vertragsparteien, strengere Regeln zu erlassen. In diesem Fall ist der Hinweis auf die Delegationsklausel nur in jenem Ausmass zulässig, als dass die zusätzlichen Massnahmen unerlässlich sind, um das gute Funktionieren der neuen Bestimmung sicherzustellen. Auf jeden Fall darf die Beschränkung, lediglich die absolut notwendigen Aenderungen vorzunehmen, nicht zu widersinnigen oder unangemessenen Massnahmen führen. Diese zurückhaltende Beurteilung des Kriteriums der Notwendigkeit zielt darauf ab, die Volksrechte soweit wie möglich zu erhalten.

Das vorliegende Kapitel weist darauf hin, dass es in einigen Fällen notwendig ist zu legiferieren, um die Umsetzung des Acuis ins Bundesrecht sicherzustellen. Das vorgesehene gesetzgeberische Vorgehen ist somit angekündigt; der Akzent liegt auf den Aenderungen und/oder dem Erlass von formellen Gesetzen bzw. allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüssen. Eine Liste der zu ändernden oder zu erlassenden Gesetze und allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüsse ist im Anhang 1 der vorliegenden Botschaft ersichtlich.

Der detaillierte Inhalt der vorgesehenen Rechtsänderungen wird im Rahmen von "Gesetzespaketen", die dem Parlament unterbreitet werden, dargelegt werden. In diesen Paketen wird den Entwürfen eine ergänzende Botschaft beigegeben, die die erforderlichen Aenderungen des Bundesrechts erläutern wird. Im Verhältnis zu diesen ergänzenden Botschaften stellt das Kapitel 7 der vorliegenden Botschaft deren allgemeinen Teil dar.

## **7.15 Gesamtüberblick über die materiellen Bestimmungen des Abkommens und ihre Auswirkungen**

Das Inkrafttreten des Abkommens wird die europaverträgliche Ausrichtung unserer wirtschaftlichen und sozialen Rahmenbedingungen in den Bereichen zur Folge haben, in denen sie dies nicht bereits sind, und uns eine weite Beteiligung an den flankierenden Politiken öffnen. Hinsichtlich der aktuellen Rahmenbedingungen und der Zusammenarbeit, welche wir bereits früher mit der EG im Bereich der flankierenden Politiken eingegangen sind, werden

## die Aenderungen je nach den Bereichen wichtiger oder weniger wichtig ausfallen.

Bezüglich des freien Warenverkehrs verbessert das EWR-Abkommen das aktuelle System des Freihandels, welches durch das Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der EG 1972<sup>1)</sup> errichtet worden ist. Vor allem im weiten Bereich der technischen Vorschriften - ungefähr 300 Gemeinschafts-erlasse - wird die innovative Wirkung des EWR am stärksten spürbar werden.

Die Handelsschranken, welche durch das Vorhandensein von verschiedenen nationalen Vorschriften über den Schutz der Gesundheit, der Umwelt, der Konsumenten und der Sicherheit der Arbeitnehmer errichtet worden sind, werden abgeschafft werden. Der freie Zugang zum gemeinsamen Markt unserer Produkte - Industrieprodukte und umgewandelte Agrarprodukte - wird somit vereinfacht. Uebergangsbestimmungen werden uns im übrigen erlauben, unser auf schweizerischer Ebene erreichtes Schutzniveau beinahe vollumfänglich aufrecht zu erhalten.

Die Regeln des freien Personenverkehrs, welche nach einer Uebergangsfrist von höchstens fünf Jahren vollumfänglich zu verwirklichen sind, werden für unser Land einer der wichtigsten Beiträge des EWR-Abkommens sein. Im Verlauf dieser fünf Jahre wird unsere Ausländerpolitik schrittweise zugunsten der EWR-Staatsangehörigen liberalisiert werden. Diese werden ab dem 1. Januar 1998 nicht mehr dem System der Kontingentierung ausländischer Arbeitskräfte unterstellt werden. Diese Liberalisierung sollte sich günstig auf die Wirtschaftssektoren auswirken, deren Wachstum heute durch die Schwierigkeiten, qualifizierte Arbeitskräfte anstellen zu können, beschränkt ist. Sie wird Grund für die hauptsächlichen makro-ökonomischen Gewinne sein, die aus dem EWR stammen. Schweizerbürger werden im übrigen frei zirkulieren und sich in den EWR-Ländern nach Ablauf der Uebergangsfrist niederlassen können. Sie werden die Diskriminierungen fallen sehen, unter denen sie zur Zeit leiden, wenn sie in der EG zu arbeiten wünschen.

Der Grundstücksmarkt ist ein anderer Sektor unserer Wirtschaft, in dem die Deregulierungswirkung des EWR-Abkommens spürbar werden wird. Bis zum

---

1) SR 0.632.401

Ablauf einer fünfjährigen Uebergangsfrist müssen sämtliche Bestimmungen der Lex Friedrich, welche Ausländer diskriminieren, hinsichtlich der EWR-Staatsangehörigen durch europaverträgliche Massnahmen ersetzt werden, die den Zugang zum Grundeigentum für die Wohnbevölkerung sicherstellen. Auf kurze Sicht ist eine merkbare Erhöhung der ausländischen Nachfrage wenig wahrscheinlich. Auf mittlere Sicht dürfte die Gesamtnachfrage bestimmt steigen, aber dank den vorgesehenen nicht-diskriminierenden Massnahmen beschränkt bleiben. Im Gegenzug profitieren schweizerische Unternehmen und Staatsangehörige vom nicht-diskriminierenden Zugang zu Grundstückeigentum im ganzen EWR.

Das EWR-Abkommen wird auch eine wichtige Auswirkung im Bereich der Finanzdienstleistungen (Banken, Versicherungen, Börsen und Anlagefonds) haben. Die Schweizer Banken werden im besonderen ihre Tätigkeit als Universalbanken im ganzen EWR ausüben können. Der schweizerische Finanzplatz wird im übrigen seine Attraktivität für Drittlandbanken in dem Ausmass steigern sehen, in dem eine schweizerische Banklizenz diesen den Zugang zum ganzen EWR verschaffen wird. Im Bereich des Verkehrs wird das EWR-Abkommen den Zugang der Schweizer Unternehmen zum Markt unserer Partner - sowohl bezüglich des Luft- wie auch des Landtransports - erleichtern.

Das EWR-Abkommen wird sich auch insofern auswirken, als dass wir veranlasst werden, unsere innern Rahmenbedingungen in den Bereichen des Wettbewerbsrechts und anderer gemeinsamer Regeln (staatlicher Beihilfen, öffentliche Märkte, geistiges Eigentum) zu erneuern. Hauptsächlich im Gebiet der öffentlichen Märkte wird der Unterschied zwischen der heutigen Situation und jener, welche durch das EWR-Abkommen geschaffen werden wird, am grössten sein. Das Abkommen wird uns dazu führen, die in der Schweiz existierenden kantonalen und kommunalen Barrieren abzuschaffen und wird wichtige Wirtschaftszweige für den öffentlichen Sektor nach sich ziehen. Im weitem werden die schweizerischen Unternehmen einen Vorteil aus dem nicht-diskriminierenden Zugang zum EWR-Markt ziehen. Die von dieser Deregulierung betroffenen Sektoren werden diejenigen der Zulieferung, der Arbeiten sowie die konzessionierten Bereichen Wasser, Energie, Verkehr und Telekommunikation sein.



Die horizontalen Politiken - bestehend aus Gemeinschaftsregeln, welche einen rechtlichen Rahmen geschaffen haben in den Bereichen des Gesellschaftsrechts, der Sozialpolitik, des Umweltschutzes, des Konsumentenschutzes und der statistischen Zusammenarbeit - stellen einen weiteren wichtigen Bereich dar, an den unsere inneren Rahmenbedingungen angepasst werden müssen. Im Gebiet des Gesellschaftsrechts haben wir drei Jahre Zeit, um uns den EWR-Regeln anzupassen. Es handelt sich dabei um die Revision unseres Aktienrechts; die wichtigste Aenderung berührt die Bestimmungen über die Darstellung und die Veröffentlichung der Bilanz und der Jahresrechnung. Die Rahmenbedingungen unserer Sozialpolitik bezüglich Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz, Gleichstellung zwischen Frau und Mann sowie Arbeitsrecht müssen ebenfalls angepasst werden. Die Auswirkung dieser Anpassung wird allerdings beschränkt sein, da unsere Rahmenbedingungen bereits heute europaverträglich sind. Hinsichtlich des Konsumentenschutzes, des Umweltschutzes - es handelt sich hier um allgemeine Vorschriften der EG, welche nicht produktgebunden sind - und der statistischen Zusammenarbeit wird der Acquis die schweizerische Gesetzgebung nützlich ergänzen.

Im Bereich der flankierenden Politiken ist die wichtigste Auswirkung des EWR-Abkommens, uns ab 1. Januar 1993 die volle Beteiligung am dritten gemeinsamen Forschungs-Rahmenprogramm zu erschliessen. Das EWR-Abkommen garantiert unsere Beteiligung auch an anderen Gemeinschaftsprogrammen in den Bereichen Erziehung, Kommunikationstechnologie, Informationsdienste und Umweltschutz.

Gesamthaft muss das EWR-Abkommen auf der Ebene der materiellen Auswirkungen als ein Mittel zur Erneuerung unserer inländischen Rahmenbedingungen betrachtet werden und als Oeffnung des europäischen Binnenmarktes für unsere Bürgerinnen und Bürger sowie unsere Unternehmen. Die grundlegenden Regeln des EWR sind die gleichen, die die Beziehungen der EG-Staaten untereinander in jenen Bereichen beherrschen, die durch das EWR-Abkommen abgedeckt sind. Sie schreiben die Abschaffung der Hindernisse zum freien Verkehr, die Beseitigung jeglicher auf der Nationalität beruhenden Diskriminierung und die Verstärkung der Zusammenarbeit vor.

## 7.16 Uebergangsfristen

Der durch das EWR-Abkommen übernommene Acquis wird ab Inkrafttreten des Abkommens seine Wirkungen entfalten, sofern dieses nichts anderes bestimmt. Das EWR-Abkommen sieht allerdings in gewissen Bereichen oder bei gewissen Gemeinschaftserlassen Vereinbarungen oder Uebergangsfristen vor, die den EFTA-Staaten die Freiheit einräumt, sich erst nach einer bestimmten Zeit nach dem Acquis zu richten. Diese Vereinbarungen oder Uebergangsfristen sind in den Anhängen oder Protokollen zum Abkommen enthalten. Sie werden in den entsprechenden Unterkapiteln des Kapitels 7 erläutert. Eine systematische Darstellung dieser Vereinbarungen oder Uebergangsfristen ist im Anhang 4 der vorliegenden Botschaft enthalten. Es sei an dieser Stelle auch auf Ziffer 9.9 (Inkrafttreten) dieser Botschaft verwiesen.

## 7.17 Künftiges EWR-Recht

Die institutionellen Bestimmungen des EWR-Abkommens dienen auch der Weiterentwicklung des EWR-Rechts. Als Grundlage dazu dient dabei vornehmlich EG-Recht, das unter Berücksichtigung der Anliegen der EFTA-Staaten auf den EWR ausgedehnt wird. Eine Schätzung des künftigen EWR-Rechts deckt sich somit weitgehend mit derjenigen des EWR-relevanten EG-Arbeitsprogrammes im Binnenmarktbereich. Ausgeschlossen - wie bereits im EWR - bleiben die fiskalischen Aspekte und Massnahmen zur Abschaffung der Binnengrenzen.

Die EG hat 1985 im sogenannten Weissbuch 282 Massnahmen zur Verwirklichung eines Raumes ohne Binnengrenzen zusammengestellt. Die EG-Kommission hat dem EG-Rat alle Vorschläge unterbreitet. Ende 1991 waren 213 Massnahmen verabschiedet. 17 standen kurz vor der Genehmigung; bei 12 wurden grundlegende politische Vorbehalte gemacht; 22 wurden als "politisch sensibel" eingestuft; 18 bedürfen noch technischer Arbeiten. EWR-relevant dürften ca. 50 - 60 Massnahmen sein, mit teils technischem Charakter (z.B. Veterinär- und Phytosanitärrecht).

Seit 1985 sind von der EG-Kommission in den verschiedensten Bereichen zusätzliche Vorschläge zu den im Weissbuch genannten unterbreitet worden.

Die nachfolgende Aufstellung der voraussehbaren Entwicklung des EG-Rechts vernachlässigt die Unterteilung zwischen Weissbuch und übrigen Recht; es folgt eine Gesamtübersicht. Für nähere Erläuterungen verweisen wir auf die einschlägigen materiellen Teile der Botschaft.

Im Warenverkehr wird die Gesetzgebung laufend an den technischen Fortschritt angepasst, konkretisiert und in Teilbereichen ergänzt werden. Von besonderer Tragweite dürften die weiteren Arbeiten zur Beseitigung der technischen Handelshemmnisse sein (Nahrungsmittelrecht, Chemikalien, Pharmazeutika und medizinische Apparate, Motorfahrzeuge, insbesondere Abgas- und Lärmvorschriften).

Beim Kapitalverkehr sind keine weiteren Massnahmen vorgesehen.

Im dynamischen Bereich des Dienstleistungsverkehrs ist ein bedeutendes legislatives Programm noch hängig. Hierzu gehört insbesondere die Vervollständigung der Liberalisierung im Versicherungsbereich, das "dritte Liberalisierungspaket" im Luftverkehr sowie die Durchführung des Prinzips des freien-Netzzugangs im Telekommunikationsbereich ("open network provisions").

Im Bereich des freien Personenverkehrs ist insbesondere die gegenseitige Anerkennung der Berufsdiplome mit einer Ausbildungszeit von weniger als drei Jahren Dauer noch nicht verwirklicht.

In den Bereich der gemeinsamen Regeln des EWR-Abkommens fällt einerseits das öffentliche Einkaufswesens. Hier ist die Ausdehnung der Liberalisierung auf Dienstleistungen sowie auf die Vergabe von Konzessionen vorgesehen. Für die Sektoren Wasser, Energie, Transport und Telekommunikation ist eine besondere Rechtsmittelrichtlinie vorgesehen. Andererseits soll das Wettbewerbsrecht ausgebaut werden, dies hauptsächlich im Transportbereich.

Auch im Bereich der horizontalen und flankierenden Massnahmen wird die Rechtsetzungs-Dynamik mit Schwerpunkten beim Umweltschutz, bei der Sozialpolitik und der Statistik anhalten. Die EG-Gipfelkonferenz von Maastricht hat wesentliche neue Impulse gegeben. Im Bereich des Umwelt-

schutzes wurde das Prinzip des Mehrheitsbeschlusses eingeführt. Die Gemeinschaftskompetenzen in den Bereichen Bildung, Gesundheit, Kultur und Konsumentenschutz wurden erweitert. Auch bei der Forschung und der technologischen Entwicklung sind verstärkte Tätigkeiten zu erwarten.

Eine Sondersituation liegt im sozialen Bereich vor, wo nach dem Vertrag von Maastricht über die Europäische Union eine Weiterentwicklung durch elf EG-Mitgliedstaaten, ohne das Vereinigte Königreich, ermöglicht wurde. Die Rechtsakte der Elf werden wohl nicht auf den EWR ausgedehnt werden. Das Vereinigte Königreich als EWR-Abkommenspartei wird im Rahmen des EWR sicher keine Verpflichtungen eingehen, denen es sich in der EG entzieht. Festzuhalten ist indessen, dass die Weiterentwicklung auch unter den Elf zweifach begrenzt ist:

- weiterhin ausschliesslich in nationaler Zuständigkeit bleiben Regelungen über Löhne und Saläre, Koalitionsfreiheit, Streikrecht und Ausspernungsrecht (lock out);
- Erfordernis der Einstimmigkeit für die Bereiche soziale Sicherheit und sozialer Schutz der Arbeitnehmer, Kündigungsschutz, kollektive Interessenvertretung der Sozialpartner, Arbeitsbedingungen für Gastarbeiter und Beiträge für Arbeitsbeschaffung.

Im Rahmen der EWR-Verhandlungen wurde vereinbart, EWR-relevante Regeln, die vor dem 31. Juli 1991 im EG-Amtsblatt veröffentlicht wurden, in den EWR einzubeziehen. Bis zum Zeitpunkt der Inkraftsetzung des EWR-Abkommens wird sich deshalb neues Recht "ansammeln", das es daraufhin zu übernehmen gilt. Danach werden die EWR-Regeln laufend angepasst. Insbesammt dürfte somit eine gewisse Verstetigung der EWR-Entwicklung eintreten. Der Normensetzungsprozess wird sich aber in wesentlichen Teilen fortsetzen.

Mittels eines ersten Zusatzprotokolls zum EWR-Abkommen, das demnächst unterzeichnet werden soll, wird eine Anzahl der von der EG seit dem 1.8.1991 verabschiedeten EG-Rechtsakte übernommen. Diese werden EG-intern frühestens am 1.1.1993 rechtswirksam; sie sind für das Funktionieren des EWR relevant und für die EFTA-Länder unproblematisch. Für die

Schweiz bedingen sie mehrheitlich Änderungen auf Verordnungsstufe. In Fällen, wo Gesetzesänderungen notwendig sind, können diese in einem dritten Gesetzgebungspaket unter Ausschluss des Referendums vorgenommen werden.

## 7.2 Freier Warenverkehr (Art. 8 bis 27)

### 7.21 Im Allgemeinen

In Anlehnung an den Römer Vertrag fordert das EWR-Abkommen zwischen den Vertragsparteien sowohl das Verbot wie die Abschaffung:

- der Zölle und Abgaben gleicher Wirkung bei der Ein- und Ausfuhr (Art. 10 EWR-Abkommen, vgl. Art. 9 in Beziehung zu Art. 12 EWG-Vertrag) und
- der mengenmässigen Beschränkungen sowie aller Massnahmen gleicher Wirkung bei der Ein- und Ausfuhr (Art. 11 und 12 EWR-Abkommen; Art. 30 und 34 EWG-Vertrag).

Zusätzlich verbietet Art. 14 EWR-Abkommen (Art. 95 EWG-Vertrag) auf importierten Waren höhere inländische Abgaben zu erheben als auf gleichartigen inländischen Waren.

Diese Vertragsbestimmungen waren Gegenstand einer ergiebigen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes, der diese Verbote extensiv ausgelegt hat. So hat der Gerichtshof in seiner frühesten Rechtsprechung den grundlegenden Charakter dieser Bestimmungen unterstrichen, die die Verwirklichung des freien Warenverkehrs beabsichtigen, was eines der wichtigsten Zielsetzungen des Römer Vertrages darstellt.

Um sicherzustellen, dass der freie Güteraustausch und die freie Vermarktung Wirklichkeit werden, sieht das EWR-Abkommen ebenfalls die Uebernahme eines bedeutenden Teils des sekundären EG-Rechts vor. Dies gilt vor allem hinsichtlich der Angleichung der nationalen Rechtsordnungen, die zum Funktionieren des gemeinsamen Marktes notwendig erscheinen und zur Verwirklichung des Binnenmarktes essentiell sind.

Das in den Abkommensanhängen I und II enthaltene EG-Recht über den freien Güteraustausch enthält insbesondere einen - mengenmässig bedeutenden - Teil der Gemeinschaftsregeln über die Abschaffung der physischen und technischen Grenzen. Diese Regeln sehen die Vereinfachung der Grenzkontrollen, die Harmonisierung der nationalen technischen Vorschriften sowie eine gegenseitige Anerkennung der Prüfungen und Prüfzeugnisse vor. Ferner sieht das Abkommen ebenfalls die Uebernahme des umfangreichen Gemeinschaftsrechts im Veterinär- und Pflanzenschutzbereich vor, welches u.a. die Kontrollen am Produktionsort und die Prüfung der Zertifikate am Bestimmungsort anvisiert.

Im Unterschied zu den EG, die eine Zollunion mit einem gemeinsamen Aussenzolltarif geschaffen haben und ihren Binnenmarkt ab dem 1. Januar 1993 ohne Zollschranken verwirklicht haben werden, ist der im EWR vereinbarte "freie Warenverkehr" nur ein bedingter. So bleiben zwischen den EG und den einzelnen EFTA-Ländern die Zollschranken bestehen, obwohl nach Artikel 21 EWR-Abkommen die Kontrollen und Formalitäten vereinfacht werden, womit der grenzüberschreitende Güterverkehr beschleunigt werden soll. Dies ist insbesondere dadurch begründet, dass die Vertragsparteien weder eine Steuerharmonisierung noch eine Zollunion angestrebt haben. Letztere hätte institutionell nur mit einem EG-Beitritt befriedigend gelöst werden können. Damit hätten wir die Zollautonomie und die Kompetenz zum Abschluss präferentieller Handels- und Zollverträge mit Drittländern verloren. Hinzu kommt, dass wir eine gemeinsame Landwirtschaftspolitik und damit den unbeschränkten Verkehr mit Agrarprodukten zum vornherein ausgeschlossen haben. Vor diesem Hintergrund kann somit nur vom weitestgehend möglichen "freien Warenverkehr" gesprochen werden.

Nach Artikel 8 des EWR-Abkommens wird der freie Warenverkehr für die Abkommenswaren, worunter hauptsächlich industrielle Erzeugnisse, ohne eigentliche Agrarprodukte fallen, gewährleistet (vgl. Ziff. 7.23). Er gilt, falls nichts weiteres erwähnt wird, grundsätzlich für jene Produkte, welche die präferentiellen Ursprungsbestimmungen des Protokolls 4 erfüllen und damit - trotz der verbleibenden Zollschranken - zollfrei und mengenmässig unbeschränkt zirkulieren. Allerdings bleiben im EWR zirkulierende Nicht-EWR-Ursprungswaren weiterhin zollzahlungspflichtig und ferner handelspoliti-

schen Massnahmen unterworfen, welche die jeweilige Vertragspartei gegenüber Nicht-EWR-Staaten anwendet.

Als von besonders zentraler Bedeutung kommt im EWR-Abkommen hinzu, dass neben dem freien Güteraustausch auch die freie Vermarktung im jeweiligen EWR-Staat miteingeschlossen ist. Dies setzt voraus, dass die EFTA-Länder alle binnenmarktrelevanten Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens des EWR-Abkommens oder nach Ablauf der Uebergangszeiten in ihr Landesrecht überführen. Dieser Grundsatz ist insbesondere bei den technischen Vorschriften gemäss Artikel 23 des EWR-Abkommens anwendbar, wo über die Festlegung der Anforderungen für das Inverkehrbringen (Etikettierung, Lebensmittelzusatzstoffe, Lärm- und Abgasvorschriften für Fahrzeuge usw.) bedeutende nichttarifarisches Handelshemmnisse abgeschafft werden. In gleicher Weise gilt dies nach Artikel 18 des EWR-Abkommens auch im Veterinärrecht und beim Pflanzenschutz, wo für den Verkehr mit Tieren, Futtermitteln, tierischen Erzeugnissen und Pflanzen die Anforderungen an die Vermarktungsbedingungen (Hygienevorschriften, Futtermittelzusätze, Pflanzenschutzmittelvorschriften) auf einen Gleichstand geführt werden, und zwar zum Schutz der Gesundheit, aber auch zur Herstellung gleicher Wettbewerbsbedingungen. Diese Regelungen für den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen sollen nach Artikel 18 nicht durch andere technische Handelshemmnisse beeinträchtigt werden.

## **7.211 Anwendungsbereich**

Hinsichtlich des industriellen Warenverkehrs hat sich der materielle Geltungsbereich des EWR-Abkommens im Vergleich zum geltenden Freihandelsabkommen vom 22. Juli 1972<sup>2)</sup> nicht fundamental geändert. Dies einmal hinsichtlich der vom Freihandelsabkommen bereits erfassten industriellen Waren (nämlich die Erzeugnisse der Zolltarifkapitel 25 bis 97 des Zolltarifs<sup>3)</sup>) und der davon ausgeschlossenen Produkte wie Kaseine, Albumine und gewisse Stärken (vgl. Ziff. 7221, Zölle und mengenmässige Beschränkungen). Neu vom industriellen Freihandel erfasst sind die wenigen Agrarprodukte,

---

2) SR 0.632.401

3) Zolltarifgesetz vom 9. Oktober 1986; SR 632.10

die in den genannten Industriekapiteln enthalten sind (Kork, Flachs und Hanf). Hinzu kommt ferner der Wegfall oder der Abbau des industriellen Verarbeitungsschutzes auf einer Reihe neuer Erzeugnisse der Nahrungsmittelindustrie, die - abgesehen von wenigen Positionen - in den Kapiteln 1 bis 24 enthalten sind. Dazu gehören Erzeugnisse wie gewisse Margarinen, Pektin (Geliermittel), Konfitüren und bestimmte alkoholische Getränke (vgl. Ziff. 7.25).

Vom Geltungsbereich ausgeschlossen sind grundsätzlich Schutzmassnahmen für landwirtschaftliche Erzeugnisse sowie Beträge, die dem Preisausgleich für die in den Erzeugnissen der Nahrungsmittelindustrie enthaltenen landwirtschaftlichen Ausgangsstoffe dienen. Im Rahmen bilateraler Briefwechsel zwischen der Schweiz und der EG erfolgten jedoch für einzelne Agrarprodukte Zollsenkungen und Kontingenterhöhungen (vgl. Ziff. 7.23, Landwirtschaftliche Produkte).

Für Fische und andere Meeresprodukte, für die kein spiegelbildliches Verhandlungsergebnis erzielt wurde, gelten besondere Bestimmungen. Während die schweizerischen Konzessionen an die EG die Ausdehnung des EFTA-intern geltenden zollfreien Handels für Fische und andere Meeresprodukte beinhalten, haben die EG einzelne Fischprodukte vom Freihandel ausgenommen (Salm, Heringe und Makrelen usw.) und für andere Produkte Zollfreiheit oder einen stufenweisen Zollabbau nach Protokoll 9 gewährt.

## 7.212 Ursprungsregeln

### a. Der Vertragsinhalt

Das in Artikel 9 des EWR-Abkommens erwähnte Protokoll 4 umschreibt die Voraussetzungen, unter welchen Ursprungserzeugnisse der Vertragsparteien vom zollfreien und unbeschränkten Warenverkehr profitieren. Nicht-EWR-Ursprungswaren behalten ihren drittländischen Ursprung und unterliegen bei der Einfuhr in die EG oder in ein EFTA-Land den im GATT gebundenen gegenüber Drittländern angewandten Zollansätzen.

Das Protokoll 4 beschreibt die Verarbeitungskriterien und bestimmt, inwieweit und bis zu welchem höchstzulässigen Prozentsatz Ausgangsmaterialien



aus Nicht-EWR-Staaten in der Produktion mitverwendet werden dürfen. Sodann legt es die Bestimmungen über die Ausstellung von Lieferantenerklärungen für Nicht-Ursprungswaren fest, die, obwohl sie weiterhin zollpflichtig bleiben, grenzüberschreitend zur Ursprungsbildung verwendet werden können. Dazu kommen Regeln zur Ausstellung präferentieller Ursprungsnachweise, welche die Ursprungskriterien für die Zollfreibehandlung erfüllen. Ferner regelt es die Zusammenarbeit unter den Zollverwaltungen der EG-Mitgliedstaaten und den EFTA-Ländern.

Im Sinne des angestrebten Verhandlungszieles wurden die bestehenden sechs bilateralen Ursprungsprotokolle der einzelnen EFTA-Länder mit der EWG bzw. der EGKS multilateralisiert sowie vereinfacht und - wo die EG dies ebenfalls als vorteilhaft beurteilten - materiell verbessert<sup>4)</sup>:

- a) Die sowohl im Verhältnis zu den EWG bzw. EGKS sowie EFTA-intern gleichermaßen geltenden Ursprungsregeln ermöglichen in den Ursprungsnachweisen den Verzicht auf die Nennung des Staates, wo die letzte wesentliche Bearbeitung stattgefunden hat und erlauben die Verwendung des EWR-Ursprungs. Dies gestattet den EG und den EFTA-Ländern zugleich eine klare materielle Unterscheidung in den Ursprungskriterien sowie eine solche in der Dokumentation im Verhältnis zu ihren präferentiellen Abkommen mit anderen Drittländern (z.B. Türkei, Ungarn, Polen, Tschechoslowakei).
- b) Unter den Vertragsparteien wird die volle Kumulation eingeführt, die das Zusammenzählen aller Produktionsprozesse oder Wertanteile drittländischer Vormaterialien für den ursprungsbildenden Vorgang gestattet, gleichgültig, ob sie in einem einzigen oder in verschiedenen Ländern des EWR-Raumes stattfinden. Im Unterschied zu den bestehenden bilateralen Abkommen, die lediglich eine begrenzte Kumulation ermöglichen, eröffnet diese volle Kumulation neue Möglichkeiten. Dabei ist zu berücksichtigen, dass Nicht-Ursprungswaren nach wie vor

---

4) Einzig im Falle der weiteren Anwendung des Protokolls Nr. 2 Schweiz/EWG über die verarbeiteten Landwirtschaftsprodukte (SR 0.632.401.2) gilt weiterhin das bestehende, aber vor Inkrafttreten des EWR-Abkommens zu modifizierende Ursprungsprotokoll Nr. 3 Schweiz/EWG (SR 0.632.401.3).

zollpflichtig bleiben, aber zur Erlangung der präferentiellen Ursprungseigenschaft einer daraus hergestellten Ware beitragen können.

- c) Zur besseren Ausnützung der arbeitsteiligen Wirtschaft gelang es, das geltende restriktive Territorialitätsprinzip zu durchbrechen, wonach Ursprungswaren, welche die Zone verlassen, diesen Status verlieren. Neu gilt das Prinzip, dass für Waren, die vorübergehend in Nicht-EWR-Ländern zwischengefertigt werden, der Erwerb der EWR-Ursprungseigenschaft deswegen nicht beeinträchtigt wird. Dabei wird vorausgesetzt, dass die gesamte, ausserhalb des EWR erzielte Wertsteigerung zehn Prozent des ab-Werk-Preises der fertigen Ware nicht überschreitet. Von dieser Erleichterung ausgeschlossen sind - auf Begehren der EG - Textilien und Bekleidungswaren.
- d) Damit der Erwerb der Ursprungseigenschaft einer Ware wegen drittländischer Materialien in vielen Grenzfällen nicht verunmöglicht wird, wurde eine weitere Erleichterung eingeführt. Danach können drittländische Vormaterialien, deren Verwendung bei der Herstellung einer bestimmten Ware nach den Bedingungen der Liste im Ursprungsprotokoll nicht zulässig ist, dennoch verwendet werden, wenn der Gesamtwert ebenfalls zehn Prozent des Ab-Werkpreises der Ware nicht überschreitet. Auch von dieser Vereinfachung sind Textilien und Bekleidungswaren ausgeschlossen.
- e) Als weitere Vereinfachung gilt alternativ zu den administrativ aufwendigen Verarbeitungs- und Prozentregeln eine neue Regel, die das drittländische Vormaterial bei Herstellung von Chemieprodukten allgemein auf 40 Prozent und bei Kunststoffen auf 25 Prozent des Ab-Werk-Preises des Endproduktes beschränkt. Die Absicht, das für den Maschinenbereich der Zolltarifkapitel 84 bis 92 bereits geltende Prinzip auf alle übrigen Bereiche der Industriewaren auszudehnen, scheiterte am Widerstand der EG. Insbesondere strebte sie eine nachweislich wirtschaftlich neutrale Alternative an und schloss dadurch möglicherweise resultierende erhöhte Anteile drittländischer Vormaterialien aus.

Da nicht alle Verhandlungsziele erreicht werden konnten, wurde in Artikel 9 des EWR-Abkommens vereinbart, die Ursprungsregeln weiter zu verbessern

und zu vereinfachen sowie die Zusammenarbeit in anderen Zollfragen auszubauen. An der letzten Verhandlungsrunde erklärte die EG ausdrücklich, auch die Aspekte des passiven Textilveredelungsverkehrs miteinzubeziehen. Eine erste diesbezügliche Neubeurteilung wird gemäss der Evolutivklausel vor Ende 1993 stattfinden und soll regelmässig alle zwei Jahre durchgeführt werden. Die EG lehnten nämlich insbesondere die geforderte zollmässige Gleichbehandlung von Textil- und Bekleidungswaren ab, die mit EG- oder EFTA-Vormaterialien vorübergehend in Nicht-EWR-Länder zur Verarbeitung exportiert und anschliessend in die EG oder in EFTA-Länder reimportiert werden. Dies mit dem Hinweis darauf, dass im Rahmen der EWR-Verhandlungen weder eine Zollunion noch eine gemeinsame Textilpolitik angestrebt worden sei und an die EFTA-Länder infolgedessen nicht in den Genuss der Vorteile aus den EG-Präferenzabkommen mit Drittländern gelangen könnten. Vor dem Hintergrund der hartnäckigen Ablehnung von Erleichterungen für Textilwaren wurde auf Betreiben der Schweiz am Ende der EWR-Verhandlungen schliesslich noch ein Briefwechsel erwirkt. Dies in der Absicht, der EG zumindest in jenen Bereichen die Bereitschaft zu Verhandlungen und Einführung der diagonalen/multilateralen Kumulation abzurufen, wo sowohl die EG wie die EFTA-Länder präferentielle Abkommen mit Drittstaaten (z.B. Ungarn, CSFR, Polen etc.) abgeschlossen haben oder dies demnächst tun werden. In diesem Briefwechsel hat die EG-Kommission die Prüfung dieser Frage bis Ende Juni in Aussicht gestellt.

#### b. Auswirkungen auf Bundesebene

Im Vergleich mit anderen Bereichen, wo die EFTA-Länder den Acquis zu übernehmen haben, mussten in diesem Bereich Verhandlungslösungen erarbeitet werden, die den Interessen aller Beteiligten entsprechen.

Durch die erzielten Verhandlungsergebnisse wird im Chemiebereich die Bestimmung des Ursprungs erleichtert. Die Ermöglichung der vollen Kumulation sowie die neue Toleranzregel und die Flexibilisierung des Territorialitätsprinzips werden den Exporteuren hilfreiche Erleichterungen bringen, werden aber eine erhöhte Wachsamkeit hinsichtlich der Erfüllung der Voraussetzungen der Ursprungskriterien sowie bei der Ausstellung der Ursprungsnachweise erfordern.

c. Auswirkungen auf kantonaler Ebene

Auf kantonaler Ebene ergeben sich in diesem Bereich keine Auswirkungen.

**7.22 Zölle und mengenmässige Beschränkungen**

**7.221 Zölle und Abgaben gleicher Wirkung**

a. Der Acquis

Artikel 10 EWR-Abkommen (Art. 9 und 12 EWG), der direkt anwendbar ist, enthält für Abkommenswaren das Verbot von Einfuhr- und Ausfuhrzöllen sowie von Abgaben mit gleicher Wirkung wie Zölle. Das Verbot der zollgleichen Abgaben ist die logische und notwendige Ergänzung zum Verbot der Zölle, denn nur so ist zu verhindern, dass der Schutz des freien Warenverkehrs über zollgleiche Abgaben umgangen wird. Protokoll 1 des EWR-Abkommens umfasst jedoch eine Liste für drei landwirtschaftliche Warengruppen (Kaseine, Albumine und Stärken) die, wie im bestehenden Freihandelsabkommen, vom Anwendungsbereich ausgeschlossen sind. Ferner enthält Protokoll 3 des EWR-Abkommens für eine Anzahl landwirtschaftlicher Verarbeitungserzeugnisse besondere Regelungen über die Reduktion oder den Abbau bestehender Zölle (vgl. Ziff. 7.25).

Artikel 22 EWR-Abkommen umfasst schliesslich die bereits in Artikel 12 des Freihandelsabkommens Schweiz/EWG<sup>5)</sup> niedergelegte Notifikationspflicht bei Änderungen der Zölle und Abgaben gleicher Wirkung gegenüber Drittländern, um Verzerrungen die aus der Senkung oder Aussetzung entstehen könnten, zu verhindern.

b. Auswirkungen auf Bundesebene

Inhaltlich gelten diese Verbote für Industriewaren praktisch seit Inkrafttreten des Freihandelsabkommens, wurde doch bereits 1972 die Einführung neuer Zölle ausgeschlossen. Die ausfuhrseitig einzig noch bestehenden Zölle für Aschen und Rückstände aus Aluminium sowie Abfälle und Schrott aus Kupfer

---

5) SR 0.632.401

und Aluminium werden mittels Zusatzprotokoll vom 12. Juli 1989<sup>6)</sup> zum Freihandelsabkommen Schweiz/EWG auf den 1. Januar 1993 abgeschafft.

c. Auswirkungen auf kantonaler Ebene

Auf kantonaler Ebene ergeben sich in diesem Bereich keine Änderungen.

## 7.222 Fiskalzölle

a. Der Acquis

Das in Artikel 10 EWR-Abkommen niedergelegte Verbot gilt gleichermaßen auch für Fiskalzölle. Protokoll 5 des EWR-Abkommens enthält dagegen eine Liste von Produkten (z.B. Kaffee, Mineralölprodukte, Automobile und deren Bestandteile), für die keine Inlandproduktion besteht. Auf diesen Produkten wird die Schweiz, bis zur beabsichtigten Umwandlung in interne Verbrauchssteuern, weiterhin Fiskalzölle erheben. Die Schweiz hat in einer einseitigen Erklärung ihren Willen bekräftigt, die Fiskalzölle bis Ende 1996 in interne Verbrauchssteuern umzuwandeln. Beim Kaffee ist die Umwandlung in eine interne Verbrauchssteuer nur innerhalb einer Frist von vier Jahren möglich. Vorbehalten bleibt die Annahme der notwendigen Verfassungs- und Gesetzesänderungen im internen schweizerischen Verfahren.

b. Auswirkungen auf Bundesebene

Die Schweiz hat sich bereits im Rahmen des Freihandelsabkommens und in einem Briefwechsel anlässlich der Tokio-Runde des GATT 1979<sup>7)</sup> verpflichtet, die Fiskalzölle auf Motorfahrzeugen und Teilen davon durch nichtdiskriminierende interne Steuern zu ersetzen. Hinzu kommt, dass auch im Rahmen der laufenden GATT-Verhandlungen von der Schweiz ähnliche Konzessionen gefordert werden, besteht doch z.B. für Automobile und deren Bestandteile eine EWR-Präferenz. Aus diesem Grund haben Bundesrat und Parlament das Anliegen in die Vorlage der neuen Finanzordnung aufgenommen. Mit dem

---

6) SR 0.632.401.01

7) AS 1979 2603

Scheitern der Finanzreform in der Volksabstimmung vom 2. Juni 1991 steht die Erfüllung der staatsvertraglichen Verpflichtung noch aus.

Für Filme, die auch in der Schweiz hergestellt werden, hat die Schweiz ab Inkrafttreten des EWR-Abkommens auf die Zollerhebung zu verzichten. Bei Aufnahme einer Inlandproduktion der in der Liste erwähnten Waren müsste die Schweiz sofort auf eine Zollerhebung verzichten.

Die Umwandlung der Fiskalzölle in interne Verbrauchssteuern setzt Anpassungen von Artikel 36ter und 41ter Bundesverfassung<sup>8)</sup> voraus. Die Verfassungsänderungen sind dem Parlament im Rahmen der Botschaft zum Ersatz der Finanzordnung und zu den besonderen Verbrauchssteuern vom 18. Dezember 1991 unterbreitet worden. Die Umwandlung der Fiskalzölle soll mit separatem Bundesbeschluss mit der Revision der erwähnten Bestimmungen der Bundesverfassung realisiert werden. Die Einzelheiten sind auf dem Wege der Gesetzgebung zu regeln. Gemäss Protokoll 5 des EWR-Abkommens wurde der Schweiz eine Frist bis zum 31. Dezember 1996 eingeräumt, um die Fiskalzölle in interne Verbrauchssteuern umzuwandeln.

c. Auswirkungen auf kantonaler Ebene

Auf kantonaler Ebene ergeben sich in diesem Bereich keine Aenderungen.

**7.223 Mengenmässige Beschränkungen und Massnahmen gleicher Wirkung**

a. Der Acquis

Das Verbot in den direkt anwendbaren Artikeln 11 und 12 EWR-Abkommen (Art. 30 und 34 EWG) erfasst nicht nur mengenmässige Ein- und Ausfuhrbeschränkungen, sondern alle Massnahmen mit gleicher Wirkung. Es stellt eines der bedeutendsten Fundamente des freien Warenverkehrs dar, ohne dass aber - wie innerhalb der EG - die Kontrollen an den Grenzen wegfallen.

---

8) SR 101

Während die genannten Verbote eindeutig sind, ist eine Beurteilung hinsichtlich der "Massnahmen gleicher Wirkung" schwieriger. Dieser Begriff wird weit ausgelegt. Er umfasst Massnahmen, die z.B. den mengenmässigen Einfuhrbeschränkungen funktional vergleichbar sind, gleichviel, ob sie unterschiedlich oder unterschiedslos auf in- und ausländische Waren angewendet werden. Dazu kommen Massnahmen, die bereits in ihrer theoretischen oder potentiellen Wirksamkeit erfasst werden können. Dazu gehören z.B. Höchst- oder Mindestpreisvorschriften, obligatorische Herkunftsbezeichnungen, usw..

Dieses Verbot hat der Europäische Gerichtshof (EuGH) ebenfalls auf nationale Rechtsvorschriften in den EG angewandt, die unterschiedslos für in- und ausländische Erzeugnisse gelten, welche trotz ihrer nicht-diskriminierenden Ausgestaltung den freien Warenverkehr behindern können (sog. Cassis-de-Dijon-Urteil). Danach müssen in einem Mitgliedstaat rechtmässig hergestellte oder in den Verkehr gebrachte Erzeugnisse im Prinzip gemeinschaftsweit zugelassen werden. Dieser Grundsatz wird nun auch innerhalb des EWR angewendet. Er findet seine Bedeutung insbesondere auch im Zusammenhang mit der im EWR erfolgten Angleichung technischer Vorschriften, mit welchen Handelshemmnisse beseitigt werden, die in extensiver Auslegung auch zu den Massnahmen gleicher Wirkung gezählt werden (vgl. dazu Ziff. 7.2111, Technische Vorschriften, Bereichsübergreifende Bestimmungen).

Einerseits erlaubt Artikel 13 EWR-Abkommen (Art. 36 EWG-Vertrag) Massnahmen, die etwa aus Gründen der öffentlichen Sicherheit, Ordnung oder Gesundheit getroffen werden. Die Aufzählung der Rechtfertigungsgründe in Artikel 13 EWR-Abkommen ist erschöpfend und muss eng ausgelegt werden. Was andererseits die Einschränkungen anbelangt, die ohne Diskriminierung sowohl einheimische als auch importierte Waren treffen, entwickelte der Europäische Gerichtshof in seiner Rechtsprechung zu Artikel 30 EWG-Vertrag (Art. 11 EWR-Abkommen) den Grundsatz der zwingenden Erfordernisse. Danach lassen sich Einschränkungen des freien Güterverkehrs aus Gründen wie z.B. dem Umwelt- oder dem Konsumentenschutz rechtfertigen.

Das Heranziehen dieser beiden Rechtfertigungsgründe ist nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes nur zulässig, wenn die staatlichen Massnahmen ausreichend und mit Bezug auf das Ziel nicht überrissen sind (Proportionalität), eine Kausalität zwischen den Massnahmen und dem Ziel besteht (Kausalität) und sofern kein geeigneteres Mittel, das den Güteraus-tausch am wenigsten behindert, zur Erreichung des gleichen Zieles (Substitu-tion) zur Verfügung steht. So darf namentlich etwa die Einfuhr nicht aus Gründen des Verbraucherschutzes untersagt werden, wenn hinreichende Aufklärung des Verbrauchers durch eine weniger einschneidende Mass-nahme wie beispielsweise eine entsprechende Etikettierung gewährleistet werden kann. In allen bestehenden Integrationsverträgen und in Artikel 13 EWR-Abkommen ist zudem bereits festgehalten, dass solche Massnahmen keine willkürlichen Diskriminierungen oder verschleierte Handelsbeschrän-kungen darstellen dürfen.

Mit Artikel 25 EWR-Abkommen wurde ferner eine dem Artikel 24 a des Freihandelsabkommens entsprechende spezifische Schutzklausel aufgenom-men. Sie ermächtigt nach dem Verfahren von Artikel 119 EWR-Abkommen das Ergreifen von Massnahmen zur Verhinderung von Umgehungen bei der Wiederausfuhr in Nicht-EWR-Staaten von Waren, die einer mengenmässigen Ausfuhrbeschränkung oder Ausfuhrzöllen unterliegen; ebenfalls zulässig sind Massnahmen zur Abwendung einer ernsten Mangellage im Exportstaat.

Die im Protokoll Nr. 5 des Abkommens Schweiz/EWG bereits 1972 verein-barte nicht-diskriminatorische, unveränderte Weiterführung der obligatori-schen Pflichtlagerhaltung für Erzeugnisse, die für das Ueberleben der Bevölkerung und der Armee bei schwerwiegenden Versorgungsstörungen unerlässlich sind, wurde auch im EWR-Abkommen, aber ohne eine besondere Warenliste, im Protokoll 6 sichergestellt.

#### b. Auswirkungen auf Bundesebene

Nach Artikel 13 des Freihandelsabkommens sind seit dem 1. Januar 1975 sowohl die mengenmässigen Einfuhrbeschränkungen wie die Massnahmen gleicher Wirkung beseitigt, was seither für die Schweiz und somit auch für die Kantone gilt. Diesem freihandelsvertraglichen Verbot entspricht der im EWR-Abkommen in Artikel 11 unmittelbar anwendbare Grundsatzartikel.



Während die Schweiz nur mengenmässige Ausführbeschränkungen kennt, werden die EG-Mitgliedstaaten gemäss Zusatzprotokoll vom 12. Juli 1989 zum Freihandelsabkommen ihre letzten Ausführbeschränkungen für Abfälle und Schrott aus Eisen oder Stahl, Buntmetalle, Holz, Häute und Felle abschaffen (vgl. Bericht zur Aussenwirtschaftspolitik 89/I und II vom 10. Januar 1990<sup>9)</sup>). Ab diesem Datum wird für die Vertragsparteien - und damit auch für die EFTA-Staaten untereinander - das Verbot neuer mengenmässiger Ausführbeschränkungen und Massnahmen gleicher Wirkung in Artikel 12 des EWR-Abkommens Geltung haben (vgl. dazu Ziff. 7.27, Impositions intérieures non discriminatoires). Dadurch wird der Zugang zu unseren wichtigsten Bezugsmärkten sichergestellt und der freie Warenverkehr innerhalb des EWR trotz der Grenzkontrollen weitgehend verwirklicht.

c. Auswirkungen auf kantonaler Ebene

Die Bemerkungen unter Ziffer b gelten sinngemäss für die Kantone. Die Frage der mengenmässigen Einfuhrbeschränkungen und Massnahmen gleicher Wirkung wurde von der Arbeitsgruppe 4 des Kontaktgremiums der Kantone behandelt<sup>10)</sup>.

**7.224 Staatliche Handelsmonopole**

a. Der Acquis

Artikel 16 EWR-Abkommen (Artikel 37 EWG-Vertrag) verpflichtet die Vertragsparteien, ihre staatlichen Handelsmonopole derart umzuformen, dass jede Diskriminierung in den Versorgungs- und Absatzbedingungen zwischen den Angehörigen der Vertragsstaaten ausgeschlossen ist. Diese Abkommensbestimmung richtet sich an jede Einrichtung, durch die ein Vertragsstaat nicht nur unmittelbar, sondern auch mittelbar die Ein- oder die Ausfuhr zwischen den Vertragsparteien kontrolliert, lenkt oder spürbar beeinflusst. Ausserdem gilt dieser Artikel nicht nur für die Ein- oder Ausfuhr, die unmittelbar Gegenstand des Monopols sind, sondern erfasst alle Massnahmen, die mit

---

9) BB1 1990 I 301

10) Vgl. den Bericht "Anpassung des kantonalen Rechts an das EWR-Recht", Bern, Dezember 1991 (S. 115).

dessen Existenz im Zusammenhang stehen und sich bei bestimmten Waren, mögen diese dem Monopol unterliegen oder nicht, auf den zwischenstaatlichen Handel auswirken, also auch Abgaben, durch die eingeführte Erzeugnisse gegenüber den dem Monopol unterliegenden inländischen Erzeugnissen diskriminiert werden. Dieser weitgehenden Definition sind allerdings zwei wichtige Grenzen gesetzt.

- die Qualifizierung "Handelsmonopole" nach Artikel 16 EWR-Abkommen hat zur Folge, dass sich dieser Artikel nur auf nationale Verkaufsmonopole bezieht, d.h. dass diese den Handel mit Waren betreffen, sich aber nicht auf ein Dienstleistungsmonopol beziehen (bezüglich Dienstleistungsmonopole vgl. Ziff. 7.4., Dienstleistungsfreiheit);
- Artikel 16 EWR-Abkommen betrifft keine Produktionsmonopole.

Schliesslich sei festgehalten, dass Artikel 37 EWG-Vertrag, der Artikel 16 EWR-Abkommen entspricht, direkt anwendbar ist.

#### b. Auswirkungen auf Bundesebene

Artikel 16 EWRA erfordert die Anpassung des eidg. Alkoholmonopols (vgl. dazu Ziff. 7.25, verarbeitete Landwirtschaftsprodukte). Ebenso gilt es, das Pulverregal derart umzuformen, dass ein Rechtsanspruch auf die Einfuhr und den Vertrieb von Schiesspulver sowie von Halb- und Fertigfabrikaten mit Ursprung in den EWR-Staaten besteht. Dieses Recht umfasst insbesondere die Jagd-, Sport- und Industriemunition sowie pyrotechnische Gegenstände sowie Schiesspulver.

Der Vorbehalt in Artikel 13 EWR-Abkommen (Artikel 36 EWG-Vertrag) bezüglich des ordre public bleibt vorbehalten.

Wie bisher besteht in der Schweiz kein Rechtsanspruch auf eine Bewilligung zur Herstellung von Schiesspulver. Es gilt daher, Art. 8 des Bundesgesetzes über explosionsgefährliche Stoffe zu ändern (SR 941.41), um ein derartiges Anspruchsrecht zu schaffen. Gemäss Protokoll 8 EWR-Abkommen verfügt die Schweiz über eine Uebergangsfrist bis 31.12.1994.

### c. Auswirkungen auf kantonaler Ebene

Artikel 16 EWR-Abkommen fordert hinsichtlich der Versorgungs- und Absatzbedingungen sowie der Bewilligungserteilungen die Anpassung der kantonalen Monopole und Regale. Im besonderen muss das ausschliessliche Salzimport- und Verteilungsmonopol nicht-diskriminatorisch ausgestaltet werden. In Anlehnung an die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes ist jede Massnahme, mit der die Einfuhr ausländischen Salzes im Vergleich zum inländischen benachteiligt wird, verboten. Gemäss Protokoll 8 EWR-Abkommen verfügt die Schweiz über eine Anpassungsfrist bis 31.12.1994.

## 7.23 **Landwirtschaftliche Produkte**

### a. Der Vertragsinhalt

Die Landwirtschaft wurde, wie bereits im Freihandelsabkommen vom 22. Juli 1972 (FHA)<sup>11)</sup>, grundsätzlich aus dem EWR ausgeklammert (Art. 8 EWR-Abkommen).

Immerhin wurde in Artikel 19 EWR-Abkommen eine allgemein formulierte Evolutivklausel vorgesehen. Diese Bestimmung unterscheidet sich vom analogen Artikel 15 des FHA dadurch, dass im Zweijahresrhythmus eine Ueberprüfung der Bedingungen für den Handel mit landwirtschaftlichen Produkten stattfindet. Damit soll das Ziel einer "progressiven Liberalisierung des Agrarhandels" im Rahmen der nationalen Landwirtschaftspolitiken, im gegenseitigen Interesse und unter Berücksichtigung der Resultate der Uruguay-Runde auf bi- oder multilateraler Basis angestrebt werden.

Im Rahmen der EWR-Verhandlungen haben hingegen die EG und die einzelnen EFTA-Staaten auf bilateraler Basis Agrarkonzessionen ausgetauscht (Protokoll 42). Im Falle der Schweiz steht die Verbesserung des gegenseitigen Marktzutritts für Käse im Vordergrund. Das bestehende Käseabkommen mit der EG, das im wesentlichen auf die Kennedy-Runde des GATT zurückgeht, bildet dazu nach wie vor die Grundlage. Neu werden Tilsiter, Raclette

---

11) SR 0.632.401

und Tomme Suisse substantielle Marktzutrittsverbesserungen in der EG erhalten, bei Raclette und Tomme allerdings mengenmässig beschränkt (Zollkontingent von 600 bzw. 400 Tonnen). Als Gegenleistung erhöht die Schweiz das Freikontingent Fontal unter Einschluss von Raclettekäse von 2'300 auf 3'200 Tonnen. Daneben sind Zutrittserleichterungen für Blaukäsespezialitäten und Fetakäse aus Schafsmilch vorgesehen. Schliesslich werden die gegenseitigen Importzölle auf Topfpflanzen und Schnittblumen aufgehoben.

Die Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhaltes des EWR war eines der Ziele der Verhandlungen (vgl. Ziff. 7.10). In diesem Zusammenhang gewährte die Schweiz einseitige Zollbefreiungen bzw. Zollreduktionen auf 23 Agrarprodukten, die für die genannten "Kohäsionsländer" der EG (Griechenland, Portugal, Spanien, Italien und Irland) von Bedeutung sind (einzelne Gemüsearten, gewisse Früchte, Beeren, Nüsse, Süssweine, Weinspezialitäten und Mistellen). Die mengenmässigen Einfuhrbeschränkungen an der Grenze ("Dreiphasensystem") werden durch diese Konzessionen nicht tangiert. Ebenfalls wurden agrarpolitisch sensible Landwirtschaftsprodukte vom Abbau ausgeklammert.

Als landwirtschaftliches Produkt ist auch der Wein vom EWR ausgeschlossen. Das bedeutet, dass die Schutzmassnahmen an der Grenze (Kontingente, Zölle) weiterbestehen werden. Es ist aber das Bestreben des Vertrags, die technischen Handelshemmnisse, welche den Handel mit Agrarprodukten im Rahmen der nationalen Agrarpolitiken behindern könnten, zu beseitigen (Art. 18 EWR-Abkommen). Dies gilt dementsprechend auch für den Wein.

Der Weinbereich wird im Protokoll 47 geregelt. Dort ist vorgesehen, dass die Vertragsparteien die Einfuhr von Weinen aus den EWR-Ländern zulassen, falls die betreffenden Weinprodukte bezüglich der Definition der önologischen Praktiken, der Zusammensetzung sowie Verkehr und Inverkehrbringen (Begleitdokumente, Ettikettierung, Verpackungen) der einschlägigen EG-Gesetzgebung entsprechen. Allfällige Bestimmungen im EWR-Abkommen im Anhang zum Protokoll 47 zur Agrarpolitik, zur Besteuerung, zum Drittlandregime sowie allen anderen nicht in den Bereich der technischen Handelshemmnisse fallenden Fragen sind hingegen ausgeklammert. Das bedeutet einmal konkret, dass die Schweiz ihre Weingesetzgebung vollum-

fänglich aufrechterhalten kann. Die Regeln für den Export nach und dem Import aus Drittländern bleiben überdies unberührt, wobei faktisch Drittländer die Wahl zwischen den Exporten aufgrund der EG-Regeln, aufgrund ihrer eigenen Gesetzgebung oder aber des schweizerischen Regimes haben. Die in der Schweiz geltenden Regelungen auf diesen Gebieten bleiben schliesslich für die Vermarktung im Inland in Kraft und können sogar autonom weiterentwickelt werden.

Im weiteren haben sich die Vertragsparteien über eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen den Kontrollorganen des Weinsektors grundsätzlich geeinigt. Eine derartige Zusammenarbeit soll die Durchsetzung eines Kontrollsystems ermöglichen, das auf Selbstdeklarationen des Produzenten mit nachgelagerter Ueberprüfung im Zweifelsfall aufbaut. Die diesbezüglichen Bestimmungen sollen in einem gesonderten Anhang zum Protokoll 47 festgehalten werden, der noch auszuhandeln ist. Bis zu diesem Zeitpunkt gilt das bestehende Abkommen mit der EG<sup>12)</sup> sowie die bilateralen Vereinbarungen mit Italien<sup>13)</sup>. Ein Vertrag zum Schutz der Herkunftsbezeichnungen soll des Kapitel abrunden. Auch dieser Vertrag soll bis zum Inkrafttreten des EWR stehen.

#### b. Auswirkungen auf Bundesebene

Die ausgehandelten Verbesserungen haben vornehmlich punktuellen Charakter. Sie sind für die schweizerische Käsewirtschaft günstig. Unter der Marke Royalp erhält unser Tilsiter bessere Exportchancen. Auch ist es gelungen, für den einheimischen Raclette-Käse und vor allem für Schweizer Weichkäse eine gewisse Internationalität zu ermöglichen. Ferner haben im Bereich Topfpflanzen und Schnittblumen unsere Gärtnereien erstmals eine echte Gelegenheit, ihre internationale Wettbewerbsfähigkeit unter Beweis zu stellen. Gesamthaft gesehen werden sich hingegen die direkten Auswirkungen des EWR auf die schweizerische Landwirtschaft in Grenzen halten. Andererseits dürfte sich mit der Zeit die durch den EWR bewirkte Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit und Abschaffung der technischen Handelshemmnisse mittelbar auf die Preise der landwirtschaftlichen Produktionsmittel

---

12) AS 1984 1317

13) AS 1962 187 sowie Zusatzprotokolle

auswirken und dadurch unserer Landwirtschaft zu einer günstigeren Produktionskostenstruktur verhelfen.

Unsere Weine, die in die EG-Länder exportiert werden, müssen zwar weiterhin, von einigen Ausnahmen abgesehen, der EG-Gesetzgebung entsprechen. Das Erstellen der aufwendigen Exportformulare (VI 1) mit Analyseresultaten und der Unterschrift einer Amtsstelle entfällt hingegen. Anstelle dieser Formulare treten die sogenannten Geschäftspapiere, die im Falle eines Exportes von Wein in Flaschen einer Rechnung oder einem Lieferschein gleichkommen. Der Export wird also vereinfacht. Neu werden von der EG auch Weine aus den EFTA-Staaten als Qualitätsweine anerkannt, falls diese den Prinzipien der EG-Gesetzgebung entsprechen. Damit werden unsere Spitzenweine als solche anerkannt und nicht mehr länger als Tafelweine (mit den entsprechenden Hemmnissen) angesehen.

Beim Import werden primär die Förmlichkeiten vereinfacht und die Zusammenarbeit unter den Kontrollorganen verstärkt. Dies sollte einen besseren Schutz der Konsumenten ermöglichen.

Der vom Parlament in der Sommersession verabschiedete Bundesbeschluss über den Rebbau gibt die gesetzliche Basis für die Anwendung des Protokolls.

#### c. Auswirkungen auf kantonaler Ebene

Auf kantonaler Ebene ergeben sich keine Änderungen.

### **7.24 Fische und andere Meeresprodukte**

#### a. Der Vertragsinhalt

Der Bereich "Fische und andere Meeresprodukte" erwies sich im Rahmen der EWR-Verhandlungen als äusserst schwierig. Der Forderung der EFTA-Staaten nach Freihandel im Bereich Fische und andere Meeresprodukte - aufgrund des gegenwärtigen EFTA-Regimes - stand diejenige der EG gegenüber, den freien Zugang zu den Fischereigründen Islands, Schwedens, Norwegens und Finnlands zu erhalten. Problematisch war in diesem Zusam-

menhang überdies die sich aus dem EWR-Ansatz ergebende Freiheit für EG-Wirtschaftssubjekte, im Fischsektor dieser Staaten frei investieren zu können. Ueber Direktinvestitionen liesse sich nämlich der Zugang zu den Fischereiressourcen der nordischen Staaten erwirken. Letztere weigerten sich, den freien Warenverkehr mit einer Preisgabe ihrer Ressourcen zu bezahlen.

Der Kompromiss, der in Artikel 20 EWR-Abkommen und Protokoll 9 festgehalten wird, bringt den nordischen Staaten ein grosses, wenn auch nicht volles Mass an Freihandel. Norwegen wird die EG im Gegenzug - aufgrund eines bilateralen Abkommens - massgebliche Fischfangrechte einräumen, darf aber bei den Direktinvestitionen eine permanente Ausnahme in Anspruch nehmen. Island tauschte mit der EG Fischfangrechte und wird seine restriktive Politik bezüglich Direktinvestitionen im Fischereisektor unbegrenzt weiterführen können.

#### b. Auswirkungen auf Bundesebene

Die Schweiz hatte keine Exportinteressen zu vertreten. Andererseits konnte sie das heute geltende Einfuhrregime für Fischöl und -fette für die menschliche Ernährung sowie für Fischmehl für die tierische Ernährung sicherstellen. Damit konnten negative Auswirkungen auf unsere Landwirtschaft abgewendet werden. Die oben erwähnten Produkte hätten nämlich einheimische Produkte (pflanzliche und tierische Fette, Kraftfutter) konkurrenziert.

Die geltenden Zollansätze auf Süsswasserfischen sollen, wie bereits im Rahmen der EFTA vereinbart, vor dem 1. Januar 1993 überprüft werden.

Eine generelle Evolutivklausel ist ebenfalls in Protokoll 9 vorgesehen. Das Dossier wird im Laufe des Jahres 1993 wieder geöffnet werden.

#### c. Auswirkungen auf kantonaler Ebene

Auf kantonaler Ebene ergeben sich keine Auswirkungen.

## 7.25 Landwirtschaftliche Verarbeitungsprodukte

### a. Der Vertragsinhalt

Die heute unter dem Freihandelsabkommen geltende Regelung für die landwirtschaftlichen Verarbeitungsprodukte (Protokoll 2) wird in den EWR übergeführt und einheitlich auf dessen Partner ausgedehnt (Art. 19 EWR-Vertrag, Protokoll 3). Das neue Protokoll 3 umfasst 2 Tabellen, die mehrheitlich verarbeitete und einige unverarbeitete Landwirtschaftsprodukte (Kaffee, Tee etc.) anführen. Die Produkte der Tabelle I unterliegen dem Freihandel, wobei jedoch sowohl bei der Ein- wie auch bei der Ausfuhr die Möglichkeit besteht, die Nachteile auszugleichen, die sich aus den Preisunterschieden bei den verarbeiteten landwirtschaftlichen Rohstoffen ergeben können. Tabelle II hingegen umfasst landwirtschaftliche Verarbeitungsprodukte, die ebenfalls dem Freihandel unterliegen, für die aber keine Preisausgleichsmassnahmen zulässig sind. Der Preisunterschied der in diesen Produkten enthaltenen Rohstoffe wurde als zu unbedeutend beurteilt, um den Preisausgleichsmechanismus zu rechtfertigen. Dies stellt sicher, dass alle Produkte dieser zwei Listen vom Freihandel und von allen Vorteilen des EWR-Vertrages profitieren werden. Dort wo es sich als notwendig erweist, die Wettbewerbsfähigkeit auf dem europäischen Markt aufrechtzuerhalten, besteht die Möglichkeit, mögliche Preisnachteile bei den Rohstoffen zu kompensieren.

Für die Produkte der Tabelle I besteht die hauptsächliche Neuerung darin, dass die Modalitäten und Mechanismen der Erhebung und der Erstattung der Preisunterschiede im Rahmen des EWR harmonisiert und verbessert werden. Die Erhebung bei der Einfuhr wird auf der Grundlage der tatsächlich verwendeten landwirtschaftlichen Rohstoffe berechnet. Dadurch werden die heutigen den Standardrezepturen anhaftenden Ueber- und Unterkompensationen beseitigt. Im übrigen werden - für den EWR-internen Austausch - die Erhebung und die Erstattung nicht mehr auf der Grundlage der Differenz zwischen den nationalen und den Weltmarktpreisen berechnet, sondern nach Massgabe der Differenz zwischen den nationalen und den tiefsten im EWR festgestellten Preisen.



Die dem Protokoll 3 unterstellten landwirtschaftlichen Verarbeitungsprodukte (Tabellen I und II) sind vereinheitlicht (gemeinsame Listen) und leicht erweitert worden. Sie enthalten, zusätzlich zu den dieser Regelung bereits unterstellten Produkten, Kaffee, Kakao, Spirituosen, Phytopharmaka, Pektine, gewisse Margarinearten und Konfitüren. Die Mehrzahl der Spirituosen bis 80 Volumen-% Alkohol sind in Tabelle II aufgeführt und können daher keinen Preisausgleichsmassnahmen unterstellt werden. Ausgenommen davon sind die in Tabelle I angeführten Gin, Genever, Wodka, Aquavit und bestimmte Liköre, für welche der Preisausgleich statthaft ist. Für Konfitüren ist die Möglichkeit zur Beibehaltung eines Restzolles von 10% des Warenwertes in Artikel 1 des Anhanges 1 zu Protokoll 3 festgelegt. Für Pektin und gewisse Margarinearten sieht Artikel 2 desselben Anhanges die schrittweise Aufhebung der Zölle in einem Zeitraum von 5 Jahren vor.

b. Auswirkungen auf Bundesebene

Die Inkrafttretung des vorliegenden Protokolls für die verarbeiteten Landwirtschaftsprodukte wird eine Aenderung des Bundesgesetzes vom 13. Dezember 1974 über die Ein- und Ausfuhr von Erzeugnissen aus Landwirtschaftsprodukten<sup>14)</sup> sowie der zwei entsprechenden Ausführungsverordnungen<sup>15)</sup> bedingen.

Zudem werden für gewisse, diesem Regime neu unterstellte Erzeugnisse die derzeit in Kraft stehenden nichttarifarischen Massnahmen (vor allem Einfuhrbewilligungen) im EWR-internen Austausch aufgehoben werden müssen. Dies betrifft insbesondere gewisse aromatisierte Produkte auf der Basis von Sauermilch, Pektin und bestimmte Butter enthaltende Margarinen. Die Probleme, die sich aus den Kaffee-Zöllen ergeben, werden unter Ziffer 7.27 (Nichtdiskriminierende Inlandsteuern) abgehandelt.

Der Einbezug der Spirituosen in den Geltungsbereich des EWR-Abkommens hat insbesondere zur Folge, dass das Verbot diskriminierender Besteuerung ausländischer Erzeugnisse zu beachten ist (Art. 14 EWR-Abkommen; vgl. Ziff. 7.27, Nichtdiskriminierende Inlandsteuern). Ebenso ist das schweizeri-

---

14) SR 632.111.72

15) SR 632.11.722/3

sche Alkoholmonopol gemäss Artikel 16 EWR-Abkommen derart umzuformen, dass jede Diskriminierung in den Versorgungs- und Absatzbedingungen zwischen den Angehörigen der Vertragsstaaten ausgeschlossen ist. Ferner sind die technischen Handelshemmnisse beim Handel mit Spirituosen zu beseitigen: Im Kapitel XXVII des Anhangs II wurde vereinbart, dass im Handel unter den EWR-Staaten Spirituosen, welche den technischen Vorschriften der EG entsprechen, frei zugelassen werden. Die EFTA-Staaten dürfen aber weiterhin ihre nationale Gesetzgebung für die im Inland hergestellten Spirituosen beibehalten und gegebenenfalls weiterentwickeln. Dies darf aber keine Handelshemmnisse zur Folge haben.

Die Schweiz hat in einer einseitigen Erklärung darauf hingewiesen, dass das schweizerische Alkoholmonopol seine Begründung in gesundheitlichen, sozialen sowie landwirtschaftspolitischen Zielsetzungen findet. Damit wird festgehalten, dass die Schweiz diese Parameter bei der Umformung des Alkoholmonopols weiterhin berücksichtigen wird.

Diese Verpflichtung hat eine Anpassung des Bundesgesetzes vom 21. Juni 1932<sup>16)</sup> über die gebrannten Wasser zur Folge. Die wichtigsten Aenderungen werden sein:

- Die Monopolgebühr für Einfuhrsendungen wird gemäss geltendem Alkohol- und Zollrecht nach Bruttogewicht berechnet. Künftig hat die Steuererhebung sowohl für in- als auch für ausländische Spirituosen nach Liter/100 % Volumen zu erfolgen.

- Nach dem geltenden Gesetz und den gestützt darauf erlassenen Verordnungen werden ausländische Spirituosen höher besteuert als inländische. Diese Diskriminierung wird durch die Festlegung eines einheitlichen Steueransatzes beseitigt. Bei der Festlegung der Höhe des einheitlichen Steueransatzes geht der Bundesrat davon aus, dass der Branntweinkonsum nicht zunimmt (gesundheitpolitische Neutralität) und der Reinertrag der Alkoholverwaltung nicht abnimmt (Reinertragsneutralität). Infolgedessen soll im gewogenen Durchschnitt mindestens das gleiche Steuerniveau wie heute gelten.

---

16) SR 680

- Die Steuererhebung auf inländischen Branntweinen soll künftig nicht mehr bei der Produktion, sondern im Zeitpunkt des Verkaufs erfolgen.

- Gemäss geltendem Gesetz kann für Erzeugnisse, die in der Schweiz mit Industriesprit hergestellt werden müssten, bei der Einfuhr, auch wenn sie keinen Alkohol enthalten, zum Ausgleich der innern Belastung eine entsprechende Ausgleichgebühr bezogen werden. Zur Beseitigung dieser unzulässigen Diskriminierung wird künftig auf die Erhebung der Ausgleichgebühr verzichtet.

c. Auswirkungen auf kantonaler Ebene

Auf kantonaler Ebene ergeben sich keine Aenderungen.

**7.26**      **Stahl**

a. Der Vertragsinhalt

Die in Artikel 71 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) den Mitgliedstaaten auf dem Gebiet der Handelspolitik vorbehaltene Zuständigkeit erforderte bereits beim Abschluss des Freihandelsabkommens im Jahre 1972 eine Sonderregelung in Form eines separaten Abkommens mit den Mitgliedstaaten der EGKS. Die Bestimmungen dieses separaten bilateralen Abkommens bleiben unverändert bestehen, soweit im EWR-Abkommen nichts anderes erwähnt ist. Dies gilt insbesondere für Art. 19 des Freihandelsabkommens Schweiz/EGKS<sup>17)</sup>, welcher der EGKS die Anwendung einer einseitigen Schutzklausel wegen Beeinträchtigung des Funktionierens des gemeinsamen Marktes durch schweizerische Preispolitik ermöglicht, und wofür auch in Zukunft die Verfahrensregeln in Art. 23 und jene in Art. 25 ff über den Gemischten Ausschuss gelten werden. Gleiches trifft auch für Art. 21 zu, der bei Dumping-Praktiken den Vertragsparteien nach den Verfahrensregeln des Art. 23 Freihandelsabkommen Schweiz/EGKS die Anwendung der Bestimmungen des Uebereinkommens über die Durchführung von Art. VI des allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT)<sup>18)</sup>

---

17) 0.632.402

18) 0.632.21

vorsieht. Das Protokoll 13 des EWR-Abkommens, welches die Voraussetzungen darlegt, unter welchen Antidumping-Massnahmen nicht angewendet werden, ist indessen im Stahlbereich nicht anwendbar, weil schweizerischerseits nicht der gesamte gemeinschaftliche Rechtsbestand des Stahlbereiches in den EWR-Abkommen integriert wurde. Zum einen werden zwar alle EFTA-Länder die Wettbewerbs- und Beihilfenregeln des EGKS-Vertrages übernehmen, zum andern werden die Schweiz und Island - im Unterschied zu den übrigen EFTA-Ländern - weiterhin das System der Preisüberwachung der Artikel 60-64 und 70 des EGKS-Vertrages nicht übernehmen. Dieses sieht u.a. eine Preispublizitätspflicht, einschliesslich der Transporttarife, die Möglichkeit der Einführung von Höchst- und Mindestpreisen und Geldstrafen im Falle der Verletzung der Preisregeln vor.

Trotz der Sonderregelung des Kohle- und Stahlbereichs gilt der überwiegende Inhalt des EWR-Abkommens vollumfänglich auch für diesen Bereich. Es sei dabei insbesondere auf die im Stahlprotokoll Nr. 14 enthaltenen wichtigsten materiellen Neuerungen hingewiesen:

- Alle Vertragsparteien haben die Verpflichtung übernommen, ihre Ausfuhrbeschränkungen, die heute schweizerischerseits und in einigen EG-Mitgliedstaaten z.B. für Schrottabfälle gelten, ab Inkrafttreten des Abkommens abzuschaffen;
- ferner werden sie keine Beschränkungen, Hemmnisse administrativer Art (z.B. Lizenzen) oder technische Vorschriften aufrechterhalten, bzw. einführen, die den Güterverkehr behindern könnten;
- anwendbar sind die Wettbewerbs- und Beihilferegeln des EGKS-Vertrages, vgl. Ziffer 7.8 (Concurrence et autres règles communes) dieser Botschaft;
- schliesslich werden die Vertragsparteien Statistiken über die Marktverhältnisse austauschen und sich dafür einsetzen, dass die Stahlwerke sich auch an den jährlich durchgeführten Umfragen über die Investitionsvorhaben beteiligen werden.

b. Auswirkungen auf Bundesebene

Die beidseitige Verpflichtung, ab Inkrafttreten des Vertrages u.a. die Ausführbeschränkungen aufzuheben, macht das schweizerische Verfahren für die Bewirtschaftung der Schrottausfuhr hinfällig. Durch diese Aenderungen dürfte jedoch die Versorgung unserer eisenschaffenden Industrie mit Eisenschrott zu angemessenen Preisen kaum beeinträchtigt werden. Dagegen könnten sich für die Anfallstellen von Bearbeitungsabfällen und Schrott sowie für den Schrotthandel Absatzprobleme ergeben. Um ein mögliches Absinken der Walzkapazität unserer Eisenindustrie unter das aus versorgungspolitischen Gründen notwendige Minimum zu verhindern, steht zudem die allgemeine Schutzklausel des EWR-Abkommens in Art. 112 ff. zur Verfügung.

c. Auswirkungen auf kantonaler Ebene

Dieser Bereich hat keine Auswirkungen auf kantonaler Ebene.

**7.27 Nichtdiskriminierende Inlandsteuern**

a. Der Acquis

Artikel 14 des EWR-Abkommens (Identisch mit Art. 95 EWG-Vertrag, der direkt anwendbar ist) soll sicherstellen, dass Erzeugnisse aus einem andern EWR-Staat nicht durch Massnahmen im Rahmen der produktbezogenen (indirekten) Steuern schlechter gestellt werden als inländische. Bezweckt wird damit einerseits, dass diskriminierende steuerliche Mehrbelastungen der Einfuhren gleichartiger Waren beseitigt werden oder unterbleiben; dies geschieht mittels Beschränkung der Höhe von Einfuhrsteuern auf die Belastung gleichartiger inländischer Waren (Abs. 1). Andererseits soll verhindert werden, dass die Vertragsstaaten den wegen des Wegfalls von Zöllen verlorenen Protektionsspielraum durch in ihrer Wirkung ähnliche Grenzausgleichsmassnahmen steuerlicher Art wieder zu erlangen suchen. Denn durch steuerliche Vorkehrungen hervorgerufene Wettbewerbsverzerrungen sind auch bei Waren möglich, die nicht gleichartig sind, aber trotzdem miteinander im Wettbewerb stehen. Hier lassen sich protektionistische Wirkungen dadurch erzielen, dass z.B. das nur importierte Gut höher belastet wird als das nur im

Inland produzierte. Absatz 2 von Artikel 14 verbietet derartige Praktiken und ergänzt insofern Absatz 1 dieses Artikels.

Artikel 15 des EWR-Abkommens (Art. 96 EWG-Vertrag) soll Wettbewerbsverzerrungen durch begünstigende überhöhte Steurrückerstattungen bei der Ausfuhr von Waren in einen andern Vertragsstaat verhindern.

#### b. Auswirkungen auf Bundesebene

Der in Artikel 14 EWR-Abkommen enthaltene Grundsatz der Nichtdiskriminierung der aus einem der Vertragsstaaten eingeführten Waren stellt für die Schweiz keine neue Verpflichtung dar. Entsprechende Bestimmungen bestehen in der EFTA (Art. 6)<sup>19)</sup>, im GATT (Art. III)<sup>20)</sup> und im Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (Art. 18)<sup>21)</sup>. Namentlich das geltende schweizerische Warenumsatzsteuerrecht kennt keine Bestimmungen, welche entweder eine Artikel 14 zuwiderlaufende Benachteiligung ausländischer Waren oder eine dieser Vorschrift widersprechende Begünstigung inländischer Waren bewirken würden.

Auch die Verpflichtung aus Artikel 15 EWR-Abkommen ist für die Schweiz nicht neu (vgl. insbesondere Artikel 18 Absatz 2 des Abkommens zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft). Es ist in diesem Zusammenhang darauf hinzuweisen, dass die Schweiz in Artikel 15 EWR-Abkommen den Vertragsstaaten eingeräumten Ausgleichsspielraum zum Nachteil der einheimischen Güter nicht in vollem Umfang in Anspruch nimmt. Denn das geltende schweizerische Umsatzsteuersystem, das immer noch die Besteuerung der Investitionen und Betriebsmittel selbst für die Steuerpflichtigen vorsieht, bringt es mit sich, dass auf schweizerischen Produkten eine geringe Vorsteuerbelastung für die erwähnten Wirtschaftsgüter haften bleibt (taxe occulte), die auf Einfuhrwaren nicht erhoben und auf Ausfuhrwaren nicht zurückerstattet werden kann. Mit der Botschaft zum Ersatz der Finanzordnung vom 18. Dezember 1991 wird

---

19) SR 0.632.31

20) SR 0.532.21

21) SR 0.632.401

beantragt, die bestehenden Fiskalzölle in besondere Verbrauchssteuern umzuwandeln (vgl. Ziff. 7.222, Fiskalzölle).

c. Auswirkungen auf kantonaler Ebene

Die beiden Bestimmungen werden keinen direkten Einfluss auf die Kantone haben.

## 7.28 Zusammenarbeit im Zollbereich

a. Der Vertragsinhalt

Die Zusammenarbeit im Zollbereich und Handelserleichterungen sind in den Artikeln 21 und 22 EWR-Abkommen geregelt. Die Protokolle 10 und 11 regeln die Erleichterung der Kontrollen und Formalitäten im Güterverkehr beziehungsweise die Amtshilfe in Zollsachen.

Das Protokoll 10 über die Erleichterung der Kontrollen und Formalitäten im Güterverkehr dehnt das geltende Abkommen Schweiz/EG vom 21. November 1990<sup>22)</sup> auf alle Vertragsstaaten des EWR aus. Dieses bezweckt, den Warenverkehr über die Grenze zu beschleunigen und dadurch die kostenwirksamen Wartezeiten zu verkürzen. Die Oeffnungszeiten der Zollstellen auf beiden Seiten der Grenze werden einander angepasst und, sofern es das Verkehrsaufkommen rechtfertigt, ausgedehnt. Die Abfertigungskompetenzen der Dienststellen beidseits der Grenzen werden einander angeglichen. Ferner ist vorgesehen, benachbarte Zollämter zu Gemeinschaftszollanlagen umzugestalten sowie Transitschnellspuren zu schaffen. Abgesehen von begründeten Ausnahmefällen soll bei Warenkontrollen das Stichprobenprinzip angewendet werden. Der Verkehrsfluss über die Grenze wird auch bei Streiks, Naturereignissen usw. mittels Sondermassnahmen zu gewährleisten sein.

Im Rahmen der internationalen Zusammenarbeit der Zollverwaltungen wurde in Protokoll 11 über die gegenseitige Unterstützung in Zollsachen ein allgemein gehaltenes Amtshilfeabkommen erarbeitet. Es handelt sich dabei um ein Zusammenarbeitsinstrument, das zur Erledigung von Begehren dienen

---

22) SR 0.631.242.05

soll, die bisher teils mittels Amtshilfe im klassischen Sinn, teils aber auch mittels Rechtshilfe in Strafsachen im Sinn des Rechtshilfegesetzes<sup>23)</sup> hätten erledigt werden müssen. Künftig wird die Schweiz im Bereich des Zolls nicht nur bei Abgabebetrug, sondern generell Amts- bzw. Rechtshilfe leisten, was bislang nur in ganz bestimmten Verfahren aufgrund der entsprechenden internationalen Abkommen möglich war<sup>24)</sup>.

Im weiteren betrifft der Vertragsinhalt auch computerisierte Verwaltungsverfahren. Die Notwendigkeit des elektronischen Transfers von kommerziellen und administrativen Daten impliziert den Austausch von Informationen und Meldungen zwischen Handelspartnern und öffentlichen Verwaltungen über elektronische Kommunikationsmittel. Zu diesem Zweck wurde in Artikel 21 Ziffer 3 EWR-Abkommen generell Stärkung und Ausbau der Zusammenarbeit über die bestehenden bilateralen Abkommen für die Teilnahme der EFTA-Länder am EG-Programm TEDIS (Elektronischer Datentransfer für kommerzielle Zwecke über Kommunikationsnetze) hinaus vereinbart<sup>25)</sup>. So insbesondere die Beteiligung der EFTA-Länder an Programmen, Projekten und Aktionen der Gemeinschaft, was zum einen finanzielle Leistungen erfordert, zum andern aber unsere Ausschussbeteiligung gemäss den im Teil VI des EWR-Abkommens (vgl. Ziff. 7.9, Horizontale und flankierende Politiken) niedergelegten Bestimmungen sicherstellt.

---

23) Bundesgesetz vom 20. März 1981 über internationale Rechtshilfe in Strafsachen (SR 351.1)

24) Übereinkommen vom 20. Mai 1987 zur Vereinfachung der Förmlichkeiten im Warenverkehr - Einheitsdokument (SR 0.631.242.03), Übereinkommen vom 20. Mai 1987 über ein gemeinsames Versandverfahren (SR 0.631.242.04), Abkommen vom 21. November 1990 über die Erleichterung der Kontrollen und Formalitäten im Güterverkehr (SR 0.631.242.05) sowie Protokoll Nr. 3 über die Bestimmung des Begriffs "Erzeugnisse mit Ursprung in" oder "Ursprungserzeugnisse" und die Methoden der Zusammenarbeit der Verwaltungen (SR 0.632.401.3).

25) Um möglichst effizient zu sein, müssen diese neuen Techniken die Informationen elektronisch und unter Verwendung internationaler Normen verarbeiten. Pionierarbeit bei der Standardisierung elektronischer Nachrichten wird unter der Schirmherrschaft der UN-Wirtschaftskommission für Europa geleistet, die zu diesem Zweck das Western European EDIFACT Board (EDIFACT - Electronic Data Interchange für Administration, Commerce and Transport) errichtete. Im Rahmen des TEDIS-Programms stellen die EG das Sekretariat des EDIFACT Board. Die EFTA-Länder stellen seit Dezember 1988 dem TEDIS/Western European Edifact Board-Sekretariat zwei Mitarbeiter zur Verfügung.



## b. Auswirkungen auf Bundesebene

Die heute für Abfertigungen ausserhalb der gegenwärtig geltenden Oeffnungszeiten erhobene Gebühr fällt weg. Dies wird einen Einnahmenausfall ergeben, der voraussichtlich kaum wesentlich höher sein wird, als derjenige, der aufgrund des geltenden Abkommens Schweiz/EG veranschlagt wurde (jährlich etwa 3,7 Mio. Franken).

Was die gegenseitige Unterstützung in Zollsachen anbelangt, ist die Schweiz zum Austausch von verfügbaren Informationen verpflichtet, kann diese aber verweigern, sofern das Ersuchen die Sicherheit, die öffentliche Ordnung oder andere wesentliche Interessen beeinträchtigt bzw. Fabrikations-, Geschäfts- oder Berufsgeheimnisse verletzt. Im übrigen wird die Zweckbindung der vermittelten Amtshilfe (Prinzip der Spezialität) statuiert.

Die intensivere Kooperation, die durch computerisierte Verwaltungsverfahren ermöglicht wird, bietet grössere Effizienz und höhere Wettbewerbsfähigkeit. Abgesehen von der Weiterführung unserer finanziellen Beteiligung an den EG-Programmen TEDIS I und II, die bis 1994 begrenzt sind, und im Rahmen unseres Beitrages zum EFTA-Finanzhaushalt jährlich 250'000 Franken kostet, werden neue finanzielle Lasten durch zukünftige Beteiligungen an Programmen usw. über die in Teil VII des EWR-Abkommens festgelegten institutionellen Verfahrensregeln zu genehmigen sein.

## c. Auswirkungen auf kantonaler Ebene

Dieser Bereich hat keine Auswirkungen auf kantonaler Ebene.

### **7.29 Zusammenarbeit im Veterinärbereich**

#### **7.291 Tiere und Tierprodukte**

##### a. Der Acquis

Zum EG-"Veterinärrecht" gehören die Bereiche Tierseuchen, Tierschutz, Tierzucht und Futtermittel sowie Teile des Lebensmittelrechts (Fleisch, Milch, Eier sowie Erzeugnisse daraus).

Der für das EWR-Abkommen relevante Acquis im Tierseuchen- und Lebensmittelrecht<sup>26)</sup> umfasst Erlasse, die sich mit dem Ziel des Gesundheitsschutzes von Mensch und Tier auf den Verkehr mit Tieren und tierischen Erzeugnissen beziehen. Im Bereich Tierschutz, der sich in den EG derzeit im Umbruch befindet, ist lediglich ein Erlass betreffend Tierversuche zu übernehmen<sup>27)</sup>.

Nicht übernommen werden im Rahmen des EWR-Abkommens veterinärrechtliche Erlasse zur Regelung der Einfuhren aus Drittländern und der Grenzkontrolle oder solche, die finanzielle Bestimmungen enthalten. Im Rahmen des Acquis wurde der Schweiz eine befristete Ausnahme hinsichtlich der Vorschriften über die Bovine spongiforme Enzephalopathie ("Rinderwahnsinn") gewährt.

Ziel der tierseuchenrechtlichen Vorschriften ist es, das Risiko einer Seuchenverschleppung im Zusammenhang mit dem Tier- und Warenverkehr möglichst klein zu halten. Zu diesem Zweck muss der gesamte Wirtschaftsraum möglichst frei von anzeigepflichtigen Seuchen sein. Mittel hiezu sind umfassende Seuchenbekämpfungsstrategien für bestimmte, als besonders bedeutsam anerkannte Tierseuchen, sowie Anforderungen an Tierhaltungsbetriebe. Eingehend geregelt sind namentlich die Anforderungen an Besamungsstationen, Stationen für Embryotransfer, Geflügelproduktionsbetriebe sowie Betriebe für die Verarbeitung tierischer Abfälle. Grosses Gewicht legen die EG auf prophylaktische Massnahmen und die Früherkennung allfälliger Seuchenrisiken. Zu diesem Zweck sind regelmässige Uebersichtsuntersuchungen nach vorgegebenen Probenerhebungsplänen vorgesehen. Die Untersuchungsergebnisse werden zentral ausgewertet und können Anlass zu weiteren Massnahmen geben. Für die Seuchenbekämpfung bildet nicht mehr die Landesgrenze die entscheidende Barriere. Vielmehr werden Regionen nach seuchenpolizeilichen Gesichtspunkten gebildet. Die Kontrollen erfolgen innerhalb den EG primär beim Versand und sind durch Zeugnisse zu bestätigen. Generell ist der Tierverkehr zwischen Regionen mit gleichem Seuchenstatus oder von Regionen mit höherem Status nach Regionen mit niedrigerem Status zulässig.

---

26) Art. 17, EWR-Abkommen/Anhang I

27) Richtlinie Nr. 86/609 des Rates vom 24. November 1986 zur Annäherung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten zum Schutz der für Versuche und andere wissenschaftliche Zwecke verwendeten Tiere (ABl Nr. L 358 vom 18.12.1986, S. 1/EWR-Abkommen, Anhang I)

Der Lebensmittelsektor des Veterinärbereichs wird in verschiedenen Teilbereichen durch vertikale (auf verschiedenen Rängen gelagerte), sehr detaillierte Vorschriften geregelt. Wo noch keine solchen Vorschriften bestehen, gelten die horizontalen (gleichrangigen) Regelungen über den freien Warenverkehr (Art. 8 ff. EWR-Abkommen) und insbesondere das Cassis de Dijon-Prinzip, wonach Lebensmittel zuzulassen sind, wenn sie den Vorschriften des Herkunftslandes entsprechen. Der Verbraucher soll durch eine produktbegleitende Kontrolle - vom Stall bis zum Erzeugnis - geschützt werden. Aus diesem Grund müssen Warensendungen von amtlichen Zeugnissen begleitet sein. Schlachttieren dürfen bestimmte Substanzen nicht verabreicht werden. Es sind ausgedehnte amtliche Rückstandskontrollen an lebenden Tieren und Erzeugnissen vorzunehmen. Schlacht- und Fleischzerlegungsbetriebe, Betriebe, welche Lebensmittel tierischen Ursprungs verarbeiten, und Kühllhäuser müssen teilweise durch eine Aufsichtsorganisation amtlich zugelassen sein und stehen unter amtlicher Aufsicht. Die Anforderungen an die Ueberwachung und Hygiene sind eingehend festgelegt.

#### b. Auswirkungen auf Bundesebene

Ansprechpartner im Aussenverhältnis wird für die veterinärrechtlichen Belange das Bundesamt für Veterinärwesen sein.

Das heutige Tierseuchengesetz vom 1. Juli 1966<sup>28)</sup> wird im wesentlichen durch die Kantone vollzogen. Dies kann im Grundsatz beibehalten werden, wobei jedoch vermehrt Aufgaben durch den Bund als zentrale Behörde wahrgenommen werden müssen. Die Erweiterung des Katalogs der anzeigepflichtigen Tierkrankheiten, die grosse Zahl materiell neuer Vorschriften und das System der prophylaktischen Untersuchungen bedingen eine Aenderung der Tierseuchengesetzgebung.

Das neue Lebensmittelgesetz ist im wesentlichen mit dem EG-Recht kompatibel. Gewisse organisatorische Anpassungen sind in Vollzugs- Bereichen erforderlich. Dagegen wird die Eidgenössische Fleischschauverordnung vom

---

28) SR 916.40

11. Oktober 1957<sup>29)</sup> vollständig neu gefasst werden müssen. Im Bereich Milch und Milcherzeugnisse sind Anpassungen erst mittelfristig erforderlich.

Der Bund wird das Untersuchungsprogramm auf Rückstände im Fleisch im bisherigen Rahmen, d.h. mit jährlichen Kosten von rund 1,5 Millionen Franken, weiterführen. Bei einer allfälligen Ausweitung des Programms müsste eine Beteiligung der Kantone in Betracht gezogen werden.

Das 1991 revidierte Tierschutzgesetz vom 9. März 1978<sup>30)</sup> entspricht dem zu übernehmenden Acquis.

Die grenztierärztlichen Kontrollen bei der Einfuhr von Tieren und Tierprodukten werden im Verkehr zwischen EG- und EFTA-Staaten beibehalten werden. Gewisse Vereinfachungen sind im Rahmen des Abkommens über die Erleichterung der Grenzkontrollen und -formalitäten vorgesehen<sup>31)</sup>. Soweit auf Stichprobenkontrollen übergegangen wird, ist auf die grenztierärztliche Untersuchungsgebühr zu verzichten. Das wird einen Gebührenaussfall von rund 7 Millionen Franken pro Jahr zur Folge haben.

#### c. Auswirkungen auf kantonaler Ebene

An den bisherigen Vollzugsaufgaben der Kantone wird sich grundsätzlich nichts ändern. Es ist in erster Linie mit grösserem Aufwand im personellen Bereich und im Zusammenhang mit Laboruntersuchungen zu rechnen. Das Ermessen der Vollzugsbehörden bei der Intensität der Kontrolle wird durch die vorgeschriebenen Ueberwachungsprogramme eingeschränkt. Der Vollzug wird inskünftig nicht nur durch die Bundesbehörden, sondern auch durch Organe des EWR kontrolliert werden. Andererseits werden die Kantone auch von gewissen Aufgaben entlastet werden, die durch die Bundesbehörden wahrgenommen werden müssen.

Die Vorschriften aus dem Lebensmittelbereich, die sich auf die Hygiene von Lebensmitteln tierischer Herkunft beziehen, werden bei vielen Schlacht- und

---

29) SR 817.191

30) SR 455

31) EWR-Abkommen, Protokoll 10, Art. 22

Fleischzerlegebetrieben erheblichen Aufwand für bauliche und betriebliche Anpassungen erfordern. Diese Anpassungen würden allerdings auf mittlere Frist auch nach nationalem Recht notwendig. Zu erwägen wären in Zukunft regionale Zusammenschlüsse mehrerer kantonaler Veterinärämter zu personell besser dotierten Funktionseinheiten.

## **7.292 Futtermittel**

### a. Der Acquis

Die wichtigsten Richtlinien des EWR-Abkommens im Bereich Futtermittel betreffen die Zusatzstoffe in der Tierernährung, den Handel mit Einzel- und Mischfuttermitteln, die Probenahme und die Analysemethoden für die amtliche Futtermittelkontrolle sowie Vorschriften über unerwünschte Substanzen und Erzeugnisse in Futtermitteln. Die Regelungsintensität in diesen Bereichen ist in den EG höher als in der Schweiz.

Generell verfolgen die Futtermittelrichtlinien der EG, die im EWR-Abkommen zu übernehmen sind, die gleichen Ziele wie unser nationales Futtermittelrecht:

- Schutz von Mensch, Tier und Umwelt in der landwirtschaftlichen Produktion;
- Sicherung der Qualität tierischer Erzeugnisse;
- Regulierung des Futtermittelmarktes.

### b. Auswirkungen auf Bundesebene

Die Anpassung des nationalen Rechts an die EG-Richtlinien im Bereich Futtermittel bietet keine fundamentalen Hindernisse. Eine Aenderung des

Landwirtschaftsgesetzes<sup>32)</sup> sowie der darauf beruhenden Verordnungen<sup>33)</sup> ist allerdings notwendig.

Inskünftig sind intensivere Kontrollen von Futtermitteln notwendig. Weitergehende Deklarationsvorschriften sowie Vorschriften über den Gehalt an unerwünschten Inhaltsstoffen erhöhen den Aufwand für die amtliche Futtermittelkontrolle deutlich. Dies wirkt sich im administrativen Bereich (Probenahme, Auswertung usw.) sowie im Bereich Laboranalytik (Untersuchungen in den Kontrollproben) aus.

#### c. Auswirkungen auf kantonaler Ebene

Das Futtermittelrecht ist bis heute Sache des Bundes. Die Eidgenössische Forschungsanstalt für viehwirtschaftliche Produktion, Posieux, ist nach Artikel 4 der Hilfsstoffverordnung für den Vollzug in der ganzen Schweiz zuständig. Die EG-Richtlinien sehen vor, dass das gesamte Futtermittelrecht nicht wie in der Schweiz nur für landwirtschaftliche Nutztiere, sondern auch für Heimtiere (Hunde, Katzen usw.) anwendbar ist. Die dadurch zusätzlich anfallenden Aufgaben könnten unter Aufsicht des Bundes durch die Kantone übernommen werden, wie dies in vielen Bereichen des Veterinärsektors heute schon der Fall ist.

### 7.210 *Zusammenarbeit im phytosanitären Bereich*

#### a. Der Acquis

Der Artikel 17 des Abkommens weist auf den Anhang I hin, der die besonderen Bestimmungen sowie die Vereinbarungen, die den phytosanitären Bereich betreffen, enthält. Dieser Anhang enthält nicht nur Schutzmassnahmen gegen schädliche Organismen, sondern auch jene, die die Vermarktung des Saat- und Pflanzgutes betreffen.

---

32) SR 910.1

33) Verordnung über landwirtschaftliche Hilfsstoffe (Hilfsstoffverordnung, SR 916.051); Landwirtschaftliches Hilfsstoffbuch, Abschnitt Futtermittel und Silierungszusätze (Futtermittelrecht), vom 14. Oktober 1975 (SR 916.052)

## Phytophanitäre Massnahmen

Die Massnahmen, die in der Richtlinie 77/93/EWG erlassen wurden, mussten im Hinblick auf das Inkrafttreten des Binnenmarktes im Jahre 1993 wesentlich verändert werden. Diese Richtlinie wurde dementsprechend revidiert; die überarbeiteten Bestimmungen sind als Richtlinie 91/683/EWG am 19. Dezember 1991 erlassen worden. Die abschliessenden Beratungen über die notwendigen Anpassungen der Anhänge erfolgen, ohne Beteiligung von EFTA-Experten, im Ständigen Pflanzenschutz-Ausschuss der EG. Demnach ist die Richtlinie 91/683/EWG nicht Bestandteil des EWR-Acquis und soll erst nach Inkrafttreten des Abkommens integriert werden.

## Handel mit Saat- und Pflanzgut

Der EWR-Acquis beinhaltet die EWG-Richtlinien betreffend den Handel mit Saatgut von Rüben (66/400/EWG), Futterpflanzen (66/401/EWG), Getreide (66/402/EWG), Oel- und Faserpflanzen (69/208/EWG) sowie Gemüsepflanzen (70/458/EWG). Jede Richtlinie umfasst besondere Bestimmungen über die unter amtlicher Kontrolle auszuführende Vermehrung und Zertifizierung des Saatgutes von Sorten, die im Landessortiment aufgenommen worden sind, inklusive dessen Verpackung und Beschriftung. Die Bedingungen, die zur Aufnahme einer Sorte im Landessortiment bzw. im Gemeinschafts-Sorten-katalog erfüllt sein müssen, sind für Gemüsearten in der Richtlinie 70/458/EWG umschrieben. Für die übrigen Kulturen sind die Bedingungen betreffend die Schaffung eines Gemeinschafts-Sorten-kataloges und die Aufnahme von Sorten in der Richtlinie 70/457/EWG enthalten. Diese Richtlinie wird im EWR erst ab 1. Januar 1996 in Kraft treten. Vorgängig müssen die Mitgliedstaaten nationale Sortenkataloge, als grundsätzliche Voraussetzung für den Handel mit Saat- und Pflanzgut, schaffen.

Vier weitere Richtlinien (72/168/EWG, 72/180/EWG, 74/268/EWG und 75/502/EWG) sind im EWR-Acquis enthalten. Die zwei ersten betreffen die Eigenschaften und die minimalen Voraussetzungen, die bei der Beurteilung einer Feldbau- oder Gemüsebausorte, erfüllt sein müssen.

Der Erlass weiterer Richtlinien, die den Handel mit zertifiziertem Pflanzgut von Zier-, Obst- und Gemüsearten regeln, fand Ende 1991 (91/682/EWG)

statt oder steht, im Zusammenhang mit den Anhängen zur Richtlinie 91/683/EWG, unmittelbar bevor. Sie werden erst nach Inkrafttreten des EWR-Abkommens in den EWR-Acquis aufgenommen werden. Desgleichen sollen die Richtlinien 66/403/EWG (Kartoffelsaatgut), 66/404/EWG (forstliches Vermehrungsgut) und 68/193/EWG (vegetatives Vermehrungsgut der Weinrebe) revidiert werden.

b. Auswirkungen auf Bundesebene

Die Inkraftsetzung der Bestimmungen betreffend die Schaffung von nationalen Sortenkatalogen und die Sortenprüfung für die verschiedenen Kulturen muss vorbereitet werden. Gleichzeitig müssen die gegenwärtig in der Schweiz geltenden Bestimmungen über die Zulassung zum Handel von anerkanntem Saatgut jenen der entsprechenden EG-Richtlinien angepasst werden. Obschon die Richtlinie 91/683/EWG über phytosanitäre Massnahmen sowie jene betreffend den Handel mit zertifiziertem Pflanzgut noch nicht im EWR-Acquis enthalten sind, sind bereits Vorbereitungen im Gange, um in Zusammenarbeit mit bestehenden oder noch zu schaffenden Produzenten-Organisationen die notwendigen Strukturen für die Durchführung der Zertifizierung des Vermehrungsgutes in den Erzeugerbetrieben einzurichten.

Die Artikel 60 bis 64 des Landwirtschaftsgesetzes werden in bezug auf die Terminologie den Richtlinien der EWG angepasst. Die Artikel 41 bis 41 c werden aufgehoben; die Bestimmungen betreffend die Sortenkataloge sowie die Zulassung zum Handel von zertifiziertem Saat- und Pflanzgut sollen als Verordnungen gestützt auf Artikel 72 des Landwirtschaftsgesetzes erlassen werden. Die Aufgaben der Eidgenössischen Forschungsanstalten und die Zusammenarbeit mit den Vermehrer-Organisationen sind im Artikel 73 vorgesehen.

Der gesetzliche Rahmen für die Uebernahme des EWR-Acquis betreffend die Zertifizierung von Saat- und Pflanzgut von Zierpflanzen soll später geschaffen werden, da diese Arten nicht als landwirtschaftliche Kulturpflanzen gelten. Da sowohl wissenschaftlich und technisch als juristisch die phytosanitären und die Zertifizierungsmassnahmen für Vermehrungsgut von landwirtschaftlichen Kulturpflanzen bzw. von Zierpflanzen nahe verwandt sind,



scheint eine auf diese Regelungen beschränkte Erweiterung des Geltungsbe-  
reiches des Landwirtschaftsgesetzes sinnvoll.

c. Auswirkungen auf kantonaler Ebene

Sowohl die Zulassung von zertifiziertem Saat- und Pflanzgut als auch die Aufnahme von Sorten in einem nationalen Katalog sind bisher grundsätzlich Aufgaben des Bundes. Die Uebernahme des EWR-Acquis hat somit unmittelbar keine Auswirkungen für die Kantone. Anlässlich der Erweiterung des EWR-Acquis im Bereich der phytosanitären Massnahmen und der Zertifizierung von Pflanzgut nach Inkrafttreten des Abkommens, sollen mögliche Anpassungen von kantonalen Gesetzen, Verordnungen, Dekreten oder Beschlüssen, die diese Bereiche betreffen, vorgenommen werden. Desgleichen sollte das Mitwirken von kantonalen Dienststellen beim Vollzug von phytosanitären Massnahmen überprüft werden.

**7.211 Technische Vorschriften**

Unter dieser Ueberschrift werden alle Vorschriften, die Voraussetzungen für das Inverkehrbringen von Industrieerzeugnissen festlegen, behandelt. Dies schliesst sowohl die Anforderungen, denen die Produkte beim Inverkehrbringen entsprechen müssen, wie auch die Verfahren zur Ueberprüfung der Erfüllung dieser Anforderungen (Konformitätsbewertungsverfahren) mit ein. Es handelt sich dabei ungefähr um einen Drittel des zu übernehmenden EG-Sekundärrechts, fallen doch, ohne die Aenderungen mitzuzählen, etwas über dreihundert Grunderlasse darunter. Die nachfolgenden Ausführungen sind unterteilt in solche zu den horizontalen, bereichsübergreifenden Bestimmungen, die für alle Industrieprodukte Gültigkeit haben (Art. 11 - 13 des eigentlichen Abkommens, Kapitel XIX und XX des Anhangs II und Protokoll 12) und solche zu den sektoriellen, bereichsspezifischen Produktvorschriften (Kapitel I - XVIII und XXI - XXVII des auf Art. 23 Bst. a EWR-Abkommen basierenden Anhangs II).

## 7.2111 Bereichsübergreifende Bestimmungen

### a. Der Acquis

Eine der Hauptursachen für das Bestehen zahlreicher nichttarifärer Handelshemmnisse besteht darin, dass die einzelnen Länder in ihren nationalen technischen Vorschriften unterschiedliche Anforderungen und Verfahren für das Inverkehrbringen ein und desselben Produkts festgelegt haben. Im Hinblick auf die Vollendung des Binnenmarktes misst die EG deshalb der Harmonisierung technischer Vorschriften erstrangige Bedeutung bei. Gemäss der im Juni 1985 mit dem Weissbuch<sup>34)</sup> verabschiedeten Neuen Konzeption auf dem Gebiet der technischen Harmonisierung und der Normung<sup>35)</sup> werden zur Angleichung des technischen Rechts auf Gemeinschaftsebene in sogenannten Harmonisierungsrichtlinien nur noch die grundlegenden Anforderungen insbesondere zum Schutz der Gesundheit, der Umwelt, der Konsumenten sowie bezüglich der Arbeitssicherheit festgelegt. Zur genaueren Umschreibung dieser Anforderungen verweist die EG auf technische Normen, die im Auftrag der EG-Kommission vom "Comité Européen de Normalisation (CEN)", vom "Comité Européen de Normalisation Electrotechnique (CENELEC)" oder vom "European Telecommunications Standardization Institute (ETSI)", nachfolgend die europäischen Normenorganisationen genannt, ausgearbeitet werden. Die Mitgliedschaft in diesen europäischen Gremien steht den Organisationen aus den EFTA-Ländern zu gleichen Bedingungen offen wie ihren Partnern aus dem EG-Raum. Damit diese Gleichberechtigung aber in der Praxis tatsächlich auch zum Tragen kommt, beteiligt sich die EFTA in der Regel schon heute - durch die Erteilung von Parallelmandaten an die jeweilige europäische Normenorganisation - ebenfalls an der Ausarbeitung dieser Normen.

---

34) Vollendung des Binnenmarktes; Weissbuch der Kommission an den Europäischen Rat (EWR-Abkommen, Anhang II, Kapitel XX, Ziffer 2)

35) Entscheidung des Rates vom 7. Mai 1985 über eine neue Konzeption auf dem Gebiet der technischen Harmonisierung und Normung (ABI Nr. C 136 vom 4.6.1985, S. 1/EWR-Abkommen, Anhang II, Kapitel XIX, Ziffer 5)

In Ergänzung zur Neuen Konzeption hat die EG im Dezember 1989 ein Gesamtkonzept für die Konformitätsbewertung<sup>36)</sup> verabschiedet, das im Dezember 1990 durch einen Beschluss über die Ausgestaltung der in technischen Harmonisierungsrichtlinien zu verwendenden Konformitätsbewertungsverfahren weiter präzisiert wurde<sup>37)</sup>. Darin ist u. a. vorgesehen, dass alle Produkte, zur Dokumentierung ihrer Uebereinstimmung mit den in den Harmonisierungsrichtlinien festgelegten Anforderungen, beim Inverkehrbringen mit der CE-Marke zu versehen sind. Dies setzt voraus, dass entweder der Hersteller die Konformität der Produkte durch eine Herstellererklärung bescheinigt oder durch eine auf dem betreffenden Gebiet anerkannte Prüf-, Ueberwachungs- oder Zertifizierungsorganisation die Produkte vorgängig einer Konformitätsbewertung unterzieht. Die Ergebnisse solcher von den Mitgliedstaaten als "notified body" gemeldeten Konformitätsbewertungsstellen - die sogenannten Konformitätsnachweise wie Prüf- und Inspektionsberichte sowie Zertifikate für Produkte und Qualitätssicherungssysteme - gelten im ganzen EG-Raum als anerkannt. Die Basis dazu bildet eine Serie von international harmonisierten Normen (EN-45000 und EN-29000), die sowohl Anforderungen an die Konformitätsbewertungsstellen selbst wie auch an die die Anerkennung erteilenden Akkreditierungsstellen festlegen und so das für die gegenseitige Anerkennung bzw. den freien Warenverkehr nötige Vertrauen schaffen. Die horizontalen, sektorübergreifenden Bestimmungen auf dem Gebiet der Konformitätsbewertung sind somit auf EG-Ebene bereits weitestgehend vereinheitlicht. Einzig eine direkt anwendbare Verordnung über das Anbringen und Verwenden der CE-Marke ist zur Zeit noch in Beratung, soll jedoch bis zum 1. Januar 1993 ebenfalls in Kraft treten.

Bis zum Stichtag Ende Juli 1991 sind insgesamt erst zehn EG-Richtlinien, die alle im Anhang II des EWR-Abkommens aufgeführt sind, nach der Neuen Konzeption verabschiedet worden. Sie betreffen in ihrer Mehrzahl jeweils grössere Produktesektoren wie beispielsweise die Bereiche Maschinen, Telekommunikationsendgeräte, aktive implantierbare medizinische Geräte, Spielzeuge, Gasgeräte, einfache Druckbehälter, nichtautomatische Waagen,

---

36) Entschliessung Nr. 90/116 des Rates vom 21. Dezember 1989 zu einem Gesamtkonzept für die Konformitätsbewertung (ABl Nr. C 10 vom 16.1.1990, S. 1/EWR-Abkommen, Anhang II, Kapitel XIX, Ziffer 8)

37) Beschluss Nr. 90/683 des Rates vom 13. Dezember 1990 über die in technischen Harmonisierungsrichtlinien zu verwendenden Module für die verschiedenen Phasen der Konformitätsbewertungsverfahren (ABl. Nr. L 380 vom 31.12.1990, S. 13/EWR-Abkommen, Anhang II, Kapitel XIX, Ziffer 3)

persönliche Schutzausrüstungen, Bauprodukte sowie die Vorschriften über die elektromagnetische Verträglichkeit. Es ist jedoch vorgesehen, dass nach und nach auch die Vorschriften in den übrigen Produktesektoren nach diesem Konzept überarbeitet werden.

Für Produkte, die gemäss den oben erwähnten europäischen Normen gefertigt sind und für die, soweit überhaupt erforderlich, ein Konformitätsnachweis einer auf dem betreffenden Gebiet anerkannten Fachorganisation aus einem EG-Mitgliedstaat vorliegt, haben die Behörden aller Mitgliedstaaten von der Vermutung auszugehen, dass die in den EG-Richtlinien festgelegten grundlegenden Anforderungen erfüllt sind. Für solche Produkte ist demzufolge der freie Warenverkehr im ganzen EG-Raum gewährleistet. Werden bei der Marktüberwachung gefährliche Produkte festgestellt, können die zuständigen Behörden gestützt auf eine im jeweiligen EG- Sekundärrecht vorgesehene Schutzklausel geeignete Abhilfemassnahmen treffen. Diese unterliegen anschliessend einem gemeinschaftlichen Bestätigungsverfahren. Produkte, für die keine Normen existieren, oder solche, die nicht oder nur teilweise normenkonform sind, werden nicht a priori vom freien Verkehr ausgeschlossen. In diesen Fällen hat jedoch der Inverkehrbringer zu beweisen, dass sie die in den EG-Richtlinien festgelegten Anforderungen gleichwohl erfüllen.

Für Erzeugnisse, für die auf EG-Ebene bisher keine Harmonisierungsrichtlinien erlassen wurden, ist der freie Warenverkehr aufgrund von Artikel 30 EWG-Vertrag<sup>38)</sup> grundsätzlich gewährleistet. Eine extensive Auslegung dieses Artikels durch den Europäischen Gerichtshof hatte zur Folge, dass heute Einschränkungen des Marktzutritts infolge unterschiedlicher nationaler technischer Vorschriften unter die nach Artikel 30 EWG-Vertrag verbotenen, den mengenmässigen Beschränkungen gleichgestellten "Massnahmen gleicher Wirkung" subsumiert werden. Das von der EG-Kommission aufgrund dieser Rechtsprechung formulierte Cassis-de-Dijon Prinzip<sup>39)</sup> besagt, dass Waren, die nach den Bestimmungen eines einzelnen EG-Landes rechtmässig hergestellt und in Verkehr gebracht wurden, grundsätzlich auch in allen

---

38) Die Artikel 11 und 13 EWR-Abkommen sind identisch mit Artikel 30 und 36 EWG-Vertrag  
39) Mitteilung der Kommission über die Auswirkung des Urteils des EuGH vom 20. Februar 1979 in der Rechtssache 120/78 (Cassis de Dijon), (ABl Nr. C 256 vom 3.10.1980/EWR-Abkommen, Anhang II, Kapitel XX, Ziffer 1)

übrigen Mitgliedstaaten frei verkehren können. Ausnahmen sind einzig aufgrund von Artikel 36 EWG-Vertrag (Art. 13 EWR-Abkommen) erlaubt, etwa zum Schutz der öffentlichen Sicherheit, der Ordnung oder der Gesundheit; die Aufzählung der Rechtfertigungsgründe in Artikel 36 EWG-Vertrag ist erschöpfend und muss eng ausgelegt werden. Was die erlaubten Einschränkungen anbelangt, die ohne Diskriminierung sowohl auf einheimische als auch auf importierte Waren Anwendung finden müssen, entwickelte der Europäische Gerichtshof in seiner Rechtsprechung zu Artikel 30 EWG-Vertrag (Art. 11 EWR-Abkommen) den Grundsatz der zwingenden Erfordernisse. Danach lassen sich Einschränkungen des freien Güterverkehrs aus Gründen wie z.B. des Umwelt- oder des Konsumentenschutzes rechtfertigen. Dabei ist jedoch zu beachten, dass die getroffenen Massnahmen keine willkürliche Diskriminierung oder verschleierte Beschränkung des Handels darstellen, dass sie zur Erreichung des angestrebten Zieles notwendig (Kausalität) und angemessen (Verhältnismässigkeit) sind, und dass unter den verschiedenen zur Zielerfüllung geeigneten Massnahmen diejenige ausgewählt wird, die den Handel am wenigsten beeinträchtigt.

Schliesslich ist noch die Richtlinie Nr. 83/189 des Rates vom 28. März 1983 über ein Informationsaustauschverfahren auf dem Gebiet der Normen und technischen Vorschriften<sup>40)</sup> zu erwähnen, welche die Mitgliedstaaten sowie ihre nationalen Normenorganisationen verpflichtet, geplante technische Vorschriften und Normen vor deren Verabschiedung der EG-Kommission sowie den anderen Mitgliedstaaten bzw. den europäischen und nationalen Normenorganisationen zur Stellungnahme vorzulegen. Damit soll sowohl die Aufrechterhaltung des auf Gemeinschaftsebene erzielten Harmonisierungsgrades gewährleistet wie auch die Entstehung neuer Handelshemmnisse infolge unterschiedlicher nationaler Vorschriften und Normen verhindert werden.

Da im Rahmen des EWR-Abkommens die oben erwähnten Konzepte, das diesbezügliche Primär- und Sekundärrecht der EG sowie die bisherige Rechtsprechung des EG-Gerichtshofes voll zu übernehmen sind (Art. 6 EWR-Abkommen), gelten die obigen Ausführungen mutatis mutandis auch für den künftigen EWR. Protokoll 12 regelt ferner das Vorgehen für den

---

40) AB1 Nr. L 109 vom 26.4.1983, S.8/EWR-Abkommen, Anhang II, Kapitel XIX, Ziffer 1

Abschluss von Vereinbarungen über die Verwendung der CE-Marke und anderer Konformitätszeichen mit Drittstaaten ausserhalb des EWR.

b. Auswirkungen auf Bundesebene

Aus den vorangehenden Ausführungen geht hervor, dass der Erlass, die Weiterentwicklung und der Vollzug von technischen Vorschriften im EWR äusserst vielschichtige Prozesse darstellen, an denen eine ganze Reihe von Vertretern aus den Verwaltungen und privaten Organisationen beteiligt sind. Für eine erfolgreiche schweizerische Mitwirkung an diesen Arbeiten ist es wichtig, dass die verschiedenen Beteiligten aus der Schweiz sich nicht über ihre jeweiligen Einflusskanäle auf europäischer Ebene gegenseitig neutralisieren. Dies bedingt eine Intensivierung der Zusammenarbeit zwischen dem für die Beseitigung technischer Handelshemmnisse federführenden Bundesamt für Aussenwirtschaft (BAWI), den jeweils für die einzelnen Sachbereiche zuständigen Instanzen von Bund und Kantonen und den privaten Organisationen, die auf dem Gebiet der Normung und der Konformitätsbewertung tätig sind. Ebenso wichtig ist ein substantieller Ausbau der schweizerischen Beteiligung an den Arbeiten auf europäischer Ebene, insbesondere auch durch die zuständigen Fachämter sowie durch Vertreter anerkannter Organisationen auf dem Gebiet der Konformitätsbewertung und der Normung.

Die Ausarbeitung von Vorschriften für das Inverkehrbringen von Produkten wird sich in Zukunft noch vermehrt von der nationalen auf die europäische oder gar globale Ebene verlagern. Damit die schweizerische Mitwirkung an diesen Arbeiten in geordneten Bahnen verläuft, erweist sich die Schaffung von Rahmenbedingungen für die institutionalisierte Zusammenarbeit von Bund und Kantonen mit den privaten Organisationen, die im Bereich der Normung und der Konformitätsbewertung tätig sind, als unerlässlich.

Ursprünglich war deshalb geplant, das bereits in der Botschaft zum Uebereinkommen vom 15. Juni 1988<sup>41)</sup> über die gegenseitige Anerkennung von Prüfergebnissen und Konformitätsnachweisen (Tampere Konvention) angekündigte Bundesgesetz über die Beseitigung technischer Handelshemmnisse als Anpassungserlass an das EWR-Recht vorzulegen. Mit diesem Gesetz

---

41) AS 1990 1703

sollten aber nicht nur die sich unmittelbar aus dem EWR ergebenden Vertragsverpflichtungen auf dem Gebiet der technischen Harmonisierung und der Konformitätsbewertung umgesetzt, sondern auch die im Rahmen des GATT<sup>42)</sup> und der Tampere Konvention diesbezüglich bestehenden Verpflichtungen mitberücksichtigt werden. Damit wäre dieses Gesetz aber nicht mehr in all seinen Teilen von der Delegationsklausel im EWR-Genehmigungsbeschluss gedeckt gewesen. Um die über den EWR hinausgehenden, logisch in einem untrennbaren Sachzusammenhang mit diesem Erlass stehenden Vertragsverpflichtungen in ihrer Gesamtheit erfassen zu können, wurde deshalb beschlossen, das BG über die Beseitigung technischer Handelshemmnisse aus dem Paket der Anpassungserlasse herauszulösen und auf dem ordentlichen Rechtsetzungsweg weiterzuverfolgen. Die dadurch entstehende Verzögerung birgt allerdings die Gefahr in sich, dass bis zum Abschluss dieser Arbeiten nicht genügend Mittel für eine aktive schweizerische Mitwirkung am europäischen Integrationsprozess zur Verfügung stehen. Um zu vermeiden, dass der Schweiz daraus längerfristig anhaltende Standortnachteile erwachsen, gilt es, die oben dargelegten Verbesserungen der Rahmenbedingungen raschestmöglich zu realisieren. Dies bedingt u.a. die Zuteilung zusätzlicher Ressourcen an das auf dem Gebiet der Beseitigung technischer Handelshemmnisse federführende BAWL.

Damit die Hersteller aus den EFTA-Staaten beim Inkrafttreten des EWR-Abkommens ihre Produkte auch tatsächlich auf den Markt bringen können, ist es unerlässlich, die in den EFTA-Ländern für die Vornahme von Konformitätsbewertungen autorisierten Fachorganisationen zu bezeichnen. Andernfalls wären unsere Hersteller nämlich gezwungen, ihre Produkte ausschliesslich in der EG prüfen und zertifizieren zu lassen. In der Schweiz gibt es bisher kein umfassendes Verfahren, das sowohl die fachliche Beurteilung von Konformitätsbewertungsstellen wie auch deren Meldung bzw. Autorisierung als "notified body" im Rahmen des EWR-Abkommens einschliesst. Bereits geregelt ist die Beurteilung der fachlichen Kompetenz von Konformitätsbewertungsstellen. Der diesbezüglich relevante Erlass ist die Verordnung vom

---

42) Übereinkommen vom 12. April 1979 über technische Handelshemmnisse (SR 0.632.231.41; AS 1979 2149)

30. Oktober 1991<sup>43)</sup> über das schweizerische Akkreditierungssystem<sup>44)</sup>. Soweit die Beurteilungskriterien jedoch nicht in harmonisierten europäischen Normen, sondern in den jeweiligen Produktrichtlinien der EG festgelegt sind, obliegt die Beurteilung nicht nur der unter der Verordnung eingesetzten, aus Vertretern von Bund, Kantonen, Wissenschaft und Wirtschaft bestehenden Akkreditierungskommission, sondern auch den für die Umsetzung der betreffenden Richtlinie sachlich zuständigen Instanzen. Um eine möglichst enge Koordination bei der Vornahme dieser Beurteilungen zu gewährleisten, sieht die Akkreditierungsverordnung vor, dass im gesetzlich geregelten Bereich die sachlich zuständigen Bundesstellen für die Akkreditierung beizuziehen sind. Damit soll gewährleistet werden, dass die in diesem Bereich akkreditierten Stellen gleichzeitig auch die in den jeweiligen EG-Richtlinien genannten Anforderungen erfüllen. Neben fachlichen Kriterien sind für die Meldung solcher Stellen als "notified body" auch ausenwirtschaftliche Aspekte mitzuberücksichtigen. Letztlich geht es darum sicherzustellen, dass die Schweiz ihre Verantwortung gegenüber den anderen Vertragspartnern wahrnehmen kann.

In Analogie zu ausländischen Lösungen aus dem EG-Raum ist für die Meldung von "notified bodies" in der Schweiz folgende Regelung vorgesehen:

Die fachliche Beurteilung erfolgt gemäss der Verordnung über das schweizerische Akkreditierungssystem; die ausenwirtschaftlichen Aspekte werden vom BAWI beurteilt, das in Zusammenarbeit mit den anderen betroffenen Instanzen auch die Aufgabe einer zentralen Meldestelle wahrnimmt. Bis zum Inkrafttreten des BG über die Beseitigung technischer Handelshemmnisse wird dieses Verfahren behelfsweise auf Verordnungsstufe durch eine Ergänzung der Verordnung über das schweizerische Akkreditierungssystem geregelt.

Damit die vom EWR-Abkommen vorgesehene Oeffnung der Märkte für die schweizerischen Hersteller auch tatsächlich zum Tragen kommt, müssen schon

---

43) AS 1991 2317; SR 941.291

44) Prüfungen von Chemikalien und Heilmitteln gemäss den OECD-Grundsätzen für gute Laborpraxis zur Erarbeitung von Anmeldeunterlagen fallen vorläufig nicht unter diese Verordnung (vgl. dazu die Ausführungen unter Ziffer 7.21110 dieser Botschaft).



vor dem Inkrafttreten des EWR-Abkommens, jedoch bis spätestens anfangs 1993 möglichst viele Fachorganisationen auf dem Gebiet der Prüfung, Zertifizierung, Ueberwachung und Qualitätssicherung gemäss der Verordnung über das schweizerische Akkreditierungssystem anerkennen und als "notified body" im Rahmen des EWR-Abkommens gemeldet werden. Nur so ist sichergestellt, dass die in der Schweiz durchgeführten Prüfungen und Konformitätsbewertungen im EWR auch tatsächlich anerkannt werden, und unsere Hersteller sie nicht im Ausland vornehmen lassen müssen. Um dieses für die schweizerische Wirtschaft zentrale Anliegen bestmöglich zu erreichen, bedarf es - nicht zuletzt auch im Hinblick auf die Ausbildung der für die Akkreditierung beizuziehenden externen Experten - einer raschen, substantiellen Aufstockung der personellen Ressourcen der für die Akkreditierung zuständigen Bundesstelle. Da diese selbsttragend ist und der Eidgenossenschaft keine zusätzlichen Kosten verursacht, stehen dem jedoch keine Hindernisse mehr entgegen.

Ein weiteres horizontales Koordinationsproblem besteht bezüglich der Massnahmen für das vorübergehende oder definitive Ausserverkehrsetzen von Produkten. Die Verantwortung für das Ergreifen diesbezüglicher Massnahmen liegt bei den für die Marktüberwachung zuständigen Aufsichtsbehörden des Bundes oder, wo es keine solchen gibt, der Kantone. Im Interesse einer möglichst einheitlichen Handhabung solcher Schutzklauselverfahren ist jedoch eine sektorübergreifende, gesamtschweizerische Koordination, bei der jeweils auch aussenwirtschaftliche Belange miteinzubeziehen sind, unerlässlich. Die Praxis wird zeigen, ob die diesbezüglich bestehenden Regelungen ausreichen, um die Koordination zu gewährleisten, oder ob zusätzliche Bestimmungen nötig sind.

Im Bereich der Notifikation von Entwürfen technischer Vorschriften werden sich aufgrund des EWR-Abkommens keine Aenderungen ergeben, da das Uebereinkommen vom 19. Dezember 1989<sup>45)</sup> zwischen den EFTA-Staaten und der EWG zur Schaffung eines Informationsaustauschverfahrens auf dem Gebiet der technischen Vorschriften in unveränderter Form in den Vertrag integriert wurde. Dies geschah durch eine entsprechende Anpassung der Richtlinie Nr. 83/189. Die für uns neue Verpflichtung zur Notifikation

---

45) AS 1990 1799

privater Normen, die von den schweizerischen Normenorganisationen bisher schon auf freiwilliger Basis wahrgenommen wurde, bedingt eine Ergänzung der Notifikationsverordnung<sup>46)</sup>.

### c. Auswirkungen auf kantonaler Ebene

Auf die Kantone wird die Umsetzung der bereichsübergreifenden Bestimmungen keinen nennenswerten Einfluss haben. Entwürfe kantonaler technischer Vorschriften unterliegen gemäss dem obenerwähnten Uebereinkommen über den Informationsaustausch bereits heute der Notifikationspflicht. Wichtige Auswirkungen von der Uebernahme des EG-Sekundärrechts sind dagegen in einzelnen Produktbereichen, in denen heute die Kantone die Anforderungen und die Verfahren für das Inverkehrbringen von Produkten festlegen, zu erwarten. Dies betrifft namentlich den Arzneimittelbereich, medizinische Apparate sowie Bauprodukte. Auf die diesbezüglichen Auswirkungen wird unter den folgenden Ziffern eingegangen.

#### **7.2112 Bestimmungen für die einzelnen Produktesektoren (Einleitung)**

Technisches Recht ist nicht statisches, sondern dynamisches Recht, das periodisch dem technischen Fortschritt angepasst werden muss. Die Schweiz versuchte daher in den Verhandlungen nicht nur zu erreichen, dass das heutige Niveau im Bereich des Gesundheits-, Umwelt- und Konsumentenschutzes sowie hinsichtlich der Arbeitssicherheit aufrechterhalten werden kann. Vielmehr ging es auch darum, die zahlreichen Vorhaben für künftige, noch strengere Vorschriften miteinzubeziehen.

Der gemäss Artikel 23 Buchstabe a EWR-Abkommen und dessen Anhang II zu übernehmende Acquis im Bereich der Produktvorschriften umfasst ungefähr dreihundert Grunderlasse. Lediglich etwa fünf Prozent davon wurden seitens der EFTA-Staaten aus Gründen des Umwelt- oder Gesundheitsschutzes als ungenügend bezeichnet. Die diesbezüglich geltend gemachten Vorbehalte konnten in den Verhandlungen weitgehend berücksichtigt werden. In etlichen Fällen wird die EG bis 1993 selbst strengere Vorschriften in Kraft setzen. Gemäss der Verpflichtung von Art. 100 a Abs. 3 der

---

46) SR 632.32

Römerverträge strebt sie dabei ein hohes Schutzniveau in den Bereichen Gesundheit, Sicherheit, Umweltschutz und Verbraucherschutz an. Wo der Erlass neuer Vorschriften aus zeitlichen Gründen nicht mehr möglich war, erklärte sie sich zumeist bereit, den EFTA-Staaten zeitlich befristete, in Einzelfällen sogar unbefristete Uebergangsperioden einzuräumen. Die zeitlich nicht befristeten Uebergangsregelungen erlauben es jedem einzelnen EFTA-Land, über den Zeitpunkt des Inkrafttretens des EWR-Abkommens hinaus seine dannzumal geltenden nationalen Vorschriften beizubehalten, bis die EG materiell gleichgezogen hat. Solche sogenannten "open-ended derogations" wurden von der EG praktisch nur im Umweltbereich zugestanden. Dies ist nicht zuletzt eine Folge des konsequenten Eintretens der schweizerischen Verhandlungsdelegation für die Belange des Umweltschutzes sowie der in diesem Bereich weitgehend intakten Solidarität unter den EFTA-Staaten. Es ist daher gelungen, die schweizerischen Forderungen im Umweltbereich praktisch vollständig durchzusetzen. Nähere Einzelheiten dazu finden sich in den anschliessenden Ausführungen zu den einzelnen Produktesektoren.

Die Uebernahme des in Anhang II EWR-Abkommen aufgeführten EG-Sekundärrechts, das für alle Produkte unabhängig ihres Ursprungs gleichermassen gilt, wird sowohl für die schweizerische Wirtschaft wie auch für den Konsumenten eindeutig positive Auswirkungen zeitigen. Die Harmonisierung der Vorschriften belebt den Wettbewerb im Inland und ermöglicht den gleichberechtigten Zutritt zu den Märkten der EG- und der anderen EFTA-Staaten. Der intensivere Wettbewerb wird nicht nur die Innovation fördern, sondern insbesondere auch den Konsumenten zugutekommen. Einzig im Bereich der Bauprodukte, der medizinischen Geräte und der Spielzeuge ist im Vergleich zu unserer heutigen sehr liberalen Regelung für das Inverkehrbringen von Produkten mit der Uebernahme des Acquis ein restriktiveres Regime verbunden. Die Uebernahme bringt indessen nicht nur zusätzliche Vorschriften, sie bewirkt auch eine verbesserte Transparenz sowie eine Erhöhung des Schutzniveaus.

Für die Schweiz als stark exportabhängiges Land mit einem relativ kleinen Heimmarkt ist ein möglichst ungehinderter Zugang zu ausländischen Märkten absolut zentral. Die Beseitigung nichttarifarischer Handelshemmnisse stellt daher schon seit Jahren ein erstrangiges Ziel unserer Aussenwirtschaftspolitik

dar. Mit der stetig zunehmenden Integration immer grösserer Wirtschafts-  
räume erhält sie für die Schweiz künftig noch erhöhte Bedeutung, ja wird gar  
überlebenswichtig und zwar unabhängig davon, welches Integrationsszenario  
(EWR-Abkommen, EG-Beitritt oder Weiterentwicklung des bestehenden  
Freihandelsabkommens) gewählt wird.

## 7.2113 Motorwagen, Motorräder und Traktoren

### a. Der Acquis

Das zu übernehmende EG-Sekundärrecht umfasst zwei Rahmenrichtlinien  
über die Erteilung der Betriebszulassung (Typengenehmigung) von Motor-  
fahrzeugen<sup>47)</sup> und Traktoren<sup>48)</sup> sowie gegen siebenzig Einzelrichtlinien, die  
Anforderungen an den Bau und die Ausrüstung von Motorwagen und  
Motorrädern (Anhang II, Kapitel I, EWR-Abkommen) sowie von Traktoren  
(Anhang II, Kapitel II, EWR-Abkommen) festlegen.

Fahrzeuge, die diesen Anforderungen genügen, können im ganzen EG-Raum  
frei in Verkehr gebracht werden. Da die Bauvorschriften auf EG-Ebene aber  
noch nicht vollständig vereinheitlicht sind, hat der Hersteller gegenwärtig  
noch die Möglichkeit, statt der EG-Betriebslaubnis eine nationale Zulas-  
sung zu erlangen, die nur für das betreffende EG-Land gilt. Letztere wird  
aber entfallen, sobald die Harmonisierung der Vorschriften abgeschlossen ist.  
Gemäss den bereits publizierten EG-Vorschlägen sowie weiteren uns  
verfügbaren Informationen wird dies bei den Motorfahrzeugen ab 1996, bei  
den Traktoren eventuell bereits ab 1993 der Fall sein.

Bezüglich der Abgas- und Lärmvorschriften von Motorwagen<sup>49)</sup> und Motorr-  
ädern<sup>50)</sup> sieht das EWR-Abkommen vor, dass die EFTA-Staaten eine maximal  
zweijährige Uebergangsfrist bis zum 31. Dezember 1994 beanspruchen

---

47) Richtlinie Nr. 70/156 des Rates vom 6. Februar 1970 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der  
Mitgliedstaaten über die Betriebslaubnis für Kraftfahrzeuge und Kraftfahrzeuganhänger (ABl.  
Nr. L 70 vom 23.2.1970, S. 16/EWR-Abkommen, Anhang II, Kapitel I, Ziffer 1)

48) Richtlinie Nr. 74/150 des Rates vom 4. März 1974 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der  
Mitgliedstaaten über die Betriebslaubnis für land- und forstwirtschaftliche Zugmaschinen auf  
Rädern (ABl. Nr. L 84 vom 28.3.1974, S. 10/EWR-Abkommen, Anhang II, Kapitel II, Ziffer 1)

49) EWR-Abkommen, Anhang II, Start zu Kapitel I

50) EWR-Abkommen, Anhang II, Kapitel I, Ziffer 40

können, während der sie das Inverkehrbringen von Fahrzeugen von der Erfüllung ihrer eigenen nationalen Vorschriften abhängig machen dürfen. Nach Ablauf dieser Uebergangsfrist müssen EG-konforme Fahrzeuge im ganzen EWR zugelassen werden. Die EFTA-Staaten haben aber die Möglichkeit, ihre eigenen Vorschriften weiterhin beizubehalten und sie erst mit der ersten in der EG nach dem 1. Januar 1995 in Kraft tretenden Verschärfung dem EG-Recht anzupassen. Da beim Abschluss der Verhandlungen noch kein EG-Vorschlag für eine weitere Verschärfung der Abgasvorschriften für leichte Nutzfahrzeuge vorlag, haben die EFTA-Staaten in einer einseitigen Erklärung<sup>51)</sup> zudem präzisiert, dass die oben erwähnte Lösung für solche Fahrzeuge nur akzeptiert werde, sofern für diese bis 1995 ebenso strenge Abgasvorschriften gelten, wie sie für die anderen Fahrzeugkategorien bereits verabschiedet wurden. Die Ausnahmebegehren im Abgasbereich wurden von allen EFTA-Staaten gemeinsam getragen, jene im Lärmbereich allein von der Schweiz und Liechtenstein.

Der Vertrag ermöglicht es den EFTA-Staaten ferner, das Inverkehrbringen von Fahrzeugen für den Personentransport davon abhängig zu machen, dass alle Sitze mit 3-Punkt-Sicherheitsgurten ausgerüstet sind. Diese Uebergangsperiode war nötig, weil die skandinavischen Staaten bereits heute ein solches Obligatorium kennen, die entsprechende Aenderung der betreffenden EG-Richtlinie dagegen erst auf den 1. Juli 1997<sup>52)</sup> in Kraft tritt.

#### b. Auswirkungen auf Bundesebene

Die Uebernahme des Acquis bezüglich der technischen Vorschriften für das Inverkehrbringen von Fahrzeugen erfordert keine Gesetzesänderung. Auf Verordnungsebene müssen dagegen die Verkehrszulassungsverordnung<sup>53)</sup>, die Bau- und Ausrüstungsverordnung<sup>54)</sup> und die verschiedenen Abgasverordnungen<sup>55)</sup> angepasst werden. Weitere, den Dienstleistungsbereich betreffende Anpassungen, die sich aus der Uebernahme von EG-Recht auf dem

---

51) EWR-Abkommen, Erklärung Nr. 4 in der Liste der unilateralen Deklarationen

52) Richtlinie Nr. 77/541 des Rates vom 28. Juni 1977 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über Sicherheitsvorschriften und Haltesystemen für Kraftfahrzeuge (ABl. Nr. L 220 vom 29.8.1977, S. 95/EWR-Abkommen, Anhang II, Kapitel I, Ziffer 32)

53) SR 741.51

54) SR 741.41

55) SR 741.434.435.1-4

Gebiet der Motorfahrzeuge ergeben, sind im Abschnitt Strassentransporte unter der Ziffer 7.451 Landtransporte dieser Botschaft dargelegt.

Politisch sind einzig die Abgas- und Lärmvorschriften für Motorwagen und Motorräder bedeutsam. Diesbezüglich konnten unsere Forderungen im EWR-Abkommen weitestgehend durchgesetzt werden. Die EG wird spätestens nach Ablauf der zweijährigen Uebergangsperiode praktisch gleich strenge Vorschriften haben, wie sie auch die Schweiz für diesen Zeitpunkt verabschiedet oder in Aussicht genommen hat. Einzig bezüglich der Weiterentwicklung bestehen noch gewisse Divergenzen. Bei den Abgasvorschriften für Personenwagen sieht die EG für 1996 strengere Vorschriften vor. Die Schweiz hätte es vorgezogen, den nächsten Schritt bereits 1995 in Kraft zu setzen. Für die schweren Nutzfahrzeuge hat die EG im Oktober 1991<sup>56)</sup> strengere Abgasvorschriften erlassen, die in zwei Etappen auf den 1. Oktober 1993 bzw. den 1. Oktober 1996 in Kraft treten. Während der erste Schritt für gewisse Motoren sogar eine strengere Partikelbegrenzung vorsieht als die schweizerischen Vorschriften, hätte es der Bundesrat vorgezogen, die zweite Etappe ein Jahr früher in Kraft zu setzen. Bei den Lärmvorschriften für Motorwagen werden in der EG voraussichtlich erst auf den 1. Oktober 1995 strengere Vorschriften erlassen. Für gewisse Fahrzeugkategorien (Personenwagen und leichte Nutzfahrzeuge mit 4-Ganggetriebe oder Allradantrieb, Busse mit einer Motorleistung über bzw. Lastwagen mit einer Motorleistung unter 204 PS) wird die Schweiz während neun Monaten Fahrzeuge mit einem etwas schlechteren Lärmverhalten zulassen müssen. Für Motorräder schliesslich ist zu erwarten, dass eine Einbusse im Vergleich zum heutigen Schutzniveau eintreten wird. Wie gross diese sein wird, kann heute nicht gesagt werden, da infolge unterschiedlicher Messmethoden bzw. ungenügender Vergleichsmessungen kein direkter Vergleich mit den EG-Richtlinien oder anderen internationalen Regelungen möglich ist. Sollten sich für die Schweiz daraus ernsthafte Probleme ergeben, kann immer noch die allgemeine Schutzklausel gemäss Artikel 112 EWR-Abkommen angerufen werden.

---

56) Richtlinie Nr. 91/542 des Rates vom 1. Oktober 1991 zur Aenderung der Richtlinie Nr. 88/77 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über Massnahmen gegen die Emissionen gasförmiger Schadstoffe aus Dieselmotoren zum Antrieb von Fahrzeugen (ABl. Nr. L 295 vom 25.10.1988. S.1/ EWR-Abkommen, Anhang II, Kapitel I, Ziffer 44)

Vorschriften über den spezifischen Treibstoffverbrauch von Motorfahrzeugen (bzw. deren CO<sub>2</sub>-Emission) werden zur Zeit in der EG vorbereitet. In der Schweiz sind solche Vorschriften aufgrund des Energienutzungsbeschlusses möglich.

c. Auswirkungen auf kantonaler Ebene

Die Uebernahme des Acquis hat keine Auswirkungen auf die Kantone. Es sind jedoch auch die Ausführungen unter Ziffer 7.94 Landtransporte dieser Botschaft betreffend die Auswirkungen der Uebernahme des Acquis über die periodische Nachkontrolle von Motorfahrzeugen zu beachten.

## 7.2114 Apparate und Maschinen

a. Der Acquis

Das unter dieser Ziffer zu übernehmende EG-Sekundärrecht umfasst gegen dreissig Grunderlasse über die Sicherheit von Maschinen im allgemeinen<sup>57)</sup>, von Hebezeug, Fördergeräten und Aufzügen<sup>58)</sup>, Gasgeräten<sup>59)</sup>, Baumaschinen<sup>60)</sup>, Druckbehältern<sup>61)</sup> und persönlichen Schutzausrüstungen<sup>62)</sup>. Ihnen ist allen gemeinsam, dass sie die Anforderungen an die Sicherheit von Apparaten, Ausrüstungen, Geräten und Maschinen festlegen, denen diese beim Inverkehrbringen genügen müssen. Diese Vorschriften können durch weitere Bestimmungen über das Aufstellen und Verwenden der betreffenden Maschinen und Geräte ergänzt werden. Letztere dürfen aber keine Auflagen enthalten, die eine konstruktive Aenderung der betreffenden Maschinen bedingen, da sonst ein Widerspruch zu den Richtlinien, die das Inverkehrbringen regeln, entstehen würde.

Neben allgemeinen Sicherheitsanforderungen enthalten die oben erwähnten EG-Richtlinien vereinzelt auch noch Bestimmungen zum Schutz der Umwelt.

---

57) EWR-Abkommen, Anhang II, Kapitel XXIV

58) EWR-Abkommen, Anhang II, Kapitel III

59) EWR-Abkommen, Anhang II, Kapitel V

60) EWR-Abkommen, Anhang II, Kapitel VI

61) EWR-Abkommen, Anhang II, Kapitel VIII

62) EWR-Abkommen, Anhang II, Kapitel XXII

Dies gilt namentlich für die Richtlinien über Baumaschinen<sup>63)</sup> und Rasenmäher<sup>64)</sup>, die im wesentlichen Vorschriften zur Lärmbegrenzung enthalten, sowie für die beiden unter dem Kapitel V Gasgeräte aufgeführten Richtlinien, die auch Anforderungen betreffend den Energieverbrauch von fossil befeuerten Gasgeräten<sup>65)</sup> sowie den Energieverbrauch von Wärmeerzeugern<sup>66)</sup> und die Isolierung des Energieverteilnetzes in Gebäuden enthalten.

#### b. Auswirkungen auf Bundesebene

Die Uebernahme des Acquis bietet grundsätzlich keine Probleme, da die in den betreffenden EG-Richtlinien festgelegten Voraussetzungen für das Inverkehrbringen von Maschinen und Geräten dem schweizerischen Sicherheitsniveau mindestens ebenbürtig sind. Im Unterschied zum Bundesgesetz vom 19. März 1976<sup>67)</sup> über die Sicherheit von technischen Einrichtungen und Geräten (STEG), das repressiven Charakter hat, sind die EG-Regelungen auch präventiver Natur. Dies bedeutet u.a., dass das Inverkehrbringen gewisser potentiell gefährlicher Maschinen und Geräte von der Durchführung einer vorgängigen Konformitätsbewertung durch eine anerkannte, im Rahmen des EWR-Abkommens als "notified body" gemeldete Fachorganisation abhängig gemacht werden kann. Der Systemwechsel bedingt eine Anpassung des STEG, das mit einer Grundlage für die Umsetzung der EG-Bestimmungen bezüglich der Konformitätsbewertungsverfahren für Maschinen und Geräte ergänzt werden muss. Auf Verordnungsebene sind keine allzugrossen Anpassungen bestehender Verordnungen erforderlich. Die Uebernahme des EG-Rechts soll dagegen im Rahmen einer neuen Verordnung geschehen und wo immer möglich durch einen Verweis auf die entsprechenden EG-Richtlinien erfolgen. Die Anerkennung von Fachorganisationen, die zur Durchführung von Konformitätsbewertungen berechtigt sind, wird sich nach der Verordnung über das schweizerische Akkreditierungssystem<sup>68)</sup> richten. Die Marktüberwachung wird wie bis anhin im Rahmen der bereits bestehenden Ausführungsverordnung<sup>69)</sup> zum STEG geregelt. Da mit dem Systemwechsel

---

63) EWR-Abkommen, Anhang II, Kapitel VI, Ziffern 1-7 und 10

64) EWR-Abkommen, Anhang II, Kapitel VII, Ziffer 1

65) EWR-Abkommen, Anhang II, Kapitel V, Ziffer 2

66) EWR-Abkommen, Anhang II, Kapitel V, Ziffer 1

67) SR 819.1

68) AS 1991 2317

69) SR 819.11



grundsätzlich neue Aufgaben zu erfüllen sind, bedingt ein ordentlicher Vollzug überdies eine Zuteilung zusätzlicher Ressourcen an die zuständige Bundesstelle.

Da, wie oben dargelegt, die Vorschriften über das Inverkehrbringen von Maschinen und Geräten auch noch durch solche über deren Verwendung ergänzt werden können, kommt der Koordination mit den Organen, die mit dem Vollzug des Arbeitsgesetzes<sup>70)</sup> und des Unfallversicherungsgesetzes<sup>71)</sup> betraut sind, eine besondere Bedeutung zu. Die historisch gewachsenen Strukturen in diesem Bereich bedürfen einer grundlegenden Ueberprüfung, mit dem Ziel, insbesondere auch die Zuständigkeiten der verschiedenen heute im Bereich der Arbeitssicherheit tätigen Aemter, Organisationen und Kommissionen (BSV, BIGA, SUVA, EKTEG, EKAS, eidgenössische und kantonale Arbeitsinspektorate sowie die gemäss dem STEG eingesetzten Fachorganisationen) klarer zu definieren und den Vollzug wesentlich zu straffen. Da Apparate und Maschinen vermehrt auch privat in Haus, Garten und Freizeit verwendet werden, ist dabei in Zusammenarbeit mit dem Eidgenössischen Büro für Konsumentenfragen und den Konsumentenorganisationen auch der Aspekt des Verbraucherschutzes noch vermehrt miteinzubeziehen. Dieses Vorhaben benötigt jedoch mehr Zeit und kann nicht im Rahmen der Anpassungserlasse an das EWR-Recht realisiert werden.

Die EG-Richtlinien über den Lärm von Baumaschinen und Rasenmähern bedingen keine Anpassungen auf Gesetzesstufe. Hingegen ist der Erlass einer entsprechenden Ausführungsverordnung zum Umweltschutzgesetz vom 7. Oktober 1983<sup>72)</sup> (USG) erforderlich.

Die Uebernahme der EG-Bestimmungen betreffend den Energieverbrauch von Gasgeräten und Wärmeerzeugern bedingen auf Gesetzesstufe ebenfalls keine Aenderungen. Hingegen steht heute noch nicht fest, ob die in der Luftreinhalte-Verordnung<sup>73)</sup> festgelegten energetischen Anforderungen an Gasgeräte später vollumfänglich aufrecht erhalten werden können, falls die

---

70) SR 822.11

71) SR 832.20

72) SR 814.01

73) SR 814.318.142.1

EG unter der betreffenden Richtlinie weniger strenge Anforderungen erlassen sollte.

c. Auswirkungen auf kantonaler Ebene

Von einer Ausnahme abgesehen, sind die oben erwähnten EG-Richtlinien auf Bundesebene umzusetzen. Einzig die in der Richtlinie Nr. 78/170 enthaltenen Bestimmungen über die Isolation von Energie-Verteilernetzen in Gebäuden fallen gemäss der heutigen Aufgabenteilung in die Kompetenz der Kantone. Da diese Richtlinie in Anhang II nur zum Zwecke der Information aufgeführt ist, wird hier nicht darauf eingetreten. Wir verweisen auf die diesbezüglichen Ausführungen unter Ziffer 7.213 Energie dieser Botschaft.

## 7.2115 Elektrische Apparate

a. Der Acquis

Das zu übernehmende EG-Sekundärrecht<sup>74)</sup> umfasst zirka zwanzig Grunderlasse. Sie betreffen die Sicherheit von elektrischen Apparaten im allgemeinen, von elektrischen Apparaten, die in explosionsgefährdeter Umgebung verwendet werden und von elektromedizinischen Geräten. Eine weitere Richtlinie enthält Bestimmungen über die elektromagnetische Verträglichkeit. Sie soll gewährleisten, dass elektrische Apparate und Anlagen keine Gefahren durch Störungen aufgrund der elektromagnetischen Strahlung verursachen.

b. Auswirkungen auf Bundesebene

Die Uebernahme des oben erwähnten EG-Sekundärrechts für elektrische Apparate bedingt keine Anpassungen auf Gesetzesstufe. Auf Verordnungsebene ist eine weitere Revision der Verordnung über elektrische Niederspannungserzeugnisse<sup>75)</sup> sowie der Verordnung über die zulassungspflichtigen

---

74) EWR-Abkommen, Anhang II, Kapitel X

75) SR 734.26

tigen elektrischen Niederspannungserzeugnisse<sup>76)</sup> erforderlich. Die Revision ist bereits im Gang und wird Ende 1992 abgeschlossen sein.

Die beiden Richtlinien über medizinische Geräte<sup>77)</sup> enthalten neben Anforderungen an die elektrische Sicherheit zahlreiche weitere Sicherheitsanforderungen, die in das schweizerische Recht zu übernehmen sind.

Die Uebernahme der Richtlinie über die elektromagnetische Verträglichkeit bedingt keine Gesetzesänderung. Hingegen sind Anpassungen der Ausführungsverordnungen zum BG betreffend die elektrischen Schwach- und Starkstromanlagen (Elektrizitätsgesetz)<sup>78)</sup> erforderlich. Die Umsetzung der in der Richtlinie festgelegten Anforderungen bietet keine besonderen Probleme, da diese schon heute auf internationaler Ebene weitestgehend harmonisiert und durch entsprechende technische Normen konkretisiert sind.

### c. Auswirkungen auf kantonaler Ebene

Mit Ausnahme der beiden Richtlinien über medizinische Apparate, auf die unter Ziffer 7.2118 Arzneimittel und medizinische Apparate dieser Botschaft näher eingegangen wird, sind keine Auswirkungen auf die Kantone zu erwarten.

## 7.2116 Messwesen

### a. Der Acquis

Das zu übernehmende EG-Sekundärrecht umfasst fünfundvierzig Grundleistungen<sup>79)</sup>. Zum grössten Teil handelt es sich dabei um Vorschriften über Messinstrumente. Instrumente, die den in den Richtlinien festgelegten Anforderungen entsprechen, können in allen Mitgliedstaaten frei in Verkehr gebracht werden. Da es sich dabei in der Regel um optionelle Richtlinien handelt, ist es den Mitgliedstaaten erlaubt, daneben ihre eigenen Vorschriften beizubehalten. In Zukunft ist allerdings geplant, von der fakultativen

---

76) SR 734.261

77) EWR-Abkommen, Anhang II, Kapitel X, Ziffern 5 und 7

78) SR 734.0

79) EWR-Abkommen, Anhang II, Kapitel IX

(optionellen) zur verbindlichen (totalen) Harmonisierung der Vorschriften überzugehen, wie dies für nicht-automatische Wiegegeräte<sup>80)</sup> bereits erfolgte.

Im weiteren enthält das Kapitel IX drei Richtlinien<sup>81)</sup> über die allgemeinen Anforderungen an Fertigpackungen, die zum Verkauf gewisser Erzeugnisse bestimmt sind. Dabei geht es namentlich um Vorschriften bezüglich der Gewichts- und Volumenbestimmung sowie über die zulässigen Nennfüllmengen und -volumen. Entgegen der EG-Richtlinie Nr. 75/106 dürfen aber 0,7-Liter Flaschen für den Verkauf von Wein im Inland vorläufig auch weiterhin verwendet werden. Das EWR-Abkommen räumt diesbezüglich eine vierjährige Uebergangsperiode bis Ende 1996 ein<sup>82)</sup>. Dies sollte ausreichen, um den Vorrat an wiederverwertbaren 0,7-Liter Flaschen aufzubauchen und auf die in den EG vorgeschriebenen 0,75-Liter Flaschen umzustellen.

Schliesslich enthält das Kapitel IX auch noch eine Richtlinie über die Masseinheiten<sup>83)</sup>. Darin wird festgelegt, welche Masseinheiten in den Mitgliedstaaten zur Anwendung gelangen.

#### b. Auswirkungen auf Bundesebene

Die Uebernahme des Acquis erfordert eine geringfügige Anpassung des Bundesgesetzes vom 9. Juni 1977<sup>84)</sup> über das Messwesen. Dies betrifft namentlich die Zulassungsverfahren für Messinstrumente. Auf Verordnungsebene sind im Bereich der Messinstrumente vorläufig kaum nennenswerte Aenderungen erforderlich. Da die EG-Richtlinien optioneller Natur sind, brauchen unsere nationalen Vorschriften nicht angepasst zu werden. Es genügt, wenn sichergestellt ist, dass Instrumente, welche die EG-Richtlinien erfüllen, auch in der Schweiz frei in Verkehr gelangen können. Die in den EG verwendeten Masseinheiten stimmen bereits heute mit den schweizerischen überein. Bezüglich der Vorschriften für Fertigpackungen ist dagegen eine vollständige Verordnungsrevision erforderlich. Die Uebernahme des

---

80) EWR-Abkommen, Anhang II, Kapitel IX, Ziffer 37

81) EWR-Abkommen, Anhang II, Kapitel IX, Ziffern 12, 15 und 25

82) Vgl. dazu die technische Anpassung zur Richtlinie Nr. 75/106; EWR-Abkommen, Anhang II, Kapitel IX, Ziffer 12

83) EWR-Abkommen, Anhang II, Kapitel IX, Ziffer 24

84) SR 941.20

EG-Rechts wird eine höhere Regelungsdichte zur Folge haben, die indessen auch eine Verbesserung im Bereich des Konsumentenschutzes mit sich bringen wird.

c. Auswirkungen auf kantonaler Ebene

Alle oben erwähnten EG-Rechtsakte sind auf Bundesebene umzusetzen. Allfällige Anpassungen des kantonalen Rechts aufgrund des geänderten Bundesrechts dürften von untergeordneter Bedeutung sein.

## 7.2117 Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände

a. Der Acquis

Das im Lebensmittelbereich zu übernehmende EG-Sekundärrecht umfasst ungefähr sechzig Grunderlasse<sup>85</sup>. Darunter fallen sowohl horizontale Vorschriften, die für alle Lebensmittel gelten, als auch vertikale, einzelne Produktkategorien betreffende Vorschriften.

Zu den horizontalen Vorschriften gehören insbesondere Bestimmungen über die Etikettierung und die Verpackung von Lebensmitteln, über die erlaubten Zusatzstoffe wie Konservierungsmittel und Farbstoffe, über Aromen, über die zulässigen Fremdstoffe und Rückstände, über bestimmte Verfahren zur Herstellung und Behandlung von Lebensmitteln sowie über die Lebensmittelkontrolle. Entgegen den Bestimmungen der Richtlinie Nr. 79/112 über die Lebensmittelkennzeichnung dürfen Lebensmittel, die vor dem Inkrafttreten des Abkommens gemäss den nationalen Vorschriften etikettiert wurden, während einer zweijährigen Uebergangsfrist bis Ende 1994 im Inland weiterhin in Verkehr gebracht werden<sup>86</sup>. In diesem Zusammenhang sei auch nochmals an die bereits unter Ziffer 7.2116 dieser Botschaft erwähnte vierjährige Uebergangsfrist für die weitere Verwendung von 0,7-l Flaschen für den Verkauf von Wein im Inland hingewiesen<sup>87</sup>.

---

85) EWR-Abkommen, Anhang II, Kapitel XII

86) Vgl. dazu EWR-Abkommen, Anhang II, Kapitel XII, Ziffer 18

87) Vgl. dazu die technische Anpassung zur Richtlinie Nr. 75/106; EWR-Abkommen, Anhang II, Kapitel IX, Ziffer 12

Die vertikalen Vorschriften enthalten einerseits eigentliche Produktebeschreibungen d.h. Rezeptvorgaben namentlich für Kakao, Schokolade, Zuckerarten, Honig, Lebensmittel für besondere Ernährungszwecke, Säuglings- und Folgenahrung, Fruchtsäfte, Konfitüren, Dauermilcherzeugnisse, Casein, Caseinate, Kaffee- und Zichorienextrakt sowie natürliche Mineralwasser. Andererseits zählen zu den vertikalen Vorschriften auch verschiedene Richtlinien, welche die zu verwendenden Analysemethoden festlegen.

In Bereichen, für die eine Harmonisierung der Vorschriften auf Gemeinschaftsebene fehlt, gilt das Cassis-de-Dijon Prinzip<sup>88)</sup>. Dies bedeutet, dass Lebensmittel, die gemäss den Vorschriften des einen Landes hergestellt sind, grundsätzlich auch in allen übrigen EWR-Ländern frei verkehren können. Ausnahmen davon sind einzig aus Gründen des Gesundheitsschutzes oder anderer zwingender Erfordernisse im Interesse des *ordre public* zulässig<sup>89)</sup>.

In engem Zusammenhang mit dem Lebensmittelrecht stehen ferner auch die zu übernehmenden Richtlinien über die Sicherheit von Spielzeugen<sup>90)</sup>, die beiden Richtlinien über die Kennzeichnung von Tabakprodukten<sup>91)</sup> bzw. über den Teergehalt von Zigaretten<sup>92)</sup>, sowie die Bestimmungen über Spirituosen<sup>93)</sup>. Letztere werden zusammen mit Protokoll 47 über den Wein unter Ziffer 7.25 Verarbeitete Landwirtschaftserzeugnisse dieser Botschaft behandelt. Milch und Eier gehören in der EG zum Veterinärrecht und sind, wie das Fleisch, in vertikalen Erlassen des Anhangs I zum EWR-Abkommen aufgeführt.

## b. Auswirkungen auf Bundesebene

- 
- 88) Vgl. die Mitteilung der Kommission über die Auswirkung des Urteils des EuGH in der Rechtssache 120/78 (ABl Nr. C 356 vom 3.10.1980 / EWR-Abkommen, Anhang II, Kapitel XX, Ziffer 1)
- 89) Für ausführliche Darstellung der Anwendung des Cassis-de-Dijon-Prinzips im Lebensmittelsektor, siehe die Mitteilung der Kommission über den freien Verkehr mit Lebensmitteln innerhalb der Gemeinschaft, ABl Nr. C 271, vom 24.10.1989, S.3 / EWR-Abkommen, Anhang II, Kapitel XII, Ziffer 57)
- 90) Richtlinie Nr. 88/37 (ABl. Nr. L 187 vom 16.7.1988, S. 1/EWR-Abkommen, Anhang II, Kapitel XXIII, Ziffer 1)
- 91) Richtlinie Nr. 89/627 des Rates vom 13. Dezember 1989, (ABl. Nr. L 359 vom 8.12.1989, S.1/EWR-Abkommen, Anhang II, Kapitel XXV, Ziffer 1)
- 92) Richtlinie Nr. 90/239 des Rates vom 17. Mai 1990 zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über den höchstzulässigen Teergehalt von Zigaretten, (ABl. Nr. L 137 vom 30.5.1990, S.36/EWR-Abkommen, Anhang II, Kapitel XXV, Ziffer 2)
- 93) EWR-Abkommen, Anhang II, Kapitel XXVII

Die Uebernahme des EG-Lebensmittelrechts erfordert eine Totalrevision des Bundesgesetzes vom 8. Dezember 1905<sup>94)</sup> über den Verkehr mit Lebensmitteln und Gebrauchsgegenständen. Der mit Botschaft vom 30. Januar 1989<sup>95)</sup> bereits unterbreitete Entwurf eines neuen Lebensmittelgesetzes ist EG-kompatibel. Auf Verordnungsebene ist eine umfassende Ueberarbeitung der Lebensmittelverordnung vom 26. Mai 1936<sup>96)</sup> erforderlich. Es ist vorgesehen, diese in eine eigentliche Lebensmittelverordnung, in eine solche über Gebrauchsgegenstände sowie in eine Tabakverordnung aufzuteilen. Die neue Lebensmittelverordnung wird in einen allgemeinen und in einen besonderen Teil aufgliedert, wobei der allgemeine Teil die "horizontalen" und der besondere die "vertikalen" Vorschriften enthalten wird. Inhaltlich soll am heutigen Konzept - Gesetz: nur Regelung des Grundsätzlichen; Verordnung: Umschreibung der allgemein zu beachtenden Vorschriften sowie der einzelnen Produkte - festgehalten werden. Umfassende Neuerungen wird es bei der Etikettierung und der Nährwertdeklaration geben. Die Zusatzstoffverordnung<sup>97)</sup>, die Fremd- und Inhaltsstoffverordnung<sup>98)</sup>, die Hygieneverordnung<sup>99)</sup> sowie der Grossteil der übrigen im Lebensmittelbereich geltenden Verordnungen werden beibehalten, inhaltlich aber - soweit erforderlich - dem Acquis angepasst. Die Vitaminverfügung<sup>100)</sup>, die Verfügung über kosmetische Mittel<sup>101)</sup> sowie die Verordnung über Vinylchloridmonomer<sup>102)</sup> werden aufgehoben. Für weitere Einzelheiten betreffend Kosmetika verweisen wir auf Ziffer 7.21111 dieser Botschaft.

Die Uebernahme der EG-Spielzeugrichtlinie, die keine Gesetzesänderung bedingt, hat zur Folge, dass in Zukunft in der Schweiz wesentlich detailliertere Bestimmungen als heute gelten werden. Mit Ausnahme der elektrotechnischen Vorschriften, die bereits heute vergleichbar sind, wird die Uebernahme zu einer Erhöhung des Schutzniveaus sowie zu einer verbesserten Rechtssicherheit für die Hersteller und Konsumenten führen. Der Vollzug

- 
- 94) SR 817.0  
95) BBl 1989 I 893  
96) SR 817.02  
97) SR 817.521  
98) SR 817.022  
99) SR 817.024  
100) SR 817.023  
101) SR 817.641  
102) SR 817.611

wird im Rahmen der oben erwähnten neu zu erlassenden Verordnung über Gebrauchsgegenstände geregelt.

Die Uebernahme der beiden Richtlinien über Tabakerzeugnisse erfordert keine Gesetzesänderung. Der Vollzug wird im Rahmen der oben erwähnten neu zu erlassenden Tabakverordnung erfolgen. Als wichtigste Auswirkung einer Uebernahme ist der damit verbundene Ausbau der Konsumenteninformation zu erwähnen.

### c. Auswirkungen auf kantonaler Ebene

Alle oben erwähnten EG-Rechtserlasse sind auf Bundesebene umzusetzen. Für die Kantone werden indessen gewisse Anpassungen an das geänderte Bundesrecht erforderlich<sup>103)</sup>. Diese betreffen namentlich den Bereich der Lebensmittelkontrolle, die auch weiterhin den Kantonen obliegt. Diesbezüglich sind indessen keine grösseren Probleme zu erwarten, da auch die EG ausdrücklich eine dezentralisierte Kontrolle befürwortet.

## **7.2118 Arzneimittel und medizinische Apparate**

### a. Der Acquis

Das zu übernehmende EG-Sekundärrecht umfasst gegen zwanzig Grundlege. Das die Arzneimittel betreffende Recht ist in Kapitel XIII, dasjenige über die medizinischen Geräte in Kapitel X des Anhangs II zu finden. Es enthält Vorschriften über das Inverkehrbringen und die Herstellungskontrolle von Arzneimitteln für die Humanmedizin, über die Preistransparenz von Arzneimitteln, die im Rahmen der Sozialversicherung zugelassen sind, über die Durchführung von Tierversuchen, über Tierarzneimittel sowie über medizinische Apparate.

---

103) Vgl. dazu den Bericht "Anpassung des kantonalen Rechts an das EWR-Recht", Bern, Dezember 1991, Bericht der Arbeitsgruppe Nr. 5, S. 151f.



Im Humanbereich ist die sogenannte Basisrichtlinie Nr. 65/65 über Arzneimittel die Grundlage<sup>104</sup>). Diese enthält den Grundsatz, dass ein Arzneimittel in einem Mitgliedstaat erst dann in Verkehr gebracht werden darf, wenn die zuständige Behörde dieses Mitgliedstaates dafür die Genehmigung erteilt hat. Eine Genehmigung wird nur dann erteilt, wenn das Arzneimittel bei bestimmungsgemäsem Gebrauch nicht schädlich ist, seine therapeutische Wirksamkeit feststeht und es der angegebenen Zusammensetzung nach Art und Menge entspricht. Später wurden auch die Herstellung und die Einfuhr von Arzneimitteln mit Herkunft aus Drittländern von einer Erlaubnis der zuständigen nationalen Behörde abhängig gemacht. 1987 wurde dann ein Gemeinschaftsverfahren für das Inverkehrbringen von technologisch hochwertigen Arzneimitteln geschaffen und seit 1989 fallen auch immunologische Arzneimittel, Radiopharmazeutika und Blutprodukte unter den Geltungsbereich der Basisrichtlinie. Auf EG-Ebene nicht geregelt ist bis heute das Inverkehrbringen von Vollblut, Plasma und Blutzellen menschlichen Ursprungs. Weitere Regelungen sind jedoch geplant oder in Diskussion, so z.B. die Schaffung einer neuen Europäischen Agentur für die Beurteilung von Arzneimitteln.

Für Tierarzneimittel stellen sich grundsätzlich die gleichen Fragen und Probleme wie für Arzneimittel, die zur Anwendung am Menschen bestimmt sind. Neben den Vorschriften für das Inverkehrbringen und die Herstellungskontrolle enthält das EG-Recht allerdings auch noch Bestimmungen über die korrekte Anwendung von Tierarzneimitteln namentlich im Hinblick auf die Vermeidung von Rückständen in Lebensmitteln sowie zum Schutz der Personen, die solche Mittel verabreichen. Zusätzlich sind Bestimmungen über die Buchführungspflicht beim Umgang mit Tierarzneimitteln zu beachten.

Im weiteren existiert eine Richtlinie, die Anforderungen an den Schutz von Versuchstieren festlegt<sup>105</sup>).

Im Bereich der medizinischen Geräte schliesslich besteht eine Richtlinie über aktive Implantate<sup>106</sup>) sowie eine sachlich etwas überholte Richtlinie über

---

104) Richtlinie Nr. 65/65 des Rates vom 26. Januar 1965 zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften über Arzneyspezialitäten. (ABl. Nr. 22 vom 9.2.1965, S. 369/EWR-Abkommen, Anhang II, Kapitel XIII, Ziffer 1)

105) EWR-Abkommen, Anhang II, Kapitel XIII, Ziffer 7

106) EWR-Abkommen, Anhang II, Kapitel X, Ziffer 7

elektromedizinische Apparate<sup>107)</sup>, die voraussichtlich auf Mitte des Jahres 1994 durch neue Vorschriften ersetzt werden wird<sup>108)</sup>. Ferner befinden sich eine Richtlinie über medizinische Geräte im allgemeinen sowie eine über in-vitro-Diagnostika in Vorbereitung.

#### b. Auswirkungen auf Bundesebene

In der Schweiz werden die Arzneimittel heute im wesentlichen von den Kantonen kontrolliert. Auf Bundesebene sind nur die immunbiologischen Erzeugnisse zur Erkennung, Verhütung oder Behandlung von übertragbaren Krankheiten des Menschen sowie die entsprechenden Präparate der Veterinärmedizin geregelt (vgl. Art. 30 des Bundesgesetzes vom 18. Dezember 1970<sup>109)</sup> über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen (Epidemiengesetz) sowie Art. 27 des Tierseuchengesetzes vom 1. Juli 1966<sup>110)</sup>). Die Uebernahme des EG-Rechts bedingt in diesem Bereich keine Anpassung auf Gesetzesstufe. Auf Verordnungsstufe wird eine Aenderung der Verordnung des Bundesrats vom 23. August 1989<sup>111)</sup> über die immunbiologischen Erzeugnisse vorzunehmen sein. Die Auswirkungen der Anpassungen sind eher gering. Der Gesundheitsschutz bleibt derselbe. Auch bezüglich der Zulassung von Arzneimitteln für die Sozialversicherung sind keine Anpassungen vorzunehmen.

Zusätzliche Auswirkungen auf Bundesebene könnten sich allerdings ergeben, wenn es den Kantonen nicht gelingen sollte, ihr Heilmittelrecht dem EWR-Recht anzupassen (vgl. dazu die Ausführungen im nächsten Abschnitt).

Im Bereich der Tierarzneimittel sind relativ geringfügige, im Bereich der Tierversuche keine Anpassungen erforderlich. Bezüglich des Schutzes von Versuchstieren kann das bisher hohe Schutzniveau beibehalten werden.

Im Bereich der medizinischen Apparate schliesslich bestehen in der Schweiz bisher nur spärliche Regelungen. Einzig der Teilbereich elektrische Sicher-

---

107) EWR-Abkommen, Anhang II, Kapitel X, Ziffer 5

108) Vgl. dazu auch EWR-Abkommen, Erklärung Nr. 5 in der Liste der gemeinsamen Deklarationen

109) SR 818.101

110) SR 916.40

111) SR 812.111

heit ist im Rahmen der Verordnung des Bundesrats vom 24. Juni 1987<sup>112)</sup> über elektrische Niederspannungserzeugnisse umfassend geregelt und muss mit relativ geringfügigen Aenderungen an das EG-Recht angepasst werden. Auf Bundesebene enthält das Bundesgesetz vom 23. Dezember 1959<sup>113)</sup> über die friedliche Verwendung der Atomenergie und den Strahlenschutz (Atomgesetz) Vorschriften über den Strahlenschutz von medizinischen Röntgenanlagen<sup>114)</sup> und diversen anderen Geräten<sup>115)</sup>, die ionisierende Strahlen abgeben. Für alle übrigen Apparate und insbesondere auch für Geräte und Implantate, die in den menschlichen Körper eingepflanzt werden, existieren heute in der Schweiz praktisch keine Vorschriften<sup>116)</sup>. Da die Kantone im Rahmen des neuen Heilmittelkonkordats vorsehen, künftig auch diesen bisher in der Schweiz nicht geregelten Teilbereich abzudecken, werden die sich daraus ergebenden Auswirkungen im nächsten Abschnitt dargestellt.

### c. Auswirkungen auf kantonaler Ebene

Gemäss der heutigen Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen ist die Umsetzung des zu übernehmenden EG-Rechts, mit Ausnahme der unter Abschnitt b) behandelten Bereiche, Aufgabe der Kantone. Primär sind daher sie dafür verantwortlich, dass die kantonalen Gesetzgebungen rechtzeitig und EWR-konform geändert werden. Die Kantone haben sich im Bereich der Kontrolle der Heilmittel in einem Konkordat zusammengeschlossen. Das geltende Konkordat<sup>117)</sup> genügt dem EG-Recht nicht. Es soll durch das neue Heilmittelkonkordat vom 19. Mai 1988<sup>118)</sup> abgelöst werden, welches neu u.a. die unmittelbare Rechtsverbindlichkeit der Registrierungsverfügungen der Interkantonalen Kontrollstelle für Heilmittel (IKS) bringt. Das neue Konkordat wird im grossen und ganzen EG-kompatibel sein, wobei bei der Preiskontrolle noch Fragen offen sind (vgl. Art. 7 Abs. 3 Bst. g des Konkordats). Voraussetzung für eine Umsetzung des EG-Rechts ist deshalb, dass alle

---

112) SR 734.26

113) SR 732.0

114) SR 814.542.1

115) SR 814.542.2 und 814.543.1 - 3

116) Zusätzlich besteht im Rahmen des kantonalen Heilmittelkonkordats einzig noch eine Bewilligungspflicht für medizinische Apparate, die von medizinisch nicht geschulten Personen verwendet werden.

117) SR 812.101

118) Konkordat über die Kontrolle der Heilmittel mit Erläuterungen, herausgegeben von der interkantonalen Kontrollstelle für Heilmittel, Bern, 1988

Kantone dem neuen Heilmittelkonkordat beitreten und dieses rechtzeitig in Kraft gesetzt werden kann. Gegenwärtig kann dies nicht als gesichert gelten, denn vier Kantone haben bis heute ihren Beitritt noch nicht erklärt. In diesen vier Kantonen ist geplant, die Abstimmungen über den Beitritt im Sommer/Herbst dieses Jahres (SO, ZH, VS) bzw. im Frühjahr 1993 (AR) durchzuführen. Der Bundesrat hat, dem Wunsch der Interkantonalen Vereinigung für die Kontrolle der Heilmittel entsprechend, darauf verzichtet, im Rahmen der Anpassungserlasse an das EWR-Recht eine subsidiäre Bundesregelung vorzusehen. Bei nicht rechtzeitiger Umsetzung könnten sich für die Schweiz jedoch Probleme wegen allfälliger Nichterfüllung staatsvertraglich eingegangener Verpflichtungen ergeben. Der Bundesrat wird daher die weitere Entwicklung in den Kantonen aufmerksam verfolgen und erwartet, dass sie ihrerseits alles in ihren Kräften Stehende unternehmen, um die kantonalen Regelungen rechtzeitig an das EWR-Recht anzupassen.

## 7.2119 Dünger

### a. Der Acquis

Das zu übernehmende EG-Sekundärrecht umfasst sieben Grunderlasse<sup>119)</sup>, welche die Anforderungen an die Zusammensetzung von Handelsdüngern einschliesslich Spurenelemente-Dünger festlegen. Im Gegensatz zur Schweiz bestehen in der EG auch Vorschriften bezüglich der Probenahme- und Analyseverfahren für Düngemittel. In Abweichung vom Acquis sieht das EWR-Abkommen vor, dass die EFTA-Staaten eine zeitlich nicht befristete Ausnahme bezüglich des Kadmiumgehalts von Handelsdüngern geltend machen können<sup>120)</sup>.

### b. Auswirkungen auf Bundesebene

Die Uebernahme des Acquis erfordert eine geringfügige Modifikation des Landwirtschaftsgesetzes<sup>121)</sup> im Bereich der landwirtschaftlichen Hilfsstoffe

---

119) EWR-Abkommen, Anhang II, Kapitel XIV

120) Ausnahme zu der Richtlinie Nr. 76/116 des Rates vom 18. Dezember 1975 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten für Düngemittel, (ABl. Nr. L 24 vom 30.1.1976, S. 21/EWR-Abkommen, Anhang II, Kapitel XIV, Ziffer 1)

121) SR 910.1

(Art. 70ff). Zudem muss das Schweizerische Düngemittelbuch vom 26. Mai 1972<sup>122)</sup> angepasst werden, da die EG zusätzlich zu den bei einzelnen Düngemitteln geforderten Mindestgehalten noch Toleranzen für die Nährstoffgehalte festlegt. Bezüglich der Begrenzung der Schwermetalle konnte in den Verhandlungen durchgesetzt werden, dass wir das Inverkehrbringen von Handelsdüngern auch nach dem Inkrafttreten des EWR-Abkommens weiterhin von der Erfüllung unserer nationalen Vorschriften bezüglich des Höchstgehalts an Kadmium abhängig machen können. Es ist daher vorgesehen, die ursprünglich für den 1. September 1996 vorgesehene Begrenzung von 50 mg Kadmium pro Kilogramm Phosphor bereits anfangs 1993 in Kraft zu setzen.

### c. Auswirkungen auf kantonaler Ebene

Grundsätzlich sind für die Kantone mit der Uebernahme des Acquis keine Auswirkungen verbunden. Allfällige punktuelle Massnahmen bleiben jedoch vorbehalten.

## 7.21110 Chemikalien

### a. Der Acquis

Das zu übernehmende EG-Sekundärrecht<sup>123)</sup> umfasst fünfzehn teilweise sehr umfangreiche Grunderlasse, die Chemikalien, Pestizide, Waschmittel, ozonschichtgefährdende Substanzen, Batterien und die Grundsätze der guten Laborpraxis (GLP) betreffen.

Das EG-Chemikalienrecht will einerseits den freien Warenverkehr garantieren und andererseits Mensch, Tier und Umwelt vor gefährlichen Chemikalien (Stoffe, Zubereitungen inkl. Pflanzenschutzmittel) schützen. Es ist in zahlreiche nicht direkt anwendbare Richtlinien aufgegliedert, die alle einen hohen Detaillierungsgrad aufweisen. Von zentraler Bedeutung sind dabei die beiden bis heute mehrfach abgeänderten Richtlinien über die Einstufung, Verpackung und Kennzeichnung gefährlicher Stoffe<sup>124)</sup> bzw. Zubereitun-

---

122) SR 916.052

123) EWR-Abkommen, Anhang II, Kapitel XV

124) EWR-Abkommen, Anhang II, Kapitel XV

gen<sup>125</sup>). Als "gefährlich" gelten namentlich toxische, ökotoxische und besondere physikalisch-chemische Eigenschaften (Entflammbarkeit, brandfördernde Merkmale usw.). Beurteilung, Einstufung und Kennzeichnung gefährlicher Chemikalien obliegen grundsätzlich dem Hersteller. Er hat sich dabei an genau vorgeschriebene Testmethoden und Beurteilungskriterien zu halten. Ausserdem ist er verpflichtet, Neustoffe und Pflanzenschutzmittel nach umfassenden Prüfungen bei einer Behörde anzumelden. Für alle gefährlichen Chemikalien gelten einheitliche Kennzeichnungsvorschriften. Gemäss den beiden erwähnten Richtlinien darf das Inverkehrbringen von Stoffen und Zubereitungen, die den Vorschriften der Richtlinien entsprechen, nicht durch weitergehende landesrechtliche Bestimmungen über die Anmeldung, Einstufung, Verpackung oder Kennzeichnung beschränkt oder behindert werden. Bei der Prüfung von anmeldepflichtigen Chemikalien muss der Hersteller die in zwei Richtlinien geregelten Verfahren zu den Grundsätzen der "Guten Laborpraxis" (GLP)<sup>126</sup> - entsprechend jenen der OECD - anwenden. Dadurch sollen vergleichbare Prüfungsergebnisse auf hohem Qualitätsniveau garantiert werden, was sowohl deren gegenseitige Anerkennung fördert als auch dazu beiträgt, unnötige Wiederholungen namentlich von Tierversuchen zu vermeiden.

Das EWR-Abkommen sieht vor, dass die EFTA-Staaten für die Uebernahme der erwähnten Stoff- und Zubereitungsrichtlinien eine maximale Uebergangsfrist von zwei Jahren, also bis 31. Dezember 1994, erhalten. Während dieser Zeit bleiben sie allerdings auch vom Verfahren über die Anmeldung neuer Stoffe ausgeschlossen<sup>127</sup>.

Eine weitere Richtlinie enthält Beschränkungen und Verbote für das Inverkehrbringen und Verwenden gewisser gefährlicher Substanzen, Zubereitungen und Erzeugnisse<sup>128</sup>. Für gewisse unter dieser Richtlinie

---

125) EWR-Abkommen, Anhang II, Kapitel XV, Ziffer 10

126) EWR-Abkommen, Anhang II, Kapitel XV, Ziffer 9

127) Ausnahmen zur Richtlinie Nr. 67/548 des Rates vom 27. Juni 1967 zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften für die Einstufung, Verpackung und Kennzeichnung gefährlicher Stoffe (ABl. Nr. L 196 vom 16.8.1967, S.1/EWR Abkommen, Anhang II, Kapitel XV, Ziffer 1) und zur Richtlinie Nr. 88/379 des Rates vom 7. Juni 1988 zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten für die Einstufung, Verpackung und Kennzeichnung gefährlicher Zubereitungen (ABl. Nr. L 187 vom 16.7.1988, S. 14/EWR-Abkommen, Anhang II, Kapitel XV, Ziffer 10)

128) EWR-Abkommen, Anhang II, Kapitel XV, Ziffer 4

geregelten Chemikalien sieht das EWR-Abkommen eine zeitlich unbefristete Uebergangsregelung für die EFTA-Staaten vor, bis die EG materiell gleichgezogen hat. Dies betrifft namentlich Asbest, Pentachlorphenol, Quecksilber, Kadmium, Arsenverbindungen, Organo-Zinn-Verbindungen sowie diverse chlorierte organische Lösemittel. Dieselbe Lösung wurde auch für zwei weitere Problembereiche vereinbart, nämlich für die Verwendung von ozonschichtschädigenden Substanzen<sup>129)</sup> und die Verwendung von Schwermetallen<sup>130)</sup> in Batterien, wo die EFTA-Staaten ebenfalls eine zeitlich nicht beschränkte Uebergangsperiode zugestanden erhielten.

Im Pestizidbereich existieren zwei mehrfach ergänzte Richtlinien<sup>131)</sup> aus der Zeit Ende der siebziger Jahre, die sowohl Vorschriften über die Einstufung, Verpackung und Kennzeichnung sowie verschiedene Anwendungsbeschränkungen und -verbote enthalten. Insbesondere die Etikettierungsvorschriften wurden von den EFTA-Staaten als ungenügend bemängelt. Der Vertrag sieht daher für die EFTA-Staaten eine zeitlich unbefristete Ausnahme vor. Diese Lösung wurde in der Annahme getroffen, dass die EFTA-Staaten die neue Pflanzenschutzmittelrichtlinie übernehmen werden, welche die EG am 15. Juli 1991<sup>132)</sup> verabschiedet hat. Diese vorläufig nicht zum Acquis gehörende Richtlinie, die eine wichtige Ergänzung des geltenden Pestizidrechts darstellt, betrifft die Zulassung, das Inverkehrbringen, die Anwendung und die Kontrolle von Pflanzenbehandlungsmitteln sowie die Zulassung von Wirkstoffen. Die Mitgliedstaaten haben anzuordnen, dass in ihrem Gebiet nur Pflanzenbehandlungsmittel in Verkehr gebracht und angewendet werden dürfen, die sie nach den Bestimmungen dieser Richtlinie zugelassen haben. Als Anhang I ist eine Liste mit für die Verwendung in Pflanzenbehandlungsmitteln zulässigen Wirkstoffen vorgesehen. Sie wird schrittweise ergänzt, wobei die provisorisch zugelassenen Wirkstoffe spätestens innert zwölf Jahren zu überprüfen und gegebenenfalls in die Liste aufzunehmen sind. In den Anhängen II bis VI werden die Anforderungen für die Unterlagen zum Antrag auf Aufnahme eines Wirkstoffes in Anhang I bzw. auf Zulassung eines Pflanzenbehandlungsmittels, Gefahren- und Sicherheitssätze für die Verpackungen sowie einheitliche Grundsätze für die Bewertung der

---

129) EWR-Abkommen, Anhang II, Kapitel XV, Ziffer 12

130) EWR-Abkommen, Anhang II, Kapitel XV, Ziffer 11

131) EWR-Abkommen, Anhang II, Kapitel XV, Ziffern 5 und 6

132) Richtlinie Nr. 91/414 in ABl. Nr. L 230 vom 19.8.1991, S. 1

Pflanzenbehandlungsmittel festgelegt. Die Zulassung als Pflanzenbehandlungsmittel sowie die Aufnahme als zulässiger Wirkstoff in Anhang I kann jeweils für maximal zehn Jahre erfolgen. Der Schutz der Umwelt und die Gesundheit von Mensch und Tier werden bei der Zulassung von Pflanzenbehandlungsmitteln gegenüber dem Ziel der Produktionssteigerung als vorrangig behandelt.

Der Vertrag enthält ferner drei Richtlinien über Waschmittel<sup>133</sup>), die im wesentlichen die Anforderung an die Abbaubarkeit von oberflächenaktiven Bestandteilen und die zu ihrer Prüfung notwendigen Testmethoden enthalten.

#### b. Auswirkungen auf Bundesebene

Die Uebernahme des EG-Chemikalienrechts erfordert grundlegende Änderungen des schweizerischen Rechts sowohl auf Gesetzes- wie auf Verordnungsebene. Betroffen sind in erster Linie das Bundesgesetz vom 21. März 1969<sup>134</sup>) über den Verkehr mit Giften (Giftgesetz), das einer Totalrevision bedarf, sowie in geringem Ausmass auch das Umweltschutzgesetz<sup>135</sup>) und das Landwirtschaftsgesetz<sup>136</sup>).

Im Bereich des Giftgesetzes bedingt die Uebernahme des EG-Chemikalienrechts eine Abkehr vom bisherigen System der Einteilung in fünf nach dem Gefährdungspotential abgestufte Giftklassen. Die EG kennt ein grundsätzlich anderes System mit insgesamt vierzehn Beurteilungskriterien. Der vom Giftgesetz mit der Giftklasse 5 erfasste Gefährdungsbereich gilt nach EG-Chemikalienrecht nicht als gefährlich. Dies hat zur Folge, dass allein im Haushaltbereich gegen zehntausend Produkte nicht mehr gemäss den im Giftrecht vorgegebenen Kennzeichnungsvorschriften etikettiert werden müssen. Die Schweiz hat in den Verhandlungen versucht, für den vom EG-Recht nicht abgedeckten Bereich der Giftklasse 5 eine Ausnahmeregelung zu erhalten. Dieses Begehren wurde jedoch weder von der EG noch von den anderen EFTA-Staaten unterstützt. Die Tatsache, dass der Gefährdungs-

---

133) EWR-Abkommen, Anhang II, Kapitel XV, Ziffern 2,3 und 7

134) SR 814.80

135) SR 814.01

136) SR 910.1



bereich der heutigen Giftklasse 5 nicht mehr erfasst werden kann, wird eine Absenkung des bisherigen Schutzniveaus bewirken.

Für den von den EG-Richtlinien abgedeckten Bereich der bisherigen Giftklassen 1 - 4 ist dagegen mit einer Erhöhung des Schutzniveaus zu rechnen. Dies ist vor allem auf das umfassendere, präzisere Einstufungssystem der EG zurückzuführen. Ausserdem wird auch der Einbezug der von der Giftgesetzgebung nicht erfassten physikalisch-chemischen Gefährdungen zweifelsohne einen verbesserten Schutz bringen. Im weiteren ist auch darauf hinzuweisen, dass in der EG im Gegensatz zur Schweiz bei der Anmeldung von neuen Stoffen vom Hersteller die Einhaltung der Grundsätze der "Guten Laborpraxis" (GLP) zwingend vorgeschrieben ist. Sowohl die Uebernahme der EG-Beurteilungskriterien, des Einteilungs- und Kennzeichnungssystems wie auch die Einführung eines GLP-Obligatoriums bedingen Gesetzesänderungen. Bezüglich des GLP-Obligatoriums ist dabei zu beachten, dass die neue Rechtsgrundlage den gesamten Chemikalienbereich und nicht nur die unter das Giftgesetz fallenden Stoffe abdecken muss. In der Praxis wird die Einführung des GLP-Obligatoriums allerdings kaum nennenswerte Probleme bieten, da zur Gewährleistung der schweizerischen Exporte schon heute ein auf Freiwilligkeit beruhendes GLP-System besteht, das es den exportorientierten Unternehmen ermöglichte, von den Behörden eine Bestätigung zu erlangen, dass gewisse Untersuchungen nach den Grundsätzen der guten Laborpraxis durchgeführt wurden.

Durch die Uebernahme des EG-Chemikalienrechts wird sich die Verantwortung für die Chemikalienbeurteilung von der Behörde auf den Hersteller verlagern, was ein grundlegendes Abrücken von der heutigen Konzeption darstellt und einerseits eine Intensivierung behördlicher Kontrollen erfordert sowie andererseits von den Herstellern Mehraufwand und erhöhte Sachkenntnisse verlangt. Damit muss auch die bisherige Regelung, wonach Produkte vor dem Inverkehrbringen unter Bekanntgabe ihrer vollständigen Zusammensetzung beim Bundesamt für Gesundheitswesen anzumelden sind, aufgegeben werden. Da die Produktrezepturen infolge der aufzugebenden Anmeldepflicht für Zubereitungen in Zukunft wohl nur noch sehr eingeschränkt zur Verfügung stehen werden, sind auch erhebliche Schwierigkeiten und massive Leistungseinbussen bei dem vom Toxikologischen Informationszentrum Zürich für Vergiftungsunfälle betriebenen Notfallauskunftsdienst zu

erwarten. Grössere Schwierigkeiten ergeben sich aus diesem Informationsverlust aber insbesondere auch für die Kontrolle des Chemikalienverkehrs.

Gewisse Aenderungen werden auch im Bereich des Bewilligungswesens notwendig sein. Vom heutigen System der Giftverkehrsbewilligungen (allgemeine Bewilligungen, Giftbuch, Giftschein), das den Verkehr mit bestimmten Giften nur Personen mit entsprechender Sachkenntnis erlaubt, muss zum Teil abgerückt werden, weil es unter anderem mit Harmonisierungsvorschriften im Bereich des Personen- und Dienstleistungsverkehrs nicht im Einklang steht. Sowohl diese Anpassungen im Bewilligungswesen wie insbesondere auch die fallenzulassende Anmeldepflicht für Zubereitungen werden eine gewisse Absenkung des Schutzniveaus zur Folge haben. Der Bundesrat ist jedoch gewillt, alle sich bietenden Möglichkeiten für eine möglichst weitgehende Beibehaltung des bisher Erreichten auszuschöpfen.

Im Umweltschutzbereich sind im Gegensatz zum Giftbereich konzeptionell kaum Aenderungen notwendig, da die schweizerische Umweltchemikalienregelung sich schon bisher weitgehend an derjenigen der EG orientierte. Das Konzept, wonach je nach Gefährdungspotential von Stoffen und Stoffgruppen und je nach vorgesehener Verwendung Selbstbeurteilungs-, Prüf-, Anmelde-, Bewilligungspflichten oder Verbote gelten, bleibt bestehen. Auch materiell sind nur geringfügige Anpassungen nötig. Das Schutzniveau kann dank der im Vertrag ausgehandelten und zeitlich nicht befristeten Ausnahmeregelungen zur EG-Verbotsrichtlinie nicht nur gehalten, sondern sogar noch verbessert werden, da gewisse Verbotbestimmungen beispielsweise bezüglich der PCB-Ersatzstoffe und der bromierten Flammschutzmittel, für die in der Schweiz bisher noch keine Regelung bestand, übernommen werden. Eine Verbesserung bringt die Anpassung auch für den Katastrophenschutz, da Angaben über physikalisch-chemische Gefährdungen (wie z.B. Explosionsgefahr und Entzündlichkeit) in der Schweiz bisher nicht gefordert wurden.

Für die Einführung des GLP-Obligatoriums ist eine Gesetzesänderung erforderlich (Art. 26 USG). Weiter ist Artikel 27 USG (Gebrauchsanweisung) so anzupassen und ein neuer Artikel im USG derart einzuführen, dass die Abgabe eines Sicherheitsdatenblattes für alle industriell und gewerblich verwendeten Stoffe und Zubereitungen für obligatorisch erklärt, die Anforderung an die Information der Abnehmer der EG angepasst, die

Offenlegung bestimmter Stoffeigenschaften verlangt sowie der Austausch von Anmeldeunterlagen mit ausländischen Behörden vorgesehen werden kann.

Auf Verordnungsebene sind zahlreiche administrativ-technische Detailanpassungen nötig. Eine Gesamtüberarbeitung der Anhänge 1 und 2 der Stoffverordnung ist daher unumgänglich, obschon materiell nur geringfügige Differenzen zur EG bestehen. Dabei wird allerdings davon ausgegangen, dass die Uebernahme des EG-Chemikalienrechts auf der Grundlage der siebten Aenderung zur Basisrichtlinie Nr. 67/548<sup>137)</sup> erfolgen wird, die noch nicht im Acquis ist und erst in der zweiten Hälfte des Jahres 1993 in der EG in Kraft treten wird. Eine Anpassung an die Gemeinschaft ist insbesondere bei den Begriffen, den Verfahrensabläufen, der Zweitanmelderegelung, den Informationsvorschriften (Etikette, Gebrauchsanweisung, Sicherheitsdatenblatt), den Qualitätsanforderungen, den Einstufungskriterien und den Testanforderungen nötig.

Im Waschmittelbereich sind dagegen kaum Anpassungen erforderlich. Insbesondere kann das seit 1986 geltende Phosphatverbot beibehalten werden. Weder in der EG noch in einzelnen EG-Mitgliedstaaten besteht eine diesbezügliche Regelung. Die Hersteller bieten jedoch auf freiwilliger Basis phosphatfreie Waschmittel an. In Deutschland und in den Niederlanden beträgt deren Marktanteil ungefähr fünfundneunzig Prozent. Eine Klage von Herstellerseite gegen unser Phosphatverbot kann daher praktisch ausgeschlossen werden.

Im Pestizidbereich sind infolge der uns zugestandenen Ausnahmen kurzfristig keine Aenderungen erforderlich. Die spätere Uebernahme der Pestizidrichtlinie Nr. 91/414 wird aber eine Aenderung der Verordnung über landwirtschaftliche Hilfsstoffe<sup>138)</sup> und der Stoffverordnung<sup>139)</sup> sowie eine Aufhebung des schon heute bedeutungslosen Pflanzenschutzmittelbuches zur Folge haben.

---

137) Richtlinie Nr. 67/548 des Rates vom 27. Juni 1967 zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften für die Einstufung, Verpackung und Kennzeichnung gefährlicher Stoffe (ABl Nr. 196 vom 16.8.1967, S. 1/EWR-Abkommen, Anhang II, Kapitel XV, Ziffer 1)

138) SR 916.051

139) SR 814.013

Für das weitere Vorgehen bei der Umsetzung des EG-Chemikalienrechts gilt es zu berücksichtigen, dass das nationale Recht nach Schutzzielen (Anwenderschutz, Umweltschutz usw.) strukturiert ist, dasjenige der EG dagegen ein nach Stoffgruppen ausgerichtetes Ordnungsprinzip (Industriechemikalien, Pestizide, Dünger usw.) verfolgt. Diese Tatsache sowie der enge Zusammenhang der verschiedenen EG-Richtlinien bedingt, dass die beim Gift-, Umweltschutz- und Landwirtschaftsrecht erforderlichen Anpassungen auf Gesetzes- und insbesondere Verordnungsebene möglichst gleichzeitig vorgenommen und eng aufeinander abgestimmt werden. Gesamthaft gesehen, zeichnet sich auf Seiten der Bundesbehörden ein erheblicher Mehraufwand ab. Insbesondere ergeben sich in den Bereichen GLP-Inspektion, Anmeldeverfahren für Stoffe (Datenmanagement, Rapporte, Informationsaustausch mit anderen EWR-Staaten), Kontrolle des Verkehrs mit Gefahrstoffen und der zusätzlich reglementierten Gefahren (physikalisch-chemische Gefährdungen) neue Verpflichtungen. Diese lassen sich nur durch eine Personalaufstockung bewältigen.

Aufgrund des EWR-Abkommens ist es grundsätzlich möglich, diese Anpassungen mit wenigen Ausnahmen erst auf den 1. Januar 1995 vorzunehmen, denn die beiden diesbezüglich massgebenden Ausnahmen gelten, obwohl in dieser Form von uns nie verlangt, auch für die Schweiz. Allerdings gilt es dabei auch zu berücksichtigen, dass die erwähnte neue Pflanzenschutzmittelrichtlinie auf mehreren Richtlinien des Chemikalienbereichs basiert und deren Umsetzung voraussetzt. Da die Pflanzenschutzmittelrichtlinie noch nicht im Abkommen aufgeführt ist, steht noch nicht fest, bis wann sie von der Schweiz umgesetzt werden muss. Als frühestes Datum dafür kommt der 26. Juli 1993, zwei Jahre nach Verabschiedung der Richtlinie, in Frage. Es wäre deshalb eigentlich naheliegend, die Umsetzung des gesamten Chemikalienbereichs inklusive Pflanzenschutzmittelrichtlinie bereits auf den Herbst 1993 vorzusehen. Da Anpassungen, die nicht zwingend auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens des EWR-Abkommens vorzunehmen sind, durch den EWR-Genehmigungsbeschluss nicht abgedeckt sind, ist ein solches Vorgehen praktisch ausgeschlossen. Denkbar wäre allenfalls ein beschleunigtes Vorgehen gemäss Artikel 11 Absatz 2 GVG<sup>140</sup>).

---

140) SR 171.11

Das EG-Chemikalienrecht soll deshalb unter Einhaltung des ordentlichen Rechtssetzungsverfahrens spätestens auf den 1. Januar 1995 umgesetzt werden. Der Bundesrat ist sich bewusst, dass dieses Vorgehen eine Reihe von Problemen aufwerfen kann und auch Nachteile mit sich bringt. So wird für die chemische Industrie die schon seit langem geforderte Anpassung an das EG-Recht nochmals verzögert, was sicher die Standortqualität unseres Landes vorübergehend in Mitleidenschaft zieht. Zudem wird damit die Mitsprache der Schweiz bei der Fortentwicklung des EG-Chemikalienrechts und namentlich des Pestizidrechts erschwert. Es ist durchaus möglich, dass dieses Vorgehen eine Verletzung der Vertragsverpflichtungen nach sich zieht, wenn beispielsweise die Pflanzenschutzmittelrichtlinie bereits auf den Herbst 1993 oder vor dem 1. Januar 1995 in Kraft gesetzt werden müsste. Eine Verletzung des EWR-Abkommens kann aber auch im Bereich der Bauprodukterichtlinie nicht ausgeschlossen werden, die bereits auf den 1. Januar 1993 umzusetzen ist. Der Bundesrat nimmt diese Nachteile in Kauf und gibt der Wahrung der Volksrechte klar den Vorzug. Er behält sich aber vor, unerlässliche und dringende Anpassungen nötigenfalls in Anwendung von Art. 89bis Abs. 1 BV vorzuschlagen.

Dies bedeutet konkret, dass auf den 1. Januar 1993 nur für die Umsetzung der beiden GLP-Richtlinien Anpassungen auf Gesetzesebene erforderlich sind. Umweltschutzgesetz und Giftgesetz sind auf diesen Zeitpunkt hin so zu ändern, dass ein GLP-Obligatorium eingeführt werden kann. Die Detailbestimmungen zu den Grundsätzen der GLP sollen dann auf Verordnungsstufe erlassen werden. Es ist vorgesehen, sowohl die Belange der Gesundheit wie des Umweltschutzes in einer gemeinsamen GLP-Verordnung zu integrieren.

### c. Auswirkungen auf kantonaler Ebene

Die Umsetzung des Chemikalienrechts ist Bundessache. Im Bereich des Giftgesetzes werden die Kantone ihre Ausführungsgesetzgebungen dem neuen Bundesrecht anzupassen haben. An den heutigen Vollzugsaufgaben wird sich grundsätzlich nichts ändern. Im Bereich der Marktüberwachung dürfte infolge der geänderten Kennzeichnungsvorschriften allerdings ein gewisser Mehraufwand entstehen. Gleiches gilt für den Vollzug der Harmonisierungsvorschriften betreffend Giftverkehrsbewilligungen.

## 7.21111 Kosmetika

### a. Der Acquis

Das zu übernehmende EG-Sekundärrecht besteht aus fünf Grunderlassen<sup>141)</sup>, welche die Anforderungen an Kosmetika, insbesondere hinsichtlich deren Zusammensetzung, Etikettierung und Verpackung regeln. Die Vorschriften enthalten insbesondere auch eine Liste von Stoffen, die in kosmetischen Erzeugnissen nicht verwendet werden dürfen (Negativliste) sowie Positivlisten für Stoffe, deren Verwendung teilweise nur mit Einschränkungen gestattet ist. Zudem liegt ein Vorschlag vor, der Werbebeschränkungen enthält und vorsieht, strengere Voraussetzungen an die Anmeldung und die Etikettierung von kosmetischen Mitteln einzuführen<sup>142)</sup>.

### b. Auswirkungen auf Bundesebene

Die Uebernahme des EG-Rechts soll im Rahmen der auf das neue Lebensmittelgesetz abzustützenden Verordnung über Gebrauchsgegenstände erfolgen (vgl. dazu die diesbezüglichen Ausführungen unter Ziffer 7.2117 Lebensmittel dieser Botschaft). Die EG-Vorschriften über kosmetische Mittel sind im Vergleich zur schweizerischen Regelung systematischer aufgebaut. Aufgrund bisheriger Erfahrungen ist allerdings davon auszugehen, dass bezüglich der Verwendung pharmakologisch wirksamer Stoffe in vielen Fällen weniger strenge Auflagen gelten werden als heute. Insbesondere wird kaum Rücksicht auf die Anwendungsart und den Anwendungsort genommen. Dies ist namentlich darauf zurückzuführen, dass die EG im Vergleich zur Schweiz bisher eine weniger konsequente Vorsorgepolitik zur Vermeidung unerwünschter Langzeitwirkungen und Allergien betrieben hat. Generell müssen die heutigen EG-Kennzeichnungsvorschriften als unbefriedigend bezeichnet werden, da sie es dem Allergiker und überempfindlichen Konsumenten nicht ohne weiteres ermöglichen, die für ihn problematischen Produkte zu erkennen. Da einige Hersteller jedoch schon heute auf freiwilliger Basis die vollständige Zusammensetzung ihrer Produkte deklarieren, dürfte dieses

---

141) EWR-Abkommen, Anhang II, Kapitel XVI

142) Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur sechsten Ergänzung der Richtlinie Nr. 76/768 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über kosmetische Mittel (Abl Nr. C 52 vom 28.2.1991, S. 6)

Problem sich in der Praxis allmählich lösen. Sollte der oben erwähnte Richtlinienvorschlag in Kraft treten, wäre das Deklarationsproblem definitiv behoben.

c. Auswirkungen auf kantonaler Ebene

Von der Uebernahme sind keine nennenswerten Auswirkungen auf die Kantone zu erwarten.

**7.21112 Umwelt- und konsumentenschutzrelevante Produktvorschriften**

a. Der Acquis

Von den ungefähr dreihundert in Anhang II aufgeführten EG-Grunderlassen sind insgesamt vierzig für den Umweltschutz von Bedeutung. Auf die wichtigsten wurde bereits unter den Ziffern 7.2113 (Motorfahrzeuge), Ziffer 7.21110 (Chemikalien) und Ziffer 7.2114 (Maschinen) eingegangen. Gegen zehn weitere umweltschutzrelevante Richtlinien fallen unter die Kapitel IV Haushaltapparate, XVII Umweltschutz und XXVI Energie. Sie enthalten Mindestanforderungen hinsichtlich der Lärmemissionen von Flugzeugen<sup>143)</sup>, Anforderungen bezüglich der Lärmemissionen<sup>144)</sup> und bezüglich der Angabe des Energieverbrauchs<sup>145)</sup> von Haushaltapparaten, sowie Vorschriften über die Verwendung von Alternativtreibstoffen<sup>146)</sup>, über den Bleigehalt von Treibstoffen<sup>147)</sup> bzw. den Schwefelgehalt von fossilen Treib- und Brennstoffen<sup>148)</sup> sowie über Verpackungen von flüssigen Lebensmitteln<sup>149)</sup>.

Analog dem Umweltbereich sind auch die konsumentenschutzrelevanten Bestimmungen primär in den jeweiligen Produktvorschriften integriert. Darüber hinaus gibt es jedoch einige Rechtsakte, die hauptsächlich dem Konsumentenschutz dienen. Darunter fallen in erster Linie das als Frühwarnsystem konzipierte Informationsaustauschverfahren über die Gefahren

---

143) EWR-Abkommen, Anhang II, Kapitel XVII, Ziffern 2 und 5

144) EWR-Abkommen, Anhang II, Kapitel IV, Ziffer 3

145) EWR-Abkommen, Anhang II, Kapitel IV, Ziffern 1 und 2

146) EWR-Abkommen, Anhang II, Kapitel XXVI, Ziffer 1

147) EWR-Abkommen, Anhang II, Kapitel XVII, Ziffer 3

148) EWR-Abkommen, Anhang II, Kapitel XVII, Ziffer 1

149) EWR-Abkommen, Anhang II, Kapitel XVII, Ziffer 4

bei der Verwendung von Konsumgütern<sup>150)</sup>, die Vorschriften über die Kennzeichnung von Textilien<sup>151)</sup> einschliesslich der dazu erforderlichen Probenahme- und Analyseverfahren sowie die Richtlinien betreffend die Angaben des Energieverbrauchs von Haushaltapparaten. Für die Zukunft bedeutsam sind ferner die auf Druck Norwegens vorläufig nicht in den Vertrag aufgenommene Verordnung Nr. 2092/91<sup>152)</sup> über den ökologischen Landbau und die entsprechende Kennzeichnung der landwirtschaftlichen Erzeugnisse und Lebensmittel sowie die geplante Richtlinie über die Kennzeichnung von Materialien für die Hauptbestandteile von Schuhen zum Verkauf an den Endverbraucher. Weit fortgeschritten sind zudem auch die Arbeiten an einer Richtlinie zur allgemeinen Produktesicherheit. Stipuliert wird dabei die allgemeine Verpflichtung, nur sichere Produkte herzustellen und in den Verkehr zu bringen. Mit dieser horizontalen Regelung werden wichtige Grundsätze der Marktzulassung und der Marktüberwachung von Konsumgütern vereinheitlicht und gleichzeitig ein Verfahren geschaffen, um im Bedarfsfall die Gesundheit und die Sicherheit des Verbrauchers gefährdende Konsumgüter vom Markt entfernen zu können. Weitere Darlegungen zum Thema Konsumentenschutz befinden sich unter Ziffer 7.93 dieser Botschaft.

#### b. Auswirkungen auf Bundesebene

Die Uebernahme des umweltrelevanten Produkteacquis bedingt keine Gesetzesänderungen. Das bestehende Schutzniveau kann beibehalten werden. Auf Verordnungsebene könnte allenfalls eine Aenderung der Luftreinhalte-Verordnung vom 16. Dezember 1985<sup>153)</sup> erforderlich werden, falls die EG den Schwefelgehalt von Dieseltreibstoffen<sup>154)</sup> wie vorgesehen erst auf den 1. Oktober 1996 und nicht wie in der Schweiz schon auf den 1. Januar 1994 auf 0,05 Massenprozent absenkt. Da eine Absenkung des

---

150) Entscheidung Nr. 89/45 des Rates vom 21. Dezember 1988 über ein gemeinschaftliches System zum raschen Austausch von Informationen über die Gefahren bei der Verwendung von Konsumgütern (ABl. L 17 vom 21.1.1989 S. 51/EWR-Abkommen, Anhang II, Kapitel XIX, Ziffer 2)

151) EWR-Abkommen, Anhang II, Kapitel XI, Ziffer 1

152) Verordnung (EWG) Nr. 2092/91 vom 24. Juni 1991 über den ökologischen Landbau und die entsprechende Kennzeichnung der landwirtschaftlichen Erzeugnisse und Lebensmittel; ABl Nr. L 198 vom 22.7.1991, S. 1)

153) SR 814.318.142.1

154) Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über den Schwefelgehalt von Gasöl (ABl Nr. C 174 vom 5.7.1991, S. 18, berichtet in ABl Nr. C 185 vom 17.7.1991, S. 22)



Schwefelgehalts jedoch auch über eine nach Schwefelgehalt differenzierte Zollabgabe realisiert werden kann, dürfte dies in der Praxis keine Probleme bereiten.

Für die Uebernahme des konsumentenschutzrelevanten Produkteacquis sind neue Rechtsgrundlagen zu schaffen, und zwar sowohl für die Umsetzung des Informationsaustauschverfahrens wie auch für die obligatorische Textilkennzeichnung. Beim Informationsaustauschverfahren handelt es sich um eine eigentliche Querschnittaufgabe. Da eine ganze Reihe von Produkten wie beispielsweise Lebensmittel, Spielzeuge, Haushaltapparate aber auch eine ganze Palette von weiteren Geräten, Maschinen und sogar Fahrzeugen betroffen sind, erfordert die Umsetzung in erster Linie einen erhöhten Koordinationsaufwand zwischen den in den jeweiligen Produktesektoren eingesetzten Vollzugsorganen und dem Eidgenössischen Büro für Konsumentenfragen. Bis zur späteren Uebernahme der oben erwähnten Richtlinie über die allgemeine Produktesicherheit, die grundlegende Neuerungen mit sich bringen wird, sollen die Zuständigkeiten für den Vollzug einstweilen durch eine Interimsregelung festgelegt werden.

Die Rechtsgrundlage für die obligatorische Textilkennzeichnung wird im BG vom 5. Oktober 1990<sup>155)</sup> über die Information der Konsumentinnen und Konsumenten geschaffen. Zusätzlich wird eine Verordnung über die Textilkennzeichnung zu erstellen sein. Im wesentlichen kann die bereits bestehende freiwillige Regelung weitergeführt werden. Es handelt sich dabei um die seit Ende der sechziger Jahre bestehende Vereinbarung zwischen den schweizerischen Konsumentenorganisationen und der Schweizerischen Arbeitsgemeinschaft für Textilkennzeichnung (Sartex) als Vertreterin der Produzenten. Die Uebernahme der Analyseverfahren, die insbesondere auch für die Zolltarifizierung von Bedeutung sind, bieten keine besonderen Probleme. Vergleichende Untersuchungen der Eidgenössischen Materialprüfungs- und Forschungsanstalt (EMPA) haben ergeben, dass die bisher in der Schweiz verwendeten Analysemethoden in der Regel zu den gleichen Ergebnissen führten wie die zu übernehmenden EG-Methoden.

---

155) AS 1992 910, SR 944.0

### c. Auswirkungen auf kantonaler Ebene

Grundsätzlich sind von der Uebernahme des Acquis keine nennenswerten Auswirkungen auf die Kanne zu erwarten.

## 7.21113 Informationstechnologie, Telekommunikation und Datenverarbeitung

### a. Der Acquis

Das gemäss Kapitel XVIII zu übernehmende EG-Recht umfasst sechs Grunderlasse. Es betrifft in erster Linie Telekommunikationsendgeräte. Diesbezüglich sieht es zwei Handlungsrichtungen vor: einerseits die Beseitigung von Abgabemonopolen der nationalen Fernmeldeverwaltungen und andererseits die Harmonisierung der technischen und administrativen Vorschriften für den Marktzugang und den Anschluss an Fernmeldenetze. Mit der Richtlinie Nr. 88/301<sup>156)</sup> der Kommission vom 16. Mai 1988 über den Wettbewerb auf dem Markt für Telekommunikations-Endgeräte werden sämtliche ausschliesslichen Rechte zur Abgabe von Endgeräten als vertragswidrig erklärt. Die Richtlinie Nr. 91/263<sup>157)</sup> des Rates vom 29. April 1991 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über Telekommunikationsendeinrichtungen einschliesslich der gegenseitigen Anerkennung ihrer Konformität schafft die Grundlage für den hindernisfreien grenzüberschreitenden Verkehr mit Endgeräten. Teilnehmeranlagen dürfen demnach nur dann in Verkehr gebracht werden, wenn sie den grundlegenden Anforderungen entsprechen. Diese werden in technischen Vorschriften über die Benutzersicherheit, die Sicherheit des PTT-Personals, die elektromagnetische Verträglichkeit, den Netzschutz, die rationelle Nutzung des Frequenzspektrums, die Kommunikationsfähigkeit mit dem Netz und in bestimmten Fällen die Kommunikationsfähigkeit der Geräte untereinander festgelegt. Die Vorschriften sollen europaweit harmonisiert werden. Dies gilt namentlich für Geräte, die an das zukünftige dienstintegrierende Fernmeldenetz (ISDN, in der Schweiz Swissnet 2/3) angeschlossen werden. Wird ein Endgerät in einem EWR-Staat aufgrund harmonisierter technischer Vorschriften zugelass-

---

156) ABl. Nr. L 131 vom 27.5.1988, S. 73/EWR-Abkommen, Anhang XIV, Ziffer 12

157) ABl. Nr. L 128 vom 23.5.1991, S. 1/EWR-Abkommen, Anhang II, Kapitel XVIII, Ziffer 4

sen, gilt diese Zulassung auch in den anderen Vertragsstaaten ohne weitere Prüfung. Ob ein Endgerät die Anforderungen erfüllt, kann der Hersteller oder ein Importeur grundsätzlich auf zwei Arten nachweisen: einerseits mittels einer EG-Baumusterprüfung gemäss Anhang I, andererseits mit einer EG-Konformitätserklärung gemäss Anhang IV der erwähnten Richtlinie. Die Baumusterprüfung muss von einer anerkannten, unter dem EWR-Abkommen als "notified body" gemeldeten Prüfstelle durchgeführt und mit einer EG-Erklärung über die Baumusterkonformität verbunden werden. Die EG-Konformitätserklärung gemäss Anhang VI kann nur von einem Hersteller ausgestellt werden, der ein umfassendes Qualitätssicherungssystem betreibt, das gestützt auf die einschlägigen internationalen Normen von einer als "notified body" gemeldeten Zertifizierungsstelle anerkannt wurde. Nach diesem System zugelassene Geräte sind mit dem CE-Zeichen zu versehen. Jeder Staat ist dafür besorgt, dass auf seinen Märkten nur zugelassene Teilnehmeranlagen in Verkehr gebracht werden.

Für Geräte, die an die bestehenden nationalen analogen Telefonnetze angeschlossen werden, wird wegen der unterschiedlichen Netzausgestaltung eine Harmonisierung der technischen Vorschriften kaum realisierbar sein. Für solche Geräte werden daher weiterhin nationale technische Vorschriften bestehen. Prüfungen von Endgeräten durch anerkannte Stellen im ganzen EWR gemäss den einschlägigen nationalen Vorschriften sind jedoch für die jeweiligen Zulassungen ebenfalls zu anerkennen. Für eine umfassende Darlegung zum Fernmeldebereich verweisen wir auf die Ziffern 7.43 Kommunikations- und Informationsdienste sowie 7.44 Audiovisuelle Dienste dieser Botschaft.

#### b. Auswirkungen auf Bundesebene

In den Grundzügen gleichen sich das Konformitätsbewertungsverfahren der EG und das Zulassungsverfahren im neuen Fernmeldegesetz<sup>158)</sup> und der entsprechenden Vollzugsverordnung<sup>159)</sup>. Die oben erwähnte Richtlinie wird von den EG-Mitgliedstaaten zur Zeit umgesetzt. Dabei entstanden in der Kommission Auslegungsprobleme, die zur Zeit abgeklärt werden. Das könnte

---

158) AS 1992 581, SR 784.10

159) AS 1992 901, SR 784.103.1

allenfalls Anpassungen des schweizerischen Zulassungsverfahrens nötig machen.

c. Auswirkungen auf die Kantone

Für die Kantone ergeben sich keine nennenswerten Auswirkungen.

**7.21114 Bauprodukte**

a. Der Acquis

Die in Kapitel XXI aufgeführte Bauprodukterichtlinie<sup>160)</sup> hat zum Ziel, den freien Verkehr mit Bauprodukten zu gewährleisten. Zu diesem Zweck werden in der Richtlinie die wesentlichen Anforderungen an Bauwerke festgelegt, und zwar bezüglich

- mechanische Festigkeit und Standsicherheit,
- Brandschutz,
- Hygiene, Gesundheit und Umweltschutz,
- Nutzungssicherheit,
- Schallschutz,
- Energieeinsparung und Wärmeschutz.

Diese Anforderungen werden in sogenannten Grundlagendokumenten, die sich zur Zeit noch in Ausarbeitung befinden, näher präzisiert, wobei insbesondere auch verschiedene Anforderungsklassen und Leistungsstufen für jede Anforderungskategorie definiert werden sollen. Damit wird nicht zuletzt auch den unterschiedlichen geographischen und klimatischen Bedingungen

---

160) Richtlinie des Rates Nr. 89/106 vom 21. Dezember 1988 zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über Bauprodukte (ABl Nr. L 040 vom 11.2.1989, S. 12 / EWR-Abkommen, Anhang II, Kapitel XXI, Ziffer 1)

im EG-Raum bzw. EWR Rechnung getragen. Die Grundlagendokumente bilden wiederum die Basis für die Erarbeitung harmonisierter Produktnormen, die im Auftrag von EG und EFTA von den europäischen Normenorganisationen ausgearbeitet werden. Produkte, für die keine Normen vorhanden sind oder die wesentlich von Normen abweichen, bedürfen einer technischen Zulassung durch eine von den Mitgliedstaaten bezeichnete nationale Zulassungsstelle. Die Zulassungsstellen bilden die "European Organization for Technical Approval" (EOTA). Die Bauprodukterichtlinie definiert die europäische technische Zulassung wie die Normen als "technische Spezifikation". Die Zulassung kann somit - in Abweichung vom normalen Sprachgebrauch - als ad-hoc Norm für das jeweilige Bauprodukt verstanden werden. Produkte, die nach diesen Normen oder Zulassungen gefertigt sind, sollen gewährleisten, dass die Gebäude, für die sie verwendet werden, die an sie gestellten wesentlichen Anforderungen erfüllen können. Solche Produkte dürfen vom Hersteller mit der CE-Marke versehen und in Verkehr gebracht werden, sofern sie von ihm selbst oder von einer anerkannten, im Rahmen des EWR-Abkommens als "notified body" gemeldeten Konformitätsbewertungsstelle beurteilt worden sind. Durch eine Marktüberwachung ist schliesslich sicherzustellen, dass nur Bauprodukte auf den Markt gelangen, die der Bauprodukterichtlinie entsprechen.

#### b. Auswirkungen auf Bundesebene

Das Inverkehrbringen von Bauprodukten wird heute in der Schweiz nur in Ausnahmefällen von einer Prüfung oder Zulassung abhängig gemacht. Die Uebernahme der Bauprodukterichtlinie bringt somit eine grundsätzliche Systemänderung mit sich. In erster Linie sind die organisatorischen Voraussetzungen für die Anerkennung von auf dem Gebiet der Konformitätsbewertung tätigen Prüf-, Ueberwachungs- und Zertifizierungsstellen sowie die nötigen Strukturen für die Zulassung und die Marktüberwachung zu schaffen. Diese Aufgaben sind umso dringender zu realisieren, als auch im Bereich des öffentlichen Auftragswesens<sup>161)</sup> grundsätzlich nur noch Bauprodukte verwendet werden dürfen, welche die Anforderungen der Bauprodukterichtlinie erfüllen.

---

161) Vgl. dazu die Ausführungen unter Ziffer 7.85 Öffentliche Märkte

Die in der Bauprodukterichtlinie festgelegten wesentlichen Anforderungen an Bauwerke fallen teils in die Kompetenz des Bundes, teils in diejenige der Kantone. Die Kantone sind sicher im Bereich der bau- und feuerpolizeilichen Befugnisse betroffen. Abgrenzungsfragen bestehen dagegen namentlich bezüglich der gesundheits-, umwelt- und energierelevanten Bauvorschriften. Definitive Klarheit darüber wird allerdings erst nach der Verabschiedung der Grundlagendokumente sowie der sie konkretisierenden Normen herrschen. Sobald diese vorliegen, wird es Aufgabe der sachlich zuständigen Instanzen von Bund und Kantonen sein, ihre bestehenden Vorschriften für Bauwerke und Bauprodukte zu überprüfen und allenfalls an diejenigen der EG anzupassen. In diesem Zusammenhang ist ferner darauf hinzuweisen, dass es auch in der Kompetenz dieser Stellen liegen wird, die aufgrund der Richtlinie festgelegten Anforderungsklassen und Leistungsstufen für ihren jeweiligen Zuständigkeitsbereich im Einzelnen zu bestimmen. Damit entscheiden sie letztlich auch darüber, welche der gemäss der Bauprodukterichtlinie im EWR in Verkehr gebrachten Erzeugnisse in ihrem Zuständigkeitsbereich tatsächlich auch verwendet werden dürfen.

Das Verfahren für das Inverkehrbringen von Bauprodukten soll dagegen auf eidgenössischer Ebene geregelt werden. Damit wird insbesondere auch die Koordination des Vollzugs im Inland sowie die Wahrung der schweizerischen Interessen gegenüber den EWR-Partnern bestmöglich gewährleistet. Dazu ist ein Bundesbeschluss vorgesehen. Grundlage dafür bildet Artikel 31 bis Absatz 2 BV. Dieser Beschluss wird insbesondere die Grundlage abgeben für das Verfahren der europäischen technischen Zulassung sowie das Konformitätsbewertungsverfahren, die Anerkennung von Konformitätsbewertungsstellen, die Bezeichnung von Zulassungsstellen, die Verwendung der CE-Marke sowie die Marktüberwachung einschliesslich des Verfahrens für das Ausserverkehrsetzen von Bauprodukten. Die Anerkennung von Konformitätsbewertungsstellen, die im Bereich des Bauwesens Prüfungen, Überwachungen und Zertifizierungen vornehmen, basiert auf der Verordnung vom 30. Oktober 1991<sup>162)</sup> über das schweizerische Akkreditierungssystem. Diese Verordnung räumt neben anderen Instanzen auch den Kantonen eine Mitwirkung bei der Anerkennung solcher Fachorganisationen ein.

---

162) AS 1991 2317; SR 941.291

Die Kontrolle der Bauwerke und die Marktüberwachung für Bauprodukte soll unter Vorbehalt der Zuständigkeit des Bundes durch die Kantone wahrgenommen werden. Dabei kann in einem gewissen Ausmass auf die anerkannten Konformitätsbewertungsstellen zurückgegriffen werden, die gemäss der Bauprodukterichtlinie für die von ihnen geprüften Produkte auch gewisse Nachkontrollen sicherzustellen haben. Der Entscheid über einen Rückzug eines Bauprodukts vom Markt soll einer eidgenössischen Instanz obliegen.

Ein geordneter Vollzug der Richtlinie setzt voraus, dass beim Bund eine gesamtschweizerische Koordinationsstelle für den unter die Bauprodukterichtlinie fallenden Bereich geschaffen wird. Es handelt sich dabei um eine äusserst komplexe Aufgabe. Der Entscheid, wem diese Aufgabe übertragen werden soll, erfordert eine sorgfältige Vorbereitung. In jedem Fall werden jedoch zusätzliche Ressourcen nötig sein. Für weitere Einzelheiten verweisen wir auf die Zusatzbotschaft zum oben erwähnten Bundesbeschluss.

### c. Auswirkungen auf kantonaler Ebene

Im Unterschied zur heutigen Situation werden die wesentlichen Anforderungen an Bauwerke und an Bauprodukte, die Konformitätsbewertungsverfahren und Zulassungsvoraussetzungen künftig auf europäischer Ebene festgelegt und nicht mehr durch die Instanzen des Bundes und der Kantone. Infolge der hohen Regelungsdichte ist auch für die Kantone mit einem erhöhten Vollzugsaufwand zu rechnen, wobei für sie insbesondere neue Aufgaben im Bereich der Marktüberwachung anfallen könnten<sup>163</sup>).

## 7.212 **Produktehaftpflicht**

### a. Der Acquis

Gemäss Artikel 23 des EWR-Abkommens übernehmen die EFTA-Staaten die Richtlinie Nr. 85/374 des Rates vom 25. Juli 1985 über die Haftung für

---

163) Vgl. dazu den Bericht "Anpassung des kantonalen Rechts an das EWR-Recht", Bern, Dezember 1991, Bericht der Arbeitsgruppe Nr. 4 (S. 155 f).

fehlerhafte Produkte<sup>164</sup>). Diese sieht eine verschuldensunabhängige Haftung von Hersteller und Importeur (ergänzend auch des Lieferanten) für den Schaden vor, der durch den Fehler eines Produktes verursacht worden ist.

Im Anhang III zum EWR-Abkommen werden bezüglich dieser Richtlinie zwei Sonderregelungen getroffen:

Einerseits gilt die Haftung des Importeurs (Art. 3 Abs. 2 der Richtlinie) für Importe aus Nicht-EWR-Staaten allgemein. Sie gilt grundsätzlich auch für Importe zwischen EG- und EFTA-Staaten und zwischen EFTA-Staaten untereinander; es werden aber folgende Ausnahmen vereinbart:

- Die Haftung gilt nicht zwischen Staaten, die das Lugano-Uebereinkommen vom 16. September 1988 über die gerichtliche Zuständigkeit und die Vollstreckung gerichtlicher Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen<sup>165</sup>) ratifiziert haben, soweit dieses Uebereinkommen ermöglicht, ein nationales Urteil zugunsten des Geschädigten gegen den Hersteller oder die Person, die aus Nicht-EWR-Staaten importiert hat, zu vollstrecken. Das Lugano-Uebereinkommen erlaubt die Vollstreckung eines Urteils des Staates, in dem der Schaden eingetreten ist, in den übrigen Vertragsstaaten. Zwischen Staaten, die das Lugano-Uebereinkommen ratifiziert haben, entfällt normalerweise die Importeur-Haftung, weil die Urteile des einen Staates im andern Staat vollstreckbar sind; ausgenommen sind Fälle, in denen ein Produkt aus einem Drittland, welches das Uebereinkommen nicht ratifiziert hat, importiert und reexportiert wurde. Das Lugano-Uebereinkommen ist für die Schweiz am 1. Januar 1992 in Kraft getreten.
- Die Schweiz und Liechtenstein können untereinander die Haftung des Importeurs aufheben.

Andererseits wird in Anhang III die Ausnahmebestimmung bezüglich Haftung für Nuklearschäden (Art. 14 Richtlinie) erweitert. Nuklearschäden sind nicht nur (entsprechend Art. 14 Richtlinie) von der Produkthaftung ausgenommen,

---

164) ABl. Nr. L 210, vom 7.8.1985, S. 29/EWR-Abkommen, Anhang III

165) AS 1991, 2436; SR 0.275.11



wenn sie in internationalen, von den EWR-Staaten ratifizierten Übereinkommen erfasst sind: Wenn sich ein nuklearer Zwischenfall in der Schweiz ereignet, so sind die Schäden auch dann von der Haftung ausgenommen, wenn das schweizerische Recht eine Regelung enthält, die den genannten Übereinkommen gleichwertig ist. Gemäss dieser Bestimmung wird auch das Kernenergiehaftpflichtgesetz vom 18. März 1983 (KHG, SR 732.44) die Anwendung der Produktehaftung ausschliessen (zur Gleichwertigkeit mit internationalen Übereinkommen vgl. Bst. b unten). Damit erreicht die Schweiz zweierlei: Einerseits haftet für nukleare Zwischenfälle in der Schweiz wie bisher ausschließlich der Inhaber der Kernanlage und nicht der Hersteller (Kanalisation der Haftung). Andererseits ist die Schweiz nicht gezwungen, die genannten internationalen Übereinkommen zu ratifizieren, die den Geschädigten weniger weitgehend schützen als das Kernenergiehaftpflichtgesetz<sup>166</sup>). Auch mit dieser Regelung sind aber nicht alle Nuklearschäden von der Haftung ausgenommen: Wenn ein schweizerischer Hersteller ein Produkt für eine ausländische Kernanlage liefert und wegen eines Fehlers dieses Produkts ein Nuklearschaden in einem Staat entsteht, der die genannten Übereinkommen nicht ratifiziert hat (namentlich Irland, Island, Luxemburg, Oesterreich sowie alle ost- und aussereuropäischen Staaten), so haftet er grundsätzlich nach der Richtlinie.

#### b. Auswirkungen auf Bundesebene

Die Bestimmungen über Produktehaftpflicht sollen Gegenstand eines Spezialgesetzes sein. Die Anpassung muss zusammen mit dem EWR-Abkommen in Kraft treten.

Mit einer kleinen Aenderung kann erreicht werden, dass das Kernenergiehaftpflichtgesetz gemäss Anhang III des EWR-Abkommens den von EWR-Staaten ratifizierten internationalen Übereinkommen gleichwertig ist: Es muss ausser für Kernmaterialien auch für andere Strahlenquellen gelten, die sich innerhalb einer Kernanlage befinden.

---

166) Bei den genannten Übereinkommen handelt es sich um das Übereinkommen von Paris und das Zusatzübereinkommen von Brüssel, vgl. Botschaft zum KHG, BBl 1980 I 220 ff.

Die Richtlinie Nr. 85/374 bringt keine wesentliche Verschärfung der Haftung mit sich, da die Rechtsprechung des Bundesgerichtes bereits heute strenge Anforderungen an den Hersteller und den Lieferanten bzw. Importeur stellt. Uebergangsrechtlich ergibt sich vorübergehend ein höheres Haftungsrisiko für Importeure und Lieferanten, da sie grundsätzlich nicht auf Hersteller Rückgriff nehmen können, die ihnen vor Inkrafttreten des neuen Rechts Produkte geliefert haben.

c. Auswirkungen auf kantonaler Ebene

Grundsätzlich sind auf kantonaler Ebene keine Anpassungen notwendig; allfällige Ausführungsmassnahmen bleiben vorbehalten.

## 7.213 Energie

a. Der Acquis

Der Acquis im Bereich Energie besteht aus neun Erlassen der EG und den zugehörigen Aenderungen und Ergänzungen<sup>167)</sup>. Wesentlicher Inhalt der Mehrzahl dieser Erlasse ist die Pflicht, der EG-Kommission laufend Informationen zu liefern. So soll die Kommission über die Preise für Rohöl und Mineralölerzeugnisse sowie über Einfuhren dieser Energieträger in den gemeinsamen Wirtschaftsraum informiert werden. Die vom industriellen Endverbraucher zu bezahlenden Gas- und Strompreise müssen ebenso mitgeteilt werden wie die Investitionsvorhaben von gemeinschaftlichem Interesse auf dem Energiesektor. Die Richtlinien über den Transit von Elektrizität und Erdgas verpflichten die Betreiber grosser Netze, Transite ausländischer Versorgungsunternehmen zu fairen Bedingungen zuzulassen und Transitverträge oder die Gründe, weshalb kein Vertrag zustande gekommen ist, der EG mitzuteilen. Von eher geringer Bedeutung für die Schweiz sind Verpflichtungen, mit Erdölerzeugnissen betriebene Kraftwerke einer Bewilligungspflicht zu unterstellen und die erteilten Bewilligungen der Kommission mitzuteilen sowie die Verwendung von Ersatzkraftstoffen im Benzin nicht zu behindern. Wichtig sind hingegen die Anforderungen an die Mindestwirkungsgrade von Wärmeerzeugern, die mit gasförmigen oder

---

167) EWR-Abkommen, Anhang IV

flüssigen Brennstoffen betrieben werden. Die Wärmeerzeuger müssen bestimmten Mindestanforderungen genügen, die von den einzelnen Mitgliedstaaten festgelegt werden. Die Einhaltung dieser Anforderungen muss mit einem Typenschild nachgewiesen werden.

Im weiteren müssen verschiedene technische Vorschriften in das nationale Recht übernommen werden, welche in der Schweiz in den Bereich der Elektrizitätsgesetzgebung fallen. Es handelt sich um Richtlinien über die gegenseitige Anerkennung von Prüfzeugnissen und Konformitätserklärungen für verschiedene elektrische Erzeugnisse (Erzeugnisse für die Elektromedizin, Erzeugnisse für die Verwendung in explosionsgefährdeten Bereichen). Für Einzelheiten verweisen wir auf Ziffer 7.2115 dieser Botschaft.

Schliesslich haben auch die Richtlinien über den freien Kapitalverkehr<sup>168)</sup> und die Produkthaftpflicht<sup>169)</sup> Auswirkungen auf die schweizerische Energiegesetzgebung (Atomgesetz, Rohrleitungsgesetz, Kernenergiehaftpflichtgesetz).

b. Auswirkungen auf Bundesebene

- Wirtschaftliche und politische Auswirkungen auf die Schweiz

Die Uebernahme des Acquis im Bereich Energie hat keine ins Gewicht fallenden wirtschaftlichen und politischen Auswirkungen auf die Schweiz, insbesondere werden die energiepolitischen Zielsetzungen nicht berührt. Für die EG war eine gemeinsame Energiepolitik lange Zeit nicht prioritär. Das gilt besonders für den Bereich der sparsamen und rationelle Energieverwendung. Es besteht auch keine gemeinsame Kernkraftpolitik. Die Formulierung einer gemeinschaftlichen Energiepolitik und die Oeffnung des europäischen Energiemarktes gewinnt aber in der EG vermehrt an Bedeutung. Die EG haben bereits skizziert, wie die Integration im Energiesektor vorangetrieben werden soll. Bei einer Verwirklichung dieser Absichten muss die schweizerische Energiewirtschaft längerfristig mit zum Teil wesentlich geänderten Rahmenbedingungen rechnen.

---

168) EWR-Abkommen, Anhang XII, Ziffer 1

169) EWR-Abkommen, Anhang III

Ein wesentlicher Bestandteil des aktuellen EG-Energierechtes ist die Beschaffung der Basisdaten für die Formulierung der Energiepolitik. Vier Richtlinien haben nur diesen Zweck. Die Uebernahme dieser Erlasse in schweizerisches Recht hat ausser mehr Transparenz auch auf dem schweizerischen Energiemarkt keine weiteren Folgen.

Die beiden Richtlinien über den Transit von Elektrizität und Erdgas sollen sicherstellen, dass Versorgungsalternativen ausserhalb des Landes bei Investitionsentscheiden jeweils ernsthaft in Betracht gezogen werden können, indem allfällige Hindernisse für die Transite über Drittländer abgebaut werden. Von beiden Erlassen sind in Anbetracht der bestehenden Energieversorgungs- und -verbrauchsstrukturen kaum wesentliche oder politische Auswirkungen auf die Schweiz zu erwarten. Insbesondere kann die Schweiz aufgrund dieser Richtlinien nicht zum Bau von neuen Transitleitungen verpflichtet werden.

Drei Erlasse der EG befassen sich im weitesten Sinn mit der sparsamen Verwendung von Energie. Sie entsprechen in der Zielsetzung der bestehenden oder geplanten schweizerischen Gesetzgebung in diesem Bereich und können deshalb ohne grosse Probleme übernommen werden. Die Frage nach den Auswirkungen der künftigen Entwicklungen in diesem Bereich lässt sich heute aber noch nicht beantworten. Insbesondere ist die Frage offen, ob es der Schweiz gestattet sein wird, im Bereich dieser drei Erlasse strengere energietechnische Vorschriften festzulegen.

Am ehesten hat die Richtlinie Nr. 88/361 des Rates vom 24. Juni 1988 zur Durchführung von Artikel 67 des Vertrages<sup>170)</sup>, welche sich auf den freien Kapitalverkehr bezieht, wirtschaftliche Auswirkungen auf die Schweiz. Ihre Uebernahme hat zur Folge, dass in Zukunft auch ausländisch beherrschte Gesellschaften schweizerische Kernanlagen und Rohrleitungen betreiben können.

---

170) ABIL 178 vom 8.7.1988, S. 5 / EWR-Abkommen, Anhang XII

- Auswirkungen auf die Gesetzgebung des Bundes

Die Umsetzung des Acquis macht zum Teil den Erlass eines allgemeinverbindlichen Bundesbeschlusses notwendig. Dieser Bundesbeschluss wird die Angleichung des schweizerischen Rechts an die Richtlinien über den Strom- und Gastransit, an die Verordnung über die Mitteilung von Investitionsvorhaben im Energiesektor und an die Richtlinie über die Einschränkung des Einsatzes von Erdölerzeugnissen in Kraftwerken regeln.

Mit der am 1. Februar 1992 in Kraft getretenen Aenderung der Luftreinhalteverordnung vom 16. Dezember 1985 und dem Erlass der Energienutzungsverordnung (SR 814.318.142.1) ist die Schweiz bezüglich der Mindestwirkungsgrade von Wärmeerzeugern grundsätzlich EWR-konform. Auf der Grundlage des Energienutzungsbeschlusses werden weitere, von der EG zum Teil geplante Vorschriften in der Schweiz bereits verwirklicht (verbrauchsabhängige Heizkostenabrechnung, Zulassungsanforderungen oder freiwillige Zielwertvereinbarungen, mit gleicher Wirkung für Anlagen Fahrzeuge und Geräte).

Für die Uebernahme der Verpflichtungen bezüglich der Mitteilung der Preise für Strom und Gas sowie für Rohöl und Mineralölerzeugnisse oder die Einfuhren von Mineralölerzeugnissen kann auf die bestehenden Verfahren und Strukturen beim Bundesamt für Statistik und bei der Oberzolldirektion verwiesen werden.

Nach Artikel 5 Absatz 3 des Atomgesetzes vom 23. Dezember 1959 (SR 732.0) kann die Erteilung einer atomrechtlichen Bewilligung davon abhängig gemacht werden, dass der Gesuchsteller Schweizerbürger oder eine schweizerisch beherrschte juristische Person ist. In Artikel 3 Absatz 3 des Bundesbeschlusses vom 6. Oktober 1978 zum Atomgesetz (SR 732.01) ist dies für die atomrechtliche Rahmenbewilligung und in Artikel 4 des Rohrleitungsgesetzes vom 4. Oktober 1963 (SR 746.1) für Konzessionen für Rohrleitungsanlagen zwingend vorgeschrieben. Diese Bestimmungen sind mit der Richtlinie über den freien Kapitalverkehr nicht vereinbar und müssen revidiert werden.

Bezüglich der Auswirkungen der Produkthaftpflichtrichtlinie im besonderen auf das Kernenergiehaftpflichtgesetz verweisen wir auf die Ziffer 7.2.12, Produkthaftpflicht, dieser Botschaft.

c. Auswirkungen auf kantonaler Ebene

Die in der Richtlinie Nr. 78/170<sup>171)</sup> enthaltenen Bestimmungen über die Isolation von Energie-Verteilernetzen in Gebäuden fallen gemäss der heutigen Aufgabenteilung in die Kompetenz der Kantone. Dieser Bereich wurde von der Arbeitsgruppe 9 des Kontaktgremiums Bund/Kantone behandelt. In einigen Kantonen bestehen bereits Anforderungen an die Wärmeisolation des Verteiler- und Speichersystems; soweit aber die Kantone noch keine solchen Anforderungen kennen, müssen sie entsprechende Vorschriften erlassen. Bei der Umsetzung dieser relativ alten EG-Richtlinie ist indessen zu beachten, dass ein sehr enger Zusammenhang mit der von den EG im Jahre 1989 verabschiedeten sogenannten Bauprodukterichtlinie<sup>172)</sup> besteht, die u.a. auch eine Harmonisierung der Vorschriften bezüglich Energieeinsparung und Wärmeschutz von Bauwerken beinhaltet. Für weitere Einzelheiten verweisen wir daher auf die Ausführungen unter Ziffer 7.2.11.14 dieser Botschaft.

**7.3 Der freie Personenverkehr (Art. 28 bis 30) und die Niederlassungsfreiheit (Art. 31 bis 35)**

**7.31 Allgemeines**

a. Der Acquis

Der freie Personenverkehr ist ein zentraler Pfeiler des gemeinsamen Wirtschaftsraumes, den die EFTA- und die EG-Länder ab 1993 zusammen bilden werden. Der EWR wird von den Menschen getragen und geformt

---

171) Richtlinie Nr. 78/170 des Rates vom 13. Februar 1978 betreffend die Leistung von Wärmeerzeugern zur Raumheizung und Warmwasserbereitung in neuen oder bestehenden nichtindustriellen Gebäuden sowie die Isolierung des Verteilungsnetzes für Wärme und Warmwasser in nichtindustriellen Neubauten (ABl. Nr. 52 vom 23. 2.1978, S. 32/EWR-Abkommen, Anhang II Kapitel V, Ziffer 1

172) Richtlinie Nr. 89/106 des Rates vom 21. Dezember 1988 zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über Bauprodukte, (ABl. Nr. L 40 vom 11.2.1989, S. 12)

werden. Der freie Personenverkehr ist der Garant, dass sich die Länder der EG und der EFTA nicht nur wirtschaftlich, sondern auch kulturell und sozial öffnen.

Der freie Personenverkehr ermöglicht es den EWR-Angehörigen, sich in allen EFTA- und EG-Staaten zu gleichen Bedingungen wirtschaftlich zu betätigen. Sie sollen ihre Arbeitskraft im gesamten Gebiet der Vertragsstaaten anbieten und eine selbständige Tätigkeit - indem sie sich niederlassen oder Dienstleistungen erbringen - überall im Gebiet der Vertragsstaaten ausüben können. Der freie Personenverkehr erfasst aber auch die nichterwerbstätigen Personen.

Die Freizügigkeit der Personen umfasst somit zugleich diejenige der Arbeitnehmer<sup>173)</sup> wie diejenige der Selbständigerwerbstätigen; letztere werden insbesondere durch das Niederlassungsrecht<sup>174)</sup> und die Dienstleistungsfreiheit<sup>175)</sup> geregelt. Die Vertragsvorschriften über den freien Personenverkehr verbieten jegliche Benachteiligung aufgrund der Staatsangehörigkeit. Die Familienangehörigen dieser Erwerbstätigen können ebenfalls Freizügigkeit für sich beanspruchen.

Die Beschäftigung in der öffentlichen Verwaltung ist laut Art. 28 Abs. 4 EWR-Abkommen (Art. 48 Abs. 4 EWG) vom Grundsatz der Freizügigkeit der Arbeitnehmer ausgenommen. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften betrifft diese Ausnahme aber lediglich jene Tätigkeiten, welche die Ausübung hoheitlicher Befugnisse betreffen sind<sup>176)</sup>. Vom freien Personenverkehr profitieren deshalb beispielsweise Lehrer, Eisenbahnarbeiter oder Krankenschwestern. Ähnlich eng ist Artikel 32 EWR-Abkommen (Art. 55 EWG) auszulegen, wonach eine Beschäftigung, die mit der Ausübung öffentlicher Gewalt verbunden ist, dem Grundsatz der Niederlassungsfreiheit entzogen ist. Denn danach kann ein Staat bloss jene Stellen zugunsten der eigenen Staatsangehörigen vorbehalten, die eine

---

173) Artikel 28 EWR-Abkommen (Art. 48 EWG) und Anhang V

174) Artikel 31 EWR-Abkommen (Art. 53 EWG) und Anhang VIII

175) Art. 36 ff EWR-Abkommen (Art. 59 ff. EWG)

176) EuGH, Urteil vom 17.12.1980, Rs. 149/79, Kommission/Belgien, Slg. 1980, S. 3881 ff., S. 3901, Paragraph 12

unmittelbare und spezifische Teilnahme an der Ausübung der öffentlichen Gewalt beinhalten<sup>177)</sup>.

Diese auf den Zugang zum Erwerbsleben ausgerichtete Regelung wird ergänzt durch Bestimmungen, die auch nichterwerbstätigen Personen (Studenten, Rentnern, übrigen nichterwerbstätigen Personen) und deren Familienangehörigen unter gewissen Voraussetzungen ein Aufenthaltsrecht in andern Vertragsstaaten gewähren.

Zur Förderung der Mobilität junger Leute im EWR sind die Vertragsstaaten übereingekommen, die Zusammenarbeit im Bereich der Berufsausbildung zu verstärken und die Verbesserung der Bedingungen für Studenten anzustreben, die in einem anderen EFTA- oder EG-Land studieren möchten<sup>178)</sup>.

Die vollständige Verwirklichung des freien Personenverkehrs setzt die Beseitigung von Hindernissen im Bereich der sozialen Sicherheit<sup>179)</sup> und der Anerkennung von Diplomen und beruflichen Befähigungsnachweisen<sup>180)</sup>, die zur Ausübung bestimmter Berufe berechtigen, voraus. Zu diesem Zweck übernimmt der EWR-Abkommen den gesamten EG-Rechtsbestand im Bereich der Anerkennung der Diplome (vgl. Ziffer 7.3.7, Gegenseitige Anerkennung von Berufsdiplomen) und der sozialen Sicherheit (vgl. Ziffer 7.3.6, Soziale Sicherheit).

Uebergangsregelung : Die Schweiz hat für den Bereich des freien Personenverkehrs mit den EG und der EFTA - auf der Basis der Gegenseitigkeit - eine Uebergangsfrist von fünf Jahren vereinbart (bis 31. 12. 1997), welche Ausnahmen von diesem Prinzip ermöglicht<sup>181)</sup>. Nach drei Jahren soll eine (ab 1. Januar 1996) gemeinsame Ueberprüfung der Situation im Hinblick auf eine allfällige Verkürzung der Uebergangsfristen erfolgen. Uebergangsfristen wurden ebenfalls für die Bereiche der sozialen Sicherheit (drei Jahre für die AHV/IV-Ergänzungsleistungen) und der Anerkennung der Diplome (zwei Jahre für die Hochschuldiplome und vier Jahre für bestimmte Diplome im

---

177) EuGH, Urteil vom 21.6.1974, Rs. 2/74, Reyners, Slg. 1974, S. 631 ff., S. 654, Paragraphen 44 und 45

178) EWR-Abkommen, Protokoll 29

179) Art. 29 EWR-Abkommen (Art. 51 EWG) und Anhang VI

180) Art. 30 EWR-Abkommen (Art. 52 EWG) und Anhang VII

181) EWR-Abkommen, Protokoll 15



Medizinalbereich) vereinbart. Gemäss dem Prinzip der Gegenseitigkeit können die EFTA- und EG-Staaten ebenfalls Einschränkungen im Bereich des freien Personenverkehrs aufrechterhalten.

#### b. Auswirkungen auf Bundesebene

Bislang konnten Schweizer Bürger nur unter sehr einschränkenden Voraussetzungen im europäischen Ausland eine Erwerbstätigkeit aufnehmen oder sich als Nichterwerbstätige niederlassen, so wie auch EFTA- und EG-Bürger nur beschränkt in unser Land einwandern konnten. Mit der Teilnahme am EWR wird erreicht, dass der gemeinsame Raum der EG- und EFTA-Länder den Schweizern nach Ablauf der Uebergangsfrist offenstehen wird. Sie werden als Arbeitnehmer in 18 europäischen Ländern ohne weiteres eine Stelle annehmen oder eine selbständige Erwerbstätigkeit ausüben können. Junge Erwerbstätige erhalten ausländische Lern- und Erfahrungsmöglichkeiten, Studenten soll der europaweite Zugang zu den Universitäten erleichtert werden und Nichterwerbstätige werden überall im EWR wohnen können. In den Genuss der Freizügigkeitsregeln werden insbesondere auch die rund 85'000 Auslandschweizer in EWR-Staaten kommen, die lediglich das Schweizer Bürgerrecht besitzen und heute durch die schrittweise Verbesserung der Rechtsstellung der EG-Angehörigen indirekt zunehmend benachteiligt werden. Im Gegenzug wird den EWR-Angehörigen das Recht gegeben, in der Schweiz gemäss den Möglichkeiten unserer Wirtschaft und unseres Arbeitsmarktes eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen, wie auch als Nichterwerbstätige unter gewissen Voraussetzungen unser Land aufzusuchen. Gegenüber anderen als EWR-Angehörigen bleibt die Schweiz hingegen frei in der Regelung und Beschränkung der Einreise und des Aufenthaltes. Der Bundesrat wird auch weiterhin ein ausgewogenes Verhältnis zwischen schweizerischer und ausländischer Wohnbevölkerung anstreben.

Die Liberalisierung unserer Ausländerpolitik im Rahmen des EWR ist eine entscheidende Massnahme, um die Wettbewerbsfähigkeit der schweizerischen Wirtschaft zu stärken und die langfristige Beschäftigungssicherheit zu gewährleisten. Infolge der Freizügigkeit im Personenverkehr werden sich die ausländischen Arbeitskräfte von Beginn ihrer Erwerbstätigkeit an effizienter über den Markt auf die schweizerische Wirtschaft verteilen. Alle Unternehmen werden gleichberechtigten Zugang zu den Arbeitskräften im EWR

haben. Der freie Personenverkehr wird den Branchen und Unternehmen die Möglichkeit bieten, sich ohne administrative Einschränkung innerhalb des EWR um jene Arbeitskräfte zu bewerben, welche sie zur Modernisierung des Produktionsapparates und zur Realisierung zukunftsgerichteter produktiver Investitionen benötigen. Die Leistungsfähigkeit unserer Volkswirtschaft wird dadurch zunehmen.

Die Auswirkungen werden regional und branchenmässig unterschiedlich ausfallen. Um regionale und strukturelle Härten zu vermeiden, wird die geltende Ausländerregelung schrittweise an die Regeln des freien Personenverkehrs herangeführt. Die zu diesem Zweck vorgesehene Uebergangsfrist ermöglicht die stufenweise Einführung der Bestimmungen des EWR und erlaubt es uns, eine Begrenzungs politik solange grundsätzlich weiterzuführen.

Die vorgesehene Aufhebung der bisherigen Zulassungsbeschränkungen führte zu Befürchtungen, unser Land könnte mit einem nicht zu bewältigenden Zustrom von EWR-Angehörigen konfrontiert werden. Der Bundesrat hat diese Befürchtungen ernst genommen und in den EWR-Verhandlungen erreicht, dass der Schweiz eine maximale Uebergangsfrist von fünf Jahren gewährt wurde, während derer von der Freizügigkeitsregelung für erwerbstätige Personen abgewichen werden kann. Nach Ablauf der Uebergangsfrist wird das Risiko einer zahlenmässig untragbaren Einwanderung mit einer generellen Schutzklausel verringert, welche notfalls die vorübergehende Wiedereinführung von Begrenzungs massnahmen erlauben würde. Eine Beanspruchung der Schutzklausel könnte allerdings Gegenmassnahmen der übrigen EWR-Staaten zur Folge haben.

Gewisse Anzeichen in der Schweiz und insbesondere die Erfahrungen der EG mit der Freizügigkeit im Personenverkehr sprechen jedoch nicht dafür, dass die Zuwanderung von EWR-Angehörigen bedrohliche Ausmasse annehmen wird: Einmal hat die schweizerische Wirtschaft schon heute zunehmend Mühe, Arbeitskräfte in EWR-Staaten (mit Ausnahme von Portugal) zu rekrutieren. Anfang der 70er Jahre setzte sich die ausländische Wohnbevölkerung in der Schweiz noch zu rund 90 Prozent aus EG- und EFTA-Bürgern zusammen. Heute ist dieser Prozentsatz trotz einer allgemeinen Zunahme der ausländischen Bevölkerung auf etwas mehr als 70 Prozent

gesunken. Unabhängig von konjunkturellen Einflüssen wird unser Land schon aus demographischen Gründen auch in Zukunft auf einwanderungswillige Arbeitskräfte angewiesen sein. Schliesslich wird die Oeffnung unseres Arbeitsmarktes für EWR-Angehörige die Einführung und Anwendung moderner Produktionstechniken wesentlich erleichtern. In der Folge ist zu erwarten, dass Arbeitskräfte mit geringer Qualifikation bedeutend weniger beansprucht werden. Sodann hat die Freizügigkeit in den EG trotz unterschiedlichen Arbeitslosenzahlen in den verschiedenen Mitgliedstaaten und entgegen gewisser Erwartungängste bisher keine grossen Wanderungsbewegungen ausgelöst. Dass auch in Zukunft keine massiven Wanderungen erwartet werden, zeigt die Verkürzung der EG-internen Uebergangsfrist für die Freizügigkeit der Arbeitnehmer aus Spanien und Portugal. Das abflachende Bevölkerungswachstum und der wirtschaftliche Aufschwung in diesen neuen EG-Ländern lassen das Potential auswanderungswilliger EWR-Angehöriger schrumpfen. In Anbetracht der Situation auf dem Wohnungsmarkt und der relativ hohen Lebenshaltungskosten ist auch nicht zu erwarten, dass eine grosse Zahl nichterwerbstätiger Personen in die Schweiz einwandern wird.

Die heutige schweizerische Ausländerregelung muss - aus rechtlichen wie auch wirtschaftlichen Gründen - mit den Regeln des freien Personenverkehrs in Einklang gebracht werden. Das Bundesgesetz vom 26. März 1931<sup>182)</sup> über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAG) und die dazugehörenden Verordnungen vom 6. Oktober 1986<sup>183)</sup>, insbesondere die Verordnung über die Begrenzung der Zahl der Ausländer (BVO), müssen deshalb für EWR-Bürger in zentralen Punkten geändert werden. Ein allgemeinverbindlicher Bundesbeschluss über den aufenthaltsrechtlichen Status der EWR-Bürger wird diejenigen Vorschriften des EWR-Rechts enthalten, die von der aktuellen Gesetzgebung abweichen und die auf Inkrafttreten des EWR-Abkommens wirksam werden müssen. Das ANAG wird dabei subsidiär zur Anwendung kommen. Eine Verordnung des Bundesrates wird Bestimmungen über die während der Uebergangsfrist vorgesehenen Begrenzungsmassnahmen enthalten. Am Ende der Uebergangsfrist wird der Bundesbeschluss ergänzt oder durch einen neuen Gesetzestext ersetzt.

---

182) SR 142.20

183) SR 823.21

### c. Auswirkungen auf kantonaler Ebene

Im Bereich Niederlassung und Aufenthalt gibt Artikel 69ter Bundesverfassung<sup>184)</sup> dem Bund die Kompetenz, zu legiferieren; den Kantonen steht der Vollzug zu. Die Kantone werden die Ausländerregelung auch weiterhin vollziehen, so dass sie ihre Ausführungserlasse anzupassen haben. Allerdings werden die von den Kantonen auszustellenden Ausländerbewilligungen ab Ende der Uebergangsfrist (für Jahresaufenthalter und Niedergelassene bereits ab Inkrafttreten des EWR-Abkommens) für das gesamte Gebiet der Schweiz Gültigkeit haben.

Bestimmte Ausführungen unter Buchstabe b sind mutatis mutandis für die Ebene der Kantone und Gemeinde erheblich<sup>185)</sup>.

## 7.32 Die Freizügigkeit der Arbeitnehmer (Art. 28)

### a. Der Acquis

Der freie Personenverkehr ist eines der Grundprinzipien des EG-Rechts<sup>186)</sup>.

Die grundlegenden Elemente der Freizügigkeit der Arbeitnehmer sind in Artikel 28 des EWR-Abkommens (Anhang V) definiert, der Artikel 48 des EWG-Vertrages entspricht. Diese Bestimmung ist in ihrer Gesamtheit unmittelbar anwendbar<sup>187)</sup>. Dabei ist darauf hinzuweisen, dass dem Begriff des "Arbeitnehmers", wie er in Artikel 48 EWG-Vertrag verwendet wird, eine gemeinschaftsrechtliche Bedeutung zukommt<sup>188)</sup>.

Artikel 28 des EWR-Abkommens sieht vor, dass innerhalb der EG-Mitgliedstaaten und der EFTA-Staaten die Freizügigkeit der Arbeitnehmer hergestellt wird. Er ordnet zum einen die Abschaffung aller auf der Staatsangehörigkeit beruhenden unterschiedlichen Behandlung der Arbeitnehmer der Vertrags-

---

184) SR 101

185) S. Bericht mit Titel: "Adaptation du droit cantonal au droit de l'EEE", Bern, Dezember 1991 (S. 167 frz. Version.; S. 171 dt. Version)

186) S. Rechtsprechung des EugH betr. Art. 48 EWG, insbesondere: EugH, Urteil vom 3.7.1986, Rs. 66/85, Lawrie-Blum, Slg. 1986, S. 2121

187) EugH, Urteil vom 4.12.1974, Rs. 41/74, Van Duyn, Slg. 1974, S. 1337

188) EugH, Urteil vom 19.3.1964, Rs. 75/63, Unger, Slg. 1964, S. 347

parteien in bezug auf Beschäftigung, Entlohnung und sonstige Arbeitsbedingungen an. Zum andern gibt er - vorbehaltlich der aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit und Gesundheit gerechtfertigten Beschränkungen - diesen Arbeitnehmern das Recht, sich im Gebiet eines EG-Mitgliedstaats oder eines EFTA-Staats frei zu bewegen und aufzuhalten, um eine Beschäftigung aufzunehmen oder auszuüben. Im weiteren gibt er den Arbeitnehmern das Recht, unter bestimmten Voraussetzungen nach Beendigung ihrer Beschäftigung im Gebiet eines EG-Mitgliedstaats oder EFTA-Staats zu verbleiben. Ausgenommen von dieser Regelung sind jedoch Beschäftigungen in der öffentlichen Verwaltung.

Artikel 48 des EWG-Vertrages wurde durch Verordnungen und Richtlinien konkretisiert, welche in den Anhang V zum EWR-Abkommen aufgenommen wurden.

Die Verordnung Nr. 1612/68 des Rates vom 15. Oktober 1968 über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Gemeinschaft<sup>189)</sup> präzisiert in ihrem ersten Teil die Konsequenzen des Diskriminierungsverbots aus Artikel 28 des EWR-Abkommens wie folgt :

Dem Wanderarbeitnehmer wird beim Zugang zu einer Beschäftigung der gleiche Vorrang zuerkannt wie dem inländischen Arbeitnehmer; staatliche Auswahl-, Kontroll- und Steuerungsmechanismen bei der Begründung eines Arbeitsverhältnisses sind nicht erlaubt (Art. 4 untersagt z.B. jede Form von Quotenregelung).

- In den Anwendungsbereich der Freizügigkeitsregeln werden auch die Familienmitglieder einbezogen. Ehegatten und Verwandte in absteigender Linie unter 21 Jahren sowie Verwandte in auf- und absteigender Linie, die unterstützt werden, haben, ungeachtet ihrer Staatsangehörigkeit, das Recht auf Wohnsitznahme beim Arbeitnehmer. Der Ehegatte und die Kinder haben freien Zugang zum Arbeitsmarkt. Die Kinder der Wanderarbeitnehmer können unter den gleichen Bedingungen wie die einheimischen Kinder am allgemeinen Unterricht sowie an der Lehr-

---

189) Reglements-Nr. 1612/68, vom 15.10.1968 (ABI Nr. L 257 vom 19.10.1968, S. 2/EWR-Abkommen, Anhang V)

lings- und Berufsausbildung teilnehmen. Voraussetzung für den Familiennachzug bildet der Nachweis des Arbeitnehmers, dass er über eine Wohnung verfügt, die den "normalen" Anforderungen des Gastlandes entspricht. Ein Vorschlag vom 11. April 1990 zur Aenderung der Verordnung Nr. 1612/68<sup>190)</sup> sieht vor, den Kreis der nachzugsberechtigten Familienangehörigen auszudehnen und das Kriterium der genügenden Wohnung fallenzulassen. Dieser Vorschlag wurde vom EG-Rat jedoch blockiert, und der Zeitpunkt der Genehmigung ist ungewiss.

- Der Begriff des Arbeitnehmers ist nicht näher definiert. Die Verordnung Nr. 1612/68 spricht lediglich von einer Tätigkeit im Lohn- oder Gehaltsverhältnis. Der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften legt den Arbeitnehmerbegriff allerdings sehr weit aus.
- Der Wanderarbeitnehmer genießt im Aufenthaltsstaat die gleichen sozialen und steuerlichen Vergünstigungen wie die inländischen Arbeitnehmer und kann mit gleichem Recht Berufsschulen und Umschulungszentren in Anspruch nehmen. Er kann Wohneigentum erwerben und sich Vereinen oder Organisationen, z.B. Gewerkschaften, anschliessen wie die inländischen Arbeitnehmer.

Das Verbot der Diskriminierung in bezug auf "sonstige Arbeitsbedingungen", welches in Artikel 28 Absatz 2 EWR-Abkommen enthalten ist, wurde durch die Artikel 7 bis 9 der Verordnung Nr. 1612/68 konkretisiert. Der Gerichtshof hat festgehalten, dass er darunter alle Rechte, Vorteile und Vergünstigungen aller Art verstehe, welche das innerstaatliche Recht der Mitgliedstaaten seinen eigenen Angehörigen gewährt und deren Anerkennung für die wirtschaftliche und soziale Integration der Wanderarbeitnehmer unabdinglich ist. Somit beinhaltet die Gleichbehandlung in bezug auf "sonstige Arbeitsbedingungen" insbesondere die Berücksichtigung der Militärdienstzeit für die Berechnung der sozialen Vergünstigungen<sup>191)</sup>; Massnahmen betreffend Kündigungsschutz<sup>192)</sup>; Massnahmen zur Wiedereingliederung von leicht

---

190) KOM (90) 108 endg., ABl. Nr. C 119 vom 15.5.1990, S.10

191) EugH, Urteil vom 15.10.1969, Rs. 15/69, Ugliola, Slg. 1969, S. 363

192) EugH, Urteil vom 13.12.1972, Rs. 44/72, Marsman, Slg. 1972, S. 1243

Behinderten<sup>193</sup>); Fahrpreisvergünstigungen für kinderreiche Familien<sup>194</sup>); Trennungschädigung für Postbeamte<sup>195</sup>); Studienbeihilfen für Kinder von Arbeitnehmern<sup>196</sup>); und die Modalitäten für den Erwerb des Führerscheins<sup>197</sup>).

- Was die Lohn- und Arbeitsbedingungen der Wanderarbeiter angeht, so gilt auch hier in erster Linie das Diskriminierungsverbot. Artikel 7 der obgenannten Verordnung konkretisiert dieses Prinzip dergestalt, dass ein Wanderarbeiter bezüglich Beschäftigungs- und Arbeitsbedingungen, insbesondere im Hinblick auf Entlohnung, Kündigung und berufliche Wiedereingliederung, nicht anders behandelt werden darf als der inländische Arbeitnehmer. Da das EWR-Abkommen - mit gewissen Ausnahmen - kein supranationales Arbeitsrecht vorsieht, kommen hauptsächlich innerstaatliche Regeln zur Anwendung. Die Gesetzgebung oder die gesamtarbeitsvertraglichen Vorschriften können dabei so ausgestaltet werden, dass Bestimmungen auf alle Arbeitnehmer, die auf ihrem Gebiet einer bezahlten Arbeit nachgehen (selbst für temporäre Arbeitsleistungen), ausgedehnt werden können<sup>198</sup>).
  
- Die Verordnung Nr. 1612/68 sieht in einem zweiten Teil ein innergemeinschaftliches Arbeitsvermittlungsverfahren vor, das "Ausgleichsverfahren" (SEDOC). Die Arbeitsverwaltungen haben Stellenangebote, die auf dem inländischen Arbeitsmarkt nicht befriedigt werden können, sowie Arbeitssuchende, die sich bereit erklärt haben, eine Stelle in einem andern Land anzunehmen, an die Arbeitsverwaltungen der andern Mitgliedstaaten weiterzuleiten. Bei ernsthaften Störungen auf dem Arbeitsmarkt kann das Ausgleichsverfahren auf bestimmte Zeit ausgesetzt werden. Dieses Verfahren hat allerdings nie zufriedenstellend funktioniert.

---

193) EugH. Urteil vom 11.04.1973, Rs. 76/72, Michel S., Slg. 1973, S. 457

194) EugH. Urteil vom 30.09.1975, Rs. 32/75, Cristini, Slg. 1975, S. 1085

195) EugH. Urteil vom 12.02.1974, Rs. 152/73, Sotgiu, Slg. 1974, S. 153

196) EugH. Urteil vom 03.07.1974, Rs. 9/74, Casagrande, Slg. 1974, S. 744

197) EugH. Urteil vom 28.11.1978, Rs. 16/78, Choquet, Slg. 1978, S. 2293

198) EugH. Urteil vom 27. März 1990, Rs. C 113/89, Rush Portuguesa Lda, Slg. 1990, S.I - 1417

Die Richtlinie Nr. 77/486 des Rates vom 25. Juli 1977 über die schulische Betreuung der Kinder von Wanderarbeitnehmern<sup>199)</sup> schreibt bestimmte Schulungsmassnahmen für Kinder von Wanderarbeitnehmern vor.

Artikel 28 des EWR-Abkommens gewährt den EG- und EFTA-Bürgern ein Einreise- und Aufenthaltsrecht. Die Einzelheiten dieses Rechts sind in der Richtlinie Nr. 68/360 des Rates vom 15. Oktober 1968 zur Aufhebung der Reise- und Aufenthaltsbeschränkungen für Arbeitnehmer der Mitgliedstaaten und ihre Familienangehörigen innerhalb der Gemeinschaft<sup>200)</sup> geregelt.

Diese Richtlinie regelt die Formalien und das Verfahren bezüglich der Einreise und des Aufenthaltes. Zur Aus- oder Einreise genügt ein gültiger Personalausweis oder Reisepass. Auf Vorlage des Einreisedokumentes sowie einer Arbeitsbescheinigung oder Anstellungserklärung des Arbeitgebers wird dem Arbeitnehmer eine Bescheinigung zum Nachweis des Aufenthaltsrechtes ausgestellt, die allerdings nur deklaratorisch wirkt. Diese Aufenthaltserlaubnis gilt für das gesamte Hoheitsgebiet des Vertragsstaates, der sie erteilt hat. Aufenthaltsunterbrechungen, die sechs aufeinanderfolgende Monate nicht überschreiten, sowie Abwesenheiten infolge Militärdienstes berühren die Gültigkeit der Aufenthaltserlaubnis nicht. Dauert das Arbeitsverhältnis voraussichtlich weniger als ein Jahr, so kann die Gültigkeitsdauer auf die mutmassliche Dauer des Arbeitsverhältnisses beschränkt werden. Für Tätigkeiten bis zu einer Dauer von 3 Monaten, für Grenzgänger und für Saisonarbeiter, die einen Arbeitsvertrag mit dem Vermerk der zuständigen Behörde des Einreiselandes besitzen, braucht es keine Aufenthaltserlaubnis; allerdings kann verlangt werden, dass der Aufenthalt angezeigt wird. Grenzgänger im Sinne des EWR-Rechts sind Arbeitnehmer, die im Hoheitsgebiet eines Vertragsstaates beschäftigt sind, ihren Wohnort aber in einem andern Vertragsstaat haben und in der Regel täglich oder mindestens einmal pro Woche dorthin zurückkehren. Beschäftigungslosigkeit infolge unfall- oder krankheitsbedingter Arbeitsunfähigkeit oder unfreiwilligen Arbeitsplatzverlustes führt nicht zum Entzug der Aufenthaltserlaubnis. Lediglich deren erste Verlängerung kann auf mindestens 12 Monate befristet werden,

---

199) ABI, Nr. L 199 vom 6.8.1977, S. 32/EWR-Abkommen, Anhang V

200) Richtlinie Nr. 68/360, vom 15.10.1968 (ABI Nr. L 257 vom 19.10.1968, S. 13/EWR-Abkommen, Anhang V)



wenn der Arbeitnehmer zu diesem Zeitpunkt länger als 12 Monate arbeitslos war. Die Gebühren für die Erteilung und Verlängerung dieser Aufenthaltsdokumente dürfen die Kosten für die Erstellung von Personalausweisen für Inländer nicht übersteigen.

Ein Vorschlag vom 11. April 1990 zur Aenderung der Richtlinie Nr. 68/360<sup>201)</sup> will die Dauer der Aufenthaltserlaubnis im Falle der Verlängerung auf 10 Jahre ausdehnen und bei unterjährigen Arbeitsverhältnissen die Aufenthaltsberechtigung nach Ablauf des Arbeitsvertrages für die Dauer des Anspruchs auf Leistungen bei Arbeitslosigkeit verlängern. Ferner ist vorgesehen, die Aufenthaltsdokumente gratis abzugeben. Dieser Vorschlag wurde vom EG-Rat nicht genehmigt, und der Zeitpunkt der Verabschiedung ist ungewiss. Im übrigen ist darauf hinzuweisen, dass selbst diese Lösung weniger weit geht als die bereits bestehenden Niederlassungsabkommen mit den EFTA- und EG-Staaten, die für die Niederlassungsberechtigten selbst bei Arbeitslosigkeit ein unbeschränktes Aufenthaltsrecht vorsehen.

Gemäss Art. 28 Absatz 3 des EWR-Abkommens können die Rechte der Einreise und des Aufenthaltes nur eingeschränkt werden, wenn dies aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit und Gesundheit gerechtfertigt ist. Die Richtlinie Nr. 64/221 des Rates vom 25. Februar 1964 zur Koordinierung der Sondervorschriften für die Einreise und den Aufenthalt von Ausländern, soweit sie aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit gerechtfertigt sind<sup>202)</sup>, stellt die wesentlichen Grundsätze zur Koordinierung der staatlichen Vorschriften auf. Der Geltungsbereich dieser Richtlinie, die ursprünglich nur Arbeitnehmer und Selbständige erfasste, wurde auf die verbleibberechtigten Arbeitnehmer<sup>203)</sup> und Selbständigerwerbstätigen<sup>204)</sup> ausgedehnt.

Aus diesen Erlassen folgt, dass dem Begriff der öffentlichen Ordnung, Sicherheit und Gesundheit gemeinschaftsrechtliche Bedeutung zukommt. Der

---

201) KOM (90) 108 endg., ABl. Nr. C 119 vom 15.5.1990

202) Richtlinie Nr. 64/221, vom 25.2.1964 (ABl. Nr. 56 vom 4.4.1964, S. 850/EWR-Abkommen, Anhang V)

203) Richtlinie Nr. 72/194, vom 18.5.1972 (ABl. Nr. L 121 vom 26.5.1972, S. 32/EWR-Abkommen, Anhang V)

204) Richtlinie Nr. 75/35, vom 17.12.1974 (ABl. Nr. L 14 vom 20.1.1975, S. 14/EWR-Abkommen, Anhang V)

Gerichtshof hat festgehalten, dass Artikel 3 Absatz 1 der Richtlinie Nr. 64/221 unmittelbare Wirkung entfaltet und deshalb von Privatpersonen vor den nationalen Gerichten angerufen werden kann<sup>205</sup>). Weiter hat die Rechtsprechung in diesem Zusammenhang präzisiert, dass die Ausnahmen zum Prinzip des freien Personenverkehrs eng auszulegen sind; der im Gemeinschaftsrecht enthaltene Begriff des persönlichen Verhaltens ist so auszulegen, dass eine Entfernungsmassnahme nur bei einer Gefährdung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit angeordnet werden kann, wenn diese Gefährdung von einer bestimmten Person ausgeht. Aus Gründen der Generalprävention kann ein Staat deshalb keine Ausweisung eines EWR-Angehörigen verfügen<sup>206</sup>). Der Begriff der öffentlichen Ordnung in Art. 28 Absatz 3 EWR-Abkommen setzt zudem die Existenz einer realen und hinreichend schweren Gefährdung voraus, die ein Grundinteresse der Gesellschaft berührt<sup>207</sup>).

Artikel 28 Absatz 3 Buchstabe d des EWR-Abkommens gibt den Arbeitnehmern das Recht, nach Beendigung einer Beschäftigung im Gebiet eines EG- oder EFTA-Staats zu verbleiben. Die Verordnung Nr. 1251/70 der Kommission vom 29. Juni 1970 über das Recht der Arbeitnehmer, nach Beendigung einer Beschäftigung im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats zu verbleiben<sup>208</sup>), konkretisiert dieses Recht. Es steht zunächst Arbeitnehmern zu, die wegen Erreichens des Rentenalters ihre Beschäftigung aufgeben, sofern sie dort in den letzten 12 Monaten eine Beschäftigung ausgeübt und sich seit mindestens 3 Jahren ständig dort aufgehalten haben. Es gilt auch für Arbeitnehmer, die infolge dauernder Arbeitsunfähigkeit ihre Beschäftigung aufgeben. Schliesslich wird das Verbleibrecht auch dann erworben, wenn der Arbeitnehmer nach dreijährigem Beschäftigungsaufenthalt eine Tätigkeit in einem benachbarten Vertragsstaat aufnimmt, als Grenzgänger aber regelmässig an seinen Wohnort zurückkehrt. Dieses Verbleibrecht wird auf die Familienangehörigen ausgedehnt und kann während einer Frist von zwei Jahren seit Entstehung des Rechts geltend gemacht werden. Der Berechtigte kann während

---

205) EugH, Urteil vom 4.12.1974, Rs. 41/74, Van Duyn, Slg. 1974, S. 1337

206) EugH, Urteil vom 26.2.1975, Rs. 67/74, Bonsignore, Slg. 1975, S. 297

207) EugH, Urteil vom 27.10.1977, Rs. 30/77, Bouchereau, Slg. 1977, S. 1999

208) Verordnung Nr. 1251/70, vom 29.6.1970, "relatif au droit des travailleurs de demeurer sur le territoire d'un Etat membre après y avoir occupé un emploi" (ABl Nr. L 142 vom 30.6.1970, S. 24/EWR-Abkommen, Anhang V)

dieser Zeit das Gebiet des Mitgliedstaates verlassen, ohne sein Verbleibrecht zu verlieren.

Uebergangsregelung : Die mit den EG und den übrigen EFTA-Staaten vereinbarte maximale fünfjährige Uebergangsregelung (ab Inkrafttreten des EWR-Abkommens bis 31. Dezember 1997) hat für die Arbeitnehmer folgende Auswirkungen<sup>209)</sup>:

- Ein Kontingents- und Bewilligungssystem kann bezüglich Einreise, Aufenthalt und Beschäftigung von neu einreisenden erwerbstätigen Personen bis an das Ende der Uebergangsfrist aufrechterhalten werden.
- Neue Beschränkungen in bezug auf Einreise, Aufenthalt und Beschäftigung dürfen nach Unterzeichnung des Vertrages nicht eingeführt werden. EWR-Bürger sind ab Inkrafttreten des EWR-Abkommens bei der Arbeitsaufnahme den Schweizern gleichgestellt.
- Die Jahresaufenthalter - neu zugewanderte und bereits anwesende - werden ab Inkrafttreten des EWR-Abkommens in den Genuss aller oben beschriebenen Freizügigkeitsregeln kommen. Es besteht aber während der gesamten Dauer der Uebergangsfrist die Möglichkeit, neu einreisende erwerbstätige Jahresaufenthalter der Kontingentierung zu unterstellen.
- Für Saisonniers bleibt die Möglichkeit zur Kontingentierung bis zum 1. Januar 1998 bestehen. Die Pflicht, die Schweiz nach Ablauf der Bewilligung zu verlassen, und die Beschränkung der beruflichen und geographischen Mobilität können während der Dauer der Uebergangsfrist beibehalten werden. Diese Regelung gilt analog für Kurzaufenthalter (mit der Ausnahme, dass Kurzaufenthalte bis vier Monate wie bisher von der Kontingentierung ausgenommen sind). Das Recht, die Familie gemäss den Regeln des EWR-Rechts nachzuziehen, muss ab dem 1. Januar 1997 gewährt werden. Die Modalitäten für die Umwandlung einer Saison- in eine Jahresaufenthaltbewilligung werden insofern geändert, als ab Inkrafttreten des EWR-Abkommens in vier aufeinander-

---

209) EWR-Abkommen, Protokoll 15

folgenden Jahren insgesamt lediglich 30 (bisher 36) Monate Anwesenheit nachgewiesen werden müssen, um die Umwandlung zu erhalten.

- Bei den Grenzgängern kann an der Pflicht zur täglichen Rückkehr an den Wohnort bis zum 1. Januar 1996 festgehalten werden, danach wird diese durch eine wöchentliche Heimkehrpflicht gemäss EWR-Regelung ersetzt. Ab dem 1. Januar 1995 erhalten Grenzgänger ohne weiteres eine Bewilligung, wenn sie einen Arbeitsvertrag vorweisen können. Die Grenzzonen können bis 1. Januar 1997 bestehen bleiben.

b. Auswirkungen auf Bundesebene

Die Verordnung Nr. 1612/68 über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer und die Richtlinie Nr. 68/360, die einen hohen Konkretisierungsgrad aufweist, werden für Arbeitnehmer aus den EWR-Staaten nach Ablauf der Uebergangsfrist die Grundlage für die Einreise, den Aufenthalt und den Zugang zum Arbeitsmarkt bilden. Dabei werden die Behörden bei der Zulassung zu einer Erwerbstätigkeit nicht mehr nach freiem Ermessen entscheiden können; wer den Nachweis einer Beschäftigung erbringt, hat einen Anspruch auf eine Aufenthaltserlaubnis mit einer Gültigkeitsdauer von fünf Jahren (mit Ausnahme der unterjährigen Arbeitsverhältnisse). EWR-Staatsangehörige werden auf dem Arbeitsmarkt den gleichen Vorrang erhalten wie die inländischen Arbeitnehmer. Alle Ausländer, auch Saisoniers und Kurzaufenthalter, werden sogleich das Recht auf Familiennachzug, Berufs-, Stellen- und Kantonswechsel erhalten. Das Saisonier- und das Grenzgängerstatut müssen für EWR-Angehörige in der heutigen Form abgeschafft bzw. an die Freizügigkeitsregeln angepasst werden. Diejenigen Rechte und Pflichten, die bereits ab Inkrafttreten des EWR-Abkommens zur Anwendung kommen, werden, wie bereits oben erwähnt, dem Grundsatz nach in einem allgemeinverbindlichen Bundesbeschluss verankert. Er wird die Rechte bezüglich Aufenthalt der Arbeitnehmer und deren Familienangehörigen, Bestimmungen über die Gültigkeitsdauer und den örtlichen Geltungsbereich der Bewilligungen, Einreise- und Aufenthaltsbeschränkungen aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit sowie Verfahrensregeln enthalten. Während der Uebergangsfrist wird der Bundesrat grundsätzlich an einem Bewilligungs- und Kontingentssystem festhalten und das Kurzaufenthalter-, Saisonier- und Grenzgängerstatut gemäss dem Protokoll für die Uebergangs-

regelung fortlaufend liberalisieren. Nach ihrem Ablauf werden die mit den Freizügigkeitsregeln nicht vereinbaren Verordnungsbestimmungen aufgehoben.

Die Liberalisierung unserer Ausländerpolitik wird, wie gesehen, zu keiner massiven Einwanderung von EWR-Bürgern führen. Der Abbau von Beschränkungen wird aber eine höhere Flexibilität auf dem schweizerischen Arbeitsmarkt bewirken. Denn unsere heutige Ausländerpolitik schränkt die Rekrutierungsmöglichkeiten ausländischer - insbesondere qualifizierter - Arbeitnehmer stark ein. Zudem hat das Saisonnierstatut und die damit verbundene Möglichkeit zur Umwandlung der Saisonnier- in eine Jahresaufenthalterbewilligung auf dem schweizerischen Arbeitsmarkt eine Qualifikationsstruktur gefördert, die den Anforderungen vor allem wettbewerbsstarker Branchen nicht mehr entspricht. Die Uebernahme der Freizügigkeitsregeln wird zu einem gemeinsamen Arbeitsmarkt führen, der es den Unternehmen ermöglicht, die benötigten Arbeitskräfte in ganz Europa zu rekrutieren. Dabei ist allerdings zu beachten, dass insbesondere die Nachfrage nach jungen qualifizierten Arbeitskräften in ganz Europa sehr stark ist. Das EWR-Recht ist auch bezüglich der Anstellung von Arbeitskräften für saisonale (oder andere kurzfristige) Tätigkeiten flexibler als die geltende schweizerische Saisonnierregelung: Die Dauer des Arbeitsvertrages wird nicht mehr auf maximal neun Monate begrenzt, sondern wird von der Länge der anfallenden saisonalen Arbeiten bestimmt sein; es sind befristete Aufenthaltsbewilligungen von bis zu zwölf Monaten möglich. Die Möglichkeit, saisonale oder befristete Arbeitsverhältnisse einzurichten, wird grundsätzlich allen Wirtschaftszweigen offenstehen.

Bereits eingeleitete Massnahmen wie die Erhöhung der Jahresaufenthalterkontingente, die schrittweise Begrenzung der Saisonbewilligungen auf echte Saisonverhältnisse sowie der Vorrang der EWR-Arbeitnehmer gegenüber Arbeitskräften aus Drittländern werden auf den freien Personenverkehr vorbereiten.

Mit dem Wegfall von Artikel 9, Absatz 1 BVO<sup>210)</sup>, der die Erteilung von Arbeitsbewilligungen von der Verpflichtung des Arbeitgebers abhängig

---

210) SR 823.21

macht, dem Ausländer dieselben orts- und berufsüblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen zu bieten wie den einheimischen Arbeitnehmern, entfällt ein Instrument zur Verhinderung des Sozialdumpings. Grundsätzlich gilt das Prinzip der Vertragsfreiheit auch für die Festsetzung des Lohnes. Abgesehen von den wenigen allgemeinverbindlich erklärten Gesamtarbeitsverträgen (hauptsächlich in der Baubranche) existieren in der Schweiz heute keine Vorschriften über Mindestlöhne und die übrigen Arbeitsbedingungen wie z.B. die Arbeitszeit (die faktisch weit unter den im Arbeitsgesetz festgelegten Höchstarbeitszeiten liegt). Die Gewährung der vollen Freizügigkeit der Arbeitnehmer nach Ablauf der Uebergangsfrist könnte daher gewisse Auswirkungen auf das Lohnniveau (wie umgekehrt eine günstige Entwicklung der Preise erwartet werden kann) und die übrigen Arbeitsbedingungen haben. Das muss allerdings nicht so sein, wie die unterschiedlichen Lohnniveaus in den EG-Mitgliedstaaten beweisen. Die bestehende Gesetzgebung über die Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen bietet die Möglichkeit eines gewissen Ausgleichs. Grundsätzlich überlässt das EWR-Recht es den einzelnen Staaten, ausgleichende Massnahmen zu ergreifen, sofern diese das Diskriminierungsverbot respektieren. Neben der Uebernahme des EWR-Rechts muss auch dieser Problembereich untersucht werden und sind im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren kompensatorische Massnahmen zu prüfen. Mit einem Richtlinienvorschlag über die Entsendung von Arbeitnehmern<sup>211</sup>), der die Anwendung der ortsüblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen vorsieht, könnte das EG-Recht selber eine gewisse Entschärfung bringen.

Das Bundesgesetz vom 6. Oktober 1989<sup>212</sup>) über die Arbeitsvermittlung und den Personalverleih (AVG), schränkt die Möglichkeiten der Vermittlung und des Verleihs von ausländischen Arbeitskräften ein. Der Verleiher darf nur Ausländer anstellen, die zur Erwerbstätigkeit sowie zum Stellen- und Berufswechsel berechtigt sind. Da Staatsangehörige der Vertragsstaaten künftig nach Ablauf der Uebergangsfristen diese Voraussetzungen grundsätzlich erfüllen, kann diese Bestimmung beibehalten werden. Sie wird allerdings in bezug auf diese Arbeitnehmer durch die neuen Regelungen im Ausländerrecht ihre Bedeutung ändern. Die Vermittlungspflicht der Arbeits-

---

211) KOM (91)230 endg., ABl. Nr. C 225 vom 30.8.1991, S. 6

212) SR 823.11

ämter besteht nur gegenüber Ausländern, die sich in der Schweiz aufhalten und zur Erwerbstätigkeit sowie zum Stellen- und Berufswechsel berechtigt sind. Diese Einschränkung des Dienstleistungsangebotes der Arbeitsämter stellt eine Diskriminierung der Stellensuchenden dar, die Staatsangehörige eines EWR-Staates sind. Sie muss deshalb diesen gegenüber aufgehoben werden.

c. Auswirkungen auf kantonaler Ebene

Aus regionaler Sicht fällt ins Gewicht, dass durch die Liberalisierung im Bereich der schweizerischen Ausländerpolitik das Saisonierstatut für EWR-Bürger in seiner heutigen Form - nach Ablauf der Uebergangsfrist - wegfallen wird. Das EWR-Recht verbietet die Anstellung von Arbeitskräften für saisonale Tätigkeiten aber keineswegs. Diese Art von Arbeit wird auch in Zukunft, wie die Erfahrungen in den EG zeigen, bei den Arbeitnehmern aus Europa auf Interesse stossen.

Was die Grenzkantone anbelangt, so erlaubt die heutige Grenzgängerregelung (keine Kontingentierung, jedoch Vorrang des einheimischen Arbeitnehmers) eine vergleichsweise liberale Arbeitsmarktpolitik. Es kann deshalb angenommen werden, dass die Anpassung des Grenzgängerstatuts an die EWR-Regelung nicht allzu grosse direkte Auswirkungen nach sich ziehen wird. Für die Grenzkantone fällt vor allem ins Gewicht, dass der Acquis die bestehenden Abkommen über die Direktbesteuerung nicht ersetzen wird. Es ist jedoch zu beachten, dass die Grenzgänger aufgrund des Artikels 7 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1612/68 in den Genuss derselben Sozialleistungen und Steuervorteile kommen wie Arbeitnehmer, die Angehörige des Beschäftigungsstaats sind (siehe unter Buchstabe a die Ausführungen zum Begriff der "sonstigen Arbeitsbedingungen").

Im Bildungsbereich entsprechen die "Empfehlungen zur Schulung der fremdsprachigen Kinder" der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren vom 24. Oktober 1991 den EWR-Vorschriften bezüglich schulischer Betreuung von Kindern von Wanderarbeitnehmern. Diese Empfehlungen sind in den meisten Kantonen bereits in konkrete Massnahmen übergeführt worden, so dass der landesweite Vollzug keine besonderen Schwierigkeiten bereiten dürfte. Lediglich diejenigen Kantone, welche

diesen Anforderungen noch nicht genügen, müssen die nötigen Schritte unverzüglich in die Wege leiten.

### 7.33 Beschäftigung in der öffentlichen Verwaltung

#### a. Der Acquis

Artikel 4 des EWR-Abkommens, welcher mit Artikel 7 Absatz 1 des EWG-Vertrags übereinstimmt, verbietet im Anwendungsbereich des Vertrages "jede Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit". Artikel 28 des EWR-Abkommens, welcher Artikel 48 des EWG-Vertrages entspricht, schreibt zudem den Grundsatz der Freizügigkeit der Arbeitnehmer fest, d.h. die "Abschaffung jeder auf der Staatsangehörigkeit beruhenden unterschiedlichen Behandlung der Arbeitnehmer der Mitgliedstaaten in bezug auf Beschäftigung, Entlohnung und sonstige Arbeitsbedingungen"<sup>213</sup>).

Nach Artikel 28 Ziffer 4 des EWR-Abkommens ist das Freizügigkeitsgebot von Ziffer 1 auf die Beschäftigung in der öffentlichen Verwaltung nicht anwendbar. Als öffentliche Verwaltung gelten nach der bisherigen Auslegung durch die EG-Organe (Europäischer Gerichtshof und Kommission) nur Stellen, welche die Ausübung hoheitlicher Befugnisse mit sich bringen oder die auf die Wahrung der allgemeinen Belange des Staates oder anderer öffentlicher Körperschaften gerichtet sind.

Diese Auslegung führt zur folgenden Kategorisierung des Bundespersonals<sup>214</sup>:

#### 1. Nichthoheitliche Verwaltungsbereiche, welche dem Freizügigkeitsgebot unterstehen (Art. 48 Ziff. 1 des EWG-Vertrages).

Nach der Interpretation von Artikel 48 Ziffer 4 des EWG-Vertrages durch die EG-Organe müssen die Staatsangehörigen der Vertragsstaaten zur

---

213) EWR-Abkommen, Anhang V

214) Mitteilung der Kommission über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer und den Zugang zur Beschäftigung in der öffentlichen Verwaltung der Mitgliedstaaten - Aktion der Kommission auf dem Gebiet der Anwendung von Artikel 48 Absatz 4 EWG-Vertrag (ABl. Nr. C vom 18.3.1988, S. 2)



nichtstaatlichen allgemeinen und parastaatlichen Verwaltung zugelassen werden. Das sind insbesondere die folgenden Bereiche staatlicher Tätigkeiten:

- Einrichtungen, die mit der Verwaltung und Erbringung kommerzieller Dienstleistungen betraut sind (Verkehrswesen, namentlich die SBB, Energieversorgung, Post und Fernmeldewesen, Radio- und Fernsehanstalten usw.);
  - Einrichtungen des öffentlichen Gesundheitswesens;
  - Unterricht an staatlichen Bildungsanstalten;
  - zivile Forschung an staatlichen Forschungsanstalten.
2. Hoheitliche Verwaltungsbereiche, welche dem Freizügigkeitsgebot nicht unterworfen sind (Art. 48 Ziff. 4 des EWG-Vertrages)

Nicht anwendbar ist das Freizügigkeitsgebot insbesondere auf die folgenden Bereiche der öffentlichen Verwaltung:

- die Streitkräfte, die Polizei und sonstigen Ordnungskräfte;
- die Organe, welche Rechtsakte ausarbeiten, vollziehen oder anwenden bzw. überwachen;
- die Organe der Rechtspflege;
- die Steuerverwaltung;
- die Diplomatie;
- das Personal, das sich durch seine Tätigkeit Zugang zu den Geheimnissen öffentlicher Einrichtungen verschaffen kann (Architekten, Wächter, Aufseher usw.).

Der Europäische Gerichtshof hat Artikel 48 des EWG-Vertrages als unmittelbar anwendbar erklärt. Die Bestimmung gilt daher für alle Vertragsstaaten, auch wenn das nationale Recht ihr widerspricht. Der EFTA-Gerichtshof oder ein nationaler Richter könnte das widersprechende Landesrecht als unvereinbar mit dem EWR-Recht erklären.

## b. Auswirkungen auf Bundesebene

### 1. Nationalität der Bundesbediensteten

Artikel 2 des Beamtengesetzes vom 30. Juni 1927 (BtG)<sup>215</sup> knüpft die Wahl zum Beamten an das Schweizer Bürgerrecht. Angesichts der Artikel 4 und 28 des EWR-Abkommens besteht hier ein gesetzgeberischer Handlungsbedarf: die Stellen in der nichthoheitlichen Verwaltung müssen nach dem Vertragsrecht auch den Staatsangehörigen der andern Vertragsstaaten offengehalten werden.

Es wäre vertragswidrig, den Angehörigen der andern Vertragsstaaten den Zugang zur nichthoheitlichen Bundesverwaltung nur im Angestelltenstatus zu ermöglichen. Denn wer nach dem EWR-Abkommen zur Beschäftigung zuzulassen ist, hat auch Anspruch auf Gleichbehandlung in bezug auf die übrigen Arbeitsbedingungen<sup>216</sup>.

Die Vorschriften des geltenden nationalen Rechts, nach denen als Beamte des Bundes nur Schweizer Bürger gewählt werden können, sind dem EWR-Abkommen anzupassen.

### 2. Wohnsitzpflicht der Bundesbediensteten

Artikel 8 des Beamtengesetzes verpflichtet die Bundesbediensteten unter Vorbehalt abweichender Ermächtigung, am Dienort zu wohnen. Diese Bestimmung widerspricht dem EG-Recht nicht; ein unmittelbarer gesetzgeberischer Handlungsbedarf besteht in diesem Bereich mithin nicht. Die

---

215) SR 172.221.10

216) EuGH, Urteil vom 12.2.1974, Rs. 152/73, Sotgiu, Slg. 1974, S. 153 ff., S. 162, Paragraph 4. Siehe auch Urteil vom 3.6.1986, Rs. 307/84, Kommission gegen Frankreich, Slg. 1986, S. 1725 ff., S. 1739, Paragraph 16

Wohnsitzpflicht kann allerdings nur unter den Voraussetzungen von Artikel 28 Ziffer 3 des EWR-Abkommens aufrechterhalten werden, d.h. wenn

- sie für ausländische und inländische Bedienstete gleich gehandhabt wird und
- sie nicht zu indirekten Diskriminierungen der ausländischen Arbeitnehmer führt.

Die beamtenrechtliche Wohnsitzpflicht hat an Bedeutung verloren, weshalb sie - auch ohne Verpflichtung durch den EWR-Abkommen - gelegentlich neu formuliert werden soll; diese Revision soll aber nicht zusammen mit der Genehmigung des EWR-Abkommens erfolgen, sondern mittels einer separaten Botschaft und zusammen mit weiteren Revisionen des Beamtengesetzes.

### 3. Streikverbot

EWG-Vertrag und EWR-Abkommen regeln das Streikrecht nicht. Aus diesem Grund muss Artikel 23 des Beamtengesetzes, welcher den Streik für die Bundesbediensteten verbietet, nicht geändert werden.

### c. Auswirkungen auf kantonaler Ebene

Das kantonale Beamtenrecht hat - gleich wie das Beamtenrecht des Bundes - sicherzustellen, dass es den Anforderungen des Gemeinschaftsrechts, d.h. also insbesondere dem Artikel 28 Ziffer 4 des EWR-Abkommens bzw. Artikel 48 Ziffer 4 des EWG-Vertrags in der Auslegung des Europäischen Gerichtshofes und der Kommission nicht widerspricht. Vorab das kantonale Recht hat deshalb sicherzustellen, dass Staatsangehörige von Vertragsstaaten zur nichtoheitlichen allgemeinen und zur parastaatlichen kantonalen und kommunalen Verwaltung zugelassen werden.

## 7.34 Die Freizügigkeit der Selbständigerwerbstätigen

### a. Der Acquis

Freizügigkeit genießen auch Selbständigerwerbstätige, die sich in einem EFTA- oder EG-Staat niederlassen oder, ohne sich niederzulassen, grenzüberschreitende Dienstleistungen innerhalb des EWR erbringen wollen. Dasselbe gilt für Personen, die eine Dienstleistung empfangen möchten.

Zur Verwirklichung der Niederlassungs- und der Dienstleistungsfreiheit hat die EG zwei allgemeine Programme<sup>217)</sup> erlassen, welche neben einer Zeitplanung für die Einführung der Freiheiten beispielhafte Aufzählungen der aufzuhebenden beschränkenden Vorschriften und Praktiken enthalten. Diese beiden allgemeinen Programme sind, soweit noch relevant, ebenfalls rechtsverbindliche Erlasse.

Das EWR-Abkommen (das in dieser Hinsicht die Strukturen des EWG-Vertrags übernimmt) gewährt die Freizügigkeit der Selbständigerwerbstätigen unter zwei Formen: dem Niederlassungsrecht (Art. 31ff EWR-Abkommen, welche die Art. 52ff EWG-Vertrag wiedergeben) und dem freien Dienstleistungsverkehr (Art. 36ff EWR-Abkommen, welche die Art. 59ff EWG-Vertrag wiedergeben).

Die Niederlassungsfreiheit umfasst die Aufnahme und Ausübung selbständiger Erwerbstätigkeit sowie die Gründung und Leitung von Unternehmen nach den Bestimmungen des Aufnahmestaates, wie sie für seine eigenen Angehörigen gelten<sup>218)</sup>. Die Niederlassungsfreiheit bezieht sich somit auf Tätigkeiten ausserhalb von Lohn- und Gehaltsverhältnissen und ist auf dauernde Integration in die Wirtschaft des Aufnahmestaates gerichtet. Innerstaatliche Vorschriften, die nur Ausländern die Aufnahme oder Ausübung einer selbständigen Erwerbstätigkeit verunmöglichen oder erschweren, sind auf EWR-Angehörige nicht anwendbar. Artikel 31 des EWR-Abkommens ist unmittelbar anwendbar<sup>219)</sup>.

---

217) ABl. 1962, S. 32 und 36

218) Art. 31 EWR-Abkommen, Anhang VIII

219) S. Rechtsprechung des EugH betr. Artikel 52 EWG, insbesondere: EugH, Urteil vom 21.6.1974, Rs. 2/74, Reyners, Slg. 1974, S. 631 ss., S. 652, Paragrafhe 26 bis 32

Die Dienstleistungsfreiheit betrifft Leistungen, die in der Regel gegen Entgelt erbracht werden, zeitlich beschränkt und grenzüberschreitend sind. Darunter fallen insbesondere gewerbliche, kaufmännische, handwerkliche und freiberufliche Tätigkeiten<sup>220</sup>. Sie sichert dem Dienstleistenden - einschliesslich seinem eigenen Personal - das Recht zur Ueberschreitung der Grenze, um seine Leistung in einem andern Vertragsstaat erbringen zu können, und zwar unter den gleichen Voraussetzungen, welche dieser Staat für seine Angehörigen vorschreibt. Die Dienstleistungsfreiheit ist ein Auffangtatbestand, der sicherstellt, dass die Freizügigkeit sämtliche Tätigkeiten umfasst. Artikel 36 des EWR-Abkommens ist unmittelbar anwendbar<sup>221</sup>).

Der freie Dienstleistungsverkehr kommt gemäss Auslegung des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften auch den Empfängern von Dienstleistungen (Touristen<sup>222</sup>, Patienten<sup>223</sup>, Geschäfts- oder Studienreisenden) zugute. Diese können sich für die Inanspruchnahme einer Dienstleistung frei in einen andern Vertragsstaat begeben.

Zur Regelung der Einreise und des Aufenthaltes der Selbständigerwerbstätigen wurde die Richtlinie Nr. 73/148 des Rates vom 21. Mai 1973 zur Aufhebung der Reise- und Aufenthaltsbeschränkungen für Staatsangehörige der Mitgliedstaaten innerhalb der Gemeinschaft auf dem Gebiet der Niederlassung und des Dienstleistungsverkehrs<sup>224</sup> erlassen. Der Niederlasser erhält eine Aufenthaltserlaubnis mit einer Gültigkeitsdauer von mindestens fünf Jahren, die ohne weiteres verlängert wird. Aufenthaltsunterbrechungen, die sechs aufeinanderfolgende Monate nicht überschreiten, sowie Abwesenheiten infolge Militärdienstes berühren die Gültigkeit der Aufenthaltserlaubnis nicht. Leistungserbringer und -empfänger erhalten für die voraussichtliche Dauer der Dienstleistung eine Aufenthaltserlaubnis. Beträgt die Dauer der Dienstleistung 3 Monate oder weniger, so berechtigt ein gültiges Einreisedokument zum Aufenthalt. Für den Erwerb der Aufenthaltserlaubnis hat der Selbständigerwerbstätige den Nachweis zu erbringen, dass er zu einer der

---

220) EWR-Abkommen, Art. 36 und 37

221) S. Rechtsprechung des EugH betr. Artikel 59 EWG, insbesondere: EugH, Urteil vom 3.12.1974, Rs. 33/74, Van Binsbergen, Slg. 1974, S. 1299 ss., S. 1311, Paragraph 27

222) EugH, Urteil vom 2.2.1989, Rs. 186/87, Cowan, Slg. 1989, S. 195

223) EugH, Urteil vom 31.1.1984, Rs. 286/72 und 26/83, Luisi et Carone, Slg. 1984, S. 377 ss., S. 403, Paragraph 16

224) ABl. Nr. 172 vom 28.6.1973, S.14/EWR-Abkommen, Anhang VIII

genannten Personengruppen gehört. Die Familienangehörigen und sonstigen Verwandten in auf- und absteigender Linie, denen der Selbständigerwerbstätige oder sein Ehegatte Unterhalt gewährt, werden den Selbständigerwerbstätigen aufenthaltsrechtlich gleichgestellt. Der Ehegatte und die Kinder haben freien Zugang zum Arbeitsmarkt.

Wie die Verordnung Nr. 1251/70 den Arbeitnehmern das Recht gewährt, nach Beendigung einer Beschäftigung im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates zu verbleiben, so berechtigt die Richtlinie Nr. 75/34 die Selbständigerwerbstätigen, im Hoheitsgebiet eines andern Mitgliedstaates zu verbleiben<sup>225)</sup>.

Uebergangsregelung : Die für die Arbeitnehmer angeführten Uebergangsregeln für die Schweiz gelten sinngemäss auch für die Selbständigerwerbstätigen: Sie werden ab Beginn der fünfjährigen Uebergangsfrist die Möglichkeit erhalten, sich - unter dem Vorbehalt der Kontingentierung - in der Schweiz niederzulassen. Für grenzüberschreitende Dienstleistungen wird ein Aufenthalt bis zu vier Monaten ohne Kontingentierung erlaubt sein. Dauert die Leistung länger als vier Monate, so wird eine Bewilligung für deren voraussichtliche Dauer ausgestellt; diese Bewilligungen sind jedoch kontingentiert. Die Bewilligungserteilung an Dienstleistungsempfänger wird gleich gehandhabt, jedoch ohne Belastung eines Kontingentes.

#### b. Auswirkungen auf Bundesebene

Mit der vollumfänglichen Uebernahme des Acquis im Bereich des freien Personenverkehrs wird der EWR-Angehörige die Möglichkeit erhalten, in der Schweiz unter den gleichen Bedingungen eine selbständige Erwerbstätigkeit auszuüben wie ein Inländer. Dienstleistungsempfänger erhalten ein Aufenthaltsrecht für die Dauer der Dienstleistung. Umgekehrt ergeben sich die gleichen Möglichkeiten auch für Schweizer Bürger. Die Richtlinie Nr. 73/148, die in das schweizerische Recht zu übernehmen ist, wird die Modalitäten für die Einreise und den Aufenthalt festlegen. Die für die Uebergangsfrist erforderlichen Aenderungen des Bundesgesetzes vom 26.

---

225) Richtlinie Nr. 75/34 des Rates vom 17. Dezember 1974 über das Recht der Staatsangehörigen eines Mitgliedstaates, nach Beendigung der Ausübung einer selbständigen Tätigkeit im Hoheitsgebiet eines andern Mitgliedstaates zu verbleiben; AB1. Nr. L 14 vom 20.1.1975, S.10/EWR-Abkommen, Anhang VIII

März 1931 über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAG)<sup>226</sup> werden durch den bereits erwähnten allgemeinverbindlichen Bundesbeschluss vorgenommen. Die übrigen Anpassungen werden auf der Stufe Verordnung erfolgen. Nach Ablauf der Uebergangsfrist wird der Bundesbeschluss durch ein neues Gesetz ergänzt oder ersetzt.

Der freie Dienstleistungsverkehr wirkt sich ebenfalls auf das Bundesgesetz vom 6. Oktober 1989 über die Arbeitsvermittlung und den Personalverleih (AVG)<sup>227</sup> aus. Das AVG ermöglicht ausländischen Agenturen die grenzüberschreitende Vermittlung von Arbeitnehmern nur, wenn sie Sitz in der Schweiz nehmen oder mit einer inländischen Agentur zusammenarbeiten. Zudem kann als verantwortlicher Leiter eines Vermittlungs- oder Verleihunternehmens nur ein Schweizer Bürger oder ein Ausländer mit Niederlassungsbewilligung auftreten. Der Personalverleih vom Ausland in die Schweiz ist verboten. All diese dem freien Dienstleistungsverkehr zuwiderlaufenden Bestimmungen müssen auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens des EWR-Abkommens revidiert werden.

Die Ausübung einer selbständigen Erwerbstätigkeit ist gemäss heutiger schweizerischer Regelung hauptsächlich auf Ausländer mit einer Niederlassungsbewilligung beschränkt. Der Anteil der Selbständigerwerbstätigen an der erwerbstätigen ausländischen Wohnbevölkerung in der Schweiz betrug Ende Dezember 1990 rund vier Prozent. Bereits während der Uebergangsfrist erhalten nun Bürger aus EWR-Staaten, die sich in der Schweiz niederlassen möchten - unter dem Vorbehalt der Kontingentierung - die Möglichkeit, eine selbständige Tätigkeit auszuüben, selbst wenn diese Schweizer Bürgern vorbehalten ist. Die Erbringung von grenzüberschreitenden Dienstleistungen ist heute - mit Ausnahme der Tätigkeiten im Zusammenhang mit der Erstellung von Bauwerken - bis zu insgesamt acht Tagen innerhalb von drei Monaten bewilligungsfrei möglich. Zudem werden Aufenthaltsbewilligungen für die Dauer von vier Monaten gewährt, wobei die Erteilung aber von der Wirtschafts- und Arbeitsmarktlage abhängig gemacht werden kann. Diese Beschränkungsmöglichkeiten werden bereits während der Uebergangsfrist entfallen; Dienstleistungserbringer und ihr Personal werden die Möglichkeit

---

226) SR 142.20

227) SR 823.11

erhalten, sich mit einer entsprechenden Bewilligung während maximal vier Monaten im Jahr in der Schweiz aufzuhalten.

Auswirkungen wirtschaftlicher Natur werden vor allem bei den grenzüberschreitenden Dienstleistungen erwartet. Der Abbau von Grenzhindernissen könnte dazu führen, dass kostengünstige Anbieter aus dem Ausland mit Einheimischen konkurrieren und damit eine branchenmässig beschleunigte Strukturanpassung hervorrufen würden. Wieviele ausländische Selbständigerwerbstätige sich in der Schweiz niederlassen werden, ist nicht abschätzbar. Die Erfahrungen in den EG haben jedoch gezeigt, dass das Recht auf Niederlassung allein keine grossen Wanderungsbewegungen ausgelöst hat. Wanderungshemmend wirken insbesondere die unterschiedlichen lokalen Verhältnisse und Bedingungen. Die fortschreitende Beseitigung der Hindernisse im Bereich der gegenseitigen Anerkennung von Diplomen (vor allem die kürzlich in Kraft getretene, allgemeine Richtlinie über die gegenseitige Anerkennung von Hochschuldiplomen, vgl. Ziff. 7.37, Gegenseitige Anerkennung von Berufsdiplomen) verbessert merklich die Situation für Selbständigerwerbstätige, die eine Dienstleistung erbringen oder sich niederlassen möchten.

#### c. Auswirkungen auf kantonaler Ebene

Die Liberalisierung der Bestimmungen für den grenzüberschreitenden Dienstleistungsverkehr wird sich naturgemäss in erster Linie auf die Grenzkantone auswirken. Anzunehmen ist, dass der Verkehr von Dienstleistungen vor allem in diesen Gebieten zunehmen wird. Die Uebergangsfrist, die eine schrittweise Anpassung an die EWR-Regelung vorsieht, soll dabei auf diese neue Situation vorbereiten. Umgekehrt bieten sich auch den schweizerischen Unternehmern neue Perspektiven und Möglichkeiten, die um so realistischer sind, als bekanntlich Lohn- und Preisentwicklung in Grenzregionen ohnehin Tendenz haben, sich anzugleichen.



## 7.35 Personen ohne Erwerbstätigkeit

### a. Der Acquis

Aufgrund der drei neuen Richtlinien vom 28. Juni 1990<sup>228)</sup> können auch EWR-Angehörige ohne Erwerbstätigkeit unter gewissen Voraussetzungen ein Aufenthaltsrecht geltend machen. Diese drei Richtlinien sind mit dem Inkrafttreten des EWR-Abkommens anwendbar.

Die Richtlinie Nr. 90/366 des Rates vom 28. Juni 1990 über das Aufenthaltsrecht der Studenten gewährt den Studenten<sup>229)</sup> ein Aufenthaltsrecht für die Dauer der Ausbildung. Die Richtlinie Nr. 90/365 des Rates vom 28. Juni 1990 über das Aufenthaltsrecht der aus dem Erwerbsleben ausgeschiedenen Arbeitnehmer und selbständig Erwerbstätigen<sup>230)</sup> bezieht sich auf Rentner, die sich in einem anderen Mitgliedstaat niederlassen wollen als in demjenigen, in dem sie erwerbstätig waren. Die Richtlinie Nr. 90/364 des Rates vom 28. Juni 1990 über das Aufenthaltsrecht<sup>231)</sup> dehnt schliesslich dieses Recht auf alle EWR-Angehörigen aus, die kein Aufenthaltsrecht gestützt auf andere EG-Erlasse besitzen. Begünstigte sind alle Personen ohne wirtschaftliche Tätigkeit im Aufnahmestaat.

Die Studenten, die Rentner und andere Aufenthaltsberechtigte haben das Recht, sich mit ihren Ehegatten sowie den Kindern, denen Unterhalt gewährt wird, in der Schweiz aufzuhalten. Sie können auch die eigenen Verwandten und die Verwandten des Ehegatten in aufsteigender Linie nachziehen lassen, sofern diesen Unterhalt gewährt wird; Studenten sind jedoch von dieser Regelung ausgenommen. Unabhängig von der Staatsangehörigkeit haben die Ehegatten sowie die Kinder das Recht, eine unselbständige oder eine selbständige Erwerbstätigkeit auszuüben. Damit die Aufenthaltsberechtigten und ihre Familienangehörigen für den Aufnahmestaat nicht zu einer Belastung werden, ist ihr Recht mit gewissen Bedingungen verbunden. Sie müssen über genügende finanzielle Mittel verfügen, damit keine Fürsorgeleistungen notwendig werden. Zudem wird der Abschluss einer Krankenversi-

---

228) Art. 31 EWRA, Annex VIII

229) ABl. Nr. L 180 vom 13.7.1990, S.30

230) ABl. Nr. L 180 vom 13.7.1990, S.28

231) ABl. Nr. L 180 vom 13.7.1990, S.26

cherung verlangt, die während des Aufenthalts in der Schweiz alle Risiken abdeckt. Studenten müssen nachweisen, dass sie an einer anerkannten Lehranstalt (Universität oder Berufsschule) eingeschrieben sind und als Hauptzweck eine berufliche Ausbildung absolvieren. Die Aufenthaltsbewilligung der Studenten wird für ein Jahr ausgestellt und verlängert. Rentner und andere Aufenthaltsberechtigte erhalten eine Aufenthaltsbewilligung, die grundsätzlich für fünf Jahre ausgestellt und verlängert wird. Das Aufenthaltsrecht erlischt, wenn die damit verbundenen Bedingungen nicht mehr erfüllt sind.

#### b. Auswirkungen auf Bundesebene

Die drei Richtlinien vom 28. Juni 1990 dehnen das Aufenthaltsrecht auf neue Kategorien von EWR-Angehörigen aus.

Schweizer können sich in den anderen EWR-Staaten ebenfalls auf dieses Aufenthaltsrecht berufen. Dies ist ein grosser Vorteil etwa für die Studenten. Das allgemeine Aufenthaltsrecht ermöglicht es unseren Mitbürgern auch, in einem Nachbarstaat zu wohnen und die Arbeitsstelle in der Schweiz beizubehalten.

Die relativ hohen Lebenshaltungskosten in der Schweiz und die angespannte Lage auf dem Wohnungsmarkt werden den Entscheid über einen Aufenthalt ohne Erwerbstätigkeit in der Schweiz sicher beeinflussen. Es ist daher nicht mit einer starken Zunahme von nicht erwerbstätigen EWR-Angehörigen zu rechnen.

#### c. Auswirkungen auf kantonaler Ebene

Zur Zeit wird die Zahl der nicht erwerbstätigen Ausländer durch Bedingungen eingeschränkt, die restriktiver sind als diejenigen, die im EWR-Abkommen vorgesehen sind. Auch wenn alle Bedingungen erfüllt sind, kann das Aufenthaltsgesuch unter Anwendung des freien Ermessens nach Artikel 4 ANAG durch die kantonale Behörde abgelehnt werden.

Gestützt auf das EWR-Abkommen können EWR-Angehörige ein Aufenthaltsrecht geltend machen, wenn sie genügende finanzielle Mittel besitzen und eine Krankenversicherung abgeschlossen haben.

Im Protokoll Nr. 29 über die Berufsbildung ist der Wunsch der Vertragsparteien niedergelegt, die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Mobilität der Jugend innerhalb des EWR zu verstärken. Es hält auch fest, dass das Aufenthaltsrecht der Studenten (Richtlinie Nr. 90/366, anwendbar mit dem Inkrafttreten des EWR-Abkommens) die Vertragsparteien nicht daran hindert, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des EWR-Abkommens von ausländischen Studenten verlangten Gebühren beizubehalten.

Daraus folgt, dass das EWR-Abkommen die Kantone und die Lehranstalten nicht verpflichtet, ihre Praxis in diesem Bereich zu ändern. Die bestehenden allgemeinen Zulassungsbedingungen für Studenten aus den EWR-Staaten müssen ebenfalls nicht aufgegeben werden. Schweizer Studenten haben daher an den Lehranstalten der anderen EWR-Staaten ebenfalls keinen Anspruch auf eine nichtdiskriminierende Behandlung gegenüber den einheimischen Studenten.

Studenten, die am Programm ERASMUS teilnehmen, haben nach dem 1. Januar 1993 Anspruch auf eine nichtdiskriminierende Behandlung aufgrund ihrer Nationalität (Art. 81 des Abkommens; siehe unten, Ziffer 7.99, Bildung und Jugend).

### **7.36 Soziale Sicherheit (Art. 29)**

#### **a. Der Acquis**

Artikel 29 des EWR-Abkommens (Art. 51 EWG) regelt die Massnahmen im Bereich der sozialen Sicherheit, soweit sie zur Herstellung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer und Selbständigerwerbenden sowie ihrer Familienangehörigen als notwendig erachtet werden. Die Bestimmung nennt dabei zwei grundsätzliche Verpflichtungen, wie sie auch im EWG-Vertrag figurieren. Danach sind Zeiten, die nach der Gesetzgebung anderer Vertragsstaaten zurückgelegt wurden, für den Erwerb von Leistungsansprüchen jeder Versicherung und die Berechnung ihrer Leistungen zu berücksichtigen (Bst.

a) und die Leistungen zu gewähren, solange die leistungsberechtigte Person in einem der Vertragsstaaten wohnt (Bst. b). Für die diesbezügliche Detailvorschriften wird auf Anhang VI zum EWR-Abkommen verwiesen.

Wesentlicher Inhalt dieses Anhangs sind die geltenden Verordnungen Nr. 1408/71 des Rates vom 14. Juni 1971 zur Anwendung der Systeme der sozialen Sicherheit auf Arbeitnehmer und deren Familien, die innerhalb der Gemeinschaft zu- und abwandern<sup>232)</sup> - Regelung des materiellen Rechts - und die Verordnung Nr. 574/72 des Rates vom 21. März 1972 über die Durchführung der Verordnung Nr. 1408/71 - Verfahrensvorschriften - . Ihr Zweck besteht darin, die unterschiedlichen Sozialversicherungssysteme der einzelnen Vertragsstaaten miteinander zu koordinieren, um dadurch auszuschließen, dass erwerbstätige Staatsangehörige der Vertragsstaaten und ihre Familienangehörigen doppelt versichert sind oder Lücken in ihrer Versicherungsdeckung erleiden, weil sie nicht in ihrem Beschäftigungsland wohnen oder ihren Arbeits- oder Aufenthaltsort in einen anderen Vertragsstaat verlegen. Die Verordnungen verfolgen den gleichen Zweck wie bilaterale Sozialversicherungsabkommen und Verwaltungsvereinbarungen und sind auch ähnlich aufgebaut. Im Prinzip ersetzen sie für die geschützten Personen bestehende Sozialversicherungsverträge zwischen den Vertragsstaaten. Die bereits bestehenden Verträge finden nur insoweit Anwendung, als sie einen weiteren Anwendungsbereich als die Verordnung Nr. 1408/71 und die Verordnung Nr. 574/72 haben (siehe dazu auch Buchstabe b).

Die Verordnungen beziehen sich auf die Bereiche Krankheit und Mutterschaft, Invalidität, Alter, Tod (Hinterlassenenleistungen), Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten, Arbeitslosigkeit und Familienleistungen. Die Verordnung Nr. 1408/71 gilt grundsätzlich für alle Staatsangehörigen der EWR-Staaten, die im Rahmen der für Arbeitnehmer geschaffenen Systeme der sozialen Sicherheit versichert sind, wie sich aus ihrer Präambel ergibt. Dabei findet sie auch auf Selbständigerwerbende Anwendung<sup>233)</sup>. Die Verordnung sieht dabei im wesentlichen folgende Grundsätze vor:

---

232) ABl. Nr. L 149 vom 5.7.1971, S. 2/EWR-Abkommen, Anhang VI

233) Wie geändert durch die Verordnung Nr. 1308/81 des Rates vom 12.5.1981 zur Ausdehnung der Verordnung Nr. 1408/71 zur Anwendung der Systeme der sozialen Sicherheit auf Arbeitnehmer und deren Familien, die innerhalb der Gemeinschaft zu- und abwandern, auf die Selbständigen und ihre Familienangehörigen (ABl. Nr. L 143 vom 29.5.1981, S.1)

- Angehörige anderer Vertragsstaaten sind von den Versicherungen jedes Staates wie seine eigenen Bürger zu behandeln (Art. 3 Abs. 1);
- Geldleistungen bei Invalidität, Alter und Tod (ausgenommen bestimmte beitragsunabhängige Sonderleistungen) sowie Renten bei Unfall und Berufskrankheiten müssen an Personen in anderen Vertragsstaaten gleich wie im Inland gezahlt werden (Art. 10 Abs. 1);
- die Versicherung für alle Risiken richtet sich in der Regel nur nach dem Recht eines Staates (Art. 13 Abs. 1);
- bei Erkrankung bzw. Unfall im Ausland wird von der ausländischen Versicherung nach deren Recht, aber für Rechnung der zuständigen Versicherung, Krankenpflege bzw. Heilbehandlung gewährt ("Leistungsaushilfe"; Art. 19 - 36, 55 und 63);
- ausländische Versicherungszeiten sind für die Aufnahme in eine Versicherung sowie für die Entstehung von Leistungsansprüchen wie Zeiten im Inland anzurechnen (Art. 9 Abs. 2, Art. 18, 45, 57, 67, 72);
- Ausländische Zeiten sind bei der Rentenberechnung mitzubersichtigen; ausgezahlt wird von jedem Staat entweder eine prorata-Rente oder eine allfällig höhere, nach nationalem Recht berechnete Rente (Art. 46).

Den Verordnungen sind ihrerseits Anhänge beigelegt. In den Anhängen zur Verordnung Nr. 1408/71 werden die Verordnungsbestimmungen soweit nötig für die Anwendung durch die einzelnen Staaten ergänzt. Die Anhänge zur Verordnung Nr. 574/72 regeln hingegen rein formelle Belange.

Neben den beiden erwähnten Verordnungen, die Koordinationsregeln enthalten, gehören auch zum Acquis im Bereich Soziale Sicherheit auch verschiedene Harmonisierungsvorschriften der EG. Da diese die Gleichstellung von Frau und Mann zum Gegenstand haben, werden sie unter diesem Titel in Ziffer 7.111 behandelt.

## b. Auswirkungen auf Bundesebene

Die Schweiz ist derzeit mit allen EG-Staaten ausser mit Irland und mit allen EFTA-Staaten ausser mit Island durch bilaterale Sozialversicherungsabkommen verbunden. Diese Verträge beziehen sich stets auf die AHV/IV, die obligatorische Unfallversicherung, meistens auch auf die bundesrechtliche Familienzulagenordnung. Hiezu kommen gewisse Regelungen über die Krankenversicherung. Unsere Abkommen beruhen dabei grösstenteils auf den gleichen Grundsätzen wie die Verordnung Nr. 1408/71. So wird durch die bilateralen Abkommen insbesondere der Grundsatz der Gleichbehandlung der Staatsangehörigen der Partnerstaaten mit den Schweizer Bürgern bereits heute weitgehend verwirklicht. Die genannte Verordnung sieht indessen zum Teil umfassendere Regelungen als unser bilaterales Vertragsrecht vor. So sind nach der Verordnung namentlich keine Einschränkungen der Gleichbehandlung mehr möglich. Entsprechendes gilt grundsätzlich auch für die Auslandszahlung von Leistungen.

Die beiden Verordnungen ersetzen in ihrem sachlichen und persönlichen Geltungsbereich die zwischenstaatlichen Abkommen, wie für die Verordnung 1408/71 ausdrücklich in Artikel 6 festgehalten ist. Auch in einem EWR lassen sich jedoch Situationen denken, in denen der betroffene Versicherungsnehmer besser gestellt wäre, falls die bereits bestehenden Abkommen anstelle der Verordnungen Nr. 1408/71 oder Nr. 574/72 angewendet würden. Die derart bewirkte Schlechterstellung entspräche nicht dem Sinn der Koordinierungsregel von Artikel 29 EWR-Abkommens und stünde zudem in Gegensatz zur Gemeinsamen Erklärung der Vertragsparteien über die Beziehung zwischen dem EWR-Abkommen und bestehenden Abkommen. Denn eine Person sollte nicht in einem Staat erworbene Ansprüche auf Leistungen der sozialen Sicherheit verlieren, bloss weil sie ihr Recht auf Freizügigkeit ausgeübt hat<sup>234</sup>). Daraus folgt, dass das EWR-Abkommen erlaubt, in Abweichung von Artikel 6 der Verordnung Nr. 1408/71 ein bereits bestehendes Abkommen anzuwenden, wenn damit der betroffene Versicherungsnehmer in eine vorteilhaftere Lage gebracht wird<sup>235</sup>). Für eine

---

234) EuGH, Urteil vom 21.10.1975, Rs. 24/75, Petroni, Slg. 1975, S. 1149 ff., S. 1161, Paragraph 16

235) EuGH, noch nicht veröffentlichtes Urteil vom 7.2.1991, Rs. C-227/89, Rönfeldt, Paragraphen 26 bis 29

allgemeine Darstellung des Verhältnisses zwischen dem EWR-Abkommen und den bereits bestehenden zwischenstaatlichen Uebereinkommen siehe oben 9.2 (Sozialpolitik).

### Bemerkungen zu den einzelnen Gesetzen

#### 1. Bundesgesetz vom 20. Dezember 1946 über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG)<sup>236)</sup>

Das vorstehend Gesagte wirkt sich auf die ausserordentlichen Renten und die Hilflosenentschädigungen aus. Die ausserordentlichen Renten werden nach nationalem Recht nur an Schweizer Bürger (und ihnen nach Sozialversicherungsabkommen Gleichgestellte) mit Wohnsitz und Aufenthalt in der Schweiz ausgerichtet. Die Artikel 3 Absatz 1 und Artikel 10 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1408/71 finden Anwendung mit der Folge, dass diese Leistungen gleich wie Schweizer Bürgern ohne Karenzfrist gewährt werden und in die anderen EWR-Staaten exportiert werden müssen. Um diese Leistungen nicht exportieren zu müssen, ist der Anspruch auf ausserordentliche Renten mit Einkommensgrenzen im AHVG jetzt und nicht erst mit der 10. AHV-Revision aufzuheben. Der Wegfall dieser Renten wird durch die Ergänzungsleistungen zur AHV/IV aufgefangen.

Auch die Hilflosenentschädigungen wären zu exportieren. Um dies zu vermeiden, sehen wir den Wegfall im AHVG (und im IVG) und statt dessen entsprechende Leistungen innerhalb des EL-Systems vor. Dieselben Leistungen wie heute würden ausgerichtet und dieselben Anspruchskriterien massgebend sein.

Eine weitere Auswirkung ergibt sich bei der freiwilligen Versicherung (FV), die nach Artikel 2 AHVG den im Ausland niedergelassenen Schweizer Bürgern offensteht und aufgrund des Gleichbehandlungsgrundsatzes auch für Angehörige von EWR-Staaten geöffnet würde.

Bereits in den Anfangsjahren der FV wurde festgestellt, dass die Solidarität unter den Auslandschweizern nicht wie erhofft spielt. Sozial bessergestellte

---

<sup>236)</sup> SR 831.10

Mitbürger verzichten in der Regel auf einen Beitritt zur FV, weil sie mit Solidaritätsbeiträgen rechnen müssen. Andererseits lohnt sich der Beitritt für jene, die mit Solidaritätsleistungen der obligatorisch Versicherten rechnen können. Bei der FV wurden im Jahr 1990 Beiträge von rund 35 Millionen Franken entrichtet, aber Leistungen von rund 391 Millionen Franken an Schweizer im Ausland ausbezahlt (Verhältnis 1:7). Angesichts des bereits heute festgestellten selektiven Beitrittsverhaltens der Schweizer Bürger ist damit zu rechnen, dass sich Angehörige anderer EWR-Staaten nicht anders verhalten würden. Es müsste damit für Leistungen an jeden freiwillig Versicherten ein Mehrfaches seiner Beiträge zur Verfügung gestellt werden. Selbst wenn weniger als 1 % des potentiellen Versichertenkreises der FV beitreten würde, ergäben sich finanzielle Folgen in Milliardenhöhe. Diese wären von der Gesamtheit der obligatorisch Versicherten und der öffentlichen Hand zu tragen. Ausserdem müsste eine neue Organisationsform für die Durchführung der FV gefunden werden. Die schweizerischen Auslandsvertretungen, welche diese Aufgabe heute wahrnehmen, wären dazu künftig nicht in der Lage.

Wegen der kaum abschätzbaren finanziellen Folgen des EWR für die FV und deren veränderter Bedeutung in der heutigen Zeit erachten wir den Zeitpunkt für gekommen, Artikel 2 AHVG so zu ändern, dass keine Neubei-tritte zur FV mehr zulässig sind (Auslaufenlassen). Auslandschweizer, die einen schweizerischen Versicherungsschutz aufrechterhalten wollen, haben heute - anders als im Jahre 1948 - mehr Möglichkeiten zu einer individuellen Vorsorge. Auch verfügen die meisten ausländischen Staaten über ausgebaute Sozialversicherungssysteme. Mit über 20 von ihnen hat die Schweiz Sozialversicherungsabkommen geschlossen. Alle vorgeschlagenen Aenderungen sind für den Bund kostenneutral; Mehrkosten von schätzungsweise um die 7,5 Millionen Franken sind lediglich von der EWR-bedingten Aenderung des Berechnungsmodus für Teilrenten (reine Proratisierung statt unterschiedlicher Gewichtung der Beitragssätze) zu erwarten.



2. Bundesgesetz vom 19. Juni 1959 über die Invalidenversicherung (IVG)<sup>237)</sup>

Für die ausserordentlichen Renten, die Hilflosenentschädigungen sowie die FV und den Berechnungsmodus für Teilrenten gilt das für die AHV Gesagte. Die Anpassungen sind bis auf den neuen Berechnungsmodus für Teilrenten (geschätzte Mehrkosten um die 3 Mio. Franken) kostenneutral für den Bund. Viertelsrenten, die bei einem Invaliditätsgrad zwischen 40 und 50 % beansprucht werden und im Härtefall als halbe Rente ausgerichtet werden können, würden gemäss Artikel 10 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1408/71 dem Export unterliegen. Dies wird problematisch, denn Invaliditäten von unter 50 % können im Ausland kaum hinreichend und nur mit grossem Aufwand abgeklärt werden, was bei den sehr bescheidenen Rentenbeträgen (z.B. 5 Franken) teilweise administrativ unverhältnismässig ist. Ausländische Staaten richten bei dieser Invalidität noch keine Renten aus. Zudem würde die Inlandbevölkerung mittels des Anteils der öffentlichen Hand von 50 % der Ausgaben diesen Export mitfinanzieren. Wir schlagen als Abhilfe den Verzicht auf die Ausrichtung einer IV-Rente bei einem Invaliditätsgrad unter 50 % vor. Sie wird heute von lediglich 3'800 Rentnern bezogen. Die Massnahme dürfte den Bund um schätzungsweise 7,5 Millionen Franken entlasten.

3. Bundesgesetz vom 19. März 1965 über die Ergänzungsleistungen (EL) zur AHV und IV (ELG)<sup>238)</sup>

Die geltenden Sozialversicherungsverträge beziehen sich nicht auf die EL (Ausnahme: Abkommen mit Liechtenstein), es besteht keine Gleichbehandlungspflicht. Ausländer müssen sich mindestens 15 Jahre unmittelbar vor Anspruchsstellung in der Schweiz aufgehalten haben (Karenzfrist). Artikel 3 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1408/71 stellt inskünftig Angehörige von anderen EWR-Staaten den Schweizer Bürgern gleich. Sie brauchen keine Karenzfrist mehr zu erfüllen, wenn sie in der Schweiz EL beanspruchen. Nach Artikel 10 Absatz 1 der Verordnung sind Geldleistungen bei Alter, Invalidität und an Hinterlassene grundsätzlich auch dann auszuzahlen, wenn

---

237) SR 831.20

238) SR 831.30

eine Person in einem anderen EWR-Staat wohnt. Bis vor kurzem war nach EG-Recht keine Ausnahme möglich. Die Auslandszahlungspflicht hätte somit auch die EL betroffen. Die Schweiz erhielt in den Verhandlungen jedoch das Recht zugestanden, während einer dreijährigen Uebergangsfrist die EL nur in der Schweiz auszuzahlen, um die sich ergebenden Probleme zufriedenstellend lösen zu können. Nach Abschluss der Verhandlungen erfolgte eine Aenderung der Verordnung Nr. 1408/71. Sie erlaubt, Geldleistungen von der Art der EL von der Auslandszahlung auszunehmen (Art. 10a Abs. 1). Die Verhandlungen für die Anwendung der Neuerung auf die EL sind formell noch zu führen. Es darf aber ein positives Ergebnis erwartet werden. Kostenmässig ist lediglich aufgrund des Wegfalls der 15jährigen Karenzfrist mit schätzungsweise 2,5 Millionen Franken Mehrbelastung für den Bund zu rechnen.

4. Bundesgesetz vom 25. Juni 1985 über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG)<sup>239)</sup>

Der Anwendungsbereich der Verordnung Nr. 1408/71 beschränkt sich auf die obligatorische Minimalvorsorge. Will ein Versicherter seine Vorsorge nach Beendigung des Arbeitsverhältnisses freiwillig weiterführen, so muss er nach Artikel 47 BVG mindestens 6 Monate versichert gewesen sein. Neu wären hierbei im EWR verbrachte Versicherungszeiten zu berücksichtigen<sup>240)</sup>. Dies würde künftig administrative Erschwernisse mit entsprechenden Kostenfolgen bewirken. Auf die Mindestversicherungsdauer ist daher zu verzichten. Nach BVG können derzeit Leistungen ausländischer Sozialversicherungen voll angerechnet werden. Künftig müssten bei dieser Anrechnung die einschlägigen Vorschriften der Verordnung Nr. 1408/71 (Art. 46 Abs. 3) beachtet werden. Artikel 10 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1408/71 bewirkt, dass von der in Artikel 30 Absatz 2 Buchstabe a BVG vorgesehenen Barauszahlungsmöglichkeit der Freizügigkeitsleistung nicht mehr bereits beim Verlassen der Schweiz, sondern erst beim Verlassen des EWR Gebrauch gemacht werden kann. Diese Restriktion führt dazu, dass vermehrt Freizügigkeitspolice und -konten errichtet werden müssen. Dementsprechend wird der damit verbundene Verwaltungsaufwand stark zunehmen. Daneben sind

---

239) SR 831.40

240) Art. 9 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1408/71

auch im ausserobligatorischen Bereich Kontrollstellen und Experten für die Vorsorgeeinrichtungen aus dem EWR aufgrund der EG-Richtlinien 79/267 und 90/619 über die Anerkennung von Diplomen sowie die Koordinierung der Rechts- und Verordnungsvorschriften für die Direktversicherung und zur Erleichterung der Ausübung des freien Dienstleistungsbereiches zuzulassen, sofern sie die Voraussetzungen von Artikel 53 Absatz 4 BVG erfüllen. Dasselbe gilt für Einrichtungen im EWR, die als registrierte Vorsorgeeinrichtungen (Art. 48 BVG) tätig sein wollen. Als Verbindungsstelle im Sinne des Anhangs 4 der Verordnung Nr. 574/72 wird die Auffangeinrichtung (Art. 60 BVG) bezeichnet. Von den aufgrund der geschilderten Massnahmen zu erwartenden Verwaltungskosten in Höhe von etwa 20 Millionen Franken gehen 10 Millionen Franken zu Lasten des Bundes.

#### 5. Bundesgesetz vom 13. Juni 1911 über die Krankenversicherung (KUVG)<sup>241)</sup>

Die bilateralen Sozialversicherungsabkommen beschränken sich im allgemeinen auf die Erleichterung des Versicherungsübertritts. Einzig im Verhältnis zur Bundesrepublik Deutschland (Zweites Zusatzübereinkommen vom 2. März 1989<sup>242)</sup>, in Kraft seit 1. April 1990) besteht eine Regelung über eine beschränkte Leistungsaushilfe in der Krankenversicherung. Die Verordnung Nr. 1408/71 sieht eine entsprechende, aber umfassendere Aushilfe im Verhältnis zwischen allen beteiligten Ländern vor.

Es wird daher eine administrative Infrastruktur zu errichten sein, die sich mit der Leistungsaushilfe befasst. Die Aushilfe wird darin bestehen; a) in der Schweiz Sachleistungen an Angehörige des Europäischen Wirtschaftsraums und ihre Familienmitglieder aushilfsweise zu entrichten und anschliessend die Rückzahlung durch die zuständigen ausländischen Institutionen zu veranlassen; b) die in einem Staat des Europäischen Wirtschaftsraums den schweizerischen Versicherten und ihren Familienangehörigen aushilfsweise erbrachten Sachleistungen den zuständigen ausländischen Institutionen zurückzuerstatten.

---

241) SR 832.10

242) AS 1990.492

Um über eine gesetzliche Grundlage zu verfügen, werden wir im KUVG einen neuen Artikel einführen; a) der dem Bundesrat den Auftrag geben wird, die Verordnung Nr. 1408/71 zu vollziehen, und insbesondere die Kompetenz, diese Aufgabe einer bestehenden Institution der Sozialversicherung anzuvertrauen; b) der die Finanzierung der durch die Aushilfe verursachten Kosten regeln wird. Diese Kosten sind schwer zu schätzen, aber sie dürften etwa 5 Millionen Franken pro Jahr betragen (davon die Hälfte zu Lasten des Bundes). Was das betrifft, sollte hervorgehoben werden, dass die Aushilfekosten im Bereich der Leistungen mit Deutschland mehr als eine halbe Million Franken pro Jahr erreichen, und dass die Kapitalkosten mehr als die Hälfte dieser Summe ausmachen.

6. Bundesgesetz vom 20. März 1981 über die Unfallversicherung (UVG)<sup>243)</sup>

Die Verordnung Nr. 1408/71 bringt gegenüber den bestehenden Regelungen der bilateralen Sozialversicherungsverträge gewisse Änderungen bei der Entschädigung von Berufskrankheiten. Im übrigen entsprechen die Bestimmungen der Verordnung im wesentlichen den Regelungen der Abkommen.

Betreffend Finanzierung und Leistungen ergeben sich aus der Uebernahme des Acquis keine besonderen Probleme. Die heutige Regelung der Leistungsaushilfe kann beibehalten werden (diese Aufgabe wird durch bilaterale Sozialversicherungsabkommen der SUVA übertragen). Die Kosten für diese Leistungsaushilfe belaufen sich auf etwa 200'000 Fr. jährlich und gehen z.Zt. zu Lasten der Versicherer.

7. Bundesgesetz vom 20. Juni 1952 über die Familienzulagen in der Landwirtschaft (FLG)<sup>244)</sup>

Eine bundesrechtliche Ordnung besteht allein für die Landwirtschaft. Die Sozialversicherungsabkommen beschränken sich hier im allgemeinen auf die Verpflichtung zur Gleichbehandlung von Aus- und Inländern. Nach dem FLG erhalten Kleinbauern und landwirtschaftliche Arbeitnehmer Kinderzulagen,

---

243) SR 832.20

244) SR 836.1

letztere zusätzlich Haushaltungszulagen. Bei Kinderzulagen decken sich die Anspruchsvoraussetzungen für in der Schweiz und im Ausland lebende Kinder. Anspruch auf Haushaltungszulagen besteht heute jedoch nur, wenn sich der landwirtschaftliche Arbeitnehmer mit seiner Familie in der Schweiz aufhält (Art. 1 Abs. 3 FLG).

Artikel 73 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1408/71 bringt eine Gebietsgleichstellung der übrigen EWR-Staaten mit der Schweiz. Danach müssen Haushaltungszulagen auch dann ausgerichtet werden, wenn sich die Familie des in der Schweiz tätigen ausländischen landwirtschaftlichen Arbeitnehmers in einem anderen EWR-Staat aufhält.

Die Ausrichtung von Haushaltungszulagen an EWR-Ausländer ergibt beim FLG Mehraufwendungen in der Grössenordnung von etwa 2 Millionen Franken, welche zu 2/3 vom Bund und zu 1/3 von den Kantonen zu tragen sind.

8. Bundesgesetz über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung vom 25. Juni 1982 (AVIG)<sup>245)</sup>

Das Prinzip der Totalisierung (Anrechnung der Versicherungs- oder Beschäftigungszeiten, die nach der Gesetzgebung anderer Vertragsstaaten zurückgelegt wurden) sowie das Prinzip des Leistungsexportes der Arbeitslosenentschädigung ist mit unserem System der Arbeitslosenversicherung vereinbar. Die Totalisierung wird bereits im Rahmen der bilateralen Abkommen über die Arbeitslosenversicherung und des Rheinschifferabkommens über die Soziale Sicherheit angewendet. Auch kennen wir die Möglichkeit der Kontrollpflichtbefreiung für einen Arbeitslosen, der sich zur Arbeitsuche ins Ausland begibt, was in der Praxis dem Prinzip des Leistungsexportes entspricht. Die Uebernahme des "acquis communautaire" verlangt nun, dass die Anwendung dieser beiden Prinzipien verallgemeinert wird<sup>246)</sup>. Der Leistungsexport der Arbeitslosenentschädigung wird auf maximal drei Monate ausgedehnt, wenn sich ein Arbeitsloser zwecks Arbeitsuche in einen anderen Vertragsstaat begibt; in diesem Fall untersteht der Arbeitslose den

---

245) SR 837.0

246) Art. 67, bzw. 69 des Reglementes Nr. 1408/71

Kontrollvorschriften des Staates in dem er sich um Arbeit bemüht. Ein freier Personenverkehr der Arbeitslosen ist jedoch nicht vorgesehen.

Bezüglich des freien Personenverkehrs wird für die Dauer der Uebergangsfristen ein Teil der Beiträge, die die Saisonniers während ihres Saisonaufenthaltes an unsere Arbeitslosenversicherung leisten, an ihre Wohnsitzstaaten zurückvergütet (ca. 15 Mio Franken pro Jahr). Diese Massnahme war notwendig, weil es dem Saisonnier aufgrund der öffentlichrechtlichen Vorschriften der Schweiz, für die Dauer der Uebergangsfristen nicht möglich sein wird, nach Ablauf der Saisonbewilligung in der Schweiz zu bleiben, was im Widerspruch zum EG-Recht steht. Dieses lässt dem Saisonnier die Wahl, im letzten Beschäftigungsland zu bleiben oder in seinen Wohnsitzstaat zurückzukehren, um dort eine neue Anstellung zu suchen. Eine teilweise Rückzahlung der Beiträge während der Uebergangsfristen rechtfertigt sich, weil das Risiko der Arbeitslosigkeit während der Zwischensaison meistens durch das Wohnsitzland des Saisonniers getragen wird.

### c. Auswirkungen auf kantonaler Ebene

#### 1. Ergänzungsleistungen

Die Ergänzungsleistungen werden zu drei Vierteln durch die Kantone finanziert. Wie unter Buchstabe b, Ziffern 1 und 2 dargelegt, soll der Anspruch auf Hilflosenentschädigung bzw. auf ausserordentliche Renten mit Einkommensgrenzen in AHVG und IVG zugunsten von Leistungen im Rahmen des EL-Systems aufgehoben werden. Um die Kantone gegenüber heute nicht mehr zu belasten, wird ihre Entlastung im Bereich AHV geprüft, wie es mit der Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen angestrebt wurde.

#### 2. Krankenversicherung (Krankenversicherungsobligatorien und -tarife)

Aufgrund der Gleichbehandlungsbestimmung der Verordnung Nr. 1408/71 sind kantonale Versicherungsobligatorien für ausländische Arbeitnehmer in bezug auf Staatsangehörige von EWR-Staaten nicht mehr anwendbar.

Die unter Buchstabe b, Ziffer 5 (KUVG) angesprochene Leistungsaushilferegung beinhaltet u.a. einen Tarifschutz für Mitglieder ausländischer Versicherungen, die in der Schweiz behandelt werden. Je nach bestehender Tarifstruktur könnten sich daraus für einzelne Kantone diesbezügliche Anpassungen als zweckmässig erweisen.

Im Tarifbereich wird der rechtliche Ist-Zustand - Abschluss von Tarifverträgen auf Kantonsebene - keine Änderungen erfahren. Faktisch dürften sich allerdings, bedingt durch die mit dem Wegfall von Diskriminierungen sowie durch die Liberalisierung des Marktzugangs einhergehende grössere Konkurrenz im Medizinalsektor, die Gewichte zwischen den einzelnen Tarifpartnern verschieben.

### 3. Familienzulagen

Alle Kantone besitzen eine Gesetzgebung über Familienzulagen. Diese Gesetzgebungen werden von den bilateralen Sozialversicherungsabkommen (mit Ausnahme der Ordnungen der Kantone St. Gallen und Graubünden im Abkommen mit Liechtenstein) nicht erfasst. Nach diesen Gesetzgebungen werden unter dem Sammelbegriff "Familienzulagen", von Kanton zu Kanton unterschiedlich, Geburts-, Kinder- und Ausbildungszulagen ausgerichtet. Die Anspruchsberechtigung ist grundsätzlich an die Erwerbstätigkeit geknüpft. In verschiedenen Kantonen bestehen hinsichtlich im Ausland lebender Kinder von Anspruchsberechtigten Sonderregelungen. Auch diese Zulagen müssen, mit Ausnahme der in elf Kantonen existierenden Geburtszulagen, welche als Ausnahme im Anhang II der Verordnung Nr. 1408/71 aufgeführt sind, für Kinder im Ausland gleich wie für Kinder in der Schweiz gewährt werden. Bei den Familienzulagen nach kantonalen Gesetzen ist künftig mit geringen, nicht genau quantifizierbaren Mehrkosten zu rechnen.

### 4. Mutterschafts- und Elternbeihilfen

Einige Kantone sehen im Falle von Mutterschaft Leistungen an die Mutter oder die Eltern vor. Systematisch sind diese wie die EL ausgestaltet; sie werden nur gewährt, wenn ein bestimmtes Höchsteinkommen nicht überschritten wird. Alle kantonalen Regelungen verlangen, dass die Mutter bzw. der Vater im betreffenden Kanton wohnt.

Die Leistungen fallen, da sie im Zusammenhang mit der Mutterschaft stehen, in den Geltungsbereich der EG-Verordnungen und sind den Familienleistungen gleichgestellt. Dies hätte zur Folge, dass EWR-Staatsangehörige, soweit dies nicht bereits der Fall ist, den Schweizer Bürgern gleichzustellen wären.

## 5. Kantonale Arbeitslosenfürsorge

17 Kantone haben für Arbeitslose, die ihren bundesrechtlichen Entschädigungsanspruch ausgeschöpft haben, eine kantonale Arbeitslosenfürsorge vorgesehen. In einigen dieser Kantone muss der Versicherte während einer gewissen Zeit im betreffenden Kanton Wohnsitz gehabt haben, um von der kantonalen Arbeitslosenfürsorge profitieren zu können. Die Uebernahme des "acquis communautaire" bedeutet, dass auf eine allfällige Mindestdauer des kantonalen Wohnsitzes sämtliche Wohnzeiten im ganzen EWR-Raum anzurechnen sind, und dass die kantonalen Arbeitslosenfürsorgeleistungen unter den gleichen Voraussetzungen und im gleichen Ausmass wie die bundesrechtliche Arbeitslosenentschädigung exportiert werden müssen.

Durch eine Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 können die Geldleistungen von der Art der kantonalen Arbeitslosenfürsorge (sog. beitragsunabhängige Sonderleistungen) von der Anwendung dieser Verordnung, bzw. von der Pflicht zum Leistungsexport ausgenommen werden. Die Verhandlungen für eine allfällige Anwendung dieser Neuerung auf die kantonale Arbeitslosenfürsorge sind noch zu führen.

### d. Auswirkungen auf die Auslandschweizer

#### 1. Die freiwillige Alters-/Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (AHV/IV)

Gemäss Artikel 2 AHVG können im Ausland niedergelassene Schweizer Bürger der freiwilligen AHV/IV-Versicherung (FV) beitreten (vgl. auch Bst. b Ziff. 1 hiervor). Wegen der kaum abschätzbaren finanziellen Folgen des EWR (bedingt durch die nötige Oeffnung der FV auch für alle EWR-Bürger) wird die FV auslaufen müssen, d.h. vom Tag des Inkrafttretens des EWR-Abkommens an werden keine Neubetriebe mehr zugelassen werden können. Auslandschweizer, die zusätzlich zu den betreffenden Bestimmungen des



EW-Rechts, zum Sozialversicherungssystem ihres Wohnsitzstaates sowie zu einem allfälligen Sozialversicherungsabkommen zwischen der Schweiz und dem Wohnsitzstaat einen schweizerischen Versicherungsschutz aufrechterhalten wollen, werden über eine private Versicherungsgesellschaft individuell vorsorgen müssen.

Die zuständigen Stellen prüfen gegenwärtig die Möglichkeit einer solchen, möglichst vorteilhaften Ersatzlösung, welche Interessenten angeboten werden könnte. Zudem besteht weiterhin die Möglichkeit von Fürsorgebeiträgen an hilfsbedürftige Auslandschweizer aufgrund des Bundesgesetzes vom 21. März 1973<sup>247)</sup> über Fürsorgeleistungen an Auslandschweizer.

## 2. Die Berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge ("Berufliche Vorsorge")

Die freiwillige berufliche Vorsorge steht gegenwärtig auch Schweizern im Ausland offen. Zugelassen werden all jene Schweizer, die auch bei der schweizerischen AHV/IV versichert sind. Angesichts der Tatsache, dass die FV im Falle eines Beitritts der Schweiz zum EWR auslaufen muss, werden auch keine Neubetriebe zur beruflichen Vorsorge mehr zulässig sein.

## 3. Die Arbeitslosenversicherung

Die Auslandschweizer sind gegen Arbeitslosigkeit versichert und von der Beitragsleistung befreit, wenn sie nach einem Auslandsaufenthalt, der mehr als ein Jahr gedauert hat, in die Schweiz zurückkehren, und den Beweis antreten können, dass sie im Ausland in den letzten zwei Jahre während mindestens 6 Monaten einer bezahlten Tätigkeit nachgegangen sind. Diese Bestimmung gilt jedoch nicht für Auslandschweizer, die in verschiedenen Ländern des EWR gewohnt haben, da das europäische Recht zwar vorsieht, die Beitragsperioden in der Gesamtheit der EWR-Staaten zu berücksichtigen, diese Aufrechnung aber heute von der Schweiz noch nicht anerkannt wird.

In Zukunft werden die Auslandschweizer, die sich in mehreren EWR-Ländern aufgehalten haben, gemäss EWR-Vertrag von allen Beitragsperioden

---

247) SR 852.1

profitieren können. Falls die betreffende Person zum Zeitpunkt der Auswanderung bereits arbeitslos ist, könnte sie ihr Recht auf Arbeitslosenunterstützung bis zu einem gewissen Umfang auch im Ausland geltend machen. (Dieses Prinzip ist zur Zeit noch nicht durch das schweizerische Recht anerkannt.) Die Arbeitslosenversicherung würde die Leistungen im Ausland während maximal drei Monaten auszahlen, falls sich der Arbeitslose ins Ausland begeben hat, um dort eine neue Beschäftigung zu finden. Die Arbeitslosenkontrolle würde dann durch den Staat erfolgen, in dem sich der Arbeitslose aufhält.

#### 4. Die Kranken- und Unfallversicherung

Bis anhin hatte die Schweiz nur mit der Bundesrepublik Deutschland eine Regelung über eine beschränkte Leistungsaushilfe im Bereich der Kranken- und Unfallversicherung. Im Rahmen der Zusatzbotschaft zur EWR-Vorlage wird nun eine umfassende und für Auslandschweizer im EWR-Raum günstige Aushilfe vorgesehen.

Konkret bedeutet dies:

- a) Bevorschussung durch die Schweiz von Versicherungsleistungen an EWR-Auslandschweizer, die sich für kurze Zeit in der Schweiz aufhalten, und Rückvergütung der Leistungen durch das betreffende EWR-Land;
- b) Bevorschussung von Versicherungsleistungen an einen Schweizer, der sich nur für beschränkte Zeit im Ausland aufhält, durch das betreffende EWR-Land und Rückvergütung der Leistung durch die Schweiz.

Schliesslich wird die Totalisierung der Beitragszeiten, ein Prinzip das die Schweiz schon mit verschiedenen Vertragsstaaten eingeführt hat, bei einem Wechsel des Wohnsitzstaates auf den ganzen EWR-Raum erweitert.

## 7.37 Gegenseitige Anerkennung von Berufsdiplomen (Art. 30)

### a. Der Acquis

Die Regel der Inländergleichbehandlung genügt nicht, um den freien Personenverkehr von unselbständigen und selbständigen Erwerbstätigen zu gewährleisten. Die Tatsache, dass die Mitgliedstaaten weiterhin den Besitz eines staatlichen Diploms für den Zugang zu gewissen Berufen verlangen können, würde tatsächlich ein grosses Hindernis für den freien Verkehr dieser Personen, und dies insbesondere mit Hinblick auf die Ausübung der Niederlassungsfreiheit, darstellen. Deshalb hat der Europäische Rat eine Anzahl von Richtlinien erlassen mit Hinblick auf die Anerkennung von Ausbildungsabschlüssen oder von Berufserfahrung. Zuerst hat er den Weg von sektoriellen Richtlinien, welche bestimmte Berufe zum Gegenstand hatten, verfolgt. In neuerer Zeit ist er dann zu einem System der allgemeinen Anerkennung von Diplomen übergegangen. Im EWR-Vertrag ist das Prinzip der Anerkennung der Diplome in Artikel 30 und in Beilage VII aufgeführt.

#### 1. Spezialrichtlinien

Für die meisten industriellen, gewerblichen und kaufmännischen Tätigkeiten hat die Gemeinschaft den Berufszugang liberalisiert, indem sie Massnahmen zur Erleichterung der Anerkennung von im Herkunftsstaat erworbener Berufspraxis durch den Aufnahmestaat eingeführt hat. Dies ist beispielsweise der Fall für die Versicherungsagenten und -vertreter, die Hilfsgewerbe des Transports und die Coiffeure.

Für andere Berufe mussten komplexere Massnahmen vorgesehen werden, welche zu einer vorgängigen Harmonisierung der Bedingungen für die Berufsausübung und die Ausbildung führten. Dies trifft insbesondere für zahlreiche Berufe im Gesundheitswesen zu:

- Aerzte, Zahnärzte, Veterinäre, Apotheker

Die Spezialrichtlinien regeln die Grundzüge der Ausbildung, benennen die in den einzelnen Mitgliedländern anerkannten Abschlussdiplome und schreiben bei den Aerzten und Zahnärzten die Voraussetzungen für den

Erwerb der Spezialistentitel (inklusive Bezeichnung der einzelnen Titel) vor<sup>248</sup>). Vorgeschrieben ist ebenfalls eine an den Erwerb des Abschlussdiplomes anschließende zweijährige spezifische Ausbildung in Allgemeinmedizin als Voraussetzung für die ärztliche Tätigkeit zu Lasten der Sozialversicherung.

- Nichtakademische Ausbildungen des Medizinalbereichs

Für die Ausbildung zur Krankenschwester und zur Hebamme werden in den entsprechenden Richtlinien detailliert Umfang und Dauer der Ausbildung vorgeschrieben. Mit der Ausbildung darf erst nach Absolvierung von zehn Grundschuljahren begonnen werden.

- Ausserhalb des Gesundheitswesens wurde die Ausübung anderer reglementierter Berufe durch Richtlinien erleichtert, welche die Anerkennung von Titeln und Diplomen zum Gegenstand haben, insbesondere:

- Rechtsanwälte

Die Richtlinie 77/249 des Rats vom 22. März 1977, welche dahin zielt, die tatsächliche Ausübung der Dienstleistungsfreiheit der Rechtsanwälte<sup>249</sup>) zu erleichtern, und die am 1. Januar 1993 in Kraft sein wird. Diese gibt keine Bedingung für die anzuerkennenden Diplome an, sondern bestimmt, dass jeder in einem Mitgliedstaat zugelassene Rechtsanwalt berechtigt ist, in einem anderen Mitgliedstaat Dienstleistungen zu erbringen. Davon ausgenommen sind das Verfassen von Testamenten sowie von Urkunden, die Rechte an Grundstücken begründen oder übertragen. Für Tätigkeiten im Bereich der Rechtspflege kann verlangt werden, dass der im Ausland niedergelassene Rechtsanwalt im Einvernehmen mit einem beim entsprechenden Gericht zugelassenen Anwalt handelt. Im allgemeinen wird verlangt, dass der Rechtsanwalt die Landesregeln des Ausnahmestaats neben den ihm im Herkunftsstaat obliegenden Verpflichtungen einhält. Die Richtlinie legt fest, unter welchen Bezeichnungen in jedem Mitgliedstaat eine Person die

---

248) EWR-Abkommen, Anhang VII

249) ABl. Nr. L 78 vom 26.3.1977, S.17/EWR-Abkommen, Anhang VII

beruflichen Tätigkeiten eines Rechtsanwalts auszuüben berechtigt ist. Für die Schweiz wurden folgende Bezeichnungen vereinbart: Avocat, Avvocato, Rechtsanwalt, Anwalt, Advokat, Fürsprecher, Fürsprech.

Was die Niederlassungsfreiheit anbelangt, werden die Rechtsanwälte der Allgemeinen Richtlinie Nr. 89/48 (siehe unten) unterstellt, für welche die Schweiz eine Uebergangsfrist von zwei Jahren erhalten hat.

#### - Architekten

Für den Architektenberuf sind die Ausbildungsdauer von vier Jahren sowie die während der Ausbildung zu vermittelnden Fachgebiete in der Richtlinie Nr. 85/384 des Rates vom 10. Juni 1985 für die gegenseitige Anerkennung der Diplome, Prüfungszeugnisse und sonstigen Befähigungsnachweise auf dem Gebiet der Architektur und für Massnahmen zur Erleichterung der tatsächlichen Ausübung des Niederlassungsrechts und des Rechts auf freien Dienstleistungsverkehr<sup>250)</sup> festgeschrieben. Die Studien müssen an einer Universität oder einer vergleichbaren Lehranstalt absolviert und durch eine Prüfung auf Hochschulniveau abgeschlossen worden sein. Der Begriff Studium kann auch auf den praktischen Unterricht ausgedehnt werden, an dem die Studenten teilnehmen müssen, um ihr Diplom zu erhalten.

Bei den nichtakademischen Berufen bestehen mangels einer allgemeinen Richtlinie keinerlei durch EG-Recht festgelegte Ausbildungsnormen. Zahlreiche Spezialrichtlinien im Bereich von Handel, Industrie und Gewerbe sehen vor, dass für die selbständige Berufsausübung eine bestimmte Anzahl Jahre Berufspraxis in selbständiger oder leitender Stellung verlangt werden kann, wenn für die eigenen Berufsangehörigen der Berufszugang vom Nachweis praktischer oder kaufmännischer Kenntnisse abhängig gemacht wird. Andere Richtlinien begnügen sich mit der Bestimmung, dass ausländische Staatsangehörige der Vertragsstaaten betreffend den Berufszugang gegenüber den eigenen Staatsangehörigen nicht benachteiligt werden dürfen.

---

250) ABl. Nr. L 223 vom 21.8.1985, S. 15/EWR-Abkommen, Anhang VII/BB1 1992

## 2. Allgemeine Richtlinien

Die erste Allgemeine Richtlinie Nr. 89/48 des Rates vom 21. Dezember 1988 über eine allgemeine Regelung zur Anerkennung der Hochschuldiplome, die eine mindestens dreijährige Ausbildung abschliessen<sup>251)</sup>, ist seit 1. Januar 1991 in Kraft. Unter diese Richtlinie fallen alle Studieneinrichtungen, für die keine Spezialrichtlinien bestehen und die ein Vollzeitstudium an einer Universität, Hochschule oder anderen Ausbildungseinrichtung mit gleichwertigem Niveau von mindestens drei Jahren (oder von gleich langer Dauer bei Teilzeit) beinhalten. Mit dieser Richtlinie, die auf dem Prinzip des gegenseitigen Vertrauens in die Ausbildung der Partnerstaaten beruht, soll die gegenseitige Zulassung der Studienabsolventen zum Arbeitsmarkt in den Vertragsstaaten sichergestellt werden. Wesentlich ist, dass jeder Staat selber festzulegen hat, welche Ausbildungseinrichtungen auf seinem Gebiet als Institutionen im Sinne dieser Richtlinie gelten.

Die erste Allgemeine Richtlinie Nr. 89/48 findet auf reglementierte Berufe Anwendung, d.h. solche, für die das öffentliche Recht den Zugang von besonderen Anforderungen abhängig macht oder den Gebrauch der charakteristischen Berufsbezeichnung denjenigen Personen vorbehält, welche bestimmte Bedingungen erfüllen.

Dieses Anerkennungssystem beruht auf der Vergleichbarkeit der Ausbildungsniveaus. Wenn nun aber wesentliche Unterschiede zwischen den Ausbildungen vorliegen, so hat der Aufnahmestaat die Möglichkeit, Ausgleichsmaßnahmen in der Form von Eignungsprüfungen und Anpassungslehrgängen zu verlangen.

Ueber eine Zweite Allgemeine Richtlinie<sup>252)</sup>, welche die Hochschulausbildungen von unter zweijähriger Dauer und die Berufsausweise regelt, wird in den zuständigen EG-Gremien zur Zeit verhandelt. Wie die erste Allgemeine Richtlinie soll auch diese zweite auf dem Prinzip des gegenseitigen Vertrauens in die Ausbildung der Partnerstaaten beruhen und die gegenseitige Zulassung der Absolventen solcher Ausbildungsgänge zum Arbeitsmarkt in

---

251) ABl. Nr. L 19 vom 24.1.1989, S. 16/EWR-Abkommen, Anhang VII

252) KOM (89)372 endg., ABl. Nr. C 263 vom 16.10.1989, S.1

den Vertragsstaaten sicherstellen. Die Zweite Allgemeine Richtlinie bildet Bestandteil des Pipeline-Acquis und ist somit nach ihrem Erlass in das schweizerische Recht zu integrieren.

b. Auswirkungen auf Bundesebene

1. Spezialrichtlinien

- Medizinalbereich

Die Mindestvorschriften in den genannten Richtlinien der EG betreffend Dauer und Inhalt dieser Ausbildungen werden von unseren Ausbildungsgängen erfüllt. Die Weiterbildung zum Spezialarzt und Spezialzahnarzt wird heute von den privaten Berufsorganisationen, Verbindung der Schweizer Aerzte (FMH) und der Schweizerischen Zahnärztesgesellschaft (SSO), geregelt. Einige Kantone und medizinische Fakultäten verleihen aber ebenfalls einige Spezialistentitel. Nach den EG-Richtlinien bedürfen aber Spezialistentitel einer staatlichen Anerkennung. Es sollten demzufolge gesamtschweizerisch anerkannte Spezialistentitel geschaffen werden. Im weiteren sind die Angehörigen der Vertragsstaaten betreffend die Erteilung einer Berufsausübungsbewilligung den Schweizerbürgern gleichzustellen. Eingeführt werden muss auch eine zweijährige praktische Ausbildung in Allgemeinmedizin nach Abschluss der medizinischen Grundausbildung (Staatsexamen), um die EG-Vorschrift, wonach nur Absolventen dieser Ausbildung zu Lasten der Sozialversicherungen praktizieren dürfen, genügen zu können. Die Erfüllung dieser verschiedenen Vorschriften könnte entweder durch das vorstehend erwähnte Rahmengesetz des Bundes oder durch eine Erweiterung des Geltungsbereichs des Bundesgesetzes vom 19. Dezember 1877<sup>253)</sup> über die Freizügigkeit des Medizinalpersonals in der Schweizerischen Eidgenossenschaft (Freizügigkeitsgesetz) erreicht werden, indem insbesondere auch die Weiterbildung durch dieses Gesetz geregelt würde. Für die Aerzte und Zahnärzte ist der Schweiz zur Anpassung ihrer Gesetzgebung eine Uebergangsfrist bis 1. Januar 1997 zugestanden worden. Hingegen muss die gegenseitige Anerkennung von Diplomen Apothekern und Veterinären - die EG-Richtlinien regeln nur die Grundausbildungen, d.h.

---

253) SR 811.11

bis zum Staatsexamen - bereits ab dem Inkrafttreten des EWR-Abkommens erfolgen, da hier keine Uebergangsfrist zugestanden wurde. Wegen der fünfjährigen Uebergangsfrist beim freien Personenverkehr sind jedoch auch bei diesen beiden Berufsarten die Anerkennung der Diplome auf die sich bereits in der Schweiz befindenden EWR-Bürger und auf EWR-Bürger beschränkt, die bis Ende 1998 im Rahmen eines Kontingentes in die Schweiz kommen.

- Nichtakademische Ausbildungen des Medizinalbereichs: Krankenschwestern und Hebammen

Materiell muss die heutige Ausbildung gemäss den genannten Richtlinien nur geringfügig im Sinne einer Erhöhung der Stundenzahl für die theoretische Ausbildung angepasst werden. Hingegen sehen die entsprechenden EG-Richtlinien eine Schulpflicht von zehn Jahren vor, bevor mit der Ausbildung zur Hebamme oder zur Krankenschwester begonnen werden kann. In dieser Beziehung müssen die Ausbildungsreglemente angepasst werden. Notwendig ist ferner die Schaffung eines ausschliesslich staatlichen Abschlussdiploms. Auch für diese Anpassungen ist der Schweiz eine Uebergangsfrist bis 1. Januar 1997 zugestanden worden.

- Rechtsanwälte

Die Spezialrichtlinie Nr. 77/249 wird voraussichtlich keine Anpassungen auf Bundesebene zur Folge haben. Sie wird direkt in das kantonale Recht umgesetzt werden (vgl. Buchstabe c unten). Der Bund hätte indessen die Kompetenz, in diesem Bereich zu legiferieren, und zwar in dem Sinne, als die Schaffung eines eidgenössischen Rahmengesetzes ebenfalls ins Auge gefasst werden könnte.

- Architekten

Wie für die Rechtsanwälte ist auch für die Architekten der Berufszugang auf kantonalen Ebenen reglementiert und erfordert deshalb auf eidgenössischer Ebene keine Anpassungen.



Von der Ausbildungsdauer her entsprechen nur die Ausbildungen an den beiden ETH und an der Ecole d'architecture de l'Université de Genève dem oben erwähnten EG-Recht. Die dreijährige Ausbildung zum Architekten an unseren Höheren Technischen Lehranstalten (HTL) wird jedoch gemäss Artikel 11 der Richtlinie Nr. 85/384 für Personen, die ihre Ausbildung bis zum Schuljahr 1995/96 entweder abgeschlossen haben oder die dazumal in das letzte Studienjahr vor dem Diplomabschluss eingetreten sind, ebenfalls anerkannt, sofern sie eine mindestens vierjährige Berufspraxis nachweisen können. Für spätere Absolventen ist eine Anerkennung vorgesehen, sofern sie neben dem HTL-Diplom noch ein zusätzliches einjähriges Vollzeit-Nachdiplomstudium mit Prüfungsabschluss nachweisen können. Die Schweiz hat sich durch eine einseitige Erklärung verpflichten müssen, bis zum genannten Datum ein solches Nachdiplomstudium einzuführen.

- Nichtakademische Berufe

Da das Bundesrecht diesbezüglich keine Zulassungsreglementierung kennt, die ausländische Staatsangehörige diskriminieren könnten, bedarf es in diesem Bereich keiner Anpassungen.

2. Allgemeine Richtlinie Nr. 89/48<sup>254)</sup>

Die Schweiz hat für die Umsetzung dieser Richtlinie eine Uebergangsperiode von zwei Jahren erhalten. Das heisst auf Bundesebene wird unmittelbar keine Gesetzesanpassung notwendig werden. Immerhin werden die Uebernahme des Acquis und seine zukünftigen Entwicklungen Auswirkungen auf die schweizerische Gesetzgebung haben.

Es wird sich als nötig erweisen, die Zweckmässigkeit des Erlasses eines Rahmengesetzes für die freien Berufe oder für einzelne unter ihnen, wie z.B. denjenigen des Rechtsanwalts, zu prüfen. Im weitern muss die Bundesgesetzgebung über die Medizinalberufe revidiert werden.

---

254) Richtlinie Nr. 89/48 des Rechts vom 21. Dezember 1988 über die allgemeine Regelung zur Anerkennung der Hochschuldiplome, die eine mindestens dreijährige Berufsausbildung abschliessen (ABI Nr. L 019 vom 24.1.1989, S. 16/EWR-Abkommens Anhang VII)

Es wird sich ebenfalls als notwendig erweisen, auf Bundesebene die Anerkennung der Diplome von Schweizerbürgern von einem Kanton zum andern besser zu garantieren, damit diese in ihrem eigenen Land nicht gegenüber den Angehörigen aus EWR-Staaten diskriminiert werden.

c. Auswirkungen auf kantonaler Ebene

1. Spezialrichtlinien

- Medizinalbereich

Mit Bezug auf die Veterinäre und Apotheker müssen die kantonalen Medizinalgesetzgebungen, insbesondere betreffend die Zulassung zur selbständigen Berufsausübung, bis zum Inkrafttreten des EWR-Abkommens und für die Aerzte und Zahnärzte bis 1. Januar 1997 angepasst werden. Letzteres Datum gilt auch für die nichtakademischen Berufe im Medizinalbereich.

- Rechtsanwälte

Die Berufszulassung ist in der Schweiz kantonal geregelt und erfolgt aufgrund von kantonalen Staatsexamen, die jedoch wegen der Freizügigkeit der wissenschaftlichen Berufsarten (Art. 33 BV und Art. 5 der Uebergangsbestimmungen) innerhalb der Schweiz anerkannt werden müssen (im Gegensatz zu den eidgenössischen Medizinalprüfungen gibt es kein eidgenössisches Anwaltsexamen). Die kantonalen Zulassungsvorschriften sind recht unterschiedlich und beschränken sich häufig auf die forensische Tätigkeit. Vom Zeitpunkt des Inkrafttretens des EWR-Abkommens müssen die Kantone Rechtsanwälte aus den Ländern des EWR ihre Aktivitäten in der Form von Dienstleistungen ausüben lassen und demzufolge ihre Gesetzgebung über die Gerichte und die Verfahren anpassen. Eine vom Schweizerischen Anwaltsverband eingesetzte Kommission zur Ueberprüfung der mit der Anerkennung der Anwaltspatente zusammenhängenden Fragen hat ein Mustergesetz zuhanden der Kantone erlassen, um ihnen die Umsetzung der Richtlinie Nr. 77/249 auf kantonaler Ebene zu erleichtern. Dieses Mustergesetz liegt zur Zeit bei der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorenkonferenz. Der Bund

wäre indessen zuständig, aufgrund von Artikel 33 Absatz 2 der Bundesverfassung selber entsprechend zu legiferieren.

- Architekten

Die Kantone haben, soweit sie Vorschriften über die Ausübung des Architektenberufes erlassen haben, dafür zu sorgen, dass Inhaber eines anerkannten Diploms aus den Mitglied- bzw. Vertragsstaaten gegenüber schweizerischen Berufsangehörigen in der Ausübung ihres Berufes (z.B. betreffend Submissionswesen, Teilnahme an Wettbewerben) nicht diskriminiert werden.

2. Allgemeine Richtlinie Nr. 89/48

Die kantonalen Erlasse, welche für ausländische Staatsangehörige einschränkende Bestimmungen über die Berufszulassung in den dieser Richtlinie unterstehenden Berufen aufweisen, sind aufzuheben. Dafür hat die Schweiz mit der EG eine Uebergangsfrist bis 1. Januar 1995 ausgehandelt.

Mit Ausnahme der Dienstleistung der Rechtsanwälte, die Gegenstand einer Spezialrichtlinie bildet (siehe oben), findet die Allgemeine Richtlinie auch Anwendung auf die juristischen Berufe (Niederlassung der Rechtsanwälte, Niederlassung und Dienstleistung der Notare in dem Rahmen, in dem deren ausgeübte Tätigkeit nicht die Ausübung öffentlicher Gewalt beinhaltet). Der Zugang zu diesen Berufen ist heute ausschliesslich durch kantonales Recht geregelt unter dem Vorbehalt der Verpflichtung - was die freien Berufe anbelangt - die von einem Kanton oder einer mehrere Kantone vertretenden Konkordatsbehörde ausgestellten Fähigkeitszeugnisse auf dem ganzen Gebiet der Schweizerischen Eidgenossenschaft anzuerkennen (Art. 5 der Uebergangsbestimmungen der BV). Die Kommission "Anwaltspatente", welche durch den Schweizerischen Anwaltsverband eingesetzt worden ist, prüft zur Zeit, ob die durch die Umsetzung der Allgemeinen Richtlinie notwendig werdenden Anpassungen direkt auf kantonaler Ebene vorgenommen werden können, oder ob es nicht notwendig wäre, bei dieser Gelegenheit mittels eines Konkordats oder eines Rahmengesetzes des Bundes zu einer minimalen Harmonisierung zu gelangen. In diesem Zusammenhang wird es auch darum gehen, die Mobilität zwischen den Kantonen zu fördern, um eine "umgekehrte Diskriminierung" zu vermeiden (Dies sind die Fälle, in denen die

Schweizerbürger gegenüber den Ausländern, welche die günstigere Regelung im EWR-Abkommen anrufen könnten, benachteiligt wären).

Im Rahmen der unter Leitung des Kontaktgremiums der Kantone ausgeführten Arbeiten, hat die Kantonale Erziehungsdirektoren-Konferenz - welche mit der Koordination in diesem Bereich betraut ist - die andern Kantonalen Direktorenkonferenzen eingeladen, Muster für die ihnen unterstellten reglementierten Berufe auszuarbeiten<sup>255</sup>).

### 7.38 Niederlassungsfreiheit für Gesellschaften

#### a) Acquis

Die Niederlassungsfreiheit (EWRV 31 und 34) steht nicht nur natürlichen Personen, sondern auch Gesellschaften zu. Die freie Niederlassung für Gesellschaften gehört neben der Freizügigkeit für natürliche Personen, der Dienstleistungs- und der Kapitalverkehrsfreiheit zu den eigentlichen Freiheiten, welche die bisherige Freihandelszone zum weitgehend integrierten Binnenmarkt - in dem die Voraussetzungen für die Mobilität der Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital hergestellt werden - ausbauen. Die Niederlassungsfreiheit schafft die Voraussetzung für eine nach wirtschaftlichen Kriterien bestimmten Wahl des Standortes einer Unternehmung innerhalb des EWR. Namentlich auch Klein- und Mittelbetriebe sollen dadurch angeregt werden, Standortvorteile konsequent auszunützen, wobei die Bewertung der Standorte massgeblich durch die wirtschaftliche Rahmenordnung der einzelnen Vertragsstaaten bestimmt wird. Von der Niederlassungsfreiheit können Unternehmen aller Wirtschaftssektoren profitieren. Im Dienstleistungssektor ist sie eine wesentliche Voraussetzung für eine umfassende Liberalisierung, da zahlreiche Dienstleistungen nur am Ort des Dienstleistungsempfängers erbracht werden können.

Im einzelnen garantiert die Niederlassungsfreiheit namentlich die folgenden Rechte nach Massgabe des Grundsatzes der Inländerbehandlung:

---

255) Siehe den Bericht "Anpassung des kantonalen Rechts an das Recht des EWR", Bern, Dezember 1991 (franz. Version Seite 71, deutsche Version Seite 73)

- Das Recht zur Gründung von Sekundärniederlassungen (Agenturen, rechtlich unselbständige Zweigniederlassungen, Tochtergesellschaften);
- Die Ausübung von Rechten des Privatrechts einschliesslich des Erwerbs von Eigentum und Anteilen an Gesellschaften (Art. 124 EWRV), das Recht zur Inanspruchnahme von Kredit und staatlichen Beihilfen und den Beitritt zu Branchenvereinigungen;
- Die Sitzverlegung, die Gründung und Verschmelzung von Unternehmen (Primärniederlassungen) oder von Agenturen, Zweigniederlassungen und Tochtergesellschaften (Sekundärniederlassungen) in anderen Vertragsstaaten. Das Recht auf freien Wegzug besteht für Gesellschaften nur dann, wenn sie nach dem auf sie anwendbaren Recht ihren Sitz ins Ausland verlegen dürfen, ohne dadurch ihre Existenz zu verlieren;
- Das Recht zur Leitung von Unternehmen.

Die Niederlassungsfreiheit der Unternehmen begünstigt Personengesellschaften und juristische Personen, sofern sie nach dem Recht eines Vertragsstaates gegründet worden sind und ihren statutarischen Sitz, ihre Hauptverwaltung oder ihre Hauptniederlassung innerhalb des EWR haben (Art. 34 EWRV). Für die Beurteilung, ob ein Erwerbzweck vorliegt, ist die tatsächliche Beteiligung am Wirtschaftsprozess massgebend. Die Gewinnmaximierung muss indessen nicht angestrebt werden, wie die ausdrückliche Erwähnung der Genossenschaft in Art. 34 II EWRV zeigt.

Wird das Recht zur unbehinderten Gründung einer Sekundärniederlassung beansprucht, so ist zusätzlich das Erfordernis der Ansässigkeit zu erfüllen. Es verlangt, dass sich der Mittelpunkt der wirtschaftlichen Tätigkeit des Ansprechers in einem Vertragsstaat befindet. Gesellschaften, welche nach dem Recht eines Vertragsstaates gegründet wurden und bloss ihren statutarischen Sitz in einem Vertragsstaat haben, nicht jedoch die Hauptverwaltung oder Hauptniederlassung, können sich zum Zweck der Gründung einer Sekundärniederlassung nur dann auf die Niederlassungsfreiheit berufen, wenn ihre Tätigkeit in tatsächlicher und dauerhafter Verbindung mit der Wirtschaft eines Vertragsstaates steht. Der EWRV will mithin bloss die Hindernisse zu Lasten derjenigen EWR-ausländischen Gesellschaften aus dem

Weg räumen, die in die Volkswirtschaft eines Vertragsstaates eingegliedert sind (vgl. Titel I des Allgemeinen Programms zur Aufhebung der Beschränkungen der Niederlassungsfreiheit, ABl. 002, 15.1.1962, S. 36f.).

Der Begriff der Niederlassung verlangt das Bestehen einer festen Einrichtung im Ausnahmeland sowie die Dauerhaftigkeit und den Schwerpunkt der wirtschaftlichen Tätigkeit in diesem Land. Mit der Niederlassung wird die vollständige Eingliederung in das Wirtschaftsgeschehen im Aufnahmestaat erreicht. Darin unterscheidet sich die Niederlassung von der Dienstleistung im Sinne des EWRV, welche sich dadurch kennzeichnet, dass zur Leistungserbringung jeweils die Landesgrenze überschritten wird und sich die wirtschaftliche Tätigkeit des Dienstleistenden nicht auf das Ausnahmeland konzentriert.

Einschränkungen der Niederlassungsfreiheit können nur aus den im Vertrag genannten Gründen vorgesehen werden. Sonderregelungen dürfen namentlich statuiert werden, wenn sie aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit, also aus rein polizeilichen Gründen gerechtfertigt sind (EWRV 33).

#### b) Auswirkungen auf Bundesebene

Die Niederlassungsfreiheit erfordert hingegen die nichtdiskriminierende Ausgestaltung verschiedener eidgenössischer und kantonaler Erlasse. Dies betrifft namentlich die Lex Friedrich. Die fünfjährige Übergangsfrist, die der Schweiz für den Abbau der Beschränkungen des Grunderwerbs gewährt wird, bezieht sich auf den Kauf von Grundstücken, der ausschliesslich zu Anlagezwecken erfolgt und auf den Immobilienhandel. Hinsichtlich der für die Verwirklichung der Niederlassungsfreiheit relevanten Beschränkungen des Grunderwerbs besteht keine Übergangsfrist, so dass die Liberalisierung in diesem Bereich auf den 1. Januar 1993 durchzuführen ist (s. Ziff. ...). Auf Bundesebene sind des weiteren die im Gesellschaftsrecht enthaltenen Nationalitäts- und Wohnsitzvorschriften für Mitglieder von (revOR 708 I, II und OR 895 I) anzupassen. Auch in mehreren Gesetzen im Verkehrs- und Energiebereich sind EWR-widrige Diskriminierungen von Gesellschaften mit Sitz im EWR-Ausland bezüglich der Kontrolle von Betreibergesellschaften sowie Nationalitäts- und Wohnsitzerfordernisse für Verwaltungsräte solcher

Gesellschaften zu finden (Art. 5 des Atomgesetzes, Art. 3 des Rohrleitungsgesetzes, Art. 40 des Bundesgesetzes über die Nutzbarmachung der Wasserkräfte; Vgl. ferner die besonderen Abschnitte betreffend Eisenbahngesetz, Luftfahrtgesetz, Seeschiffahrtsgesetz, Postverkehrsgesetz und Telekommunikationsrecht, s. Ziff. 7.2.13, 7.4.5, 7.4.4). Gewisse Anpassungen sind schliesslich im Filmrecht vorzunehmen (vgl. Ziff. 7.4.4.2.).

## **7.4 Freier Dienstleistungsverkehr (Art. 36 bis 39)**

### **7.41 Im Allgemeinen**

Der Dienstleistungsbegriff im wirtschaftlichen Sinne umfasst eine Reihe verschiedenartigster Tätigkeiten, so namentlich Verkehr, Finanz-, Informatik- und Telekommunikationsdienstleistungen, freie Berufe, Tourismus und anderes mehr. Im rechtlichen System des EWR-Abkommens wird der freie Dienstleistungsverkehr von unterschiedlichen Bestimmungen erfasst, welche grundsätzlich die freie Grenzüberschreitung der verschiedenen Produktionsfaktoren garantiert. So wird die Wanderung des Faktors Arbeit von den Freiheiten des Personenverkehrs, diejenige des Faktors Kapital von der Kapitalverkehrsfreiheit gewährleistet. Für Unternehmen wie Banken und Versicherungen, die ihre Dienstleistung vorwiegend über die Errichtung von Niederlassungen in anderen Staaten erbringen, ist die Niederlassungsfreiheit von zentraler Bedeutung. Die Dienstleistungsfreiheit im Sinne der Artikel 36 - 39 des EWR-Abkommens ist als Auffangtatbestand massgeblich für grenzüberschreitende Dienstleistungen (Art. 59 Abs. 1; 60; 61 Abs. 1; 66 EWG), die ohne irgendwelchen Ortswechsel (z.B. Telekommunikation) und für solche, die ohne dauernden Ortswechsel (Anbieter reist zum Nachfrager bzw. Nachfrager reist zum Anbieter, z.B. bei medizinischer Behandlung) erbracht werden.

Zum Inhalt der Dienstleistungsfreiheit ist allgemein kurz folgendes festzuhalten: Die Dienstleistungsfreiheit gibt den in Vertragsstaaten ansässigen Staatsangehörigen von Vertragsstaaten und den Gesellschaften im Sinne von Artikel 34 des EWR-Abkommens (Art. 58 EWG) einerseits das Recht, vorübergehend Dienstleistungen zu Erwerbszwecken ohne Verlegung des Sitzes und ohne Gründung von Geschäftsniederlassungen über die Grenze von Vertragsstaaten hinweg in einem anderen Vertragsstaat unter den

gleichen Voraussetzungen wie die Angehörigen des Aufnahmelandes zu erbringen (positive Dienstleistungsfreiheit). Andererseits kommt die Dienstleistungsfreiheit auch den Empfängern von Dienstleistungen zugute, indem sich die Träger des Rechts zur Inanspruchnahme von Dienstleistungen, welche zu Erwerbszwecken angeboten werden, ungehindert in einen anderen Vertragsstaat begeben können (negative Dienstleistungsfreiheit).

Den Begriff der Dienstleistung definiert der Vertrag (Art. 37 EWR-Abkommen; Art. 60 EWG) wie erwähnt nur als Auffangtatbestand. Danach werden als Dienstleistungen all diejenigen Leistungen verstanden, welche weder von den Freiheiten des Waren-, Kapital- oder Personenverkehrs erfasst werden<sup>256</sup>). In Abweichung vom Dienstleistungsbegriff im wirtschaftlichen Sinne fallen subsidiär auch handwerkliche, gewerbliche und industrielle Tätigkeiten unter die einschlägigen Vertragsbestimmungen. Die rechtliche Definition einer Dienstleistung im EWR lässt sich anschaulich mit vier Elementen darstellen. Danach werden die Dienstleistungen

- von einer Niederlassung im EWR-Raum aus durchgeführt;
- über eine Grenze hinweg geleistet<sup>257</sup>;
- in der Regel gegen Entgelt<sup>258</sup> und
- lediglich während einer beschränkten Zeitdauer erbracht.

Gemäss der Rechtsprechung des EuGH zu Artikel 59 EWG-Vertrag (Art. 36 EWR-Abkommen) darf ein Staat ausnahmsweise besondere Anforderungen an die Tätigkeit eines Leistungserbringers stellen, der in einem andern Staat ansässig ist. Voraussetzung dafür ist, dass in dem betroffenen Bereich noch keine Rechtsvereinheitlichung stattgefunden hat. Ausserdem darf der freie Dienstleistungsverkehr bloss durch Regelung eingeschränkt werden, die wegen des Allgemeininteresses objektiv nötig sind und die für alle im Hoheitsgebiet des Staats tätigen Personen und Unternehmen verbindlich sind;

---

256) Vgl. z.B. EuGH, Urteil vom 11.7.1985, Rs. 61/84, Cinéthèque, Slg. 1985, S. 2605 ff., S. 2623, Paragraph 10

257) EuGH, Urteil vom 18.3.1980, Rs. 52/79, Debaux, Slg. 1980, s. 833 ff., S. 855, Paragraph 16

258) EuGH, Urteil vom 27.9.1988, Rs. 263/86, Humbel, Slg. 1988, S. 5365 ff., S. 5388, Paragraph 17



und dies nur insoweit, als der Leistungserbringer in seinem Herkunftsland nicht bereits diesbezüglichen Regelungen unterstellt ist<sup>259</sup>). Einschränkungen können sodann auf Artikel 39 EWR-Abkommen (Art. 66 EWG) abgestützt werden, welcher Artikel 32 EWR-Abkommen (Art. 55 EWG) (Tätigkeiten in Ausübung öffentlicher Gewalt) und Artikel 33 des EWR-Abkommens (Art. 56 Abs. 1 EWG) (ordre public) auch im Bereich der Dienstleistungsfreiheit für anwendbar erklärt. Der in Artikel 36 Absatz 1 EWR-Abkommen (Art. 59 Abs. 1 EWG) enthaltene Grundsatz der Dienstleistungsfreiheit verleiht den Privatpersonen Rechte, die diese gerichtlich geltend machen können<sup>260</sup>).

## 7.42 Finanzdienstleistungen

Die Finanzdienstleistungen umfassen im Sinne des EWR-Abkommens den Bereich der Banken (vgl. Kap. 7.421), der Versicherungen (vgl. Kap. 7.422) sowie den Börsen- und Wertpapiersektor (Börse und Anlagefonds, vgl. Kap. 7.423). Die Frage der Geldwäscherei - sie stellt sich für alle Finanzdienstleistungen - wird in Kap. 7.424 behandelt.

Die Freizügigkeit der Finanzdienstleistungen wird auf zwei Wegen verwirklicht: einerseits über die Niederlassungsfreiheit für Zweigniederlassungen und Tochtergesellschaften von Finanzinstituten (Banken und Versicherungen) und andererseits über die grenzüberschreitende Dienstleistungsfreiheit. Im letzteren Fall erfolgt keine Niederlassung am Ort, wo die Dienstleistung erbracht wird.

Die Massnahmen zur Liberalisierung der Finanzdienstleistungen beruhen auf drei Grundsätzen:

- Die Sorgfaltsnormen werden harmonisiert, d.h. die Mindestanforderungen, welche die Finanzinstitute für die Ausübung ihrer Tätigkeit erfüllen müssen, sowie die grundlegenden Bestimmung zur Ueberwachung der Institute werden EWR-weit vereinheitlicht (z.B. Mindestkapital, Eigenmittel, Solvabilitätsspanne).

---

259) EuGH, Urteil vom 18.1.1979, verbundene Rs. 110 und 111/78, Van Wesemael, Slg. 1979, s. 35 ff., S. 52-53, Paragraphen 28 bis 30

260) EuGH, Urteil vom 3.12.1974, Rs. 33/74, Van Binsbergen, Slg. 1974, S. 1299 ff., S. 1311, Paragraph 27

- Die Harmonisierung der Sorgfaltsnormen erlaubt die gegenseitige Anerkennung der Zulassungs- und Kontrolltätigkeit der nationalen Ueberwachungsbehörden. Dies wiederum ermöglicht die Einführung der Einheitslizenz. Ein Finanzinstitut, das die Zulassung in *einem* EWR-Land erhalten hat, kann ohne weitere Bewilligung in jedem anderen EWR-Land seine Dienstleistungen anbieten und Zweigniederlassungen errichten. Die nationale Lizenz wird somit im gesamten EWR-Gebiet für alle Geschäfte anerkannt, für die sie ausgestellt wurde.
- Das Prinzip der Heimatlandkontrolle besagt, dass die Aufsichtsbehörde, welche die Tätigkeit der Muttergesellschaft kontrolliert, auch deren Zweigniederlassungen und Agenturen in anderen EWR-Ländern überwacht.

Die eben skizzierte Ordnung wird durch etwa 35 Richtlinien und sechs Empfehlungen verwirklicht, die in den Anhang IX des EWR-Abkommens aufgenommen wurden. Sie führt zu einem einzigen, auf den ganzen EWR ausgedehnten Finanzmarkt und bietet den Finanzinstituten die Möglichkeit, ihre Tätigkeit auf der Basis eines vereinheitlichten Bewilligungs- und Aufsichtssystems im gesamten EWR zu entfalten. Und die Konsumenten können sich auch ausserhalb der nationalen Grenzen nach den günstigsten Möglichkeiten für Finanzierungen und Versicherungen umsehen. Eine weitere Bedingung für die Verwirklichung dieses integrierten Finanzraums ist die Freizügigkeit des Kapitalverkehrs, siehe Kap. 7.5.

Das geschilderte Regime ist im Bankenbereich vollständig verwirklicht. Im Versicherungsbereich hingegen ist die Dienstleistungsfreiheit erst teilweise realisiert. Sie beschränkt sich gegenwärtig auf die Grossrisiken.

Die Richtlinien zum Börsen- und Wertpapiergeschäft verwirklichen die Dienstleistungsfreiheit und harmonisieren gewisse Verhaltensregeln. Es geht hier um die gegenseitige Anerkennung der Emissionsprospekte, um die Koordinierung der Insiderregeln sowie um den freien Verkauf von Fondsteilen im gesamten EWR.

Die Uebernahme der Richtlinien, die den Finanzdienstleistungs- 'acquis' bilden, hat materielle und rechtliche Auswirkungen. Diese Auswirkungen

werden in den folgenden vier Kapiteln im Detail abgeklärt. Ueberschlagsmässig lässt sich sagen, dass einige bestehende Bundesgesetze angepasst werden müssen.

## 7.421 Bankdienstleistungen

### a. Der Acquis

Bankdienstleistungen können im Europäischen Wirtschaftsraum entweder über eine Zweigniederlassung oder eine Tochterbank oder ohne physische Präsenz auf dem Weg des sogenannt genzüberschreitenden Dienstleistungsverkehrs erbracht werden. Dementsprechend stehen im Bereich der Bankdienstleistungen von den vier Grundfreiheiten im EWR-Abkommen diejenigen der Niederlassungsfreiheit (Art. 31 EWR-Abkommen; Art. 52 EWG) einerseits, der Dienstleistungsfreiheit (Art. 36 ff. EWR-Abkommen; Art. 59 ff. EWG) andererseits, im Mittelpunkt. Im Hinblick auf die Schaffung des Gemeinsamen Bankenmarkts wurden vom EG-Rat inzwischen insgesamt acht Banken-Richtlinien verabschiedet, welche namentlich Mindestbedingungen für die Bewilligung und Beaufsichtigung von Banken, deren Eigenmittel und Rechnungslegung sowie die Zusammenarbeit der Bankaufsichtsbehörden enthalten und nunmehr in das Schweizer Recht zu übernehmen sind.

Die wichtigste Bestimmung der sogenannten Ersten Bankenrichtlinie Nr. 77/780<sup>261)</sup> ist die Definition der Bank, welche im Bundesgesetz vom 8. November 1934 (SR 952.0) über die Banken und Sparkassen (Bankengesetz) fehlt. Als "Kreditinstitut" gilt seither jedes Unternehmen, welches das Zinsdifferenzgeschäft betreibt. Auch enthält diese Richtlinie erste Ansätze zur Regelung der grenzüberschreitende Amtshilfe der Aufsichtsbehörden.

Grundstein für den gemeinsamen Bankenmarkt ist jedoch die sogenannte Zweite Bankenrichtlinie Nr. 89/646<sup>262)</sup>. Sie sieht vor, dass Bankdienstleistungen im ganzen EWR aufgrund der Einheitslizenz sowohl über Zweignieder-

---

261) Richtlinie Nr. 77/780 des Rates vom 12. Dezember 1977 zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften über die Aufnahme und Ausübung der Tätigkeit der Kreditinstitute; Abl. Nr. L 322 vom 17.12.1977, S. 30 / EWR-Abkommen, Anhang IX

262) Richtlinie Nr. 89/646 des Rates vom 15. Dezember 1989 zur Änderung der Richtlinie Nr. 77/780; Abl. Nr. L 386 vom 30.12.1989, S. 1 / EWR-Abkommen, Anhang IX., Ziffer 15

lassungen als auch im sogenannt grenzüberschreitenden Dienstleistungsverkehr erbracht werden können. Ausserdem kann eine Bank sogenannte Finanzinstitute gründen, welche unter bestimmten Voraussetzungen - wie namentlich die volle Konsolidierung durch die Mutterbank - mit Ausnahme des Zinsdifferenzgeschäftes dieselben, in einem Anhang zur Richtlinie aufgeführten Geschäfte im EWR betreiben dürfen wie ihre Mutterbank. Es ist nur folgerichtig, dass die Aufsicht über das gesamte "europäische Filialnetz" der Behörde im Sitzland der Bank obliegen wird. Von Bedeutung in der Zweiten Bankenrichtlinie Nr. 89/646 sind ferner Bestimmungen über das minimale Anfangskapital (5 Mio. Ecu), die innere Organisation und die Beteiligungspolitik. Namentlich dürfen Kreditinstitute an Unternehmen ausserhalb des Finanzbereichs keine qualifizierte Beteiligung halten, deren Höhe 15 Prozent ihrer Eigenmittel überschreitet. Der Gesamtbetrag solcher Beteiligungen ist auf 60 Prozent der Eigenmittel der Bank beschränkt. Allerdings können die Mitgliedstaaten für den Erwerb von Versicherungsunternehmen Ausnahmen vorsehen.

Der Europäische Bankenmarkt wird nur funktionsfähig sein, wenn der Informationsaustausch zwischen den Aufsichtsbehörden gewährleistet ist. Die Zweite Bankenrichtlinie Nr. 89/646 enthält daher eine detaillierte Regelung für die grenzüberschreitende Amtshilfe. Diese sieht namentlich vor, dass inskünftig die Behörde am Sitz einer Bank allein deren sämtliche rechtliche unselbständige Zweigniederlassungen - nicht jedoch allfällige Tochterbanken im ganzen EWR, also etwa auch in der Schweiz, beaufsichtigen wird. Die Einführung dieses Prinzips der Sitzlandkontrolle wird der zuständigen Aufsichtsbehörde namentlich auch das Recht einräumen, selbst oder mittels Beauftragte Prüfungen vor Ort einzuführen. Rechtlich selbständige Tochterbanken von Kreditinstituten aus anderen EWR-Mitgliedstaaten bleiben hingegen nach wie vor der Aufsicht der Eidg. Bankenkommission unterstellt, werden allerdings gewisse Meldepflichten gegenüber der Mutterbank bzw. deren Aufsichtsbehörde erfüllen müssen. Die Schweiz hält zwar eine Regelung der grenzüberschreitenden Amtshilfe im schweizerischen Recht für erforderlich, misst aber dem strikten Verbot der Verwendung der auf diese Weise erhaltenen Informationen für aufsichtsfremde Zwecke grösste Bedeutung bei. Nach eingehender Prüfung der EG-Regelung konnte sie dieser zustimmen, weil sämtliche Beteiligten an das Amts- und Berufsgeheimnis gebunden sein müssen und jeder Austausch von Informationen nur für

Zwecke der Banken-, Börsen- und Versicherungsaufsicht zulässig ist (Spezialitätsprinzip). In einer einseitigen Erklärung hat die Schweiz hervorgehoben, dass die strikte Einhaltung dieser beiden unverzichtbaren Grundsätze durch die ersuchenden Staaten eine unabdingbare Voraussetzung für jede grenzüberschreitende Amtshilfe seitens der Schweizer Aufsichtsbehörde sein wird. Obwohl die EG daraufhin ihrerseits in einer Gegenerklärung festhielt, der einschlägige Acquis werde dadurch nicht materiell geändert, wird die Funktionsfähigkeit der EWR-Amtshilfe ständig am strengen Masstab der Spezialität und des Berufsgeheimnisses zu messen sein.

Gemäss den Bestimmungen der Zweiten Bankenrichtlinie Nr. 89/646 (Art. 8 und 9) gilt für neue, rechtlich selbständige Tochtergesellschaften von Banken aus Drittländern ein Reziprozitätserfordernis auf EG-Ebene. Diese Auflage ist im Zusammenhang mit der Einführung der für den gesamten EG-Raum gültigen Einheitslizenz zu sehen. Die Zulassung rechtlich unselbständiger Zweigniederlassungen von Drittlandbanken liegt dagegen weiterhin in der Zuständigkeit der einzelnen EG-Staaten, im EWR-Kontext somit auch der einzelnen EFTA-Staaten, wobei die aufsichtsrechtlichen Minimalstandards einzuhalten sind.

Die EFTA-Länder werden laut EWR-Abkommen nicht etwa in die EG-Reziprozitätspolitik eingebunden. Vielmehr ist eine Regelung sui generis ausgehandelt worden<sup>263</sup>), die den mit der Drittlandfrage verbundenen Zielkonflikt auf pragmatische Weise entschärft. Das Problem besteht darin, die grundsätzliche Verhandlungs- und Entscheidungsautonomie der Vertragsparteien gegenüber Drittländern mit dem Ziel eines gemeinsamen, auf einer Einheitslizenz basierenden Finanzmarkts in Einklang zu bringen.

Der Vertrag statuiert als Grundsatz die EWR-weite Gültigkeit der in den EWR-Ländern erteilten Banklizenzen an Drittlandinstitute; bereits niedergelassene Drittlandbanken erhalten in jedem Fall das Recht, im gesamten EWR-Raum frei zu operieren (Grossvaterklausel). Ausnahmen vom obigen Grundsatz sind für jene Fälle vorgesehen, wo die Vertragsparteien entspre-

---

263) Anpassungen an die Richtlinie Nr. 89/646 für die Bedürfnisse im Rahmen des EWR/EWR-Abkommens, Anhang IX, Ziffer 15

chend ihrer Verhandlungs- und Entscheidungsautonomie divergierende Politiken verfolgen.

Während die EG im Rahmen der einschlägigen Bestimmungen der Bankenrichtlinien autonom entscheidet, haben die EFTA-Staaten ihrerseits die Möglichkeit, zum einen liberaler zu sein als die EG, zum andern die Anerkennung von EG-Lizenzen für Drittlandbanken zu verweigern, falls EFTA-Banken im betreffenden Drittland schlechter gestellt sind als die EG-Banken oder quantitativen Niederlassungsbeschränkungen unterworfen sind. Mit Blick auf das erklärte Ziel einer möglichst konvergenten Drittlandpolitik der Vertragsparteien sind indessen spezifische Informations- und Konsultationsmechanismen vorgesehen.

Die Schweiz kann aufgrund dieser Regelung ihre bisherige Gegenrechtspolitik, die mit dem Reziprozitätskonzept der EG weitgehend übereinstimmt, gegenüber Nicht-EWR-Staaten grundsätzlich nach eigenem Ermessen weiterführen und damit ihre konkreten Interessen wirksam wahren, wenn auch in Absprache mit den EWR-Partnern. Zugleich wird die Attraktivität unseres Finanzplatzes für Drittlandbanken gefördert, da wir diesen im Normalfall Lizenzen mit EWR-Gültigkeit anbieten können.

Um den verschiedenen Situationen der EWR- und Drittstaaten Rechnung zu tragen, sind das Bankengesetz und die Auslandbankenverordnung anzupassen.

Die Richtlinie Nr. 89/299 des Rates vom 17. April 1989 über die Eigenmittel von Kreditinstituten<sup>264)</sup> und die Richtlinie Nr. 89/647 des Rates vom 18. Dezember 1989 über einen Solvabilitätskoeffizienten für Kreditinstitute<sup>265)</sup> geben nur zu wenig Bemerkungen Anlass, da die geltenden schweizerischen Bestimmungen zum Teil erheblich strenger sind. Erwähnenswert ist jedoch die Tatsache, dass die EG die bedingungslose Garantie einer Gemeinde nicht als Eigenmittel zulässt.

---

264) ABl. Nr. L 124 vom 5.5.1989, S. 16 / EWR-Abkommen, Anhang IX

265) ABl. Nr. L 386 vom 30.12.1989, S. 14 / EWR-Abkommen Anhang IX

Die Richtlinie Nr. 86/635 des Rates vom 8. Dezember 1986 über den Jahresabschluss und den konsolidierten Abschluss von Banken und anderen Finanzinstituten<sup>266)</sup> enthält insbesondere Vorschriften über die Bilanz und Gewinn- und Verlustrechnung, die Bewertung sowie die konsolidierte Rechnungslegung. Dabei ist zu beachten, dass in der EG grundsätzlich auch für Banken die Bewertungsgrundsätze der Vierten Richtlinie Nr. 78/660 des Rates vom 25. Juli 1978 über den Jahresabschluss von Gesellschaften bestimmter Rechtsformen<sup>267)</sup> gelten, welche für Aktiva Unter-, für Passiven Obergrenzen festlegt. Im Gegensatz zu den Vorschriften unseres Obligationenrechtes besteht daher grundsätzlich kein Spielraum für die Bildung von stillen Reserven. Allerdings räumt die Bankbilanzrichtlinie den Mitgliedstaaten die Möglichkeit ein, "in Anbetracht der besonderen bankgeschäftlichen Risiken und wegen des erforderlichen Vertrauensschutzes" eine um maximal vier Prozent niedrigere Bewertung von Forderungen und solchen Wertpapieren, die weder Finanzanlagen darstellen noch zum Handelsbestand gehören, zu gestatten. Banken, welche von dieser Möglichkeit Gebrauch machen wollen, müssen jedoch gleichzeitig einen Passivposten "Rückstellungen für allgemeine Bankrisiken" schaffen. Für die Umsetzung dieser Vorschriften in das Schweizer Recht wurde eine Uebergangsfrist bis 1. Januar 1996 vereinbart.

In diesem Zusammenhang ist auch die Richtlinie Nr. 89/117 des Rates vom 13. Februar 1989 über die Pflichten der in einem Mitgliedstaat eingerichteten Zweigniederlassung von Kredit- und Finanzinstituten mit Sitz ausserhalb dieses Mitgliedstaates zur Offenlegung von Jahresabschlussunterlagen<sup>268)</sup> zu beachten. Demnach werden Zweigniederlassungen von EWR-Banken in der Schweiz - wie auch Niederlassungen von Schweizer Banken im EWR - von der Pflicht zur separaten Rechnungslegung befreit.

Der Grundsatz der Sitzlandkontrolle gilt nur für Zweigniederlassungen, nicht aber für Tochtergesellschaften. Letztere können nur auf dem Wege der konsolidierten Aufsicht von den Behörden im Sitzstaat der Mutterbank bzw. des Mutterunternehmens überwacht werden. Daher wurde die Richtlinie Nr.

---

266) ABl. Nr. L 372 vom 31.12.1986, S. 1 / EWR-Abkommen, Anhang IX

267) ABl. Nr. L 222 vom 14.8.1978, S.11 / EWR-Abkommen, Anhang XXII

268) ABl. Nr. L 44 vom 16.2.1989, S.40 / EWR-Abkommen, Anhang IX

83/350 des Rates vom 13. Juni 1983 über die Beaufsichtigung der Kreditinstitute auf konsolidierter Basis<sup>269)</sup> erlassen.

Der Vollständigkeit halber sei erwähnt, dass gewisse Bausteine des EG-Bankenaufsichtsrechtes noch nicht oder erst vor kurzem vom EG-Rat verabschiedet wurden. Sie sind dementsprechend noch nicht in den EWR-Vertrag integriert worden, sondern werden allenfalls nach dessen Inkrafttreten nach dem in Abschnitt 8.3 beschriebenen Verfahren in diesen eingefügt. So ist am 6. April 1992 die Richtlinie Nr. 92/30 des Rates über die Beaufsichtigung von Kreditinstituten auf konsolidierter Basis<sup>270)</sup> verabschiedet worden, welche die eben erwähnte Richtlinie Nr. 83/350 ersetzen wird. Sie dehnt die Informationspflichten gegenüber den Aufsichtsbehörden namentlich auch auf Finanzkonglomerate aus, an deren Spitze keine Bank, sondern eine Holdinggesellschaft ohne Bankenstatus steht. Des Weiteren liegen Vorschläge für Regelungen in den Bereichen Grosskredite, Einlagensicherungssysteme sowie Sanierungs- und Liquidationsverfahren von Kreditinstituten vor. Da die Schweizer Banken als Universalbanken auch das Wertschriftengeschäft betreiben, werden für sie auch die beiden hängigen Richtlinienvorschläge betreffend die sogenannten Wertpapierdienstleistungen und die angemessene Eigenkapitalausstattung von Wertpapierfirmen und Kreditinstituten von grosser Bedeutung sein.

#### b. Auswirkungen auf Bundesebene

Wir beurteilen die Auswirkungen des EWR auf diejenigen Schweizer Banken, welche schon heute international tätig sind, positiv und glauben, dass diese dank den traditionellen Stärken des Universalbankensystems, der starken Präsenz im EWR-Ausland, dem hohen Niveau von Personal, Technologie und Dienstleistungspalette sowie der starken Eigenkapitalbasis für den Wettbewerb gerüstet sind. Verschiedene wissenschaftliche Studien prognostizieren ferner für die Schweizer Konsumenten von Bankdienstleistungen infolge des intensiveren Wettbewerbs ein gewisses Preissenkungspotential.

---

269) ABl. Nr. L 193 vom 18.7.1983, S. 18 / EWR-Abkommen, Anhang IX

270) ABl. Nr. L 110 vom 28.4.1992, S. 52



Das schweizerische Bankenaufsichtsrecht (Bankengesetz nebst Bankenverordnung vom 17. Mai 1972 (SR 952.02) des Bundesrates und Auslandsbankenverordnung vom 22. Mai 1984 (SR 952.111) der Eidg. Bankenkommission) entspricht bereits heute weitestgehend dem einschlägigen Acquis). Nachstehend werden daher nur noch diejenigen Punkte der bereits vorstehend unter Buchstabe a genannten Richtlinien erwähnt, welche eine Aenderung oder Anpassung der schweizerischen Gesetzgebung erfordern.

Die Zweite Bankenrichtlinie Nr. 89/646 erheischt mehrere materielle Aenderungen des Bankengesetzes, wie namentlich die Verankerung der Grundsätze der Einheitslizenz und der Sitzlandkontrolle für EWR-Banken und deren Zweigniederlassungen sowie für die sogenannten Finanzinstitute.

Da Artikel 3 der Zweiten Bankenrichtlinie Nr. 89/646 vorschreibt, dass die Entgegennahme von Publikumsgeldern ausschliesslich Instituten mit vollem Bankenstatus vorbehalten sein soll, ist das gesetzliche Statut der sogenannt bankähnlichen Finanzgesellschaften, die sich öffentlich zur Annahme fremder Gelder empfehlen (Art. 1 Abs. 2 Bst. a BankG)<sup>271)</sup>, abzuschaffen. Dieses ist ohnehin nur noch von bescheidener Bedeutung, gibt es doch zur Zeit lediglich noch vier solche Gesellschaften. Wichtiger für die Schweiz ist ferner, dass den zuständigen Behörden neu Identität und Beteiligungsquote der massgebenden direkten oder indirekten Aktionäre oder Gesellschafter sämtlicher Banken - also nicht nur der ausländisch beherrschten Institute, wie unter dem geltenden Recht - mitzuteilen sind. Diese müssen für eine solide und umsichtige Führung des Kreditinstitutes Gewähr bieten.

Umzusetzen aus der Zweiten Bankenrichtlinie Nr. 89/646 sind ferner Bestimmungen über das minimale Anfangskapital (5 Mio. Ecu) sowie die zulässigen Bankbeteiligungen.

Die detaillierte Regelung für die grenzüberschreitende Amtshilfe gemäss Artikel 16 der Zweiten Bankenrichtlinie Nr. 89/646 - welche materiell allerdings eine Neufassung von Art. 12 der Ersten Bankenrichtlinie darstellt - ist ins Schweizer Recht zu übernehmen, um der Eidg. Bankenkommission die für die Zwecke der Bankenaufsicht erforderliche Kooperation mit ausländi-

---

271) SR 952.0

schen Aufsichtsbehörden zu ermöglichen. Die Befugnis zur Leistung grenzüberschreitender Amtshilfe ist im heutigen Bankengesetz nämlich noch gar nicht verankert. Aufgrund des Prinzips der Sitzlandkontrolle wird die im Sitzland einer Bank zuständige Aufsichtsbehörde inskünftig entweder selbst oder über ihre Beauftragte die - nunmehr allein ihrer Aufsicht unterstehenden - Zweigniederlassungen in der Schweiz vor Ort prüfen können, ohne dass dazu eine Genehmigung seitens der schweizerischen Behörden erforderlich wäre. Indem die Ueberwachung der Zweigniederlassungen durch ausländische Aufsichtsbehörden im Rahmen des EWR ausdrücklich zulässig ist, findet Artikel 271, Abs. 1 des Schweizerischen Strafgesetzbuches keine Anwendung. Im weiteren wird die Amtshilfe in den verschiedenen betroffenen Rechtstexten verankert.

Im Bereich der Eigenmittelvorschriften ist die bedingungslose Garantie einer Gemeinde (Art. 11 Abs. 1 Bst. c BankV)<sup>272)</sup> aus dem Katalog der zulässigen Eigenmittelbestandteile zu streichen.

Ein erheblicher Aenderungsbedarf besteht hingegen bei den Vorschriften über die Rechnungslegung von Banken. Revisionsbedürftig sind namentlich die Gliederungsschemata der Jahresabschlüsse, die Regelung der -inzwischen auch im neuen Aktienrecht verankerten- Pflicht zur Veröffentlichung konsolidierter Jahresrechnungen und insbesondere die Einschränkung der Zulässigkeit der Bildung stiller Reserven, wobei allerdings das bereits unter Bst. a erwähnte Länderwahlrecht für eine beschränkte Bildung von Bewertungsreserven in Anspruch genommen werden könnte. Auch ist für die Umsetzung dieser Materie eine Uebergangsfrist bis 1. Januar 1996 zu beachten. Da das Bankbilanzrecht in der EG wie in der Schweiz (Art. 6 BankG) auf dem allgemeinen Gesellschaftsrecht beruht, sind die Anpassungen im Bankengesetz mit denjenigen im -nochmals zu revidierenden- Obligationenrecht zu koordinieren.

Zur Umsetzung der Bestimmung, wonach Zweigniederlassungen von EWR-Banken in der Schweiz neu von der Pflicht zur separaten Rechnungslegung befreit sein werden, genügt eine Aenderung der Auslandbankenverordnung.

---

272) SR 952.02

Um die Richtlinie Nr. 83/350 in die schweizerische Gesetzgebung umzusetzen, ist eine Ergänzung des Bankengesetzes erforderlich. Einerseits braucht die Eidg. Bankenkommission die Kompetenz zum Informationsaustausch mit ausländischen Aufsichtsbehörden. Andererseits müssen die schweizerischen Tochterbanken im Bankengesetz zur Weitergabe der zur konsolidierten Aufsicht erforderlichen Informationen an ihre ausländische Muttergesellschaft ermächtigt werden.

c. Auswirkungen auf kantonaler Ebene

Da die Gesetzgebung und die Aufsicht über die Banken in die Kompetenz des Bundes fallen (Art. 31quater Abs. 1 BV, SR 101), sind die Kantone grundsätzlich nicht betroffen. Eine Ausnahme gibt es lediglich im Bereich der Kantonalbanken, für welche gestützt auf Artikel 31quater Absatz 2 BV im Bankengesetz gewisse Ausnahmebestimmungen erlassen wurden. Zwar unterstehen auch sie grundsätzlich der Aufsicht der Eidgenössischen Bankenkommission. Die Verantwortung für die Organisation und Führung einer Kantonalbank liegt bei den kantonalen Behörden, welche die entsprechenden kantonalen Gesetze und Verordnungen anzuwenden haben. Diese föderalistische Aufgabenteilung wird durch den EWR-Abkommen nicht in Frage gestellt. Allerdings ist es der Eidgenössischen Bankenkommission nach geltendem Recht verwehrt, Massnahmen zu ergreifen, falls in Kantonalbanken personelle oder organisatorische Missstände bestehen. Daher haben die Kantone nötigenfalls durch eine entsprechende Anpassung der Kantonalbankgesetzgebung sicherzustellen, dass sie auch in diesem Bereich eine wirksame Aufsicht ausüben können. Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass der Eigenmittelabzug von 12.5 Prozent zugunsten derjenigen Kantonalbanken, für deren Verbindlichkeiten der Kanton haftet (Art. 13 Abs. 3 Bst. b BankV) nur zulässig ist unter der Bedingung, dass der sogenannte Mindestsolvabilitätskoeffizient von acht Prozent im Sinne der Richtlinie Nr. 89/647 über einen Solvabilitätskoeffizienten für Kreditinstitute dadurch nicht unterschritten wird. Die EG lässt die bedingungslose Garantie einer Gemeinde nicht als Eigenmittel zu.

## 7.422 Versicherungen

### a. Der Acquis

Die Regeln über das Privatversicherungswesen fügen sich in den weiteren Zusammenhang der Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit gemäss Artikel 31 bzw. 36 EWR-Abkommen (Art. 52 bzw. 59 EWG). Sowohl Artikel 31 als auch 36 EWR-Abkommen verweisen auf den Anhang IX, der die anwendbaren Richtlinien bezeichnet. Der in diesen Richtlinien festgelegte Acquis weist nebst einer politischen eine stark technische Komponente auf. In politischer Hinsicht sind vor allem die drei Stufen der Liberalisierung zu unterscheiden: Niederlassungsfreiheit, Dienstleistungsfreiheit mit gewissen Einschränkungen sowie allgemeine Dienstleistungsfreiheit mit einer einzigen, EG-weiten Zulassung zum Geschäftsbetrieb. Von diesen drei Stufen realisiert der EWR-Abkommen die ersten zwei; die dritte Stufe ist Gegenstand der dritten Richtliniengeneration, die auch EG-intern noch nicht verabschiedet ist. In technischer Hinsicht ist der Versicherungsacquis in folgende fünf Teile gegliedert:

#### 1. Nichtlebens-Versicherung

Die Erste Richtlinie Nr. 73/239 des Rates vom 24. Juli 1973 zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften betreffend die Aufnahme und Ausübung der Tätigkeit der Direktversicherung (mit Ausnahme der Lebensversicherung)<sup>273)</sup> bezweckt die Gewährleistung der Niederlassungsfreiheit zum Geschäftsbetrieb im Bereich Unfall, Kranken- und Schadensversicherung. Die in der Richtlinie statuierten Rahmenbedingungen harmonisieren u.a. die Zulassungserfordernisse, insbesondere die Solvabilitätsvorschriften, die Massnahmen der Aufsichtsbehörden für den Fall, dass eine Versicherungseinrichtung die Solvabilitätsforderungen nicht mehr erfüllt, sowie die Regeln der Zusammenarbeit und gegenseitigen Information der Versicherungsaufsichtsbehörden. Die Erste Richtlinie Nr. 73/239 wurde in der Folge mehrfach geändert und ergänzt, namentlich durch die Richtlinie Nr. 84/641 betreffend die touristische Beistandsleistung<sup>274)</sup>, die Richtlinie Nr. 87/343

273) ABl. Nr. L 228 vom 16.8.1973, S. 3/EWR-Abkommen, Anhang IX

274) ABl. Nr. L 339 vom 27.12.1984, S.21/EWR-Abkommen, Anhang IX

des Rates vom 22. Juni 1987 zur Aenderung hinsichtlich der Kreditversicherung und der Kautionsversicherung der Ersten Richtlinie 73/239 zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften betreffend die Aufnahme und Ausübung der Tätigkeit der Direktversicherung (mit Ausnahme der Lebensversicherung)<sup>275)</sup> und die Richtlinie Nr. 87/344 des Rates vom 22. Juni 1987 zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften für die Rechtsschutzversicherung<sup>276)</sup>. Die rechtlichen und technischen Besonderheiten dieser Versicherungszweige erforderten im Interesse der Versicherten detaillierte Vorschriften zur Harmonisierung der Zulassungs- und Ausübungsbedingungen.

Eine weitere wichtige Änderung der Ersten Richtlinie Nr. 73/239 betraf die Einführung eines Reziprozitätserfordernisses auf EG-Ebene für die Zulassung neuer Tochtergesellschaften von Versicherungsunternehmen aus Drittländern (Richtlinie Nr. 90/618). Eine analoge Regelung gilt für die Lebensversicherung (vgl. Abschnitt 3 hiernach) und die Banken (vgl. Ziff. 7.421, Bankdienstleistungen). Wie im Bankenbereich gilt auch für den Versicherungssektor eine EWR-Regelung sui generis, welche die grundsätzliche Verhandlungs- und Entscheidungsautonomie der Vertragsparteien gegenüber Drittländern respektiert. Die EFTA-Staaten sind somit nicht an die Reziprozitätspolitik der EG gebunden, doch gilt im Falle divergierender Drittlandpolitiken eine Bewilligung nur in jenen Vertragsstaaten, welche die Bewilligung erteilt bzw. eine solche Bewilligung anerkannt haben.

Festzuhalten ist ferner, dass die kantonalen öffentlichrechtlichen Gebäudeversicherungen, meist Monopolanstalten, vom Geltungsbereich des EWR-Abkommens ausgenommen werden konnten.

Die Zweite Richtlinie Nr. 88/357 des Rates vom 22. Juni 1988 zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften für die Direktversicherung (mit Ausnahme der Lebensversicherung) und zur Erleichterung der tatsächlichen Ausübung des freien Dienstleistungsverkehrs sowie zur Änderung der Richtlinie 73/239<sup>277)</sup> führt die Möglichkeit des Geschäftsabschlusses über die

---

275) ABI. Nr. L 185 vom 4.7.1987, S. 72/EWR-Abkommen, Anhang IX

276) ABI. Nr. L 185 vom 4.7.1987, S. 77/EWR-Abkommen, Anhang IX

277) ABI. Nr. L 172 vom 4.7.1988, S. 1/EWR-Abkommen, Anhang IX

Grenzen hinweg, also unabhängig von einer Niederlassung im Tätigkeitsland, ein (Dienstleistungsfreiheit). Die Ausübung der Dienstleistungsfreiheit kann für Verträge mit "Normalverbrauchern" (Massenrisiken) von einer Zulassung abhängig gemacht und mit der Pflicht zur Vorlage der Tarife und Versicherungsbedingungen verknüpft werden. Dagegen dürfen der Dienstleistungsfreiheit für sogenannte Gross- oder Industrierisiken keine derartigen Einschränkungen auferlegt werden; vom Versicherer darf lediglich verlangt werden, dass er bei der Aufsichtsbehörde des Mitgliedstaates der Dienstleistung eine Bescheinigung der Aufsichtsbehörde der Niederlassung über seine Solvabilität und die betriebenen Versicherungszweige sowie eine Erklärung hinterlegt, welche Verpflichtungen er grenzüberschreitend eingehen will. Denn Ausgangspunkt dieses Liberalisierungsschrittes war die Ueberlegung, dass gewisse Versicherungsnehmer aufgrund ihrer Eigenschaft, ihrer Bedeutung oder der Art des zu deckenden Risikos keines besonderen Schutzes in dem Staate bedürfen, in dem das Risiko belegen ist. Unter den Begriff "Grossrisiko" fallen daher bestimmte Versicherungszweige vollständig (z.B. Luftfahrzeug-Kasko), ferner die Kredit- und Kautionsversicherung unter der Voraussetzung, dass der Versicherungsnehmer im industriellen oder gewerblichen Sektor oder freiberuflich tätig ist, sowie Sach- und Haftpflichtschäden (einschliesslich Motorfahrzeugversicherung) unter der Bedingung, dass der Versicherungsnehmer die Grenzwerte von mindestens zwei von drei Kriterien (Bilanzsumme, Nettoumsatz, Beschäftigtenzahl) erreicht.

Die Rückversicherung ist seit jeher auf eine liberale Aufsichtspraxis angewiesen, da ihre Geschäftstätigkeit traditionellerweise international ausgerichtet ist. Dementsprechend statuierte die EG bereits 1964 die Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit der Rückversicherung<sup>278)</sup>. Einen ähnlichen Zweck wie die Rückversicherung verfolgt die Mitversicherung (Verteilung des Risikos). Auch hier wurde deshalb, beschränkt auf die Sach- und Haftpflichtversicherung, für die das Mitversicherungsgeschäft wirtschaftlich besonders wichtig ist, die Dienstleistungsfreiheit eingeführt<sup>279)</sup>.

---

278) Richtlinie Nr. 64/225 des Rates vom 25. Februar 1964 zur Aufhebung der Beschränkungen der Niederlassungsfreiheit und des freien Dienstleistungsverkehrs auf dem Gebiet der Rückversicherung und Retrozession; ABl. Nr. 64 vom 4.4.1964, S. 878/EWR-Abkommen, Anhang IX

279) Richtlinie Nr. 78/473 des Rates vom 30. Mai 1978 zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften auf dem Gebiet der Mitversicherung auf Gemeinschaftsebene; ABl. Nr. 1151 vom 7.6.1978, S. 25/EWR-Abkommen, Anhang IX

## 2. Motorfahrzeug-Versicherung

Die drei Richtlinien betreffend die Motorfahrzeugversicherung bezwecken, die Kontrolle der grünen Versicherungsausweise beim Grenzübertritt von einem Mitgliedstaat zu einem andern zu beseitigen<sup>280</sup>), die Mindestdeckungssummen und die Deckung von Haftpflichtschäden durch unbekannte oder nicht versicherte Fahrzeugführer zu harmonisieren<sup>281</sup>) sowie den örtlichen Geltungsbereich der Motorfahrzeug-Haftpflichtversicherung und den Einschluss der Mitfahrer-Personenschäden zu vereinheitlichen<sup>282</sup>). Um Missbräuchen bei der Anwendung der Ersten Richtlinie Nr. 72/166 vorzubeugen, hat die EG-Kommission ferner eine Empfehlung betreffend die Mindestdauer für Grenzversicherungsverträge für Fahrzeuge aus Drittstaaten erlassen<sup>283</sup>). Eine weitere Empfehlung bezweckt die Beschleunigung der Schadenerledigung<sup>284</sup>). Beide Empfehlungen sind im EWR-Acquis lediglich zur Kenntnisnahme aufgeführt.

## 3. Lebensversicherung

Die Erste Richtlinie Nr. 79/267 des Rates vom 5. März 1979 zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften über die Aufnahme und Ausübung der Direktversicherung<sup>285</sup>) statuiert die Niederlassungsfreiheit, die Zweite Richtlinie Nr. 90/619 des Rates vom 8. November 1990 zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften für die Direktversicherung und zur Erleichterung der tatsächlichen Ausübung des freien Dienstleistungsverkehrs sowie zur Änderung der Richtlinie 79/267<sup>286</sup>) statuiert die Dienstleistungsfreiheit (mit Ausnahme des Sozialversicherungsbereiches) in der Lebensversicherung. Von Bedeutung ist dabei die Unterscheidung danach, ob

---

280) Erste Richtlinie Nr. 72/166 des Rates vom 24. April 1972 betreffend die Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten bezüglich der Kraftfahrzeug-Haftpflichtversicherung und der Kontrolle der entsprechenden Versicherungspflicht; ABl. Nr. L 103 vom 2.5.1972, S. 1/EWR-Abkommen, Anhang IX

281) Zweite Richtlinie Nr. 84/5 des Rates vom 30. Dezember 1983 betreffend die Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten bezüglich der Kraftfahrzeug-Haftpflichtversicherung; ABl. Nr. L 8 vom 11.1.1984, S. 17/EWR-Abkommen, Anhang IX

282) Dritte Richtlinie Nr. 90/232 des Rates vom 14. Mai 1990 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Kraftfahrzeug-Haftpflichtversicherung; ABl. Nr. L 129 vom 19.5.1990, S. 33/EWR-Abkommen, Anhang IX

283) Empfehlung Nr. 74/165; ABl. Nr. L 87 vom 30. Mai 1974, S. 12/EWR-Abkommen Anhang IX

284) Empfehlung Nr. 81/76; ABl. Nr. L 57 vom 4.3.1981, S. 27/EWR-Abkommen, Anhang IX

285) ABl. Nr. L 63 vom 13.3.1979, S. 1/EWR-Abkommen, Anhang IX

286) ABl. Nr. L 330 vom 29.11.1990, S. 50/EWR-Abkommen, Anhang IX

der Versicherungsvertrag auf Initiative des Versicherungsnehmers oder auf andere Weise zustande kommt. Im letzteren Falle können - gleich wie für die Dienstleistungsfreiheit bei Massenrisiken in der Nichtlebens-Versicherung - eine Bewilligung und die Vorlage von Tarifen und Versicherungsbedingungen verlangt werden. Weiter gefasst wird die Dienstleistungsfreiheit bei Vertragsabschlüssen auf Initiative des Versicherungsnehmers entsprechend jener für Grossrisiken in der Nichtlebens-Versicherung (keine Bewilligungspflicht für den Versicherer, sondern blosser Vorlage einer Bescheinigung seiner Solvabilität und der betriebenen Versicherungszweige sowie Abgabe einer Erklärung, welche Verpflichtungen er grenzüberschreitend eingehen will). Im übrigen wurde auch in der Lebensversicherung die Erste Richtlinie Nr. 79/267, hier im Rahmen der Zweiten Richtlinie, ergänzt durch "Vorschriften für Tochterunternehmen von Mutterunternehmen, die dem Recht eines Drittlandes unterliegen, und für den Erwerb von Beteiligungen durch solche Mutterunternehmen". Im EWR-Abkommen wurde dafür die gleiche Regelung getroffen wie in der Nichtlebensversicherung (vgl. Abschnitt 1 hiervor).

#### 4. Aufsicht und Jahresrechnungen

Die Richtlinie Nr. 91/674 des Rates vom 19. Dezember 1991 über den Jahresabschluss und den konsolidierten Abschluss von Versicherungsunternehmen<sup>287)</sup> harmonisiert im Interesse der Vergleichbarkeit die Bilanzen und die Gewinn- und Verlustrechnungen der Versicherungseinrichtungen. Die Empfehlung Nr. 92/48 der EG-Kommission vom 18. Dezember 1991 über Versicherungsvermittler<sup>288)</sup> hat zum Ziel, die EG-Mitgliedstaaten zur Einführung einer Registrierungs- und beruflicher Mindestanforderungen für Versicherungsvermittler zu veranlassen.

---

287) ABI. Nr. L 374 vom 31.12.1991, S. 7/Art. 5 des Zusatzprotokolls zum EWR-Abkommen, das bis Ende Mai 1992 unterzeichnet sein sollte

288) ABI. Nr. L 19 vom 28.1.1992, S. 32/Art. 5 des Zusatzprotokolls zum EWR-Abkommen, das bis Ende Mai 1992 unterzeichnet sein sollte



## 5. Andere Bereiche

Hier ist einzig die Richtlinie über Agenten und Broker aufgeführt<sup>289)</sup>. Sie verpflichtet im Sinne einer Uebergangsbestimmung jene Mitgliedstaaten, die eine Zulassungsregelung für Agenten und Broker kennen, die allfällige Berufspraxis ausländischer Agenten und Broker als ausreichendes Zulassungskriterium zu anerkennen.

### b. Auswirkungen auf Bundesebene

Für die Umsetzung des EWR-Abkommens kann auf den jahrelangen Vorarbeiten zur Umsetzung des Versicherungsabkommens mit der EG<sup>290)</sup> aufgebaut werden. Sämtliche Anpassungen des schweizerischen Rechts, die sich aus der Ersten Schadensrichtlinie Nr. 73/239 ergeben, sind mit dem Entwurf für ein Schadenversicherungsgesetz vollzogen worden<sup>291)</sup>. Die Uebernahme der Zweiten Schadensrichtlinie Nr. 88/357 erfordert eine Ergänzung dieses Gesetzesentwurfes durch Bestimmungen über die Dienstleistungsfreiheit. Damit verbunden ist auch der weitgehende Wegfall der Tarif- und Bedingungs genehmigung bei Grossrisiken. Die diesbezügliche Vorschrift im Versicherungsaufsichtsgesetz vom 23. Juni 1978, VAG<sup>292)</sup> ist deshalb anzupassen. Diese Aenderungen betreffen insbesondere auch die Motorfahrzeug-Haftpflichtversicherung. Der bisherige Einheitstarif (Art. 37 VAG) ist bezüglich Grossrisiken EWR-widrig; er wird fallengelassen. Hier wie in den andern Bereichen, in denen die Tarifgenehmigung wegfällt, wird der Schutz der Versicherten durch eine vertiefte nachträgliche Kontrolle der versicherungstechnischen Grundlagen und Ergebnisse jeder Sparte wahrgenommen werden müssen.

---

289) Richtlinie Nr. 77/92 des Rates vom 13. Dezember 1976 über Massnahmen zur Erleichterung der tatsächlichen Ausübung der Niederlassungsfreiheit und des freien Dienstleistungsverkehrs für die Tätigkeiten des Versicherungsagenten und des Versicherungsmaklers (aus ISIC -Gruppe 630), insbesondere Uebergangsmassnahmen für solche Tätigkeiten; ABl. Nr. L 26 vom 31.1.1977, S. 14/EWR-Abkommen, Anhang IX

290) Zum Versicherungsabkommen siehe Botschaft vom 14. August 1991, BBC. 1991, IV, S. 1, insbesondere S. 27 - 28 betreffend das Verhältnis zwischen dem EWR-Abkommen und dem bilateralen Abkommen.

291) BB1 1991 IV 31

292) SR 961.01

Die EG-Vorschriften regeln auch die Mindestversicherungssummen und den Deckungsumfang der Motorfahrzeug-Haftpflichtversicherung. Rechtlich kann die Uebernahme durch Aenderung des Bundesgesetzes vom 19. Dezember 1958 über den Strassenverkehr, SVG<sup>293)</sup> und der Verkehrsversicherungsverordnung vom 20. November 1959<sup>294)</sup> erfolgen.

Die beiden Lebensversicherungsrichtlinien realisieren analoge Grundsätze wie die erwähnten Schadensrichtlinien, jedoch mit fachspezifischen Unterschieden, die sich aus der Lebensversicherung ergeben. Für diesen Bereich wird deshalb ein dem Schadenversicherungsgesetz entsprechender Lebensversicherungsbeschluss vorgelegt. Die in den Richtlinien vorgesehenen Massnahmen zur Sicherstellung der Solvabilität werden durch Anpassung des Sicherstellungsgesetzes vom 25. Juni 1930, SG<sup>295)</sup> umgesetzt. Wie in der Schadenversicherung ist auch für Lebensversicherungseinrichtungen mit Sitz im EWR das Kautionsgesetz vom 4. Februar 1919, KG<sup>296)</sup> aufzuheben; es bleibt damit nur noch auf Drittlandgesellschaften anwendbar.

Der Sozialversicherungsbereich ist grundsätzlich nicht Gegenstand der EG-Richtlinien<sup>297)</sup>. Dies gilt einmal für den der SUVA nach Artikel 66 des Bundesgesetzes vom 20. März 1981 über die Unfallversicherung, UVG<sup>298)</sup> vorbehaltenen Unfallversicherungsbereich in bestimmten Betrieben und Verwaltungen. Das Gleiche gilt aber auch für die von anerkannten Vorsorgeeinrichtungen erbrachten Vorsorgeleistungen der Zweiten Säule. Die Erste Lebensrichtlinie Nr. 79/267 ist anwendbar (Art. 1 Abs. 3), sofern diese Vorsorgeleistungen durch private Versicherungseinrichtungen erbracht werden. Für Kollektivverträge zwischen Vorsorgeeinrichtungen und privaten Lebensversicherungseinrichtungen<sup>299)</sup> ist die Erste Lebensrichtlinie Nr. 79/267 (Niederlassungsfreiheit) anwendbar; die Zweite Lebensrichtlinie Nr. 90/691 (Dienstleistungsfreiheit) sieht für solche Verträge eine angemessene

---

293) SR 741.01

294) SR 741.31

295) SR 961.03

296) SR 961.02

297) Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe d der Ersten und Artikel 1 Buchstabe b der Zweiten Schadensrichtlinie sowie Artikel 2 Absatz 4 der Ersten und Artikel 10 Absatz 3 der Zweiten Lebensrichtlinie

298) SR 832.20

299) Art. 67 und 68 BVG, SR 831.40

Uebergangsregelung vor (Art. 27). Gesetzliche Anpassungen sind keine erforderlich.

Zum Schutze des Versicherungsnehmers vor unüberlegtem Abschluss eines Lebensversicherungsvertrages schreibt Artikel 15.1 der Zweiten Lebensrichtlinie Nr. 90/691 bei Verträgen, die auf dem Wege der Dienstleistungsfreiheit abgeschlossen werden, ein Rücktrittsrecht von mindestens 14 Tagen vor. Das Versicherungsvertragsgesetz, VVG<sup>300</sup>) ist entsprechend zu ergänzen. Ebenso ist das VVG an die Rahmenbedingungen der Dienstleistungsfreiheit anzupassen, was die technischen Elemente der Versicherungsverträge (Art. 24 der 2. Lebensrichtlinie/Art. 90-94 VVG) und die Bestimmung des anwendbaren Rechts (Art. 7 der 2. Schadensrichtlinie und Art. 4 der 2. Lebensrichtlinie) betrifft.

Die Richtlinie Nr. 91/674 über den Jahresabschluss und den konsolidierten Abschluss wird den Versicherungseinrichtungen ab Geschäftsjahr 1995 eine neue Darstellung ihrer Geschäftsverhältnisse abverlangen. Gesetzesänderungen sind nicht nötig: Die Geschäftsberichte sind nach den Richtlinien der Aufsichtsbehörde abzufassen (Art. 22 Abs. 3 VAG<sup>301</sup>).

Die Empfehlung Nr. 92/48 über Versicherungsvermittler wurde dem EWR-Abkommen bloss zur Kenntnisnahme durch die Vertragsparteien zugefügt. Die Frage der Registrierungspflicht und der Einführung beruflicher Mindestanforderungen für Versicherungsvermittler braucht deshalb im heutigen Zeitpunkt nicht beantwortet zu werden; sie wird sich aber mit der Ausweitung der Dienstleistungsfreiheit in zunehmendem Masse stellen.

### c. Auswirkungen auf kantonaler Ebene

Das Privatversicherungsrecht und das Versicherungsaufsichtsrecht sind ausschliesslich bundesrechtlich geregelt<sup>302</sup>). Die Uebernahme des Acquis hat deshalb in diesem Bereich keine Auswirkungen auf die Anpassung des kantonalen Rechts.

---

300) SR 221.229.1

301) SR 961.01

302) Art. 34 Abs. 2 und Art. 64 BV, SR 101

Der Ausschluss der öffentlichrechtlichen kantonalen Gebäudeversicherungen vom EWR-Abkommen wurde bereits erwähnt (vgl. Bst. a Ziff. 1 hiervor). Ebensovienig betroffen ist die Kompetenz der Kantone zur Erhebung von Brandschutzbeiträgen<sup>303</sup>).

## 7.423 Börse und Wertpapiere

Dieses Kapitel behandelt die Vorschriften in den Bereichen Börse und Wertpapiere (vgl. unter 1) und Anlagefonds (vgl. unter 2).

Artikel 36 Absatz 2 des EWR-Abkommens verweist auf den Anhang IX. Er enthält die einschlägigen Richtlinien.

### 1. Börse und Wertpapierhandel

#### a. Der Acquis

Der EWR-Abkommen enthält auf dem Gebiet des Börsenwesens Bestimmungen über die Zulassung zur amtlichen Notierung (vgl. unter 1) sowie eine Verhaltensregel (vgl. unter 2).

Für die Umsetzung dieser Bestimmungen in das schweizerische Recht ist eine Uebergangsperiode von zwei Jahren vorgesehen. Der geforderte Informationsaustausch muss allerdings bereits ab Inkrafttreten des Abkommens sichergestellt sein.

#### 1) Zulassung zur amtlichen Notierung

Die Richtlinie Nr. 79/279 des Rates vom 5. März 1979<sup>304</sup>) zur Koordinierung der Bedingungen für die Zulassung von Wertpapieren zur amtlichen Notierung an einer Wertpapierbörse legt die Mindestbedingungen für die Zulassung von Wertpapieren zur amtlichen Notierung fest. Sie enthält Bestimmungen über die Aufgaben der zuständigen Aufsichtsbehörde, über die Mindest-

---

303) Art. 48 VAG; Art. 25 Abs. 4 der 2. Schadensrichtlinie. Siehe Bericht "Anpassung des kantonalen Rechts an das EWR-Recht", Bern, Dezember 1991, Arbeitsgruppe 11, S. 267

304) ABl. L 066 vom 16.03.79, S.21 / EWR-Abkommen, Anhang IX

kapitalisierung der amtlich zur Notierung zugelassenen Titel und über die Informationspflichten der Emittenten.

Die Richtlinie Nr. 80/390 des Rates von 17. März 1980<sup>305)</sup> zur Koordinierung der Bedingungen für die Erstellung, die Kontrolle und die Verbreitung des Prospekts, der für die Zulassung zur amtlichen Notierung an einer Wertpapierbörse zu errichten ist, regelt im wesentlichen die Information, die börsennotierte Gesellschaften bei der Emission von Titeln veröffentlichen müssen, und deren Verbreitung. Die Richtlinie Nr. 89/298 des Rates vom 17. April 1988<sup>306)</sup> zur Koordinierung der Bedingungen für die Erstellung, Kontrolle und Verbreitung des Prospekts, der im Falle öffentlicher Angebote von Wertpapieren zu veröffentlichen ist, regelt die Veröffentlichung der Informationen, die dem Anleger gewährt werden müssen, wenn Wertpapiere zum erstenmal an der Börse oder ausserhalb der Börse zur Zeichnung aufliegen.

Die Richtlinie Nr. 82/121 des Rates vom 15. Februar 1982<sup>307)</sup> über regelmäßige Informationen, die von Gesellschaften zu veröffentlichen sind, deren Aktien zur amtlichen Notierung an einer Wertpapierbörse zugelassen sind, verpflichtet die börsennotierten Gesellschaften, halbjährlich einen Bericht über ihre Finanzlage zu veröffentlichen.

Die Richtlinie Nr. 88/627 des Rates vom 12. Dezember 1988<sup>308)</sup> über die bei Erwerb und Veräusserung einer bedeutenden Beteiligung einer börsennotierten Gesellschaft zu veröffentlichenden Informationen führt für die Aktionäre und die börsennotierten Gesellschaften die Pflicht ein, die Öffentlichkeit bei Beteiligungsänderungen zu informieren, welche gewisse Schwellen überschreiten. Diese Schwellen liegen zwischen 10 und 75 Prozent.

Ziel dieser Richtlinien ist der Schutz der Anleger einerseits und andererseits die EWR-weite gegenseitige Anerkennung der Prospekte für ein öffentliches Angebot als Prospekte für die Zulassung zur Notierung. Die Behörden der verschiedenen EWR-Staaten sorgen für den Informationsaustausch, der

---

305) ABL L 100 vom 17.04.80, S.1 / EWR-Abkommen, Anhang IX

306) ABL L 124 vom 5.05.89, S.8 / EWR-Abkommen, Anhang IX

307) ABL L 048 vom 20.02.82, S.26 / EWR-Abkommen, Anhang IX

308) ABL L 348 vom 17.12.88, S.62 / EWR-Abkommen, Anhang IX

erforderlich ist, damit die in den Richtlinien vorgesehenen Ziele erreicht werden können (Amtshilfe).

## 2) Insider-Geschäfte

Die Richtlinie Nr. 89/592 des Rates vom 13. November 1989<sup>309)</sup> zur Koordination der Vorschriften betreffend Insider-Geschäfte hat zum Ziel, die Massnahmen zur Verhinderung von Insider-Geschäften im ganzen EWR aufeinander abzustimmen.

### b. Materielle und rechtliche Auswirkungen auf Bundesebene

Die Bestimmungen des EWR-Abkommens sollen während der zweijährigen Uebergangsperiode umgesetzt werden, welche der Schweiz im vorliegenden Bereich gewährt wurde. Sie finden zur Hauptsache Eingang in das Bundesgesetz über die Börsen und den Wertpapierhandel, das in Vorbereitung ist. Unser Bundesrecht genügt zudem den EWR-Richtlinien heute bereits in gewissen Punkten, so im Bereich der Insider-Geschäfte (Art. 161 des Strafgesetzbuches). Die Gesamtheit der Anpassungen erfolgt jedoch in der Gesetzgebungsprozedur zum Börsenrecht, die bereits eingeleitet worden ist.

Das EWR-Abkommen schreibt vor, dass der Informationsaustausch nach den obenerwähnten Richtlinien schon während der Uebergangsperiode gewährleistet sein muss (vgl. Buchstabe a). Die hierzu nötige Vorkehrungen werden in einer Zusatzbotschaft erläutert.

### c. Materielle und rechtliche Auswirkungen auf Kantonsebene

Das kantonale Recht muss nicht angepasst werden, da die obenerwähnten Richtlinien ins Bundesrecht Eingang finden.

---

309) ABl. L 334 vom 18.11.89, S.30 / EWR-Abkommen, Anhang IX

## 2. Anlagefonds

### a. Der Acquis

Die Fondsgesetzgebungen der europäischen Staaten mit entwickelten Finanzmärkten stimmen in der Zielsetzung, namentlich mit dem Schutz der Anleger sowie in bezug auf die wichtigsten Forderungen an die Fondsträger und an die Anlagepolitik mit dem Bundesgesetz vom 1. Juli 1966 (SR 951.31) über die Anlagefonds überein.

Bedeutende Abweichungen ergeben sich jedoch in zwei Aspekten, welche nach Inkrafttreten (1. Oktober 1989) der Richtlinie Nr. 85/611 des Rates vom 20. Dezember 1985 zur Koordination der Rechts- und Verwaltungsvorschriften betreffend die Organisation für gemeinsame Anlagen in Wertpapieren (OGAW)<sup>310</sup>, dem nunmehr kleinsten gemeinsamen Nenner der Fondsgesetzgebung in den EG-Staaten, für alle OGAW-Staaten verbindlich vorgeschrieben worden sind.

Zum einen handelt es sich um das gesetzliche Erfordernis, neben dem Jahres- auch einen Halbjahresbericht sowie einen Prospekt zu veröffentlichen. Zum andern schreibt das EG-Recht die Trennung von Fondsleistung und Depotbank vor, wodurch die Weisungsunabhängigkeit dieser beiden Organe sichergestellt werden soll.

Eine weitere Abweichung zum schweizerischen Anlagefondsgesetz besteht in den zugelassenen Anlageformen. Während die schweizerische Gesetzgebung die Bildung von Anlagefonds nur mittels Kollektivanlagevertrag zulässt, steht in den EG hierfür auch die Gesellschaftsform zur Verfügung. Diese Divergenz führt jedoch zu keiner Benachteiligung der EG-Fonds auf dem Schweizer Anlagemarkt, da auch in der Schweiz körperschaftlich strukturierte Kollektivanlagen zugelassen sind, allerdings ohne dem Anlagefondsgesetz zu unterstehen.

Global betrachtet weist sich die EG-Fondsgesetzgebung durch eine Liberalisierung des Marktes aus, indem der grenzüberschreitende Vertrieb von

---

310) ABL Nr. L 375 vom 31.12.1985, S. 3/EWR-Abkommen, Anhang IX

Anlagefondsanteilen unter den EG-Staaten weitgehend unbehindert möglich ist. Gleichzeitig wird das EG-Recht vom Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung des nationalen Rechtes sowie der ausschliesslichen Aufsichtskompetenz des Ursprungslandes beherrscht.

b. Auswirkungen auf Bundesebene

Mit dem Inkrafttreten der Richtlinie Nr. 85/611 und dem damit einhergehenden weiteren Abbau der Zutrittsbarrieren für Anlagefonds innerhalb der EG hat sich die Diskriminierung der Schweizer Fonds im Ausland als Folge der bestehenden gesetzlichen Regelung im Inland noch verschärft. Heute ist der Vertrieb von Anteilen an Schweizer Fonds in den EG praktisch unmöglich geworden.

Diese Entwicklung hat in den letzten Jahren dazu geführt, dass Schweizer Banken mit europäischen Niederlassungen Neugründungen von Fonds vermehrt ins Ausland, vorwiegend nach Luxemburg, verlegt haben.

Dem Phänomen der Abwanderung des Fondsgeschäftes sowie dem Problem der Diskriminierung der Schweizer Fonds auf dem EG-Fondsmarkt und der beschränkten Wettbewerbsfähigkeit derselben, wird durch die ohnehin laufende Revision des Anlagefondsgesetzes Rechnung getragen. Im einzelnen geschieht das durch die Schaffung eines EG-kompatiblen Wertrechtsfonds, durch die Anpassung der Publikationsvorschriften an die Richtlinie der EG sowie durch die künftige juristische und personelle Trennung von Fondsleitung und Depotbank.

Im weiteren soll das revidierte Anlagefondsgesetz einen Artikel über die internationale Amtshilfe enthalten. Danach können der ausländischen Aufsichtsbehörde über Anlagefonds nicht öffentlich zugängliche Auskünfte und Unterlagen übermittelt werden. Die ersuchende Behörde ist an das Amtsgeheimnis gebunden, die erhaltenen Informationen dürfen ausschliesslich für die Aufsicht über die Anlagefonds verwendet werden und nicht an Dritte weitergeleitet werden (evt. in statistischer Form). Zudem dürfen nur Informationen weitergegeben werden, die für den Vollzug gleichwertiger Vorschriften nötig sind, wie sie im schweizerischen Gesetz enthalten sind.



Im Zusammenhang mit dem Projekt Eurolex wird das geltende Gesetz nicht geändert. Aufgrund der geltenden liberalen Verordnung und Zulassungspraxis in der Schweiz besteht für Ausländerfonds keine Diskriminierung. Für die Aufsichtstätigkeit ausländischer Aufsichtsbehörden in der Schweiz dürfte politisch kein Interesse bestehen. Die zu beaufsichtigenden Fondsgesellschaften befinden sich im Ausland. In der Schweiz werden lediglich deren Fondsanteile unter verschiedenen Käufern und Verkäufern gehandelt. Es besteht somit keine Notwendigkeit der Ueberprüfung durch ausländische Aufsichtsbehörden vor Ort. Informationen, die für solche Behörden allenfalls im Zusammenhang mit dem Kauf und Verkauf von Interesse sein könnten, sind in der Regel nicht vertraulich und können in diesem Umfang auch ohne gesetzliche Regelung ausgetauscht werden.

Die Botschaft für die Revision des Anlagefondsgesetzes wird dem Parlament noch in diesem Jahr zugeleitet werden können.

Finanzielle Auswirkungen auf Bundesebene ergeben sich keine.

c. Auswirkungen auf kantonaler Ebene

Im Bereich der Anlagefonds ist eine Anpassung des kantonalen Rechts nicht notwendig. Ebensowenig sind finanzielle Auswirkungen zu erwarten.

**7.424** **Geldwäscherei**

a. Der Acquis

Der Acquis im Bereich der Geldwäscherei wird durch die Richtlinie Nr. 91/308 des Rates vom 10. Juni 1991 zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche<sup>311)</sup> gebildet. Artikel 2 dieser Richtlinie verpflichtet die Mitgliedstaaten dazu, die Geldwäscherei im Sinne der Legaldefinition von Artikel 1 (3. Gedankenstrich) zu verbieten. Die Umschreibung des Delikts folgt weitgehend dem Muster der UNO-Betäu-

---

311) ABl. Nr. L 166 vom 28.6.1991, S. 77/EWR-Abkommen, Anhang IX

bungsmittelkonvention von 1988<sup>312)</sup> sowie der Europaratskonvention betreffend Geldwäscherei und Einziehung<sup>313)</sup>. Sie erfasst lediglich die vorsätzliche Geldwäscherei, geht aber, was die Vortaten anbelangt, über den Betäubungsmittelsektor weit hinaus: Analog zur neuen Schweizer Gesetzgebung ist das Waschen von Geldern krimineller Herkunft schlechthin zu verbieten. Die Vertreter der Regierungen der EG-Mitgliedstaaten haben sich in einer interpretativen Erklärung<sup>314)</sup> verpflichtet, das in Artikel 1 umschriebene Verhalten bis Ende 1992 zu kriminalisieren.

Gemäss Artikel 6 der obenerwähnten Richtlinie Nr. 91/308 haben die Mitgliedstaaten dafür zu sorgen, dass Kredit- und Finanzinstitute (diesen werden per definitionem auch die Lebensversicherungen zugerechnet) mit den zuständigen Behörden zusammenarbeiten, "- indem sie diese Behörden von sich aus über alle Tatsachen, die ein Indiz für eine Geldwäscherei sein könnten, unterrichten;...". Die Passage wird gemeinhin im Sinne einer Meldepflicht des Financiers für verdächtige Transaktionen gedeutet. Sie erfordert indessen keine besondere strafrechtliche Sanktionierung, die verwaltungsrechtlich verankerte Pflicht, zusammen mit den entsprechenden Kompetenzen der Aufsichtsbehörden im Finanzbereich genügen den Anforderungen der Richtlinie<sup>315)</sup>.

#### b. Auswirkungen auf Bundesebene

Der Kriminalisierungspflicht in Artikel 1 und 2 der obenerwähnten Richtlinie wird durch die Aenderung vom 23. März 1991 des Schweizerischen Strafbuches über Geldwäscherei und mangelnde Sorgfalt bei Geldgeschäften (Art. 305bis und ter StGB, SR 311.0) vollumfänglich entsprochen. Die

---

312) Uebereinkommen von 1988 gegen den unerlaubten Verkehr mit Betäubungsmitteln und psychotropen Stoffen, Art. 3 Ziff. 1 Bst. b und c.

313) Uebereinkommen des Europarats Nr. 141 betreffend Geldwäscherei, Ermittlung Beschlagnahme und Einziehung von deliktischen Vermögenswerten vom 8. November 1990, von der Schweiz unterzeichnet am 23. August 1991.

314) AB I, Nr. 1, 166 vom 28.6.1991, S. 83

315) Für Frankreich vgl. Loi du 12 juillet 1990, Artikel 3 - 11, das den Rechtszustand der Richtlinie vorweg nimmt. Vgl. auch Michel Vasseur, La loi du 12 juillet 1990 relative à la participation des organismes financiers à la lutte contre le blanchissage des capitaux provenant du trafic des stupéfiants analysée du point de vue de ses répercussions sur le droit bancaire, Banque & Droit, no spécial, 1990, S. 23 ff.

Schweizer Gesetzgebung hat der Richtlinie, jedenfalls was den Kreis der Bezugsstaten anbelangt, als eines der massgebenden Muster gedient<sup>316</sup>.

Eine Pflicht der Kredit- und Finanzinstitute bzw. deren leitenden Angestellten zur Meldung verdächtiger Finanzoperationen nach Artikel 6 der Richtlinie Nr. 91/308 kennt das Schweizer Recht bisher nicht. Der Bundesrat hat in seiner Vernehmlassungsvorlage vom März 1990 zur Ergänzung der Strafgesetzgebung im Bereich der Geldwäscherei und des organisierten Verbrechens<sup>317</sup> ein Melderecht des Financiers vorgeschlagen. Das Recht gestattet selbst Geheimnisträgern bei Verdacht auf Geldwäscherei mit Hinweisen an die Strafverfolgungsorgane zu gelangen, ohne sich wegen Geheimnisverletzung strafbar zu machen. Die Reaktion der Kantone, Parteien und Verbände auf die vorgeschlagene Neuerung war überwiegend positiv. Wird mit dem Melderecht ein Rechtfertigungsgrund ins Strafrecht eingefügt, müsste eine weitergehende Pflicht, wenn sie strafrechtlich abgesichert würde, unweigerlich auf die Bestrafung der fahrlässigen Geldwäscherei hinauslaufen; ein Ergebnis, das die Richtlinie ausdrücklich nicht anstrebt (vgl. Art. 1, 3. Gedankenstrich). Die Verankerung der vorgesehenen Meldepflicht hat entweder ebenfalls im Strafgesetzbuch oder in einem besonderen verwaltungsrechtlichen Erlass zu erfolgen. Die im sogenannten "2. Paket gegen das organisierte Verbrechen" vorgesehenen Ergänzungen des Strafrechts um ein explizites Melderecht (Art. 305ter Abs. 2 VE StGB), zusammen mit den bereits bestehenden Strafbestimmungen gegen die Geldwäscherei (Art. 305bis und ter StGB) decken das Kooperationsgebot weitgehend ab. Im Interesse der Klarheit wird aber geprüft, ob eine umfassendere Lösung gesucht werden sollte.

Die Umsetzung der übrigen Bestimmungen der Richtlinie ist ebenfalls Gegenstand weiterer Abklärungen.

---

316) Vgl. bereits die Empfehlungen der Financial Action Task Force on Money laundering vom 7. Februar 1990, Empfehlung Nr. 5

317) Revision des Strafgesetzbuches und des Militärstrafgesetzes betreffend die Strafbarkeit der kriminellen Organisation, die Einziehung, das Melderecht des Financiers sowie die Verantwortlichkeit des Unternehmens, Vorentwurf und erläuternder Bericht, März 1990, Art. 305ter Abs. 2 VE und Bericht S. 41 ff.

### c. Auswirkungen auf kantonaler Ebene

Auf kantonaler Ebene ergeben sich keine Auswirkungen.

#### 7.43 **Kommunikations- und Informationsdienste**

##### 7.431 **Telekommunikation**

###### a. Der Acquis

Ziel der Liberalisierung der Dienstleistungen der Telekommunikation ist es, dem europäischen Benutzer ein breites und vorteilhaftes Angebot solcher Dienstleistungen zur Verfügung zu stellen, deren Entwicklung in den Mitgliedstaaten zu koordinieren und der Dynamik der technischen Entwicklung Rechnung tragend eine dem Wettbewerb offene Umgebung zu schaffen.

Das Erbringen und Konsumieren von Telekommunikationsdiensten ist im EWR-Abkommen selbst nicht speziell geregelt. Die allgemeinen Bestimmungen finden jedoch auch in diesem Sektor Anwendung. Es betrifft dies insbesondere die Regeln über den freien Warenverkehr<sup>318)</sup>, über den freien Dienstleistungsverkehr<sup>319)</sup>, über öffentliche Monopole<sup>320)</sup> und über das öffentliche Beschaffungswesen<sup>321)</sup>. Gestützt auf diese Grundlagen finden sich in den Anhängen II, XI, XIV und XVI sektorielle Instrumente, die Regeln für das Erbringen und Konsumieren von Telekommunikationsdienstleistungen zum Inhalt haben<sup>322)</sup>.

Im grossen und ganzen verfolgt das im EWR übernommene EG-Recht zwei Richtungen zur Verwirklichung des Binnenmarktes für Telekommunikationsdienstleistungen: Einerseits werden alle ausschliesslichen Rechte für das Erbringen von Telekommunikationsdiensten mit Ausnahme der Telefonie

---

318) Art. 8 ff. EWR-Abkommen

319) Art. 36 ff. EWR-Abkommen

320) Art. 59 EWR-Abkommen

321) Art. 64 EWR-Abkommen

322) Cf. le "Livre vert sur le développement du Marché commun des services et des équipements et des télécommunications" de la commission (COM (87) 290 final, 30 juin 1986); Entschliessung des Rates vom 30. Juni 1988 über die Entwicklung des gemeinsamen Marktes für Telekommunikationsdienste und -geräte bis 1992 (ABl. Nr. C 257/1 du 4.10.1988/accord EEE, Annexe XI)

(und dem Fernmeldenetz als Infrastruktur) aufgehoben und andererseits werden harmonisierte Bedingungen für den Zugang zum und die Nutzung vom öffentlichen Fernmeldenetz geschaffen. So liberalisiert die Richtlinie Nr. 90/388 der Kommission vom 28. Juni 1990 über den Wettbewerb auf dem Markt für Telekommunikationsdienste<sup>323)</sup> insbesondere die Nutzung von Mietleitungen, auf denen auch Datenverkehr für Dritte und der einfache Weiterverkauf von Uebermittlungskapazität erlaubt sein werden. Zudem verlangt die Richtlinie die Schaffung einer von der nationalen Fernmeldeorganisation unabhängigen Behörde zur Wahrnehmung der hoheitlich/regulatorischen Aufgaben im Zusammenhang mit der Telekommunikation.

Auf der Seite der Harmonisierung steht die Richtlinie Nr. 90/387 des Rates vom 28. Juni 1990 zur Verwirklichung des Binnenmarktes für Telekommunikationsdienste durch die Einführung eines offenen Netzzugangs, Open-Network-Provision, ONP<sup>324)</sup> im Vordergrund. Die Richtlinie enthält eine Rahmenregelung, die in Spezialrichtlinien noch zu konkretisieren ist. Es geht dabei insbesondere um die Nutzung der Telefonnetze<sup>325)</sup>, der Mietleitungen<sup>326)</sup>, der Datenübermittlungsnetze und des diensteintegrierenden digitalen Fernmeldenetzes (ISDN)<sup>327)</sup>. Gleichzeitig werden bestimmte Dienstleistungen definiert, die paneuropäisch unter harmonisierten Bedingungen auf den Markt kommen sollen. Als Beispiele seien die Mobiltelefonie, der Funkruf und die schnurlose Digitalkommunikation erwähnt.

Geplant ist zudem die Harmonisierung der Vorschriften betreffend den Datenschutz im Zusammenhang mit dem Angebot des diensteintegrierenden digitalen Fernmeldenetzes (ISDN) und der Mobiltelefonie<sup>328)</sup>. Die Frequenzharmonisierung wird durch das Erlassen bindender Richtlinien über die Zuweisung bestimmter Dienste auf bestimmte Frequenzen in allen Mitglied-

---

323) ABl. Nr. L 192/10 vom 24.7.1990/EWR-Abkommen, Anhang XIV

324) ABl. Nr. L 192/1 vom 24.7.1990/EWR-Abkommen, Anhang XI

325) Analysebericht zur Einführung des offenen Netzzugangs beim SprachTelefondienst (ONPCOM 91-53 vom 12.7.1991, EG-Kommission)

326) Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Einführung des offenen Netzzugangs bei Mietleitungen (KOM(91) 30 SYN 328; ABl. Nr. C 58/10 vom 7.3.1991)

327) Analysebericht zur Einführung des offenen Netzzugangs bei ISDN (ONPCOM 90-23bis vom 19.12.1990, EG-Kommission)

328) Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zum Schutz personenbezogener Daten und der Privatsphäre in öffentlichen digitalen Telekommunikationsnetzen, insbesondere im diensteintegrierenden digitalen Telekommunikationsnetz (ISDN) und in öffentlichen digitalen Mobilfunknetzen (KOM(90) 314 - SYN 288; ABl. Nr. C 277/12 vom 5.11.1990)

staaten verstärkt werden<sup>329</sup>). Das betrifft z.B. den digitalen Kurzwellenfunk, Telefon im Flugzeug und in Hochgeschwindigkeitszügen, Informationssysteme im Verkehr oder in Not- und Wehrdiensten. Für den grenzüberschreitenden Dienstleistungsverkehr von grosser Bedeutung wird auch die geplante Richtlinie zur gegenseitigen Anerkennung von Konzessionen für das Erbringen von Telekommunikationsdienstleistungen sein. Harmonisierungen sollen auch im Bereich der Zugangsnummer für internationale Verbindungen beim Telefon (Nr. 00; in der Schweiz bereits verwirklicht)<sup>330</sup> sowie der Nummer für die Notdienste (Nr. 112; in der Schweiz z.Z. durch Störungsdienst der PTT belegt) sein.

Weitere Instrumente rechtlich nicht verpflichtender Natur werden zur Kenntnisnahme als Anhang in das EWR-Abkommen aufgenommen, da sie für den Sektor wichtige Rahmenbedingungen anzeigen: Das weitere Rechtsetzungsprogramm, die Normierungsbemühungen und Empfehlungen zur harmonisierten Einführung paneuropäischer Dienstleistungen.

Im Bereich der Satellitenkommunikation strebt die EG gestützt auf die Entschliessung des Rates vom 19. Dezember 1991 über die Entwicklung des gemeinsamen Marktes für Satellitenkommunikationsdienste und -geräte<sup>331</sup>) ebenfalls Massnahmen zur Liberalisierung und Harmonisierung an. Aufgrund der z.T. speziellen Bedingungen dieses Marktes ist vorgesehen, die Satellitenfunkanlagen aufgrund harmonisierter technischer Bedingungen zu liberalisieren und einem System der gegenseitigen Anerkennung der Zulassung zuzuführen, das Erbringen von europaweiten Satellitendiensten allenfalls unter harmonisierten Auflagen zu liberalisieren, hoheitliche und betriebliche Funktionen auch in diesem Bereich zu trennen sowie den Zugang zum Raumsegment zu verbessern und erleichtern. Zur Konkretisierung dieser Absichten sollen insbesondere Richtlinienvorschläge dem Rat

---

329) Entschliessung des Rates vom 28. Juni 1990 zum Ausbau der europaweiten Zusammenarbeit im Bereich der Funkfrequenzen, insbesondere im Hinblick auf die Einführung europaweiter Dienste (ABl. Nr. C 166/02 vom 7.7.1990, EWR-Abkommen/Anhang XI)

330) Vorschlag für eine Entscheidung des Rates zur Harmonisierung der Vorwahlnummern für den internationalen Fernsprechverkehr in der Gemeinschaft (KOM(91) 165 - SYN 339; ABl. Nr. C 957 vom 15.6.1991)

331) ABl. Nr. C 8 vom 14.1.1992, S. 1/Art. 6 des Zusatzprotokolls zum EWR-Abkommen, das bis Ende Mai 1992 unterzeichnet sein sollte. Die Entschliessung ist rechtlich nicht verbindlich. Allfällige Änderungen von Gesetzen oder Verordnungen ergäben sich erst aus den noch nicht vorliegenden bindenden Rechtsakten, die gestützt auf die Entschliessung erarbeitet werden.

vorgelegt werden und die Mitgliedstaaten angehalten werden, sich in den Satellitenorganisationen für entsprechende Änderungen einzusetzen.

Nicht unerwähnt bleiben sollten in diesem Zusammenhang die Bestimmungen zum freien Güterverkehr (vgl. Ziff. 7.211, Technische Vorschriften), die ebenfalls eine Liberalisierung der früheren Monopole für das Anbieten von Teilnehmeranlagen mit sich bringen und gleichzeitig die Harmonisierung der technischen Anforderungen anstreben, womit die gegenseitige Anerkennung der Zulassung zum Markt verwirklicht wird. Teilnehmeranlagen sind unabdingbare Voraussetzung, um Telekommunikationsdienste in Anspruch zu nehmen.

Zu verweisen ist ferner auf das öffentliche Beschaffungswesen (vgl. Ziff. 7.85, *Marchés publics*), das insbesondere für die PTT-Betriebe, aber auch für die öffentlichen Verwaltungen eine wichtige Rolle spielen kann. Ferner sind auch die Förderungs-, Forschungs- und Entwicklungsprogramme im Telekommunikationsbereich von wirtschaftlichem und sozialem Gewicht für unser Land. Sie sind über die flankierenden Politiken in den EWR-Abkommen eingeschlossen.

#### b. Auswirkungen auf Bundesebene

Das ganze sektorspezifische EG-Recht wurde vorbehaltlos in den EWR-Vertrag aufgenommen. Es ist relevant für die Etablierung des Binnenmarktes. Die Richtlinie Nr. 90/388 über den Wettbewerb auf dem Markt für Telekommunikationsdienste wird von den EG-Mitgliedstaaten zur Zeit umgesetzt. Dabei haben sich insbesondere betreffend den Geltungsbereich und die aus dieser Richtlinie fliessenden Liberalisierungsverpflichtungen Auslegungsprobleme ergeben, welche von der Kommission noch abgeklärt werden. Je nach Ausgang dieser Abklärungen ist das im Fernmeldegesetz definierte Telefonmonopol zu umfassend und müsste angepasst werden. Ansonsten ist das neue Fernmeldegesetz vom 21. Juni 1991 aber grundsätzlich mit dem EWR-Recht vereinbar. Bei der Ausarbeitung der Vollzugsverordnungen wurde das EWR-Recht schon weitgehend berücksichtigt. Mit der Schaffung des neuen Bundesamtes für Kommunikation in Biel wurde eine weitere formelle Voraussetzung zur Umsetzung des EWR-Rechts in der Schweiz verwirklicht. Die Schweizer Konsumenten erhalten ungehinderten Zugang zu paneuropäi-

schen und nationalen Telekommunikationsdienstleistungen. Die Konkurrenz wird damit verstärkt. Dementsprechend dürfte sich das Angebot erweitern und verbilligen.

Die Schweizer Anbieter von Telekommunikationsdienstleistungen erhalten ungehinderten Zugang zum gesamten Markt des EWR. Die Wettbewerbsfähigkeit des Telekommunikationsstandortes Schweiz kann gesamthaft gesteigert werden. Telekommunikation im Sinne eines Produktionsfaktors steht der Schweizer Wirtschaft weitgehend uneingeschränkt zur Verfügung. Auf der anderen Seite ist darauf hinzuweisen, dass die Problematik der Finanzierung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen der PTT aufgrund der stärkeren Konkurrenz im EWR verschärft wird. Verschiedene wichtige Richtlinien sind zur Zeit in den EG insbesondere in Ausführungen der erwähnten Harmonisierungsbestrebungen in Bearbeitung; deren allfällige Uebernahme in den EWR wird Gegenstand der Weiterentwicklung des Vertragswerkes sein. Da der Sektor durch grosse Dynamik gekennzeichnet ist, werden auch die ordnungspolitischen Aspekte erneut zu bewältigen sein.

Wirtschaftliche Strukturveränderungen haben in letzter Zeit namentlich mit der Liberalisierung der Märkte bereits stattgefunden. Allerdings sind weitere nicht auszuschliessen.

c. Auswirkungen auf kantonaler Ebene

Da das Fernmeldewesen gemäss Artikel 36 BV<sup>332)</sup> Bundessache ist, sind die Kantone durch das EWR-Recht in diesem Bereich nicht speziell betroffen.

**7.432 Post**

a. Der Acquis

Betreffend die Postdienste enthalten weder das EWR-Abkommen noch seine Anhänge spezifische Regelungen. Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass insbesondere die Wettbewerbsregeln ihren Einfluss auch auf die Postverwaltungen haben. Weiter plant die EG ähnlich dem Telekommunikationsbereich

---

332) SR 101



Massnahmen zur Begrenzung der nationalen Monopolrechte auf eine eng umschriebene Grunddienstleistung und Harmonisierungsmassnahmen zum Erbringen von paneuropäischen Diensten. Diese Pläne sollen demnächst in einem Grünbuch Post zur Diskussion gestellt werden.

b. Auswirkungen auf Bundesebene

Die sich in der Umsetzung des zukünftigen Grünbuches Post ergebenden Massnahmen dürften Eingang in den EWR-Abkommen finden (Anhänge). Es ist anzunehmen, dass in der Schweiz die Revision des Postverkehrsgesetzes vom 2. Oktober 1924<sup>333</sup>) zur Folge haben wird. Daraus folgt eine Verschärfung der Konkurrenzsituation der Post, was auch im Zusammenhang mit der Problematik der Finanzierung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen der PTT von Bedeutung ist. Auf der andern Seite dürfte das Angebot an Postdienstleistungen vielfältiger werden.

c. Auswirkungen auf kantonaler Ebene

Da das Postwesen gemäss Artikel 36 BV Bundessache ist, ist nicht mit speziellen Auswirkungen auf die Kantone zu rechnen.

### **7.433 Informationsdienste**

Betreffend die Informationsdienste bestehen weder im EWR-Abkommen noch in seinen Anhängen spezifische Regelungen mit Ausnahme der Bestimmungen zu den horizontalen und flankierenden Politiken (vgl. Ziff 7.9). Insbesondere im dort erwähnten Programm IMPACT<sup>334</sup>) sind u.a. auch Massnahmen der Rechtsharmonisierung erwähnt, die sich z.B. auf Bestimmungen über den Datenschutz oder den Zugang zu elektronischen Informationsdiensten beziehen. Die Arbeiten hierzu sind jedoch erst angelaufen, Aussagen über definitive Lösungen sind noch nicht möglich.

---

333) SR 783.0

334) KOM (90)570 ABl. Nr. C 53/65 vom 28.2.1991

## 7.44 Audiovisuelle Dienste

Im Rahmen des EWR wird der audiovisuelle Bereich unter mehreren Aspekten angegangen. Er fällt insbesondere unter die Dienstleistungen<sup>335</sup>. Bisher existieren spezielle Regelungen nur für den Fernsehsektor. Für den Rundfunk gelten die allgemeinen Vertragsregeln.

### 7.441 Fernsehen

#### a. Der Acquis

Der Bereich Fernsehen ist in drei Teile gegliedert, deren juristische Instrumente unterschiedlich weit gediehen sind. Die drei Teile umfassen:

- die Richtlinie Nr. 89/552 des Rates vom 30. Oktober 1989 zur Koordination bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Ausübung der Fernsehaktivität<sup>336</sup>, kurz Fernseh-Richtlinie;
- die Förderungsmassnahmen im Rahmen des MEDIA-Programmes (vgl. Ziffer 7.912, MEDIA-Programm).
- Dem technischen Fortschritt wird Rechnung getragen durch die geplante Einführung einer europäischen Norm für das hochauflösende Fernsehen (High Definition Television, HDTV).

Die Fernseh-Richtlinie ist Bestandteil des Acquis im Bereich der Dienstleistungen (Anhang X) und dient gleichzeitig als Basisinstrument des EWR auf dem Gebiet der Fernsehprogramme. Das MEDIA-Programm gehört zu den im EWR-Vertrag präzisierten Begleitpolitiken. Es wird unter Ziffer 7.912 behandelt. Der Entwurf für eine HDTV-Richtlinie ist gegenwärtig noch Gegenstand EG-interner Beratungen, wie auch ein Richtlinienentwurf zur Frage der Entschädigung bei der Ausstrahlung von Satelliten- und Kabelprogrammen.

---

335. Artikel 36 ff. EWR-Abkommen

336. ABl. Nr. L 298 vom 17.10.1989, S. 23/EWR-Abkommen, Anhang X

Die 'Spielregeln' im Audiovisionssektor sind im EWR-Abkommen und in der Fernseh-Richtlinie festgelegt. Sie sollen Wettbewerb und grenzüberschreitende Freizügigkeit für Fernsehsendungen gewährleisten.

Die Fernseh-Richtlinie bezweckt die Schaffung eines europäischen audiovisuellen Raums mit einheitlichen Regeln. Sie enthält eine Reihe von Bestimmungen zu Werbung, Sponsoring, Schutz von Minderjährigen und dem Recht auf Gegendarstellung. Die Vertragsstaaten sind verpflichtet, die Verbreitung und Produktion von Fernsehsendungen zu fördern, insbesondere durch eine Quotenregelung für die Aufnahme europäischer Werke in die Programme, wobei diese Quoten allerdings keinen klar bindenden Charakter haben. Die Fernseh-Richtlinie stimmt in vielen Punkten mit dem Fernseh-Uebereinkommen des Europarats überein, das die Schweiz am 9. Oktober 1991 ratifiziert hat. Die beiden Instrumente unterscheiden sich jedoch im Ansatz. Während die Fernseh-Richtlinie auf dem Gedanken des europäischen Binnenmarkts basiert, orientiert sich das Uebereinkommen an den Menschenrechten sowie an den Grundsätzen der Informationsfreiheit und der kulturellen Vielfalt in Europa. Um dem Geist des Europarats-Uebereinkommens treu zu bleiben, hat die Schweiz dem EWR-Abkommen eine einseitige Erklärung über die Anwendung der Fernseh-Richtlinie beigelegt: in Uebereinstimmung mit dem geltenden EG-Recht bleibt den Schweizer Behörden die Möglichkeit erhalten, bei Standortwechseln zur Umgehung des Landesrechts zweckmässige Massnahmen zu treffen.

Die Veranstalter in den EWR-Staaten müssen die Mindestanforderungen der Fernseh-Richtlinie einhalten und können sich der Wiedergabe von Fernsehprogrammen aus dem EWR-Raum auf ihrem Hoheitsgebiet nicht widersetzen. Die EWR-Staaten sind jedoch frei, ihren eigenen Veranstaltern strengere Normen aufzuerlegen. Die EFTA-Staaten haben ausserdem das Recht, Werbespots für alkoholische Getränke, die im Rahmen ausländischer Programme auf ihrem Hoheitsgebiet gesendet werden, auszublenden. Diese Ausnahmeregelung wird 1995 zu überprüfen sein.

#### b. Auswirkungen auf Bundesebene

Der Einbezug der Fernseh-Richtlinie in den EWR-Vertrag sollte kurzfristig keine wesentlichen Veränderungen im schweizerischen audiovisuellen Raum

zur Folge haben. Das neue Bundesgesetz über Radio und Fernsehen (BB1 1991 II 1505) ist mit der Fernseh-Richtlinie weitgehend vereinbar. Es werden lediglich einige Anpassungen nötig sein, vor allem bezüglich Bestimmungen zur Weiterverbreitung (Artikel 48) und Zugangsbeschränkungen für Ausländer (Artikel 11). Unter Umständen sind auch zusätzliche Bestimmungen über den Anteil europäischer Produktionen in den Programmen erforderlich. Ausserdem muss Artikel 35 Absatz 1 litera a geändert werden, weil er mit Artikel 31 EWRV (Niederlassungsfreiheit) unvereinbar ist.

### c. Auswirkungen auf kantonaler Ebene

In diesem Bereich wird die Uebernahme des Acquis auf kantonaler Ebene keinerlei Auswirkungen haben.

## 7.442 Filmrecht

### a. Der Acquis

Es gibt im Filmbereich nur wenige spezifische Bestimmungen des EG-Sekundärrechtes:

Drei Richtlinien regeln die Niederlassungsfreiheit<sup>337)</sup> für die selbständigen Berufe sowie den freien Dienstleistungsverkehr<sup>338)</sup> im Filmverleih bzw. in der Filmproduktion<sup>339)</sup>. Zu beachten ist ausserdem die Richtlinie Nr. 63/607 des Rates vom 15. Oktober 1963 zur Durchführung der Bestimmung des Allgemeinen Programms zur Aufhebung der Beschränkung des freien Dienstleistungsverkehrs auf dem Gebiet des Filmwesens<sup>340)</sup>. Die Richtlinien streben insgesamt einen liberalen Austausch im Personen- und Dienstlei-

---

337) EWR-Abkommen Artikel 31 ff.; vgl. Ziffer 7.3.4 (Die Freizügigkeit der Selbständigerwerbstätigen)

338) EWR-Abkommen Artikel 36 ff.; vgl. Ziffer 7.5 (Dienstleistungsfreiheit)

339) Richtlinie Nr. 63/265 des Rates vom 13. Mai 1965 zur Durchführung der allgemeinen Programme zur Aufhebung der Beschränkungen der Niederlassungsfreiheit und des freien Dienstleistungsverkehrs auf dem Gebiet des Filmwesens, ABl. Nr. 85 vom 19.5.1965, S. 1437; Richtlinie Nr. 68/369 des Rates vom 15. Oktober 1968 über die Verwirklichung der Niederlassungsfreiheit für die selbständigen Tätigkeiten des Filmverleihs, ABl. Nr. L 260 vom 22. 10. 1968, S. 22 und Richtlinie Nr. 70/451 des Rates vom 29. September 1970 über die Verwirklichung der Niederlassungsfreiheit und des freien Dienstleistungsverkehrs für die selbständigen Tätigkeiten der Filmproduktion, ABl. Nr. L 218 vom 3. 10. 1970, S. 37/EWR-Abkommen, Anhang X.

340) ABl. Nr. 159 vom 2. 11. 1963, S. 2661; EWR-Abkommen, Anhang X

stungsverkehr an und verbieten Beschränkungen bei Einfuhr und Verleih von Filmen anderer Mitgliedstaaten.

Massgebend wird auch die sogenannte EG-Fernsehrichtlinie<sup>341)</sup> sein, dies bezüglich Herstellung und Verwertung von Filmen und Audiovisionswerken (siehe Ziffer 7.441).

Schliesslich muss angefügt werden, dass dieser Bereich auch den allgemeinen Regeln des EWR-Abkommens unterworfen ist (Freizügigkeit der Güter, Staatsbeihilfen, Freizügigkeit der Personen, Niederlassungsfreiheit, Dienstleistungsfreiheit u.a.)

#### b. Auswirkungen auf Bundesebene

Das schweizerische Filmrecht befindet sich seit einiger Zeit in Revision. Im Juli 1990 wurden schliesslich zwei Entwürfe (einer für ein revidiertes Filmgesetz, einer für eine revidierte Vollziehungsverordnung) in die Vernehmlassung geschickt. Daraus resultierend hat der Bundesrat am 23. Oktober 1991 dem EDI den Auftrag erteilt, einen Entwurf einer revidierten Verordnung auszuarbeiten, der sich an den Fixpunkten Liberalisierung und vermehrte Förderung orientieren soll.

Es ist geplant, die neue Verordnung auf den 1. Januar 1993, also gleichzeitig mit dem EWR, in Kraft zu setzen. Die nötigen Anpassungen können wegen der Offenheit des Filmgesetzes so rechtzeitig und umfassend über die Ordnungsrevision vorgenommen werden.

Mit dem Acquis unvereinbar sind derzeit insbesondere die strengen Bestimmungen über Einfuhr und Verleih von Spielfilmen, die eine Kontingentierung vorsehen und keine ausländischen Gesellschaften zulassen, die nicht schon vor 1962 (Inkrafttreten des Bundesgesetzes vom 28. September 1962 über das Filmwesen (Filmgesetz)<sup>342)</sup> in der Schweiz bestanden. Die neue

---

341) Richtlinie Nr. 89/552 des Rates vom 3. Oktober 1989 zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Ausübung der Fernsehtätigkeit, ABl. Nr. L 298 vom 17.10.1989, S. 23/EWR-Abkommen, Anhang X

342) SR 443.1

Verordnung wird - wie das Filmgesetz es erlaubt - von der Kontingentierung abweichen und die Einfuhr über eine vereinfachte Bewilligung regeln.

c. Auswirkungen auf kantonaler Ebene

Da die Kinoregelung vor allem in den kantonalen Zuständigkeitsbereich fällt, werden hier einzelne Kantone Anpassungen vornehmen müssen, um z.B. auch Ausländern die Führung von Kinobetrieben zu gestatten.

**7.45 Transportdienstleistungen (Art. 47 bis 52)**

Die Bestimmungen im Verkehrsbereich sind Gegenstand von Kapitel 6 des EWR-Abkommens (Art. 47-52) und von Anhang XIII. Sie haben die gegenseitige Gewährung des Marktzugangs und eine Liberalisierung der Transportdienstleistungen auf multilateraler Ebene zum Ziel, u.a. durch die Harmonisierung technischer Vorschriften und die Vereinheitlichung der Arbeitsbedingungen.

Der Verkehrsbereich ist systematisch dem Abkommensabschnitt über die Dienstleistungen zugeordnet. Die allgemeinen Bestimmungen über den Verkehr richten sich weitgehend nach den entsprechenden Vorschriften des EWG-Abkommens:

In Artikel 47 EWR-Abkommen wird in Analogie zu Artikel 84 EWG der Geltungsbereich von Artikel 48 - 52 des EWR-Abkommens auf den Schienen- und Strassenverkehr und die Binnenschifffahrt beschränkt.

Gemäss Artikel 48 dürfen die Vorschriften der EG- und EFTA-Staaten, welche den Eisenbahn-, Strassen- und Binnenschifffahrtsverkehr betreffen und welche nicht in Anhang XIII des EWR-Abkommens aufgeführt sind, in ihren direkten und indirekten Auswirkungen die Verkehrsunternehmer der übrigen Vertragsstaaten nicht schlechter stellen als die inländischen Verkehrsunternehmer. Diese Bestimmung ist ein Diskriminierungsverbot hinsichtlich zukünftiger Erlasse der EWR-Mitgliedstaaten auf dem Gebiet des Bahn-, Strassen- und Schiffverkehrs. Sie verhindert einseitige Massnahmen gegen die Schweiz, lässt aber autonome Massnahmen zu, solange diese für EWR-Unternehmer nicht schlechter ausfallen als für einheimische.

Artikel 49 sagt aus, dass staatliche Beihilfen mit dem Abkommen vereinbar sind, wenn sie den Erfordernissen der Koordinierung des Verkehrs oder der Abgeltung bestimmter mit dem Begriff des öffentlichen Dienstes zusammenhängender Leistungen entsprechen<sup>343</sup>).

Artikel 50 verlangt von den Vertragsparteien, dass sie Diskriminierungen beseitigen, die darin bestehen, dass einem Verkehrsunternehmer in denselben Verkehrsverbindungen für die gleichen Güter je nach ihren Herkunfts- oder Bestimmungsland unterschiedliche Frachtgebühren und Beförderungsbedingungen auferlegt werden. Die Ueberwachungsbehörde wird mit der Untersuchung von Diskriminierungsfällen beauftragt.

Artikel 51 untersagt im Verkehr zwischen den Vertragsparteien Frachten und Beförderungsbedingungen, die in irgendeiner Weise der Unterstützung oder dem Schutz eines oder mehrerer bestimmter Unternehmen oder Industrien dienen, ausser die Ueberwachungsbehörde erteile ihre Genehmigung dazu. Die Ueberwachungsbehörde berücksichtigt die Erfordernisse einer angemessenen Standortpolitik, die Bedürfnisse der unterentwickelten Gebiete und die Probleme der durch politische Umstände schwer betroffenen Gebiete als auch die Auswirkungen dieser Frachten und Beförderungsbedingungen auf den Wettbewerb zwischen den Verkehrsarten. Das Verbot betrifft nicht die Wettbewerbsstarife.

Gemäss Artikel 52 dürfen die Abgaben und Gebühren, die ein Verkehrsunternehmer neben den Frachten beim Grenzübergang in Rechnung stellt, unter Berücksichtigung der tatsächlich verursachten Kosten eine angemessene Höhe nicht übersteigen, und die Vertragsparteien sind gehalten, diese Kosten schrittweise zu verringern.

Zusammenfassend kann zu diesen Bestimmungen gesagt werden, dass sie für die Schweiz keine Probleme darstellen, zunal die darin stipulierten Prinzipien der Nichtdiskriminierung, Inländerbehandlung, der Charakter der

---

343) Zum Zusammenhang zwischen Art.49 EWR und den allgemeinen Bestimmungen hinsichtlich der staatlichen Beihilfen (Art.61ff. EWR) hat der EuGH das Prinzip festgelegt, dass die spezifischen Kriterien des Verkehrsbereichs den anderen, allgemeinen Bedingungen über die staatlichen Beihilfen (Art. 77 und 90ff.EWR) hinzuzufügen sind, EuGH, Urteil vom 12.10.1978, Rs. 156/77, Kommission gegen Belgien, Slg. 1978 S.1881ff, Paragraph 10

Beihilfen an SBB, Privatbahnen und die PTT usw. auch vom EuGH in gleicher Weise ausgelegt werden.

Die spezifischen Bestimmungen von Anhang XIII betreffen alle Verkehrsbe-  
reiche: Landtransporte (Strassen- und Schienenverkehr Ziff. 7.451), Binnen-  
schifffahrt (Ziff. 7.452) und Zivilluftfahrt (Ziff. 7.454).

## **7.451 Landtransporte**

### **1. Allgemeines**

Die Bestimmungen über die Landtransporte finden sich neben Artikel 47 ff.  
EWR-Abkommen im Anhang XIII sowie im Protokoll 44.

#### **- Transitabkommen und EWR-Abkommen**

Beim EWR-Abkommen und dem Transitabkommen handelt es sich um zwei  
verschiedene Staatsverträge, welche der Bundesrat deshalb mit separaten  
Botschaften dem Parlament unterbreitet. Der Inhalt und die Details des  
Transitabkommens werden in der diesbezüglichen Botschaft erläutert.

Ein wesentlicher Teil des Transitabkommens betrifft die Massnahmen  
infrastruktureller und begleitender Natur zur Förderung des kombinierten  
Verkehrs Strasse/Schiene. Dieser Bereich bildet nicht Gegenstand des  
EWR-Abkommens, weshalb der Abschluss eines separaten Transitabkommens  
seine volle Berechtigung behält und auch notwendig ist. Allerdings enthält  
dieses Abkommen mehrere Bestimmungen über die Erleichterung des  
Strassenverkehrs, welche mit den entsprechenden Vorschriften des EWR-Ab-  
kommens (Anhang XIII) inhaltlich übereinstimmen. Für derartige Kollisions-  
fälle enthält Protokoll 44 des EWR-Abkommens eine Regelung, wonach die  
entsprechenden Bestimmungen des Transitabkommens denjenigen des  
EWR-Abkommens vorgehen. Gleichzeitig sieht das Protokoll vor, dass die  
Vertragsparteien die Situation auf dem Gebiet des Strassengüterverkehrs  
sechs Monate vor dem Ablauf des Transitabkommens gemeinsam überprüfen.



- Nationalitätsbestimmungen

a. Der Acquis

Massgebend sind Artikel 4 des EWR-Abkommens, der jede Schlechterstellung aufgrund der Nationalität verbietet, Artikel 51 des EWR-Abkommens (Art. 80 EWG-Abkommen), der die Gleichstellung von Staatsangehörigen anderer Mitgliedstaaten hinsichtlich der Niederlassung zum Zwecke der selbständigen Erwerbstätigkeit gebietet, und Artikel 130 EWR-Abkommen (Art. 221 EWG-Abkommen), der verlangt, dass Staatsangehörige anderer Mitgliedstaaten betreffend ihrer Beteiligungen am Kapital von juristischen Personen, die einen Erwerbszweck haben, den Inländern gleichgestellt werden müssen.

b. Auswirkungen auf Bundesebene

Das Gleichstellungsgebot richtet sich auf den ganzen Bereich des Landtransports aus, im besonderen bezüglich des Zugangs zum Beruf des Strassentransporteurs, bezüglich des freien Zugangs zu den Verkehrsmärkten und zum Busverkehr sowie bezüglich der Eisenbahnbetriebe.

Gemäss Artikel 13 Absatz 1 Eisenbahngesetz vom 20. Dezember 1957, EBG<sup>344</sup>) muss die Mehrheit der Verwaltung einer Eisenbahnunternehmung aus in der Schweiz wohnhaften Schweizerbürgern bestehen. Im weiteren wird verlangt, dass auch das ständige Personal in der Regel aus Schweizerbürgern zusammengesetzt ist (Art. 13 Abs. 2 EBG). Dieser Artikel 13 muss ersatzlos aufgehoben werden. Im gleichen Sinne muss die Bestimmung des Artikel 30 der Automobilkonzessionsverordnung (AKV) ersatzlos gestrichen werden.

c. Auswirkungen auf kantonaler Ebene

Die Einhaltung des Gleichstellungsgebots ist vorab Bundessache. Soweit die Kantone ebenfalls davon betroffen sind, ist die Umsetzung des EWR-Rechts in kantonales Recht auf jeden Fall mit dem Bund abzustimmen.

---

344) SR 742.101

- Staatliche Beihilfen

a. Der Acquis

In der Verordnung Nr. 1191/69 des Rates vom 26. Juni 1969 über das Vorgehen der Mitgliedstaaten bei mit dem Begriff des öffentlichen Dienstes verbundenen Verpflichtungen auf dem Gebiet des Eisenbahn-, Strassen- und Binnenschiffsverkehrs<sup>345)</sup> wird als Verpflichtung eine ausreichende Verkehrsbedienung vorgeschrieben. Diese wird nach den Merkmalen des öffentlichen Interesses, nach der Möglichkeit, andere Verkehrsmittel einzusetzen, und nach den Beförderungsentgelten und -bedingungen beurteilt (Art. 3). In Artikel 6 ist bei der Entscheidung über eine Beibehaltung oder eine Aufhebung einer Verpflichtung des öffentlichen Dienstes die Gewährung eines Ausgleichs vorgesehen. Dieser Ausgleich kann als staatliche Beihilfe bezeichnet werden. Die detaillierten Ausgleichsmethoden richten sich nach Artikel 10 dieser Verordnung.

Staatliche Beihilfen sind dementsprechend zu folgenden Zwecken zulässig:

1. Für Massnahmen zur Koordinierung des Verkehrs;
2. für die Abgeltung von Leistungen, die mit dem Begriff des öffentlichen Dienstes zusammenhängen (gemeinwirtschaftliche Leistungen);
3. für die Bedürfnisse unterentwickelter Gebiete und für eine angemessene Standortpolitik.

Unter den in Ziffer 2 genannten Leistungen des öffentlichen Dienstes sind in den EG Verpflichtungen zu verstehen, die das Verkehrsunternehmen im eigenen wirtschaftlichen Interesse überhaupt nicht oder nicht im gleichen Umfang und nicht unter gleichen Bedingungen übernehmen würde.

Die Auferlegung bzw. Aufrechterhaltung solcher Pflichten ist nur statthaft, wenn sie für die Sicherstellung einer ausreichenden Verkehrsbedienung unerlässlich sind. Die Verkehrsunternehmen haben die Möglichkeit, die

---

345) ABI. Nr. L 156 vom 28.6.1969. S. 1/EWR-Abkommen, Anhang XIII

völlige oder teilweise Aufhebung einer Verpflichtung zu beantragen, wenn ihnen wirtschaftliche Nachteile erwachsen. Befürwortet die zuständige Behörde die Aufrechterhaltung, so ist gleichzeitig auch der finanzielle Ausgleich für die entstehenden Aufwendungen zu gewähren. In der genannten Verordnung sind gemeinsame Regeln und Methoden für die Ausgleichszahlungen aus Verpflichtungen des öffentlichen Dienstes festgelegt worden. Es muss deshalb präzisiert werden, in welchen Fällen und unter welchen Bedingungen die Mitgliedstaaten Koordinationsmassnahmen treffen oder mit dem Begriff des öffentlichen Dienstes verbundene Belastungen auferlegen, die die Gewährung von Beihilfen zur Folge haben. Diese Präzisierungen sind in der Verordnung Nr. 1107/70 des Rates vom 4. Juni 1970 über Beihilfen im Eisenbahn-, Strassen- und Binnenschiffahrtsverkehr enthalten. In einem Zusatz zu dieser Verordnung sind die zulässigen Beihilfen im Bereich des kombinierten Verkehrs aufgezählt. Betriebsbeiträge an den Huckepackverkehr, wie die Schweiz sie kennt, wären der entsprechenden Bestimmung zufolge nicht möglich. Massgebend wird in diesem Zusammenhang indes das Transitabkommen sein, das in dieser Bestimmung, wie erwähnt, vorgehen wird, so dass mit anderen Worten die Schweiz zu keiner Aenderung ihrer bisherigen Politik gezwungen sein wird.

b. Auswirkungen auf Bundesebene

Die Verordnung Nr. 1191/69 ist direkt anwendbar. Trotzdem kann die bisherige Praxis des Bundes im Bereich der staatlichen Beihilfen und des Verkehrsangebotes aufrecht erhalten bleiben.

c. Auswirkungen auf kantonaler Ebene

Es ergeben sich keine Aenderungen.

- Buchführung

a. Der Acquis

Wichtigster allgemeiner Erlass im Bereich der Buchführung ist die Verordnung Nr. 1108/70 des Rates vom 4. Juni 1970 zur Einführung einer Buchfüh-

nung über die Ausgaben für die Verkehrswege des Eisenbahn-, Strassen- und Binnenschiffsverkehrs<sup>346</sup>).

Die Verordnung verlangt im Hinblick auf die Einführung eines Abgeltungssystems für die Benutzung der Verkehrswege im Rahmen der gemeinsamen Verkehrspolitik die Einführung einer ständigen Buchführung, die für jeden Verkehrsträger ein einheitliches Verbuchungsschema umfasst. Sie schreibt ferner regelmässige Erhebungen der Verkehrsleistungen vor (Angaben über die Benutzung der Verkehrsleistungen).

b. Auswirkungen auf Bundesebene

Für den Eisenbahnverkehr verweisen wir auf die entsprechenden Ausführungen unter Ziffer 7.453 (Landtransporte, Eisenbahnverkehr). Bezüglich des Strassenverkehrs wird diese Buchführungspflicht auf Bundesebene keine grossen Probleme bieten, da die schweizerische Strassenrechnung bereits viele von der EG geforderten Angaben enthält. Das Bundesamt für Statistik ist jedoch daran, die Statistikerhebungen zu verbessern. Im Bereich der Binnenschiffahrt fällt in erster Linie die Rheinstrecke zwischen Basel und Rheinfelden sowie allenfalls die Rhone unterhalb von Genf in Betracht. Die verlangten statistischen Abgaben sind bereits heute verfügbar.

c. Auswirkungen auf kantonaler Ebene

Die Verordnung Nr. 1108/70 verlangt einerseits eine einheitliche Buchführung über die Ausgaben für die Verkehrswege, andererseits eine regelmässige Erhebung der Verkehrsleistungen. Was die Aufwendungen für Bau und Unterhalt von Kantons- und Gemeindestrassen betrifft, sind die Kriterien zur Erstellung der Strassenrechnungen nicht in allen Kantonen und Gemeinden harmonisiert. Die nötigen Angaben sind daher nur teilweise ersichtlich; für die Kantone und Gemeinden drängt sich folglich eine Harmonisierung der Erstellung der Strassenrechnung auf. Für die regelmässigen Erhebungen der Verkehrsleistungen sind keine gesetzgeberischen Anpassungen auf kantonaler Ebene nötig. Da jedoch die Angaben über die Leistungen der einzelnen Verkehrsträger nicht vollumfänglich der Verordnung Nr. 1108/70 entspre-

---

346) Abl. Nr. L130 vom 15.6.1970, S. 4/EWR-Abkommen, Anhang XIII

chen, ist das Bundesamt für Statistik in Zusammenarbeit mit den Kantonen bestrebt, bessere Grundlagen für diese Art von Statistiken zu erarbeiten<sup>347</sup>.

- Bestimmungen betreffend die Verfolgungs- und Vollstreckungsverjährung

a. Der Acquis

Die Verordnung Nr. 2988/74 des Rates vom 26. August 1974 über die Verfolgungs- und Vollstreckungsverjährung im Verkehrs- und Wettbewerbsrecht<sup>348</sup> führt das Prinzip der Verjährung für die Befugnis der EG-Kommission ein, bei Zuwiderhandlungen gegen Bestimmungen des EG-Rechts Geldbussen oder Sanktionen zu verhängen und die diesbezüglichen Entscheide zu vollstrecken.

Bei der Verfolgungsverjährung verjährt die Befugnis je nach Zuwiderhandlung zwischen drei und fünf Jahren. Die Befugnis, diese gefällten Entscheide zu vollstrecken, verjährt in fünf Jahren.

b. Auswirkungen auf Bundesebene

Verletzungen des Personenbeförderungs- und des Sachbeförderungsregals sind gemäss Artikel 59, 61-66 des Postverkehrsgesetzes vom 2. Oktober 1942, PVG<sup>349</sup> strafbar. Der allgemeine Teil des Bundesgesetzes vom 22. März 1974 über das Verwaltungsstrafrecht VStR<sup>350</sup> ist anwendbar. Demnach beträgt die Frist für die Verfolgungsverjährung zwei bis fünf Jahre, diejenige für die Vollstreckungsverjährung fünf Jahre. In den übrigen Gebieten des öffentlichen Verkehrs findet Artikel 88 des Eisenbahngesetzes vom 20. Dezember 1957, EBG<sup>351</sup>, und Artikel 51 des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 1985 über den Transport im öffentlichen Verkehr, Transportgesetz TG<sup>352</sup>, diesbezüglich Anwendung, ebenso die Bestimmungen des Schweizerischen

---

347) Siehe Bericht "Anpassung des Kantonalen Rechts an das EWR-Recht", Bern, Dezember 1991, Arbeitsgruppe 10, S. 261

348) ABl. Nr. L 209 vom 29.11.1974 S.1/EWR-Abkommen, Anhang XIII

349) SR 783.0

350) SR 313.0

351) SR 742.101

352) SR 742.40

Strafgesetzbuches. Die Kompetenzen der EG-Kommission bestehen bereits aufgrund der direkt anwendbaren EG-Erlasse und bedürfen keiner Umsetzung ins nationale Recht.

c. Auswirkungen auf kantonaler Ebene

Auf kantonaler Ebene ergeben sich keine Auswirkungen.

2. Strassentransporte

- Zugang zum Beruf des Strassentransporteurs

a. Der Acquis

In den EG bestehen gemeinsame Bestimmungen, das heisst Richtlinie Nr. 74/561 des Rates vom 12. November 1974 über den Zugang zum Beruf des Güterkraftverkehrsunternehmers im innerstaatlichen und grenzüberschreitenden Verkehr<sup>353</sup>) und die Richtlinie Nr. 74/562 des Rates vom 12. November 1974 über den Zugang zum Beruf des Personenkraftverkehrsunternehmers im innerstaatlichen und grenzüberschreitenden Verkehr<sup>354</sup>), nach denen die Staaten die Zulassung zum Beruf des Strassentransporteurs in ihrem Recht regeln müssen. In der Schweiz sind nur Bestimmungen vorhanden, welche die Anforderungen an die Personen festlegen, welche Transportmittel führen.

Hintergrund der EG-Regelung ist, dass man von einer quantitativen Beschränkung des Marktzuganges wegkommen will, hin zu einer Regelung, die auf qualitativen Kriterien beruht. Zu diesem Zweck müssen für die Zulassung gemäss den obgenannten Richtlinien der EG drei Voraussetzungen erfüllt werden:

- persönliche Zuverlässigkeit (guter Leumund, Eignung zum Beruf),
- finanzielle Leistungsfähigkeit,

---

353) ABl. L 308 vom 19.11.1974, S.18/EWR-Abkommen, Anhang XIII

354) ABl. L 308 vom 19.11.1974, S. 23/EWR-Abkommen, Anhang XIII

- fachliche Eignung (kaufmännische, verkehrsrechtliche und verkehrstechnische Kenntnisse).

b. Auswirkungen auf Bundesebene

Da in der Schweiz der Zugang zu diesen Berufen nicht geregelt war, ist die Schaffung entsprechender gesetzlicher Bestimmungen notwendig.

c. Auswirkungen auf kantonaler Ebene

Für die Kantone werden sich vorraussichtlich keine Auswirkungen im Bereich des Berufszuganges ergeben. Soweit der Vollzug der neuen Bestimmungen die Kantone betrifft, ist die Umsetzung des EWR-Rechts in das kantonale Recht jedenfalls mit dem Bund abzustimmen<sup>355</sup>).

- Personentransporte

a. Der Acquis

Hinsichtlich des innerstaatlichen Personenverkehrs verlangt der Binnenmarkt für die EG-Staaten eine Liberalisierung im Sinne des freien Zugangs zu den Verkehrsmärkten und somit auch zum Busverkehr. Eine diesbezügliche EG-Verordnung wurde im Dezember 1991 verabschiedet und wird auf 1993 in Kraft treten. Diskriminierungen aufgrund der Nationalität sind auf jeden Fall verboten.

Beim grenzüberschreitenden Personenverkehr sind folgende Verordnungen anwendbar: die Verordnung Nr. 117/66 des Rates vom 28. Juli 1966 über die Einführung gemeinsamer Regeln für den grenzüberschreitenden Personenverkehr mit Kraftomnibussen<sup>356</sup>), die Verordnung Nr. 516/72 des Rates vom 28. Februar 1972 über die Einführung gemeinsamer Regeln für den Pendelverkehr mit Kraftomnibussen zwischen den Mitgliedstaaten<sup>357</sup>) und die Verordnung Nr. 517/72 des Rates vom 28. Februar 1972 über die Einführung

355) Siehe Bericht "Anpassung des Kantonalen Rechts an das EWR-Recht", Bern, Dezember 1991, Arbeitsgruppe 2, S. 73

356) ABl. 147 vom 9.8.1966, S. 2688/EWR-Abkommen, Anhang XIII

357) ABl. Nr. L 67 vom 20.3.72, S. 13/EWR-Abkommen, Anhang XIII

gemeinsamer Regeln für den Linienverkehr und die Sonderformen des Linienverkehrs mit Kraftomnibussen zwischen den Mitgliedstaaten<sup>358</sup>). Diese Verordnungen unterstellen die verschiedenen Sparten mit Ausnahme des Gelegenheitsverkehrs einer Genehmigungspflicht. Zusammenfassend präsentiert sich die Regelung des grenzüberschreitenden Personenverkehrs in den EG wie folgt:

- Gelegenheitsverkehr: Keine Genehmigungspflicht (Verordnung Nr. 117/66);
- Arbeitstransporte: Keine Genehmigungspflicht, nur Bescheinigungspflicht (Verordnung Nr. 117/66);
- Pendelverkehr: Genehmigungspflicht (Verordnung Nr. 516/72);
- Linienverkehr: Genehmigungspflicht (Verordnung Nr. 517/72).

#### b. Auswirkungen auf Bundesebene

In der Schweiz haben die PTT aufgrund des Postregals, Postverkehrsgesetz vom 2. Oktober 1942 PVG<sup>359</sup>), hinsichtlich des innerstaatlichen Personenverkehrs das ausschliessliche Recht, Reisende gewerbsmässig mit regelmässigen Fahrten zu befördern. Mittels Konzessionen kann dieses Recht einzelfallweise auf Private übertragen werden. Das Schweizer Recht ist mit dem EG-Recht kompatibel.

Gemäss Postverkehrsgesetz bedarf die regelmässige und gewerbsmässige Reisendenbeförderung einer Konzession (Art. 1 Abs. 1 Bst. a und Art. 3 Abs. 1 PVG). Diese Konzessionen werden erteilt, ohne dass ein Anspruch darauf besteht. Die zuständige Behörde entscheidet in freier Würdigung aller Umstände. Die Fahrten müssen einem Bedürfnis entsprechen und dürfen öffentliche Transportunternehmen nicht wesentlich konkurrenzieren. Gemäss EG-Recht ist der grenzüberschreitende Verkehr vom Geltungsbereich des Postregals und damit von der Konzessionspflicht ausgeschlossen. Das

358) ABI. Nr. L 67 vom 20.3.72, S. 19/EWR-Abkommen, Anhang XIII

359) SR 783.0



Postverkehrsgesetz wird deshalb nur noch für den nationalen Verkehr Anwendung finden. Es muss dementsprechend abgeändert werden.

Die Verordnungen Nr. 117/66, 512/72 und 517/72 sind direkt anwendbar; eine Umsetzung im schweizerischen Recht erübrigt sich deshalb.

Die Auswirkungen der Verordnungen Nr. 117/66, 516/72 und 517/72 haben zur Folge, dass sich der grenzüberschreitende Verkehr nicht mehr nach den Bestimmungen des PVG und der AKV richtet, sondern nach den direkt anwendbaren vorgenannten Verordnungen. Die Auswirkungen in der Praxis werden eher geringer Natur sein, weil Pendel- und Linienverkehr nicht liberalisiert werden, sondern weil der Konzession eine Bewilligung notwendig ist.

c. Auswirkungen auf kantonaler Ebene

Es scheinen sich sowohl im Bereich des innerstaatlichen wie auch des grenzüberschreitenden Personenverkehrs keine Auswirkungen zu ergeben. Hervorzuheben ist jedoch, dass, auch wenn vorab das Bundesrecht betroffen ist, die Umsetzung des EWR-Rechts mit den Kantonen abzustimmen sein wird.

- Güterverkehr

a. Der Acquis

Bezüglich Gewichte und Masse der Fahrzeuge enthält die Richtlinie Nr. 85/3 des Rates vom 19. Dezember 1984 über die Gewichte, Abmessungen und bestimmte andere technische Merkmale bestimmter Fahrzeuge des Güterkraftverkehrs<sup>360)</sup> gegenüber dem schweizerischen Recht verschiedene Abweichungen. Am bekanntesten dürfte das Gesamtgewicht von 40 t für fünf- und sechsachsige Fahrzeugkombinationen sein. Die Schweiz hat im EWR-Abkommen bei dieser EG-Richtlinie einen Vorbehalt angebracht; sie kann nun die 28-t-Limite bewahren. Das EG-Recht sieht jedoch unterhalb der 28-t-Limite für einzelne Fahrzeuge höhere Gesamtgewichte vor als das

---

360) ABl. Nr. L 2 vom 3.1.1985, S. 14/EWR-Abkommen, Anhang XIII

geltende Bundesgesetz vom 19. Dezember 1958 über den Strassenverkehr, SVG<sup>361</sup>); so etwa 18 t für zweiachsige Motorwagen und Anhänger (Schweiz: 16 t bzw. 12 t), 25/26 t für dreiachsige Motorwagen (Schweiz: 22 t bzw. 25 t) und 24 t für dreiachsige Anhänger (Schweiz: 12 t). Zudem beträgt sowohl in den EG als auch in der Schweiz die Höchstbreite der Fahrzeuge generell zwar 2,50 m, in den EG dagegen für dickwandige Kühlfahrzeuge 2,60 m.

Die Verordnung Nr. 4060/89 des Rates vom 21. Dezember 1989 über den Abbau von Grenzkontrollen der Mitgliedstaaten im Strassen- und Binnenschiffsverkehr<sup>362</sup>) sieht vor, dass auf technische Kontrollen der Fahrzeuge an der Landesgrenze verzichtet wird. Die Verordnung Nr. 3356 des Rates vom 7. November 1991 (ABl. Nr. L 318 vom 20. November 1991, S. 1) sieht ausserdem vor, dass auf die Kontrolle gefährlicher Güter an der Landesgrenze verzichtet wird.

Unter den Begriff der Kabotage (Inland- oder Binnentransporte) fallen nicht-grenzüberschreitende Transporte durch ausländische Fahrzeuge, d.h. die Beförderung von in der Schweiz aufgenommenen und hier wieder abzusetzenden Waren durch Fahrzeuge, die in der Schweiz zum Verkehr nicht zugelassen sind. Die Verordnung Nr. 4059/89 des Rates vom 21. Dezember 1989 zur Festlegung der Bedingungen für die Zulassung von Verkehrsunternehmen zum Güterkraftverkehr innerhalb eines Mitgliedstaates, in dem sie nicht ansässig sind<sup>363</sup>), schreibt die Zulassung der Kabotage vor. Dieses Gebot wird von den EG sukzessive dadurch eingeführt, dass bis Ende 1992 zahlenmäßige Kontingente festgelegt worden sind. Aufgrund der gegenwärtigen Meinungsdivergenzen im EG-Rat über die vollständige Freigabe der kleinen Kabotage ist damit zu rechnen, dass gewisse Kontingente auch nach dem 1.1.1993 weiterbestehen werden. Die Freigabe dürfte kaum vor 1996 erfolgen. Erst dann werden die schweizerischen Lastwagenfahrer ermächtigt, Güter innerhalb eines EG-Landes oder zwischen zwei EG-Ländern zu transportieren.

---

361) SR 741.01

362) ABl. Nr. L 390 vom 30.12.1989, S. 18/EWR-Abkommen, Anhang XIII

363) ABl. Nr. L 390 vom 30.12.89, S. 3/EWR-Abkommen, Anhang XIII

b. Auswirkungen auf Bundesebene

Die Gewichte und Masse der Richtlinie Nr. 85/3 müssen in das schweizerische Recht übernommen werden, was Änderungen im SVG nach sich ziehen wird. Die Verordnung Nr. 4060/89 findet direkt Anwendung im Schweizer Recht. Die spezielle Regelung des Transitabkommens bleibt vorbehalten.

In der Schweiz ist bei der heutigen Ausgestaltung von Artikel 15 des Zollgesetzes vom 1. Oktober 1925<sup>364)</sup> die Kabotage mit unverzollten Fahrzeugen nicht möglich. Die Verordnung Nr. 4059/89 wird direkt Anwendung finden. Weil damit zu rechnen ist, dass sie über 1992 hinaus verlängert wird, sollte auch das Kabotage-Verbot in der Schweiz nur nach Massgabe des Liberalisierungsfortschrittes innerhalb der EG gelockert werden. Dies ist bei der Anpassung von Artikel 15 des Zollgesetzes zu berücksichtigen. Diese Bestimmung des Zollgesetzes muss demnach angepasst werden.

c. Auswirkungen auf kantonaler Ebene

Es ergeben sich keine Auswirkungen.

- Sozialbestimmungen

a. Der Acquis

Die Sozialbestimmungen in der Verordnung Nr. 3820/85 des Rates vom 20. Dezember 1985 über die Harmonisierung bestimmter Sozialvorschriften im Strassenverkehr<sup>365)</sup> sehen eine grosszügigere Regelung vor allem der Lenkzeiten für Berufsschauffeure vor. Nach EG-Recht kann die tägliche Lenkzeit von 9 Stunden zweimal pro Woche auf 10 Stunden und die wöchentliche Lenkzeit auf max. 56 Stunden erhöht werden, wobei in zwei Wochen 90 Stunden nicht überschritten werden dürfen.

---

364) SR 631.0

365) ABI. Nr. L 370 vom 31.12.86, S. 1/EWR-Abkommen, Anhang XIII

## b. Auswirkungen auf Bundesebene

In der Schweiz gilt heute durchwegs eine tägliche Lenkzeit von 9 Stunden und eine wöchentliche Lenkzeit von 45 Stunden, wobei auch bei uns in zwei Wochen maximal 90 Stunden zulässig sind. Das Europäische Übereinkommen vom 14. Mai 1975 über die Arbeit des im internationalen Strassenverkehr beschäftigten Fahrpersonals (AETR), das mit Bundesbeschluss vom 17. Dezember 1975 vom Parlament zwar genehmigt<sup>366)</sup>, vom Bundesrat jedoch nicht ratifiziert worden ist, wurde am 1. Februar 1991 durch die Wirtschaftskommission für Europa der UNO in Genf geändert und in allen Teilen dem EG-Recht angepasst. Somit bestehen im ganzen europäischen Raum (EWR und Oststaaten) einheitliche Sozialbestimmungen im Strassenverkehr. Die Verordnung Nr. 3820/85 findet auf jeden Fall direkte Anwendung; die schweizerischen Normen erfahren eine entsprechende Anpassung.

## c. Auswirkungen auf kantonaler Ebene

Es ergeben sich keine Auswirkungen.

### - Zusätzliche Strassenverkehrs-Fragen

#### a. Der Acquis

Die Richtlinie Nr 77/143 des Rates vom 29. Dezember 1976 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die technische Ueberwachung der Kraftfahrzeuge und Kraftfahrzeuganhänger<sup>367)</sup> schreibt den Mitgliedstaaten vor, Lastkraftwagen, Gesellschaftswagen, Kleinbusse, Anhänger und Sattelanhänger von mehr als 3,5 t Gesamtgewicht jährlich nachzuprüfen. Diese technische Ueberwachung ist von Organisationen oder Einrichtungen vorzunehmen, die vom Staat dafür bestimmt sind und unter seiner unmittelbaren Aufsicht tätig sind.

---

366) BB1 1975 I 1798

367) ABl. Nr. L 047 vom 18.2.77, S. 47/EWR-Abkommen, Anhang XIII

Nach der Verordnung Nr. 3821/85 des Rates vom 20. Dezember 1985 über das Kontrollgerät im Strassenverkehr<sup>368)</sup> dürfen Fahrtenschreiber nur von Installateuren oder Werkstätten eingebaut oder repariert werden, die behördlich zugelassen sind.

Mit der Richtlinie Nr. 91/439 des Rates vom 29. Juli 1991 über den Führerschein<sup>369)</sup> werden ein einheitlicher Führerausweis, das Mindestalter der Fahrzeugführer und die Anforderungen an die Fahrzeugführer festgelegt. Zudem hebt diese Richtlinie die Pflicht zum Umtausch des Führerausweises beim Wohnsitzwechsel in einen andern Staat auf.

Die Richtlinie Nr. 91/671 des Rates vom 16. Dezember 1991 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Gurtanlegepflicht in Kraftfahrzeugen mit einem Gewicht von weniger als 3,5 Tonnen<sup>370)</sup> schreibt vor, dass in Personenwagen die Sicherheitsgurten auch auf den Rücksitzen zu tragen sind und Kinder unter 12 Jahren, die kleiner als 150 cm sind, durch ein genehmigtes Rückhaltesystem gesichert werden.

Nach der Richtlinie Nr. 92/6 des Rates vom 10. Februar 1992 über Einbau und Benutzung von Geschwindigkeitsbegrenzern für bestimmte Kraftfahrzeugklassen in der Gemeinschaft<sup>371)</sup> dürfen Gesellschaftswagen mit einem Gesamtgewicht von über 10 Tonnen und schwere Motorwagen zum Gütertransport mit einem Gesamtgewicht von über 12 Tonnen nur zum Verkehr zugelassen werden, wenn sie mit einem Geschwindigkeitsbegrenzer ausgerüstet sind, der die Höchstgeschwindigkeit im ersten Fall auf 100 km/h und im zweiten Fall auf 85 km/h begrenzt.

Das Nacht- und Sonntagsfahrverbots ist nicht Gegenstand des Acquis.

#### b. Auswirkungen auf Bundesebene

Die Richtlinie Nr. 77/143 und die Verordnung Nr. 3821/85 finden in der Schweiz als Rechtsgrundlagen direkte Anwendung. Die Schweiz hat aber bei

---

368) ABI. Nr. L 370 vom 31.12.1985, S. 8/EWR-Abkommen, Anhang XIII

369) ABI. Nr. L 237 vom 24.8.91, S. 1/EWR-Abkommen, Anhang XIII

370) ABI. Nr. L 373 vom 31.12.91, S. 26/EWR-Abkommen, Anhang XIII

371) ABI. Nr. L 57 vom 2.3.92, S. 27/EWR-Abkommen, Anhang XIII

den EWR-Verhandlungen auf einer Uebergangsfrist von höchstens fünf Jahren für die Uebernahme dieser Richtlinie bestanden. Damit wird die Schweiz die nötigen Anpassungen erst auf den 1. Januar 1998 hin vornehmen müssen. Eine Umfrage, welche einige schweizerischen Botschaften in ausgewählten EG-Hauptstädten durchführten, ergab, dass die EG-Mitgliedstaaten die Bestimmungen der Richtlinie Nr. 77/143 streng anwenden, während bezüglich der ausführenden Organe eine gewisse Flexibilität besteht.

Die Richtlinie Nr. 91/439, 91/671 und 92/6 müssen ins schweizerische Recht übernommen werden. Dabei erfordert nur die erste Richtlinie über den Führerschein eine SVG-Revision, da nach geltendem schweizerischem Recht beim Wohnsitzwechsel eines Ausländers in die Schweiz der ausländische Führerausweis spätestens nach einem Jahr in einen schweizerischen Ausweis umzutauschen ist. Im übrigen können die in diesen drei Richtlinien enthaltenen Vorschriften vom Bundesrat auf Verordnungsstufe geregelt werden.

c. Auswirkungen auf kantonaler Ebene

Aufgrund der vorgenannten Bemerkungen zur Richtlinie Nr. 77/143 wird die Schweiz die Verordnung über Bau und Ausrüstung der Strassenfahrzeuge rechtzeitig ändern müssen, damit die Kantone infrastruktur- und personalmässig in der Lage sind, den Anforderungen der genannten Richtlinie ab 1. Januar 1998 zu genügen<sup>372)</sup>.

3. Eisenbahnverkehr

- Staatliche Beihilfen

Es wird auf die Erläuterungen unter Ziffer 7.4511 (Landtransporte, Allgemeines) verwiesen.

---

372) Siehe Bericht "Anpassung des Kantonalen Rechts an das EWR-Recht", Bern, Dezember 1991, Arbeitsgruppe 10, S. 267

a. Der Acquis

Mit der Verordnung Nr. 1192/69 des Rates vom 26. Juni 1969 über gemeinsame Regeln für die Normalisierung der Konten der Eisenbahnunternehmen<sup>373)</sup> werden Ausgleichsbeiträge für verschiedene Normalisierungskategorien ausbezahlt. Dies stellt eine Art von staatlichen Beihilfen dar.

Die Richtlinie des Rates Nr. 91/440 vom 29.7.1991 zur Entwicklung von Eisenbahnunternehmen der EG hat folgende Zielsetzungen:

- die Unabhängigkeit der Geschäftsführung der Eisenbahnunternehmen zu gewährleisten; den Betrieb der Eisenbahninfrastruktur und die Erbringung von Verkehrsleistungen durch die Eisenbahnunternehmen voneinander zu trennen, wobei die Trennung der Rechnungsführung obligatorisch, die organische oder institutionelle Trennung fakultativ ist;
- die Finanzstruktur der Eisenbahnunternehmen zu sanieren;
- internationalen Gruppierungen von Eisenbahnunternehmen sowie Eisenbahnunternehmen, die Verkehrsleistungen im grenzüberschreitenden kombinierten Güterverkehr erbringen, Zugangsrechte zu den Eisenbahnnetzen der Mitgliedstaaten zu garantieren.

b. Auswirkungen auf Bundesebene

Der Bund entschädigt die gemeinwirtschaftlichen Leistungen der SBB (Art. 3 des Bundesgesetzes vom 23. Juni 1944 über die Schweizerischen Bundesbahnen<sup>374)</sup> und Art. 3 des Bundesbeschlusses vom 9. Oktober 1986 über den Leistungsauftrag 1987 an die Schweizerischen Bundesbahnen und über die Abgeltung ihrer gemeinwirtschaftlichen Leistungen<sup>375)</sup>). Für die konzessio-

---

373) ABI. Nr. L 156 vom 28.6.69, S. 8/EWR-Abkommen, Anhang XIII

374) SR 742.31

375) SR 742.37

nierten Transportunternehmungen leisten der Bund und die Kantone Beiträge zur Aufrechterhaltung des Betriebes und der Deckung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen (Art. 49 und 58 EBG).

Artikel 7 des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 1985 über den Transport im öffentlichen Verkehr, Transportgesetz TG<sup>376)</sup>, und Artikel 4 Absatz 2 und 3 des SBB-Gesetzes behandeln die Aufhebung von gewissen Leistungen des öffentlichen Dienstes. Hingegen sieht die schweizerische Gesetzgebung keine Befreiungsmöglichkeit vom öffentlichen Dienst für die Bahnunternehmungen im Sinne des EG-Rechts vor.

Nach den Bestimmungen des Bundesgesetzes vom 23. Juni 1944 über die Schweizerischen Bundesbahnen und des Eisenbahngesetzes vom 20. Dezember 1957 sind die schweizerischen Eisenbahnunternehmen in der Geschäftsführung selbständig. Die von der Richtlinie Nr. 91/440 geforderte rechnungsmässige Trennung von Betrieb und Infrastruktur ist bereits in Art. 15 des Bundesgesetzes vom 23. Juni 1944 über die Schweizerischen Bundesbahnen und in den Art. 23 und 24 der entsprechenden Verordnung vom 29. Juni 1988 durchgeführt. Die finanzielle Sanierung der Eisenbahnunternehmen sowie der Zugang zu Eisenbahninfrastrukturvorhaben sind im Sinne einer allgemeinen Zielsetzung der EG zu verstehen. Auch bestehen zum heutigen Zeitpunkt noch keine Konzepte zu ihrer Verwirklichung auf europäischer Ebene. Aenderungen der schweizerischen Rechtsordnung auf den 1.1.1993 drängen sich deshalb nicht auf.

c. Auswirkungen auf kantonaler Ebene

Es ergeben sich keine Auswirkungen.

- Buchführung

a. Der Acquis

Bezüglich der Buchführungsvorschriften allgemeiner Natur wird auf Ziffer 7.4511 (Landtransporte, Allgemeines) verwiesen.

---

376) SR 742.40



Der Acquis im Bereich des Eisenbahnverkehrs umfasst folgende Erlasse:

- die Verordnung Nr. 1192/69 des Rates vom 26. Juli 1969 über gemeinsame Regeln für die Normalisierung der Konten der Eisenbahnunternehmen<sup>377</sup>;
- die Verordnung Nr. 2183/78 des Rates vom 19. September 1978 zur Festlegung einheitlicher Grundsätze für die Kostenrechnung der Eisenbahnunternehmungen<sup>378</sup>;
- die Verordnung Nr. 2830/77 des Rates vom 12. Dezember 1977 über Massnahmen zur Herstellung der Vergleichbarkeit der Rechnungsführung und der Jahresrechnung von Eisenbahnunternehmungen<sup>379</sup>.

Bezüglich der Buchführungsvorschriften allgemeiner Natur wird auf Ziffer 7.4511 (Landtransporte, Allgemeines) verwiesen.

b. Auswirkungen auf Bundesebene

Im EBG ist das Rechnungswesen im 9. Abschnitt geregelt. Sowohl im SBB-Gesetz als auch im Leistungsauftrag SBB sind Bestimmungen über den Finanzhaushalt und das Rechnungswesen enthalten. Die EG verlangen in erster Linie eine vergleichbare Darstellung der Rechnungen. Da die EG-Verordnungen nur zusätzlich angewendet werden, braucht die Schweiz ihre gesetzlichen Vorschriften nicht zu ändern. Die Lieferung von Informationen, die die EG zusätzlich verlangen, bildet für die Schweiz keine Schwierigkeiten.

c. Auswirkungen auf kantonaler Ebene

Es ergeben sich keine Auswirkungen.

---

377) ABI. Nr. L 156 vom 28.6.69, S. 8/EWR-Abkommen, Anhang XIII

378) ABI. Nr. L 258 vom 21.9.78, S. 1/EWR-Abkommen, Anhang XIII

379) ABI. Nr. L 334 vom 24.12.1977, S. 13/EWR-Abkommen, Anhang XIII

## Tarifwesen

### a. Der Acquis

Zur Anwendung gelangt die Verordnung Nr. 11 des Rates vom 16. August 1960 über die Beseitigung von Diskriminierung auf dem Gebiet von Frachten und Beförderungsbedingungen gemäss Artikel 79 Absatz 3 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft<sup>380</sup>). In Artikel 5 und 11 dieser Verordnung werden alle Regierungen aufgefordert, die in ihren Ländern bestehenden Tarife, Konventionen, Preisvereinbarungen und Beförderungsbedingungen einer EG-Kommission mitzuteilen, die deren Einhaltung zu überwachen hat.

Die Entscheidung des Rates Nr. 83/418 vom 25. Juli 1983 über die kommerzielle Selbständigkeit der Eisenbahnunternehmen bei der Verwaltung ihres grenzüberschreitenden Personen- und Gepäckverkehrs<sup>381</sup>) ist im Bereich der selbständigen Tarifbildung massgebend. Die Eisenbahnunternehmungen verfügen gemäss dieser Entscheidung über die kommerzielle Selbständigkeit bei der Geschäftsführung im grenzüberschreitenden Personen- und Gepäckverkehr (Art. 2 Abs. 1).

In fiskalischer Hinsicht verpflichtet die Richtlinie Nr. 75/130 des Rates vom 17. Februar 1975 über die Festlegung gemeinsamer Regeln für bestimmte Beförderungen im kombinierten Güterverkehr Schiene/Strasse zwischen Mitgliedstaaten<sup>382</sup>) die EG-Mitgliedstaaten, die im kombinierten Verkehr Schiene/Strasse eingesetzten Fahrzeuge teilweise von der Motorfahrzeugsteuer zu befreien.

### b. Auswirkungen auf Bundesebene

Gemäss Artikel 12 des Transportgesetzes (TG) übt das Bundesamt für Verkehr die Aufsicht über die Tarife aus. Artikel 12 TG soll dahingehend

---

380) ABl. Nr. L 52 vom 16.8.1960, S. 1121/EWR-Abkommen, Anhang XIII

381) ABl. Nr. L 237 vom 26.8.1983, S. 32/EWR-Abkommen, Anhang XIII

382) ABl. Nr. L 048 vom 22.2.75, S. 31/EWR-Abkommen Anhang XIII

ergänzt werden, dass das BAV zuständig ist, der EG-Kommission die gemäss vorgenannter Verordnung notwendigen Informationen mitzuteilen.

Nach schweizerischem Recht stellen ebenfalls die Unternehmungen selbständig die Tarife für ihre Leistungen auf (Art. 9 Abs. 1 TG). Bei den SBB ist der grenzüberschreitende Personenverkehr gemäss Artikel 2 des Leistungsauftrages eine marktwirtschaftliche Leistung. Das schweizerische Recht ist deshalb mit den Normen der EG kompatibel.

Ziel und Zweck der Richtlinie Nr. 75/130 ist die Förderung des kombinierten Verkehrs. Die Schweiz subventioniert die Sendungen im kombinierten Verkehr Schiene/Strasse heute mit einer pauschalen Abgeltung (derzeit rund 250 Franken pro Sendung). Diese Subvention entspricht einer Reduktion der Transportgebühr. Sie ist zudem vereinbar mit Artikel 7 Buchstabe g des Gesetzes vom 5. Oktober 1990 über Finanzhilfen und Abgeltungen (Subventionsgesetz, SuG<sup>383</sup>), wonach der Bund gehalten ist, auf Finanzhilfen in Form von steuerlichen Vergünstigungen zu verzichten. Mit der Reduktion der Transportgebühr erfüllt die Schweiz die Richtlinie Nr. 75/130, was von den EG ausdrücklich bestätigt worden ist.

c. Auswirkungen auf kantonaler Ebene

Es ergeben sich keine Auswirkungen.

## 7.452 Binnenschifffahrt

Die internationale Rheinschifffahrt ist durch das Uebereinkommen vom 20. November 1963 zur Revision der am 17. Oktober 1868 in Mannheim unterzeichneten<sup>384</sup>) Revidierten Rheinschiffahrtsakte bereits heute im Sinne einer international harmonisierten und freiheitlichen Marktordnung gestaltet. Die Mitgliedstaaten der Mannheimer Akte, zu welcher neben der Schweiz noch Belgien, Deutschland, Frankreich, Grossbritannien und die Niederlande gehören, gewähren sich gegenseitig freie Personen- und Güterbeförderung, den freien Handel, soweit er mit den Transportverhältnissen zusammenhängt,

---

383) AS 1991 857; SR 616.1

384) SR 0.747.224.053.10

und die Abgabefreiheit. Das einheitliche Regime wirkt sich auch in bezug auf technische Vorschriften aus, und dieser Tatsache hat die EG in ihren einschlägigen Erlassen stets Rechnung getragen.

Die Gesetzgebung der EG auf dem Gebiet der Binnenschifffahrt ist bis heute unzusammenhängendes Stückwerk, nicht zuletzt infolge des in der internationalen Rheinschifffahrt erreichten hohen Integrationsgrades. Mit der Verordnung Nr 3921/91 des Rates vom 16. Dezember 1991 über die Bedingungen für die Zulassung von Verkehrsunternehmen zum Binnenschiffsgüter- und Personenverkehr innerhalb eines Mitgliedstaates, in dem sie nicht ansässig sind, erfuhr die Gesetzgebung der EG nun jedoch eine wesentliche Erweiterung. Nach diesem Erlass wird der gewerbliche Güter- und Personenverkehr innerhalb der Gewässer der Gemeinschaft (Kabotage) fortan für alle Angehörigen aus Mitgliedstaaten grundsätzlich frei sein. Die Aufnahme dieser Verordnung in das EWR-Abkommen erweitert das Betätigungsfeld für Schiffe unter Schweizer Flagge insofern, als sie nicht nur auf dem Rhein, sondern auch auf andern europäischen Wasserstrassen frei verkehren können. Im Gegenzug erhalten Schiffe aus anderen Vertragsstaaten des EWR Zugang zu den schweizerischen Wasserstrassen. Das wirtschaftliche Interesse der europäischen Schifffahrt wird sich dabei auf die Rheinstrecke zwischen Basel und Rheinfeldern konzentrieren; zu diesem Verkehrsweg haben die Schiffe aus der EG bereits heute freien Zugang. Die weiteren Erlasse der Gemeinschaft, die als Rechtsgrundlage in das EWR-Abkommen aufgenommen wurden<sup>385</sup>, sind in Wirklichkeit analoge Bestimmungen zu Beschlüssen der Zentralkommission für die Rheinschifffahrt, welche für die Schweiz ohnehin Geltung haben. In einem Punkt erfordert die Uebernahme des EWR-Rechts allerdings eine Anpassung des schweizerischen Rechts. Anlass zu dieser Aenderung gibt die Richtlinie Nr. 87/540 des Rates vom 9. November 1987 über den Zugang zum Beruf des Unternehmers im innerstaatlichen und grenzüberschreitenden Binnenschiffsgüterverkehr und über die gegenseitige Annerkennung der Diplome, Prüfungszeugnisse und sonstigen Befähigungsnachweise für diesen Beruf<sup>386</sup>. Es handelt sich hierbei um berufliche Qualifikationen, die vom Geschäftsleiter des Schifffahrtsunternehmens verlangt werden. Sie entsprechen weitgehend den Anforderungen an einen

---

385) Artikel 47 ff. EWR-Abkommen, Anhang XIII

386) ABl. Nr.L 322 vom 12.11.1987, S.20 / EWR-Abkommen, Anhang XIII

kaufmännischen Berufsabschluss. Der Schiffahrtsunternehmer konnte seinen Beruf in der Schweiz bisher frei ausüben, so dass für die Uebernahme der erwähnten Richtlinie eine gesetzliche Grundlage geschaffen werden muss. Aus diesem Grund wurde denn auch eine Uebergangsfrist von höchstens zwei Jahren vorgesehen.

#### **7.453 Hochseeschifffahrt**

Die schiffahrtspolitischen Bestrebungen der EG lassen sich grundsätzlich unterschieden in Erlasse, die sich an Hafenstaaten wenden einerseits, und in wettbewerbspolitische Bestimmungen andererseits. Den Erlassen für Hafenstaaten kommt aus der Sicht des Binnenlandes keine besondere Bedeutung zu. Die wettbewerbspolitischen Bestimmungen zielen im wesentlichen auf die Beseitigung protektionistischer Massnahmen gewisser Hafenstaaten. Die dadurch erreichte Verkehrsfreiheit entspricht der schweizerischen Rechts- und Interessenlage.

Als Ausfluss aus der im EWR gewährten Niederlassungsfreiheit<sup>387)</sup> müsste grundsätzlich das Registrierungsverfahren für Hochseeschiffe unter Schweizer Flagge dahingehend geändert werden, dass künftig allen Angehörigen eines Vertragsstaates des EWR dieselben Registerrechte zukommen wie Schweizer Bürgern. Die Umsetzung dieses Grundsatzes ist indessen in den EG selbst noch nicht so weit vorangeschritten, als dass sich eine Anpassung des heute ausschliesslich schweizerische Beteiligungen verlangenden Registerrechts zum jetzigen Zeitpunkt bereits aufdrängen würde. Um das Registerrecht bei künftigen Entwicklungen dennoch rasch und in angemessener Form anpassen zu können, wird gleichzeitig, jedoch unabhängig vom laufenden EWR-Prozess, eine Verlagerung der detaillierten Registrierungsbedingungen vom Seeschiffahrtsgesetz auf die Verordnungsebene angestrebt. Dank der so gewonnenen Flexibilität wird es möglich sein, die registerrechtliche Oeffnung erst dann vorzunehmen, wenn dies tatsächlich notwendig ist.

Aus dem Beitritt zum EWR werden sich keine besonderen finanziellen Auswirkungen ergeben; insbesondere stehen weder der dem Parlament am 6.

---

387) Art. 31 ff. EWR-Abkommen

November 1991<sup>388)</sup> beantragte Bürgschafts-Rahmenkredit von 350 Millionen Franken für die Sicherung eines ausreichenden Bestandes an Hochseeschiffen unter Schweizer Flagge noch der Bundesbeschluss vom 20. September 1989<sup>389)</sup> über Finanzhilfen an schweizerische Seeleute zur Sicherung eines ausreichenden Mannschaftsbestandes auf Schweizer Hochseeschiffen in einem Zusammenhang mit dem EWR oder werden durch diesen betroffen.

## 7.454 **Zivilluftfahrt**

### a. Der Acquis

#### EWR-Abkommen

Das EWR-Abkommen umfasst auch die Zivilluftfahrt, so dass durch dessen Abschluss gewisse Änderungen unserer Gesetzgebung wie folgt notwendig werden:

Artikel 31 des EWR-Abkommens (Art 52 EWG), der die Niederlassungsfreiheit der Unternehmen vorsieht, ist auf den Luftverkehr direkt anwendbar. Die Bestimmung betreffend die Inländerbehandlung (Artikel 4 EWR-A) gilt vorbehaltlos. Die EWR-Staaten dürfen somit gegenüber den Angehörigen eines anderen EWR-Staates, die sich auf ihrem Staatsgebiet niederlassen wollen, weder Gesetzes- oder Verordnungsbestimmungen noch eine Gerichts- oder Verwaltungspraxis anwenden, die eine diskriminierende Behandlung im Vergleich zu den einheimischen Luftfahrtunternehmen darstellen würde.

Artikel 47 Absatz 2 des EWR-Abkommens verweist auf den Anhang XIII der die Bestimmungen des "Acquis Communautaire" zum Verkehr enthält (Für Einzelheiten siehe Abschnitt "Sekundärrecht").

Andererseits ahndet Artikel 54 des EWR-Abkommens (Art. 86 EWG) den Missbrauch einer Vorzugsstellung. Ein Unternehmen, das von einem gesetzlichen Monopol profitiert, kann eine Vorzugsstellung im Sinne dieses

---

388) BB1 1992 I 1

389) BB1 1989 III 970

Artikels innehaben. Allein die Tatsache, durch die Gewährung von ausschliesslichen Rechten im Sinne von Artikel 59 EWR-A (Art. 90 EWG) eine Vorzugsstellung zu schaffen, ist nicht an sich schon unvereinbar mit Artikel 54 EWR-A (Art. 86 EWG). Hingegen kann der Staat, der einem Unternehmen Ausschliesslichkeits- oder Sonderrechte gewährt, aufgrund dieser beiden Bestimmungen ins Recht gefasst werden, wenn das begünstigte Unternehmen durch die Ausübung solcher Sonderrechte seine Vorzugsstellung missbraucht oder wenn diese Rechte geeignet sind, eine Ausgangslage zu schaffen, die dieses Unternehmen seine Vorzugsstellung missbrauchen lässt.

In diesem Zusammenhang sei erneut hervorgehoben, dass neben der besonderen Regelung im Bereich der Niederlassungsfreiheit (Art. 31 EWR-A) die allgemeinen Bestimmungen des EWR-Abkommens auch auf dem Gebiet der Luftfahrt anwendbar sind (insbesondere für den Wettbewerb, die staatliche Wirtschaftsförderung und die Freizügigkeit der Arbeitnehmer).

### Sekundärrecht

Das Sekundärrecht, enthalten im Anhang XIII, besteht aus Reglementen, sowie Weisungen und einer Entscheidung, die folgende Gebiete betreffen:

- Wettbewerbsregeln;
- Marktzugang;
- Tarife;
- Sicherheit;
- soziale Harmonisierung;
- Einführung eines Konsultationsverfahrens über die Beziehungen zwischen Vertragsstaaten und Drittstaaten auf dem Gebiet des Luftverkehrs und das Vorgehen bezüglich dieser Fragen bei den internationalen Organisationen;
- gegenseitige Anerkennung der Ausweise;
- technische Harmonisierung.

## b. Auswirkungen auf Bundesebene

Historischer Abriss: Die Schweiz hat sich - zusammen mit den übrigen EFTA-Staaten - seit 1988 bemüht, mit der EG ein Luftverkehrsabkommen abzuschliessen, um auch im Bereich des Luftverkehrs am EG-Binnenmarkt mit harmonisierten und liberalisierten Bestimmungen teilnehmen zu können. Mitte Januar 1990 empfahl die EG-Kommission dem Ministerrat, gemeinsame Verhandlungen mit allen sechs EFTA-Staaten über den Abschluss eines Luftverkehrsabkommens aufzunehmen. Zum grossen Bedauern der Schweiz und der anderen betroffenen Staaten beschloss der Ministerrat am 18. Juni 1990, vorerst nur mit Norwegen und Schweden zu verhandeln.

Der Abschluss des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) ist hingegen zufriedenstellend, da dieses Abkommen den Verkehrsbereich einschliesst und eine europäische Integration der Schweiz im gleichen Ausmass erlaubt, wie dies ein lediglich auf die Luftfahrt beschränktes Abkommen getan hätte, dessen Abschluss nun überflüssig wird.

Rechtliche Auswirkungen auf Bundesebene: In der Schweiz ist die Niederlassungsfreiheit für ausländische Luftfahrtunternehmen "indirekt" durch die Vorschriften über die Eintragung von Luftfahrzeugen in das Luftfahrzeugregister gemäss den Artikeln 52, 53 und 54 des Bundesgesetzes vom 21. Dezember 1948 über die Luftfahrt (LFG) sowie aufgrund von Artikel 5 der Verordnung vom 14. November 1973 über die Luftfahrt (LFV) eingeschränkt. Diese Bestimmungen sehen in ihrer aktuellen Fassung vor, dass im schweizerischen Luftfahrzeugregister nur Luftfahrzeuge eingetragen werden können, die im ausschliesslichen Eigentum von Schweizer Bürgern oder schweizerischen Gesellschaften stehen. Die schweizerischen Gesellschaften können ihre Luftfahrzeuge nur eintragen, wenn sie weder kapitalmässig, noch auf andere Weise massgeblich durch ausländische Interessen beeinflusst sind. Artikel 5 LFV präzisiert, dass für den Nachweis des schweizerischen Charakters einer Handelsgesellschaft oder Genossenschaft mindestens drei Fünftel des Kapitals im Eigentum von Schweizern oder schweizerisch beherrschten Handelsgesellschaften oder Genossenschaften stehen müssen. Bei Aktiengesellschaften müssen zudem drei Fünftel des Grundkapitals aus Namenaktien bestehen und schweizerisches Eigentum sein. Die Artikel 102 LFV (betreffend Konzessionsverleihung zum Betrieb von Luftverkehrslinien)



und 115 LFV (der die Erteilung einer Allgemeinen Betriebsbewilligung im gewerbsmässigen Nichtlinienverkehr zum Gegenstand hat) schreiben vor, dass schweizerische Luftfahrtunternehmen Luftfahrzeuge zu verwenden haben, die im schweizerischen Luftfahrzeugregister eingetragen sind.

Im weiteren sieht Artikel 103 LFG vor, dass interne, kontinentale und interkontinentale Linienverbindungen von allgemeinem Interesse von einer gemischtwirtschaftlichen schweizerischen Luftverkehrsgesellschaft betrieben werden. Diese schweizerische Gesellschaft ist demzufolge mit einer Aufgabe betraut, die im Sinne von Artikel 59 Absatz 2 des EWR-Abkommens im allgemeinen wirtschaftlichen Interesse liegt. Unter diese Bestimmung fällt jede Tätigkeit - im allgemeinen wirtschaftlichen Interesse - einer öffentlichen oder privaten Körperschaft, der die Wahrnehmung einer solchen Aufgabe durch Hoheitsakt anvertraut worden ist. Der EuGH hat erklärt, dass diese Definition eng auszulegen ist. Damit sich Dienstleistungsmonopole auf die durch diesen Absatz vorgesehene Ausnahme stützen können, wird vorausgesetzt, dass die Anwendung der Regeln des EWR-Abkommens die Erfüllung der besonderen Aufgabe verunmöglicht, die diesem Unternehmen übertragen wurde.

Die Artikel 52 bis 54 LFG müssen, damit sie dem EWR-Abkommen entsprechen, angepasst werden; dabei soll der Bundesrat ermächtigt werden, für Luftfahrzeuge von Eigentümern mit Sitz oder Wohnsitz in einem EWR-Staat die Voraussetzungen des Eintrags in das Luftfahrzeugregister festzulegen. Die Vereinfachung der geltenden Bestimmungen steht mit der am 20. November 1991 verabschiedeten Botschaft über eine Aenderung des Luftfahrtgesetzes im Einklang (BB1 1992 I 607). Gesuchsteller aus Mitgliedstaaten des EWR werden grundsätzlich gleich behandelt werden müssen wie inländische Gesuchsteller. Die Verwirklichung dieser Anpassung auf dem Wege der Revision der LFV wird sich auf Gesuchsteller aus Mitgliedstaaten des EWR beschränken und wird Gesuchstellern aus anderen Staaten nicht zugute kommen können. Es besteht nicht die Absicht, die Eintragungsvoraussetzungen im Vergleich zum geltenden Recht zu verschärfen.

Artikel 103 dagegen ist ipso facto nicht unvereinbar mit dem EWR-Vertrag und bleibt deshalb zur Zeit unverändert. In den EG zeichnet sich jedoch eine Entwicklung in Richtung eines freien Marktzugangs der Luftfahrtunterneh-

mungen ab, die bereits in naher Zukunft eine Liberalisierung notwendig machen dürfte.

Das Sekundärrecht an und für sich macht keine Anpassungen des LFG notwendig.

Praktische Auswirkungen: Die Bildung eines homogenen und liberalen Systems im ganzen vom EWR umfassten Gebiet soll schweizerischen Unternehmen erlauben, sich an einem grossen und sehr umworbenen Markt zu beteiligen, indem sie mehr oder weniger gleiche und gleichwertige Möglichkeiten haben werden wie die Unternehmen der Gemeinschaft. Es sind aber auch einige negative Auswirkungen zu erwarten. So laufen schweizerische Gesellschaften Gefahr, Tarife anwenden zu müssen, die der schweizerischen Kostenstruktur nicht entsprechen. Im weiteren ist nicht auszuschliessen, dass die Schweiz im Rahmen der Harmonisierung bezüglich der zukünftigen Entwicklung des Gemeinschaftsrechts Konzessionen machen muss. ( Beispielsweise der Verzicht auf "Duty-free"-Läden auf den Flughäfen für Flüge innerhalb des EWR-Raums; Erhebung einer Mehrwertsteuer auf dem Preis für Flugscheine). Man kann jedoch vernünftigerweise davon ausgehen, dass die Gefahr von Marktanteileinbussen durch den Vertragsabschluss kleiner ist, als im Falle eines Verzichts auf eine Integration. Die derzeitige Beurteilung, die auch von den betroffenen Kreisen geteilt wird, geht davon aus, dass die Vorteile die Nachteile überwiegen.

#### c. Auswirkungen auf kantonaler Ebene

Die Uebernahme des "acquis communautaire" hat keine Auswirkung auf die Gesetzgebung der Kantone. In praktischer Hinsicht bleibt zu erwähnen, dass Anpassungsarbeiten bei den Abfertigungsdiensten der Flughäfen erforderlich sein dürften.

### 7.5 Freier Kapitalverkehr (Art. 40 bis 45, 124 und 125)

#### 7.51 Allgemeine Bemerkungen

Der freie Kapitalverkehr zählt zu den im EWR-Abkommen verankerten Grundfreiheiten (Art. 40 ff. EWR-Abkommen; Art. 67 ff. EWG). Er bildet

eine wesentliche Voraussetzung für die Schaffung binnenmarktähnlicher Verhältnisse auf allen Gebieten, ganz besonders jedoch im Finanzsektor. Die Vertragsbestimmungen implizieren nicht nur ein Verbot direkter devisenrechtlicher Beschränkungen; untersagt sind auch sonstige indirekte Kapitalverkehrshindernisse, denn die Vertragsparteien müssen grundsätzlich alle kapitalverkehrsrelevanten Diskriminierungen aufgrund der Staatsangehörigkeit, des Wohnsitzes oder des Anlageorts aufheben<sup>390</sup>). Dieses Diskriminierungsverbot wirkt sich in den verschiedensten Bereichen innerstaatlicher Gesetzgebung aus. Es gilt für Direktinvestitionen bzw. Firmenbeteiligungen<sup>391</sup>) ebenso wie für den Grundstückerwerb, die Regelungen betreffend Wertschriftenemission und -zulassung oder die steuerliche Behandlung von Wertschriftentransaktionen. Liquiditäts- und Anlagevorschriften im Rahmen der Finanzmarktaufsicht sind allerdings zulässig, soweit sie den einschlägigen EWR-Regeln entsprechen bzw. objektiv begründet werden können.

Das EWR-Abkommen enthält eine Reihe besonderer Schutzklauseln<sup>392</sup>), die unter bestimmten Voraussetzungen und im Rahmen der auf EG- und EFTA-Seite vorgesehenen Verfahren die Möglichkeit zu vorübergehenden Schutzmassnahmen im Bereich des Kapitalverkehrs vorsehen. Hinzu kommt die allgemeine Schutzklausel des Abkommens<sup>393</sup>).

Im Verhältnis zu Drittländern sieht das Abkommen kein gemeinsames Regime vor, d.h. die Vertragsparteien bleiben in ihrer Drittlandpolitik autonom. Allerdings bekennen sie sich zum Ziel einer Liberalisierung "erga omnes"<sup>394</sup>). Ueber allfällige konzertierte Massnahmen infolge schwerwiegender Devisen- oder Finanzmarktstörungen können sie sich ad hoc konsultieren<sup>395</sup>).

Aufgrund des Vertrags sind die in zahlreichen EG- und EFTA-Staaten gegenüber der Schweiz noch bestehenden Kapitalverkehrshindernisse

---

390) Art. 40 EWR-Abkommen und Richtlinie Nr. 88/361 des Rates vom 24. Juni 1988 zur Durchführung von Artikel 67 des Vertrages; Abl. Nr. L 178 vom 8.7.1988, S.5 / EWR-Abkommen, Anhang XII

391) Art. 124 EWR-Abkommen

392) Art. 43 EWR-Abkommen und Protokoll 18; Art. 3 Richtlinie Nr. 88/361. Die Schutzklauseln des EWR-Abkommens entsprechen inhaltlich den Artikeln 70(2), 73, 107 und 108 des EWG-Abkommens.

393) Art. 112 EWR-Abkommen; vgl. Ziffer 7.52 hiernach und Ziffer 8.5.

394) Art. 7 (1) Richtlinie Nr. 88/361

395) Art. 7 (2) Richtlinie Nr. 88/361

(namentlich im Bereich der Direktinvestitionen, des Immobilienerwerbs und der Wertschriftenoperationen) aufzuheben, unter Beachtung der einzelnen Ländern gewährten Uebergangsfristen. Die Schweiz kennt ihrerseits praktisch keine devisenrechtlichen Beschränkungen und kann somit die entsprechenden EWR-Bestimmungen ohne Schwierigkeiten übernehmen. Hingegen ist die geltende Bundesgesetzgebung über den Grundstückerwerb durch Personen im Ausland unvereinbar mit dem Nichtdiskriminierungsgebot; die Schweiz hat bezüglich der Freiheit der Immobilientransaktionen eine Uebergangsfrist von fünf Jahren - die am 31. Dezember 1997 ausläuft - zugestanden erhalten.

Ferner sind vereinzelt noch bestehende sektorielle Beschränkungen gegenüber ausländischen Direktinvestitionen bzw. Firmenniederlassungen aufzuheben, u.a. in den Bereichen Energiewirtschaft (vgl. Ziffer 7.213), Verkehr (vgl. Ziffer 7.45) und audiovisuelle Medien (vgl. Ziffer 7.44). Schliesslich hat das für Firmenbeteiligungen geltende Nichtdiskriminierungsgebot gemäss Art. 124 EWR-Vertrag eine Einschränkung der Möglichkeiten zur Vinkulierung von Namenaktien zur Folge (vgl. Ziffer 7.96, Gesellschaftsrecht).

## **7.52 Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland**

### **a. Der Acquis**

Das Recht, unbewegliches Vermögen erwerben und nutzen zu können, gehört zu den Voraussetzungen des freien Personen-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehrs. Zwar garantiert das EWR-Abkommen grundsätzlich die innerstaatlichen Eigentumsordnungen und damit die Regeln über den Zugang zum Grundeigentum (Art. 125 EWR-Abkommen; Art. 222 EWG). Die Ausübung der Freizügigkeit darf aber nicht durch diskriminierende Beschränkungen des Immobilienerwerbs behindert werden (Art. 4 EWR-Abkommen; Art. 7 EWG).

Dies gilt zunächst für den Erwerb von Wohnungen. Angehörige der EWR-Abkommensstaaten, die in einem andern Vertragsstaat wohnen und/oder arbeiten, können dort wie Inländer die von ihnen und ihrer Familie benötigten Wohnungen erwerben (Hauptwohnungen am Wohnort, Zweitwohnungen

am Ort der Erwerbstätigkeit und auch Ferienwohnungen, wenn sie im betreffenden Land wohnen)<sup>396</sup>).

Selbständig erwerbstätige Personen, Firmen und Unternehmungen können in den andern Vertragsstaaten wie Inländer Grundstücke und Liegenschaften zur Ausübung ihrer beruflichen und geschäftlichen Tätigkeit erwerben<sup>397</sup>). Dies gilt für Angehörige der Vertragsstaaten und alle nach den Rechtsvorschriften eines Vertragsstaates gegründeten wirtschaftlich tätigen Gesellschaften, welche ihren Sitz, ihre Hauptverwaltung oder Haupttätigkeit im EWR haben (Art. 34 EWR-Abkommen; Art. 58 EWG). Irrelevant ist die Staatsangehörigkeit der Kapitaleigner von Gesellschaften, weshalb auch Unternehmen, die von Personen aus Drittstaaten beherrscht sind, sich auf diese Rechte berufen können.

Die weitestgehenden Forderungen enthalten die Bestimmungen über den freien Kapitalverkehr (Art. 40 des EWR-Abkommens; Art. 67 Abs. 1 EWG, Richtlinie Nr. 88/361)<sup>398</sup>). Danach haben die Vertragsstaaten alle Diskriminierungen aufgrund der Staatsangehörigkeit, des Wohnorts der Parteien oder des Anlageorts für grenzüberschreitende Immobilieninvestitionen zu beseitigen, sowohl zu Erwerbs- wie auch zu privaten Zwecken. Diese mit einer Ausnahme umfassende Freizügigkeit des Immobilienerwerbs gilt für alle im EWR ansässigen Personen (und Gesellschaften), ungeachtet ihrer Staatsangehörigkeit. Als einzige Ausnahme können noch bestehende Erwerbsbeschränkungen für Zweit- und Ferienwohnungen gegenüber im Ausland wohnhaften Personen beibehalten werden<sup>399</sup>).

Die Liberalisierung der Immobilienmärkte verlangt in allen EFTA-Mitgliedstaaten grundlegende Rechtsänderungen, die in der Regel auf den Zeitpunkt

---

396) Art. 9 der Verordnung Nr. 1612/68 des Rates vom 15. Oktober 1968 über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Gemeinschaft (ABl. Nr. L 257 vom 19.10.1968, S. 2 / EWR-Abkommen, Anhang V).

397) Allgemeine Programme zur Aufhebung der Beschränkung der Niederlassungsfreiheit und des freien Dienstleistungsverkehrs, Abschnitt III/A Abs. 3 Bst. d (ABl. Nr. 002 vom 15.1.1962 S. 32 und S. 36 EWR-Abkommen, Anhang V). Die vertikalen (sektorspezifischen) Richtlinien verweisen in der Regel auf die Allgemeinen Programme; der Europäische Gerichtshof leitet die Rechte aber heute unmittelbar aus den Grundbestimmungen des EWG-Vertrags ab (vgl. Rechtsache 63/86, Kommission gegen Italienische Republik).

398) Richtlinie Nr. 88/361 des Rates vom 24. Juni 1988 zur Durchführung von Artikel 67 des EWG-Vertrags (ABl. Nr. L 178 8.7.1988 S. 5/EWR-Abkommen, Anhang XII).

399) Art. 6 Ziff. 4 der Richtlinie Nr. 88/361

des Inkrafttretens des Vertrags vorzunehmen sind. Nur in besonderen Fällen wurden Uebergangsperioden zugestanden. Für die Schweiz sieht der Vertrag eine fünfjährige Uebergangsfrist für die Freigabe der gewerbmässigen Immobiliengeschäfte<sup>400</sup>) und Kapitalanlagen in Grundstücken vor und ermöglicht dadurch eine schrittweise Oeffnung des Immobilienmarktes (Anhang XII zum EWR-Abkommen betreffend Kapitalverkehr). Das heute geltende Verbot blosser Immobilienanlagen kann also noch während fünf Jahren beibehalten werden, und gleiches gilt mit Bestimmtheit auch für das aktuelle Bewilligungs- und Kontingentsystem für den Erwerb von Ferienwohnungen durch im Ausland wohnhafte Personen<sup>401</sup>). Nach Unterzeichnung des Abkommens darf das Bewilligungssystem aber nicht mehr verschärft werden. Die Bemessung der Kontingente für Ferienwohnungen durch den Bundesrat und das Recht der Kantone und Gemeinden zu weitergehenden Beschränkungsmassnahmen bei den Ferienwohnungen werden dadurch nicht berührt.

Nach Ablauf der Uebergangsfrist wäre es allenfalls möglich, die Freizügigkeit des Immobilienerwerbs gestützt auf die Allgemeine Schutzklausel im Abkommen (Art. 112 EWR-Abkommen, vgl. Ziff. 8.5, Schutz- und Ausgleichsmassnahmen des EWR-Abkommens) vorübergehend wieder einzuschränken. Die Schweiz hat in einer einseitigen Erklärung präzisiert, dass sie Schutzmassnahmen insbesondere ergreifen könnte, falls übermässige Kapitalzuflüsse aus dem EWR zu schweren Störungen des Immobilienmarktes - auch von Teilmärkten und in einzelnen Regionen - führen sollten und namentlich den Zugang der inländischen Bevölkerung zu Wohnungen und Grundeigentum gefährdeten. Die Massnahmen wären selbstverständlich mit den betroffenen Kantonen abzustimmen. Die Wiedereinführung einseitiger Schutzmassnahmen kommt indessen nur als ultima ratio in Betracht, weil die Vertragspartner berechtigt wären, angemessene Gegenmassnahmen zu ergreifen (Art. 120 EWR-Abkommen). Störungen des Immobilienmarktes müssen daher in erster Linie mit nicht diskriminatorischen Massnahmen bekämpft werden.

---

400) Vgl. Richtlinie Nr. 67/43 des Rates vom 12. Januar 1967 über die Verwirklichung des Niederlassungsfreiheit und des freien Dienstleistungsverkehrs für selbständige Tätigkeiten auf dem Gebiet 1 der "Immobiliengeschäfte..." (ABl. Nr. 10 vom 19.1.1967 S. 140; EWR-Abkommen, Anhang XII).

401) Art. 6 Ziff. 4 der Richtlinie Nr. 88/361

## b. Auswirkungen auf Bundesebene

Nach dem Bundesgesetz vom 16. Dezember 1983 über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland<sup>402)</sup> können niederlassungsberechtigte Ausländer<sup>403)</sup> wie Schweizer frei Immobilien erwerben, mit Ausnahme in den militärischen Schutzgebieten. Die meisten hier lebenden Angehörigen von EG- und EFTA-Mitgliedstaaten besitzen heute eine Niederlassungsbewilligung. Für sie bringt das EWR-Abkommen keine neuen Rechte.

Ausländer ohne Niederlassungsbewilligung, von ihnen beherrschte Gesellschaften und Gesellschaften mit Sitz im Ausland benötigen dagegen in der Regel eine Bewilligung für den Grundstückerwerb. Die Bewilligung wird zu beruflichen und betrieblichen Zwecken zumeist erteilt, ebenso für Wohnungen von hier wohnhaften Personen. Nur sehr begrenzt lassen die Kantone den Erwerb von Zweitwohnungen am Ort der Erwerbstätigkeit und von Ferienwohnungen in Fremdenverkehrsgebieten zu; Bewilligungen für letztere sind zudem kontingentiert. Verboten sind - mit begründeten Ausnahmen (z. B. Anlagen von Versicherungen und Vorsorgeeinrichtung) - insbesondere die reinen Kapitalanlagen in Grundstücken. Seit 1982 sind die Bewilligungen stark zurückgegangen<sup>404)</sup>. Rund 90 Prozent der Bewilligungen entfallen zudem auf Ausländer und Gesellschaften aus EG- und EFTA-Mitgliedstaaten.

Bei einem Beitritt der Schweiz zum EWR werden die Angehörigen der Vertragspartner von der Bewilligungspflicht für den Immobilienerwerb ausgenommen. Auf Anfang 1993 wird dies in einer ersten Phase für den Erwerb von Wohnungen und von Grundstücken zu beruflichen und betrieblichen Zwecken der Fall sein. Nach Ablauf der fünfjährigen Uebergangsfrist werden auch die gewerbsmässigen Immobiliengeschäfte und Kapitalanlagen in Grundstücken von der Bewilligungspflicht befreit. Ab 1998 werden somit

---

402) Bundesgesetz vom 16. Dezember 1983 über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (BewG oder "Lex Friedrich"), SR 211.412.41

403) Gemäss bundesgerichtlicher Praxis gehören dazu nur Ausländer, welche die fremdenpolizeiliche Niederlassungsbewilligung in der Schweiz besitzen (Ausweis C; BGE 114 Ib 6)

404) Die Hauptgründe für den Rückgang der Bewilligungen (1980: 5950 Bewilligungen, 1990: 1139 Bewilligungen) sind Aenderungen der Steuergesetzgebung in der BRD für Auslandsinvestitionen, die zunehmend strengere Kontingentierung der Ferienwohnungen und die restriktivere Politik in den Gemeinden.

die Angehörigen der EWR-Abkommensstaaten freien Zugang zum schweizerischen Immobilienmarkt erhalten, mit Ausnahme der Ferienwohnungen<sup>405</sup>. Massnahmen zum Schutz militärischer Interessen sind - bei einer restriktiven Handhabung - vom EWR-Abkommen ausdrücklich zugelassen (Art. 33).

Kurzfristig müsste infolge dieser Liberalisierung mit keinen grösseren Auswirkungen auf dem Immobilienmarkt gerechnet werden. Die Nachfrage nach Wohneigentum und Betriebsgrundstücken dürfte - auch wegen der Uebergangsfristen im Personenverkehr (vgl. Ziff. 7.3, Der freie Personenverkehr) - nur leicht zunehmen. Mittelfristig, nach dem Wegfallen aller Erwerbsbeschränkungen, könnte die Nachfrage nach schweizerischen Immobilien indessen steigen. Am ehesten ist dies bei Zweit- und Ferienwohnungen in Prestige-Orten und auf dem Anlage-Markt zu erwarten. Auch wäre mit Beteiligungen von ausländischen Promotoren an grösseren Projekten zu rechnen. Das Verhalten hängt indessen wesentlich von der Zins- und Renditen-Entwicklung ab. Gemäss der Studie Muggli<sup>406</sup> sollte die Nachfrage nach Haupt-, Zweit- und Ferienwohnungen sowie Betriebsgrundstücken auch in Spitzenjahren nicht mehr als 200 - 300 ha, d.h. etwa ein Promille der überbaubaren und überbauten Fläche der Schweiz<sup>407</sup>, betragen. Die Zunahme des ausländischen Grundeigentums wäre dennoch geringer, da die Handänderungen unter Ausländern und Rückkäufe durch Schweizer zu berücksichtigen sind.

Die Freizügigkeit des Immobilienerwerbs im Rahmen des EWR hätte wohl auch Auswirkungen auf die Raumordnungs-, Eigentums- und Wohnbaupolitik. Der teilweise Ausschluss der Ausländer vom Grundstückmarkt hat in den vergangenen drei Jahrzehnten zu einer gewissen Entlastung in diesen Bereichen beigetragen. Raumordnungs-, Eigentums- und Wohnbaupolitik stehen indessen bereits aus innenpolitischen Gründen unter erheblichem Reformdruck. Wir verweisen dazu auf das Vollzugsförderungsprogramm zum Raumplanungsgesetz vom Dezember 1990, mit dessen Hilfe die Möglichkeiten des geltenden Rechts auf allen Stufen besser ausschöpft werden sollen.

405) Art. 6 Ziff. 4 der Richtlinie Nr. 88/361

406) Ch. Muggli et al., Immobilienmarkt Schweiz ohne Lex Friedrich, Verlag Rüegger AG, Chur, 1991.

407) Die Bauzonen bedecken 244'000 ha; dazu kommen 54'000 ha überbautes Gebiet ausserhalb der Bauzonen. Daraus ergibt sich ein Total der überbauten und überbaubaren Flächen von 298'000 ha (aus: Bausteine zur Bodenrechtspolitik, EJPD, Bern 1991, S. 66).



Darüber hinaus haben wir im Sommer 1991 einen Grundsatzbeschluss über ein Anschlussprogramm "Bodenrecht im Siedlungsbereich" gefasst. Das Anschlussprogramm soll die dringlichen Bodenrechtsbeschlüsse aus dem Jahr 1989 durch Massnahmen des ordentlichen Rechts ablösen. Im Rahmen des Anschlussprogramms werden unter anderem folgende Massnahmen entwickelt:

- Vorkaufsrecht des Gemeinwesens, Vorkaufsrecht des Mieters, Sperrfrist für nichtlandwirtschaftliche Grundstücke, Veröffentlichung von Eigentumsübertragungen an Grundstücken einschliesslich der Grundstückspreise, Offenlegung der Eigentumsverhältnisse an Immobiliengeschäften (Vorentwürfe ab Herbst 1992);
- Mehrwertabschöpfung, Erschliessungsrecht, Erschliessungsbeiträge, Wohnanteilpläne, Vereinfachung des Baubewilligungsverfahrens (Vorentwürfe ab Sommer 1993).

Ein Wegfall der Lex Friedrich würde Bedeutung und Dringlichkeit dieser und ähnlicher Massnahmen weiter akzentuieren. Nicht diskriminierende Massnahmen der geschilderten Art sind grundsätzlich EWR-konform. Die fünfjährige Uebergangsfrist erlaubt es, den raumordnungs- und bodenpolitischen Handlungsbedarf auch unter dem Blickwinkel des EWR eingehend zu prüfen. Im übrigen bedingt die allfällige Anrufung der Schutzklausel einen Ausbau der Bodenstatistik, um die Notwendigkeit von Abwehrmassnahmen überzeugend begründen zu können. Der Schutz von landwirtschaftlichem Land wird mit dem von den Eidg. Räten in der Herbstsession verabschiedeten Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht sichergestellt (Selbstbewirtschaftersprinzip), welches zur Zeit Gegenstand eines Referendums bildet.

#### c. Auswirkungen auf kantonaler Ebene

Die Befreiung der Angehörigen der EWR-Abkommensstaaten von der Bewilligungspflicht für den Grundstückerwerb wird im Bundesgesetz geregelt. Eine Aenderung der kantonalen Einführungsgesetze zur Lex Friedrich sollte deshalb nicht nötig sein, mit Ausnahme Ausländer diskriminierender Bestimmungen über die Kontingentsverteilung für Ferienwohnungen (Globalbewilligungen). Spätestens nach Ablauf der Uebergangsfrist sind

hier auch ausländische Promotoren zuzulassen. Der Vollzug der Neuerungen könnte anfänglich zu einem leichten Mehraufwand für die kantonalen Behörden führen. Mittelfristig sollten sie aber wegen der Abnahme der Zahl der bewilligungspflichtigen Geschäfte wesentlich entlastet werden.

Kantone und Gemeinden verfügen schon heute über wichtige raumplanerische Instrumente, um unerwünschte Auswirkungen infolge der Marktöffnung bekämpfen zu können (Nutzungsbeschränkungen wie z.B. Wohnanteipläne). Sie haben es in der Hand, die erforderlichen Massnahmen rechtzeitig zu ergreifen. Denkbar wären auch fiskalische Massnahmen (stärkere Besteuerung von Grundstückveräußerungsgewinnen, Zweitwohnungsabgaben)<sup>408</sup>.

## 7.6 Wirtschafts- und währungspolitische Zusammenarbeit (Art. 46)

### a. Der Acquis

Durch Artikel 46 EWR-Abkommen (Art. 102A EWG) wird ein nicht-bindender wirtschafts- und währungspolitischer Informationsaustausch zwischen den Parteien des EWR-Abkommens eingeführt. Dieser soll dazu dienen, die wirtschaftlichen Auswirkungen des EWR-Abkommens auf die beteiligten Länder zu untersuchen. Zu denken ist hier etwa an die Entwicklung des Handels und der grenzüberschreitend vergebenen öffentlichen Aufträge als Folge des EWR. Im weiteren bietet die wirtschafts- und währungspolitische Zusammenarbeit die Möglichkeit, die allgemeine wirtschaftliche und wirtschaftspolitische Situation eines EWR-Abkommensstaates sowie deren mögliche Entwicklung zu diskutieren. Ein solcher Gedankenaustausch soll unter anderem erlauben, bedenkliche Wirtschaftsentwicklungen, die gegebenenfalls zur Anwendung der Schutzklauseln von Artikel 43 EWR-Abkommen führen könnten (Ziffern 7.51 und 7.7), frühzeitig zu erkennen.

Die EFTA-Länder führen mit der EG seit der gemeinsamen Ministererklärung von Luxemburg von 1984 wirtschaftlich- und währungspolitische Konsultationen durch. Im Rahmen des EWR dürfte sich dieser Dialog vertiefen und vermehrt den erwähnten wirtschaftlichen Auswirkungen des EWR zuwenden.

---

408) Vgl. Bericht 7 des Kontaktgremiums der Kantone "Anpassung des kantonalen Rechts an das EWR-Recht"; Bern, Dezember 1991, S. 181 ff.

b. Auswirkungen auf Bundesebene

Die Wirtschafts- und währungspolitische Zusammenarbeit erfordert keine Gesetzesanpassungen.

c. Auswirkungen auf kantonaler Ebene

Auch auf kantonaler Ebene sind keine Gesetzesanpassungen erforderlich.

## 7.7 Zahlungsbilanz

a. Der Acquis

Artikel 43 Paragraph 4 des EWR-Abkommens (Art. 108 Abs. 1 Par. 1 EWG) sieht vor, dass ein EFTA- oder EG-Staat Schutzmassnahmen ergreifen kann, wenn er hinsichtlich seiner Zahlungsbilanz von Schwierigkeiten betroffen oder ernstlich bedroht ist. Dies gilt insbesondere dann, wenn die Schwierigkeiten das gute Funktionieren des EWR-Abkommens gefährden könnten.

Wie im Fall der Schutzmassnahmen betreffend den Kapitalverkehr (Ziffer 7.51) muss die Absicht, Massnahmen unter Artikel 43 Paragraph 4 des EWR-Abkommens zu ergreifen, dem Gemeinsamen EWR-Ausschuss und dem Ständigen Ausschuss der EFTA-Staaten mitgeteilt werden. Ausgenommen hiervon sind dringliche Fälle und Situationen, die Geheimhaltung erfordern. Der Ständige Ausschuss der EFTA-Staaten kann mit Mehrheit Empfehlungen für eine eventuelle Aenderung, Aussetzung oder Aufhebung der ergriffenen Massnahmen abgeben (Art. 45 und Protokoll 18).

Artikel 45 Paragraph 2 EWR-Vertrag sieht - wie im Fall des Kapitalverkehrs - vor, dass alle Schutzmassnahmen Gegenstand vorheriger Konsultationen und eines vorherigen Informationsaustauschs im Gemeinsamen EWR-Ausschuss sind. Allerdings können die Massnahmen im Falle einer plötzlichen Zahlungsbilanzkrise ohne vorgängige Konsultationsprozedur ergriffen werden.

Diese Bestimmungen führen zu einem Informations- und Konsultationssystem, das ausreichend flexibel ist, um den schweizerischen Behörden bei schweren

Zahlungsbilanzschwierigkeiten ein schnelles Eingreifen zu erlauben. Die Schweiz wird nicht in einen bindenden EFTA-Pfeiler eingeschlossen.

b. Auswirkungen auf Bundesebene

In diesem Bereich sind keine Gesetzesanpassungen erforderlich.

c. Auswirkungen auf kantonaler Ebene

Auch auf kantonaler Ebene sind keine Gesetzesanpassungen erforderlich.

**7.8 Wettbewerbsrecht und andere gemeinsame Regeln (Art. 53 bis 65)**

**7.81 Wettbewerbsrecht**

Ein gemeinsames Wettbewerbsrecht ist Kernbestandteil einer umfassenden Wirtschaftsintegration mit harmonisierten Produktions- und Absatzbedingungen, wie sie das EWR-Abkommen vorsieht. Seine Aufgabe ist es, den Wettbewerb vor privat oder staatlich veranlassten Verfälschungen zu schützen und dadurch die Chancengleichheit der Marktteilnehmer zu gewährleisten. Probleme in den Verhandlungen ergaben sich vor allem bezüglich der Errichtung eines Systems, das den Wettbewerb vor privaten Beschränkungen schützt.

Die EG vertrat von Anfang an den Standpunkt, die Schaffung eines homogenen Wirtschaftsraumes erfordere Wettbewerbsregeln, die mit jenen der EG grundsätzlich identisch seien. Die EFTA-Länder skizzierten in der Folge einen Vorschlag, der davon ausging, dass nur eine gemeinsame EWR-Ueberwachungsbehörde in der Lage wäre, einheitliche Wettbewerbsbedingungen im ganzen EWR-Raum zu gewährleisten. Aus der Befürchtung heraus, dass dadurch die Autonomie ihrer Institutionen gefährdet und ihr eigenes System verwässert werden könnte, forderte die EG demgegenüber, dass die EFTA im Wettbewerbsbereich ein eigenes kollektives Ueberwachungsorgan schaffe, dem ähnliche Funktionen zukommen und das über gleiche Kompetenzen verfügt, wie sie die EG-Kommission besitzt. Sie forderte m.a.W. die Schaffung einer eigenen EFTA-Struktur (Zweisäulensystem), welche Wettbewerbsregeln anwendet, die mit dem EG-Recht identisch sind. Dabei ergaben

sich drei grundlegende Fragen: 1) Nach welchen Kriterien sollen den beiden Säulen Fälle zugeteilt werden, die sich sowohl auf dem Gebiet der EFTA als auch auf demjenigen der EG auswirken? 2) Welche Art der Zusammenarbeit ist nötig, um eine im ganzen EWR-Raum gleichgerichtete Wettbewerbspolitik zu gewährleisten? 3) Wie kann sichergestellt werden, dass das von den beiden Säulen anzuwendende EWR-Wettbewerbsrecht einheitlich ausgelegt wird? In langwierigen Verhandlungen konnten schliesslich für alle drei Fragen Lösungen erzielt werden, die unter den gegebenen Umständen als befriedigend bezeichnet werden können.

1. Aufgrund des gemeinsamen, auf die Wirtschaftssubjekte unmittelbar anwendbaren EWR-Wettbewerbsrechts wird nach einheitlichen Kriterien entschieden, ob eine Wettbewerbspraktik EWR-konform ist oder nicht - dies im Unterschied zur EFTA-Konvention (Art. 15) und zum Freihandelsabkommen mit der EWG von 1972 (Art. 23), wo lediglich die Voraussetzungen umschrieben werden, unter denen die Vertragsparteien im Hinblick auf die Beseitigung privat verursachter Handelsbeeinträchtigungen Konsultations- oder Schutzverfahren einleiten können.
2. Um zu vermeiden, dass sich bei der Behandlung konkreter Fälle überschneidende Kompetenzen ergeben, wurde für die Zuordnung der Behandlungskompetenz festgelegt, dass nur immer eine der beiden Säulen für Entscheide zuständig ist (sog. one stop shop-Prinzip). Die jeweilige Säule handelt selbständig, und ihre Entscheide werden von der andern Säule respektiert. Die EFTA-Säule als unabhängige Struktur ist für alle Wettbewerbsfälle zuständig, welche ausschliesslich den Handel zwischen EFTA-Staaten beeinträchtigen (Art. 56 Abs. 1 Bst. a). Des weitern ist sie grundsätzlich auch für (gemischte) Wettbewerbsfälle zuständig, wenn der Gesamtumsatz der betroffenen Unternehmen im EFTA-Raum mindestens 33 % ihres im EWR-Raum erzielten Gesamtumsatzes ausmacht (Art. 56 Abs. 1 Bst. b). Die Zuständigkeit der EFTA-Säule ist diesbezüglich aber auf gemischte Wettbewerbsfälle beschränkt, die nicht zugleich den Handel zwischen EG-Mitgliedstaaten beeinträchtigen; trifft letzteres zu, ist unabhängig vom Umsatzkriterium die EG-Kommission zuständig (Art. 56 Abs. 1 Bst. c). Umsatz und Unternehmen werden speziell definiert. Dieses Zuteilungskriterium gilt für Kartelle und marktbeherrschende Stellungen (Art. 53 und 54). Was

Zusammenschlüsse von Unternehmen (Fusionskontrolle; Art. 57) betrifft, gilt folgendes: Reine EG-Fusionsfälle sowie gemischte Fusionsfälle werden der EG-Kommission zugeteilt, während reine EFTA-Fusionsfälle, d.h. solche, in denen die festgelegten Umsatzschwellen nur in der EFTA, nicht aber zugleich in der EG erfüllt sind, in die Verantwortung der EFTA-Behörde fallen.

3. Die einheitliche Rechtsanwendung bedingt eine enge Zusammenarbeit (Art. 58 sowie Protokolle 23 und 24) zwischen den beiden Säulen, wobei die formelle Entscheidungskompetenz jeder Säule unangetastet bleibt. Die Zusammenarbeit besteht in einem umfassenden Informations- und Meinungsaustausch sowohl bezüglich allgemeiner Fragen der Rechtsanwendung als auch in bezug auf die Behandlung von Einzelfällen, welche unter die Rechtshoheit beider Säulen fallen (sog. gemischte Fälle). Dazu zählen die Uebermittlung von Notifikationen und Klagebegehren, von Entscheidungen und in den Beratungsausschüssen zu diskutierenden Dokumenten, die Kommentierung der erhaltenen Informationen sowie die gemeinsame Erarbeitung von Bekanntmachungen und die Vorbereitung rechtsetzender Erlasse. Vertreter der EFTA-Ueberwachungsbehörde und der EFTA-Staaten erhalten das Recht, sowohl im "Beratenden Ausschuss für Kartell- und Monopolfragen" als auch im "Beratenden Ausschuss für die Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen" teilzunehmen und ihre Meinung einzubringen. Dies gilt auch für die beratenden Wettbewerbsausschüsse auf den Gebieten des Verkehr, des Seeverkehrs und des Luftverkehrs. Die EFTA-Säule wird über analoge Untersuchungsbefugnisse wie die EG-Kommission verfügen, wobei die beiden Säulen einander Amtshilfe leisten. Diagonale Firmenuntersuchungen, also eigenständige Untersuchungen durch die EG-Kommission im EFTA-Raum und umgekehrt sind ausgeschlossen. Säulenübergreifende Untersuchungen sollen auf Verlangen einer Säule durch die andere Säule in ihrem Territorium durchgeführt und die Ergebnisse der beantragenden Säule übermittelt werden.
4. Nachdem der EuGH in seinem Gutachten 1/91 (ABl Nr. C 110 vom 24.4.92, S. 1) das ursprünglich vorgesehene gemeinsame EWR-Gericht als EG-rechtlich unzulässig bezeichnet hatte, mussten für den Rechtsschutz der Unternehmen und zur Gewährleistung einer möglichst

homogenen Rechtsanwendung Ersatzmechanismen geschaffen werden. Die in der Folge ausgehandelte Lösung kann wie folgt skizziert werden: Beschwerden betroffener Unternehmen gegen Entscheide der EFTA-Ueberwachungsbehörde sind an das EFTA-Gericht (Art. 108), solche gegen Entscheide der EG-Kommission an den EG-Gerichtshof erster Instanz bzw. letztinstanzlich an den EuGH zu richten. Streitigkeiten zwischen der EFTA-Ueberwachungsbehörde und der EG-Kommission können dem EWR-Ausschuss unterbreitet werden (Art. 109 Ziff. 5). Unabhängig davon kann jede Vertragspartei eine Angelegenheit dem EWR-Ausschuss oder dem EWR-Rat unterbreiten (Art. 5 EWR-Abkommen). Auch kann jede Vertragspartei einen Streitfall, der die Auslegung von EWR-Regeln zum Gegenstand hat, welche ihrerseits mit EG-Recht identisch sind, vor den EWR-Ausschuss bringen (Art. 111 Ziff. 3). Im übrigen sei auf Kap. 8 verwiesen.

## **7.82 Auf Unternehmen anwendbare Regeln**

### a. Der Acquis

#### 1. Der Inhalt der Vertragsbestimmungen

Nach der Grundbestimmung in Artikel 1 Ziffer 2 Buchstabe e soll zur Verwirklichung der Vertragsziele ein System geschaffen werden, das sicherstellt, dass Wettbewerb im EWR-Raum nicht verfälscht wird. Die Konkretisierung dieser Grundbestimmung erfolgt teils im Hauptvertrag (Art. 53 - 60 und 108), teils in Protokollen (Protokolle 21 - 25) und im Anhang XIV. Protokolle und Anhang können durch Beschluss des Gemeinsamen EWR-Ausschusses geändert werden (Art. 98).

#### Kartelle und marktbeherrschende Stellungen

Die Artikel 53 - 55 und 59 stellen eine modifizierte Uebernahme der Artikel 85, 86, 89 und 90 des Römervertrags dar; die Artikel 56 und 58 enthalten EWR-spezifische Bestimmungen. Artikel 60 verweist auf das im Anhang XIV enthaltene anwendbare EG-Sekundärrecht.

- Artikel 53 verbietet Absprachen und aufeinander abgestimmte Verhaltensweisen<sup>409)</sup> von Unternehmen, welche den Handel zwischen den Vertragsparteien zu beeinträchtigen geeignet sind (Zwischenstaatlichkeitsklausel) und eine Beschränkung des Wettbewerbs im räumlichen Geltungsbereich des EWR-Abkommens bezwecken oder bewirken (Abs. 1).

Der Ausdruck "zu beeinträchtigen geeignet sind" wird im EG-Recht weit interpretiert und bedeutet, dass die betreffenden Vereinbarungen unmittelbar oder mittelbar, tatsächlich oder der Möglichkeit nach den Warenverkehr zwischen Mitgliedstaaten beeinflussen<sup>410)</sup>, was sich allgemein in einer Aenderung der Handelsströme oder der Wettbewerbsstruktur des Marktes äussert.

Das Kartellverbot wird durch Freistellungsmöglichkeiten relativiert (Abs. 3). Freistellungen können einzelfall- oder gruppenweise gewährt werden.

- Artikel 54 erklärt die missbräuchliche Ausnutzung einer marktbeherrschenden Stellung im Vertragsgebiet als mit dem Funktionieren des EWR-Abkommens unvereinbar und verboten. Mit der "beherrschenden Stellung" ist die wirtschaftliche Machtstellung eines Unternehmens gemeint, die dieses in die Lage versetzt, die Aufrechterhaltung eines wirksamen Wettbewerbs auf dem relevanten Markt zu verhindern, indem sie ihm die Möglichkeit verschafft, sich seinen Wettbewerbern, seinen Abnehmern und schliesslich den Verbrauchern gegenüber in einem nennenswerten Umfang unabhängig zu verhalten<sup>411)</sup>.
- Artikel 55 verpflichtet die EG-Kommission und die EFTA-Ueberwachungsbehörde, die Anwendung der Wettbewerbsregeln sicherzustellen. Er enthält die für die in einem separaten Vertrag einzusetzende EFTA-Ueberwachungsbehörde (vgl. Art. 108 und Ziffer 10.2) nötigen

409) Zum Begriff "abgestimmte Verhaltensweisen": vgl. Urteil vom 14.7.1972, EuGH, Rs 48/69, Imperial Chemical Industries, Slg. 1972, 619; EuGH, Urteil vom 16.12.1975, Rs 40 - 48, 50, 54 - 56, 111, 113 und 114/73, Suiker Unie, Slg. 1975, S. 1663

410) EuGH, Urteil vom 30.6.1966, Rs 56/65, Société Technique Minière, Slg. 1966, S. 281.

411) EuGH, Urteil vom 14.2.1978, Rs 27/76, "Chiquita-Bananen", Slg. 1978 207.



Grundbestimmungen zur Durchführung von Untersuchungen im EFTA-Raum, und zwar zum einen für die der EFTA-Säule zugeteilten Fälle, zum anderen im Auftrag der EG-Säule für die der EG-Kommission zugeteilten Fälle, in welche auch Unternehmen in der EFTA verwickelt sind. Die jeweils zuständige Säule hat in Zusammenarbeit mit den nationalen Behörden und der anderen Säule Untersuchungen in ihrem Gebiet durchzuführen und geeignete Massnahmen vorzuschlagen. Sie kann Entscheide fällen und in Zusammenarbeit mit den Staaten ihres Territoriums, die ihr Amtshilfe zu leisten haben, Massnahmen treffen. Solche Massnahmen können auch in Zusammenarbeit mit der jeweils andern Säule getroffen werden. Mit dem Vorbehalt, dass Freistellungen vom Kartellverbot in der ausschliesslichen Zuständigkeit der jeweiligen EWR-Ueberwachungsbehörde liegen, können nationale Behörden das EWR-Wettbewerbsrecht direkt anwenden. Dies ist insbesondere in zivilrechtlichen Streitigkeiten vor nationalen Gerichten von Bedeutung.

- Artikel 56 enthält die erwähnten Regeln für die Zuordnung der Behandlungskompetenz für Fälle, welche den Handel zwischen EFTA-Staaten und der EG beeinträchtigen. Diese Zuordnungsregeln sind in bezug auf marktbeherrschende Stellungen (Art. 54) nur anwendbar, wenn diese marktbeherrschenden Stellungen sowohl im EFTA- als auch im EG-Raum existieren (Art. 56 Abs. 2). Hinsichtlich jener Fälle, die nur den Handel zwischen EFTA-Staaten beeinträchtigen, wird klargestellt, dass für diese ausschliesslich die EFTA-Ueberwachungsbehörde zuständig ist (Art. 56 Abs. 1 Bst. a). Daneben behandelt die EFTA-Behörde gemischte Fälle, welche keine Beeinträchtigung des Handels zwischen EG-Staaten hervorrufen (vgl. Art. 56 Abs. 1 Bst. c), sofern der Gesamtumsatz der betroffenen Unternehmen im EFTA-Raum mindestens 33 % ihres im EWR-Raum erzielten Gesamtumsatzes ausmacht (Art. 56 Abs. 1 Bst. b). Schliesslich entscheidet die EFTA-Behörde über gemischte Fälle, die zwar den Handel zwischen EG-Staaten zu beeinträchtigen vermögen, deren Auswirkungen in der EG aber im Rahmen der Bagatell-Bekanntmachung der EG-Kommission (ABI Nr. C 231, 12.9.86, S. 2; vgl. Vereinbarte Niederschrift zu Art. 56 Abs. 3 in der Schlussakte) nicht spürbar sind (Art. 56 Abs. 3) bzw. von der EG-Kommission nicht verfolgt werden.

Die Begriffsbestimmungen bezüglich Umsatz und Unternehmen (Art. 56 Abs. 4) sind im Protokoll 22 niedergelegt. Im Protokoll 21 werden die Grundzüge der Aufgaben und Befugnisse der beiden Ueberwachungsbehörden aufgeführt. Als Prinzip gilt, dass die zu schaffende EFTA-Ueberwachungsbehörde mit gleichen Befugnissen und ähnlichen Aufgaben betraut werden soll wie jene, über welche die EG-Kommission verfügt (vgl. Art. 108 Abs. 1). Zu diesem Zweck werden im EWR-Abkommen die Befugnisse und Aufgaben der EFTA-Überwachungsbehörde durch Verweis auf die einschlägigen EG-Verordnungen aufgelistet.

- Artikel 58 legt die Grundregeln für die Zusammenarbeit zwischen den Säulen fest. Danach haben die EG-Kommission und die EFTA-Ueberwachungsbehörde bei der Anwendung von Wettbewerbsregeln bezüglich Fragen von allgemeiner politischer Natur und der Behandlung von Einzelfällen auf Verlangen jeder Vertragspartei zusammenzuarbeiten. Die Einzelheiten der Zusammenarbeit sind im Protokoll 23 geregelt. Wird beispielsweise ein gemischter Fall aufgrund der Zuteilungskriterien der EG-Kommission zur Behandlung zugewiesen, so kann diese bei den betroffenen Firmen in der Schweiz direkt Informationen anfordern (Art. 8 Abs. 2 des Protokolls 23), bei Auskunftsverweigerung nötigenfalls durch Entscheid mit Sanktionen. Die Durchsetzung erfolgt nach den für die EFTA-Säule spezialvertraglich zu schaffenden Regeln (analog zur EG-Verordnung Nr. 17 vom 6.2.62). Es ist jedoch der EG-Kommission verwehrt, in der Schweiz selbständige Untersuchungen vorzunehmen; sie hat damit die EFTA-Ueberwachungsbehörde zu beauftragen (Art. 8 Abs. 3 des Protokolls 23), welche die Untersuchungen in Zusammenarbeit mit den schweizerischen Behörden durchzuführen hat<sup>412</sup>). Bei Inspektionen im Auftrag der EG-Kommission können auch Vertreter der letzteren mitwirken. Die EFTA-Ueberwachungsbehörde kann behindernde Praktiken durch Entscheid beenden und die Schweiz ermächtigen, entsprechende Massnahmen zu treffen. Die von den Unternehmen gelieferten Informationen dürfen nur für Verfahrenszwecke nach den Artikeln 53 und 54 verwendet werden und

---

412) Was die Teilnahme nationaler Behörden bei Untersuchungen der EG-Kommission betrifft, ist auf EuGH, Urteil vom 21.9.1989, Rs 46/87 und 227/88, Hoechst, Slg. 1989, 2859 zu verweisen.

unterliegen dem Amts- bzw. Berufsgeheimnis (Art. 9 des Protokolls 23).

- Artikel 59 hat die öffentlichen Unternehmen zum Gegenstand. Der Begriff des "öffentlichen" Unternehmens hat einen mehr wirtschaftlichen als juristischen Charakter<sup>413</sup>). Darunter fallen auch Unternehmen in privater Rechtsform, wenn sich der Staat einen besonderen Einfluss auf die Geschäftsleitung sichert (wie aufgrund kapitalmässiger Beteiligung oder Gesellschaftsvertrag, Statut oder sonstiger Vereinbarung, durch Vertretung in der Geschäftsführung oder im Verwaltungsrat oder durch Zustimmungsbedürftigkeit bei unternehmerischen Entscheiden), wobei diese Möglichkeit stets gegeben ist, wenn der Staat die Mehrheit des Gesellschaftskapitals besitzt<sup>414</sup>). Sind öffentliche Unternehmen mit Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse betraut oder haben sie den Charakter eines Finanzmonopols, gelten die Wettbewerbsregeln, soweit deren Anwendung nicht die Erfüllung der übertragenen besonderen Aufgaben rechtlich oder tatsächlich verhindert. Massnahmen gegen solche Unternehmen können von der EGK bzw. von der EFTA-Ueberwachungsbehörde nur in ihrem jeweiligen Territorium getroffen werden. Solche Massnahmen können indessen nicht direkt gegen die öffentlichen Unternehmen gerichtet sein; der betroffene Staat wird aber zu entsprechendem Handeln veranlasst.
- Artikel 60 verweist auf den Anhang XIV, der das für den Wettbewerbsbereich ebenfalls wesentliche anwendbare Sekundärrecht der EG enthält, das Vertragsrecht wird. Darunter fallen Gruppenfreistellungsverordnungen, Richtlinien und Bekanntmachungen.
- Stahlprotokoll (Protokoll 25): Die Artikel 1-3 beinhalten eine modifizierte Uebernahme der Artikel 65 Abs. 1, 2, 4, 66 Abs. 1, 2, 3, 7 sowie 80 des EGKS-Vertrags, enthalten aber im Gegensatz zum EGKS-Vertrag eine Zwischenstaatlichkeitsklausel (Art. 1).

---

413) Vgl. EuGH, Urteil vom 14.7.1971, Rs 10/71, Staatsanwaltschaft Luxemburg/Muller, Slg. 1971, 723.

414) Vgl. EuGH, Urteil vom 6.3.1974, Rs 6 und 7/73, Commercial Solvents, Slg. 1974, S. 223.

- Im Protokoll 21 ist für die Anwendung des EWR-Wettbewerbsrechts eine generelle Uebergangsfrist von sechs Monaten vorgesehen.

### Zusammenschlüsse von Unternehmen (Fusionen)

- Artikel 57 beinhaltet - zusammen mit den Bestimmungen im Protokoll 24 und im Anhang XIV - materiell praktisch die Uebernahme der EG-Fusionsbestimmungen, wie sie in der Verordnung Nr. 4064/89 vom 21.12.89 über die Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen enthalten sind. Zusammenschlüsse, bei denen die Umsatzschwellen der beteiligten Unternehmen (weltweiter Gesamtumsatz aller Beteiligten von mehr als 5 Mia. ECU sowie EWR-weiter Gesamtumsatz von mindestens zwei der Beteiligten von jeweils mehr als 250 Mio. ECU) sowohl im EG- als auch im EFTA-Raum erreicht werden, sind von der EG-Kommission zu genehmigen. Demgegenüber ist in reinen EFTA-Fusionsfällen - die Umsatzschwellen werden nur in der EFTA erreicht - die EFTA-Ueberwachungsbehörde zuständig. Diese Kompetenzausscheidung (keine "gemischten Fälle" und mithin keine konkurrierende Zuständigkeit der beiden Säulen) konnte von der EFTA nur akzeptiert werden, weil eine Gleichstellung mit den Rechten der EG-Staaten gemäss Art. 9 (Verweisung eines Falles durch die EGK an den EFTA-Staat bei gesondertem Markt) und Art. 21 der erwähnten Verordnung (Recht der EFTA-Staaten, Massnahmen zum Schutze bestimmter öffentlicher Interessen zu treffen) sowie bezüglich Teilnahme im betreffenden Beratungsausschuss (allerdings ohne Stimmrecht) und in den Hearings erreicht werden konnte. Zusätzlich ist eine besonders enge Zusammenarbeit mit der EFTA-Ueberwachungsbehörde vorgesehen, welche ihrerseits die EFTA-Staaten informiert (Art. 2 und 7 des Protokolls 24),
  - wenn der Umsatz der beteiligten Unternehmen im EFTA-Raum 25% oder mehr des EWR-weiten Gesamtumsatzes entspricht,
  - oder wenn zumindest zwei der betroffenen Unternehmen mehr als 250 Mio. ECU Umsatz im EFTA-Gebiet erzielen,

- oder wenn ein Zusammenschluss eine marktbeherrschende Stellung in den EFTA-Staaten bzw. in einem wesentlichen Teil derselben bewirkt,
- oder in Fällen, welche die in den Art. 9 und 21 der V Nr. 4064/89 genannten Merkmale aufweisen.

Vor allem angesichts des Umstandes, dass die EG schon heute die Möglichkeit hat, Unternehmenszusammenschlüsse ins Recht zu fassen, an denen Unternehmen im EFTA-Raum beteiligt sind, darf die gefundene Lösung als positiv bewertet werden.

## 2. Rechte und Pflichten der Unternehmen

Das EWR-Wettbewerbsrecht ist auf die Unternehmen unmittelbar anwendbar<sup>415)</sup>. Die materiellen Grundbestimmungen (einschliesslich Fusionsrecht) wie auch die Gruppenfreistellungsverordnungen wirken sich direkt auf die Unternehmen aus. Für die Unternehmen ergeben sich daraus eine Reihe von Rechten und Pflichten, die in Ergänzung zu den vorstehenden Ausführungen nachfolgend skizziert werden.

### Wettbewerbsbehindernde Vereinbarungen und Beschlüsse (Kartelle)

Hinsichtlich des Kartellverbots (Art. 53 Abs. 1) gilt es zu präzisieren, dass konzerninterne Absprachen nicht als verbotene Beeinträchtigung des Wettbewerbs gelten, es sei denn, es äussert sich darin der Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung im Sinne von Art. 54 des EWR-Abkommens. Fälle von geringerer Bedeutung (wenn die beteiligten Unternehmen einen Marktanteil von unter 5 % haben und der Umsatz aller beteiligten Unternehmen zusammen 200 Mio. ECU nicht überschreitet), werden gemäss Bagatell-Bekanntmachung (Bekanntmachung der EGK in ABI Nr. C 231, 12.9.86, S. 2) nicht verfolgt. Vor allem wird das Kartellverbot dadurch gemildert, dass gewisse Wettbewerbsbeschränkungen durch eine Reihe von Gruppenfreistellungsverordnungen vom Verbot ohne Anmeldung freigestellt sind (gewisse Alleinvertriebs- bzw. Alleinbezugsvereinbarungen; Patentlizenzvereinbarun-

415) Vgl. zu Art. 85 Römervertrag: EuGH, Urteil vom 6.4.1962, Rs 13/61, Bosch, Slg. 1962, S. 99.

gen; Spezialisierungsvereinbarungen und Vereinbarungen über Forschung und Entwicklung; Franchisevereinbarungen; Know-How-Vereinbarungen). In den im Anhang XIV aufgeführten Verordnungen sind die verbotenen und erlaubten Klauseln jeweils aufgelistet. Für nicht unter eine Gruppenfreistellungsverordnung fallende Absprachen können Einzelfreistellungen bei der Ueberwachungsbehörde beantragt werden (Art. 53 Abs. 3). Schliesslich werden gewisse zwischenbetriebliche Zusammenarbeitsformen (vgl. Bekanntmachung in ABl C 75, 29.7.1968, S. 3) wie Meinungsaustausch, gemeinsame Marktforschung usw. als im Regelfall unbedenklich erklärt. Von der Freistellungsmöglichkeit praktisch ausgeschlossen bleiben Absprachen über räumliche Marktaufteilungen, Preise, Produktions- und Lieferquoten sowie Gesamtumsatzrabattkartelle.

Artikel 53 Absatz 2 erklärt "die nach diesem Artikel verbotenen Vereinbarungen und Beschlüsse" für nichtig. Gemäss EuGH ist die Nichtigkeit (Art. 85 Abs. 2 Römer-Vertrag) absolut, weshalb eine nach dieser Vorschrift nichtige Vereinbarung in den Rechtsbeziehungen zwischen den Vertragsparteien keine Wirkungen erzeugt und Dritten nicht entgegengehalten werden kann<sup>416</sup>). Die Nichtigkeit äussert ihre Wirkungen zudem auch für die Vergangenheit<sup>417</sup>). Demgegenüber wirkt sich die Befreiung vom Kartellverbot (individuell oder gruppenweise) auch auf die Nichtigkeit aus, d.h. entsprechend freigestellte Vereinbarungen bleiben zivilrechtlich wirksam.

Im übrigen sind gemäss Art. 4 ff. des Protokolls 21 folgende Uebergangsregeln zu beachten:

- Wettbewerbsbeschränkende Vereinbarungen, welche nach Inkrafttreten des EWR-Abkommens zustandekommen und für welche die Beteiligten Artikel 53 Abs. 3 in Anspruch nehmen wollen, müssen grundsätzlich bei der zuständigen Ueberwachungsbehörde angemeldet werden. Bei Inkrafttreten des EWR-Abkommens bereits existierende wettbewerbsbeschränkende Vereinbarungen sind innert sechs Monaten bei der EFTA-Ueberwachungsbehörde anzumelden. Frühere, bei der EG-Kommission zur Freistellung angemeldete Vereinbarungen sind nicht mehr

416) EuGH, Urteil vom 25.11.1971, Rs 22/71, Béguelin, Slg. 1971, S. 949.

417) EuGH, Urteil vom 6.2.1973, Rs 48/72 "Haecht II", Slg. 1973, S. 77.

anmeldebedürftig, ausser die EFTA-Ueberwachungsbehörde verlange ausdrücklich die Einreichung eines entsprechenden Formblattes.

- Unter das Verbot von Artikel 53 Abs. 1 fallende Wettbewerbsbeschränkungen gelten als freigestellt, wenn sie innert sechs Monaten seit Inkrafttreten des EWR-Abkommens den EWR-Wettbewerbsregeln angepasst werden. Vereinbarungen, welche die EG-Kommission vor dem Inkrafttreten des EWR-Abkommens freigestellt hatte, gelten in Uebereinstimmung mit der im Freistellungsentscheid genannten Frist auch unter dem EWR-Recht als freigestellt.

### Marktbeherrschende Stellungen

Artikel 54 des EWR-Abkommens verbietet nicht das Innehaben einer beherrschenden Stellung als solches, sondern deren Missbrauch auf Kosten Dritter. Dieser Missbrauch kann sich darin äussern, dass ein marktbeherrschendes Unternehmen missbräuchlich hohe Preise vom Verbraucher verlangt; im gleichen Sinn kann ein Unternehmen seine Preise mit dem einzigen Ziel künstlich senken, schwächere Konkurrenten aus dem Markt zu verdrängen.

### Zusammenschlüsse von Unternehmen (Fusionen)

Unternehmenszusammenschlüsse in Sinne der Bestimmungen des EWR-Abkommens müssen von allen Beteiligten vorher bei der zuständigen Ueberwachungsbehörde (EG-Kommission oder EFTA-Behörde) angemeldet werden (Art. 10 des Protokolls 24). Sie dürfen während der auf die Anmeldung folgenden Frist von drei Wochen nicht vollzogen werden. Die Ueberwachungsbehörde entscheidet - ausser bei Verweisung an einen EG- oder EFTA-Staat - über die Vereinbarkeit mit den EWR-Bestimmungen. Die Ueberwachungsbehörde kann Auskunftsbegehren an die Unternehmen richten bzw. durch Entscheid anfordern und die Behörden der EFTA-Staaten um Nachprüfungen ersuchen oder diese mit Unterstützung der staatlichen Behörden selbst vornehmen. Widersetzt sich ein Unternehmen der geforderten Nachprüfung, so hat der betreffende Staat der Ueberwachungsbehörde die erforderliche Unterstützung zu geben. Diese kann Bussen und Zwangsgelder festsetzen, wogegen der Unternehmer eine Nachprüfung durch die

zuständigen Gerichte der jeweiligen Säule verlangen kann. Die Untersuchungsbehörden unterliegen dem Amts- bzw. Berufsgeheimnis (Art. 122 EWR-Abkommen).

### 3. Anwendung der Wettbewerbsregeln im Dienstleistungsbereich

Was die Anwendung der Wettbewerbsregeln (Art. 85, 86 EWG-Vertrag bzw. Art. 53, 54 EWR-Abkommen) im Dienstleistungsbereich betrifft, sind bezüglich einzelner Sektoren (Verkehr, Banken, Versicherungen und Fernmeldebereich) gewisse Besonderheiten zu beachten.

Für den Verkehr sind folgende sektorspezifischen Erlasse zu nennen: die Verordnung Nr. 1017/86 (ABl L 175 vom 23.7.68, S. 1) für den Eisenbahn-, Strassen- und Binnenschiffsverkehr; die Verordnung Nr. 4056/86 (ABl L 378 vom 31.12.86, S. 4) für den Seeverkehr; die Verordnung Nr. 3975/87 (ABl L 374 vom 31.12.87, S. 1) für die Zivilluffahrt.

Im Bankensektor sind die Wettbewerbsregeln der Artikel 53, 54 (bzw. 85, 86 des Römer-Vertrags), wie in einem wegweisenden Entscheid des EuGH präzisiert wurde, grundsätzlich anwendbar<sup>418</sup>). Gemäss Interpretation dieses Entscheids durch die EG-Kommission sind sie insoweit nicht anwendbar, als den Banken ein wettbewerbsbeschränkendes Verhalten behördlich auferlegt wird. Im übrigen sind bei Zusammenschlüssen von Banken gewisse Ausnahmen vorgesehen (Art. 3 Ziff. 5 der Verordnung Nr. 4064/89, ABl L 395 vom 30.12.89, S. 1).

Im Versicherungssektor sind die Artikel 85/86 des Römer-Vertrags gemäss EuGH<sup>419</sup>) uneingeschränkt anwendbar, wobei die EG-Kommission Besonderheiten im Rahmen von Artikel 85 Absatz 3 des Römervertrags Rechnung tragen kann (Einzel- oder Gruppenfreistellungen).

Der Fernmeldebereich ist in den EG-Staaten weitgehend monopolisiert, womit gewisse Tätigkeiten im Rahmen von Artikel 90 des Römer-Vertrags von der Anwendung der Wettbewerbsregeln ausgenommen sind. Die

418) EuGH, Urteil vom 14.7.1981, Rs 172/80, Züchner, Slg. 1981, S. 2021.

419) EuGH, Urteil vom 27.1.1971, Rs 45/85, Verband der Sachversicherer, Slg. 1987, S. 405.



EG-Kommission hat allerdings signalisiert, dass sie auch in diesem Bereich Liberalisierungsfortschritte erzielen will<sup>420</sup>). Was die übrigen Tätigkeiten betrifft, hat die EG-Kommission hinsichtlich Wettbewerbsabsprachen eine Anzahl Freistellungen gewährt (z.B. im Hinblick auf die Verbesserung der Dienstleistungsqualität oder der Förderung des technischen Fortschritts). Im übrigen hat der EuGH in mehreren Fällen auf Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung (Art. 86 Römervertrag) entschieden<sup>421</sup>).

#### b. Auswirkungen auf Bundesebene

Das EWR-Wettbewerbsrecht ist auf Verhaltensweisen anwendbar, die den Handel zwischen EFTA-Staaten unter sich oder jenen zwischen EFTA-Staaten und der EG beeinträchtigen. Demgegenüber wird auf wettbewerbsbeschränkende Praktiken, die sich ausschliesslich in der Schweiz auswirken, nach wie vor das schweizerische Kartellrecht anwendbar sein. Die Uebernahme des EG-Wettbewerbsrechts in das EWR-Abkommen hat somit nicht zur Folge, dass das schweizerische Wettbewerbsrecht<sup>422</sup>) aufgehoben würde. Die beiden Regelungsbereiche - EWR-Abkommen und nationale Wettbewerbsgesetzgebung - werden nebeneinander Anwendung finden. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass auch die EG-Staaten nach wie vor über nationale Wettbewerbsgesetze verfügen, die anders als das Gemeinschaftsrecht ausgestaltet sind. Die Anwendung nationalen Rechts darf jedoch nicht die uneingeschränkte und einheitliche Anwendung des EG-Wettbewerbsrechts<sup>423</sup>) bzw. des EWR-Wettbewerbsrechts beeinträchtigen. Wenn gleichzeitig zwei Verfahren betrieben werden, die zu einer Doppelsanktion führen, so gebietet nach der Rechtsprechung des EuGH<sup>424</sup>) ein allgemeiner Billigkeitsgedanke, die frühere Sanktionsentscheidung bei der Bemessung der später zu verhängenden Sanktion zu berücksichtigen.

---

420) vgl. Richtlinie der Kommission (88/301/EWG) vom 16. Mai 1988, ABl. L 131 vom 27.5.1988, S. 73;

421) Zum Missbrauch einer beherrschenden Stellung: EuGH, Urteil vom 20.3.1985, Rs 41/83, Italienische Republik, Slg. 1985, S. 873; Urteil vom 3.10.1985, Rs 311/84, Télémarketing (CBEM), Slg. 1983, S. 3261; Urteil vom 3.10.1988, Rs 247/86, Alsatel gg Novasam, Slg. 1988, 5987.

422) BG über Kartelle und ähnliche Organisationen; SR 251; BG gegen den unlauteren Wettbewerb, SR 241; Preisüberwachungsgesetz, SR 942.20.

423) EuGH, Urteil vom 13.2.1969, Rs 14/68, Walt Wilhelm, Slg. 1969, S. 1.

424) EuGH, Urteil vom 13.2.1969, Rs 14/68, Walt Wilhelm, Slg. 1969, S. 1.

Die Wettbewerbsbestimmungen des EWR-Abkommens, die auf die Unternehmen unmittelbar anwendbar sind, und die in einem speziellen Vertrag zwischen den EFTA-Staaten zu schaffende EFTA-Ueberwachungsbehörde machen keine Aenderung des Kartellgesetzes nötig. Sie bedingen indessen Vorkehren verfahrensrechtlicher Natur, die in einer Ausführungsverordnung festzuhalten sein werden. Es sollte jedoch bei einer späteren Revision des Kartellgesetzes geprüft werden, ob dessen Geltungsbereich zugunsten des EWR-Wettbewerbsrechts eingeschränkt werden soll.

Die EWR-Ueberwachungsbehörden erhalten vereinzelt direkte Eingriffskompetenzen (Untersuchungsbefugnisse, Sanktionsmittel), die vertraglich abgesichert und völkerrechtlich verpflichtend sind<sup>425</sup>). Dies trifft auch auf die Amtshilfeverpflichtungen der Schweiz zu. Was nötig werdende Untersuchungen in Wettbewerbsfällen durch die EFTA-Ueberwachungsbehörde auf schweizerischem Territorium betrifft, sind deren Modalitäten hinsichtlich Kompetenzen, Vertraulichkeitsschutz und Berufsgeheimnisse vertraglich geregelt. Im ganzen Anwendungsbereich der EWR-Wettbewerbsregeln wird daher Art. 271 StGB als Strafbestimmung keine Anwendung finden. Soweit Auskünfte im Rahmen der EWR-Abkommensbestimmungen und jener, die in seinem EFTA-Ausführungsübereinkommen enthalten sind, erteilt werden, steht Artikel 273 StGB nicht entgegen. Die schweizerischen Wirtschaftsoperateure können sich daher nicht auf diese Bestimmung berufen, um sich den vereinbarten Auskunftsbegehren und Untersuchungen (vgl. Art. 58 EWR-Abkommen und Protokoll 23) zu widersetzen. Nach Art. 3 Abs. 2 der Verordnung Nr. 17 des EG-Rates, die von den EFTA-Staaten übernommen wird, hat auch eine Privatperson, die daran ein berechtigtes Interesse darlegt, das Recht zur Anzeige<sup>426</sup>). Eine solche Privatanzeige bei der EFTA-Überwachungsbehörde bzw. bei der EG-Kommission wegen Verletzung der Artikel 53, 54 des EWR-Abkommens könnte in der Schweiz nicht mehr wie unter dem Freihandelsabkommen strafrechtlich verfolgt werden<sup>427</sup>). Die Entscheide

---

425) Zur Gewährleistung nationaler Verfahrensgarantien : vgl. EugH, Urteil vom 17.10.1989, verb. Rs X, 97 bis 99/87, "Dow Chemical", Slg. 1989, S. 3165, Par. 31; zur Gewährleistung der Verteidigungsrechte: vgl. EugH, Urteil vom 21.9.1989, Rs 46/87 und 227/88, Hoechst, Slg. 1989, S. 2859, Par. 13 bis 16.

426) Vgl. Art. 10 Abs. 1 des Protokolls 23 zum EWR-Abkommen in Verbindung mit Art. 3 Abs. 2 der Verordnung Nr. 17 des EG-Rates vom 6. Februar 1962, die in das Protokoll 4 zum Übereinkommen der EFTA-Staaten zur Errichtung einer Überwachungsbehörde und eines Gerichtshofes übernommen wird.

427) Vgl. den Fall Adams, BGE 104 IV 175

der EFTA-Ueberwachungsbehörde, der EG-Kommission sowie der Gerichte (EFTA-Gericht, EuGH, EG-Gericht erster Instanz) sind in der Schweiz gemäss Artikel 110 des EWR-Abkommens vollstreckbar.

c. Auswirkungen auf kantonaler Ebene

Auf kantonaler Ebene wird das EWR-Wettbewerbsrecht keine gesetzlichen Anpassungen erfordern.

### 7.83 Staatliche Beihilfen

a. Der Acquis

Die EG befasst sich mit staatlichen Beihilfen (Subventionen) im Rahmen ihrer Wettbewerbspolitik. Im EWG-Abkommen sind die Regeln über die staatlichen Beihilfen in den Artikeln 90, 92 und 93, im Vertrag der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) in den Artikeln 4, 54 und 95 enthalten. Diese Bestimmungen werden sinngemäss in den EWR-Abkommen übernommen. Artikel 61 EWR-Abkommen hält den Grundsatz des Verbots wettbewerbsverfälschender Beihilfen und Artikel 62 EWR-Abkommen sowie das dazu erwähnte Protokoll 26 die Grundsätze der Ueberwachung von Beihilfen durch eine unabhängige Behörde fest. Artikel 63 verweist auf die speziellen Bestimmungen des Anhangs XV über staatliche Beihilfen. In Artikel 64 ist schliesslich das Verfahren geregelt, das bei Streitfällen zwischen den beiden Säulen zur Anwendung gelangt.

Artikel 61 EWR-Abkommen (Art. 92 EWG) bezieht sich auf Beihilfen, welche Zentral- oder Gliedstaaten den Unternehmen des Industrie- und Dienstleistungsbereichs gewähren. Er findet keine Anwendung auf Beihilfen an die Landwirtschaft, sofern nicht Produkte und Sektoren betroffen sind, welche unter den Deckungsbereich des Abkommens fallen (z.B. Protokoll Nr. 3). Ebenso fallen Beihilfen zur Verbesserung der Infrastruktur (z.B. BG über Investitionshilfe für Berggebiete vom 28. Juni 1974; SR 901.1) nicht unter die Bestimmungen dieses Artikels. Da letztere vor allem Finanzflüsse zwischen Zentral- und Gliedstaaten betreffen, wird für sie keine wettbewerbsverfälschende Wirkung vermutet.

Beihilfen an Unternehmen des Industrie- und Dienstleistungsbereichs sind nicht grundsätzlich verboten. Das Verbot ist auf Beihilfen beschränkt, welche den Wettbewerb im grenzüberschreitenden Verkehr von Waren und Dienstleistungen verfälschen. Von diesem Verbot ausgenommen sind sozialpolitisch motivierte Beihilfen an Konsumenten sowie Beihilfen, welche zur Schadensbeseitigung im Anschluss an Naturkatastrophen gewährt werden. Ferner können Beihilfen als vertragskonform bezeichnet werden, wenn sie beispielsweise regionalpolitischen Zielen dienen oder die Förderung eines Projektes von gemeinsamem europäischem Interesse zum Gegenstand haben ("Kann"-Bestimmung).

Für die Beurteilung der wettbewerbsverfälschenden Wirkung ist es unerheblich, in welcher Form Beihilfen gewährt werden (als direkte Zuschüsse, Zinsvergünstigungen, Verzicht auf Beteiligungserträge, Zurverfügungstellung von Land zu Vorzugsbedingungen, Uebernahme von Bürgschaftsverlusten oder Steuererleichterungen usw.).

Artikel 62 EWR-Abkommen regelt die Ueberwachung der Einhaltung der Vertragsbestimmungen. Mit dieser Aufgabe wird eine unabhängige Behörde der EFTA-Staaten betraut. Sie wird im wesentlichen dieselben Kompetenzen wie die EG-Kommission erhalten und selbständig über die wettbewerbsverfälschende Wirkung von Beihilfen der EFTA-Staaten entscheiden. Damit die Behörde ihrer Aufgabe nachkommen kann, müssen ihr die Mitgliedstaaten Beihilfen vorgängig notifizieren. Zusätzlich können die Regierungen ihre Beihilfen nicht in Kraft setzen, bevor das Ueberwachungsorgan sich über deren Verträglichkeit mit den EWR-Regeln ausgesprochen hat. Auch werden die Mitgliedstaaten über die ausgerichteten Beihilfen periodisch Bericht erstatten müssen. Als ultima ratio wird die EFTA-Behörde von einer Regierung verlangen können, dass diese eine bereits ausbezahlte Beihilfe beim Empfänger zurückfordert.

#### b. Auswirkungen auf Bundesebene

Im Vergleich zu andern Staaten gewährt die Schweiz in den durch diese Bestimmungen abgedeckten Bereichen nur sehr wenige Beihilfen. An Subventionserlassen, welche unter die Bestimmungen von Artikel 61 fallen werden, sind auf Bundesebene namentlich zu erwähnen:

- der BB vom 22. Juni 1949 über die Förderung der gewerblichen Bürgschaftsgenossenschaften (SR 951.24),
- der BB vom 6. Oktober 1978 über Finanzierungsbeihilfen zugunsten wirtschaftlich bedrohter Regionen (SR 951.93),
- das BG vom 25. Juni 1976 über die Gewährung von Bürgschaften und Zinskostenbeiträgen in Berggebieten (SR 901.2),
- die VO vom 17. Dezember 1982 über Bundesbeiträge für die Förderung der praxisorientierten Forschung und Entwicklung (SR 823.312),
- das BG vom 25. Juni 1982 über einen Beitrag an die schweizerische Zentrale für Handelsförderung (SR 946.15),
- der BB vom 21. Dezember 1955 über die schweizerische Verkehrszentrale (SR 935.21),
- das BG vom 1. Juli 1966 über die Förderung des Hotel- und Kurortskredites (SR 935.12).

Hinzu kommen Beihilfen, welche die Kantone beispielsweise im Rahmen ihrer Wirtschaftsförderung den Unternehmen in direkter oder indirekter Form zukommen lassen.

Ob die wenigen schweizerischen Beihilfen vor dem EWR-Abkommen bestehen werden, d.h. ob ihnen keine wettbewerbsverfälschende Wirkung zur Last gelegt werden wird, lässt sich im heutigen Zeitpunkt nur vor dem Hintergrund des Sekundärrechts der EG sowie der Praxis der EG-Kommission beantworten. Die EFTA-Staaten werden das Sekundärrecht der EG<sup>428)</sup> sinngemäss übernehmen. Die Konkretisierung des Verbotes wettbewerbsverfälschender Beihilfen erfolgt in diesen Erlassen in einer Weise, dass nur in den allerwenigsten Fällen Beihilfen grundsätzlich als verboten, in der überwiegenden Zahl der Fälle indes erst ab einer bestimmten Höhe und Intensität als wettbewerbsverfälschend angesehen werden. Regionalpolitische

---

428) EWR-Abkommen, Anhang XV

Beihilfen geniessen insofern eine Sonderstellung, als die EG hier höhere Subventionssätze toleriert. Solange sich ein Land innerhalb dieser z.T. länderweise festgelegten Grenzwerte bewegt, ist es in der Ausgestaltung seiner Beihilfen somit frei.

Zu beachten ist indes - und dies erschwert die Beurteilung der Konformität schweizerischer Beihilfen -, dass ein grosser Teil des Acquis in Beschreibungen und nicht in quantitativen Grenzwerten besteht. Die Beurteilung von Beihilfen ist deshalb weitgehend Fallrecht. Die EG-Kommission veröffentlicht insbesondere eine ausführliche Begründung zu jenen Fällen, in denen sie der Beihilfe eines Staates ihre Zustimmung versagt. Diesen Informationen ist zu entnehmen, dass die Kommission den Hebel vor allem dort ansetzt, wo die Mitgliedstaaten ausgewählten Unternehmen öffentliche Mittel in grossem Umfang zukommen lassen.

Die Schweiz kennt keine derartigen vergleichbar spektakulären Fälle. Beurteilt man die schweizerischen Beihilfen anhand des Sekundärrechts der EG, so ist anzunehmen, dass die EFTA-Behörde sie dannzumal als vertragskonform einstufen dürfte.

Eine gewisse Unsicherheit besteht allenfalls bei den regionalpolitischen Beihilfen. Zwar legt die EG-Kommission an Beihilfen, welche das Siegel einer regionalpolitisch motivierten Beihilfe erhalten, einen grosszügigeren Massstab an. In einer Mitteilung hat sie aber Kriterien definiert, unter denen ein Gebiet als förderungswürdige Region angesehen werden kann. Diesbezüglich stellt sich die Frage, ob die in den verschiedenen Erlassen des Bundes definierten Regionen als Regionen im Sinne der besagten Mitteilung gelten würden und ob die Schweiz bei diesen Beihilfen deshalb mit einer Sonderbehandlung rechnen könnte, wenn die schweizerischen Subventionssätze die ordentlichen Schwellenwerte je übersteigen sollten. Nach dem Wortlaut der Mitteilung müsste diese Frage wohl eher verneint werden. Indes gilt es in diesem Zusammenhang zweierlei zu beachten. Zum einen gibt es Anhaltspunkte, dass die Kommission in der Vergangenheit diese Mitteilung nicht in jedem Einzelfall buchstabengetreu angewendet hat. Zum zweiten haben sich die EFTA-Staaten in einer Erklärung zum Vertrag das Recht ausbedungen, Sonderfaktoren in der Frage der Bildung von Regionen

in der gleichen Weise Rechnung tragen zu können, wie dies die EG bei der Umsetzung ihrer Mitteilung heute tut.

Wir gehen davon aus, dass unter diesen Bedingungen die Schweiz ihre bisherige Regionalpolitik wie auch die übrigen Beihilfen beibehalten kann, sofern sie dies wünscht. Der EWR-Abkommen erfordert im Bereich der Beihilfen keine Anpassungen im bestehenden Recht. Hält die Schweiz bezüglich Beihilfen an ihrem bisherigen wirtschaftspolitischen Konzept fest, wird sie sich durch die Uebernahme des EWR-Abkommens auch in ihrer künftigen Politik nicht einschränken müssen, sofern sie von diesem Instrumentarium weiterhin massvoll Gebrauch macht. Die Schweiz wird mit dem EWR-Abkommen indes Notifikationspflichten übernehmen, welche beispielsweise über die heute im Rahmen der EFTA-Konvention eingegangenen Informationspflichten hinausgehen. Als Beispiele seien Angaben über Steuererleichterungen, die vorgängige Notifikation kantonaler Beihilfen oder das Beachten einer Stillhalteperiode vor der Einführung einer neuen Beihilfe, bis die EFTA-Behörde ihr zugestimmt hat, erwähnt.

In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass die Schweiz auf dem Gebiet der Beihilfen im Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen (GATT SR 0.632.21), in der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA SR 0.632.401) und im Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der EG schon ähnliche Verpflichtungen eingegangen ist. Die Schweiz hat alles Interesse daran, dass die Vertragsparteien sich im Subventionsbereich einer grösseren Disziplin unterziehen und dass die entsprechenden Bestimmungen wirksam durchgesetzt werden können.

#### c. Auswirkungen auf kantonaler Ebene

Wie auf Bundesebene werden die kantonalen Behörden verpflichtet, ihre Beihilfen vorgängig zu notifizieren und sie erst in Kraft zu setzen, nachdem die Ueberwachungsbehörde der EFTA ihre Zustimmung erteilt hat.

Was die heute schon auf kantonaler Ebene gewährten Beihilfen angeht, dürften sich entsprechende Anpassungen des kantonalen Rechtes erübrigen<sup>429)</sup>.

## 7.84 Dumpingregeln

Durch die volle Uebernahme des Acquis - mit Ausnahme des Stahlbereichs (vgl. Protokoll 14) - durch die EFTA-Staaten werden im ganzen EWR-Raum gleiche Wettbewerbsbedingungen geschaffen. Deshalb rechtfertigt sich die Einführung von Antidumping-Massnahmen im Handelsverkehr zwischen den EWR-Abkommensparteien nicht mehr (Art. 26 des EWR-Abkommens). Jeder Vertragspartei bleibt es indessen unbenommen, in Respektierung der einschlägigen GATT-Regeln ihre eigene Antidumping-Gesetzgebung gegenüber Waren aus Drittstaaten anzuwenden. Dabei können sich Drittstaaten bezüglich Antidumpingmassnahmen, die von einer der Vertragsparteien über Drittlandwaren verhängt werden, nicht auf das EWR-Abkommen berufen.

## 7.85 Öffentliche Aufträge

### a. Der Acquis

Artikel 65 des EWR-Abkommens verweist auf den Anhang XVI, der die EG-Richtlinien zur Liberalisierung des öffentlichen Beschaffungswesens enthält. Auf der materiellen Seite werden darin die Vergabeverfahren für Bau- und Lieferaufträge festgelegt. Diese Regeln zielen auf eine Anwendung der Grundsätze der Transparenz des Vergabeverfahrens und der Inländergleichbehandlung aller Anbieter sowie der Oeffnung der Märkte innerhalb des EWR ab<sup>430)</sup>). Die EG ist bestrebt, ebenfalls die Vergabe von Dienstleistungsaufträgen zu regeln. Entsprechende Richtlinienvorschläge liegen vor. Werden öffentliche Liefer- und Bauaufträge jedoch in den sogenannten ausgeschlossenen Bereichen Wasser, Energie, Verkehr und

---

429) Vgl. Bericht "Auswirkungen des EWR-Rechts auf das kantonale Recht", Bern, Dezember 1991, Bericht der Arbeitsgruppe Nr. 4 (frz. Version S. 111, dt. Version S. 115)

430) Diese Grundsätze entsprechen im übrigen den Empfehlungen der Eidgenössischen Kartellkommission, welche in den letzten Jahren in verschiedenen Berichten über das öffentliche Beschaffungswesen und den nahe verwandten Tätigkeiten veröffentlicht wurden.



Telekommunikation (EETT) vergeben, so gilt die Sektorenrichtlinie. Diese trägt den Besonderheiten von Versorgungsbetrieben Rechnung. Zur Durchsetzung des Vergabeverfahrens kommen zwei Rechtsmittelrichtlinien zur Anwendung. Adressaten der Regeln sind Bund, Kantone, Gemeinden, deren Körperschaften und Anstalten und in den ausgeschlossenen Sektoren Unternehmen, die ihre Tätigkeit aufgrund besonderer und ausschliesslicher Rechte ausüben.

Für die Schweiz wird die Liberalisierung des öffentlichen Beschaffungswesens am 1. Januar 1994 in Kraft treten; der Schweiz steht somit eine Uebergangsperiode von einem Jahr zur Verfügung, um die EWR-Bestimmungen auf allen Regierungsstufen um- und inkraftzusetzen. Entsprechend dem Prinzip der Gegenseitigkeit wird die Schweizer Wirtschaft ihre Rechte im EWR hinsichtlich des öffentlichen Beschaffungswesens nicht vor dem 1. Januar 1994 geltend machen können.

Die Bestimmungen finden auf jene Märkte Anwendung, deren Umfang einen internationalen Austausch rechtfertigt. Für die Lieferungen liegt der Schwellenwert, bei der die Bestimmungen des Anhangs XVI Anwendung finden, bei 130'000 ECU (1 ECU = ca. Fr. 1.85) für den Bund<sup>431)</sup> und 200'000 ECU für die Kantone und Gemeinden; für alle Bauwerke (Hoch- und Tiefbauten) steht der Schwellenwert bei 5'000'000 ECU. In den Bereichen Wasser, Energie und Transporte beträgt der Schwellenwert für Lieferungen 400'000 ECU, 600'000 ECU für den Telekommunikationsbereich. Unterhalb dieser Schwellenwerte sind die Anbieter nicht verpflichtet, die in Anhang XVI festgehaltenen Verfahren anzuwenden. Aufträge, welche die Schwellenwerte überschreiten, werden auf europäischer Ebene im EG-Amtsblatt veröffentlicht und über das elektronische Datenbanksystem "Tender Electronic Daily" einsehbar sein.

Für die Vergabe von öffentlichen Aufträgen kommen das offene, das nicht offene und das Verhandlungsverfahren zur Anwendung. Der Auftraggeber trifft die Wahl, wobei gewisse Verfahrensarten nur unter bestimmten

---

431) Die reduzierten Schwellenwerte rühren von früheren Verpflichtungen her im Rahmen des Vertrages vom 12. April 1979 betreffend das öffentliche Beschaffungswesen, der Teil der Ergebnisse der Tokyo-Runde ist (AS 1979 2383).

Voraussetzungen gewählt werden können. Im offenen Verfahren sind alle interessierten Anbieter zugelassen; im nicht offenen Verfahren können nur Unternehmen teilnehmen, die dazu vom Auftraggeber aufgefordert wurden; im Verhandlungsverfahren wählt der Auftraggeber eines oder mehrere Unternehmen aus und verhandelt mit ihnen über die Auftragsbedingungen. Die Vergabekriterien sind die folgenden: Entweder allein der tiefste Preis oder das "wirtschaftlich günstigste Angebot", dessen verschiedene Kriterien in der Ausschreibung selbst oder in den den interessierten Unternehmen zur Verfügung gestellten Unterlagen enthalten sind. Bei den Bauwerken kann das Pflichtenheft vorsehen, dass die entsprechenden Bestimmungen betreffend Arbeitnehmerschutz und lokalen Arbeitsbedingungen (Lohnabmachungen, Sozialversicherungen etc.), die am Ort des Baus oder der Dienstleistung gelten, im Angebot enthalten und im Rahmen der Vertragsausführung eingehalten werden<sup>432)</sup>).

Technische Spezifikationen müssen die auf europäischer Ebene erarbeiteten technischen Spezifikationen berücksichtigen. Dies gilt insbesondere für Bauprodukte (Ziff. 7.211, Ziff. 14, Bauprodukte). Diese Bestimmungen sollen verhindern, dass die Auftraggeber technische Spezifikationen missbrauchen, um ausländische Anbieter auszuschalten<sup>433)</sup>).

Bevorzugen gegenüber gewissen Unternehmen können auch unter dem Titel regionaler Hilfe<sup>434)</sup> nicht gewährt werden.

Die Anwendung der materiellen Bestimmungen beinhaltet die Möglichkeit eines nationalen Beschwerdeverfahrens. Ein derartiges Rekursverfahren muss jedenfalls jedem offenstehen, der ein Interesse an einem bestimmten öffentlichen Auftrag geltend machen kann und der von einer Verletzung der Vergaberegeln betroffen sein könnte. Die Rekursinstanzen der Verwaltung und Gerichte können vorsorgliche Massnahmen treffen, um den behaupteten Verstoß zu beseitigen, widerrechtliche Entscheide aufzuheben oder aufheben zu lassen, und den betroffenen Personen Schadenersatz zuzuerkennen.

---

432) EuGH, Urteil vom 27.3.1990, Verfahren C 113/89, Societa Rush Portuguesa, Sammlung 1990, S. I-1417 ff.

433) vgl. in diesem Zusammenhang: EUGH, Urteil vom 22.9.1988, Kommission gegen Irland, Verfahren C-45/87, Sammlung 1988, p. 4929 ff.

434) vgl. z.B.: EUGH, Urteil vom 20.3.1990, Dupont de Nemours, Verfahren C-21/88, Sammlung 1990 S. I-889.

Ueberdies ist eine Ueberwachung der EFTA-Staaten durch eine unabhängige Behörde (die EFTA-Ueberwachungsbehörde) vorgesehen (Kap. 10.2). Die EFTA-Behörde kann einschreiten, wenn sie - vor dem Vertragsabschluss - eine klare und offensichtliche Verletzung der Vertragsbestimmungen durch einen Auftraggeber als gegeben erachtet. Die EFTA-Behörde gelangt an denjenigen Staat, dem diese Körperschaft unterstellt ist und fordert diesen auf, die Einhaltung der Bestimmungen sicherzustellen. Bei Nichteinhaltung kann ein solcher Fall vor das EFTA-Gericht gezogen werden. Der EG-Rat hat am 25. Februar 1992 für die Bereiche EETT eine gesonderte Rechtsmittelrichtlinie verabschiedet, die zusätzlich zu den in der ersten Rechtsmittelrichtlinie festgehaltenen Rechte und Verfahren zusätzlich ein Schlichtungs- und Bescheinigungsverfahren vorsieht. Beim letztgenannten Verfahren prüft eine unabhängige Stelle das Beschaffungswesen und die entsprechenden Praktiken der Auftraggeber auf Uebereinstimmung mit der Rechtsordnung. Bei positivem Entscheid wird diesem eine entsprechende Bescheinigung ausgestellt und im EG-Amtsblatt veröffentlicht. Mit diesen Rechtsakten ist aber der Bereich des öffentlichen Beschaffungswesens nicht abschliessend geregelt: die EG ist bestrebt, ebenfalls die Vergabe von Dienstleistungsaufträgen zu regeln. Entsprechende Richtlinienvorschläge liegen vor. In Vorbereitung ist überdies eine Richtlinie zur Vergabe von Konzessionen.

Die Liberalisierung der öffentlichen Märkte soll insbesondere auch den kleinen und mittleren Unternehmen zugute kommen. Die EG-Kommission hat hierzu entsprechende Mitteilungen veröffentlicht, welche den Mitgliedstaaten dieses Anliegen nahelegt. Der Bundesrat wird bei der Umsetzung diesen Zielsetzungen nach Möglichkeit Rechnung zu tragen versuchen.

## b. Auswirkungen auf Bundesebene

### 1. Rechtliche Konsequenzen

Auf Bundesebene beruht die Einkaufspolitik des Bundes auf folgenden Grundlagen: a) Verordnung vom 31. März 1971 über die Ausschreibung und Vergabe von Arbeiten und Lieferungen bei Hoch- und Tiefbauten des

Bundes<sup>435)</sup>; b) Verordnung vom 8. Dezember 1975 über das Einkaufswesen des Bundes<sup>436)</sup>; c) Bundesgesetz vom 8. März 1960 über die Nationalstrassen<sup>437)</sup> sowie die Artikel 27 bis 36 der Verordnung vom 24. März 1964 über die Nationalstrassen<sup>438)</sup>). Diese Verordnungen weichen nicht grundsätzlich vom EWR-Recht ab; vielmehr lassen sie den öffentlichen Auftraggebern einen viel grösseren Spielraum im Rahmen eines weniger zwingenden Verfahrens als dies bei den Bestimmungen der EG der Fall ist; sie sehen auch keinen Anspruch auf einen Rekurs vor. Mit der weitgefassten Unterstellung der Bereiche Wasser, Energie, Verkehr und Telekommunikation werden künftig öffentliche und private Unternehmen erfasst, deren Vergabeverfahren z.T. bis anhin gesetzlich nicht geordnet waren. Neuland wird ebenso beschritten durch die Verpflichtung zur Einführung von Rechtsmitteln gegen Verfügungen der öffentlichen Auftraggeber.

Um den Inhalt der EG-Richtlinien in das schweizerische Recht umzusetzen, ist die Ausarbeitung eines Bundesgesetzes vorgesehen, welche die materielle Ausgestaltung dieser Liberalisierung, die darunterfallenden Körperschaften, die Vergabeverfahren und die Rechtsmittel regelt. Die spezifischen Regeln, die einzelne Bereiche abdecken, werden in getrennten Verordnungen festgehalten.

Mit Bezug auf die öffentlichen Bauten ist eine rechtswirksame Verpflichtung der Anbieter vorgesehen, die regional oder branchenmässig geltenden Lohnbedingungen und Sozialleistungen einzuhalten, die über Gesamtarbeitsverträge zwischen den Sozialpartnern vereinbart oder in sachspezifischen Verordnungen festgehalten sind.

## 2. Materielle Konsequenzen

1988 wurden in der Schweiz 11 Milliarden Franken für Bauleistungen und 15 Milliarden für bewegliche Güter und Dienstleistungen ausgegeben. Dazu kommen die Einkäufe der "ausgeschlossenen" Sektoren. In der EG wird der Markt der öffentlichen Hand auf ca. 600 Milliarden ECU geschätzt. Der

---

435) (SR 172.056.12)

436) (SR 172.056.13);

437) (Art. 41, Abs. 2; SR 725.11)

438) (SR 725.11).

heutige Grad der Liberalisierung der Vergabe öffentlicher Aufträge ist von Land zu Land, von einer Verwaltungsebene zur andern sowie von einem Sektor zum andern recht unterschiedlich. Insgesamt ist davon auszugehen, dass diese Märkte ungenügend geöffnet sind und dass die vorgesehenen Massnahmen deshalb hier Auswirkungen zeitigen werden. Die Vorteile, in Form von z.T. erheblichen Kosteneinsparungen, kommen der öffentlichen Hand und indirekt dem Steuerzahler zugute: Ortsansässige Lieferfirmen hingegen, welche bis anhin gewissermassen einen Anspruch auf Aufträge geltend machen konnten, werden dem internationalen Konkurrenzdruck unterstellt und werden sich in diesem neuen Umfeld bewähren oder aber Umstrukturierungen auf sich nehmen müssen.

30% des Umsatzes im Bereich des Bauwesens in der Schweiz ergibt sich durch Bestellungen der öffentlichen Hand: Dabei ist die zentrale Rolle der Gemeinden - mit über 50% der öffentlichen Bauten - zu erwähnen, gefolgt von den Kantonen (ungefähr 30%) und vom Bund (ungefähr 20%). Die derzeitige Abschottung der Märkte bei öffentlichen Bauwerken kann zu Situationen führen, wo ungenügender Wettbewerb eine Preissteigerung bewirkt. Angesichts der gegenwärtigen Marktstruktur sind durch die Liberalisierung bedeutende Vorteile für die öffentliche Hand zu erwarten. Auswirkungen sollten vor allem in den Grenzregionen spürbar werden, wo grenzüberschreitende Dienstleistungen möglich sein werden. Vom 1. Januar 1994 an, und unabhängig von den Uebergangsperioden, welche den freien Personenverkehr betreffen, wird jeder Schweizer oder ausländische Anbieter, der einen öffentlichen Auftrag erhalten hat, die erforderlichen Aufenthaltsbewilligungen zur Ausführung des besagten Auftrages erhalten, unter Beachtung der lokalen Arbeitsbedingungen. Zu berücksichtigen ist indessen, dass ansässige Unternehmen dank ihrer Kenntnis der lokalen Verhältnisse weiterhin wesentliche Vorteile geniessen werden. Demgegenüber steht andererseits die Tatsache, dass modernste Technologien nur im internationalen Verbund wirtschaftlich eingesetzt werden können. Ein Ausgleich könnte sich in Form einer verstärkten Zusammenarbeit zwischen lokal und international tätigen Firmen ergeben. Diese neuen Formen der Zusammenarbeit werden sich über längere Perioden entwickeln müssen.

Bei den Warenlieferungen ist es nicht möglich, die Kostensenkungen zu beziffern, welche die Auftraggeber zu realisieren imstande sein werden. Die

Schwellenwerte für das Offerten-Angebot auf Stufe EWR bleiben im Verhältnis zu den gängigen Einkaufspraktiken hoch. Für viele Lieferungen besteht im Binnenmarkt ein offener Markt, wovon die öffentliche Hand in jedem Fall Nutzen ziehen kann. Kostensenkungen sind am ehesten dort zu erwarten, wo die öffentliche Hand als alleiniger Käufer auf dem Markt auftritt und somit der Wettbewerb bei der Preisbildung bis anhin nicht voll spielen konnte.

Die Liberalisierung des öffentlichen Beschaffungswesens wird unseren Unternehmen auf den europäischen Märkten neue Möglichkeiten eröffnen. Davon werden ebenso die in der Schweiz ansässigen Unternehmen, wie auch die in den EG-Staaten niedergelassenen Tochtergesellschaften schweizerischer Unternehmen Nutzen ziehen, die bis anhin faktisch benachteiligt wurden. Es ist schwierig, die Ergebnisse dieser Liberalisierungen zu beziffern, um so mehr als diese oft in indirekter Weise erfolgt, d.h. durch eine verstärkte Verflechtung unserer Unternehmen als Zulieferanten für Teile von öffentlichen Projekten.

Bei seiner Beschaffungspolitik hat der Bund seit langer Zeit eine Politik der offenen Vorgabe verfolgt. Dies war bei den Kantonen und den Gemeinden nicht immer der Fall: ihre Praktiken weichen am meisten von jenen des EWR-Rechts ab. Ihre Einkaufspolitik wird von letzterem stark berührt. Sofern diese Märkte heute diskriminatorisch, fragmentiert und auf den regionalen Niveaus abgeschottet sind, werden sie sich öffnen müssen, um vordringlich einen eigentlichen schweizerischen Binnenmarkt zu schaffen.

Aus den EWR-Regeln ergibt sich ein mehr formaler Ablauf der Verfahren. Die EG macht ihre ersten Erfahrungen mit einem strengen rechtlichen Rahmen, der Rechtsmittel und eine angemessene Ueberwachung im Rahmen der Liberalisierung dieser Märkte sicherstellt. Aus diesem Grund werden die vorliegenden Bestimmungen in der zweiten Hälfte dieses Jahrzehnts überprüft, um sie besser den Erfordernissen anzupassen. Die Schweiz wird sich darum bemühen, dass ihren Erfahrungen in diesem Revisionsprozess Rechnung getragen wird.

Die in den Bereichen Wasser, Elektrizität, Transporte und Telekommunikation tätigen Auftraggeber haben bis anhin ihr Verhalten entweder auf

eidgenössischen, auf kantonalen oder kommunalen Bestimmungen oder noch auf internen, jedem Unternehmen eigenen Weisungen abgestützt; für die meisten unter ihnen wird die Anwendung des EWR-Rechts die Einführung neuer Verfahren mit sich bringen.

Die Konkurrenz wird ebenfalls für die Anbieter von Lieferungen und Baudienstleistungen in den Sektoren Wasser, Energie, Transporte und Telekommunikationen ansteigen. Eine vermehrte Spezialisierung und eine Neuorientierung werden für jene Unternehmen nötig sein, die traditionellerweise öffentliche Aufträge unter Ausschaltung der fremden Konkurrenz erhalten haben. Die Entwicklung neuer komparativer Wettbewerbsvorteile wird eine erhöhte Präsenz der Schweiz auf dem europäischen Markt ermöglichen.

c. Auswirkungen auf kantonaler Ebene

Die Kantone und die Gemeinden werden die materiellen Bestimmungen des EWR in ihrer Gesamtheit umsetzen müssen. Die sich aus der Umsetzung ergebenden Regeln werden zwingenden Rechtscharakter haben sowie eine rechtlich genügend klare und deutliche Situation gewährleisten müssen, die es den Interessierten ermöglicht, das Ausmass ihrer Rechte zu erkennen und - im gegebenen Fall - sie vor den nationalen Rechtsprechungsinstanzen geltend zu machen. Unter diesem Vorbehalt werden die Kantone über die rechtliche Form (Gesetz oder Verordnung) entscheiden können, welche sie diesen Vorschriften geben wollen.

Die wichtigsten Änderungen wird es im Bereich der Ueberprüfungsverfahren geben, vor allem für die Kantone, die keine Verwaltungsgerichtsbarkeit kennen. Voraussichtlich werden auf Gesetzesebene Massnahmen getroffen werden müssen, um ein Ueberprüfungsverfahren zu schaffen, das den Erfordernissen des EWR-Rechts hinsichtlich Unabhängigkeit, Geschwindigkeit und Wirksamkeit genügt. Die Kantone werden imstande sein müssen, den Acquis vom Eintritt der Rechtskraft der erheblichen EWR-Vertragsbestimmungen - d.h. vom 1. Januar 1994 an - anzuwenden<sup>439</sup>).

---

439) vgl. Bericht "Anpassung des kantonalen Rechts an das EWR-Recht", Bern, Dezember 1991, (frz. Version, S. 95; deutsche Version, S. 97)

Auf Kantonsebene sind die materiellen Folgen mit denjenigen auf Bundesebene vergleichbar.

## 7.86 Geistiges Eigentum

### a. Der Acquis

Die Harmonisierung grundlegender Bestimmungen des Immaterialgüterrechts bildet eine wesentliche Voraussetzung für die Errichtung eines freien, gemeinsamen Güter- und Dienstleistungsmarktes. Ein unterschiedliches Schutzniveau führt unweigerlich zu Wettbewerbsverzerrungen und Handelschranken. Die Harmonisierung ist daher nicht nur innerhalb der EG, sondern auch für die Realisierung des EWR und zur Verwirklichung seiner Ziele wesentlich. Das EWR-Abkommen nimmt hier eine Entwicklung auf, wie sie mit dem Europäischen Patentübereinkommen<sup>440)</sup>, dem auch die Schweiz angehört, bereits seit mehreren Jahren erfolgreich eingesetzt hat.

Die Bestimmungen über das geistige Eigentum finden sich zufolge gemischter Kompetenzen der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten in Artikel 65 EWR-Abkommen und in Protokoll 28 sowie in Anhang XVII. Sodann beanspruchen mit Artikel 11 und 13 des EWR-Abkommens auch die im Rahmen der Rechtspraxis zu Artikel 30 und 36 EWG-Vertrag entwickelten Grundsätze Geltung.

Folgende Merkmale charakterisieren die immaterialgüterrechtlichen Bestimmungen des EWR-Abkommens:

1. Die drei folgenden, bereits in der EG verabschiedeten Richtlinien werden als Acquis übernommen:
  - a. Richtlinie Nr. 89/104 des Rates vom 21. Dezember 1988 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Marken<sup>441)</sup>.

---

440) SR 0.232.142.2

441) ABi. Nr. L 40 vom 11.2.1989, S. 1/EWR-Abkommen, Anhang XVII



- b. Richtlinie Nr. 87/54 des Rates vom 16. Dezember 1986 über den Rechtsschutz von Topographien von Halbleiterprodukten<sup>442</sup>), mit Einschluss der (teilweise modifizierten) Ratsentscheidungen 90/510/EWG<sup>443</sup>) und 90/511/EWG<sup>444</sup>) sowie der Kommissionsentscheidung 90/541/EWG<sup>445</sup>);
- c. Richtlinie Nr. 91/250 des Rates vom 14. Mai 1991 über den rechtlichen Schutz von Computerprogrammen<sup>446</sup>);
2. Verpflichtung der EFTA-Staaten, mindestens das in den EG vorherrschende Schutzniveau einzuführen;
3. Übernahme der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes, einschliesslich des Grundsatzes der regionalen Erschöpfung (siehe unter b);
4. Die Verpflichtung der EFTA-Staaten, ihre nationalen Patentgesetzgebungen mit den materiellen Normen des Europäischen Patentübereinkommens<sup>447</sup>) in Einklang zu bringen;
5. Eine Verpflichtung der Vertragsparteien, Verhandlungen über den Beitritt interessierter EFTA-Staaten zum Gemeinschaftspatentübereinkommen (GPUe)<sup>448</sup>) innert drei Jahren nach dessen Inkrafttreten abzuschliessen;
6. Gegenseitige Informations- und Konsultationspflichten der Vertragsparteien in internationalen Organisationen;
7. Bestimmungen über die Koordination der Drittlandbeziehungen im Bereich der Topographien von Halbleiterprodukten;

---

442) ABl. Nr. L 24 vom 27.1.1987, S. 36/EWR-Abkommen, Anhang XVII

443) ABl. Nr. L 285 vom 17.10.1990, S. 29/EWR-Abkommen, Anhang XVII

444) ebenda S. 31

445) ABl. Nr. L 307 vom 7.11.1990, S. 21/EWR-Abkommen, Anhang XVII

446) ABl. Nr. L 122 vom 17.5.1991 S. 42/EWR-Abkommen, Anhang XVII

447) SR 0.232.142.2

448) ABl. Nr. L 401 vom 30.12.1989, S. 1

8. Die Verpflichtung, den entsprechenden Teil des Vertrages im Lichte eines künftigen GATT/TRIPS-Abkommens weiterzuentwickeln;
9. Die Möglichkeit für interessierte EFTA-Staaten, Verhandlungen im Hinblick auf ihre Teilnahme an zukünftigen gemeinschaftsweiten Schutzsystemen (inklusive Gemeinschaftsmarke) aufzunehmen;
10. Eine Liste internationaler Übereinkommen, zu deren Beitritt sich die Vertragsparteien verpflichten, insbesondere Pariser Verbandsübereinkunft zum Schutz des gewerblichen Eigentums (PVUe, Stockholmer Fassung von 1967<sup>449</sup>), Berner Übereinkunft zum Schutz von Werken der Literatur und Kunst (RBUe, Pariser Fassung von 1971)<sup>450</sup>, internationales Abkommen zum Schutz der ausübenden Künstler, der Hersteller von Tonträgern und der Sendeunternehmen (Rom, 1961), Vertrag über die internationale Zusammenarbeit auf dem Gebiet des Patentrechts (PCT, Fassung von 1984)<sup>451</sup>.

Die Harmonisierungsbemühungen der EG stehen in voller Entwicklung. Das EWR-Abkommen in seiner heutigen Form gibt daher nicht mehr als eine Momentaufnahme wieder, welche durch weitere Entwicklungen Veränderungen unterliegen wird. Nicht zum heutigen Acquis, aber wohl zum künftigen Recht gehören Gesetzgebungsvorschläge der EG in mehreren Bereichen; betroffen ist insbesondere das Urheberrecht, wo die Kommission gegenwärtig besonders aktiv ist. Es sind aber ebenfalls Bemühungen zur Schaffung gemeinschaftlicher Instrumente im Gange wie einer Richtlinie für einen verbesserten rechtlichen Schutz von biotechnologischen Erfindungen, Verordnungen für ein zusätzliches Schutzzertifikat für patentierte pharmazeutische Erzeugnisse, für einen gemeinschaftsweiten Schutz von Pflanzensorten, für den Schutz von geographischen Angaben und Ursprungsbezeichnungen für Agrarerzeugnisse und Lebensmittel auf Gemeinschaftsebene, sowie ein Grünbuch über den rechtlichen Schutz von Mustern und Modellen.

---

449) SR 0.232.04

450) SR 0.231.14

451) SR 0.232.141.1

Nicht zum Acquis im eigentlichen Sinne werden auch das Gemeinschaftspatent und die Gemeinschaftsmarke gezählt; dennoch sind sie dank ihres hohen Integrationsgrades und ihrer Verknüpfung mit dem Vertrag im Hinblick auf eine allfällige Teilnahme von grossem Interesse für die Schweiz.

b. Auswirkungen auf Bundesebene

Angesichts der grossen Bedeutung eines harmonisierten Immaterialgüterrechts berücksichtigen die in Revision stehenden Erlasse<sup>452)</sup> die europäische Entwicklung bereits weitgehend. Das EWR-Abkommen bietet diesbezüglich keine Schwierigkeiten, trägt aber wesentlich zur Verbesserung des Schutzes in verschiedenen EG- und EFTA-Staaten bei. Die Einführung der regionalen Erschöpfung stellt die wichtigste Neuerung dar; diese hat zur Folge, dass der Import namentlich von Produkten, die im EWR unter Lizenz hergestellt werden (sog. Parallelimporte), nicht mehr verhindert werden kann. Heute teilweise mögliche Marktaufteilungen sind daher nicht mehr zulässig. Die regionale Erschöpfung führt im Ergebnis zur Verstärkung des Wettbewerbs, was letztlich dem Konsumenten zugute kommt. Die EG kennen dieses Prinzip seit geraumer Zeit, indem sie es primär über das Richterrecht (Patentrecht, Markenrecht, Urheberrecht und Nachbarrechte und sekundär in Verordnungen und Richtlinien eingeführt haben. Im Patentbereich muss die regionale Erschöpfung dabei erst ein Jahr nach Inkrafttreten des Vertrags eingeführt werden, was die Anpassung bestehender Lizenzvereinbarungen erleichtert.

Ebenfalls hervorzuheben ist die Möglichkeit der EFTA-Staaten, an zukünftigen gemeinschaftsweiten Schutzsystemen teilnehmen zu können. Für die Schweiz sind mittelfristig das Gemeinschaftspatentübereinkommen und die Gemeinschaftsmarke von besonderer Bedeutung.

---

452) Markenschutzgesetz vom 26. September 1890, SR 232.11, Urheberrechtsgesetz vom 7. Dezember 1922, SR 231.1, Entwurf für ein Topographiengesetz, BBl 1989 III S. 477 ff., (Botschaften für ein Markenschutzgesetz, BBl 1991 I ff., S. 1, und für das Urheberrechtsgesetz, BBl 1989 III 477 ff.)

### c. Auswirkungen auf kantonaler Ebene

Gegenwärtig sind durch die Uebernahme des bestehenden Acquis im Bereich des geistigen Eigentums keine Auswirkungen auf das kantonale Recht zu erwarten.

Mittelfristig betrifft der bereits hängige Vorschlag der EG-Kommission für eine Verordnung für ein zusätzliches Schutzzertifikat für patentierte pharmazeutische Erzeugnisse<sup>453)</sup> die Tätigkeit der Interkantonalen Heilmittelkontrollstelle (IKS), wobei die entsprechenden Regelungskompetenzen bereits heute auf Bundesebene liegen (Art. 64 BV<sup>454)</sup>).

Längerfristig wird ein Beitritt der Schweiz zum GPUe wie auch zu anderen gemeinschaftlichen Schutzsystemen voraussichtlich gewisse Auswirkungen auf die gerichtlichen Zuständigkeiten der Kantone haben, indem z.B. die zulässige Zahl erstinstanzlicher Gerichte gewissen Beschränkungen unterworfen wird.

## **7.9 Horizontale und flankierende Politiken (art. 66 à 88)**

### **7.91 Allgemeines**

Zunächst ist eine wichtige Unterscheidung zwischen den horizontalen und den flankierenden Politiken zu treffen:

Die horizontalen Politiken finden sich im EWR-Abkommen (Teil V) als Bestimmungen, die für alle vier Grundfreiheiten relevant sind. Diese Relevanz stützt sich auf das Erfordernis, in einem binnenmarktähnlichen Verhältnis mögliche Wettbewerbsverzerrungen zu verhindern und die Rahmenbedingungen der Standorte einander anzugleichen. Dies geschieht durch eine Rechtsharmonisierung, die über die Bestimmungen zu den vier Grundfreiheiten hinausgeht. Konkret übernehmen die EFTA-Staaten einen Teil des EG-Rechtsbestands in den Bereichen Sozialpolitik, Konsumentenschutz, Umwelt, Statistik und Gesellschaftsrecht (Anhänge XVIII bis XXII).

---

453) ABl. Nr. C 114 vom 8.5.1990, S. 13

454) SR 101

## Übersicht über die Horizontalen und Flankierenden Politiken (NG IV)

**Horizontale Politiken: Rechtsharmonisierung**  
 Teil V des EWR-Vertrags und Anhänge XVIII - XXII  
 Enger Zusammenhang mit den vier Freiheiten. Die gemeinsam bestimmten EWR-relevanten EG-Rechtsakte sind zu übernehmen, hauptsächlich Richtlinien (RL) und Verordnungen (VO).

**Flankierende Politiken: Zusammenarbeit**  
 Teil VI des EWR-Vertrags und Protokolle 30, 31 und 32  
 Verstärkte und erweiterte Zusammenarbeit auf der Basis von EG-Programmen und weiteren EG-Aktivitäten.

<b>Sozialpolitik:</b>	24 RL	Gesundheit, Sicherheit am Arbeitsplatz (16); Gleichstellung Mann und Frau (5) Arbeitsrecht (3)	einzelne Programme und Aktivitäten
<b>Konsumentenschutz:</b>	7 RL		einzelne Aktivitäten
<b>Umweltschutz:</b>	34 RL	allgemeine, produktions- und anlagebezogene Vorschriften, (keine produktbezogene Vorschriften)	einzelne Aktivitäten und Programme; Europäische Umweltagentur
<b>Statistik:</b>	27 RL und VO	generelle Uebergangsfrist von 2 Jahren	einzelne Aktivitäten und Programme
<b>Gesellschaftsrecht:</b>	9 RL und 1 VO	generelle Uebergangsfrist von 3 Jahren	

<b>Forschung und technologische Entwicklung:</b>	Volle Beteiligung am dritten EG-Rahmenprogramm (13 spezifische Programme)
<b>Informationsdienste:</b>	Beteiligung an SPRINT und IMPACT
<b>Bildung:</b>	Volle Beteiligung an den verschiedenen Programmen; ab 1995
<b>Kleine und mittlere Unternehmen:</b>	Zusammenarbeit in verschiedenen EG-Aktivitäten
<b>Tourismus:</b>	Dialog über engere Zusammenarbeit (neuer Aktionsplan der EGK)
<b>Audiovisueller Sektor:</b>	Beteiligung an MEDIA (Aktionsprogramm zur Förderung der audiovisuellen Industrie 1991 - 95)
<b>Bevölkerungsschutz:</b>	Verstärkte Zusammenarbeit, Einführung der europäischen Notrufnummer 112

Bei flankierenden Politiken besteht nur ein loser Zusammenhang mit den vier Freiheiten. In Teil VI des EWR-Abkommens werden diese Politiken sogar als Zusammenarbeit ausserhalb der vier Freiheiten bezeichnet. Auch in der EG stützt sich die Zusammenarbeit nicht auf einen verbindlichen EG-Rechtsbestand, sondern auf EG-Programme und andere Aktivitäten. Deshalb erfolgt keine Rechtsharmonisierung, sondern verstärkte und erweiterte Kooperation in Form von Programmbeteiligungen, gemeinsamen Aktivitäten, Informationsaustausch, Koordination, usw. In Protokoll 30 (Statistik) und 31 finden sich die spezifischen Bestimmungen für die einzelnen Zusammenarbeitsbereiche. Deren Schwerpunkt liegt klar bei EG-Forschungs- und Bildungsprogrammen. Daneben sind zu erwähnen: Informationsdienste, kleine und mittlere Unternehmen, Tourismus, Medienprogramm, Katastrophenschutz.

Das Schema auf der vorangehenden Seite gibt eine Uebersicht über die horizontalen und flankierenden Politiken.

## **7.92 Sozialpolitik**

Die Sozialpolitik ist im EWR-Abkommen teils unter den horizontalen, teils unter den flankierenden Politiken geregelt.

### **7.921 Allgemeines**

Das der Sozialpolitik gewidmete Kapitel des horizontalen Teils des Abkommens basiert weitgehend auf entsprechenden Bestimmungen des EWG-Vertrags (Art. 117, 118a, 118b, 119). Nach einer allgemeinen Zweckbestimmung (Art. 66 EWR-Abkommen) werden im wesentlichen die Rechtsgrundlagen für die Uebernahme des Acquis in den relevanten Bereichen Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz (Art. 67 EWR-Abkommen), Arbeitnehmerrechte (Art. 68 EWR-Abkommen) sowie Geschlechtergleichheit (Art. 69 und 70 EWR-Abkommen) geschaffen. Artikel 67 Ziffer 2, Artikel 68 und 70 verweisen schliesslich auf Anhang XVIII, der durch die Aufzählung von insgesamt 24 EG-Richtlinien die eigentliche Integration des Acquis in den Vertrag bewerkstelligt.

Im Rahmen der Regelungen über die Zusammenarbeit unter den Vertragspartnern (flankierende Regelungen) ist auch die Sozialpolitik als Kooperati-

onsfeld erwähnt<sup>455</sup>). Es gelten insofern die allgemeinen Vorschriften. Zusätzlich enthält das Protokoll 31 noch einen besonderen Artikel 5 über die Sozialpolitik, der die für diesen Bereich spezifischen Bestimmungen enthält. Insbesondere wird die Absicht der Vertragsparteien erklärt, in den Bereichen Sicherheit und Gesundheitsschutz, Geschlechtergleichheit, Arbeitslosigkeit, Beschäftigung Behinderter, Bekämpfung der Armut, in denen die EG konkrete Aktivitäten unterhält, zusammenzuarbeiten. Für ein bestimmtes EG-Programm<sup>456</sup>) ist die Teilnahme der EFTA-Staaten ab Inkrafttreten des Vertrags festgelegt. Die finanzielle Beteiligung der Schweiz wird vom Verteilerschlüssel abhängen und sich in bescheidenem Rahmen halten.

Die Charta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer ist nicht Gegenstand des EWR-Abkommens. Mit einer politischen Erklärung<sup>457</sup>) bekräftigen die EFTA-Länder indessen die Bedeutung der sozialen Dimension des EWR, die in voller Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern anzustreben ist. Sie begrüßen die verstärkte Zusammenarbeit mit der EG und ihren Mitgliedstaaten und anerkennen die Wichtigkeit, im ganzen EWR die sozialen Grundrechte für die Arbeitnehmer zu gewährleisten. Sie pflichten den Grundsätzen und Grundrechten der Charta vom 9. Dezember 1989 bei und rufen das darin enthaltene Subsidiaritätsprinzip in Erinnerung. Bei der Verwirklichung muss die Diversität der nationalen Praktiken, insbesondere die Rolle der Sozialpartner und Kollektivverträge gebührend berücksichtigt werden.

Die Schweiz, die sozialpolitische Quervergleiche nicht zu scheuen braucht und zu den Grundsätzen der Charta stehen kann, stimmte dieser Initiative ihrer EFTA-Partner zu. Damit wird die soziale Dimension des EWR unterstrichen. Mit der Betonung der Subsidiarität, der nationalen Unterschiede, der Rolle der Sozialpartner und der Gesamtarbeitsverträge wird den schweizerischen Gegebenheiten gebührend Rechnung getragen. Die Weiterentwicklung des Sozialrechts wird neuerdings teilweise nur von 11 Mitgliedstaaten mitgetragen und wird deshalb nicht auf den EWR ausgedehnt werden. Diese Weiterentwicklung bewegt sich innerhalb der klar abgegrenzten Befugnisse

---

455) Art. 78 ff. EWR-Abkommen

456) Beschluss Nr. 91/49 des Rates vom 26.11.1990 über gemeinschaftliche Aktionen zugunsten älterer Menschen, ABl. Nr. L 28 vom 2.2.1991, S.29/Protokoll 31

457) Declaration by the governments of the EFTA states on the Charter of fundamental social rights for workers

der EG bzw. der Mitgliedstaaten sowie innerhalb der vorgeschriebenen Entscheidungsmechanismen gemäss dem neuen Unionsvertrag von Maastricht, vgl. Ziffer 7.14.

## 7.922 Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz

### a. Der Acquis

Der Acquis besteht aus 16 Richtlinien, wovon vor allem die Richtlinie Nr. 89/391 besondere Bedeutung hat<sup>458)</sup>. Sie regelt die allgemeinen Pflichten des Arbeitgebers in Bezug auf die Arbeitssicherheit und den Gesundheitsschutz im Betrieb: Er muss Sicherheit und Gesundheit im Betrieb nach einem gesamtheitlichen Konzept und koordiniert organisieren, Risikoanalysen vornehmen, im Betrieb das nötige Fachwissen bereitstellen und die Arbeitnehmer informieren und konsultieren. Die übrigen Richtlinien, die sich teilweise auf diese Rahmenrichtlinie abstützen, sind mehr sektoriell ausgerichtet. Sie betreffen chemische, physikalische und biologische Einwirkungen am Arbeitsplatz, die Gestaltung der Arbeitsplätze, die Arbeitsmittel sowie gewisse Tätigkeiten.

Es bestehen verschiedene Richtlinienvorschläge im Bereich Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz. Nebst sektoriell ausgerichteten Vorschlägen für die Seeschifffahrt (bessere medizinische Versorgung), die Fischerei, das Transportgewerbe und die mineralgewinnende Industrie<sup>459)</sup>, sind vor allem folgende Richtlinienvorschläge erwähnenswert: der Vorschlag für eine Richtlinie über Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz für Schwangere, Wöchnerinnen und stillende Mütter<sup>460)</sup> verlangt Massnahmen zum Schutz der Gesundheit und Sicherheit (Arbeitsbedingungen, Arbeitszeit, verbotene Arbeiten) und enthält Bestimmungen über den Erhalt der Rechte der Arbeitnehmerin sowie über die Lohnzahlung. Der Vorschlag für eine Richtlinie über bestimmte Aspekte der Arbeitszeitgestaltung<sup>461)</sup> enthält sehr allgemein gehaltene Mindestbestimmungen über die tägliche, die wöchentli-

---

458) Richtlinie Nr.89/391 des Rates vom 12. Juni 1989 über die Durchführung von Massnahmen zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes der Arbeitnehmer bei der Arbeit, ABl. Nr. L 183 vom 29.6.1989, S. 1 / EWR-Abkommen, Anhang XVIII, Ziffer 8

459) ABl. Nr. C 32 vom 7.2.1991

460) ABl. Nr. C 281 vom 9.11.1990 und Nr. C 25 vom 1.2.1991

461) ABl. Nr. C 254 vom 9.10.1990



che und die jährliche Ruhezeit, sowie über Schicht- und Nacharbeit. Weiter liegt ein Richtlinienvorschlag<sup>462)</sup> vor, der eine bereits bestehende Richtlinie über die Sicherheits- und Gesundheitsschutzkennzeichnung am Arbeitsplatz ändern soll. Der Richtlinienvorschlag über Sicherheit und Gesundheitsschutz auf vorübergehenden oder mobilen Arbeitsplätzen<sup>463)</sup> verlangt eine Meldepflicht für grössere Bauvorhaben gegenüber der Arbeitnehmerschutzbehörde, verpflichtet den Arbeitgeber, auf Baustellen Sicherheitsverantwortliche einzusetzen und schreibt eine Koordination vor, wenn auf einer Baustelle mehrere Arbeitgeber Arbeitnehmer beschäftigen.

b. Auswirkungen auf Bundesebene

Die entsprechenden schweizerischen Vorschriften finden sich einerseits im Bundesgesetz vom 13. März 1964<sup>464)</sup> (ArG) und seiner Verordnung III (Gesundheitsvorsorge und Unfallverhütung in industriellen Betrieben<sup>465)</sup>), andererseits im Bundesgesetz vom 20. März 1981 über die Unfallversicherung<sup>466)</sup> (UVG) und seiner Ausführungsverordnung vom 19. Dezember 1983 über die Unfallverhütung<sup>467)</sup> (VUV). Infolge dieser Trennung müssen beide Erlasssysteme angepasst werden. Der Geltungsbereich der Richtlinien ist weit gefasst und verlangt Erweiterungen der (unterschiedlichen) Geltungsbereiche der beiden Gesetze: die Bestimmungen des ArG über die Gesundheitsvorsorge müssen in betrieblicher Hinsicht auf die öffentliche Verwaltung des Bundes sowie in persönlicher Hinsicht auf gewisse Kategorien von Arbeitnehmern ausgedehnt werden; die Vorschriften des UVG über die Arbeitssicherheit müssen auf die in die Schweiz entsandten Arbeitnehmer ausländischer Betriebe ausgedehnt werden. Inhaltlich schreibt das schweizerische Recht zwar ein vergleichbares Schutzniveau vor; es stellt jedoch weniger hohe Anforderungen in Bezug auf die Konzeption und die Organisation der Arbeitssicherheit und der Gesundheitsvorsorge im Betrieb. Die materiellen EG-Schutzvorschriften können durch den Bundesrat auf Verordnungsstufe umgesetzt werden.

---

462) ABl. Nr. C 279 vom 26.10.1991

463) ABl. Nr. C 213 vom 28.8.1990

464) SR 822.11

465) SR 822.113

466) SR 832.20

467) SR 832.30

c. Auswirkungen auf kantonaler Ebene

Das ArG in seiner jetzigen Fassung ist auf die Verwaltungen der Kantone und Gemeinden nicht anwendbar. Die Bundesverfassung ermächtigt zwar den Bund, im Bereich Gesundheitsvorsorge für die kantonalen und kommunalen Beschäftigten zu legislieren. Das für die Umsetzung des EWR-Rechts gewählte Gesetzgebungsverfahren, das diejenigen Erlasse, die gleichzeitig mit dem EWR-Abkommen in Kraft treten müssen, vom fakultativen Referendum ausschliesst, geht indessen davon aus, dass die gegenwärtige Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen nicht geändert wird. Die Kantone müssen daher die EWR-Vorschriften über den Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz in das kantonale Recht übernehmen. Da die meisten Kantone heute keine diesbezügliche gesetzliche Regelung haben und wir vorhaben, den Geltungsbereich der Vorschriften des ArG in einem späteren, ordentlichen Gesetzgebungsverfahren auf die kantonalen und kommunalen Verwaltungen auszudehnen, könnte die Uebernahme ins kantonale (und kommunale) Recht in der Form eines Verweises auf das ArG und auf seine Verordnungen erfolgen.

**7.923 Gleichbehandlung von Mann und Frau**

**7.924 Arbeitnehmerrechte**

- Massenentlassungen

a. Der Acquis

Nach der Richtlinie Nr. 75/129 des Rates vom 17. Februar 1975 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über Massenentlassungen<sup>468)</sup> muss der Arbeitgeber, der beabsichtigt, eine Massenentlassung vorzunehmen, die Arbeitnehmervertreter konsultieren; dadurch soll eine Einigung erreicht werden, die die Massenentlassung vermeidet oder zumindest die Zahl der Kündigungen herabsetzt und ihre Folgen mildert. In einer zweiten Phase sind die den Arbeitnehmern notifizierte Kündigungen auch den zuständigen Behörde anzuzeigen. Die im Rahmen einer Massenentlas-

468) ABl. Nr. L 48 vom 22.2.75, S. 29/EWR-Abkommen, Anhang XVIII, Ziffer 22

sung ausgesprochenen Einzelkündigungen werden frühestens nach einer bestimmten Frist seit der Anzeige an die Behörde wirksam; während dieser Frist muss die Behörde versuchen, die durch die Massenentlassung verursachten Probleme zu lösen. Die Freiheit des Arbeitgebers, eine Massenentlassung vorzunehmen, wird von der Richtlinie nicht beeinträchtigt.

Ein Richtlinienvorschlag sieht verschiedene Änderungen dieser Richtlinie vor: Rechtzeitigkeit der Information und Konsultation, Sanktionen bei Nichteinhaltung der Pflichten insbesondere Anfechtung der Massenentlassungen.

b. Auswirkungen auf Bundesebene

Die Konsultation der Arbeitnehmersvertreter und die Sanktion bei Nichteinhaltung des vorgeschriebenen Verfahrens (Missbräuchlichkeit der Kündigung) werden im Obligationenrecht geregelt<sup>469</sup>). Dieses wird auch vorsehen, dass Kündigungen, die im Rahmen einer Massenentlassung erfolgen, frühestens 30 Tage nach deren Anzeige an das kantonale Arbeitsamt wirksam werden (Art. 335g OR).

c. Auswirkungen auf kantonaler Ebene

Mit der vorgesehenen Revision des Obligationenrechts erhalten die kantonalen Arbeitsämter eine neue Aufgabe (Lösung der von der Massenentlassung verursachten Probleme).

- Betriebsübertragung

a. Der Acquis

Die Richtlinie Nr. 77/187 des Rates vom 14. Februar 1977 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Wahrung von Ansprüchen der Arbeitnehmer beim Uebergang von Unternehmen, Betrieben oder Betriebsteilen<sup>470</sup>) sieht vor, dass die Rechte und die Pflichten aus bestehen-

---

469) SR 220, Art. 335d-335f, 336 Abs. 2 Bst. c

470) ABL Nr. L 61 vom 5.3.77, S. 26/Anhang XVIII

den Einzel- und Gesamtarbeitsverträgen von Gesetzes wegen auf den Erwerber eines Betriebs übergehen, und zwar im Zeitpunkt der Betriebsübertragung. Sie sieht ebenfalls Mitwirkungsrechte der Arbeitnehmervertretung vor.

b. Auswirkungen auf Bundesebene

Die Pflicht des Erwerbers eines Betriebs, die bestehenden Arbeitsverträge zu übernehmen und den allfälligen Gesamtarbeitsvertrag einzuhalten, wird im Obligationenrecht verankert werden<sup>471</sup>). Anders als nach geltendem Recht<sup>472</sup>) wird somit der Erwerber eines Betriebs keine Möglichkeit mehr haben, die Uebernahme der bestehenden Arbeitsverträge abzulehnen.

c. Auswirkungen auf kantonaler Ebene

Die Richtlinien wird auf kantonaler Ebene keine Auswirkungen zeitigen.

- Zahlungsunfähigkeit des Arbeitgebers

a. Der Acquis

Die Richtlinie Nr. 80/987 des Rates vom 20. Oktober 1980 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über den Schutz der Arbeitnehmer bei Zahlungsunfähigkeit des Arbeitgebers<sup>473</sup>) beabsichtigt, die Zahlung der nichterfüllten Ansprüche der Arbeitnehmer zu gewährleisten.

b. Auswirkungen auf Bundesebene

Das revidierte Bundesgesetz über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzentschädigung<sup>474</sup>) (in Kraft seit dem 1. Januar 1992) erweist sich als eurokompatibel.

---

471) SR 220, Art. 333 Abs. 1 und 1bis OR

472) SR 220, vgl. Art. 333 Abs. 1 OR

473) JOCE Nr. L 283 vom 20.10.80, S. 23 / EWR-Abkommen, Annex XVII/BB1, 1992 ...

474) RS 837.0

c. Auswirkungen auf kantonaler Ebene

Diese Richtlinie hat keine Auswirkungen auf kantonaler Ebene.

- Künftiger acquis auf dem Gebiet der Arbeitnehmerrechte

Eine vom Rat bereits angenommene, aber noch nicht im Acquis aufgeführte Richtlinie regelt die Pflicht des Arbeitgebers zur Unterrichtung des Arbeitnehmers über die für seinen Arbeitsvertrag oder sein Arbeitsverhältnis geltenden Bedingungen<sup>475)</sup>; sie schreibt vor, dass der Arbeitgeber diese Information schriftlich geben muss, verlangt jedoch nicht die Schriftform des Arbeitsvertrags selber. Ein Vorschlag für eine Richtlinie über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen<sup>476)</sup> regelt die Frage, welches nationale Recht auf die Arbeitsbedingungen (Arbeitszeit, Ferien, Lohn, Gesundheitsschutz und Arbeitssicherheit) anwendbar ist, wenn Arbeitnehmer im Auftrag eines Unternehmers vorübergehend im Hoheitsgebiet eines andern Staates Arbeiten ausführen. Zwei Richtlinienvorschläge<sup>477)</sup> betreffen die "atypischen Arbeitsverhältnisse" (Teilzeit-, Leih- und zeitlich befristete Arbeitsverhältnisse): der Vorschlag über bestimmte Arbeitsverhältnisse hinsichtlich der Arbeitsbedingungen bezweckt eine Verbesserung der Stellung der betroffenen Arbeitnehmer im Betrieb (Zugang zu Ausbildung, betriebliche Sozialversicherung und Sozialdienste usw; Information der Arbeitnehmervertretung). Der Vorschlag über bestimmte Arbeitsverhältnisse will Wettbewerbsverzerrungen aufgrund zu stark unterschiedlicher nationaler Regelungen vermeiden und verlangt die Gleichstellung dieser Arbeitnehmer im Bereich der Sozialversicherung, sowie des Rechts auf Ferien, und schreibt eine Höchstdauer für zeitlich begrenzte Arbeitsverhältnisse vor. Der Richtlinienvorschlag<sup>478)</sup> über die Einsetzung europäischer Betriebsräte zur Information und Konsultation der Arbeitnehmer in gemeinschaftsweit operierenden Unternehmen und Unternehmensgruppen will den Arbeitnehmervertretungen in gemeinschaftsweit

---

475) ABl. Nr. L 288 vom 18.10.1991, S. 32

476) ABl. Nr. C 225 vom 30.8.1991, S. 6

477) ABl. Nr. C 224 vom 8.9.1990, S. 4; ABl. Nr. C 224 vom 8.9.1990, S. 6, abgeändert durch ABl. Nr. C 305 vom 5.12.1990, S. 8

478) ABl. Nr. C 39 vom 15.2.1991, S. 10, und Nr. C 240 vom 16.9.1991, S. 12

operierenden Unternehmen gewisse Mitwirkungsrechte (Information und Anhörung) auf Betriebsebene einräumen.

## **7.925 Mitwirkung der Arbeitnehmer im Betrieb**

### **a. Der Acquis**

Es bestehen vorläufig keine EG-Rechtsvorschriften über die Mitbestimmung auf Unternehmensebene. Die Mitwirkung der Arbeitnehmer auf Betriebsebene hingegen bildet Gegenstand verschiedener Richtlinien, die Informations- und Anhörungsrechte der Arbeitnehmer vorschreiben<sup>479)</sup>.

### **b. Auswirkungen auf Bundesebene**

Das schweizerische Recht kennt keine gesetzliche Regelung in diesem Bereich. Diese Lücke muss mit einem neuen Spezialgesetz geschlossen werden, das, auf dem Subsidiaritätsprinzip aufbauend, die minimalen Rahmenbedingungen und institutionellen Voraussetzungen für den innerbetrieblichen Dialog regelt. Der Vorentwurf enthält nur absolut notwendige Normen und überlässt den Rest den Sozialpartnern, die durch Gesamtarbeitsvertrag vom Gesetz abweichende Regelungen aufstellen können.

### **c. Auswirkungen auf kantonaler Ebene**

Die Kantone werden die EWR-Vorschriften in ihrem öffentlichen Dienstrecht integrieren müssen.

## **7.93 Konsumentenschutz**

Konsumentenschutz ist keine geschlossene Politik. Das EWR-Abkommen verweist verschiedentlich auf die Konsumenten, vom Wettbewerb, über die Lebensmittel bis zur Produkthaftpflicht. Ein möglichst schrankenfreier europäischer Markt soll den Konsumenten hinsichtlich der Preise und der

---

479) verschiedene Richtlinien über Arbeitssicherheit u. Gesundheitsschutz, Richtlinie über Masseneintlassungen, Richtlinie über den Übergang von Unternehmen/Betrieben; vgl. EWR-Abkommen, Anhang XVIII

Auswahl an Waren und Dienstleistungen Vorteile bringen. Damit die Konsumenten die angebotenen Möglichkeiten nutzen können, braucht es entsprechende Massnahmen. Unter dem Spezialtitel Konsumentenschutz<sup>480)</sup> werden im Bereich der horizontalen Politiken mehrere Richtlinien übernommen. Der Konsumentenschutz soll auch künftig auf hohem Schutzniveau gehalten, wo nötig, ausgebaut und koordiniert werden.

Ueber den Acquis hinaus wollen die Vertragsparteien gemäss Artikel 78 und Protokoll 31 (Art. 6) ihre Zusammenarbeit verstärken und damit die Stellung des Konsumenten auf dem Markt verbessern (flankierende Regelungen). Diese Zusammenarbeit soll im Rahmen der entsprechenden Gemeinschaftstätigkeiten stattfinden, wie sie namentlich in den EG-Akten umschrieben sind, nämlich der Entscheidung des Rates über die künftigen Prioritäten bei der Neubelebung der Verbraucherpolitik<sup>481)</sup>, dem Dreijahres-Aktionsplan (1990 - 1992) über den Verbraucherschutz in den EG und der Entschliessung des Rates über die Verbesserung der Verbraucherbeteiligung bei der Normung<sup>482)</sup>. Letzteres wird sowohl von der Schweizerischen Normen-Vereinigung als auch von den Konsumentenorganisationen begrüsst. Es haben bereits erste Gespräche stattgefunden und die Aktivitäten werden fortgeführt.

#### a. Der Acquis

Das EG-Recht schreibt eine Preisbekanntgabe für Lebensmittel<sup>483)</sup> sowie für andere Erzeugnisse als Lebensmittel<sup>484)</sup> vor. Bei der Bekanntgabe der Lebensmittelpreise in der Werbung müssen auch die Grundpreise genannt werden.

Gefährliche Produktimitationen sollen mit der Richtlinie Nr. 87/357 des Rates vom 25. Juni 1987 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten für Erzeugnisse, deren tatsächliche Beschaffenheit nicht

---

480) Artikel 72 EWR-Abkommen und Anhang XIX

481) ABL Nr. C 294, 22.11.89, S. 1

482) AB1 Nr. C 293, 17.11.88, S. 1

483) Richtlinie Nr. 79/581 des Rates vom 19. Juni 1979 über den Schutz der Verbraucher bei der Angabe der Lebensmittelpreise in ABI Nr. L 158 vom 26.6.79, S.19

484) Richtlinie Nr. 88/314 des Rates vom 7. Juni 1988 über den Schutz der Verbraucher bei der Angabe der Preise von anderen Erzeugnissen als Lebensmitteln in ABI, Nr. L 142 vom 9.6.88, S. 19

erkennbar ist und die die Gesundheit oder die Sicherheit der Verbraucher gefährden<sup>485</sup>) vom Markte, ferngehalten werden.

Die Richtlinie Nr. 87/102 des Rates vom 22. Dezember 1986 zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über den Verbrauchercredit<sup>486</sup>), revidiert durch die Richtlinie Nr. 90/88 des Rates vom 22. Februar 1990<sup>487</sup>), will den Konsumenten gegen missbräuchliche Bedingungen bei der Kreditgewährung und ähnlichen Geschäften schützen. Das Schwergewicht wird auf die Information gelegt, indem Minimalvorschriften für den Vertrag (Gesamtkreditkosten, Rückzahlungsmodalitäten usw.) und die Werbung (Angabe der Kreditkosten unter bestimmten Voraussetzungen) festgelegt sind. Verlangt wird die schriftliche Vertragsform. Sanktionen enthält die Richtlinie nicht.

Die Richtlinie Nr. 84/450 des Rates vom 10. September 1984 zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über irreführende Werbung<sup>488</sup>) legt Minimalvorschriften gegen die irreführende Werbung fest. Dabei hat der Werbetreibende unter bestimmten Voraussetzungen die Beweislast für die Richtigkeit von in der Werbung enthaltenen Tatsachenbehauptungen zu tragen.

Der Geltungsbereich der Richtlinie Nr. 85/577 des Rates vom 20. Dezember 1985 betreffend Verbraucherschutz im Falle von ausserhalb von Geschäftsräumen geschlossenen Verträgen<sup>489</sup>) erstreckt sich auf Verträge zwischen einem Gewerbetreibenden, der Waren liefert oder Dienstleistungen erbringt, und einem Verbraucher. Darunter fallen Haustürgeschäfte, Werbecarfahrten und Verkaufsparties. Der Konsument hat ein Widerrufsrecht von sieben Tagen. Nicht unter die Regelung fallen Immobilienverkäufe und Versicherungsverträge.

---

485) AB1 Nr. L 192 vom 11.7.87, S. 49

486) AB1 Nr. L 42 vom 12.2.87, S. 48

487) AB1 Nr. 61 vom 10.3.90, S. 14

488) AB1 Nr. L 250 vom 19.9.84, S. 17

489) AB1 Nr. L 372 vom 31.12.85, S. 31



Die Richtlinie Nr. 90/314 des Rates vom 13. Juni 1980 über Pauschalreisen<sup>490)</sup> stärkt die juristische und materielle Lage der Konsumenten. Sie sind nun besser geschützt vor schlechter Vertragserfüllung des Veranstalters oder vor dessen Zahlungsunfähigkeit. Verlangt ist eine wahre Information in den Prospekten und deren Verbindlichkeit. Der Vertrag muss bestimmte Mindestangaben enthalten. Vermittler und Veranstalter von Pauschalreisen sind bei Nicht- oder Teilerfüllung des Vertrags grundsätzlich haftbar. Diese Haftung darf weder vertraglich eingeschränkt noch wegbedungen werden.

Ausserhalb der Rechtsübernahme sind sich die Vertragsparteien einig, die Empfehlung Nr. 88/590 der Kommission vom 17. November 1988 zu Zahlungssystemen, insbesondere zu den Beziehungen zwischen Karteninhabern und Kartenausstellern<sup>491)</sup> zur Kenntnis zu nehmen. Der bargeldlose Zahlungsverkehr nimmt zu. Gemeinsame Lösungen innerhalb des Binnenmarktes sind von Vorteil.

Weiterentwicklung des EWR-Rechts: Dem EG-Ministerrat liegen gegenwärtig Richtlinienvorschläge über missbräuchliche Klauseln in Verbraucherverträgen sowie vergleichende Werbung vor. Zudem beabsichtigt die Kommission, weitere Vorschläge zu unterbreiten (z.B. über Versandhandel, Verbesserung des Rechtsschutzes der Verbraucher, "time sharing"-Verträge für Liegenschaften, Zahlungssysteme und die Beziehungen zwischen Karteninhaber und -aussteller). Nach der Verabschiedung dieser Akte durch den EG-Ministerrat wird gemäss den Mechanismen des EWRV über deren Übernahme zu entscheiden sein. Nachdem der Konsumentenenschutz im Vertrag über die Europäische Union (Maastricht), nun eine eigene Rechtsgrundlage erhalten wird, ist eine Zunahme von Gemeinschaftsakten zu erwarten, welche die entsprechende Politik der Mitgliedstaaten unterstützen und ergänzen. In den zuständigen Ämtern wird die gemeinschaftliche Rechtsentwicklung aufmerksam verfolgt.

---

490) ABI Nr. L 158 vom 23.6.90, S. 59

491) ABI Nr. L 317 vom 24.11.88, S. 55

## b. Auswirkungen auf Bundesebene

Die Pflicht zur Preisbekanntgabe ist in der Schweiz bereits mit der PBV-Verordnung (SR 942.211) realisiert. Sie hat einen breiteren Anwendungsbereich als die entsprechenden EG-Richtlinien. Bezüglich der Grundpreisangaben in der Werbung muss sie aber ergänzt werden.

Produktimitationen sind bereits erfasst. Die Lebensmittelverordnung (SR 817.02) legt im Artikel 483 fest, dass Scherzartikel oder zu ähnlichen Zwecken bestimmte, ganz oder teilweise aus gesundheitsgefährlichen Stoffen hergestellte Waren verboten sind. Die Richtlinie macht kleinere Anpassungen nötig.

Die Regelung des Verbrauchercredits kann vor allem aus systematischen Gründen nicht im OR verankert werden. Die Uebernahme der EG-Richtlinie hat über ein Spezialgesetz zu erfolgen. Bezüglich der Werbung für Kreditverträge wird eine Anpassung des Bundesgesetzes über den unlauteren Wettbewerb nötig. Das neue Gesetz übernimmt den EG-Wortlaut integral und ergänzt die Regelung mit Sanktionen.

Das schweizerische UWG geht, im Gegensatz zur EG-Richtlinie, über den Bereich der irreführenden Werbung hinaus und beschlägt die Lauterkeit des Wettbewerbes schlechthin. Was allerdings die Beweislastumkehr für Werbebehauptungen betrifft, erfüllt das UWG die EG-Bedingungen nicht. Es muss entsprechend ergänzt werden.

Am 1. Juli 1991 sind die Artikel 40a ff. des OR in Kraft getreten (AS 1991, 846). Die neue Regelung enthält analog der Richtlinie das Widerrufsrecht von sieben Tagen für Verträge, die ausserhalb der Geschäftsräume abgeschlossen wurden. Geringfügige Anpassungen an die EG-Lösung sind nötig, da u.a. im OR der Verkauf am Arbeitsplatz nicht erfasst ist.

Der Vertrag für Pauschalreisen ist im schweizerischen Recht nicht geregelt. Die Einfügung entsprechender Bestimmungen in das OR wäre nur möglich, wenn dieser Vertragstyp umfassend geregelt würde. Da dieses Vorgehen über das Ziel einer blossen Umsetzung des EWR-Rechts hinausginge, wird ein Spezialgesetz vorgeschlagen, das sich auf die Umsetzung beschränkt.

Bei den Zahlungssystemen, wobei der elektronische Zahlungsverkehr im Vordergrund steht, werden die Rechtsbeziehungen grundsätzlich durch das OR sowie durch privatrechtliche Abmachungen bestimmt. Eine Umsetzung der EG-Empfehlung kann die Stellung der Konsumenten stärken.

c. Auswirkungen auf kantonaler Ebene

Die Uebernahme des EG-Rechtsbestandes hat auf die mittelbaren Aktivitäten der Kantone keinen Einfluss. Der Vollzug der Massnahmen bleibt weiter ihnen übertragen.

## **7.94 Umweltschutz**

### **7.941 Einführung**

Die zentralen umweltrelevanten Vertragsregelungen wurden unter Ziffer 4.4 analysiert. Das EWR-Abkommen löst auf den Gebieten Luftreinhaltung, Lärmschutz und industrielle Risiken keinen Gesetzesanpassungsbedarf aus<sup>492</sup>). Die aktuellsten Gemeinschaftsinitiativen im Abfallbereich sowie bei der Behandlung von kommunalem Abwasser werden nicht zu einer Senkung der schweizerischen Schutzstandards führen, wohl aber gewisse Rechtsanpassungen auf Verordnungsstufe auslösen. Weitere Untersuchungen werden hinsichtlich der Anwendung der Denitrifikation bei Abwasserreinigungsanlagen notwendig sein; die Schweiz wird nachzuweisen haben, dass der aus Abwasserreinigungsanlagen in Gewässer eingeleitete Stickstoff das Ausmass der Eutrophierung der betreffenden Meere nicht beeinflusst. Für die Bereiche Umweltinformation, Umweltverträglichkeitsprüfung, Abfall und Biotechnologie werden die notwendigen Aenderungen auf Gesetzesstufe bzw. wichtige Aenderungen auf Verordnungsstufe, nachstehend dargelegt. Die Auswirkungen im Chemikalienbereich sind im Ziffer 7.211, Technische Vorschriften, Unterabschnitt 10, Chemikalien, behandelt.

Im Umweltbereich hat sich die Rechtsetzung der EG in den letzten Jahren erheblich beschleunigt. Auch künftig ist mit einer zügig voranschreitenden Rechtsetzungstätigkeit zu rechnen. Der grösste Teil dieser Bestimmungen

---

492) Artikel 73 ff. EWR-Abkommen. Anhang XX

dürfte für die vier Grundfreiheiten relevant sein (Verhinderung von möglichen Wettbewerbsverzerrungen) und deshalb nach den Mechanismen des EWR-Abkommens gemeinsam zu EWR-Recht erklärt werden. In der Zukunft werden demnach zahlreiche weitere Richtlinien und Verordnungen zu übernehmen sein.

Das Ausmass dieses künftigen Rechts abzuschätzen ist mit einigen Problemen verbunden. Vor dem Rat der EG liegen zur Zeit rund 15 Vorschläge, als weitere Rechtssetzungsabsichten werden in der Kommission ungefähr 10 - 20 Vorhaben vorbereitet. Die Schwerpunkte des neuen Rechts werden voraussichtlich in den Bereichen Gewässerschutz und Abfälle liegen. Die Entwicklungen bei diesen künftigen Rechtsakten sind von den zuständigen Bundesstellen sorgfältig zu verfolgen und auszuwerten. Daraus ergibt sich in Zukunft ein erheblicher Arbeitsaufwand.

## 7.942 Umweltinformation

### a. Der Acquis

In diesem Bereich ist die horizontale Richtlinie Nr. 90/313 vom 7. Juni 1990 über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt<sup>493)</sup> zu übernehmen. Ohne die bestehenden Parteirechte (etwa das Akteneinsichtsrecht) zu berühren, verfolgt die Richtlinie das Ziel, den freien Zugang zu den bei den Behörden vorhandenen Informationen über die Umwelt sowie die Verbreitung dieser Informationen zu gewährleisten und die grundlegenden Voraussetzungen festzulegen, unter denen derartige Informationen zugänglich gemacht werden sollen. Umweltinformationen meinen danach nicht nur Informationen über den Zustand der Gewässer, der Luft, des Bodens, der Tier- und Pflanzenwelt sowie der natürlichen Lebensräume, sondern auch Tätigkeiten und Massnahmen, die diesen Zustand beeinträchtigen oder beeinträchtigen können. Allen natürlichen und juristischen Personen sollen auf Antrag und ohne den Nachweis eines Interesses die entsprechenden Informationen von den Behörden zur Verfügung gestellt werden. Nicht verpflichtet werden legislative und judikative Stellen. Ausserdem können die Staaten vorsehen, dass ein Antrag auf Umweltinformation abgelehnt wird,

---

493) ABl. Nr. L 158 vom 23.06.90, S. 56/EWR-Abkommen, Anhang XX

sofern bestimmte übergeordnete, in der Richtlinie aufgeführte, Interessen (z.B. Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse) berührt werden. Ergänzend zu diesem passiven Informationszugangsrecht verlangt die Richtlinie überdies, dass die Staaten die erforderlichen Massnahmen ergreifen, um der Öffentlichkeit allgemeine Informationen über den Zustand der Umwelt, z.B. durch die regelmässige Veröffentlichung von Zustandsberichten, zur Verfügung zu stellen.

b. Auswirkungen auf Bundesebene

In der Schweiz bestehen in einzelnen Bereichen bereits heute weitgehende Informationsrechte; der Zugang zu Umweltdaten erstreckt sich in der Regel aber nur auf den freien Zugang zu einzelnen Registern. Eine Aenderung von Artikel 47 des Umweltschutzgesetzes<sup>494)</sup> sowie anderer bundesrechtlicher Erlasse über den Schutz der Umwelt ist deshalb nicht zu umgehen.

Das Umweltschutzniveau wird durch mehr Transparenz und erleichterten Informationszugang verbessert.

c. Auswirkungen auf kantonaler Ebene

Die Uebernahme des einschlägigen Gemeinschaftsrechts dürfte aller Voraussicht nach eine weitreichende Ueberprüfung und allenfalls Anpassung kantonalen Rechts nach sich ziehen.

## 7.943 Umweltverträglichkeitsprüfung

a. Der Acquis

Mit der Richtlinie Nr. 85/337 des Rates vom 27. Juni 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten<sup>495)</sup> wird ein grenzüberschreitendes Informations- und Konsultationsverfahren vorgeschrieben. Im wesentlichen will die Richtlinie sicherstellen, dass in Fällen, in denen ein Projekt erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt

---

494) SR 814.01

495) ABI. Nr. L 175 vom 5.7.85, S. 40/EWR-Abkommen, Anhang XX, Ziffer 1

eines anderen Mitgliedstaates haben könnte, der betreffende Staat frühzeitig informiert und konsultiert wird.

b. Auswirkungen auf Bundesebene

Für das grenzüberschreitende Informations- und Konsultationsverfahren muss in Artikel 9 USG die erforderliche gesetzliche Grundlage geschaffen werden. Ein Anpassungsbedarf hinsichtlich der Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung<sup>496)</sup> (UVPV) wegen der Richtlinie Nr. 85/337 ist nicht gegeben.

c. Auswirkungen auf kantonaler Ebene

Obwohl sich einige Verwaltungsabläufe mit den Neuregelungen komplexer gestalten werden, dürften sich die Auswirkungen der neuen Vorschriften in einem bescheidenen Umfang halten. In der Praxis erfolgt die Information und Konsultation benachbarter Staaten nämlich bereits heute. Im Ergebnis sollen mit den Rechtsanpassungen die zwischenstaatliche Kooperation ausgebaut, die Transparenz erhöht und umfassendere Bewertungs- sowie Entscheidungsgrundlagen für die Genehmigung bestimmter Projekte zur Verfügung gestellt werden. Ein Anpassungsbedarf des kantonalen Ausführungsrechts dürfte sich daraus nicht ergeben.

## 7.944 - Abfall

a. Der Acquis

Im Hinblick auf Gesetzesanpassungen steht die Richtlinie Nr. 91/156 des Rates vom 18. März 1991 zur Aenderung der Richtlinie Nr. 75/442 über Abfälle<sup>497)</sup> im Vordergrund. Die übrigen geltenden Richtlinien des Acquis enthalten Regeln für bestimmte Abfälle bzw. Abfallarten. Aus diesen Richtlinien ergibt sich kein Anpassungsbedarf auf Gesetzesebene, wohl dürfte aber punktuell auf Verordnungsebene ein Anpassungsbedarf resultieren. Im übrigen ist darauf hinzuweisen, dass für die beiden allgemeinen

496) SR 814.011

497) ABI. Nr. L 78 vom 26.3.91, S. 32 ff/EWR-Abkommen, Anhang XX, Ziffer 27.

Richtlinien im Bereich der gefährlichen Abfälle eine Uebergangsfrist bis zum 31. 12. 1994 vereinbart wurde. Die erwähnte Richtlinie 91/156 über Abfälle sieht unter anderem für nicht bewilligungspflichtige Abfallsammler, -transporteure, -händler, und -makler eine Meldepflicht vor. Weiter sollen die für die Abfallanlagen zuständigen Behörden die Möglichkeit haben, Bewilligungen zu befristen.

b. Auswirkungen auf Bundesebene

Obwohl für die erwähnte Meldepflicht und für die Befristungsmöglichkeit von Bewilligungen in Teilbereichen bei den Kantonen und beim Bund bereits die erforderlichen Vorschriften bestehen, muss auf Bundesebene eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage im USG geschaffen werden. Auf Verordnungsebene dürfte sich punktuell ein Anpassungsbedarf bei der Technischen Verordnung des Bundesrates vom 10. Dezember 1990<sup>498</sup>) über Abfälle (TVA) einstellen. Da für die Richtlinien im Bereich der gefährlichen Abfälle Uebergangsfristen gelten, wird die Verordnung vom 12. November 1986<sup>499</sup>) über den Verkehr mit Sonderabfällen (VVS) allenfalls zu einem späteren Zeitpunkt anzupassen sein.

c. Auswirkungen auf kantonaler Ebene

Da schon heute in Teilbereichen Meldepflichten bestehen, dürfte sich aus einer generellen Meldepflicht kein ins Gewicht fallender Mehraufwand ergeben. Die Befristung von Bewilligungen stellt für die Vollzugsbehörden eine Option und nicht eine Verpflichtung dar.

## 7.945 Genetisch veränderte Organismen

a. Der Acquis

Anknüpfungspunkt in diesem Bereich sind die beiden horizontalen Richtlinien Nr. 90/219 des Rates vom 23. April 1990 über die Anwendung genetisch veränderter Mikroorganismen in geschlossenen Systemen und Nr.

---

498) SR 814.015

499) SR 814.014

90/220 vom 23. April 1990 über die Freisetzung genetisch veränderter Organismen in die Umwelt<sup>500</sup>). Mit der Richtlinie Nr. 90/219 werden gemeinsame Massnahmen im Hinblick auf die Anwendung genetisch veränderter Mikroorganismen in geschlossenen Systemen festgelegt, mit denen die menschliche Gesundheit und die Umwelt geschützt werden sollen. Dem Anwender wird eine Pflicht zur Vorabbewertung der Risiken von Anwendungen in geschlossenen Systemen auferlegt, und es werden nach dem Gefährdungspotential abgestufte Anmelde- und Bewilligungsverfahren vorgesehen. Ziel der Richtlinie Nr. 90/220 ist der Schutz der menschlichen Gesundheit und der Umwelt bei der absichtlichen Freisetzung genetisch veränderter Organismen in die Umwelt und beim Inverkehrbringen von Produkten, die genetisch veränderte Organismen enthalten. Auch hier werden Anmelde- und Bewilligungsverfahren vorgesehen.

In der Schweiz besteht mit Ausnahme der Verordnung vom 27. Februar 1991<sup>501</sup>) über den Schutz vor Störfällen (Störfallverordnung) keine entsprechende rechtliche Regelung zum Schutz der Umwelt. Eine Vorlage zur Aenderung des Umweltschutzgesetzes ist in Vorbereitung. Diese bedient sich zur Erreichung der Umweltschutzziele derselben Instrumente wie die erwähnten Richtlinien: Je nach Art des Umgangs und nach Gefährdungspotential der Organismen bestehen Selbstbeurteilungs-, Prüf-, Anmelde- und Bewilligungspflichten.

#### b. Auswirkungen auf Bundesebene

Im Bereich des Umweltschutzes muss zur Erfüllung des EWR-Abkommens die Aenderung des Umweltschutzgesetzes (USG) im Bereich umweltgefährdender Organismen vorgezogen und beschleunigt in Kraft gesetzt werden. In der Folge dieser Aenderung werden sich für den Bund verschiedene Mehraufgaben ergeben. Auf Verordnungsebene müssen zunächst die entsprechenden Ausführungsbestimmungen noch ausgearbeitet werden. Da die Gemeinschaftsrichtlinien einen höheren Detaillierungsgrad als die USG-Vorlage aufweisen, können dabei wesentliche Elemente dieser Regeln auf Verordnungsstufe direkt verwendet werden. Der Vollzug der neuen Vorschriften

---

500) Abl. Nr. L 117 vom 8.5.1990, S. 1 bzw. S. 15 / EWR-Abkommen, Anhang XX, Ziffern 24 - 25

501) AS 1991, 748; SR 814.012



wird primär durch den Bund erfolgen. Da die Gemeinschaftsrichtlinien und die USG-Vorlage eine relativ starke behördliche Kontrolle vorsehen (mehrere Bewilligungsverfahren, Inspektionen usw.), ergibt sich auch längerfristig für den Bund ein erheblicher Mehraufwand.

Im Hinblick auf die wirtschaftlichen Auswirkungen ergibt sich auch für die betroffenen Kreise in Forschung und Industrie eine entsprechende Mehrbelastung. Dank der Harmonisierung der materiellen Anforderungen und der Verfahrensabläufe wird diese indessen nicht übermässig sein.

Aufgrund der neuen Bestimmungen wird das Schutzniveau in der Schweiz im ganzen Bereich der biologischen Sicherheit angehoben werden.

Im Bereich des Gesundheitsschutzes besteht in der Schweiz bisher keine genügende gesetzliche Regelung. Zwar umfasst der Begriff des "Erregers" nach Artikel 2 des Bundesgesetzes über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen (Epidemiengesetz) auch genetisch veränderte Organismen; die übrigen Bestimmungen dieses Gesetzes genügen als Grundlage für die Umsetzung der Richtlinien Nr. 90/219 und Nr. 90/220 jedoch nicht. Die Uebernahme des EG-Rechts bedingt deshalb auf Gesetzesstufe eine Aenderung des Epidemiengesetzes. Dem Bund werden mit dieser Aenderung neue Aufgaben entstehen. Auf Verordnungsstufe werden zunächst die Ausführungsbestimmungen ausgearbeitet werden müssen. Der Vollzug wird weitgehend auf Bundesebene erfolgen müssen. Durch die behördliche Kontrolle (z.B. die Einführung von Bewilligungsverfahren, das Inspektionswesen und die Beurteilung der Gesundheitsgefährdung für den Menschen) wird sich für den Bund ein erheblicher Mehraufwand ergeben.

Die Uebernahme der beiden Richtlinien bedingt im weiteren eine Revision der Lebensmittelverordnung, in welche analog zur Epidemiengesetzgebung die Modalitäten der Anmelde- und Bewilligungsverfahren aufgenommen werden müssen. Die entsprechende gesetzliche Grundlage findet sich in Artikel 7 des neuen Lebensmittelgesetzes. Zudem soll der Geltungsbereich des Giftgesetzes auf nicht infektiöse, aber toxische Organismen und daraus hergestellte technische Produkte ausgedehnt werden. Die durch die Uebernahme des EG-Chemikalienrechts ohnehin erforderliche Totalrevision der Giftgesetzgebung wird auf dem Weg des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens

rens erfolgen, weil das EWR-Abkommen für diesen Bereich Uebergangsfri-  
sten bis 31.12.1994 vorsieht.

c. Auswirkungen auf kantonaler Ebene

Da der Vollzug der neuen Bestimmungen im Bereich der Biotechnologie hauptsächlich Bundesaufgabe sein wird, werden die Kantone nur am Rand, z.B. der Marktüberwachung, betroffen sein. Da sie die ihnen zufallenden Aufgaben bereits im Chemikalienbereich wahrnehmen, dürfte der Mehraufwand bescheiden bleiben.

**7.95 Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Statistik**

a. Ausgangslage

Mit der Verwirklichung des europäischen Wirtschaftsraums (EWR) wird der Bedarf an statistischen Informationen steigen, wobei die Nachfrage in einem Europa der vier Freiheiten sowohl von den Staaten und Wirtschaftskreisen als auch von Verbänden und Privaten ausgehen wird. Es gilt daher, auf dem Gebiet der Statistik eine gemeinsame Politik festzulegen und eine gemeinsame Infrastruktur zu schaffen. Die EG-Kommission und unsere EFTA-Partner machten daraus seit Verhandlungsbeginn eine Frage des Prinzips: Für sie ist die Anerkennung strikter Transparenz-Bestimmungen auf allen Vertragsgebieten eine Voraussetzung für die Teilnahme am Gemeinsamen Markt. In der Folge beschlossen die Vertragsparteien, auf der Basis verbindlicher Rechtsnormen, ein gemeinsames System zur Produktion statistischer Informationen zu schaffen.

Obwohl sich diese Bestimmungen - welche die schweizerische Statistik wird übernehmen müssen - auf die EWR-Inhalte beschränken, sind sie dennoch umfangreich und von grosser Tragweite. Sie sind festgehalten in Artikel 76 des EWR-Vertrags, mit Verweis auf das Protokoll 30 über die Organisation der statistischen Zusammenarbeit sowie auf den Anhang XXI, der nicht weniger als siebenundzwanzig Verordnungen und Richtlinien enthält. Anzahl und Detaillierungsgrad der Normen zeugen vom Willen, die Qualität und die Vergleichbarkeit der statistischen Informationen in den verschiedenen EWR-Mitgliedstaaten rechtlich verbindlich zu regeln. So werden nicht nur

die Gebiete definiert, in denen jeder Staat statistische Informationen bereitzustellen und zu veröffentlichen hat. Vielmehr sind auch Bestimmungen enthalten über technische Normen, Definitionen, Nomenklaturen, die Art und Weise der Datenerhebung sowie über die Berechnungsmethoden, welche die Staaten bei ihrer statistischen Arbeit anzuwenden haben.

Die Verordnungen und Richtlinien im Anhang zum EWR-Vertrag regeln die Erstellung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen und die Produktion von Statistiken auf den Gebieten: Konjunkturentwicklung, Geschäftsgang und Investitionen in der Industrie, Aussenhandel, Gütertransport, Energiepreise, ausländische Arbeitskräfte, Struktur der Unternehmen und Landwirtschaftsbetriebe sowie Produktion von Getreide, Milch und Milchprodukten.

Das Protokoll 30 betreffend die Organisation der statistischen Zusammenarbeit im EWR sieht die Schaffung einer Fachkonferenz vor, in der neben den Vertretern der nationalen statistischen Ämter der neunzehn Staaten auch das Büro des Statistischen Beraters der EFTA (OCS/EFTA) und das Statistische Amt der EG (EUROSTAT) vertreten sind. Aufgabe dieser Fachkonferenz ist es, die Zusammenarbeit im statistischen Bereich zu leiten und zu kontrollieren. Das Protokoll präzisiert dabei ausdrücklich, dass die EFTA-Staaten in den folgenden Ausschüssen werden mitwirken können: Im "Ausschuss für das Statistische Programm der EG", in den Ausschüssen "für die Währungs-, Finanz- und Zahlungsbilanzstatistiken", "für die statistische Geheimhaltung", "für die Harmonisierung der Erfassung des Brutto sozialprodukts zu Marktpreisen" sowie im "Europäischen Beratenden Ausschuss für statistische Informationen im Wirtschafts- und Sozialbereich". Im Rahmen dieser Organe haben die EFTA-Staaten also die Möglichkeit, die Beschlussfassung in den verschiedenen Vertragsgebieten zu beeinflussen.

Im weiteren enthält das Protokoll 30 Bestimmungen über die Erhebung, die Auswertung und die Publikation von Daten im EWR. Danach obliegt es dem OCS/EFTA, die Datensammlung in den verschiedenen EFTA-Staaten zu koordinieren und die Daten an EUROSTAT weiterzuleiten, wo sie dann - zu ausschliesslich statistischen Zwecken - erfasst und ausgewertet werden. Die Veröffentlichung in aggregierter Form erfolgt gemeinsam durch das OCS/EFTA und EUROSTAT in Luxemburg.

Die EFTA-Staaten haben sich in den Verhandlungen dafür eingesetzt und auch erreicht, dass die Erhebung, Auswertung und Veröffentlichung von Informationen striktesten Datenschutz-Bestimmungen unterliegen. Der Vertrag macht daraus eine Rahmenbedingung für die Zusammenarbeit; er enthält im übrigen im Anhang auch eine Verordnung über den Datenschutz.

Die derart geregelte Statistikproduktion wird im EWR eine ausserordentlich wichtige Rolle spielen. So wird zum Beispiel das Bruttoinlandprodukt (BIP) als Berechnungsbasis dienen für die Beiträge der EFTA-Staaten an verschiedene Programme und Mechanismen des EWR. Das Bruttosozialprodukt (BSP) seinerseits bildet die Grundlage, um die Beiträge der EFTA-Staaten an den Kohäsionsfonds zu bestimmen. Bruttoinland- und Bruttosozialprodukt sind nun aber beide Ergebnisse der Nationalen Buchhaltung, welche die Synthese zahlreicher statistischer Erhebungen aus unterschiedlichen Bereichen wie der Industrieproduktion, des privaten Konsums oder der verschiedenen Preisindizes darstellt.

#### b. Die Konsequenzen auf Bundesebene

Die meisten EFTA-Länder verfügen bereits über eine hochentwickelte statistische Infrastruktur; für sie ist die Anpassung an die EWR-Normen mit einem relativ geringen Aufwand verbunden. In der Schweiz sieht die Lage anders aus. Die notwendige Anpassung bedeutet nicht nur eine grosse und folgenreiche Herausforderung für unser Land, sondern zugleich auch einen Aufruf zur Erneuerung der amtlichen Statistik, die zu einer besseren Kenntnis der wirtschaftlichen und sozialen Lage der Schweiz beitragen soll.

Konkret wird das Bundesamt für Statistik insbesondere neue Nomenklaturen einführen, grossangelegte Erhebungen durchführen, die Frequenz bestimmter Befragungen steigern, neue Statistiken anlegen und bereits bestehende Statistiken wesentlich revidieren müssen. Wenn die Anpassung an die EWR-Normen bis 1995 abgeschlossen werden soll, müssen die entsprechenden Arbeiten sehr rasch, d.h. noch im Jahr 1992, angepackt werden. Dies wird Konsequenzen für die juristische Ebene, für die finanziellen Ressourcen wie auch für den Stellenetat haben.

Die Anpassung der schweizerischen Statistiken an die EWR-Normen erfordert ausdrückliche gesetzliche Grundlagen für die Erhebung, Auswertung und Veröffentlichung der Informationen sowie für die Einführung eines Programms der Bundesstatistik. Die gegenwärtig gültigen Rechtsgrundlagen sind das Bundesgesetz betreffend die amtlichen statistischen Aufnahmen in der Schweiz vom 23 Juli 1870 und das Bundesgesetz über Konjunkturbeobachtung und Konjunkturerhebungen vom 20. Juni 1980. Gestützt auf dieses können heute - auch regelmässig - Wirtschaftsdaten erhoben werden, die für die Konjunkturbeobachtung von Bedeutung sind. In den anderen Gebieten erlaubt das Bundesgesetz aus dem Jahre 1870 hingegen nur die Anordnung von sporadischen Erhebungen. Die aktuellen gesetzlichen Grundlagen stellen damit keine ausreichende Basis für die im EWR vorgesehenen Statistiken dar. Das Bundesstatistikgesetz, das im Entwurf vom Bundesrat genehmigt wurde, trägt dieser Tatsache Rechnung. Der Bundesrat erhält darin eine ausreichende Handhabe für den Erlass von Verordnungen, welche die Bedingungen für statistische Erhebungen, wie deren Periodizität oder die jeweilige Auskunftspflicht, umschreiben.

Falls dieses Gesetz nicht vor dem Inkrafttreten des EWR in den Räten behandelt und verabschiedet wird, bleibt es beim Status quo, und dies mit folgenden Konsequenzen:

- Für die im EWR-Vertrag vorgesehene vierteljährliche Erhebung über den Güterverkehr auf der Strasse, in der Luft oder auf schiffbaren Gewässern müsste ein spezielles, nur diese Statistik betreffendes Gesetz ausgearbeitet werden.
- Das statistische Programm des EWR, das im Protokoll 30 über die Organisation der statistischen Zusammenarbeit gefordert wird, hätte in unserem Land keine gesetzliche Grundlage; diese ist erst im erwähnten Entwurf eines Bundesstatistikgesetzes vorgesehen.
- In der EG werden demnächst neue statistische Normen eingeführt, deren Verbindlichkeit sich rasch auch im EWR durchsetzen dürfte; für diese wären die gesetzlichen Grundlagen unsicher oder gar inexistent.

Das neue Bundesstatistikgesetz ist mithin unerlässliche Grundlage, um in der Schweiz das Produktionssystem für statistischen Informationen an die Normen des EWR-Vertrages anzupassen. Obwohl für die Anwendung der statistischen Normen des EWR eine Übergangszeit bis zum 1. Januar 1995 vereinbart wurde, müssen schon jetzt, d.h. noch 1992, die für die Produktion von eurokompatiblen statistischen Informationen benötigte Infrastruktur und die erforderlichen Erhebungen vorbereitet werden. Dies ist aber nur möglich, wenn das Bundesstatistikgesetz noch im Jahr 1992 im Parlament behandelt und verabschiedet wird.

Die finanziellen und stellenmässigen Konsequenzen, die eine Anpassung der Statistik an die EWR-Normen für die Eidgenossenschaft mit sich bringen würde, werden in Kapitel 11 der vorliegenden Botschaft behandelt. An dieser Stelle ist jedoch darauf hinzuweisen, dass unsere Analyse der Auswirkungen des EWR auf die statistische Arbeit in der Schweiz die kurzfristige Entwicklung des EWR ausser acht lässt. Tatsächlich ist es heute schwierig, die Folgen einer allfälligen Anpassung unseres Landes an neue statistische Normen zu beurteilen, die in der EG gegenwärtig vorbereitet werden oder deren Einführung bevorsteht. Diese Normen könnten, sofern sie Bereiche des EWR betreffen, rasch auch für die EFTA verbindlich werden. (Laut der EG-Kommission steht die Verabschiedung von 27 neuen Verordnungen und Richtlinien auf dem Gebiet der Statistik unmittelbar bevor). Man weiss aber schon heute, dass die Anpassung an solche neuen Rechtsakte weitreichende Folgen haben könnte, betrifft sie doch umfangreiche statistische Projekte wie z.B. sehr detaillierte Erhebungen über die Industrieproduktion. Die im EWR für die Statistik anfallenden Kosten müssen daher je nach Entwicklung der Rechtslage in diesem Bereich revidiert werden.

### c. Die Konsequenzen auf kantonaler Ebene

Die Schweiz kann die Richtlinie über die Beobachtung der Konjunkturentwicklung im Baugewerbe, welche vierteljährliche Angaben zum Bauvolumen verlangt, nur erfüllen, wenn das Baugesuch tatsächlich solche Angaben enthält. Zwischen den Kantonen und sogar zwischen verschiedenen Gemeinden eines Kantons gibt es in dieser Hinsicht aber Unterschiede, indem die Baugesuchsformulare nicht zwingend auch Angaben zum Bauvolumen verlangen. Eine entsprechende landesweite Harmonisierung müsste durch ein

Gesetz oder ein interkantonaies Konkordat sichergestellt werden, damit die Baubewilligung in Zukunft alle für die Erfüllung dieser Richtlinie nötigen Daten enthalten.

## 7.96 Gesellschaftsrecht

### a. Der Acquis

Die Bestimmungen zum Gesellschaftsrecht sind im EWR-Vertrag im wesentlichen im Kapitel 5 des V. Teils über die horizontalen Massnahmen zu den vier Freiheiten enthalten. Artikel 77 des EWR-Vertrages beschränkt sich darauf, zu erwähnen, dass Anhang XXII spezifische Vorschriften zum Gesellschaftsrecht vorsieht.

Bevor die verschiedenen, im Anhang XXII aufgeführten Regelungen besprochen werden, ist darauf hinzuweisen, dass auch mehrere andere Kapitel und Bestimmungen des EWR-Vertrages für das Gesellschaftsrecht von unmittelbarer Bedeutung sind, namentlich die Vorschriften über die Niederlassungsfreiheit (Art. 31 ff. des Vertrages, insbesondere Art. 34, der Art. 58 des EWG-Vertrages entspricht) und die Dienstleistungsfreiheit (Art. 36 ff. EWR-Vertrag<sup>502</sup>). Im weiteren ist Artikel 124 des EWR-Vertrages zu erwähnen, der die Diskriminierung aufgrund des Bürgerrechts beim Erwerb von Beteiligungen am Kapital von Gesellschaften in Konkretisierung des allgemeinen Diskriminierungsverbots von Art. 4 des EWR-Vertrages untersagt.

#### 1. Darstellung des EG-Rechts, das bei einem EWR-Abkommen im Bereich des Gesellschaftsrechts zu übernehmen ist

Im Bereich des Gesellschaftsrechts müssen sämtliche in Kraft stehenden Richtlinien und Verordnungen der EG übernommen werden<sup>503</sup>). Heute sind in diesem Gebiet die folgenden neun Richtlinien und eine Verordnung in Kraft:

---

502) EuGH, Urteil vom 27.9.1988, Rs. 81/87, Daily Mail, Slg. 1988, S. 5483 ff., S. 5511, Paragraph 17; s. auch Urteil des EuGH vom 4.10.1991, Rs. C 236/89, Kommission c. Vereinigtes Königreich, noch nicht publiziert.

503) Artikel 77 EWR-Abkommen, Anhang XXII

- Die Erste Richtlinie Nr. 68/151 des Rates vom 9. März 1968<sup>504)</sup> gilt für die Aktiengesellschaft, die Kommanditaktiengesellschaft und die Gesellschaft mit beschränkter Haftung. Es werden verschiedene Gegenstände geregelt: Einmal wird das Minimum und die Art der Offenlegung bestimmt. Dann wird das Handeln für die Gesellschaft vor dem Erlangen der Rechtsfähigkeit und die Vertretungsmacht der Organe umschrieben. Schliesslich wird die Nichtigkeit von Gesellschaften geordnet.
- Die Zweite Richtlinie Nr. 77/91 des Rates vom 13. Dezember 1976<sup>505)</sup> gelangt nur für Aktiengesellschaften zur Anwendung. Sie enthält eine Menge verschiedenster Vorschriften zur Gründung der AG, zur Erhöhung und zur Reduktion des Aktienkapitals und zur Kapitalerhaltung.
- Die Dritte Richtlinie Nr. 78/855 des Rates vom 9. Oktober 1978<sup>506)</sup> regelt die Fusion von Aktiengesellschaften.
- Die Vierte Richtlinie Nr. 78/660 des Rates vom 25. Oktober 1978<sup>507)</sup> enthält Vorschriften über den Jahresabschluss von Aktiengesellschaften, Kommanditaktiengesellschaften und von Gesellschaften mit beschränkter Haftung. Dabei werden die Anforderungen für kleine, mittlere und grosse Unternehmen verschieden angesetzt. Es handelt sich insbesondere um Bestimmungen über die Gliederung der Jahresrechnung und um Bewertungsvorschriften.
- Die Sechste Richtlinie Nr. 82/891 des Rates vom 17. Dezember 1982<sup>508)</sup> regelt die Spaltung von Aktiengesellschaften.
- Die Siebente Richtlinie Nr. 83/349 des Rates vom 13. Juni 1983<sup>509)</sup> stellt Vorschriften zum konsolidierten Jahresabschluss von Konzernen auf; es handelt sich dabei um Gliederungsvorschriften, Bewertungsmethoden und Konsolidierungstechniken.

---

504) ABl. Nr. L 65 vom 14.3.1968, S.8

505) ABl. Nr. L 62 vom 30.1.1977, S.1

506) ABl. Nr. L 295 vom 20.10.1978, S. 36

507) ABl. Nr.: L 222 vom 14.8.1978, S. 11

508) ABl. Nr. L 378 vom 31.12.1982, S. 47

509) ABl. Nr. L 193 vom 18.7.1983, S.1



- Die Achte Richtlinie Nr. 84/253 des Rates vom 10. April 1984<sup>510</sup> umschreibt die Qualifikationserfordernisse für Rechnungsprüfer (die mit der Pflichtprüfung des Jahresabschlusses und des konsolidierten Jahresabschlusses betrauten Personen). Wie die vierte und die siebente Richtlinie kommt auch diese Regelung grundsätzlich für Aktiengesellschaften, Kommanditaktiengesellschaften und Gesellschaften mit beschränkter Haftung zur Anwendung, jedoch werden Kleingesellschaften ausgenommen, d.h. die Revisoren von kleineren Gesellschaften brauchen die in der achten Richtlinie umschriebenen Qualifikationserfordernisse nicht zu erfüllen.
- Die Elfte Richtlinie Nr. 89/666 des Rates vom 21. Dezember 1989<sup>511</sup> regelt die Offenlegung von Zweigniederlassungen von Unternehmen mit Sitz in einem anderen Staat.
- Die Zwölfte Richtlinie Nr. 89/667 des Rates vom 21. Dezember 1989<sup>512</sup> verlangt die Zulässigkeit von Einmanngesellschaften in der Rechtsform der GmbH. Aktiengesellschaften und Gesellschaften mit beschränkter Haftung, welche Einmanngesellschaften sind, müssen im Geschäftsverkehr (auf Briefen und Bestellscheinen) auf diesen Umstand hinweisen.
- Die Verordnung Nr. 2137/85 des Rates vom 25.6.1985 über die Schaffung einer Europäischen wirtschaftlichen Interessenvereinigung (EWIV)<sup>513</sup> sieht eine neue, transnationale Gesellschaftsform vor. Der Zweck einer EWIV ist die Erleichterung und Förderung der wirtschaftlichen Tätigkeit ihrer Mitglieder; eine solche Vereinigung kann aber nicht das Erzielen von Gewinn für sich selbst bezwecken.

Dies ist kurz umrissen das von einem EWR zu übernehmende heute bereits in Kraft stehende EG-Recht. Es soll hier noch ein kurzer Ausblick auf Rechtsetzungsprojekte der EG in diesem Bereich gegeben werden:

---

510) ABl. Nr. L 126 vom 12.5.1984, S. 20  
 511) ABl. Nr. L 395 vom 30.12.1989, S. 10  
 512) ABl. Nr. L 395 vom 30.12.1989, S. 40  
 513) ABl. Nr. L 199 vom 31.7.1985, S.1

- Der Entwurf für eine Fünfte Richtlinie<sup>514)</sup> will die Struktur der AG regeln sowie die Mitwirkung der Mitarbeiter in einem gewissen Rahmen vorsehen. Weil sich das Landesrecht der EG-Mitgliedstaaten in diesen Fragen zum Teil stark unterscheidet und die Mitwirkung der Mitarbeiter als politisch äusserst heikel erweist, ist diese Richtlinie in der EG seit Jahren blockiert.
- Die Neunte Richtlinie wird das Konzernrecht regeln. Ein publizierter Entwurf dazu liegt noch nicht vor.
- Die Zehnte Richtlinie<sup>515)</sup> wird Bestimmungen zu grenzüberschreitenden Fusionen enthalten. Da ein Zusammenhang mit der fünften Richtlinie besteht, bleibt der entsprechende Entwurf ebenfalls blockiert.
- Der Entwurf einer Dreizehnten Richtlinie<sup>516)</sup> bezweckt die Regelung des öffentlichen Uebernahmeangebots und will ein faires Verhalten sowohl derjenigen, die eine Gesellschaft übernehmen wollen, als auch des Verwaltungsrates der "angegriffenen" Gesellschaft gewährleisten. Es soll eine genügende Information der Aktionäre und der Schutz von Minderheitsaktionären sichergestellt werden. Gemäss dem vorliegenden Vorschlag sollen Aktienerwerber, die bereits über ein Drittel der Stimmrechte verfügen, den übrigen Aktionären ein Gesamtangebot unterbreiten müssen.
- Der Vorschlag für eine Verordnung der EG über das Statut der Europäischen Aktiengesellschaft<sup>517)</sup> sieht vor, neben der EWIV eine weitere europäische Gesellschaftsform zu schaffen. Die SE soll Gesellschaften aus verschiedenen Ländern zur Gründung einer gemeinsamen Tochter- oder Holdinggesellschaft oder als Instrument einer grenzüberschreitenden Fusion zur Verfügung stehen.

Die beim EG-Rat liegenden Vorschläge sind zur Zeit blockiert; höchste Priorität wird dem Statut der SE eingeräumt. Gegebenenfalls würden die

514) KOM (83) 185 endg. ABl. Nr. C 240 vom 9.9.1983, S.2

515) KOM (84) 727 endg. ABl. Nr. C 23 vom 25.1.1985, S.11

516) KOM (90) 416 endg. ABl. Nr. C 240 vom 26.9.1990, S.8

517) Societas Europea, SE; KOM (89) 268/I et II endg. ABl. Nr. C 263 vom 16.10.1989, S. 41

erwähnten Rechtsakte nach ihrer Verabschiedung nach den dafür vorgesehenen EWR-Mechanismen zu übernehmen sein.

## 2. Die wichtigsten Differenzen zwischen dem schweizerischen Recht und dem Gesellschaftsrecht der EG

Am 4. Oktober 1991 verabschiedete die Bundesversammlung die Revision des Aktienrechts<sup>518)</sup>. Dieses tritt am 1. Juli 1992 in Kraft.

Im folgenden sollen die wichtigsten Differenzen zwischen dem revidierten schweizerischen Recht und dem Gesellschaftsrecht der EG aufgezeigt werden.

### - Die Anforderung an die Jahresrechnung:

Die Bilanzrechtsrichtlinien verlangen für die Rechnungslegung einen höheren Detaillierungsgrad. Dabei ermöglicht jedoch die Unterscheidung zwischen kleineren, mittleren und grossen Gesellschaften in der vierten Richtlinie eine weitgehende Rücksichtnahme auf die Interessen von Kleingesellschaften. Strengere Anforderungen werden für mittlere und grössere Gesellschaften eingeführt werden müssen. In der Praxis genügt die Rechnungslegung grosser Gesellschaften den Vorschriften der EG zum Teil heute schon.

Willkürliche, stille Reserven werden nicht mehr zulässig sein. Dies bedeutet aber nicht, dass es keine stillen Reserven mehr geben wird, weil solche schon aufgrund der Höchstbewertungsvorschriften und gewisser bestehender Bewertungsspielräume entstehen; es heisst auch nicht, dass die Reservenbildung eingeschränkt wird, sondern es soll lediglich Transparenz betreffend der gebildeten Reserven erreicht werden.

### - Die Offenlegung der Jahresrechnung:

Nach der Revision des Aktienrechts müssen nur Gesellschaften, deren Aktien an der Börse kotiert sind oder die Anleiheobligationen ausstehend haben,

518) AS 1992, 733

ihre Jahresrechnung offenlegen. Die übrigen Aktiengesellschaften und Kommanditaktiengesellschaften - auch wenn es sich um Grossgesellschaften handelt - müssen lediglich Gläubigern, die ein schutzwürdiges Interesse nachweisen, Einsicht in ihre Jahresrechnung gewähren. Das EWR-Recht sieht demgegenüber vor, dass Aktiengesellschaften, Kommanditaktiengesellschaften und Gesellschaften mit beschränkter Haftung allgemein ihre Bilanz und die Gewinn- und Verlustrechnung offenzulegen haben. Diese Offenlegungspflicht bildet ein Korrelat zum Privileg der Haftungsbeschränkung. Für kleine und mittlere Gesellschaften bestehen Erleichterungsmöglichkeiten bei der Frage, was offengelegt werden muss (vgl. oben).

- Konsolidierte Jahresrechnung:

Die Bewertungsmethoden und Konsolidierungstechniken werden zukünftig im Gesetz vorgesehen werden müssen.

- Die fachlichen Anforderungen an Rechnungsprüfer:

Die fachlichen Anforderungen an die mit der Pflichtprüfung der Jahresrechnung betrauten Personen (Revisoren) werden in der achten Richtlinie relativ hoch angesetzt, weil mit gut ausgebildeten Revisoren eine gewisse Qualität und Aussagekraft der Rechnungslegung gewährleistet werden soll. Der zum revidierten Aktienrecht ausgearbeitete Verordnungsentwurf über die fachlichen Anforderungen an besonders befähigte Revisoren übernimmt bereits das von der achten EG-Richtlinie verlangte Ausbildungsniveau. Während aber nach dem revidierten Aktienrecht nur grössere Gesellschaften über einen besonders befähigten Revisor verfügen müssen, werden mit der Anpassung ans EWR-Recht auch mittlere Gesellschaften einen solchen beizuziehen haben. Kleinere Gesellschaften bleiben davon auch zukünftig ausgenommen. Die Bestimmungen über die besonders befähigten Revisoren werden durch Unabhängigkeitsvorschriften zu ergänzen sein. Ferner wird ein formelles Zulassungsverfahren vorzusehen sein, in dessen Rahmen das Vorliegen der Voraussetzungen für besonders befähigte Revisoren überprüft wird.

## - Vinkulierung von Namenaktien:

Neben den Richtlinien der EG auf dem Gebiet des Gesellschaftsrechts hat auch die Kapitalverkehrsfreiheit<sup>519)</sup> direkte Auswirkungen auf das schweizerische Aktienrecht. Nach Artikel 124 des EWR-Abkommens dürfen angehörige der EWR-Staaten in bezug auf eine Beteiligung am Kapital von Gesellschaften nicht mehr diskriminiert werden. Diese Bestimmung stellt eine Konkretisierung des allgemeinen, grundsätzlichen Diskriminierungsverbots von Artikel 4 des EWR-Abkommens dar.

Auch nach dem revidierten Aktienrecht bleibt im Rahmen der statutarischen Beschränkung der Uebertragbarkeit von Namenaktien (Vinkulierung) der Ausschluss von Ausländern möglich. Bei nicht börsenkotierten Aktien steht die Zulässigkeit von Ausländerklauseln aufgrund des Gesetzestextes zwar nicht zweifelsfrei fest (Art. 685b Abs. 1 und 2 OR). Auf jeden Fall gewährt aber Artikel 4 der Schlussbestimmungen des Bundesgesetzes über die Revision des Aktienrechtes bei börsenkotierten Aktien mit Rücksicht auf die übrige Bundesgesetzgebung (Lex Friedrich, Bankengesetz) noch die Möglichkeit des Ausschlusses von Ausländern. Die Zulässigkeit der Rückweisung von Ausländern stellt im revidierten Aktienrecht keine selbständige Diskriminierung mehr dar, sondern ist von der Regelung anderer Bundesgesetze abhängig; die Abweisung von Ausländern aufgrund der Statuten ist nur möglich, wo dies im Hinblick auf einen von der Bundesgesetzgebung verlangten Nachweis der schweizerischen Beherrschung erforderlich ist (eine Gesellschaft, die gemäss ihrem statutarischen Zweck von keinem entsprechenden Bundesgesetz berührt wird, kann Ausländer nicht mehr ablehnen). Diese Vinkulierungsmöglichkeit wurde im revidierten Aktienrecht nur noch in den Schlussbestimmungen aufgenommen, da sie mit der Anpassung der wesentlichen diskriminierenden Regelungen des Bundesrechts, auf welche sie Bezug nimmt, entfallen soll.

Mit der Anpassung ans EG-Recht wird nun in der Lex Friedrich und im Bankengesetz dem Diskriminierungsverbot schrittweise Rechnung getragen. Die Oeffnung erfolgt beim Bankengesetz mit dem Inkrafttreten des EWR-Abkommens. Dies gilt im Grundsatz auch für die Lex Friedrich, wobei für

---

519) EWR-Abkommen, Artikel 40 ff., Anhang XII

bestimmte Punkte (Erwerb von Anteilen an einer reinen Immobiliengesellschaft/Erwerb von Grundstücken zu blossen Anlagezwecken durch eine ausländisch beherrschte Gesellschaft) eine Uebergangsfrist von fünf Jahren eingeräumt wurde.

Mit der dargestellten Liberalisierung des Bankengesetzes und der Lex Friedrich kann und muss aufgrund des Diskriminierungsverbotes (vgl. Art. 124 EWR-Abkommen) auch die Möglichkeit der Ablehnung von Ausländern als Aktionäre eingeschränkt werden. Die Einschränkung der Vinkulierung ist zeitgleich und im gleichen Rahmen vorzunehmen, wie die Oeffnung bei den erwähnten Bundesgesetzen erfolgt.

Neben diesen Hauptpunkten einer Rechtsangleichung wird das schweizerische Gesellschaftsrecht in zahlreichen weniger bedeutenden Fragen, die teilweise eher technischer Natur sind, ebenfalls angepasst werden müssen.

#### b. Auswirkungen auf Bundesebene

Zur Vornahme der nötigen Anpassungen an die EG-Richtlinien im Gebiet des Gesellschaftsrechts wurde der Schweiz eine Anpassungsfrist von drei Jahren ab Inkrafttreten des EWR-Abkommens eingeräumt. Damit werden die Anpassungen in diesem Bereich erst am 1. Januar 1996 in Kraft gesetzt werden müssen. Betreffend das Bilanzrecht können den Gesellschaften ab diesem Datum weitere Uebergangsfristen gewährt werden.

Die Umsetzung des EWR-Rechts wird voraussichtlich in folgender Weise vorgenommen:

- Das Bilanzrecht (Vierte, Siebente und Elfte Richtlinie) als technische Spezialmaterie sollte sachgerechterweise auf Verordnungsstufe geregelt werden.
- Die fachlichen Anforderungen an besonders befähigte Revisoren werden bereits beim revidierten Aktienrecht in einer Verordnung umschrieben. Es wird voraussichtlich weitgehend auf das EG-Recht abgestellt werden können (Achte Richtlinie).

- Die Sechste Richtlinie betreffend die Spaltung von Aktiengesellschaften wird in der Schweiz nicht umgesetzt werden müssen, da das schweizerische Recht eine Spaltung in diesem Sinne nicht vorsieht.
- Nur die Erste, Zweite, Dritte und Zwölfte Richtlinie auf dem Gebiet des Gesellschaftsrechts müssen durch eine Revision des Obligationenrechts umgesetzt werden. Bei dieser Revision müssen auch die Delegationsnormen zur Regelung des Bilanzrechts auf Verordnungsstufe geschaffen werden.
- Die Europäische Wirtschaftliche Interessenvereinigung (EWIV) ist in der Verordnung Nr. 2137/85 geregelt, die unmittelbar zur Anwendung kommt, d.h. nicht ins Landesrecht übernommen werden muss. Dies wird auch für die Europäische Aktiengesellschaft (SE) gelten, falls die EG diese neue Rechtsform schafft. Die entsprechenden Anpassungen des Bundesrechts würden voraussichtlich durch eine Revision des Obligationenrechts erfolgen.

c. Auswirkungen auf kantonaler Ebene

Die Kantone werden ihr Recht höchstens geringfügig zu ändern haben.

## 7.97 **Forschung und Entwicklung**

a. Das Rahmenprogramm

Die EG hat seit anfangs der achtziger Jahre die Forschung durch ihre Rahmenprogramme - insbesondere im Bereich industrieller Technologien - stark ausgebaut. Die 15 spezifischen Forschungsprogramme des dritten Rahmenprogramms (1990-94) umfassen die Bereiche "Grundlegende Technologien" (Informations- und Kommunikationstechnologien, industrielle und Werkstofftechnologien), "Natürliche Ressourcen" (Umwelt, Biowissenschaften und -technologien, Energie) und "Nutzung der geistigen Ressourcen" (Mensch und Mobilität). Die Forschungsförderung der EG erfolgt ferner sowohl in den eigenen Laboratorien der gemeinsamen Forschungsstellen der EG, als auch auf Kostenteilungsbasis in Unternehmen und Instituten.

Ein zentrales Anliegen dieser Programme ist die grenzüberschreitende Zusammenarbeit der beteiligten Wissenschaftler und Privatfirmen mit dem Ziel, die wissenschaftliche und technische Grundlage der europäischen Industrie zu stärken, um ihre internationale Wettbewerbsfähigkeit zu fördern. In der europäischen Forschungslandschaft kommt diesen EG-Aktivitäten heute in speziellen Technologien eine grosse Bedeutung zu.

Mit den EWR-Verhandlungen wurde erreicht, dass im Forschungsbereich die obligatorische und integrale Beteiligung der EFTA-Staaten am Rahmenprogramm und an seinen spezifischen Einzelprogrammen (mit Ausnahme von zwei EURATOM-Programmen) festgelegt worden ist. Diese Beteiligung erfolgt unter weitgehend gleichwertigen Bedingungen, wie sie die EG-Staaten kennen. Die ausgehandelten Bedingungen sichern der Schweiz die Mitsprache sowohl in den Programmleitungsgremien als auch in den übergeordneten forschungspolitischen Gremien (wie CREST = Comité pour la recherche scientifique et technique) zu. Sie garantieren den Zugang zu den Informationen über die einzelnen Programme im gesamten Verlauf ihrer Entwicklung. Bezüglich der Partnerwahl konnte erreicht werden, dass lediglich ein Partner aus einem EG-Staat für die Zusammenarbeit der Schweiz und der andern EFTA-Staaten genügt (1:1-Regel). Diese Bedingungen sind damit erheblich besser als die Modalitäten, die in den letzten Jahren in den Vereinbarungen über die Programmbeteiligung an den Programmen Science und BCR (Bureau Communautaire de Référence; Programm für Messwesen) erzielt werden konnten.

#### b. Auswirkungen auf Bundesebene

Im Rahmen des EWR-Abkommens hat der Bund im forschungspolitischen Bereich keine Richtlinien und Verordnungen der Gemeinschaft zu übernehmen. Auf Bundesebene sind damit keine unmittelbaren Gesetzesanpassungen erforderlich, da die derzeit absehbaren Auswirkungen dieses Abkommens auf den Forschungsbereich alle indirekter Natur sein werden<sup>520</sup>.

---

520) vgl. Beschluss Nr. 90/221 des Rates vom 23. April 1990 über das gemeinschaftliche Rahmenprogramm im Bereich der Forschung und technologischen Entwicklung (1990 - 1994) ABL Nr. L 117 vom 8.5.1990, S. 28



Die finanziellen Auswirkungen der Beteiligung an den EG-Forschungs und Bildungsprogrammen werden im einzelnen in einer separaten Botschaft für einen Verpflichtungskredit der Programmbeteiligung in den Jahren 1993 - 1996 erläutert und lassen sich wie folgt zusammenfassen:

Für die angestrebte Beteiligung an den EG-Forschungs- und Bildungsprogrammen in den Jahren 1993 bis 1996 werden Mittel in der Höhe von 477 Millionen Franken benötigt. Diese fliessen jedoch bei einer erfolgreichen Programmbeteiligung schweizerischer Forscher, Firmen und Bildungsinstitutionen wieder in unser Land zurück. Für die Finanzierung dieses Aufwandes stehen heute schon bewilligte Kredite in der Höhe von 60,5 Millionen Franken zur Verfügung, so dass die neu beantragten Mittel 416,5 Millionen Franken betragen. Zur Vereinfachung der Budgetierung wird ein Verpflichtungskredit von 477 Millionen beantragt, während die erwähnten schon bewilligten Kredite unbenützt abgerechnet werden.

Der Verpflichtungskredit über 477 Millionen Franken teilt sich wie folgt auf:

- 57 Millionen sind für die Beteiligung an EG-Programmen im Bereich Bildung und Jugend bestimmt.
- Für die Beteiligung an EG-Forschungsprogrammen werden jährlich 100, insgesamt für die Jahre 1993 bis 1996 400 Millionen Franken budgetiert. Der grösste Teil davon ist für die an die EG zu zahlenden Beiträge an das Programmbudget bestimmt. (Der Beitragssatz berechnet sich auf der Basis des Bruttoinlandproduktes und beträgt hypothetisch für 1990 3,65 %). Aus den übrigen Mitteln werden vom Bund - als Uebergangsmassnahme - schweizerische Projektbeteiligungen direkt unterstützt, die vor dem 1. Januar 1993 genehmigt werden und aufgrund des EWR-Abkommens auch nach dem 1. Januar 1993 keine EG-Kostenbeiträge erhalten. Um in der Einführungszeit den schweizerischen Anschluss an das dritte Forschungs-Rahmenprogramm sicherzustellen, sollen diese schweizerischen Projektbeteiligungen vom Bund die gleichen Beiträge erhalten, die EG-Partner dieser Projekte von Brüssel beziehen können.
- Um die erfolgreiche Beteiligung der Schweiz an den EG-Forschungs- und Bildungsprogrammen und damit den Rückfluss der schweizerischen

Beiträge sicherzustellen, sind flankierende Massnahmen im Inland geplant. Die bisherige Erfahrung mit einzelnen EG-Programmen hat zum Beispiel gezeigt, dass in Zukunft auch in der Schweiz zusätzliche finanzielle Mittel für Informationsarbeit und direkte Beiträge an Programmteilnehmer bereitgestellt werden müssen, um eine erfolgreiche Beteiligung am Programm zu gewährleisten. In der Verwaltung soll deshalb eine zentrale Anlaufstelle für die nationale Information und Koordination geschaffen werden. Dezentrale Kontakt- und Beratungsstellen werden die Feinverteilung der Informationen und Beratung übernehmen. Für diese Massnahmen sind für 1993 bis 1996 20 Millionen Franken vorgesehen.

c. Auswirkungen auf kantonalen Ebene

Die kantonalen Universitäten und die höheren Fachschulen sind gehalten, sich am Aufbau des Informationsnetzes zu beteiligen, das gemeinsam mit den Bundesstellen für eine erfolgreiche Beteiligung am Programm errichtet werden muss.

## **7.98 Informationsdienste**

Gemäss Artikel 78 EWR-Abkommen wird die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Informationsdienstleistungen verstärkt und erweitert. Die spezifischen Bestimmungen finden sich in Artikel 2 von Protokoll 31. Danach wird der EWR-Ausschuss ab Inkrafttreten des EWR-Abkommens die Bedingungen für die Teilnahme der EFTA-Länder in den entsprechenden laufenden und künftigen EG-Programmen festlegen. Heute bestehen die beiden nachstehenden Programme:

**IMPACT:** Aktionsplan zur Schaffung eines Marktes für Informationsdienste

**SPRINT:** Strategisches Programm für Innovation und Technologietransfer (1989 - 1993)

Unsere Beteiligung an Impact und Sprint hängt eng mit unserer Beteiligung an den EG-Forschungs- und Bildungsprogrammen zusammen. Sie wird auch

unter diesem Titel finanziert (vgl. Ziff. 7.97, Forschung und Entwicklung und 7.99, Bildung und Jugend).

## **7.99 Bildung und Jugend**

Die Ausführungen in Ziff. 7.97 (Forschung und Entwicklung) gelten, wie dort erläutert, weitgehend auch für die Beteiligung an den EG-Bildungsprogrammen.

Das Ziel des Bundesrates im internationalen Bildungsbereich besteht darin, den schweizerischen Jugendlichen, Studenten, Lehrkräften und Wissenschaftlern sowie den Bildungsinstituten und Unternehmungen den Zugang zur internationalen Zusammenarbeit offenzuhalten und dafür eine volle und gleichberechtigte Beteiligung an den EG-Bildungsprogrammen und Aktionen anzustreben. Dieses Ziel ist in der Botschaft über Massnahmen für die internationale Zusammenarbeit im Bereich der höheren Bildung und für die Mobilitätsförderung vom 17. September 1990 (BBI 1990 III 1059) definiert. Der EWR-Abkommen erfüllt dieses Anliegen. Für diese Beteiligung an den EG-Programmen wird eine von der vorliegenden Botschaft separate Kreditvorlage unterbreitet.

### **a. Die Programme**

Im Rahmen des EWR-Abkommens hat der Bund im bildungspolitischen Bereich keine Richtlinien und Verordnungen der Gemeinschaft zu übernehmen.

Das EWR-Abkommen verpflichtet die Vertragsparteien ab 1. Januar 1995 zur umfassenden Beteiligung der EFTA-Staaten an allen EG-Aktivitäten in den Bereichen der allgemeinen und der beruflichen Bildung und im Bereich "Jugend". Diese Beteiligung erfolgt unter den gleichen Bedingungen, wie sie für EG-Staaten und deren Institutionen, Organisationen und Staatsangehörigen gelten.

Die Beteiligung umfasst alle EG-Bildungsprogramme, die am 1. Januar 1995 bestehen oder beschlossen sind. Da Ende 1994 viele der Programme auslaufen, bereitet die EG zur Zeit deren Neuauflage vor. Deshalb steht die

endgültige Anzahl und der Inhalt der beteiligungsrelevanten Programme erst 1993/94 fest. Voraussichtlich dürfte es sich um folgende Programme handeln:

- PETRA (Aktionsprogramm zur Berufsausbildung Jugendlicher und ihrer Vorbereitung auf das Erwachsenen- und Berufsleben, Austausch junger Arbeitnehmer);
- EUROTECNET (Innovation in der Berufsbildung und neue Technologien);
- FORCE (Weiterbildung in den Unternehmen);
- LINGUA (Förderung der Fremdsprachenkenntnisse);
- TEMPUS (Förderung von Zusammenarbeit und Mobilität im Hochschulwesen zwischen Mittel- und Osteuropa und den EG);
- Jugend für Europa (Jugendaustausch; die Teilnahme an diesem Programm beginnt schon ab 1. Januar 1993) und;
- IRIS (Förderung der Berufsausbildung von Frauen).

Die beiden Bildungsprogramme COMETT und ERASMUS, an denen die Schweiz heute schon teilnimmt, werden vom EWR-Abkommen übernommen. Dies wird die volle Teilnahme in deren Programmkomitees ermöglichen. Andererseits ist ab Inkrafttreten des Vertrags die Teilnahme am Programm "Jugend für Europa" (Jugendaustausch und Mobilität) und an allen Institutionen, Netzwerken und Aktionen vorgesehen, die den Austausch von Informationen und Experten zum Ziel haben, wie gegenwärtig EURYDICE (Bildungsinformationsnetz), ARION (Studienaufenthalte für Bildungsexperten) und CEDEFOP (Europäisches Zentrum für die Förderung der Berufsbildung).

#### b. Auswirkungen auf Bundesebene

Die finanziellen Auswirkungen der Beteiligung an den EG-Bildungsprogrammen werden im einzelnen in der separaten Botschaft erläutert. Im darin beantragten Verpflichtungskredit sind für die Beteiligungen an den EG-Bil-

Programmen für die Jahre 1993-1996 57 Millionen Franken veranschlagt. Die schweizerische Beteiligung am Budget dieser Programme bestimmt sich nach dem gleichen Beitragssatz wie jenem für die Forschungsprogramme. (Er wird auf der Basis des Bruttoinlandproduktes berechnet und hätte für 1990 3,65 % erreicht). Im Verpflichtungskredit sind ferner 20 Millionen Franken für die flankierenden Massnahmen im Inland, Information, Beratung und Unterstützung veranschlagt, die - wie im Ziff. 7.97 erwähnt - auch für analoge Massnahmen in der Forschung vorgesehen sind.

c. Auswirkungen auf kantonaler Ebene

Den kantonalen Universitäten und den höheren Fachschulen entstehen eigene Kosten für das Informationsnetz, das gemeinsam mit den Bundesstellen für eine erfolgreiche Beteiligung schweizerischer Jugendlicher, Studenten und Wissenschaftler an den EG-Programmen aufgebaut werden muss.

**7.910 Kleine und mittlere Unternehmen**

Die Modalitäten einer Beteiligung der EFTA-Länder am EG-Programm zugunsten von kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) werden vom gemischten Ausschuss EWR festgelegt. Einzige zwingende Vorschriften sind die im Gesellschaftsrecht zugunsten der KMU vorgesehenen Ausnahmen (insbesondere bei der Offenlegung der Jahresrechnung und den fachlichen Anforderungen an die Rechnungsprüfer; vgl. Kap. 7.96), die administrative Belastungen vermeiden.

Die EG-Aktionen zugunsten der KMU zielen insbesondere darauf ab, die Unternehmen zu informieren. Im Vordergrund steht das Programm der EURO-Info-Center (EIC, oder Euro-Guichets), welche die Tätigkeiten der EG sowie die verschiedenen Aspekte des gemeinsamen Marktes von 1993 darlegen. Zur Zeit bilden mehr als 200 EIC, die mit den Dienststellen der Kommission zusammenarbeiten, ein europäisches Netz. Die EG sucht auch die zwischenbetriebliche Kooperation und Partnerschaft zu fördern. Das Programm BC-Net (Business Cooperation Network), zu dem die EFTA-Staaten bereits Zugang haben, ist ein wesentliches Instrument dazu. Das Netz verbindet Unternehmensberater, die Geschäftskontakte suchen, miteinander.

Darüber hinaus sind die Programme für Unternehmenspartnerschaft (Europartnerschaft) und die Projekte im Bereich der Zulieferer erwähnenswert.

Die Teilnahme der Schweiz an den verschiedenen Programmen garantiert eine optimale Information über die "neuen Spielregeln", die der EWR für die Unternehmen mit sich bringt. Die Beteiligung an den Kosten dieser Programme sowie die Umsetzung auf schweizerischer Ebene werden ein finanzielles Engagement in der Grössenordnung von ungefähr 5 Mio. Franken pro Jahr zur Folge haben. Es ist wünschenswert, diese Aktionen mit regionalpolitischen Massnahmen zu koppeln, um den KMU in den peripheren Regionen wirksame Unterstützung anbieten zu können. In dieser Hinsicht sind die Kantone indirekt betroffen.

### **7.911    Tourismus**

Im Sinne von Artikel 78 des EWR-Abkommens verstärken und erweitern die Vertragsparteien ihre Zusammenarbeit auch auf dem Gebiet des Tourismus. Mit dem vorgesehenen Dialog werden Bereiche und Aktionen definiert, in denen die engere Zusammenarbeit zur Förderung des Tourismus und insbesondere zur Verbesserung der Rahmenbedingungen der Tourismusindustrie beiträgt (Art. 8 von Protokoll 31).

Bis vor kurzem waren die Aktivitäten der Gemeinschaft im Tourismus bescheiden. Mit dem Europäischen Jahr des Fremdenverkehrs von 1990 wurde eine Aktivierung der EG-Tourismuspolitik eingeleitet, die im Entwurf zu einem Aktionsplan der Gemeinschaft zur Förderung des Fremdenverkehrs konkretisiert werden soll.

Nach den positiven Erfahrungen bei der Beteiligung der EFTA-Länder am Europäischen Jahr soll die spezifische Erwähnung des Tourismus im EWR-Abkommen dazu beitragen, diese Zusammenarbeit zu vertiefen und uns die Teilnahme am neuen Aktionsplan zu sichern. Dieser Aktionsplan ist eine Ergänzung der nationalen Tourismuspolitiken.

Die verstärkte Zusammenarbeit wird auf Bundesebene keine grossen finanziellen Auswirkungen zeitigen. Auch den Kantonen wird die Zusammenarbeit nützen, doch werden sie administrativ nicht berührt.

## **7.912 MEDIA-Programm**

Die EG hat ein Programm geschaffen, welches zum Ziel hat, die Entwicklung der audiovisuellen Industrie in Europa zu fördern.

Dieses Programm, das eine Reihe von Teilprojekten umfasst, will vor allem die Zusammenarbeit in den Bereichen Verleih, Produktion und Finanzierung audiovisueller Produktionen sowie Ausbildung verbessern. Neben diesem EG-Instrument existiert unter dem Namen "Eurêka audiovisuel" ausserdem eine transnationale europäische Struktur, die von 26 europäischen Ländern, darunter auch der Schweiz, getragen wird.

In Teil VI des EWR-Abkommens (Zusammenarbeit im Bereich der flankierenden Massnahmen) hält Artikel 9 des Protokolls 31 fest, dass die für eine Öffnung des MEDIA-Programms gegenüber den EFTA-Staaten notwendigen Entscheide zu treffen seien, sobald der EWR in Kraft tritt (1. Januar 1993). Einzellösungen können allerdings schon vorher gefunden werden und eine frühere Teilnahme auch der Schweiz am gesamten Programm erlauben. Die Schweiz wird finanzielle Beiträge an die Projekte leisten, an denen sie teilnimmt; der finanzielle Rückfluss geht für die kleinen Länder jedoch erfahrungsgemäss weit über die ursprünglich eingeworfenen Summen hinaus.

Die volle Teilnahme am MEDIA-Programm sollte deshalb der schweizerischen Filmbranche wertvolle Wege öffnen, ist doch die Bilanz der bisherigen Beteiligung an einzelnen MEDIA-Projekten durchwegs positiv (EFDO, European Script Fund und Euro Aim).

## **7.913 Bevölkerungsschutz**

Gemäss EWR-Abkommen umfasst der Zivilschutz einerseits die gegenseitige Hilfeleistung zwischen den Mitgliedstaaten bei natur- und technisch bedingten Katastrophen und andererseits die Zusammenarbeit in Form eines Informations- und Erfahrungsaustausches über die Vorbereitung von Hilfsmassnahmen für Notlagen nicht kriegerischen Ursprungs. Dieses Zusammenwirken betrifft unsere verschiedenen Einsatzdienste und die mit dem Schutz der Bevölkerung betrauten Organisationen; sie bedingt keine Anpassung der einschlägigen Gesetzgebung, so auch nicht die Zivilschutzgesetze.

In der Praxis sollte der Beitritt zum EWR-Abkommen eine engere Zusammenarbeit zwischen unseren Fachorganisationen und jenen der anderen Mitgliedstaaten bewirken. Eine solche Kooperation besteht übrigens bereits heute zwischen den Grenzkantonen und den Nachbarstaaten. Ausserdem wird eine einheitliche telephonische Notrufnummer (Nr. 112) durch die PTT-Betriebe eingeführt werden. Die Bedienung dieser Notrufnummer wird grundsätzlich durch die Kantonspolizeien in Zusammenarbeit mit den anderen betroffenen Organisationen sichergestellt werden.

Die Resolutionen der EG behalten ausdrücklich die Zuständigkeit der einzelnen Mitgliedstaaten für die Gestaltung ihres Bevölkerungsschutzes vor. Auch die Möglichkeit, ausserhalb des EWR-Abkommens Verträge über den Bevölkerungsschutz abzuschliessen, wird durch die Resolutionen nicht eingeschränkt, soweit diese Verträge nicht im Widerspruch zum EWR-Abkommen stehen.

#### **7.10      Wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt**

Artikel 115 EWR legt das Ziel der Verringerung der regionalen und sozialen Ungleichheiten zwischen den Regionen des EWR fest. Zu diesem Zweck ist in Artikel 116 EWR die Schaffung eines Finanzierungsmechanismus durch die EFTA-Staaten vorgesehen, um damit zusätzlich zu den bereits unternommenen Hilfsprogrammen der Gemeinschaft zugunsten der am wenigsten entwickelten Regionen einen Beitrag zur Verringerung dieses Gefälles zu leisten. Ebenso sind darin die Konzessionen der EFTA-Staaten im Landwirtschafts- und Fischereibereich erwähnt.

Die einzelnen Elemente und Modalitäten des Finanzierungsmechanismus sind in Protokoll 38 festgehalten. Die Finanzhilfe wird in zwei Formen gewährt:

- Zinsvergünstigungen auf den von der Europäischen Investitionsbank (EIB) gewährten Darlehen. Die Zinsvergünstigungen betragen 3 % pro Jahr auf einem Gesamtdarlehensbetrag von 1,5 Milliarden ECU. Diese Darlehen werden in gleichbleibenden Tranchen verteilt auf einen Zeitraum von 5 Jahren von 1993 bis 1997 gewährt und nach einem Zeitraum von 2 Jahren zurückbezahlt. Unabhängig von der Dauer des



Darlehens wird die Zinsvergünstigung für eine Dauer von 10 Jahren gewährt.

- Zuwendungen im Gesamtbetrag von 500 Millionen ECU, die während desselben Zeitraums von 5 Jahren, d. h. von 1993 bis 1997, in gleichbleibenden Tranchen zu entrichten sein werden.

Die Zinsvergünstigungen und Zuwendungen werden von einem von den EFTA-Staaten eingerichteten Finanzierungsausschuss gewährt. Die EG-Kommission nimmt dazu Stellung. Die Verwaltung der Darlehen und Zuwendungen erfolgt durch die Europäische Investitionsbank. Mit dieser Entscheidungsstruktur können die Finanzierungen aufgrund des im EWR-Abkommen vorgesehenen Finanzierungsmechanismus mit jenen der EIB und des EG-Strukturfonds koordiniert werden, wobei der Entscheid über die Verwendung der Mittel des Finanzierungsmechanismus klar den EFTA-Staaten zusteht.

Die Länder und Regionen, die in den Genuss der Finanzbeihilfe kommen, sind in Artikel 4.1 von Protokoll 38 aufgeführt. Es handelt sich um Griechenland, Nord- und Südirland, Portugal und bestimmte Regionen in Spanien, welche ebenfalls in den Genuss von finanziellen Beihilfen der EG kommen. Die Aufteilung der Beihilfen unter die einzelnen Regionen erfolgt nach denselben Kriterien wie die Aufteilung der Beihilfen der Gemeinschaft.

Die finanzierten Projekte müssen gemäss Artikel 4.2 von Protokoll 38 in erster Linie Projekte sein, die sich vor allem auf die Umwelt, den Verkehr, die Bildung und die Ausbildung beziehen. Von den Projekten des privaten Sektors werden insbesondere die Projekte der kleinen und mittleren Unternehmungen berücksichtigt. Entsprechend der Politik der Gemeinschaft müssen diese Projekte zum Teil von den betreffenden Ländern selbst finanziert werden.

Aufgrund des geplanten Finanzmodells beläuft sich der Gesamtbeitrag der EFTA-Staaten an den Finanzierungsmechanismus auf 639 Mio ECU (1'144 Mio Sfr.). Dieser Betrag setzt sich aus 227 Mio ECU (406 Mio Sfr.) für Zinsvergünstigungen und 412 Mio ECU (737 Mio Sfr.) für Zuwendungen zusammen. Dieser Betrag wird aufgrund des durchschnittlichen BSP der drei

Vorjahre unter den EFTA-Staaten aufgeteilt. Zieht man die Zahlen für die Jahre 1988, 89 und 90 heran, so bedeutet dies z. B. für die Schweiz, dass sie 27,29 % der Gesamtbeiträge übernimmt, d. h. zu den jetzigen Bedingungen 174,3 Mio ECU (312 Mio Sfr.), die in gleichbleibenden Tranchen während fünf Jahren von 1993 bis 1997 zu zahlen sind. Der effektive Betrag zulasten des Bundesbudgets könnte je nach der Entwicklung der Zinsen, dem Zeitplan für die Beitragszahlungen der EFTA-Staaten, dem Zeitplan der Zahlungen der EIB, dem Wechselkurs ECU - Sfr. und der relativen Entwicklung des BSP in der Schweiz gegenüber dem BSP unserer Partner variieren. Unter Berücksichtigung dieser Unsicherheitsfaktoren dürfte sich die Belastung des Bundesbudgets auf 60 bis 70 Millionen Franken jährlich für den Zeitraum von 1993 bis und mit 1997 belaufen.

Um der Europäischen Investitionsbank den Auftrag zur Verwaltung der im Rahmen des Finanzierungsmechanismus gewährten Darlehen und Zuwendungen zu übertragen, werden die EFTA-Staaten in nächster Zeit ein Zusammenarbeitsabkommen mit der EIB unterzeichnen. In diesem Abkommen werden die Bestimmungen von Protokoll 38 des EWR-Abkommens übernommen und die technischen Ausführungsmodalitäten geregelt, insbesondere die Uebernahme und Auszahlung der von den EFTA-Staaten bereitgestellten Finanzmittel, die administrativen Kosten der EIB und der gegenseitige Informationsaustausch. Ebenso ist in diesem Abkommen die Einrichtung einer Verbindungsstelle zwischen den EFTA-Staaten und der EIB sowie ein Schiedsgerichtsverfahren im Falle von Streitigkeiten zwischen der EIB und dem Finanzierungsausschuss der EFTA-Staaten entsprechend dem im EWR-Abkommen festgelegten Verfahren vorgesehen.

## 7.11 Querschnittprobleme

### 7.111 Gleichstellung von Mann und Frau

#### a. Der Acquis

##### 1. Kommentar der Artikel 69 und 70 des EWR-Vertrages

Artikel 69 des EWR-Vertrages übernimmt den Artikel 119 des EWG-Vertrags, der die Mitgliedstaaten beauftragt, das Prinzip des gleichen Lohns (in der

EG: Entgelt) für Frau und Mann bei gleicher Arbeit zu gewährleisten. Nach konstanter Rechtsprechung des europäischen Gerichtshofs kann diese Bestimmung direkt angerufen werden<sup>521</sup>). In der nationalen Gerichtsbarkeit gilt dies sowohl gegenüber Behörden wie gegenüber Privaten, immer unter der Voraussetzung, dass die Diskriminierung allein nach den Kriterien des Artikels 119 festgestellt werden kann, ohne dass nationale oder gemeinschaftsrechtliche Massnahmen notwendig sind. Nach der Rechtsprechung des europäischen Gerichtshofs garantiert diese Bestimmung entgegen ihrem Wortlaut auch einen gleichen Lohn für gleichwertige Arbeit<sup>522</sup>). Artikel 69 des EWR-Vertrags ist deshalb so zu verstehen, dass ein gleicher Lohn für gleichwertige Arbeit gewährleistet ist. Artikel 69 EWR-Abkommen (Art. 119 EWG-Vertrag) dient einem doppelten Zweck, wie der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaft im Entscheid Defrenne erläutert hat. Einerseits soll die Bestimmung mit Rücksicht auf den unterschiedlichen Entwicklungsstand der Sozialgesetzgebung verhindern, dass Unternehmen im Wettbewerb benachteiligt werden, bloss weil sie in den Vertragsstaaten ansässig sind, die den Grundsatz der Lohngleichheit bereits verwirklicht haben. Andererseits dient Artikel 69 EWR-Abkommen dem in der Vertragspräambel bekräftigten Ziel, durch gemeinsames Vorgehen den sozialen Fortschritt zu sichern und die ständige Besserung der Lebens- und Beschäftigungsbedingungen anzustreben.

Artikel 70 des EWR-Vertrags verankert das generelle Prinzip der Gleichbehandlung von Frau und Mann. Eine solche Bestimmung findet sich nicht in den Römer Verträgen. Da einige Bestimmungen des EWG-Vertrags (Art. 100 und 235) nicht in den EWR-Vertrag übernommen wurden, wurde Artikel 70 in den EWR-Vertrag eingeführt, um den entsprechenden Richtlinien im Bereich der Gleichbehandlung eine Grundlage zu geben. Im weiteren wird das Prinzip der Gleichbehandlung von Frau und Mann durch den europäischen Gerichtshof als allgemeiner Rechtsgrundsatz anerkannt, dem er Respekt zu verschaffen hat.

---

521) s. Rechtsprechung des EuGH zu Artikel 119 EWG-Vertrag, insb. Urteil vom 8.4.1976, Rs. 43/75, Defrenne, Slg. 1976, S. 455 ff, S. 476, Paragraphen 39-40

522) EuGH, Urteil vom 8.4.1976 Rs. 43/75, Defrenne, Slg. 1976 S. 455 ff, S. 473, Paragraphen 8-10, EuGH, Urteil vom 11.3.1981, Rs. 69/80, Worringham, Slg. 1981, S. 767 ff. Paragraph 21, S. 791

## 2. Richtlinien und Rechtsprechung

Der relevante Acquis umfasst fünf Richtlinien des Rates im Bereich Gleichstellung von Frau und Mann<sup>523)</sup>.

Der europäische Gerichtshof hat eine fruchtbare Rechtsprechung zur Gleichstellung von Frau und Mann entwickelt, sowohl zur Lohngleichheit wie zur Gleichstellung beim Berufszugang, bei den Entlassungsbedingungen und der sozialen Sicherheit.

Diverse Richtlinienvorschläge sind zur Zeit hängig und könnten eines Tages im Rahmen des EWR übernommen werden. Einer fasst eine Vervollständigung des Prinzips der Gleichbehandlung bei den gesetzlichen und beruflichen Systemen der sozialen Sicherheit ins Auge<sup>524)</sup>, andere behandeln die Beweislastverteilung in Lohngleichheitsstreitigkeiten und bei der allgemeinen Gleichstellung von Frau und Mann<sup>525)</sup>, den Elternurlaub und den Urlaub aus familiären Gründen<sup>526)</sup> und den Gesundheitsschutz von Schwangeren und Wöchnerinnen. Die "Aenderung des Vorschlags für eine Richtlinie des Rates über Massnahmen zur Förderung von Verbesserungen im Bereich der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes von Schwangeren, Wöchnerinnen<sup>527)</sup>

- 
- 523) Die Richtlinie Nr. 75/117 des Rates vom 10. Februar 1975 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Anwendung des Grundsatzes des gleichen Entgelts für Männer und Frauen, ABl. Nr. L 45 vom 19.2.75, S. 19 / Beilage XVIII; Die Richtlinie Nr. 76/207 des Rates vom 9. Februar 1976 zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen hinsichtlich des Zugangs zur Beschäftigung, zur Berufsbildung und zum beruflichen Aufstieg sowie in bezug auf die Arbeitsbedingungen, ABl. Nr. L 39 vom 14.2.76, S. 40 / Beilage XVIII; Die Richtlinie Nr. 79/7 des Rates vom 19. Dezember 1978 zur schrittweisen Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen im Bereich der sozialen Sicherheit, ABl. Nr. L 6 vom 10.1.1979, S.24 / Beilage XVIII; Die Richtlinie Nr. 86/378 des Rates vom 24. Juli 1986 zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen bei den betrieblichen Systemen der sozialen Sicherheit, ABl. Nr. L 225 vom 12.8.86, S. 40 / Beilage XVIII; und die Richtlinie Nr. 86/613 des Rates vom 11. Dezember 1986 zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen, die eine selbständige Erwerbstätigkeit - auch in der Landwirtschaft - ausüben, sowie über den Mutterschutz, ABl. L 359 vom 19.12.86, S. 56 / Beilage XVIII.
- 524) Richtlinienvorschlag vom 27. Oktober 1987, KOM (87) 494 endg., ABl. C 309 vom 19.11.1987, S. 10
- 525) Richtlinienvorschlag vom 2. Mai 1988, KOM (88) 269 endg., ABl. C 176 vom 5.7.1988, S. 5
- 526) Richtlinienvorschlag vom 24. November 1983, KOM (83) 686 endg., ABl. C 333 vom 9.12.1983, S. 6 und geänderter Vorschlag vom 15. November 1984 KOM (84) 631 endg., ABl. C 316 vom 27.11.1984, S. 7
- 527) Richtlinienvorschlag vom 18. September 1990, KOM (90) 406 endg. - SYN 303, ABl. C 25 vom 1.2.1991, S. 9

und stillenden Müttern am Arbeitsplatz" könnte nächstens vom Rat angenommen werden.

## b. Auswirkungen auf Bundesebene

### 1. Bundesverfassung

Dank Artikel 4 Absatz 2 der Bundesverfassung ist das schweizerische Recht schon weitgehend mit Artikel 69 des EWR-Vertrags und der Richtlinie Nr. 75/117 vereinbar. Artikel 4 Absatz 2 BV verankert ein Recht auf gleichen Lohn für gleichwertige Arbeit, das sowohl gegenüber Behörden wie gegenüber Privaten direkt anwendbar ist. Artikel 4 Absatz 2 BV wird jedoch im Sinne des Gemeinschaftsrechts ausgelegt werden müssen: So umfasst die Bezeichnung Entgelt im Sinne von Artikel 69 des EWR-Vertrags nach der Rechtsprechung des europäischen Gerichtshofs auch Sozialleistungen der privaten beruflichen Vorsorge, während nach der Auslegung des Begriffs Lohn in Artikel 4 Absatz 2 BV Renten nicht erfasst werden (BGE 109 Ib 87, BGE 116 V 198).

### 2. Die Bundesgesetzgebung

Die Richtlinie Nr. 86/613 "zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen, die eine selbständige Erwerbstätigkeit - auch in der Landwirtschaft - ausüben, sowie über den Mutterschutz" bezweckt die Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes auch auf Frauen und Männer, die zur Ausübung einer selbständigen Erwerbstätigkeit beitragen (gemeint sind Personen, die im Unternehmen des Ehegatten mitarbeiten). Mit der Revision des Aktienrechts vom 4. Oktober 1991 durch die eidgenössischen Räte wurde Artikel 945 Absatz 2 OR aufgehoben. Damit ist das schweizerische Recht mit dieser Richtlinie vereinbar. Gemäss der Richtlinie muss die Schweiz jedoch prüfen, ob und unter welchen Bedingungen Frauen, die ihre selbständige Tätigkeit wegen Schwangerschaft unterbrechen, Zugang zu Vertretungs- oder zu sozialen Diensten erhalten.

## 2.1 Das Bundesgesetz über die Gleichstellung von Frau und Mann

Der relevante Acquis und vor allem die Richtlinie Nr. 76/207 verpflichten die Schweiz, ein gesetzliches Verbot jeglicher direkter oder indirekter Diskriminierungen hinsichtlich des Zugangs zur Beschäftigung, des Aufstiegs und des Zugangs zur Berufsbildung sowie in bezug auf die Arbeitsbedingungen einzuführen. Der Richtlinie stehen jedoch Vorschriften zum Schutz der Frau bei Schwangerschaft und Mutterschaft ebensowenig entgegen wie Massnahmen zur Förderung der Chancengleichheit für Männer und Frauen. Im weiteren verpflichten die Richtlinien Nr. 75/117 und 76/207 die Mitgliedstaaten, für Personen, die eine Diskriminierung geltend machen, einen wirksamen Kündigungsschutz vorzusehen. Schliesslich beauftragt die Richtlinie Nr. 75/117 die Mitgliedstaaten, die notwendigen Massnahmen zu ergreifen, um die Anwendung des Lohngleichheitsprinzips zu sichern.

Der Vorentwurf für ein Bundesgesetz über die Gleichstellung von Frau und Mann, der am 16. Januar 1991 in die Vernehmlassung geschickt wurde, erlaubt, die Richtlinien Nr. 75/117 und Nr. 76/207 ins schweizerische Recht umzusetzen. Der Vorentwurf sieht namentlich ein allgemeines Diskriminierungsverbot im Erwerbsleben und einen verstärkten Kündigungsschutz vor. Im weiteren enthält er in Lohngleichheitsstreitigkeiten eine Umkehr der Beweislast, entsprechend des Richtlinienvorschlags zur Beweislast im Bereich des gleichen Entgelts und der Gleichbehandlung von Frauen und Männern. Einige Bestimmungen des Vorentwurfs sind allerdings nur bei Lohndiskriminierungen anwendbar. Diese müssten auf alle Diskriminierungen im Erwerbsleben ausgedehnt werden. Im Gesetzesentwurf wird man weiter einige Ausnahmen zum Rechtsschutz im Beamtengesetz, die dem EWR widersprechen, aufheben müssen. Am 26. Februar 1992 hat der Bundesrat die Auswertung des Vernehmlassungsverfahrens zur Kenntnis genommen und dem eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement den Auftrag erteilt, eine Botschaft und einen Gesetzentwurf in der Form eines Einheitsgesetzes, das für alle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in öffentlichen und privaten Arbeitsverhältnissen anwendbar ist, bis Ende 1992 zuhanden der eidgenössischen Räte auszuarbeiten. Das Gesetz könnte so am 1. Januar 1995 in Kraft treten, wie es die Uebergangsfrist zum EWR-Vertrag bezüglich der Richtlinie Nr. 76/207 vorsieht.

## 2.2 Arbeitsgesetz

Der Vorentwurf für ein Bundesgesetz über die Gleichstellung von Frau und Mann, wie er in die Vernehmlassung geschickt wurde, hebt jedoch die speziellen, zur Zeit diskutierten Schutzbestimmungen von Frauen in andern Bundesgesetzen nicht auf. Folglich erfordert das Gemeinschaftsrecht, wie im übrigen auch Artikel 4 Absatz 2, Bestimmungen zum Schutz der Frauen zu überprüfen, speziell im Arbeitsrecht. Diese sind nur vereinbar mit dem Diskriminierungsverbot gemäss der Richtlinie Nr. 76/207, wenn sie notwendig zum Schutz während der Schwangerschaft und nach der Niederkunft oder vom Willen getragen sind, die Chancengleichheit zu fördern.

In einem Urteil vom 25. Juli 1991 hat der Europäische Gerichtshof festgehalten, dass ein auf Frauen beschränktes Verbot der Nachtarbeit gegen die Richtlinie verstösst. Das Verbot der Beschäftigung von Frauen in der Nacht, das im von der Schweiz ratifizierten Uebereinkommen 89 der IAO (das Uebereinkommen ist self executing und somit unmittelbar anwendbar) festgehalten ist, sowie die Bestimmungen, die für die Nachtarbeit von Frauen strengere Voraussetzungen aufstellen als für diejenige von Männern (Art. 34, Abs. 1 des Arbeitsgesetzes [ArG], ergänzt durch Art. 69 der Verordnung 1 zum ArG), sind nach diesem Urteil nicht mit der Richtlinie vereinbar. Die gleiche Feststellung gilt auch für die übrigen Schutzbestimmungen des Arbeitsgesetzes (Art. 33 bis 36 ArG), die nicht den Schutz der Mutterschaft bezwecken, insbesondere jene über die Sonntagsarbeit. Die Uebernahme des EWR-Rechts, im Lichte des obenerwähnten Urteils, verlangt eine Revision dieser Bestimmungen. Der Bundesrat hat das Uebereinkommen 89 im Februar 1992 gekündigt. Die Realisierung der Gleichstellung von Frau und Mann im Arbeitsgesetz ist eines der Ziele der laufenden Revisionsarbeiten. Der Vernehmlassungsentwurf entspricht den Anforderungen der Richtlinie. Die Revisionsarbeiten, die während einiger Zeit ruhten, sind inzwischen wieder aufgenommen worden.

## 2.3 Sozialversicherungen

In Bereich der Sozialversicherung verpflichten die Richtlinien Nr. 79/7 und 86/378 die Mitgliedstaaten, sämtliche direkten oder indirekten Diskriminierungen aufgrund des Geschlechts in den gesetzlichen und beruflichen

Systemen der sozialen Sicherung gegen Krankheit, Invalidität, Alter, Arbeitsunfall und Berufskrankheiten und Arbeitslosigkeit zu eliminieren. Die Mitgliedstaaten haben allerdings die Möglichkeit, das Rentenalter aus dem Anwendungsbereich der Richtlinien auszuschliessen. Die Leistungen an Hinterlassene und Familienzulagen sind vom Anwendungsbereich der Richtlinie Nr. 79/7 über die gesetzlichen Systeme der sozialen Sicherheit ausgeschlossen, in der Richtlinie Nr. 86/378 über die beruflichen Systeme aber enthalten.

### 2.3.1 Altersversicherung und Invalidität, Ergänzungsleistungen

Im Bereich der sozialen Sicherheit muss erwähnt werden, dass die Änderungen des AHV-Gesetzes<sup>528)</sup> und des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung<sup>529)</sup> im Rahmen der 10. Revision vorgenommen werden. Das Bundesgesetz über die Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung<sup>530)</sup> hingegen muss nicht speziell angepasst werden, wenn die Gesetzgebung über die Altersversicherung mit dem Gemeinschaftsrecht verträglich geworden ist. Andere Bundeserlasse im Bereich Gleichstellung, die geändert werden müssen, werden unten erwähnt.

Sowohl die Richtlinie Nr. 79/7 als auch die Richtlinie Nr. 86/378 erlauben es, die Festsetzung des Pensionierungsalters vom Grundsatz der Gleichberechtigung auszunehmen<sup>531)</sup>. Der EuGH erklärte dazu wiederholt, dass die betreffenden Ausnahmen eng auszulegen sind, und lediglich die eigentliche Festsetzung des Rentenalters, die Gewährung der Alters- oder Ruhestandsrente und etwaige Auswirkungen davon auch andere Leistungen betreffen; die Gewährung von sonstigen Vorteilen kann jedoch nicht vom unterschiedlichen Pensionierungsalter abhängig gemacht werden<sup>532)</sup>.

---

528) SR 831.10

529) SR 831.20

530) SR 831.30

531) vgl. Artikel 7 bzw. Artikel 9 der beiden Richtlinien

532) EuGH, Urteil vom 26.2.1986, Rs. 152/84, Marshall, Slg. 1986, S. 723 ff., S. 746, Paragraph 36



### 2.3.2 BG über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (SR 831.40)

Im Bereich des BVG-Obligatoriums (Richtlinie 79/7) wie der ausserobligatorischen Vorsorge (Richtlinie 86/378) kann eine Barauszahlung an die verheiratete oder vor der Heirat stehende Frau bei Aufgabe der Erwerbstätigkeit (Art. 30 Abs. 2 Bst. c BVG sowie Art. 331c Abs. 4 Bst. b Ziff. 3 OR) aus Gleichbehandlungserwägungen nicht mehr gewährt werden. Die genannten Artikel des BVG bzw. OR sind ersatzlos zu streichen. Dies wird zur vermehrten Errichtung von Freizügigkeitspoliceen und -konten und demzufolge zu zusätzlichem Verwaltungsaufwand führen. Im weiteren dürfen die Vorsorgeeinrichtungen im ausserobligatorischen Vorsorgebereich in ihren Reglementen grundsätzlich keine geschlechtsspezifischen Diskriminierungen mehr enthalten. Dies folgt aus der Rechtsprechung des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften, wonach Zahlungen der Arbeitgeber an den Arbeitnehmer aufgrund eines Anstellungsverhältnisses unter die allgemeine Lohngleichbehandlungsvorschrift von Artikel 119 des EWG-Vertrages fallen.

### 2.3.3 BG über die Krankenversicherung (SR 832.10)

Das Gleichbehandlungsgebot der Richtlinie Nr. 79/7 hat hier zur Folge, dass die Prämien nicht mehr nach dem Geschlecht bemessen werden dürfen, was eine Anpassung von Artikel 6bis Absatz 2 KUVG erfordert.

### 2.3.4 BG über die Unfallversicherung (SR 832.20)

Zur Anpassung an die Richtlinie Nr. 79/7 ist klarzustellen, dass auch in der Nichtberufsunfallversicherung die Prämien nicht nach dem Geschlecht der Versicherten abgestuft werden dürfen (Art. 92 Abs. 6 UVG).

### 2.3.5 BG über die Familienzulagen in der Landwirtschaft (SR 836.1)

Nach Artikel 1 Absatz 2 Bst. b FLG gelten im Landwirtschaftsbetrieb mitarbeitende Schwiegersöhne des Betriebsleiters, die voraussichtlich den Betrieb zur Selbstbewirtschaftung übernehmen werden, als Kleinbauern und nicht als landwirtschaftliche Arbeitnehmer. Der genannte Artikel ist zu ändern.

### c. Auswirkungen auf die Kantone

Der Gleichbehandlungsgrundsatz und die Lohnleichheit zwischen Frau und Mann sind in den Kantonen gestützt auf Artikel 4 Absatz 2 BV anwendbar, auch soweit der Kanton als Arbeitgeber handelt. Trotzdem scheint es notwendig, einige Anpassungen vorzunehmen, um auch im öffentlich-rechtlichen Bereich Rechtsmittel für den Fall der Verletzung des Diskriminierungsverbotes zu garantieren, insbesondere beim Berufszugang. Notwendig sind vor allem genügende Sanktionen und ein effektiver Kündigungsschutz. Der Bundesrat wird diese Anpassungen im Rahmen des Entwurfs für ein Bundesgesetz über die Gleichstellung von Frau und Mann vornehmen<sup>533</sup>).

Einige kantonale Familienzulagengesetze enthalten Bestimmungen, deren Vereinbarkeit mit dem Gleichbehandlungsgrundsatz in Artikel 69 EWR-Abkommen fraglich ist. Allfällige Gesetzesänderungen liegen allein in der Kompetenz der Kantone.

#### 7.112 **Rechtspflege des Bundes**

Bundesgesetz über die Organisation der Bundesrechtspflege (OG; SR 173.110) und Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren (VwVG; SR 172.021)

#### 7.1121 **Vorrang des EWR-Rechts**

##### a. Der Acquis

Der Bundesrat hat sich bereits im Kapitel 5 der Botschaft zum Vorrang des EWR-Rechts gegenüber dem Landesrecht geäußert.

Angesprochen sind unter anderem die rechtsanwendenden Behörden aller Stufen unseres Landes; dazu zählen auch die eidgenössischen Gerichte und die Behörden der Bundesverwaltung, die nach OG und VwVG verfahren. Sie werden die vom Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften entwickelte

---

533) s. den Bericht "Anpassung des kantonalen Rechts an das EWR-Recht", Bern, Dezember 1991, Bericht der Arbeitsgruppe Nr. 6, S. 171 und Bericht der Arbeitsgruppe Nr. 8, S. 231

Praxis zum materiellen Gemeinschaftsrecht beachten, soweit EWR-Recht diesem entspricht.

#### b. Auswirkungen auf Bundesebene

Nach der Praxis des Bundesgerichts kommt den völkerrechtlichen Verträgen grundsätzlich Vorrang vor dem Landesrecht zu<sup>534</sup>). Dies gilt auch für das EWR-Abkommen und den darauf gestützten Acquis.

Dass die eidgenössischen Gerichte und die richterlichen Behörden der Bundesverwaltungsrechtspflege in Zukunft häufig EWR-Recht werden auslegen müssen, schafft ohne Zweifel das Bedürfnis, dazu gegebenenfalls das Gutachten des EFTA-Gerichtshofes einzuholen. Artikel 34 Absatz 2 des Abkommens zwischen den EFTA-Staaten zur Errichtung einer Ueberwachungsbehörde und eines Gerichtshofs (Überwachungsabkommen) räumt den innerstaatlichen richterlichen Behörden diese Möglichkeit ausdrücklich ein. Sie wird dazu beitragen, EWR-rechtswidrige Entscheide zu verhindern, und den Behörden der Rechtspflege helfen, ihre Aufgabe bei Auslegung und Anwendung des EWR-Rechts wirksam wahrzunehmen.

Der einheitlichen und richtigen Auslegung und Anwendung von EWR-Recht dient ferner ein System für den Austausch von Informationen über Urteile des EFTA-Gerichtshofs, des Gerichtshofs und des Gerichts erster Instanz der Europäischen Gemeinschaften sowie der letztinstanzlichen Gerichte der EFTA-Staaten<sup>535</sup>). Der Kanzler des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften wird nach diesem System laufend über die Praxis der erwähnten Behörden zu den Bestimmungen des EG- und des EWR-Rechts informieren, soweit sie in ihrem wesentlichen Gehalt identisch sind. Diese Informationen werden auch den eidgenössischen Gerichten zugehen; diese müssen umgekehrt ihre eigenen einschlägigen Entscheide dem Kanzler des Gerichtshofs mitteilen.

Diese Vorkehren werden allerdings dann kaum helfen, wenn das EWR-Recht eine bestimmte Frage nicht regelt. Wenn man davon ausgeht, dass es sich

---

534) Vgl. BGE 111 Ib 71 E. 3, 111 V 203 E. b, 112 II 13 E. 8, 116 IV 268 E. 3cc, 117 IV 128 E. 4b

535) Artikel 106 EWR-Abkommen

beim EWR-Abkommen und dem darauf gestützten Recht um einen Staatsvertrag handelt, werden die rechtsanwendenden Behörden in einem solchen Fall nach der Praxis vorgehen, welche die eidgenössischen Gerichte zur Auslegung von Staatsverträgen entwickelt haben<sup>536</sup>). Freilich ist dabei in Kauf zu nehmen, dass die Schweizer Behörden das EWR-Recht nicht in jedem Fall gleich auslegen werden wie die anderen Vertragsstaaten. Dies lässt sich jedoch rechtlich kaum vermeiden, soweit nicht die Auslegung des EWR-Rechts supranationalen Organen vorbehalten ist, deren Entscheide die nationalen Behörden binden und eine einheitliche Auslegung sichern<sup>537</sup>).

Zu prüfen bleibt schliesslich die Frage, ob und wie eine Partei den Vorrang des EWR-Rechts unter dem heute geltenden Rechtsschutz anrufen kann. Was zunächst die Zivilrechtspflege angeht, kann eine Partei mit Berufung an das Bundesgericht unter anderem geltend machen, der angefochtene Entscheid verletze Staatsverträge des Bundes<sup>538</sup>). Gleich verhält es sich in der Strafrechtspflege mit der Nichtigkeitsbeschwerde an den Kassationshof des Bundesgerichts; nach der Praxis des Bundesgerichts gehören zum Bundesrecht, dessen Verletzung mit diesem Rechtsmittel gerügt werden kann<sup>539</sup>), auch Staatsverträge des Bundes<sup>540</sup>). Dies gilt auch für den Rekurs in SchKG-Sachen<sup>541</sup>).

Was das Bundesverwaltungsrecht angeht, kann eine Partei den Vorrang des EWR-Rechts ebenfalls geltend machen: Die Verletzung von Bundesrecht, die mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht bzw. mit Verwaltungsbeschwerde an den Bundesrat gerügt werden kann<sup>542</sup>), umfasst seit jeher die verfassungsmässigen Rechte und die Staatsverträge<sup>543</sup>). Bei der Beschwerde an den Bundesrat - soweit es um kantonale Verfügungen und Erlasse im Sinne von Artikel 73 Absatz 1 Buchstabe b VwVG geht - fragt

---

536) Vgl. BGE 112 Ib 583 E. 2, 96 II 9 E. 4; ferner Mario Kronauer, Die Auslegung von Staatsverträgen durch das Schweizerische Bundesgericht, Zürich 1972, insbesondere S. 9 f.

537) Vgl. Robert Patry, Le Tribunal fédéral et le droit international, in Mélanges Assista, Genf 1989, S. 524 ff.

538) Artikel 43 Absatz 1 OG

539) Artikel 269 Absatz 1 BStP

540) BGE 82 I 169, 87 IV 165 und 90 IV 53 E. 1

541) Artikel 79 Absatz 1 OG; BGE 96 III 65 E. 1, 107 III 12 E. 1

542) Artikel 104 Buchstabe a OG und 49 Buchstabe a VwVG

543) BGE 103 V 192 E. 2a, 108 Ib 382 E. e, 111 Ib 164 E. 1, 114 Ib 83 E. 1a, 115 V 253 E. 4b

sich, ob nicht die Zuständigkeit der eidgenössischen Gerichte vorgesehen werden sollte, wenn der Vorrang des EWR-Rechts angerufen wird<sup>544</sup>).

Soweit das kantonale Verwaltungsrecht betroffen ist, steht wegen Verletzung von völkerrechtlichen Verträgen durch kantonale Hoheitsakte die staatsrechtliche Beschwerde offen<sup>545</sup>). In der Literatur wird dies im Blick auf das EWR-Recht als unzweckmässig kritisiert und gefordert, dass in solchen Fällen die staatsrechtliche Beschwerde der Verwaltungsgerichtsbeschwerde weichen soll<sup>546</sup>). So oder anders ist jedoch festzustellen, dass eine Partei auch im Gebiet des kantonalen Verwaltungsrechts die Verletzung von EWR-Recht geltend machen kann und das Bundesgericht verpflichtet ist, diese Rüge zu prüfen.

Freilich kann das Bundesgericht bei der staatsrechtlichen Beschwerde diese Rüge nur prüfen, wenn sie ausdrücklich erhoben und hinreichend begründet wird<sup>547</sup>); zudem kann das Gericht einen kantonalen Hoheitsakt, der EWR-Recht verletzt, grundsätzlich nur aufheben, nicht aber in der Sache selber entscheiden (kassatorische Natur der staatsrechtlichen Beschwerde). Der Vorrang des EWR-Rechts verlangt jedoch, dass der nationale Richter sich nicht damit begnügt, solche Hoheitsakte aufzuheben, sondern das massgebliche EWR-Recht gegebenenfalls selber direkt anwendet. Daher fragt es sich, ob bei Verletzung von EWR-Recht die staatsrechtliche Beschwerde durch die ordentlichen Rechtsmittel (zivilrechtliche Berufung, Verwaltungsgerichtsbeschwerde, strafrechtliche Nichtigkeitsbeschwerde) ersetzt und die Bestimmung von Artikel 84 Absatz 1 Buchstabe c OG gestrichen werden sollte. Diese Rechtsmittel verpflichten das Gericht, das Recht von Amtes wegen - ohne Bindung an die Begründung der Parteianträge - anzuwenden und nötigenfalls in der Sache selber zu entscheiden. Der Bundesrat hält einen solchen Schritt indes zur Zeit nicht für nötig, zumal dies Grundfragen unseres Rechtsmittelsystems berührt, die mit Vorteil erst in der kommenden Totalrevision der Bundesrechtspflege behandelt werden<sup>548</sup>). In der Zwischenzeit wird die Praxis das Problem entschärfen können, indem sie die staatsrechtli-

---

544) Ziffer 7.11.2.2b hiernach

545) Artikel 84 Absatz 1 Buchstabe c OG

546) Vgl. Blaise Knapp, *Quel fédéralisme pour quelle Europe?*, in: *Semaine judiciaire* 1991, 452 ff.; vgl. Ziffer 7.11.2.2b hiernach

547) Artikel 90 Absatz 1 OG

548) BB1 1991 II 473

che Beschwerde strikt als ausserordentliches und subsidiäres Rechtsmittel einsetzt<sup>549</sup>), etwa dadurch, dass sie den Begriff des Bundesrechts weit auslegt und so namentlich der Verwaltungsgerichtsbeschwerde den Weg öffnet<sup>550</sup>). Zudem kennt die Praxis des Bundesgerichts Ausnahmen von der kassatorischen Natur<sup>551</sup>) und verfügt damit über einen zusätzlichen Spielraum, um auch bei der staatsrechtlichen Beschwerde den Vorrang des EWR-Rechts direkt durchzusetzen.

Zusammenfassend ist somit festzustellen, dass die Parteien mit allen Rechtsmitteln des Bundesrechts den Vorrang des EWR-Rechts anrufen können und die zuständigen Behörden - namentlich die eidgenössischen Gerichte - diese Rüge prüfen und EWR-rechtswidrige Hoheitsakte ändern oder aufheben müssen bzw. nicht anwenden dürfen. Nicht anders kann es bei der zivil- und der verwaltungsrechtlichen Klage und den kantonalen verwaltungsrechtlichen Streitigkeiten sein, die direkt vor Bundesgericht getragen werden<sup>552</sup>). Weiter ist aufgrund der Praxis der eidgenössischen Gerichte davon auszugehen, dass die rechtsanwendenden Behörden Landesrecht EWR-rechtskonform auszulegen haben. Insoweit entspricht das Bundesrecht dem EWR-Recht und bedarf keiner Aenderung.

### c. Auswirkungen auf kantonaler Ebene

Was die Folgen für die Kantone angeht, kann auf die Erwägungen zum Bund verwiesen werden. Auch sie werden durch geeignete Massnahmen den Vorrang des EWR-Rechts sicherstellen müssen.

## **7.1122 Rechtsschutzgarantie nach EWR-Recht**

### a. Der Acquis

Was den Rechtsschutz des Bürgers betrifft, enthält das geschriebene EWR-Recht keine Vorschriften, die allgemein Rechtsweg und Rechtsschutz im

---

549) Artikel 84 Absatz 2 OG

550) Vgl. Ziff. 7.11.2.2b hiernach

551) Vgl. Walter Kälin, Das Verfahren der staatsrechtlichen Beschwerde, Bern 1984, S. 337 f. mit Hinweisen auf die Gerichtspraxis

552) Artikel 41 f., 116, 118 und 121 OG

innerstaatlichen Bereich regeln. Dagegen finden sich Vorschriften für einzelne Bereiche (z.B. für die öffentlichen Märkte)<sup>553</sup>. Es versteht sich, dass man für diese Bereiche auf die im Sekundärrecht verankerten besonderen Vorschriften abstellen wird.

Was die anderen Bereiche betrifft, ist die relevante Praxis des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften heranzuziehen und zu fragen, welche Folgen sich daraus für den Rechtsschutz ergeben. Der Gerichtshof hat z.B. in einem Entscheid aus dem Jahre 1987 erkannt, dass der in Artikel 48 EWG-Vertrag verankerte Grundsatz der Freizügigkeit es gebietet, dem Arbeitnehmer beim Zugang zur Beschäftigung gerichtlichen Rechtsschutz gegen belastende Verfügungen zu gewähren und diese zu begründen. Dieses Erfordernis sei Ausdruck eines allgemeinen Rechtsgrundsatzes, der den gemeinsamen Verfassungstraditionen der Mitgliedländer zugrunde liege; der Grundsatz sei auch in den Artikeln 6 und 13 EMRK verankert und im Rahmen des Gemeinschaftsrechtes zu beachten<sup>554</sup>. Aus diesen Erwägungen des Gerichtshofs ist zu schliessen, dass gerichtlicher Rechtsschutz zu gewähren ist, wo die EMRK dies gebietet. Der Grundsatz der Freizügigkeit findet sich auch im EWR-Abkommen<sup>555</sup>, weshalb die Praxis des Gerichtshofs auch für unser Land massgeblich ist<sup>556</sup>.

#### b. Auswirkungen auf Bundesebene

- In der Zivil- und Strafrechtspflege sowie in der Rechtspflege in Schuldbetreibungs- und Konkursachen bietet die Rechtsschutzgarantie nach EWR-Recht dann keine Probleme, wenn in letzter Instanz das Bundesgericht mit den ordentlichen Rechtsmitteln angerufen werden kann. Wie es sich verhält, wenn daneben (z.B. für Tatfragen) oder gar ausschliesslich die staatsrechtliche Beschwerde offensteht, wird später geprüft.
- In der Bundesverwaltungsrechtspflege wird ein effektiver gerichtlicher Rechtsschutz ohne Zweifel dort gewährt, wo gegen Entscheide von

---

553) Ziffer 7.8.5a hiervor

554) EuGH, Urteil vom 15.5.1986, Rs. 222/84, Johnston, Slg. 1986, S. 1651 und S. 1682, Paragraph 18, und Urteil vom 15.10.1987, Rs. 222/86, Heylens, Slg. 1987, S. 4097 und S. 4117 f, Paragraph 14 ff.

555) Artikel 28

556) Artikel 6 EWR-Abkommen

Bundes- und kantonalen Behörden die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht oder an das Eidgenössische Versicherungsgericht offensteht. Dies um so mehr, als nach dem neuen Artikel 98a OG die Kantone - freilich mit einer Uebergangsfrist von fünf Jahren - richterliche Behörden als letzte kantonale Instanzen einrichten müssen, soweit gegen deren Entscheide unmittelbar die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht zulässig ist<sup>557</sup>). Gleich verhält es sich, wenn eidgenössische Rekurskommissionen letztinstanzlich entscheiden. Nicht erfüllt ist die Rechtsschutzgarantie dagegen dann, wenn Bundesrat oder Departemente letztinstanzlich entscheiden, weil sie keine Gerichte sind. Hier sind Aenderungen von Bundesrecht nötig.

Ins Auge zu fassen ist zunächst Artikel 73 Absatz 1 Buchstabe b VwVG<sup>558</sup>). Die Bestimmung lässt die Beschwerde an den Bundesrat zu gegen Verfügungen letzter kantonalen Instanzen und gegen kantonale Erlasse wegen Verletzung von Bestimmungen über Handels- und Zollverhältnisse, Patentgebühren, Freizügigkeit und Niederlassung in Staatsverträgen mit dem Ausland. Falls das EWR-Abkommen darunter fällt, soweit es vom freien Personen- und Dienstleistungsverkehr handelt, wäre die Rechtsschutzgarantie nicht erfüllt. In solchen Fällen ist daher der Zugang zu den eidgenössischen Gerichten zu gewähren, wenn EWR-Recht angerufen wird, soweit nicht ohnehin ein Rechtsanspruch auf eine Bewilligung der Fremdenpolizei besteht, was schon heute die Zuständigkeit des Bundesgerichts begründet<sup>559</sup>).

Zu überprüfen sind ferner auch Bundesgesetze, die sowohl die Beschwerde an den Bundesrat wie an das Bundesgericht ausschliessen und Verfügungen nachgeordneter Behörden als endgültig erklären<sup>560</sup>).

Zu überprüfen ist ferner der Katalog der Ausnahmen von der Verwaltungsgerichtsbeschwerde<sup>561</sup>). Zwar ist diese Aufgabe der kommenden

---

557) AS 1992 294 und 300

558) Vgl. Andreas Auer, Rückwirkungen der europäischen Integration auf die schweizerische Verfassungsgerichtsbarkeit, Schweizerische Zeitschrift für internationales und europäisches Recht, 1991, 212 f.

559) Artikel 73 Absatz 2 Buchstabe c VwVG

560) Vgl. Artikel 74 Buchstabe e VwVG und als Beispiel Artikel 18 Absatz 1 ANAG, SR 142.20

561) Artikel 99 ff. OG



Totalrevision der Bundesrechtspflege vorbehalten. Soweit es sich vom EWR-Recht her aufdrängt, lässt es sich jedoch nicht vermeiden, den Katalog bereits im Rahmen der EWR-Vorlage zu überprüfen. Nach der Praxis des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften ist davon auszugehen, dass gerichtlicher Rechtsschutz in Analogie zu Artikel 6 und 13 EMRK zu gewähren ist, soweit nicht schon das geschriebene EWR-Recht dies verlangt. Namentlich in Fällen von Artikel 100 Buchstabe b OG (Verfügungen auf dem Gebiete der Fremdenpolizei) wird man den EG/EFTA-Bürgern im Geltungsbereich der Niederlassungsfreiheit nach EWR-Recht den Weg an das Bundesgericht öffnen müssen, soweit das geltende Recht dies nicht bereits bei Rechtsansprüchen auf Bewilligungen zulässt<sup>562</sup>). Selbst wenn man vielleicht unter dem Blickwinkel der Rechtsschutzgarantie nach EWR-Recht nicht so weit gehen muss, folgt dies doch aus einer anderen Grundregel des EWR-Rechts, nämlich dem Diskriminierungsverbot und dem Gebot der Inländerbehandlung<sup>563</sup>): Weil und soweit Inländern in gleichartigen Fällen, also bei Streitigkeiten über Niederlassung und Erwerbstätigkeit, der Weg an das Bundesgericht offensteht, wird man ihn auch den EG/EFTA-Bürgern gewähren müssen. Man wird daher im Ausnahmekatalog nach Artikel 99 ff. OG allgemein oder zu einzelnen Fällen einen Vorbehalt anbringen müssen, der - sozusagen als Ausnahme von den Ausnahmen - die Verwaltungsgerichtsbeschwerde zulässt, wenn die Anwendung von EWR-Recht Streitig und gemäss EWR-Recht der Weg an den Richter zu öffnen ist.

- In der Staatsrechtspflege stellen sich Fragen bei der staatsrechtlichen Beschwerde. Dies deshalb, weil die Kognition des Bundesgerichts bei Tat- und Rechtsfragen in mancherlei Hinsicht beschränkt ist. Dort, wo das EWR-Recht volle gerichtliche Kognition fordert, genügt die staatsrechtliche Beschwerde daher nicht in jedem Fall. Das Bundesgericht sieht sich in Streitfällen aus Artikel 6 EMRK einer vergleichbaren Lage gegenüber. Es hat entschieden, dass die staatsrechtliche Beschwerde die Garantie der vollen richterlichen Kontrolle nicht bieten kann und es den Kantonen obliegt, diese Garantie zu gewährleisten.

---

562) Artikel 100 Buchstabe b Ziffer 3 OG

563) Ziffer 7.1123 hiernach

Folgerichtig hat es Entscheide aufgehoben, die diesem Erfordernis nicht genügten<sup>564</sup>). Der Bundesrat geht davon aus, dass das Bundesgericht dort gleich entscheiden wird, wo das EWR-Recht eine volle richterliche Kontrolle verlangt und ein Kanton diese nicht gewährt.

- In der Literatur wird die Ansicht vertreten, dass im Geltungsbereich des EWR-Rechts die Staatsvertragsbeschwerde wegen Verletzung des betreffenden Vertrags<sup>565</sup>) nicht zweckmässig sei; wenn ein Kanton sich für eine Verfügung auf eine kantonale Vorschrift stütze, die EWR-Recht umsetze und dieses die Frage bereits im wesentlichen selber regle, handle es sich um Recht des Bundes; deshalb sei nicht die staatsrechtliche Beschwerde, sondern ein ordentliches Rechtsmittel des Bundes zur Verfügung zu stellen<sup>566</sup>).

Nach der Praxis des Bundesgerichts zu Artikel 97 Absatz 1 OG i.V.m. Artikel 5 VwVG unterliegen kantonale Verfügungen der Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht, wenn dem kantonalen Recht gegenüber dem öffentlichen Bundesrecht keine selbständige Bedeutung zukommt<sup>567</sup>). Es ist anzunehmen, dass dies auch im Verhältnis des kantonalen Rechts zu völkerrechtlichen Verträgen einschliesslich des EWR-Rechts gilt und insoweit die Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen kantonale Verfügungen zulässig ist, als EWR-Recht dem kantonalen Recht keinen Gestaltungsspielraum lässt<sup>568</sup>). Daraus folgt umgekehrt, dass neben der Verwaltungsgerichtsbeschwerde die staatsrechtliche Beschwerde gegen kantonale Verfügungen wegen Verletzung von Staatsverträgen mit dem Ausland<sup>569</sup>) ihren Platz behaupten wird, soweit dem kantonalen Recht selbständige Bedeutung zukommt. Der Bundesrat sieht zur Zeit keinen zwingenden Grund, diese Praxis wegen des EWR-Rechts in Frage zu stellen und schlechthin nur noch die Verwaltungsgerichtsbeschwerde zuzulassen. Unter diesen Umständen besteht auch kein Anlass, deswegen Bundesrecht zu ändern.

---

564) BGE 114 Ia 19, 127, 115 Ia 66, 186, 410, 116 Ib 174

565) Artikel 84 Absatz 1 Buchstabe c OG

566) Knapp, zit. unter Ziffer 7.11.2.1b hiervor, S. 452 ff.; cher kritisch Aucr, zit. unter 7.1122b hiervor, S. 212 f.

567) BGE 115 Ib 353 E. c, 460 E. c, 117 Ib 41 E. 4a

568) Vgl. BGE 102 Ib 264 und *Mélanges André Grisel*, Neuchâtel 1983, 688 ff.

569) Artikel 84 Absatz 1 Buchstabe c OG

### c. Auswirkungen auf kantonaler Ebene

Für die Kantone ergibt sich ebenfalls die Aufgabe, die Rechtspflege auf die Rechtsschutzgarantie des EWR-Rechts abzustimmen. Dies gilt namentlich für den Bereich des Verwaltungsrechts, und zwar ohne Rücksicht darauf, ob gegen kantonale Entscheide die staatsrechtliche Beschwerde oder die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht offensteht. Im zweiten Fall folgt die Pflicht der Kantone freilich nicht aus dem EWR-Recht, sondern aus dem neuen Artikel 98a OG<sup>570</sup>). Im ersten Fall leitet sich die Pflicht aus dem Umstand ab, dass die staatsrechtliche Beschwerde an das Bundesgericht dort nicht genügt, wo die Rechtsschutzgarantie des EWR-Rechts nur durch ein Gericht mit voller Kognition erfüllt werden kann und deshalb durch die Kantone zu gewähren ist<sup>571</sup>).

### 7.1123 **Diskriminierungsverbot**

#### a. Der Acquis

Nach dem Diskriminierungsverbot<sup>572</sup>) ist - unbeschadet besonderer Bestimmungen im EWR-Recht - jede Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit verboten, was auch für das Verfahrensrecht gilt. Das Verbot wird als Konkretisierung des allgemeinen Gleichheitssatzes betrachtet und soll sicherstellen, dass Ausländer nicht schlechter behandelt werden als Inländer. Das Gebot der Inländerbehandlung bedeutet "Verweisung auf die Gesamtheit der vom Aufnahmestaat auf die eigenen Staatsangehörigen tatsächlich angewandten Rechtsvorschriften" und ist direkt anwendbar<sup>573</sup>). Für Rechtsansprüche aus EWR-Recht sind Unterschiede gegenüber Verfahren unzulässig, in denen über gleichartige, aber nationale Streitigkeiten entschieden wird. Dies bedeutet, dass ein Anspruch aus EWR-Recht mit gleicher Sorgfalt wie ein innerstaatlicher Rechtsanspruch zu prüfen ist und die verfahrensrechtliche Stellung der Parteien in beiden Fällen gleich sein muss; Verfahren für

---

570) AS 1992 294

571) Vgl. Buchstabe b hiervor

572) Artikel 4 EWR-Abkommen

573) Vgl. EuGH, Urteil vom 21.6.1974, Rs. 2/74, Reyners, Slg. 1974, S. 631 ff. und S. 652, Paragraph 24/28

Ansprüche aus EWR-Recht dürfen nicht ungünstiger ausgestaltet werden als für gleichartige Ansprüche nach innerstaatlichem Recht<sup>574</sup>).

Im Ergebnis folgt daraus, dass der EG/EFTA-Bürger im Geltungsbereich des EWR-Abkommens einen dem Inländer gleichwertigen Rechtsschutz beanspruchen und insbesondere jene Rechtsmittel ergreifen darf, die dem Inländer in gleichartigen Streitigkeiten offenstehen (vgl. Art. 8 der Richtlinie Nr. 64/221 des Rates vom 25. Februar 1964<sup>575</sup>) zur Koordinierung der Sondervorschriften für die Einreise und den Aufenthalt von Ausländern, soweit sie aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit gerechtfertigt sind<sup>576</sup>).

Unzulässig sind im übrigen nicht bloss offene, sondern auch verschleierte Diskriminierungen, das heisst Regelungen, welche typischerweise Ausländer benachteiligen. Andererseits ist eine unterschiedliche Behandlung von In- und Ausländern nicht schlechthin unzulässig; sie muss sich jedoch durch triftige Gründe rechtfertigen lassen und darf nicht auf die Staatsangehörigkeit als solche abstellen<sup>577</sup>).

#### b. Auswirkungen auf Bundesebene

Das Diskriminierungsverbot und das Gebot der Inländerbehandlung sind als direkt anwendbares EWR-Recht anzusehen und gehen widersprechendem Bundesrecht in der Rechtsanwendung vor<sup>578</sup>). Solches Recht ist daher anzupassen.

---

574) Vgl. EuGH, Urteil vom 16.12.1976, Rs. 33/76, Rewe und Rewe-Zentral, Slg. 1976, S. 1989 ff. und S. 1998, Paragraph 5; Urteil vom 16.12.1976, Rs. 45/76, Comet, Slg. 1976, S. 2043 ff. und S. 2053, Paragraph 11/18; Urteil vom 21.9.1983, Rs. 205-215/82, Deutsche Milchkontor, Slg. 1983, S. 2633 ff. und S. 2666, Paragraph 22 und 23

575) ABl. Nr. L 257 vom 4.4.64, S. 850; Artikel 28 EWR-Abkommen und Anhang V

576) Dazu EuGH, Urteil vom 5.3.1980, Rs. 98/79, Pecastaing, Slg. 1980, S. 691 ff. und S. 712 ff., namentlich Paragraph 11 ff.

577) Vgl. Eberhard Grabitz, Kommentar zum EWG-Vertrag, Artikel 7, N. 5, 10, 11, 14, Artikel 164, N. 52 und 64

578) Grabitz, a.a.O., Art. 7, N. 23

- Anforderungen an den Rechtsschutz allgemein

Für die Bundesrechtspflege folgt aus den beiden Grundregeln, dass EG/EFTA-Bürger dann an das Bundesgericht gelangen dürfen, wenn der Streitfall unter den Geltungsbereich des EWR-Abkommens fällt und der Weg an das Bundesgericht einem Schweizer in einem gleichartigen Fall offensteht. Dies gilt insbesondere für alle Streitigkeiten, die den freien Personen- und Dienstleistungsverkehr betreffen. Ein Schweizer kann gegen die Verweigerung der Niederlassungsbewilligung durch eine kantonale Behörde staatsrechtliche Beschwerde beim Bundesgericht einlegen und die verfassungsmässige Niederlassungsfreiheit<sup>579)</sup> anrufen<sup>580)</sup>. Dasselbe Rechtsmittel steht ihm zu, wenn er einen freien Beruf nicht ausüben darf<sup>581)</sup>; er kann sich dabei unter anderem auf die verfassungsmässige Handels- und Gewerbefreiheit<sup>582)</sup> berufen. Nach dem Grundsatz der Inländerbehandlung folgt daraus, dass auch ein EG/EFTA-Bürger - unbeschadet seines Bürgerrechts - an das Bundesgericht gelangen und die zulässigen Rügen (wie zum Beispiel die Verletzung der Niederlassungs- oder Dienstleistungsfreiheit nach EWR-Recht) geltend machen kann, wenn er sich in der Schweiz aufhalten oder niederlassen will, um zum Beispiel ein Berufsdiplom zu erwerben oder einem Erwerb nachzugehen<sup>583)</sup>. In Betracht fallen insbesondere die staatsrechtliche Beschwerde und die Verwaltungsgerichtsbeschwerde. Soweit das geltende Recht oder die Gerichtspraxis dem entgegensteht, sind Änderungen nötig<sup>584)</sup>. Das Gebot der Inländerbehandlung kann somit zur Folge haben, dass der Zugang zum Gericht für EG/EFTA-Bürger unter Umständen stärker zu öffnen ist, als die Rechtsschutzgarantie nach EWR-Recht dies für sich allein verlangt. Im Gegenzug wird in gleicher Weise der Rechtsschutz der Schweizer Bürger in den EG- und EFTA-Ländern verbessert.

---

579) Artikel 45 BV

580) Artikel 84 Absatz 1 Buchstabe a OG

581) BGE 113 Ia 282 E. 1

582) Artikel 31 BV

583) Vgl. BGE 116 Ia 240 E. 3

584) Vgl. namentlich Ziffer 7.11.2.2b hiervor zu den Ausnahmen von der Verwaltungsgerichtsbeschwerde auf dem Gebiete der Fremdenpolizei

### c. Auswirkungen auf kantonaler Ebene

Die Kantone werden wie der Bund prüfen müssen, ob und wieweit ihr Verfahrensrecht wegen des Diskriminierungsverbots anzupassen ist.

## 7.1124 **Parteivertretung vor den eidgenössischen Gerichten**

### a. Der Acquis

Beim öffentlichen Anwaltsrecht handelt es sich um einen Bereich, den heute die Kantone regeln und der unter den freien Personen- und Dienstleistungsverkehr des EWR-Abkommens fällt<sup>585</sup>).

### b. Auswirkungen auf Bundesebene

Die Bundesrechtspflege ist insofern betroffen, als das Bundesgericht nach Artikel 29 Absatz 2 OG für die Parteivertretung in Zivil- und Strafsachen grundsätzlich nur patentierte Rechtsanwälte aus den Kantonen zulässt. Träger eines EG/EFTA-Anwaltsdiploms oder eines Bürgerrechts aus diesen Ländern sind somit grundsätzlich ausgeschlossen, was mit den genannten Freiheiten sowie mit dem Diskriminierungsverbot und dem Gebot der Inländerbehandlung nach EWR-Recht<sup>586</sup>) nicht vereinbar ist. Diese Bestimmung wird man daher ändern müssen.

### c. Auswirkungen auf kantonaler Ebene

Die Kantone, die heute zur Hauptsache das Anwaltsrecht regeln, werden dieses dem EWR-Recht anpassen müssen, was Freizügigkeit und Niederlassung der Anwälte angeht.

---

585) Artikel 28 ff.; vgl. Ziffer 7.3.4 (Freizügigkeit der Selbständigerwerbstätigen) hiervor

586) Ziffer 7.11.2.3a hiervor

## 7.1125 Vollstreckung der Urteile von EG- und EFTA-Organen auf Geldleistung

### a. Der Acquis

Entscheide, die aufgrund des EWR-Abkommens von der EFTA-Ueberwachungsbehörde und von der EG-Kommission erlassen werden und die den Rechtssubjekten - ausser Staaten - finanzielle Verpflichtungen auferlegen, sind vollstreckbare Titel. Dies gilt auch für gleichartige Urteile, die aufgrund des EWR-Abkommens vom Gerichtshof und vom Gericht erster Instanz der Europäischen Gemeinschaften und vom EFTA-Gerichtshof gefällt werden. Die Zwangsvollstreckung erfolgt nach dem Zivilprozessrecht des Staates, in dessen Hoheitsgebiet sie stattfindet<sup>587</sup>).

### b. Auswirkungen auf Bundesebene

Gemäss dem Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs (SchKG)<sup>588</sup> kann ein ausländisches Geldurteil aus einem Staat, mit dem die Schweiz ein Vollstreckungsabkommen unterhält, ohne separates Exequatur wie ein inländisches Urteil direkt vollstreckt werden (Art. 81 Abs. 3 SchKG). Diese verfahrensmässige Erleichterung wird auch für die in Artikel 110 EWR-Abkommen genannten Urteile gelten. Der Gläubiger darf also gestützt auf ein solches Urteil in der Schweiz ohne weiteres Betreibung einleiten. Die staatsvertraglichen Einreden kann der Schuldner wirksam im Rechtsöffnungsverfahren erheben. Weil somit das SchKG für die genannten Entscheidungen gar kein Exequatur verlangt, ist es auch nicht nötig, bundesrechtlich eine zusätzliche Exequaturbehörde zu bezeichnen. Auch sonst drängen sich im SchKG keine weiteren Aenderungen auf.

### c. Auswirkungen auf kantonaler Ebene

Bei einem Geldurteil kann ein kantonales Exequaturverfahren durchgeführt werden, wenn der Gläubiger auf die direkte Vollstreckung verzichtet.

---

587) Artikel 110 Absätze 1 und 2 EWR-Abkommen; Artikel 19 des Abkommens zwischen den EFTA-Staaten zur Errichtung einer Ueberwachungsbehörde und eines Gerichtshofs

588) SR 281.1

Diesfalls dürfen die Kantone selbstverständlich ihre bestehenden Exequaturbehörden als zuständig bezeichnen. Auch im kantonalen Vollstreckungsrecht müssen somit keine ausdrücklichen Anpassungen vorgenommen werden.

#### **7.1126 Belastung der zuständigen Behörden**

Dass die rechtsanwendenden Behörden des Bundes und der Kantone künftig EWR-Recht berücksichtigen müssen und dass zudem in einzelnen Bereichen (z.B. Niederlassung und berufliche Freizügigkeit) neu Streitfälle aus EWR-Recht hinzukommen werden, bringt zusätzliche Belastungen. Wie gross diese sein werden und ob sie sich mit den vorhandenen Kräften bewältigen lassen, lässt sich mangels einschlägiger Erfahrungen nicht abschätzen. Falls sich irgendwo Engpässe abzeichnen sollten, werden die zuständigen Behörden die nötigen Massnahmen treffen. Dies gilt insbesondere auch für Entlastungsmassnahmen zugunsten der eidgenössischen Gerichte.

#### **7.113 Die Veröffentlichung des EWR-Rechts**

Mit der durch den Beitritt zum EWR verbundenen Uebernahme von EG-Recht (Acquis) stellen sich besondere publikationsrechtliche Probleme, weil die EG keine bereinigten Sammlungen in unserem Sinne kennt. Ein weiteres Problem liegt vor allem beim ausserordentlich grossen Umfang des zu übernehmenden Rechts: Dieses besteht aus insgesamt 1590 Erlassen (1031 "Grunderlasse", 559 "Aenderungserlasse"); nach der Rechtsform aufgeteilt handelt es sich um 557 Richtlinien, 85 Verordnungen, 77 Entscheidungen und 312 sonstige Rechtsakte). Dies ergibt total einen Umfang von ca. 15'000 Seiten pro Sprache.

Die einzelnen Rechtsakte des mit dem EWR-Abkommen zu übernehmenden Acquis werden in den Anhängen zum EWR-Abkommen, unter Hinweis auf den entsprechenden im EG-Amtsblatt veröffentlichten Text, mit dem Titel aufgelistet (Referenzmethode).

Wie die Veröffentlichung der Rechtsakte des Acquis zu erfolgen hat, ist Sache des einzelnen EWR-Abkommensstaates und richtet sich somit nach den einzelnen binnenstaatlichen Publikationsvorschriften.



In der Schweiz sind für die Veröffentlichung von Rechtserlassen die Bestimmungen des Publikationsgesetzes vom 21. März 1986<sup>589)</sup> (PublG) und der Publikationsverordnung vom 15. April 1987<sup>590)</sup> (PublV) anwendbar. Wir sind der Ansicht, dass die Rechtsakte des Acquis aufgrund der Publikationskriterien in Artikel 2 PublG in der Gesetzessammlung zu veröffentlichen sind (insb. Art. 2 Bst. b PublG). Die Möglichkeit, die EWR-Rechtsakte nach Massgabe von Artikel 4 des Publikationsgesetzes nur mit Titel und Hinweis auf die Bezugsquelle zu veröffentlichen, entfällt, da die Voraussetzungen für diese Art Veröffentlichung eng umschrieben sind.

Wir sehen daher vor, die Rechtsakte des Acquis in einer besonderen Rechtssammlung (EWR-Rechtssammlung) neben der AS und SR zu veröffentlichen. Hierfür müssen durch Aenderung des Publikationsgesetzes die entsprechenden rechtlichen Voraussetzungen geschaffen werden. Ebenfalls ist vorgesehen, dass das neue EWR-Recht ab Inkrafttreten des EWR-Abkommens in der EWR-Rechtssammlung zu veröffentlichen sein wird. Der EWR-Rechtssammlung kommt indessen nur deklaratorische Wirkung.

Für die vorliegende Botschaft sind die Texte des Acquis in einer 17 Ordner umfassenden Sammlung - separat zur Botschaft veröffentlicht - aufgenommen worden. Die in den drei Amtssprachen und einer Auflage von total 600 Exemplaren erstellte Sammlung kann bei der Eidgenössischen Drucksachen- und Materialzentrale (EDMZ) bestellt werden. Sie liegt bei der Dokumentationsstelle der Bundesversammlung und bei der Bundeskanzlei zur Einsicht offen. Infolge des grossen Umfangs kann die Sammlung aus Kostengründen nicht jedem Bezüger des Bundesblattes bzw. des Separatdruckes dieser Botschaft automatisch abgegeben werden. Diese Regelung steht im Einklang mit dem Publikationsgesetz, wonach - Artikel 4 entsprechend, aber ohne dessen einschränkenden Voraussetzungen - die Veröffentlichung von Texten, die im Bundesblatt erscheinen müssen, auf die Angabe von Titel sowie Fundstelle oder Bezugsquelle, beschränkt werden kann<sup>591)</sup>. Bei der Eidgenössischen Drucksachen- und Materialzentrale können im weiteren gegen

---

589) SR 170.512

590) SR 170.512.1

591) Art. 14 Abs. 4 PublG

Entgelt auch Kopien einzelner Erlasse aus der EWR-Rechtssammlung bezogen werden.

Die Kosten für die Erstellung der EWR-Rechtssammlung werden auf ca. 1 - 1 1/2 Millionen Franken zu stehen kommen.

### **7.114 Strafrechtliche Aspekte**

Dieses Kapitel soll einen generellen Ueberblick über die Auswirkungen des EWR-Abkommens auf das schweizerische Strafrecht (Strafrecht, Verwaltungsstrafrecht, Nebenstrafrecht) sowie die verwaltungsrechtlichen Zwangsmassnahmen geben.

#### **a. Der Acquis**

1. Gestützt auf Art. 3 des EWR-Abkommens ist die Schweiz auch im Bereich des Strafrechts verpflichtet, die geeigneten Massnahmen zu treffen, um den Vertrag zu erfüllen, und alles zu unterlassen, was die Verwirklichung der Ziele des Abkommens behindert. Für das Gemeinschaftsrecht der EG und das EWR-Recht ist "Strafrecht" im Sinne von "Kriminalstrafrecht" und "Sanktionenrecht" auseinanderzuhalten. Allgemein wird in der Lehre zum Gemeinschaftsrecht der EG anerkannt, dass für eine Zuordnung zum Kriminalstrafrecht in erster Linie die nachstehenden Kriterien massgebend sind: Demokratische Legitimation des Erlasses, Rechtsanwendung durch ein Gericht sowie Ableitung der Norm aus der staatlichen Strafhoheit als Aspekt der Souveränität. Trotz der Fähigkeit, autonomes, supranationales Recht zu setzen, können die Europäischen Gemeinschaften in diesem Sinne keine Zuständigkeit zur Verhängung von Kriminalstrafen beanspruchen. Dazu fehlt vor allem die Ueberzeugung der Mitgliedstaaten, ihre Strafhoheit in Teilen auf die Gemeinschaft übertragen zu haben und dadurch auf ihre Souveränität zu verzichten. Das mit dem Acquis zu übernehmende Gemeinschaftsrecht der EG enthält daher kein Kriminalstrafrecht. Kriminalstrafrecht wird im Rahmen des EWR-Abkommens jedoch insofern eine Rolle spielen, als die Vertragsstaaten verpflichtet sein werden, zum Schutz von EWR-Rechtsgütern, Tatbestände des inner-

staatlichen Strafrechts entweder unverändert oder verändert anzuwenden oder neue Tatbestände zu schaffen.

Namentlich im EWR-Wettbewerbsrecht finden sich Sanktionen wie Geldbussen und Zwangsgelder, welche durch die EG-Kommission, respektive durch die "EFTA-Surveillance Authority" gegen natürliche und teilweise gegen juristische Personen verhängt werden können. Nach der vorherrschenden Lehre zum Gemeinschaftsrecht handelt es sich dabei nicht um Kriminalstrafrecht im engeren Sinn, sondern um gemeinschaftsrechtliche Rechtsfolgen, wie sie auch internationalen Organisationen bekannt sind. Diese Sanktionen sind mit dem EWR-Abkommen hinzunehmen; sie haben keine direkten Auswirkungen auf das materielle Strafrecht der Vertragsstaaten.

2. Vertragliche Pflichten zur unveränderten Anwendung von Tatbeständen des innerstaatlichen Strafrechts der Vertragsstaaten:
  - 2.1 Zum Schutz der Rechtspflege gegen Falschaussagen und Eidesverletzung fordern die Satzungen der Gerichtshöfe der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (Art. 27) und der Gemeinschaft für Kohle und Stahl (Art. 28) die unveränderte Anwendbarkeit der entsprechenden Tatbestände des innerstaatlichen Strafrechts der Mitgliedstaaten. Das EWR-Abkommen sieht die Schaffung eines EFTA-Gerichtshofes vor. Die Satzung dieses Gerichtshofes sieht in Art. 26 eine analoge Bestimmung zum Schutz der Rechtspflege gegen Falschaussage und Eidesverletzung vor.
  - 2.2 Aus Art. 5 EWG-Vertrag ("Gemeinschaftstreue", entspricht der "Vertragstreue" in Art. 3 EWR-Abkommen) leitet der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaft (EuGH) die Pflicht der Mitgliedstaaten ab, gegen natürliche und juristische Personen, die finanzielle Gemeinschaftsinteressen wie Subventionen, Finanzhilfen, Erstattungen oder Abgaben verletzen, dieselben Sanktionen (Strafrecht, Verwaltungsstrafrecht, Nebenstrafrecht, Verwaltungszwang) zu verhängen, die ihnen zum Schutz der analogen innerstaatlichen Interessen zur Verfügung ste-

hen<sup>592</sup>). (EuGH, Urteil vom 21. September 1989, Rs. 68/88, Kommission/Griechenland, Slg. 1989, S. 2965 ff).

3. Vertragliche Pflicht zur veränderten Anwendung und zum Neuerlass von strafrechtlichen Bestimmungen und verwaltungsrechtlichen Zwangsmassnahmen zum Schutz von EWR-Interessen:

teilweise sehen Verordnungen und Richtlinien des sekundären Gemeinschaftsrechts, wie sie mit dem Acquis zu übernehmen sind, vor, dass das innerstaatliche Strafrecht und die verwaltungsrechtlichen Zwangsmassnahmen der Mitgliedstaaten zum Schutz von gemeinschaftsrechtlich vorgegebenen Materien eingesetzt werden. Aufgrund des Acquis werden die EWR-Staaten folgende Grundsätze zu befolgen haben<sup>593</sup>): EugH, Urteil vom 21. September 1989, oben; Urteil vom 8. Oktober 1987, Rs. 80/86, Kolpinghuis Nijmegen, Slg. 1987, S. 3969 ff; Urteil vom 2. Februar 1977, Rs. 50/76, Amsterdam Bulb, Slg. 1977, S. 137 ff.;

- die Vertragsstaaten können aufgrund einer Verordnung oder Richtlinie verpflichtet sein, eine EWR geregelte Materie mit Sanktionen irgendwelcher Art (Strafrecht, Verwaltungsstrafrecht, Nebenstrafrecht, Verwaltungszwang) zu bewahren;
- auch wenn dies im EWR-Recht nicht ausdrücklich vorgesehen wird, müssen die Vertragsstaaten unter bestimmten Voraussetzungen Strafrecht und Verwaltungszwang zur wirksamen Durchsetzung von Sachzielen des EWR anwenden;
- wenn die Vertragsstaaten aufgrund einer ausdrücklichen oder stillschweigenden Verpflichtung die Verwirklichung von EWR-Recht mit Strafrecht zu unterstützen suchen, so müssen sie die Verbotsmaterie in ihr innerstaatliches Recht transformieren, d.h. sie können dafür nicht einfach auf den Inhalt des Gemeinschaftsrechts abstellen;

---

592) EuGH 68/88 vom 21. September 1989, i.S. Griechische Republik, Slg. 1989, S. 2965 ff.

593) EuGH 68/88 vom 21. September 1989, i.S. Griechische Republik, Slg. 1989, S. 2965 ff.; EuGH 50/76 vom 2. Februar 1977, i.S. Amsterdam Bulb, Slg. 1977, s. 137 ff.; EuGH 80/86 vom 8. Oktober 1987, i.S. Kolpinghuis Nijmegen, Slg. 1987, s. 3969 ff.

- Verstösse gegen das EWR-Recht müssen nach ähnlichen sachlichen und verfahrensrechtlichen Regeln geahndet werden, wie gleichartige Verstösse gegen nationales Recht, wobei die Sanktion jedenfalls wirksam, verhältnismässig und abschreckend sein muss.
4. Gemäss der zu berücksichtigenden Rechtsprechung des EuGH zum Gemeinschaftsrecht werden die innerstaatliche Strafrechte der EWR-Staaten im Rahmen des EWR-Abkommens zudem die folgenden Anforderungen erfüllen müssen:
- Beachtung des Diskriminierungsverbotes (Art. 4 EWR-Abkommen, Art. 7 EWG-Vertrag);
  - materielle Uebereinstimmung zum EWR-Recht (d.h. keine Verletzung der Verordnungen, Richtlinien oder der fundamentalen vertraglichen Freiheiten, wie sie sich aus dem EWR-Abkommen und dem Acquis ergeben);
  - die Vertragsstaaten haben die Verpflichtung, erforderlichenfalls strafrechtliche Uebergangsmassnahmen zu treffen, um die Uebereinstimmung zum Acquis communautaire herzustellen.

b. Auswirkungen auf Bundesebene

1. Durchsetzung des EWR-Rechts und Schutz der EWR-Rechtsgüter
- 1.1 Die Schweiz wird der Pflicht zu einer unveränderten oder veränderten Anwendung von bestehenden Tatbeständen und zum gesetzgeberischen Neuerlass von Tatbeständen nachkommen müssen. Dabei ist in einem ersten Schritt zu prüfen, inwieweit das EWR-Recht und die dabei zu berücksichtigende Rechtsprechung des EuGH ausdrücklich eine bestimmte strafrechtliche Durchsetzung verlangen und inwieweit die Art der Durchsetzung den Vertragsstaaten überlassen ist. Sind zur Durchsetzung des EWR-Rechts strafrechtliche Sanktionen oder Verwaltungszwang notwendig, stellt sich in einem zweiten Schritt die Frage, ob das schweizerische Recht, unter Berücksichtigung der für die Ueber-

nahme des EWR-Rechts erfolgten Anpassungen und Umsetzungsmassnahmen, den Anforderungen einer wirksamen Durchsetzung genügen.

Vorgängig einer Ueberprüfung der Anwendbarkeit der Regeln des internationalen Strafrechts oder der Regeln der strafrechtlichen Auslegung, ist vorfrageweise abzuklären, ob ein Straftatbestand sowohl inländische wie auch ausländische Rechtsgüter in seinen Schutzbereich einbezieht.

Ausländische und inländische Interessen werden im allgemeinen durch Tatbestände geschützt, welche ein individuelles Rechtsgut wie Leib, Leben, Freiheit, Ehre und Vermögen zum Schutzobjekt haben. Die Gleichstellung von ausländischen mit inländischen Individualrechtsgütern unter dem Gesichtspunkt des Strafrechtsschutzes ist heute im Völkerrecht ein anerkannter, verpflichtender Rechtsgrundsatz<sup>594</sup>).

Nur inländische Rechtsgüter schützen im allgemeinen diejenigen Tatbestände, welche die politischen, hoheitlichen, verwaltungsrechtlichen, rechtspflegerischen, zivilrechtlichen oder fiskalischen Interessen des Gemeinwesens zum Gegenstand haben.

Der Einbezug von ausländischen Rechtsgütern in den Schutzbereich des schweizerischen Strafrechts kann auf einer ausdrücklichen Bestimmung beruhen. Beispiele im Bereich der Urkunden sind Artikel 255 Strafgesetzbuch, Artikel 15 Ziffer 2 und Artikel 16 Ziffer 2 Verwaltungsstrafrecht.

Durch völkerrechtlichen Vertrag können international geschützte Rechtsgüter geschaffen werden. Es handelt sich um Anwendungsfälle des reinen Weltrechts-/Universalitätsprinzips, wenn die Rechtsanwendung nicht von der Voraussetzung der gegenseitigen Strafbarkeit abhängig ist. Im Rahmen des EWR-Abkommens müsste unter Umständen ein eigentliches EWR-Rechtsprinzip geschaffen werden.

---

594) Art. 38 Abs. 1 Statut des Internationalen Gerichtshofes, SR 0.153.50

- 1.2 Soweit für die Schweiz die Verpflichtung besteht, mittels Tatbeständen, die nur inländische Rechtsgüter schützen, auch Rechtsgüter einer internationalen Organisation wie dem EWR strafrechtlich abzuschirmen, werden gesetzgeberische Änderungen nicht zu vermeiden sein. Die Verpflichtung zu Änderungen ergibt sich sowohl aus der schweizerischen Rechtsordnung als auch aus dem EWR-Recht.

Was das schweizerische Strafrecht anbelangt, gilt der strikte Gesetzesvorbehalt, wie er vom Bundesgericht aus Artikel 4 BV hergeleitet wird und in Artikel 1 StGB festgelegt ist. Der Gesetzesvorbehalt erstreckt sich grundsätzlich auch auf das Verwaltungsstrafrecht, und das Nebenstrafrecht, Generalisierte Regeln im schweizerischen Strafrecht, welche die Straftatbestände des schweizerischen Rechts ausnahmslos auch auf EWR-Rechtsgüter anwendbar erklären, sind angesichts des strengen Gesetzesvorbehalts nur beschränkt möglich.

Was das EWR-Recht anbelangt, ist zwischen direkt und nicht direkt anwendbaren Regeln zu unterscheiden. Die rechtsetzenden Behörden der Schweiz müssen das Landesrecht dem direkt anwendbaren EWR-Recht anpassen und nicht direkt anwendbares EWR-Recht in Landesrecht umsetzen. Gemäss der Rechtsprechung des EuGH vermag eine Richtlinie als solche beim einzelnen Rechtssubjekt keine Strafbarkeit zu begründen; sonst würden der Grundsatz der Rechtssicherheit und das Verbot der Rückwirkung missachtet. Die Bestimmungen einer solchen Richtlinie können daher gegen den Einzelnen grundsätzlich nicht geltend gemacht werden<sup>595</sup>). Unter bestimmten Voraussetzungen kann die Blankettstrafdrohung von Artikel 292 StGB zur Durchsetzung des EWR-Rechts herangezogen werden: Erstens muss die Verfügung, welche unter Hinweis auf die Strafdrohung von Artikel 292 StGB ergangen ist, sich auf direkt anwendbares EWR-Recht oder Landesrecht stützen. Die Rechtmässigkeit der Verfügung ist vom Strafrichter zu prüfen, solange die Verfügung verwaltungsgerichtlich nicht überprüft worden ist. Zweitens darf das EWR-Recht und die dabei zu berücksichtigende Rechtsprechung für die Durchsetzung einer Materie nicht die

---

595) EuGH: Urteil vom 11. Juni 1987, *Pretore di Salò*, Rs. 14/86, Slg. 1987, S. 2545, sowie Urteil vom 8. Oktober 1987, *Kolpinghuis Nijmegen*, Rs. 80/86, Slg. 1987, S. 3969 ff.

unmittelbare Umschreibung der Verbotsmaterie in einem eigenen Tatbestand verlangen. Schliesslich muss mittels einer Verfügung mit der Strafdrohung von Artikel 292 StGB eine im Vergleich zum innerstaatlichen Recht gleich wirksame Durchsetzung des betroffenen EWR-Rechts gewährleistet sein.

- 1.3 Im schweizerischen Strafgesetzbuch ist bezüglich der Anwendbarkeit der Rechtspflegedelikte (insbesondere Art. 306 und 307 StGB) auf Delikte vor dem EFTA-Gerichtshof eine Anpassung vorzunehmen. Im weiteren wird zu überprüfen sein, ob und in welcher Form die Artikel 320 und 321 StGB zur Durchsetzung der Geheimhaltungsvorschrift in Artikel 122 EWR-Abkommen anzuwenden sind.

Im Bereich des Nebenstrafrechts und des Verwaltungszwangs wird in jedem einzelnen Sachgebiet zu überprüfen sein, auf welche Art das dieses Sachgebiet betreffende EWR-Recht durchzusetzen ist und ob die strafrechtlichen Bestimmungen und verwaltungsrechtlichen Zwangsmassnahmen des schweizerischen Rechts eine Durchsetzung gewährleisten.

2. Vereinbarkeit des schweizerischen Strafrechts mit dem EWR-Recht

Die Kompetenz der Schweiz zum Erlass von Strafbestimmungen kann durch das EWR-Recht begrenzt werden. Das Strafrecht darf insbesondere nicht bewirken, dass die im EWR-Abkommen geregelten Grundfreiheiten gefährdet oder verletzt werden.

Im schweizerischen Strafgesetzbuch ist die Möglichkeit einer einschränkenden Auslegung der Strafbestimmungen von Artikel 271 und 273 StGB zu prüfen. In dem hier interessierenden Zusammenhang setzt der Tatbestand von Artikel 271 StGB voraus, dass der Täter "ohne Bewilligung für einen fremden Staat" handelt; derjenige von Artikel 273 StGB, dass der Täter zugunsten "einer fremden amtlichen Stelle" ein Geheimnis "auskundschaftet". Bei der Auslegung dieser Strafbestimmungen müssen völkerrechtliche Verpflichtungen der Schweiz mitberücksichtigt werden. Soweit eine solche überhaupt notwendig ist, wird eine EWR-konforme Auslegung regelmässig zum Ergebnis führen, dass für ein Verhalten schon die Tatbestandsmässigkeit zu verneinen ist oder



doch ein Rechtfertigungsgrund angenommen werden muss. Für den Fall, dass Artikel 271 oder Artikel 273 StGB in einem offenen Widerspruch zum EWR-Recht stehen, der sich auch durch eine konforme Auslegung nicht beseitigen lässt, wird die rechtsanwendende Behörde die nationalen Bestimmungen nicht anwenden, weil das EWR-Recht Vorrang vor nationalem Recht verlangt. (Die Folgen für den Bereich des Wettbewerbsrechts sind im Ziffer 7.82, "Règles applicables aux entreprises, b. Auswirkungen auf Bundesebene", dargestellt. Für den Vorrang des EWR-Rechts siehe Kapitel V.)

Im schweizerischen Strafgesetzbuch sind die Möglichkeiten einer einschränkenden Auslegung oder Aenderung der Artikel 271 und 273 zu prüfen.

### 3. Schutz und Durchsetzung der schweizerischen Interessen

Im Zusammenhang mit dem freien Waren-, Personen-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr wird die Schweiz verschiedene Schutz- und Kontrollbestimmungen aufgeben müssen. Zum Schutz und zur Durchsetzung der schweizerischen Interessen sind nötigenfalls neue strafrechtliche Bestimmungen und verwaltungsrechtliche Zwangsmassnahmen vorzusehen.

#### c. Auswirkungen auf kantonaler Ebene

Die Kantone werden wie der Bund prüfen müssen, ob und inwieweit ihr Strafrecht anzupassen ist.

**Übersicht über die institutionellen Strukturen im EWR** (mit Verweisen auf die Ziff. der Botschaft)

<b>Funktionen</b>	<b>EFTA-Staaten</b>	<b>EWR</b>	<b>EG</b>
Allgemeine Leitlinien	Regierungen der EFTA-Staaten	EWR-Rat Ziff. 822	Rat der EG
Umsetzung des EWR (Koordination der Positionen, Informationsaustausch, Konsultationen)	Ständiger Ausschuss der EFTA-Staaten Ziff. 104	Gemeinsamer EWR-Ausschuss Ziff. 822	Kommission und Rat der EG
Beschlussfassungsprozess, der zu neuen EWR-Rechtsvorschriften führt	Ständiger Ausschuss der EFTA-Staaten, Regierungen und Gesetzgeber der EFTA-Staaten	Gemeinsamer EWR-Ausschuss Ziff. 822	Kommission und Rat der EG
Überwachung juristischer Natur	Rechtsanwendungsinstanzen der EFTA-Staaten EFTA-Aufsichtsbehörde Ziff. 102	_____	Kommission der EG
Richterliche Überprüfung	Gerichtbarkeit der EFTA-Staaten EFTA-Gerichtshof Ziff. 103	_____	Gerichtshof der EG
Überwachung politischer Natur	Ständiger Ausschuss der EFTA-Staaten Ziff. 104	Gemeinsamer EWR-Ausschuss und EWR-Rat Ziff. 822-823	Kommission und Rat der EG
Streitbeilegung -gerichtlich	EFTA-Gerichtshof Ziff. 103	Schiedspruch, nur bestimmte Streitigkeiten betreffend die Schutzmassnahmen (ohne die damit allenfalls verbundene Ausserkraftsetzung) Ziff. 845.3	Gerichtshof der EG
- politisch	Ständiger Ausschuss der EFTA-Staaten Ziff. 104	Gemeinsamer EWR-Ausschuss Ziff. 822	
Parlamentarische Zusammenarbeit	Parlamentarischer Ausschuss der EFTA-Staaten Ziff. 105	Gemeinsamer Parlamentarischer EWR-Ausschuss Ziff. 823	Europäisches Parlament
Zusammenarbeit zwischen Wirtschafts- und Sozialpartnern	Beratender EFTA-Ausschuss	Beratender EWR-Ausschuss Ziff. 824	Wirtschafts- und Sozialrat

## **8            Kommentierung der institutionellen Bestimmungen des Abkommens (Art. 89 - 114)**

### **8.1        Allgemeine Bemerkungen**

Die institutionellen Bestimmungen sind besonders vielschichtig, denn sie sind das Ergebnis schwieriger Verhandlungen zur Bewahrung sowohl der Entscheidungsautonomie der Parteien (Ziff. 8.31) wie auch der Homogenität (Ziff. 8.451) des EWR.

Um dessen Verständlichkeit zu erleichtern, sind dem Kapitel mehrere Schemata beigelegt worden. In einer ersten Aufstellung wird die institutionelle Struktur umrissen durch Verweise auf diejenigen Teile der Botschaft, in denen die Organe beschrieben sind. Es ist aber vor allem das Beschlussfassungsverfahren, das seiner Komplexität wegen der Illustration durch vier Schemata bedarf (siehe Ziff. 8.3).

Die Ausführungen zu diesem Kapitel befassen sich zur Hauptsache mit Teil sieben des Abkommens (institutionelle Bestimmungen) sowie den Protokollen, auf welche diese Bestimmungen Bezug nehmen. Die anderen Vorschriften, die institutionelle Aspekte berühren, werden unter den entsprechenden Ziffern besprochen (Präambel, Zielsetzungen und Prinzipien, Ziff. 6, Allgemeine und Schlussbestimmungen, Ziff. 9).

Die grundlegenden institutionellen Eigenheiten des EWR-Abkommens wurden in den gemeinsamen Erklärungen vom 19. Dezember 1990 und vom 14. Mai 1991 der Minister der EG-Mitgliedstaaten und der Kommission einerseits und der Minister der EFTA-Staaten andererseits festgelegt (BB1 1991 I 458, BB1 1992 I 1142). Um Wiederholungen zu vermeiden, sei für diese Punkte auf den Abriss der Verhandlungsgeschichte in Ziff. 2.5, 2.6 und 8.4 verwiesen).

Die institutionelle Ausgestaltung des EWR ist Ausdruck seiner Eigenschaft eines auf der Grundlage von Artikel 238 EWGV basierenden Abkommens, das "eine Assoziierung mit gegenseitigen Rechten und Pflichten, gemeinsamem Vorgehen und besonderen Verfahren" herstellt. Mit dem EWR-Abkommen räumt die Gemeinschaft den EFTA-Staaten die Teilnahme am Binnen-

markt ein, innerhalb dessen namentlich den Unternehmungen sowohl aus dem EG-Raum als auch aus den EFTA-Staaten dieselben Rechte und Pflichten zustehen. Institutionell gesehen gibt es einen Assoziierenden, die Gemeinschaft, deren Leitfunktion unumgänglich ist, und einen Assoziierten, die EFTA-Staaten, die ganz offensichtlich nicht in den Genuss der gleichen Rechte gelangen können wie ein Mitgliedstaat der EG.

Vorliegend handelt es sich um eine privilegierte Form der Assoziierung, da die Gemeinschaft erstmals in ihrer Geschichte Nichtmitgliedern - den EFTA-Staaten - bei der Ausarbeitung Gemeinschaftsregeln einen stetigen Informations- und Konsultationsprozess offeriert (Art. 99). Mit anderen Worten: bei der Ausarbeitung von - EWR-relevanten - Entwürfen zu EG-Rechtsakten, die denjenigen Ausschüssen unterbreitet werden, welche die Kommission bei der Ausführung ihrer Durchführungsbefugnisse unterstützen, werden die Experten der EFTA-Staaten von der Kommission in der gleichen Weise konsultiert, wie die Experten der EG-Mitgliedstaaten. (Art. 100). An den Arbeiten von Ausschüssen anderer Art werden die EFTA-Experten beteiligt, falls dies für das gute Funktionieren dieses Abkommens erforderlich ist oder wenn diese Ausschüsse Programme betreuen, an denen sich die EFTA-Staaten finanziell beteiligen (Art. 81 und 101). Überdies steht jedem EFTA-Staat ein Evokationsrecht zu, welches ihm gestattet, jedes Problem jederzeit dem Gemeinsamen EWR-Ausschuss oder dem EWR-Rat zu unterbreiten (Art. 5, 89 und 92). Schliesslich haben die EFTA-Staaten durchgesetzt, dass im Rahmen des Beschlussfassungsverfahrens der Vorbehalt der Erfüllung ihrer internen Anforderungen gewahrt bleibt (Art. 103).

Eine generelle Würdigung der institutionellen Aspekte des EWR-Abkommens findet sich unter Ziff. 4.13.

## **8.2 Die Struktur der Assoziierung (Art. 89 - 96)**

### **8.21 Der EWR-Rat (Art. 89-91)**

Das Dach des institutionellen Gerüsts des EWR bildet der EWR-Rat. Dieser setzt sich aus je einem Regierungsmitglied jedes EFTA-Staates, den Mitgliedern des EG-Ministerrates und Mitgliedern der EG-Kommission zusammen. Auf dieser - politischen - Ebene werden die allgemeinen Leitlinien zuhanden

des Gemeinsamen EWR-Ausschusses, dem Beschlussfassungs- und Durchführungsorgan des Abkommens festgelegt. Dem Rat wird (unter Vorbehalt von Art. 89 Abs. 3) demnach die Fassung von Beschlüssen mit politischem Charakter obliegen, beispielsweise zur Vorbereitung einer Vertragsänderung. Der formelle Änderungsbeschluss selbst fällt in die Zuständigkeit der Vertragsparteien, oder, im Falle der Anhänge und bestimmter Protokolle, in jene des Gemeinsamen EWR-Ausschusses, gegebenenfalls unter dem Vorbehalt der Erfüllung der internen verfassungsmässigen Anforderungen. (Art. 98 und 103).

Die Vertreter der EFTA-Staaten äussern sich im EWR-Rat individuell, ausser im Falle der Beschlussfassung. Jeder Beschluss erfolgt im Einvernehmen zwischen der Gemeinschaft einerseits und den mit einer Stimme sprechenden EFTA-Staaten andererseits (vereinbarte Niederschrift zu Art. 90). Jede Vertragspartei verfügt über ein Vetorecht. Je nach zu behandelndem Geschäft wird der EWR-Rat verschieden zusammengesetzt sein; er kann zum Beispiel aus den Aussen-, den Wirtschafts-, den Transport- oder den Gesundheitsministern bestehen. Den Vorsitz im EWR-Rat führt abwechselnd für jeweils ein halbes Jahr ein Mitglied des EG-Ministerrates und ein Minister eines EFTA-Staates. Der Rat tritt mindestens zweimal jährlich zusammen, zudem dann, wenn eine Vertragspartei von ihrem Evokationsrecht Gebrauch macht (Art. 89 Abs. 2 und Art. 5; vgl. Ziff. 6.234) oder wenn es die Umstände erfordern. Bei Bedarf kann der Rat Arbeitsgruppen einsetzen. All diese Regeln wird der Rat in einer entsprechenden Geschäftsordnung konkretisieren (Art. 89 Abs. 3 und vereinbarte Niederschrift zu Art. 91).

## **8.22 Der Gemeinsame EWR-Ausschuss (Art. 92 - 94)**

Die Gesamtverantwortung für die wirksame Umsetzung und das Funktionieren des Abkommens liegt sowohl bei den Vertragsparteien selbst als auch beim Gemeinsamen EWR-Ausschuss, ihrem Organ für Konsultationen, Meinungs- und Informationsaustausch. Der Gemeinsame Ausschuss ist für das Management des Abkommens zuständig. Er fällt sämtliche Beschlüsse, welche das Abkommen seiner Kompetenz unterstellt und verabschiedet sie in der selben Weise wie der EWR-Rat. Im Rahmen der institutionellen Bestimmungen ist ihm aufgegeben:

die Anhänge und bestimmte Protokolle des Abkommens abzuändern (Art. 98);

die von den Parteien vorgebrachten Probleme zu behandeln (Art. 92 Abs. 2);

sämtliche Möglichkeiten zur Aufrechterhaltung des guten Funktionierens des Abkommens zu prüfen (Art. 102 Abs. 4 und 111 Abs. 2);

die durch einen neuen Gemeinschaftserlass unmittelbar berührten Teile eines Anhangs zu bestimmen (Art. 102 Abs. 2);

alle Möglichkeiten zu prüfen, die zur Aufhebung einer vorläufigen Ausserkraftsetzung führen können (Art. 102 Abs. 5);

über die infolge einer vorläufigen Ausserkraftsetzung notwendigen Anpassungen zu befinden (Art. 102 Abs. 6);

Streitigkeiten beizulegen (Art. 111).

Jede Vertragspartei verfügt über ein Vetorecht, da die Beschlüsse im Einvernehmen zwischen der Gemeinschaft einerseits und den mit einer Stimme sprechenden EFTA-Staaten andererseits gefasst werden. Wenn sich ein EFTA-Staat der Fassung eines konkreten Beschlusses widersetzt, ist das Zustandekommen eines Beschlusses auf EWR-Niveau ausgeschlossen. Das Beschlussfassungsverfahren zur Abänderung von Anhängen sowie von bestimmten Protokollen des Abkommens wird unter Ziff. 8.3 behandelt.

Der Gemeinsame EWR-Ausschuss setzt sich zusammen aus hohen Beamten oder Spezialisten; beide vertreten sie die Vertragsparteien. Die Gemeinschaft wird im Gemeinsamen Ausschuss durch die Kommission vertreten werden; die Mitgliedstaaten ihrerseits nehmen als Beobachter teil. Die EFTA-Staaten äussern sich in eigenem Namen; bei der Beschlussfassung indes werden sie mit einer Stimme sprechen. Der Vorsitz liegt abwechselnd für jeweils sechs Monate bei einem Vertreter der EFTA-Staaten und bei einem hohen Beamten der EG-Kommission. Der Gemeinsame Ausschuss wird mindestens einmal pro Monat zusammenkommen, ferner immer dann, wenn eine Vertragspartei darum ersucht. Er ist befugt, Unterausschüsse und Arbeitsgruppen einzusetzen, die ihn bei der Erfüllung seiner Aufgaben unterstützen. Deren Zusam-

mensetzung und Arbeitsweise wird er in seiner Geschäftsordnung festlegen. Der Gemeinsame Ausschuss wird jährlich einen Bericht über das Funktionieren und die Entwicklung des Abkommens veröffentlichen.

### **8.23 Die Parlamentarische Zusammenarbeit (Art. 95)**

Das Abkommen setzt einen Gemeinsamen Parlamentarischen EWR-Ausschuss ein zur Verstärkung der Kontakte zwischen dem Europäischen Parlament und den Parlamenten der EFTA-Staaten. Dem Ausschuss werden sechshundsechzig Abgeordnete angehören, wobei das Europäische Parlament die eine Hälfte, die Parlamente der EFTA-Staaten die andere stellen werden. Die Parlamente Österreichs, Schwedens und der Schweiz werden je sechs Parlamentarier delegieren, jene Finnlands und Norwegens je fünf, Island und Liechtenstein werden drei bzw. zwei Parlamentarier stellen.

Der Gemeinsame Parlamentarische Ausschuss wird in das Beschlussfassungsverfahren nicht direkt miteinbezogen sein. Im Gegensatz zur Lage in der EG bewirkt der EWR keine Verlagerung von Kompetenzen der Vertragsparteien an ein internationales Organ. Die Parlamente der EFTA-Staaten (in der Schweiz zudem das Volk) bewahren ihre Zuständigkeiten. Damit ist die demokratische Kontrolle des zu neuen EWR-Regeln führenden Verfahrens auf nationaler Ebene gewährleistet. Was die demokratische Kontrolle im EWR als solche anbelangt, so wird der Parlamentarische Ausschuss diese mittels Berichten und Entschliessungen ausüben können. Insbesondere wird er zum Jahresbericht des Gemeinsamen EWR-Ausschusses über das Funktionieren und die Entwicklung des Abkommens Stellung nehmen können. Auch kann er den Präsidenten des EWR-Rates einladen, sich vor ihm zu äussern.

Der Ausschuss wird mindestens zweimal pro Jahr zusammentreten, und zwar abwechselungsweise in der Gemeinschaft und in einem EFTA-Staat. Die Präsidentschaft des Ausschusses wird abwechselungsweise während eines Jahres von einem Abgeordneten des Europäischen Parlaments und von einem Abgeordneten eines EFTA-Parlaments ausgeübt. Die Einzelheiten werden in einer Geschäftsordnung konkretisiert werden (Protokoll 36 des Abkommens).

Gestützt auf ein besonderes Abkommen, unterzeichnet an der Ministerkonferenz vom 20. Mai 1992 in Reykjavik, wird zusätzlich ein Parlamentarischer

# Beschlussfassungsprozess

V  
O  
R  
B  
E  
R  
E  
I  
T  
U  
N  
G  
S

**EUROPAISCHE  
GEMEINSCHAFT**

**EUROPAEISCHER  
WIRTSCHAFTSRAUM**

Experten  
der  
EG-Kommission

Kommentare während der Vorbereitungsarbeiten  
der Kommission

Vorschlag der  
EG-Kommission

Vorschlag für Rechtsvorschriften in einem EWR-relevanten Bereich

EG-Ministerrat  
Coreper

Europäisches  
Parlament

Wirtschafts-  
u. Sozialrat

EG-Kommission  
eventuelle Änderungen

\* EG-Ministerrat  
gemeins. Standpunkt

\* Europ. Parlament  
2. Lesung

\* EG-Kommission  
eventuelle Änderungen

stetiger  
Informations-  
austausch  
und  
Konsultations-  
prozess

Gemeinsamer  
EWR-  
Ausschuss

A  
SF  
ISL  
FL  
N  
S  
CH

E  
N  
T  
S  
C  
H  
E  
I  
D

EG-BESCHLUSS  
EG-Ministerrat

EWR-BESCHLUSS  
durch Konsens zwischen  
der Gemeinschaft, einerseits,  
und den EFTA-Staaten, andererseits

B  
E  
S  
C  
H  
L  
U  
S  
S

\* nur im sog.  
Verfahren der  
Zusammenarbeit



# im EWR

## STAATEN DER EUROPÄISCHEN FREIHANDELSASSOZIATION

## SCHWEIZ

Experten der  
EFTA-Staaten

Experten der Schweiz

<p>Ständiger Ausschuss der EFTA-Staaten</p> <p>Konsultationen unter EFTA-Staaten</p>	<p>EFTA-Staaten</p> <p>Interne Verfahren je nach den jeweiligen Kompetenzen der Exekutiv- oder Gesetzgebungsinstanzen</p>	<p>Integrationsbüro zuständige Ämter</p> <hr/> <p>Integrationsbüro zuständige Ämter</p> <ul style="list-style-type: none"><li>● Vorbereitung der Verhandlungsrichtlinien</li><li>● Vorbereitung schweizerischer Erlasse, besonders, wenn diese zur gleichen Zeit wie der EWR-Entscheid in Kraft treten müssen</li><li>● Konsultationen<ul style="list-style-type: none"><li>- Parlament (siehe Entwurf des Art. 47 bis a GVG) wenn dieses im betreffenden Bereich zuständig ist</li><li>- Kantone, falls diese vom EWR-Entscheid betroffen sind</li><li>- interessierte Kreise</li></ul></li><li>● Vorbereitung der Botschaft an das Parlament (sofern dieses zuständig ist) betreffend den EWR-Beschluss und die entsprechenden schweizerischen Rechtsvorschriften wenn diese gleichzeitig mit dem EWR-Beschluss in Kraft treten müssen.</li></ul>
<p>Beschlüsse der EFTA-Staaten</p> <p>Eventuell Gesetzgebungs- oder Referendumsverfahren betreffend die Annahme oder die Umsetzung des EWR-Beschlusses</p>		<ul style="list-style-type: none"><li>● Annahme durch das Parlament (sofern zuständig) des Gemeinsamen EWR-Ausschusses sowie der entsprechenden schweizerischen Rechtsvorschriften, wenn diese gleichzeitig mit dem EWR-Beschluss in Kraft treten müssen.</li><li>● Eventuell Referenden nach Abs. 3 und 4 (Referendum über den EWR-Beschluss) oder 2 (Gesetzesreferendum) des Art. 89 BV</li><li>● Vorbereitung der Botschaft an das Parlament (wenn dieses zuständig ist) betreffend den EWR-Beschluss und die schweizerischen Rechtsvorschriften, wenn diese gleichzeitig mit dem EWR-Beschluss in Kraft treten müssen.</li><li>● Annahme durch das Parlament der schweizerischen Umsetzungs Erlasse</li><li>● Eventuell Gesetzesreferendum nach Art. 89 Abs. 2 BV</li></ul>

## Schema 2:

### Anfangsphase des Beschlussfassungsprozesses im EWR (stetiger Informations- und Konsultationsprozess)

Sobald die EG-Kommission Rechtsvorschriften in einem unter das Abkommen fallenden Bereich ausarbeitet, holt sie auf informellem Weg den Rat der Sachverständigen der EFTA-Staaten ein.

Art. 99 Abs. 1

→ Wenn die Kommission dem Rat der EG ihren Vorschlag übermittelt, stellt sie den EFTA-Staaten Abschriften davon zu. Jede Vertragspartei kann zu diesem Vorschlag einen Meinungsaustausch im Gemeinsamen EWR-Ausschuss verlangen.

Art. 99 Abs. 2

→ In den wichtigen Momenten der der Beschlussfassung des Rates der EG vorausgehenden Phase erörtern die EFTA-Staaten und die EG den Vorschlag im Gemeinsamen EWR-Ausschuss im Rahmen eines stetigen Informations- und Konsultationsprozesses.

Art. 99 Abs. 3

→ Schema 3 oder 4, je nachdem, ob der zu fallende Entscheid in die Kompetenz der Regierungen oder der Gesetzgeber der EFTA-Staaten fällt.

Während der Informations- und Konsultationsphase arbeiten die Vertragsparteien nach Treu und Glauben zusammen, um am Ende des Prozesses die Beschlussfassung im Gemischten EWR-Ausschuss zu erleichtern.

Art. 3 und 99 Abs. 4

Die Vertragsparteien setzen alles daran in Fragen, die den EWR betreffen, Einvernehmen zu erzielen.

Der Gemeinsame EWR-Ausschuss ist insbesondere darum bemüht, eine für beide Seiten annehmbare Lösung zu finden, wenn in einem Bereich der in den EFTA-Staaten in die Zuständigkeit des Gesetzgebers fällt, sich ein ernstes Problem ergibt.

Art. 102 Abs. 3 (Schema 4)

Ein EFTA-Staat kann, falls ein EWR-relevanter Entwurf eines Gemeinschaftserlasses ihm Schwierigkeiten bereitet, verlangen, dass das Problem im Gemeinsamen EWR-Ausschuss, allenfalls sogar im EWR-Rat erörtert wird (Evokationsrecht).

Art. 89 Abs. 2, 92 Abs. 2. (Schema 3 oder 4)

Der Gemeinsamen EWR-Ausschuss prüft alle Möglichkeiten, um das reibungslose Funktionieren des EWR-Abkommens zu gewährleisten und fällt die dazu notwendigen Beschlüsse. Er kann beispielsweise die Gleichwertigkeit der Rechtsvorschriften aller Vertragsparteien anerkennen.

Art. 102 Abs. 4 (Schema 3 oder 4)

### Schema 3:

## Endphase im EWR-Beschlussfassungsprozess wenn Beschlussfassung und Durchführung in der Kompetenz der Regierungen der EFTA-Staaten liegen

---

### A. Normalfall (voraussichtlich keine Schwierigkeiten)

Am Ende eines stetigen Informations- und Konsultationsprozesses der EFTA-Staaten über einen EWR-relevanten Entwurf eines Gemeinschaftserlasses verabschiedet die EG diesen Erlass und gibt den EFTA-Staaten davon Kenntnis.

Art. 99, 100, 102 Abs. 1

→ Der Gemeinsame EWR-Ausschuss fällt den Beschluss zur Übernahme dieses Erlasses in das EWR-Recht aufgrund des Einvernehmens zwischen der EG und allen EFTA-Staaten.

Art. 93 Abs. 2 und 102 Abs. 1 und 3

→ Die Regierungen der EFTA-Staaten verabschieden gegebenenfalls die erforderlichen Massnahmen für die Durchführung des neuen EWR-Erlasses.

Art. 104

→ Inkrafttreten des neuen EWR-Erlasses zu dem im Gemeinsamen EWR-Ausschuss vereinbarten Zeitpunkt.

Art. 104

---

### B. Ausnahmefall (zu lösende Schwierigkeiten; dieses Verfahren kommt auch im Schema 4 zur Anwendung)

Ein EFTA-Staat kann, falls ein Erlassentwurf ihm Schwierigkeiten bereitet, verlangen, dass das Problem im Gemeinsamen EWR-Ausschuss, allenfalls sogar im EWR-Rat erörtert wird. (Droit d'évocation).

Art. 89 Abs. 2, 92 Abs. 2 und 102 Abs. 3

→ Wenn sich ein EFTA-Staat der Übernahme eines Gemeinschaftserlasses als EWR-Regel widersetzt, befindet der Gemeinsame EWR-Ausschuss darüber, welche Teile der Anhänge im Hinblick auf eine eventuelle Ausserkraftsetzung vom neuen Gemeinschaftserlass berührt sind.

Art. 102 Abs. 2

→ Der Gemeinsame EWR-Ausschuss prüft alle Möglichkeiten, um das reibungslose Funktionieren des Abkommens zu gewährleisten und fällt die dazu nötigen Beschlüsse. Er kann beispielsweise die Gleichwertigkeit der Rechtsvorschriften aller Vertragsparteien anerkennen.

Art. 102 Abs. 4

→ Frühestens zwölf Monate nachdem der Gemeinsame EWR-Ausschuss mit dem Gemeinschaftserlass befasst wurde, werden die vom ihm bezeichneten, vom Erlass direkt berührten Anhänge automatisch, aber provisorisch für alle Vertragsparteien suspendiert.

Art. 102 Abs. 5

→ Die Ausserkraftsetzung wird nicht wirksam, bevor der Gemeinschaftserlass in der EG in Kraft tritt. Der Gemeinsame Ausschuss muss nach Lösungen suchen, die es erlauben die Ausserkraftsetzung so bald als möglich aufzuheben.

Art. 102 Abs. 5, 6

Schema 4:**Endphase im EWR-Beschlussfassungsprozess wenn der Beschluss der Genehmigung der nationalen Gesetzgeber der EFTA-Staaten bedarf****A. Normalfall (voraussichtlich keine Schwierigkeiten)**

Am Ende eines stetigen Informations- und Konsultationsprozesses der EFTA-Staaten über einen EWR-relevanten Entwurf eines Gemeinschaftserlasses verabschiedet die EG diesen Erlass und gibt den EFTA-Staaten davon Kenntnis. Art. 99, 100, 102 Abs. 1

→ Der Gemeinsame EWR-Ausschuss fällt den Beschluss zur Übernahme dieses Erlasses in das EWR-Recht aufgrund des Einvernehmens zwischen der EG und allen EFTA-Staaten. Art. 93 Abs. 2, 102 Abs. 1 und 103

→ Zustimmung des Parlaments (und, in der Schweiz, des Volkes im Falle eines Staatsvertragsreferendums) zum Beschluss des Gemeinsamen EWR-Ausschusses und gegebenenfalls Annahme der Gesetze zur Durchführung der EWR-Rechtsvorschriften. Art. 103 Abs. 1 und 104

→ Gegebenenfalls in der Schweiz Annahme der Durchführungsgesetze für die EWR-Rechtsvorschriften durch das Volk (Gesetzesreferendum).

→ Inkrafttreten der neuen EWR-Rechtsvorschriften zum im Gemeinsamen EWR-Ausschuss vereinbarten Zeitpunkt. Art. 103 Abs. 1

→ Falls eine Genehmigung nach Ablauf von sechs Monaten nach dem Beschluss des Gemeinsamen Ausschusses fehlt.

→ Wenn sich keine Partei der provisorischen Anwendung des Beschlusses des Gemeinsamen Ausschusses widersetzt.

→ Provisorische Anwendung der EWR-Rechtsvorschriften bis zum Eintreffen aller Genehmigungen Art. 103 Abs. 2

**B. Ausnahmefall (zu lösende Schwierigkeiten)**

Der Gemeinsame EWR-Ausschuss ist darum bemüht, eine für beide Seiten annehmbare Lösung zu finden, wenn in einem Bereich, der in den EFTA-Staaten in die Zuständigkeit des Gesetzgebers fällt, sich ein ernsthaftes Problem ergibt. Art. 102 Abs. 3

siehe dieselbe Rubrik des Schemas 3, welches sowohl zur Anwendung gelangt, wenn der Beschluss in die Kompetenz des Gesetzgebers fällt als auch wenn er der Regierung zusteht.

→ Wenn eine Partei das Scheitern eines Genehmigungsverfahrens notifiziert (Ablehnung durch das Parlament oder, in der Schweiz, durch das Volk anlässlich eines Staatsvertragsreferendums. (Art. 89 Abs. 3c oder 4 BV)

→ Wenn eine Partei ihre Opposition gegen die provisorische Anwendung des Beschlusses notifiziert.

→ Ein Monat nach der Notifikation wird die provisorische Ausserkraftsetzung der vom Gemeinsamen EWR-Ausschuss bezeichneten, durch den Gemeinschaftserlass direkt berührten Anhänge automatisch für alle Parteien wirksam. Art. 103 Abs. 2

→ Die Ausserkraftsetzung wird nicht wirksam, bevor der Gemeinschaftserlass in der EG in Kraft tritt. Der Gemeinsame EWR-Ausschuss muss nach Lösungen suchen, die es erlauben, die Ausserkraftsetzung so bald als möglich aufzuheben. Art. 102 Abs. 5, 6 et 103 Abs. 2

Ausschuss der EFTA-Staaten ins Leben gerufen, dem die EFTA-Abgeordneten des Gemeinsamen Parlamentarischen EWR-Ausschusses angehören werden. Diesem neuen Organ werden Konsultativfunktionen innerhalb der für den EWR geschaffenen EFTA-Strukturen zukommen. Es wird Empfehlungen und Entschliessungen zuhanden des Ständigen Ausschusses der EFTA-Staaten (siehe Ziff. 10.4) verabschiedet werden können, und zwar zu allen das Funktionieren und die Entwicklung des EWR-Abkommens betreffenden Fragen.

#### **8.24 Die Zusammenarbeit zwischen den Wirtschafts- und Sozialpartnern**

Die Vertragsparteien setzen einen Beratenden EWR-Ausschuss ein, der zu gleichen Teilen aus Mitgliedern des Wirtschafts- und Sozialausschusses der EG einerseits und aus Mitgliedern des Beratenden Ausschusses der EFTA-Staaten andererseits bestehen wird. In diesem Ausschuss versammeln sich Vertreter von Industrie, Handel und Gewerkschaften sowie weiteren Sektoren der Wirtschaft. Der EFTA-Ausschuss besteht seit 1961. Seit 1980 bestehen regelmässige Kontakte mit seinem Pendant in der EG. Der Beratende EWR-Ausschuss bezweckt die Festigung dieser Zusammenarbeit zwischen den Sozialpartnern, um das Bewusstsein für die wachsende Verflechtung der Volkswirtschaften der Vertragsparteien zu stärken. Der Ausschuss kann seinen Standpunkt mittels Berichten oder Empfehlungen einbringen.

#### **8.3 Das Beschlussfassungsverfahren (Art. 97 - 104)**

Das Beschlussfassungsverfahren im EWR ist komplex, weil es notwendigerweise dem Gesetzgebungsverfahren der EG, das den Ursprung praktisch des gesamten EWR-Regelwerks bildet, aufgefropft werden muss. Die EFTA-Staaten werden inskünftig an diesem Beschlussfassungsverfahren der Gemeinschaft teilhaben, sofern und soweit dieses vom EWR-Abkommen erfasste Bereiche betrifft. Vier Schemata veranschaulichen das Beschlussfassungsverfahren im EWR. Schema 1 gibt einen Gesamtüberblick über die Verfahren in der Gemeinschaft, im EWR sowie in den EFTA-Staaten, namentlich in der Schweiz. Schema 2 beschreibt die Anfangsphase des Verfahrens. Die Schemata 3 und 4 stellen die Abschlussphase des Verfahrens dar, wobei sie unterscheiden zwischen Beschlüssen, die in die Zuständigkeit der Regierungen fallen und solchen, die der Kompetenz der Gesetzgeber der

EFTA-Staaten unterstehen. Die Erläuterungen zu diesen Schemata erfolgen anhand angenommener Beispiele.

### **8.31 Die Entscheidungsautonomie der Parteien (Art. 97)**

Die erste Bestimmung dieses Kapitels - wie übrigens auch die letzte Erwägung der Präambel - reflektieren ein wichtiges Bestreben der Vertragsparteien. Diese legen Wert darauf, ihre Entscheidungsautonomie soweit als nur möglich zu wahren, unter gleichzeitiger Beachtung des Völkerrechts, insbesondere des EWR-Abkommens. Jeder EFTA-Staat - wie auch die Gemeinschaft - können nach Unterrichtung der übrigen Vertragsparteien ihre internen Rechtsvorschriften in den unter dieses Abkommen fallenden Bereichen ändern, sofern die neuen Vorschriften dem Grundsatz der Nichtdiskriminierung (Art. 4 des Abkommens; Ziff. 6.233) genügen und nach Auffassung des Gemeinsamen EWR-Ausschusses das gute Funktionieren des Abkommens nicht beeinträchtigen (Art. 97). Was den zweiten Gedankenstrich von Artikel 97 betrifft, so bezieht sich dieser lediglich auf die Verfahren der Gemeinschaft und garantiert nur deren Entscheidungsfreiheit.

Die Sicherstellung der Entscheidungsautonomie aller Vertragsparteien steht im Einklang mit der Tatsache, dass diese keine Gesetzgebungsbefugnisse an ein EWR-Organ abtreten. Die Vertragsparteien selbst befinden im Rahmen des Gemeinsamen EWR-Ausschusses einvernehmlich über die Änderung von EWR-Regeln. Der Widerspruch einer Vertragspartei reicht aus, damit kein EWR-Beschluss zustande kommt (Ziff. 8.22). Des weiteren kann sich jede Vertragspartei bei der Beschlussfassung im Gemeinsamen Ausschuss die Erfüllung ihrer verfassungsmässigen Anforderungen vorbehalten. Dieses in Artikel 103 statuierte Recht ist für die Schweiz von besonderer Bedeutung, gestattet es ihr doch die Wahrung der Befugnisse von Parlament und Volk.

Den Umstand berücksichtigend, dass nahezu sämtliche EWR-Regeln dem Gemeinschaftsrecht entstammen, regeln die Artikel 99 bis 102 des Abkommens die Teilnahme der EFTA-Staaten am Beschlussfassungsverfahren der Gemeinschaft in EWR-relevanten Bereichen. Die Einzelheiten dieser Beteiligung sind im Abkommen nicht ausführlich geregelt. Es besteht jedoch berechtigter Anlass zur Annahme, dass die Gemeinschaft in dieser Hinsicht Flexibilität beweisen wird. Auf die eine oder andere Weise wird sie

gewichtigen Bedenken der EFTA-Staaten Rechnung tragen müssen, andernfalls diese der Übernahme von Gemeinschaftsregeln in den EWR nicht zustimmen können: darunter litte die Homogenität, die vier Freiheiten spielten nicht mehr, was eine Bestrafung aller Vertragsparteien bedeutete.

### **8.32 Die Anfangsphase des Beschlussfassungsverfahrens im EWR (Schemata 1 et 2)**

Anhand eines konkreten Beispiels soll das Funktionieren des Beschlussfassungsverfahrens erläutert werden. Dazu nehmen wir an, der EWR sei im ersten Halbjahr 1993 in Kraft getreten. Weiter gehen wir davon aus, die EG-Kommission sei der Ansicht, die Öffnung des öffentlichen Auftragswesens sei nicht genügend fortgeschritten. Im Frühjahr 1994 beabsichtigt sie daher, die Verstärkung der bestehenden materiellen und formellen Regeln. Die entsprechenden Gemeinschaftsvorschriften sind gleichzeitig auch EWR-Regeln. Es ist deshalb höchst wünschenswert, die Homogenität im EWR durch eine parallele Erarbeitung von EWR- und Gemeinschaftsregeln sicherzustellen.

In der sogenannten Vorbereitungsphase konsultiert die EG-Kommission, die als einziges Gemeinschaftsorgan zur Vorlage von Entwürfen zu EG-Rechtsakten ermächtigt ist, die Sachverständigen der EG-Mitgliedstaaten und der EFTA-Staaten (Art. 99 Abs. 1). Sie werden in persönlicher Eigenschaft konsultiert. Die EG-Experten werden durch die Kommission ausgewählt, während die EFTA-Staaten ihre Experten selber ernennen. Auswahlkriterium ist die Sachkenntnis auf dem entsprechenden Fachgebiet. Die Experten äussern sich schriftlich, seltener auch mündlich. Es bleibt der Kommission überlassen, ob sie den Empfehlungen folgen will oder nicht.

Hat die Kommission einen Entwurf fertiggestellt, übermittelt sie ihn dem EG-Ministerrat, unter gleichzeitiger Zustellung von Abschriften an die EFTA-Staaten. Auf Antrag z.B. der Schweiz könnte der Gemeinsame EWR-Ausschuss zu einem ersten Meinungsaustausch über die Vorlage zusammentreten (Art. 99 Abs. 2). Dies stellt den Beginn einer Art Verhandlungsphase dar. Sodann wird - auf EG-Seite - der Ausschuss der ständigen Vertreter (AStV/Comité des Représentants permanents, COREPER) mit der

Vorlage befasst, der sie daraufhin zwecks Stellungnahme dem Europäischen Parlament und dem Wirtschafts- und Sozialausschuss zuleitet.

In den Hauptstädten der EFTA-Staaten prüfen die Fachleute der Verwaltungen den Entwurf der Kommission. In gewissen Fällen werden diese Fachleute auch bereits von den Vorentwürfen der Kommission Kenntnis erhalten haben. In der Schweiz wird das Parlament, falls im betreffenden Bereich zuständig, nach Massgabe der neuen Bestimmungen des Geschäftsverkehrsgesetzes (SR 171.11, Art. 47bis a) über das parlamentarische Begleitverfahren bei Verhandlungen zur Schaffung internationaler Vorschriften konsultiert. Die Kantone werden ebenfalls angehört, da sie im Bereich des öffentlichen Auftragswesens zuständig sind (die Konsultation folgt dem im Genehmigungsbeschluss festgelegten Verfahren). Die Konsultationen erstrecken sich zusätzlich auf die interessierten Kreise. Bestimmte Kantone, nehmen wir weiter an, äussern im Verlaufe dieses Verfahrens gewisse Vorbehalte hinsichtlich des Ausbaus der Verwaltungsverfahrensvorschriften, die dem abgewiesenen Submittenten neue Rechte einräumen sollen, weil dies, sollte der Kommissionsentwurf vom Ministerrat akzeptiert und anschliessend vom Gemeinsamen EWR-Ausschuss übernommen werden, den Ausbau der kantonalen Gerichtsbarkeit bedingte.

Parallel zu diesen Konsultationsverfahren in der Gemeinschaft und in den EFTA-Staaten findet zwischen letzteren ein Meinungs austausch im Rahmen des Ständigen Ausschusses der EFTA-Staaten statt (Ziff. 10.5). Sie stimmen ihre Haltungen soweit als nötig aufeinander ab. Anlässlich der Sitzungen des Gemeinsamen EWR-Ausschusses äussern sich die EFTA-Staaten individuell. Im vorliegenden Fall unterstreicht die Schweiz die Schwierigkeiten, welche den kleinen Kantonen im Falle der Verabschiedung des Kommissionsvorschlages erwüchsen.

Der Kommissionsvorschlag wird im Rahmen des Gemeinsamen EWR-Ausschusses auf Antrag einer Vertragspartei diskutiert, und zwar in den wichtigen Abschnitten der der Beschlussfassung des EG-Ministerrates vorausgehenden Phase (Art. 99 Abs. 3). Dies kann beispielsweise in dem Zeitpunkt sein, wo die Kommission im Lichte der Stellungnahmen des Europäischen Parlaments und des Wirtschafts- und Sozialausschusses ihren Vorschlag nochmals überarbeitet, oder dann, wenn der Ministerrat im Verlaufe des Verfahrens



der institutionellen Zusammenarbeit den gemeinsamen Standpunkt verabschiedet (Art. 149 EWGV); ferner auch dann, wenn die Kommission nach Abschluss der zweiten Lesung im Europäischen Parlament ihren Vorschlag einer nochmaligen Prüfung unterzieht.

### **8.33 Die Endphase des Beschlussfassungsverfahrens im EWR (Schemata 1, 3 und 4)**

Unterstellen wir, die Bedenken der Schweiz seien im Gemeinsamen EWR-Ausschuss auf Verständnis gestossen und die Kommission sei willens, ihnen durch partielle Änderung ihres Vorschlages Rechnung zu tragen. Der abgeänderte Vorschlag passiert sodann die gemeinschaftsinternen Verfahren ohne weitere Zwischenfälle bis und mit Verabschiedung durch den EG-Ministerrat. Zusätzlich nehmen wir nun an, es handle sich um eine Richtlinie, die am 30. April 1995 in Rechtskraft erwächst, wobei für ihre Umsetzung ab Notifikation eine Frist von zwei Jahren, also bis zum 30. April 1997 einge-räumt wird.

Zeitgleich mit den Diskussionen, die im Gemeinsamen EWR-Ausschuss und im Ständigen Ausschuss der EFTA-Staaten stattgefunden haben, waren letztere bestrebt, ihre internen Verfahren weiterzuführen. In der Schweiz haben sich die Kantone und die aussenpolitischen Kommissionen positiv zur Übernahme der neuen Richtlinie in den EWR geäußert. Der EG-Ministerrat verabschiedet die Richtlinie am 20. April 1995. Der Gemeinsame EWR-Ausschuss seinerseits wird am 1. Mai 1995 mit dem Geschäft befasst. Anlässlich der Sitzung des Ständigen Ausschusses der EFTA-Staaten am 8. Mai 1995 wird festgestellt, dass bezüglich der Übernahme der Richtlinie zwar Einvernehmen besteht, die entsprechende EWR-Beschlussfassung in mehreren EFTA-Staaten jedoch in die Zuständigkeit der nationalen Gesetzgeber fällt. Am 15. Mai 1995 fasst der Gemeinsame EWR-Ausschuss den Beschluss zur Änderung des Anhangs XVI (öffentliches Auftragswesen) des EWR-Abkommens vorbehaltlich der Erfüllung der verfassungsmässigen Anforderungen in bestimmten EFTA-Staaten. Dieser Beschluss ist als völkerrechtlicher Vertrag einzustufen, der im vorliegenden Fall nach Massgabe von Art. 85 Ziff. 5 der Bundesverfassung der Genehmigung durch das Parlament untersteht. Im Juni 1995 legt der Bundesrat die Botschaft zur Gutheissung des Bundesbeschlusses betreffend den Übernahmebeschluss und, falls möglich, das Bundesgesetz

zur Umsetzung desselben dem Parlament vor. Das Parlament stimmt dem Bundesbeschluss in seiner nächsten Session zu (September). Das Staatsvertragsreferendum steht nicht zur Verfügung, da die Voraussetzungen von Art. 89 Abs. 3 lit. c der Bundesverfassung nicht erfüllt sind (die Richtlinie bewirkt grundsätzlich keine neue multilaterale Rechtsvereinheitlichung). Am 1. Oktober 1995 notifiziert die Schweiz nach Artikel 103 des Abkommens dem Gemeinsamen EWR-Ausschuss die Annahme des Übernahmebeschlusses. Das Parlament verabschiedet das Bundesgesetz am 15. Mai 1996. Innerhalb von drei Monaten nach dessen Genehmigung verlangen 50'000 Stimmbürger, die sich der Öffnung des öffentlichen Auftragswesens widersetzen, das Referendum. Die Abstimmung findet im März 1997 statt. Wird das Gesetz vom Volk angenommen, tritt es zum vorgesehen Zeitpunkt, d.h. am 30. April 1997 in Kraft.

Das oben erwähnte Beispiel betrifft die Übernahme einer neuen Richtlinie der Gemeinschaft auf Beschluss des Gemeinsamen EWR-Ausschusses hin. Bis anhin hat die EG dem Instrument der Richtlinie gegenüber der Verordnung stets den Vorzug gegeben. Die Richtlinien sehen in der Regel eine Umsetzungsfrist von 18 bis zu 36 Monaten vor, was dem Parlament ein Arbeiten nach den bisherigen Verfahren ermöglicht. Es ist indes angezeigt, auch mit weniger günstigen Verhältnissen zu rechnen: nehmen wir einmal den Extremfall einer EWR-relevanten Verordnung der Gemeinschaft, die verzugslos in Kraft treten sollte. Sowohl im Gemeinsamen EWR-Ausschuss als auch in den EFTA-Staaten ist die Verordnung Gegenstand eingehender Diskussionen. Es werden Bestimmungen erlassen, die eine Beschleunigung der EWR-Beschlussfassung und der Genehmigungsverfahren durch die zuständigen Gesetzgeber bezwecken. In der Schweiz werden namentlich die aussenpolitischen Kommissionen umfassend über den Inhalt der künftigen Verordnung informiert. Die EG ihrerseits ist sich darüber im klaren, dass aufgrund der verfassungsmässigen Verfahren in den EFTA-Staaten das Inkrafttreten des EWR-Beschlusses mit einer Verzögerung von sechs Monaten erfolgen wird (Art. 103).

Nehmen wir also an, der EG-Ministerrat verabschiede am 30. April 1995 eine Verordnung in einem EWR-relevanten Bereich, die sofort in Kraft treten soll. Der Gemeinsame EWR-Ausschuss fasst daraufhin am 1. Mai 1995 den

Beschluss, laut welchem die Verordnung, vorbehältlich der Erfüllung der verfassungsmässigen Anforderungen, in den EWR übernommen wird.

Am 10. Mai 1995 unterbreitet der Bundesrat dem Parlament die Botschaft betreffend die Genehmigung des Übernahmebeschlusses. Das Parlament stimmt dem Bundesbeschluss am 30. Juni 1995 zu. Der Beschluss des Gemeinsamen Ausschusses untersteht dem fakultativen Staatsvertragsreferendum, weil es sich im vorliegenden Fall um eine multilaterale Rechtsvereinheitlichung im Sinne von Art. 89 Abs. 3 lit. c der Bundesverfassung handelt. Das Referendum wird fristgerecht verlangt. In diesem - zweifellos ausserordentlichen - Fall ersucht die Schweiz den Gemeinsamen EWR-Ausschuss um Verlängerung der in Artikel 103 vorgesehenen Frist um zwei Monate, damit die Volksabstimmung organisiert werden kann.

Die übrigen Vertragsparteien akzeptieren diesen Aufschub, weil eine vorläufige Ausserkraftsetzung des entsprechenden Anhangs dem guten Funktionieren des Abkommens zuwiderliefe und es alles zu unternehmen gilt, dies zu verhindern (vereinbarte Niederschrift zu Art. 111, die mutatis mutandis auf Art. 102 und 103 Anwendung findet).

Die Abstimmung erfolgt am 1. Dezember 1995. Wird der Übernahmebeschluss vom 1. Mai 1995 gutgeheissen, kann er, falls ihn bis dahin alle Vertragsparteien angenommen haben, am 1. Januar 1996 in Kraft treten.

Würde der Übernahmebeschluss hingegen vom Volk abgelehnt, hätte die Schweiz dem Gemeinsamen EWR-Ausschuss das Scheitern des Genehmigungsverfahrens zu notifizieren. Der Gemeinsame Ausschuss hätte sodann die den Umständen angemessenen Konsequenzen zu ziehen. Die folgenswerste Konsequenz könnte die sämtliche Vertragsparteien betreffende vorläufige Ausserkraftsetzung des vom neuen Gemeinschaftserlass berührten Anhangs sein (Art. 103 Abs. 2). Am Gemeinsamen Ausschuss ist es, den von der vorläufigen Ausserkraftsetzung betroffenen Vertragsteil zu bezeichnen (Art. 102 Abs. 2). Die vorläufige Ausserkraftsetzung erfolgt automatisch einen Monat nach der Notifikation des Scheiterns des Genehmigungsverfahrens. Es sei allerdings betont, dass die vorläufige Ausserkraftsetzung erst wirksam wird, wenn der EG-Rechtsakt in der Gemeinschaft zur Durchführung gelangt (Art. 103 Abs. 2).

### 8.34 Die Beteiligung der EFTA-Staaten an den Arbeiten der Ausschüsse der Gemeinschaft (Art. 100 - 101)

In der Gemeinschaft sind mehrere tausend Expertenausschüsse an der Verwaltung und der Entwicklung des EG-Rechtsbestandes beteiligt, wobei die entsprechenden Verfahren beträchtliche Unterschiede aufweisen. Diese Ausschüsse gewährleisten den regelmässigen Kontakt sowie den Meinungs- und Informationsaustausch zwischen den Diensten der Kommission und des Rates sowie den nationalen Experten. Dabei ist unerheblich, ob letztere aus den Verwaltungen oder aus Wirtschaftskreisen stammen, wichtig ist nur, dass sie Praktiker auf dem Gebiet des Gemeinschaftsrecht sind.

Unter Berufung auf ihre Entscheidungsautonomie zeigte sich die Gemeinschaft bei der Regelung der Beteiligungsbedingungen zurückhaltend. Zur Bestimmung der verschiedenen Beteiligungsmöglichkeiten an der Expertenarbeit unterscheidet das EWR-Abkommen drei Typen von Sachverständigen der EFTA-Staaten.

Ein erster Ausschusstyp findet sich in Art. 100 beschrieben. Diese Ausschüsse - es sind dies bei weitem die zahlreichsten - unterstützen die Kommission bei der Ausübung ihrer Durchführungsbefugnisse, die ihr vom EG-Ministerrat übertragen wurden. Es handelt sich dabei um die Tätigkeit, die im EG-Sprachegebrauch als "Komitologie" bezeichnet wird. In diesem Rahmen sichert die Kommission den Experten der EFTA-Staaten die je nach Bereich grösstmögliche Beteiligung an der Vorbereitung jener Massnahmenentwürfe zu, die sie in der Folge den Ausschüssen unterbreitet. In dieser Vorbereitungsphase konsultiert die Kommission die Experten der EFTA-Staaten in der selben Weise wie jene der EG-Mitgliedstaaten (Art. 100 Abs. 1, vgl. auch die der Schlussakte beigefügte Erklärung der Gemeinschaft zu diesem Artikel, in der sie das Recht der EFTA-Staaten anerkennt, ihre eigenen Experten zu ernennen). Anlässlich der Expertensitzungen - immer in ausschliesslicher EG-Zusammensetzung - wird die Kommission die Meinungen der Sachverständigen der EFTA-Staaten darlegen. Letztere werden ebenfalls durch die Kommission über die Beratungen in den Ausschüssen informiert. Das Gewicht der Stellungnahmen der Ausschüsse variiert je nach Art der "Komitologie". Sie können beratenden oder zwingenden Charakter haben, auch können sie die Kommission verpflichten, eine Sache dem

EG-Ministerrat vorzulegen. Ist letzterer mit einer Sache befasst, orientiert ihn die Kommission über die Meinungen der Experten der EFTA-Staaten (Art. 100 Abs. 2).

Die zweite Kategorie ist in Art. 81 lit. b des Abkommens beschrieben. Sie wird hier pro memoria nochmals erwähnt (vgl. Ziff. 7.9). Es sind dies die Ausschüsse, die die Kommission bei der Verwaltung und Entwicklung von Gemeinschaftsaktivitäten ausserhalb der vier Freiheiten unterstützen. Die Beteiligung der Experten der EFTA-Staaten in diesen Ausschüssen hat den Finanzbeiträgen der EFTA-Staaten an diese Tätigkeiten vollumfänglich Rechnung zu tragen.

Artikel 101 des Abkommens behandelt die dritte Kategorie von Ausschüssen, d.h. diejenigen, die weder in Art. 100 noch in Art. 81 Erwähnung finden. Der Beizug von Experten der EFTA-Staaten zu den Arbeiten der Ausschüsse dieses Typs ist für das gute Funktionieren des Abkommens erforderlich. Das Protokoll 37 enthält eine Liste dieser Ausschüsse. Derzeit sind darin lediglich acht aufgeführt. Der Gemeinsame EWR-Ausschuss kann diese Liste jedoch mit weiteren Ausschüssen ergänzen, die vergleichbare Eigenschaften aufweisen. Bei den erwähnten acht handelt es sich einmal um die beiden beratenden Ausschüsse in Wettbewerbssachen (Kartell- und Monopolfragen, Unternehmenszusammenschlüsse). Angesichts der bedeutenden Rolle, die die EG-Kommission auf dem Gebiet der Überwachung des guten Funktionierens der Wettbewerbsregeln im allgemeinen und bei den Unternehmenszusammenschlüssen im besonderen spielt, ist die Beteiligung der Experten der EFTA-Staaten unabdingbar (vgl. Ziff. 7.8). Die Verwaltungskommission für die soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer ist ein weiteres Beispiel für ein Organ, in dem die Beteiligung von Fachleuten der EFTA-Staaten unabdingbar ist. Die Sozialversicherungssysteme im EWR sowie in der EG werden nicht harmonisiert, sie werden lediglich koordiniert. Es ist deshalb wichtig, dass die Experten der neunzehn EWR-Staaten zusammenkommen, um eine wirksame Koordination zwischen den sehr verschiedenen und komplexen Systemen herzustellen. Die übrigen in Protokoll 37 aufgeführten Ausschüsse sind der Wissenschaftliche Lebensmittelausschuss, der Pharmazeutische Ausschuss, der Wissenschaftliche Veterinärausschuss, der Ausschuss auf dem Gebiet der Verkehrsinfrastruktur und der Kontaktausschuss

	Bundesgericht	Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften (inkl. Gericht erster Instanz der EG)	EFTA-Gerichtshof	EWR-Schiedsgericht
Wer kann die verschiedenen Gerichte befragen	natürliche und juristische Personen	natürliche und juristische Personen bei Rekursen im Wettbewerbsbereich  Gerichte der EG-Mitgliedstaaten im Vorabentscheidungsverfahren (Art. 177 EWGV); dieselbe Möglichkeit besteht für die Gerichte derjenigen EFTA-Staaten, die das Protokoll 34 zum EWRA ratifizieren werden (Art. 107 EWRA).  Streitparteien im Rahmen des Streitbeilegungsverfahrens (Art. 111 EWRA)	EFTA-Staaten und EFTA-Ueberwachungsbehörde in Ueberwachungsfällen  natürliche und juristische Personen bei Rekursen im Wettbewerbsbereich  Gerichte der EFTA-Staaten bei Auslegungfragen EFTA-Staaten im Rahmen der Streitschlichtung	Vertragsparteien
Welche Fragen können von den Gerichten nicht geprüft werden (nur die wichtigsten)	EWR-relevante Streitfälle zwischen Vertragsparteien.	Ueberwachung der EFTA-Staaten	Wettbewerbsrecht, wenn die Kommission der Europäischen Gemeinschaften zuständig ist.  Ueberwachung der EG-Mitgliedstaaten	Schutzmassnahmen bei staatlichen Beihilfen (Art. 64 EWRA)  Alle anderen Angelegenheiten, die nicht unter "Aufgaben" aufgeführt sind.

## Die richterliche Ueberprüfung im EWR

	Bundesgericht	Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften (inkl. Gericht erster Instanz der EG)	EFTA-Gerichtshof	EWR-Schiedsgericht
Zusammensetzung	Schweizer Richter	Richter aus EG-Mitgliedstaaten	1 Richter pro EFTA-Staat	Paritätisch: 1 Schiedsrichter pro Streitpartei; diese wählen einvernehmlich einen Obmann (Protokoll 33 EWRA)
Hauptaufgaben im Rahmen des EWR	Entscheidung EWR-relevanter Rechtssachen, die in der Schweiz anhängig gemacht worden sind, als letzte landesrechtliche Instanz	Entscheidung EWR-relevanter Rechtssachen, die in der Schweiz anhängig gemacht worden sind, als letzte Instanz der EG  Vorabentscheidungsverfahren (bindend) in allen EWR-relevanten Rechtssachen für Gerichte der EG-Mitgliedstaaten und für Gerichte derjenigen EFTA-Staaten, die dies wünschen (Art. 107 EWRA und Protokoll 34 EWRA); kein EFTA-Staat hat die Absicht, das Protokoll 34 zu ratifizieren.  Führung eines Austausch- und Informationssystems für EWR-relevante Urteile der höchsten Gerichte und des EFTA-Gerichts (Art. 106 EWRA)  Rekursentscheide in Wettbewerbsfällen, die von der EG-Kommission und vom Gericht erster Instanz behandelt worden sind (Art. 56 EWRA)  Auf Anfrage der Streitparteien (nur Vertragsparteien) für diese verbindliche Entscheidung von Auslegungsfragen im Zusammenhang mit EWR-Bestimmungen, die denen der Römer Verträge entsprechen (Art. 111 Abs. 3 EWRA)	Letztinstanzliche Entscheidung EWR-relevanter Rechtssachen, die beim EFTA-Gerichtshof anhängig gemacht worden sind; letztinstanzliche Entscheidung EWR-relevanter Rechtssachen, die bei der ESA anhängig gemacht worden sind (Rekursinstanz)  Entscheidung im Ueberwachungsverfahren, insbesondere Verstümnisverfahren (Art. 108 Abs. 2 Bst. a EWRA)  Streitbeilegung zwischen EFTA-Staaten, die dem EFTA-Gerichtshof unterbreitet werden (Art. 108 Abs. 2 Bst. c EWRA)  Rekursentscheide in Wettbewerbsfällen, die in die Zuständigkeit der EFTA-Instanzen fallen (Art. 108 Abs. 2 Bst. b und 56 EWR)  (Nicht bindende) Gutachterfähigkeit im Zusammenhang mit der Auslegung von EWR-Recht auf Verlangen von Gerichten der EFTA-Staaten (Art. 34 des Abkommens zwischen den EFTA-Staaten über die Errichtung einer Ueberwachungsbehörde und eines Gerichtshofs)	Entscheidung in Streitfällen zwischen den Vertragsparteien über Ausmass und Dauer von Schutzmassnahmen sowie über die Verhältnismässigkeit von Ausgleichsmassnahmen (Art. 111 Abs. 4 EWRA)

Geldwäsche. Die Art und Weise der Beteiligung in all diesen Ausschüssen ist jeweils in den entsprechenden Protokollen und Anhängen geregelt.

#### **8.4 Homogenität, Ueberwachungsverfahren und Streitbeilegung**

##### **8.41 Verhandlungsergebnisse bis zum Gutachten 1/91 des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften**

In ihrer gemeinsamen Erklärung vom 14. Mai 1991 kamen die Minister der Mitgliedstaaten und die EG-Kommission einerseits und die Minister der EFTA-Mitgliedstaaten andererseits überein, dass institutionelle Lösungen gefunden werden müssen, welche innerhalb des EWR eine möglichst weitgehende rechtliche Homogenität gewährleisten können, ohne gleichzeitig die Entscheidungsautonomie der Vertragsparteien, den Integrationsprozess der Europäischen Gemeinschaften und die spezifischen Merkmale des Gemeinschaftsrechtes zu gefährden. Ebenso betonten sie die Notwendigkeit, im EWR über ein wirksames Ueberwachungssystem, das auf der einen Seite durch die EG-Kommission und auf der anderen Seiten durch ein analog handelndes Organ der EFTA gebildet wird, sowie über einen unabhängigen Rechtsprechungsmechanismus zu Verfügung (BB1 1992 I 1150 bis 1152). Für diesen Mechanismus sollten folgende Grundsätze gelten:

- Es werden sieben Richter aus EFTA-Mitgliedländern dafür ernannt;
- Es wird ein unabhängiger EWR-Gerichtshof geschaffen, der sich aus 5 Richtern des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften und 3 der sieben EFTA-Richter zusammensetzt und dessen Funktionen im EG-Gerichtshof integriert sind; er soll für folgende Fälle zuständig sein:
- die Streitbeilegung (einschliesslich der allfälligen Auslegung der EWR-Regeln), auf Ersuchen des Gemeinsamen Ausschusses oder der Vertragsparteien;
- die Beilegung von Meinungsverschiedenheiten zwischen der EFTA-Ueberwachungsbehörde und einem EFTA-Staat.



- Klagen seitens von Firmen oder Staaten gegen Entscheidungen der EWR-Ueberwachungsbehörde im Wettbewerbsbereich (einschliesslich staatliche Beihilfen).
- Verstärkte rechtliche Homogenität innerhalb des EWR, indem EFTA-Staaten beim EG-Gerichtshof vorstellig werden können, sowie durch die Schaffung eines Verfahrens, das sich an das Verfahren des Uebereinkommens von Lugano vom 16. September 1988 bezüglich der Rechtsprechungs- und Vollzugskompetenz in Zivil- und Handelssachen anlehnt.

Aufgrund dieser präzisen Vorgaben wurden dem Vertragsentwurf Bestimmungen hinzugefügt, die zunächst die Schaffung einer unabhängigen Ueberwachungsbehörde durch die EFTA-Staaten, genannt EFTA-Ueberwachungsbehörde, vorsahen; sodann wurde die Einrichtung von Verfahrensweisen entsprechend jenen in der EG beschlossen, welche die Erfüllung der Verpflichtungen aus dem Abkommen sowie die Ueberwachung der Rechtmässigkeit der von der EFTA-Ueberwachungsbehörde im Wettbewerbsbereich getroffenen Entscheidungen gewährleistet.

Mit dem im Abkommen vorgesehenen Rechtsprechungsverfahren sollten drei Zielsetzungen verfolgt werden: die Beilegung von Streitfällen zwischen den Vertragsparteien, die Beilegung von EFTA-internen Konflikten sowie eine verstärkte rechtliche Homogenität im EWR. Die erste Funktion wurde durch einen EWR-Gerichtshof erfüllt, der zwar unabhängig, funktionell aber in den Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften integriert sein sollte. Ausserdem sollte vorgängig ein Schlichtungsverfahren innerhalb des Gemeinsamen EWR-Ausschusses zum Tragen kommen. Der EWR-Gerichtshof sollte ebenfalls befugt sein, von Klagen Kenntnis zu nehmen, die im Rahmen des Ueberwachungsverfahrens gegen einen EFTA-Staat eingereicht wurden. Im Wettbewerbsbereich wurde überdies eine doppelte Rechtsprechung eingeführt, indem ein unabhängiges, aber an den EWR-Gerichtshof angeschlossenes EWR-Gericht erster Instanz geschaffen wurde. Dieses Gericht sollte sich aus drei von den EFTA-Staaten ernannten Richtern und zwei Richtern des EG-Gerichts der ersten Instanz zusammensetzen. Es wäre für die erstinstanzliche Beurteilung von Klagen zuständig gewesen, die ihm von natürlichen

oder juristischen Personen gegen Entscheidungen der EFTA-Ueberwachungsbehörde im Wettbewerbsbereich vorgelegt worden wären.

Und schliesslich waren drei spezielle Verfahren zur Stärkung eines rechtlich homogenen EWR vorgesehen. Das erste Verfahren sah in Anlehnung an das Protokoll 2 über die einheitliche Auslegung des bereits zitierten Lugano-Uebereinkommens (AS 1991 2468) vor, dass der EWR-Gerichtshof, das EWR-Gericht der ersten Instanz, der Europäische Gerichtshof, das Gericht der ersten Instanz der Europäischen Gemeinschaften und die Gerichte der EFTA-Staaten insbesondere bei der Anwendung oder Auslegung von Bestimmungen des EWR-Abkommens die Grundsätze gebührend berücksichtigen müssten, welche sich aus den Entscheidungen der anderen Gerichtshöfe oder Gerichte ergeben, um eine möglichst einheitliche Auslegung des Abkommens zu gewährleisten. Im Rahmen des zweiten Verfahrens war vorgesehen, dass die EFTA-Staaten das Recht haben sollten, in Angelegenheiten, welche die Auslegung sowohl des EG-Rechts als auch der entsprechenden Bestimmungen des EWR-Abkommens betreffen, an den Gerichtshof in Luxemburg zu gelangen. Ein drittes Verfahren sollte einem EFTA-Staat das Recht geben, seine Rechtsprechungsorgane zu befugen, vom Europäischen Gerichtshof eine Beurteilung jeglicher Fragen bezüglich der Auslegung des Abkommens zu verlangen.

#### **8.42 Das Gutachten 1/91 des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften**

Nachdem der Europäische Gerichtshof am 13. August 1991 aufgrund von Artikel 228, Ziff. 1, Abs. 2 des EWG-Gründungsvertrages von der EG-Kommission angerufen worden war, gab er am 14. Dezember 1991 sein Gutachten ab. Dabei sollte der Europäische Gerichtshof beurteilen, inwieweit das im EWR-Abkommen vorgesehene rechtliche Kontrollsystem mit dem EWG-Vertrag vereinbar war.

Zunächst verglich der Europäische Gerichtshof die Zielsetzungen und den Kontext des EWR-Abkommens mit jenen des EG-Rechtes. Er stellte dabei insbesondere fest, dass der EWR aufgrund eines Staatsvertrages geschaffen werden sollte, der im wesentlichen nur Rechte und Pflichten zwischen den Vertragsparteien begründete und keine Uebertragung von Hoheitsrechten an

die damit eingerichteten zwischenstaatlichen Organe vorsah. Im Gegensatz dazu bildete der EWG-Vertrag - wengleich als Staatsvertrag abgeschlossen - die Gründungscharta einer Rechtsgemeinschaft. Nach gleichbleibender Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs haben die EWG-Verträge eine neue Rechtsordnung begründet, für die sie in immer grösseren Bereichen ihre Hoheitsrechte eingeschränkt haben, denen nicht nur die Mitgliedstaaten, sondern auch deren Einwohner unterworfen sind. Nach Prüfung der einzelnen Bestimmungen des Abkommens, die eine einheitliche Auslegung und Anwendung des Rechts im EWR gewährleisten sollten, kam der Europäische Gerichtshof zum Schluss, dass diesem Ziel Gegensätze zwischen Zweckbestimmung und Kontext des EWR-Abkommens und jenen des EG-Rechtes entgegenstehen.

Insbesondere bezüglich des im Abkommen vorgesehenen Rechtsprechungssystems brachte der Europäische Gerichtshof einige allgemeine Vorbehalte an, auf die hier kurz eingegangen werden soll. So erklärte er, dass ein Staatsvertrag, in dem ein eigenes Rechtssprechungssystem mit einem zur Beilegung von Streitfällen zwischen den Vertragsparteien befugten Gericht vorgesehen ist, grundsätzlich mit dem EG-Recht vereinbar sei. Die Befugnis der Gemeinschaft im Bereich der internationalen Beziehungen und ihre Befähigung zum Abschluss von Staatsverträgen umfasst zwingend auch die Fähigkeit, sich den Entscheidungen einer kraft dieser Verträge geschaffenen oder bezeichneten Rechtsprechung zu unterstellen, was die Auslegung und Anwendung ihrer Bestimmungen anbetrifft. Das EWR-Abkommen übernimmt jedoch einen wesentlichen Teil der Bestimmungen, welche die Wirtschafts- und Handelsbeziehungen innerhalb der Gemeinschaft regeln und welche grösstenteils grundlegende Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts bilden. Durch das EWR-Abkommen wird somit in die EG-Rechtsordnung ein grosses Gebilde von Rechtsbestimmungen eingefügt und neben eine Reihe von Gemeinschaftsregeln mit identischem Wortlaut gestellt. Ueberdies verlangt die Zielsetzung des Abkommens, nämlich die Gewährleistung eines homogenen Rechts im ganzen EWR-Raum, nicht nur die Auslegung der Regeln dieses Abkommens, sondern auch der entsprechenden Regeln des EG-Rechts. Nach Auffassung des Europäischen Gerichtshofes folgt daraus, dass der Rechtsprechungsmechanismus, der im EWR-Abkommen vorgesehen war, durch die Festlegung der zukünftigen Interpretation der Gemeinschaftsregeln im Bereich der Freizügigkeit und des Wettbewerbs gegen Artikel 164 des

EWG-Vertrages und gegen die eigentlichen Grundlagen der Gemeinschaft verstösst.

Ebenso brachte der Gerichtshof Vorbehalte bezüglich der institutionellen Verbindungen zwischen dem EWR-Gerichtshof und dem Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften vor: es sollten Richter des EG-Gerichtshofs im EWR-Gerichtshof und EG-Richter des Gerichts erster Instanz im EWR-Gericht der ersten Instanz Einsitz nehmen. Insbesondere wies der Europäische Gerichtshof darauf hin, dass es für die EG-Richter ausserordentlich schwierig, ja sogar unmöglich wäre, mit unabhängiger Einstellung an Fragen im Rahmen des Europäischen Gerichtshofes heranzugehen, an deren Beurteilung sie bereits im Rahmen des EWR-Gerichtshofes beteiligt gewesen waren.

Aus diesen Ueberlegungen heraus kam der Gerichtshof in seinem Gutachten zum Schluss, dass das im EWR-Abkommen vorgesehene Rechtsprechungs-Kontrollsystem nicht mit den Gründungsverträgen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft vereinbar sei.

#### **8.43 Ueberblick über die Verhandlungen bis zum Gutachten 1/92 des Europäischen Gerichtshofes**

Das Gutachten des Europäischen Gerichtshofes vom 14. Dezember 1991 (Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. C 110 vom 29. April 1992, S. 1) führte zur Wiederaufnahme der Verhandlungen, welche auf politischer Ebene an der Ministerkonferenz von Luxemburg vom 21. und 22. Oktober 1991 abgeschlossen worden waren. Die Verhandlungsführer waren sich rasch darüber einig, dass man sich genau an dieses Gutachten zu halten hatte und jegliche Abänderungen der materiellen Bestimmungen des EWR-Abkommens zu vermeiden waren. Ebenso waren sie sich darüber einig, dass es wichtig sei, nach Lösungen zu suchen, welche einerseits die Autonomie der Vertragsparteien respektieren und andererseits eine möglichst grosse Homogenität für den EWR-Raum gewährleisten. Davon ausgehend war klar, dass eine gemeinsame Rechtsprechung, welche mit der Auslegung der dem EG-Recht entprechenden Bestimmungen beauftragt sein sollte, nicht mehr denkbar war.

Bezüglich der Homogenität schlug die Kommission in erster Linie eine Uebersetzung von Artikel 6 des Abkommens vor, der die Vertragsparteien verpflichtet, sich insofern als an die vor Unterzeichnung des Abkommens gefällten Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofes gebunden zu betrachten, als die Bestimmungen des Abkommens substantiell mit den entsprechenden Bestimmungen des EWG-Vertrages übereinstimmen (vgl. Ziffer 6.235). Diese Neufassung von Artikel 6, welche ebenfalls die zukünftige Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes abgedeckt hätte, wurde von den EFTA-Staaten einstimmig abgelehnt. Sie schlugen ihrerseits mehrere praktische Instrumente vor, um eine möglichst einheitliche Auslegung der Bestimmungen des EWR-Abkommens und des darin übernommenen EG-Rechts zu gewährleisten (vgl. Ziffer 8.451).

Hinsichtlich des Ueberwachungsverfahrens für die EFTA-Staaten und die Kontrolle der Rechtmässigkeit der von der EFTA-Ueberwachungsbehörde im Bereich des Wettbewerbs getroffenen Entscheidungen schien es unerlässlich, einen EFTA-Gerichtshof einzurichten, nachdem ein gemeinsames Rechtsprechungsorgan für EG und EFTA fehlte. (vgl. Ziffer 8.452).

Für die Beilegung von Meinungsverschiedenheiten zwischen den Vertragsparteien schlug die Kommission eine politische Regelung im Rahmen des Gemeinsamen Ausschusses vor. Bei Meinungsverschiedenheiten über die Auslegung des Abkommens sollte die Entscheidung dem Europäischen Gerichtshof vorbehalten bleiben. Die EFTA-Staaten ihrerseits legten Gewicht auf die Schaffung eines paritätisch aufgebauten Schiedsgerichtsverfahrens, das jeder Vertragspartei offenstehen würde. Dabei sollten die Urteile des Schiedsgerichts für die am Streitfall beteiligten Vertragsparteien verbindlich sein. Nach dem Gutachten 1/91 des Europäischen Gerichtshofes könnte jedoch das Schiedsverfahren nur auf Streitfälle über die Auslegung oder Anwendung jener Bestimmungen des Abkommens angewendet werden, für die das EG-Recht keine entsprechenden Bestimmungen kennt. Streitfälle über die Auslegung oder Anwendung von Bestimmungen, welche den Regeln des EG-Rechts entsprechen, könnten hingegen dem Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften vorgelegt werden, dessen Entscheidungen jedoch für die EFTA-Staaten nicht verbindlich wären.

Am 14. Februar 1992 konnten die Verhandlungen mit einem ausgewogenen Ergebnis abgeschlossen werden, auf das später im Detail eingegangen wird (vgl. Ziffer 8.45). Am selben Tag verabschiedete das Europäische Parlament eine Resolution, in der die Kommission aufgefordert wurde, den revidierten Teil des EWR-Abkommens erneut dem Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften zur Prüfung der Vereinbarkeit mit dem Römer Vertrag vorzulegen. Das entsprechende Gesuch der Kommission ging dem Gericht am 25. Februar zu. Darin ging es um jene Artikel des EWR-Abkommens, die im Anschluss an das Gutachten 1/91 des Gerichtshofes neu ausgehandelt worden waren. Dementsprechend ging das Gesuch auf die Bestimmungen in bezug auf die Homogenität, den Ueberwachungsmechanismus, das Streitbeilegungsverfahren sowie die Regeln über den Wettbewerb ein. In ihrer Schlussfolgerung zeigte sich die Kommission davon überzeugt, dass Lösungen gefunden worden waren, die mit dem Römer Vertrag vereinbar sind, und begnügte sich damit, dem Gerichtshof zwei Fragen zu stellen. Die erste Frage bezog sich auf die Streitbeilegung, die zweite auf die Zuordnungskriterien für die einzelne Fälle im Wettbewerbsbereich (vgl. Ziffer 7.8).

Am 25. März 1992 übergab der Präsident des Europäischen Parlaments die diesbezüglichen Bemerkungen der Kommission für Rechts- und Bürgerrechtsfragen an den Vorsitzenden des Gerichtshofs. Am 10. April 1992 gab der Gerichtshof sein Gutachten ab.

#### **8.44 Das Gutachten 1/92 des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften**

In seinem Gutachten (das im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften veröffentlicht wird), beschränkte sich der Gerichtshof entsprechend der Anfrage der Kommission darauf, zu prüfen, ob die im Anschluss an das Gutachten vom 14. Dezember 1991 neu ausgehandelten Bestimmungen des EWR mit dem EWG-Vertrag vereinbar waren.

Zur Frage der Einheitlichkeit in der Auslegung und Anwendung des Rechts im EWR hielt der Gerichtshof zunächst fest, dass dieses Ziel gewährleistet sein müsse, indem erstens die Bestimmungen des EWR-Rechts textlich mit den entsprechenden EG-Regeln identisch sein müssen, und indem zweitens entsprechende neue Bestimmungen zur Streitbeilegung zwischen den

Vertragsparteien festgelegt werden müssen. Diese letzteren beauftragen den Gemeinsamen Ausschuss insbesondere damit, laufend die Entwicklung der Rechtsprechung des EG-Gerichtshofes und des EFTA-Gerichtshofs zu verfolgen und die nötigen Entscheidungen zur Wahrung einer einheitlichen Auslegung des Abkommens zu treffen. Nach Ansicht des Gerichtshofs ist die Zuweisung einer solchen Befugnis an den Gemischten Ausschuss nur dann mit dem EWG-Vertrag vereinbar, falls das EWR-Abkommen in einer für die Vertragsparteien verbindlichen Form den Grundsatz festhält, wonach die Entscheidungen des Gemeinsamen Ausschusses in keinem Fall die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes tangieren können. Dieser Grundsatz bietet eine wesentliche und unerlässliche Gewähr für die Autonomie der EG-Rechtsordnung.

Bezüglich des Streitbeilegungsverfahrens hielt der Gerichtshof fest, dass auch diese neu ausgehandelten Bestimmungen dem Gemeinsamen Ausschuss, falls er von der EG oder einem EFTA-Staat angerufen wird, die Befugnis, jegliche Meinungsverschiedenheit hinsichtlich der Auslegung und Anwendung des Abkommens zu regeln, einschliesslich Fälle von unterschiedlicher Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes und des EFTA-Gerichtshofes. Nach Auffassung des Europäischen Gerichtshofs ist eine solche Befugnis nur dann zulässig, falls sie nicht den bindenden Charakter ihrer eigenen Rechtsprechung und die Autonomie der EG-Rechtsordnung tangiert.

Im Rahmen des Streitbeilegungsverfahrens sehen die neuen Bestimmungen auch die Möglichkeit vor, dass die Streitparteien an den Gerichtshof gelangen können, um eine Auslegung von Bestimmungen des EWR-Abkommens zu verlangen, welche in der Substanz mit den entsprechenden Regeln des Römer Vertrages identisch sind. Zu diesem Punkt hielt der Europäische Gerichtshof insbesondere fest, dass ein von der EG abgeschlossener Staatsvertrag dem Europäischen Gerichtshof neue Kompetenzen übertragen könne, sofern damit nicht die Funktion des Gerichtshofes, wie sie im EWG-Vertrag beschrieben ist, verfälscht wird. Hier muss die Auslegung durch den Gerichtshof einen zwingenden Charakter haben.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die neu ausgehandelten Bestimmungen nach Auffassung des Europäischen Gerichtshofes mit dem Gründungsvertrag der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft vereinbar sind, sofern in

einer für die Vertragsparteien verbindlichen Form der Grundsatz festgehalten wird, dass die Entscheidungen des Gemeinsamen Ausschusses in keinem Fall die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes beeinflussen können.

## **8.45      Kommentierung der neuen Bestimmungen**

### **8.451     Homogenität**

Während der gesamten Verhandlungsdauer waren die EG und die EFTA-Staaten darum bemüht, zwei an sich gegensätzliche Zielsetzungen miteinander in Einklang zu bringen: die Autonomie der Vertragsparteien einerseits und die Homogenität des Rechts im EWR andererseits (vgl. Ziffer 8.41). Dieses Ziel wird im EWR-Abkommen durch mehrere Mechanismen und - wie der Europäische Gerichtshof in seinem Gutachten 1/92 (vgl. Ziffer 8.44) festhielt - durch die neuen Bestimmungen in bezug auf die Streitbeilegung (vgl. Ziffer 8.452) gewährleistet.

Deshalb wurde zunächst die Präambel des Abkommens durch einen neuen Absatz ergänzt (vorletzter Absatz), in dem die Zielsetzung der Vertragsparteien unterstrichen wird: "In Anbetracht des Zieles der Vertragsparteien, ... eine einheitliche Auslegung und Anwendung dieses Abkommens und der gemeinschaftsrechtlichen Bestimmungen, die in ihrem wesentlichen Gehalt in dieses Abkommen übernommen werden, zu erreichen und beizubehalten und eine Gleichbehandlung der Einzelpersonen und Marktteilnehmer hinsichtlich der vier Freiheiten und der Wettbewerbsbedingungen zu erreichen." Gemäss Artikel 31, Absatz 1 und 2 der Wiener Konvention von 1969 über das Vertragsrecht (SR 0.111) ist die Präambel eines Vertrages Bestandteil des Vertragstextes und muss für dessen Auslegung in Betracht gezogen werden.

Der neue Artikel 105 beauftragt den Gemeinsamen EWR-Ausschuss, ständig die Entwicklung der Rechtsprechung des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften und des von den EFTA-Staaten eingesetzten Gerichtshofes (Art. 108, Abs. 2) zu verfolgen. Der Gemeinsame EWR-Ausschuss setzt sich dafür ein, dass die einheitliche Auslegung des Abkommens gewahrt bleibt (Art. 105, Abs. 2). Um dem im Gutachten 1/92 festgehaltenen Vorbehalt des Europäischen Gerichtshofes (vgl. Ziffer 8.44) Rechnung zu tragen wurde der



Grundsatz, wonach die vom Gemeinsamen EWR-Ausschuss in diesem Zusammenhang gefällten Entscheidungen die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes nicht beeinflussen können, im Protokoll 48 aufgenommen. Gemäss diesem Protokoll dürfen die Entscheidungen des Ausschusses insbesondere nicht den zwingenden Charakter der Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofes im Rahmen der EG-Rechtsordnung missachten.

In Absatz 3 von Artikel 105 ist überdies vorgesehen, dass das in Artikel 111 festgelegte Streitbeilegungsverfahren (vgl. Ziffer 8.453) zur Anwendung gelangen kann, falls es dem Gemeinsamen EWR-Ausschuss nicht innerhalb von zwei Monaten, nachdem ihm eine Abweichung in der Rechtsprechung der beiden Gerichte vorgelegt wurde, gelingt, eine einheitliche Auslegung des Abkommens zu wahren.

Gemäss Artikel 106 des Abkommens richtet der Gemeinsame Ausschuss ein System für den Austausch von Informationen über Urteile des EFTA-Gerichtshofes, des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften und des Gerichts erster Instanz der Europäischen Gemeinschaften sowie der Gerichte letzter Instanz der EFTA-Staaten ein (vgl. auch Ziffer 10.3). Dieses Verfahren lehnt sich an die Bestimmungen von Artikel 2 in Protokoll 2 über die einheitliche Auslegung des Uebereinkommens von Lugano betreffend Urteile in Zivil- und Handelssachen vom 16. September 1988 an (AS 1991 2468 und 2469). Seine Einführung bedingt eine Abänderung des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren (SR 172.021) und des Bundesgesetzes über die Gerichtsorganisation (SR 173.110) (vgl. 3. ergänzende Botschaft des Bundesrates vom 15. Juni 1992).

Schliesslich ermöglicht Artikel 107 den EFTA-Staaten, ihren Gerichten oder Gerichtshöfen zu gestatten, den Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften zu ersuchen, über die Auslegung einer EWR-Bestimmung, welche in der Substanz einer EG-Rechtsbestimmung entspricht, zu urteilen. Die Bestimmungen hierüber sind in Protokoll 34 festgelegt. Kein EFTA-Staat beabsichtigt, von dieser Möglichkeit Gebrauch zu machen. Gemäss Artikel 34 des Abkommens zwischen den EFTA-Staaten zur Errichtung einer Ueberwachungsbehörde und eines Gerichtshofes können jedoch die Gerichte der EFTA-Staaten an den EFTA-Gerichtshof gelangen, um ihn um ein Gutachten über die Auslegung einer EWR-Bestimmung zu bitten (vgl. Ziffer 10.31). Es

handelt sich nicht um ein für Streitfälle vorgesehenes Verfahren; es wird von den EFTA-Staaten freiwillig in Anspruch genommen und gibt den nationalen Gerichtsbarkeiten, die in jedem Fall für die Anwendung des Rechts auf den jeweiligen Fall zuständig bleiben, die Möglichkeit, beim EFTA-Gerichtshof ein nicht bindendes Gutachten über die Auslegung von Bestimmungen des EWR-Abkommens einzuholen.

In diesem Zusammenhang ist auch festzuhalten, dass gemäss Artikel 3 Absatz 2 des Abkommens zwischen den EFTA-Staaten zur Errichtung einer Ueberwachungsbehörde und eines Gerichtshofes der EFTA-Gerichtshof bei der Auslegung von Bestimmungen des EWR-Abkommens den Grundsätzen jeglicher relevanter Urteile, die der Europäische Gerichtshof nach dem Datum der Unterzeichnung des Abkommens fällt, gebührend Rechnung trägt (vgl. Ziffer 10.3).

Und schliesslich gab die Europäische Gemeinschaft eine der abschliessenden Urkunde beigeheftete Erklärung ab, in der sie ihre Absicht bekundet, die rechtliche Homogenität des EWR zu stärken, indem die EFTA-Staaten und die EFTA-Ueberwachungsbehörde an den Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften gelangen können, und zu diesem Zwecke Artikel 20 und 37 der Statuten des EG-Gerichtshofes und des Gerichtes erster Instanz der Europäischen Gemeinschaften abzuändern. Eine zweite Erklärung der EG bezieht sich auf das Recht von Anwälten aus EFTA-Staaten vor EG-Gerichtsbarkeiten. Durch eine Abänderung in den Statuten der EG-Gerichtsbarkeiten erhalten die Anwälte aus EFTA-Staaten einen den Anwälten der EG-Mitgliedstaaten entsprechenden Status, wenn sie einen EFTA-Staat oder die EFTA-Ueberwachungsbehörde vertreten.

#### **8.452 Das Ueberwachungsverfahren**

Seit Beginn der Verhandlungen war klar, dass ein unabhängiger und wirksamer Ueberwachungsmechanismus für das gute Funktionieren des EWR unerlässlich sei (vgl. Ziffer 8.41). Dieser Mechanismus wird von zwei Säulen getragen (Art. 109, Absatz 1): einerseits sorgt die Kommission der Europäischen Gemeinschaften dafür, dass die Mitgliedstaaten ihre Verpflichtungen aus diesem Abkommen einhalten; andererseits errichten die EFTA-Staaten ein unabhängiges Ueberwachungsorgan mit der Bezeichnung EFTA-Ueberwa-

chungsbehörde und führen Verfahren ein, die den in der Gemeinschaft bestehenden entsprechen; dazu gehören Verfahren, welche die Erfüllung der Verpflichtungen aus dem EWR-Abkommen gewährleisten und die Rechtmässigkeit der Rechtsakte der EFTA-Ueberwachungsbehörde auf dem Gebiet des Wettbewerbs kontrollieren sollen (Art. 108, Abs. 1).

Damit dieses System funktionieren kann, müssen die Kommission und die EFTA-Ueberwachungsbehörde eine enge Zusammenarbeit aufbauen, die auf gegenseitigem Vertrauen aufbaut. Um eine einheitliche Ueberwachung im ganzen EWR zu gewährleisten, tauschen diese beiden Gremien Informationen aus und konsultieren einander in allen Fragen der Ueberwachungspolitik und in Einzelfällen (Art. 109, Abs. 2). Sie nehmen jegliche Beschwerden entgegen, die die Anwendung des Abkommens betreffen und setzen einander von den eingegangenen Beschwerden in Kenntnis (Art. 109, Abs. 3). Jede dieser Behörden prüft die unter ihre Zuständigkeit fallenden Beschwerden und übermittelt der anderen Ueberwachungsbehörde all jene Beschwerden, die unter deren Zuständigkeit fallen (Art. 109, Abs. 4). Treten Meinungsverschiedenheiten über das Vorgehen in einem Beschwerdefall oder über das Ergebnis der Prüfung auf, so kann die Angelegenheit dem Gemeinsamen EWR-Ausschuss vorgelegt werden (Art. 109, Abs. 5), der sich nach Massgabe der Bestimmungen über die Streitbeilegung (Art. 111) damit befasst. Und schliesslich wird die Vollstreckung von Entscheidungen der EFTA-Ueberwachungsbehörde im Rahmen des EWR-Abkommens, welche Personen (aber nicht Staaten) eine Zahlung auferlegen, in Art. 110 geregelt (vgl. Ziffer 10.21).

Das Gutachten 1/91 des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften hatte unter anderem zur Folge, dass sich die EFTA-Staaten sich zur Schaffung eines unabhängigen Gerichtshofes unter der Bezeichnung EFTA-Gerichtshof gezwungen sahen (Art. 108, Abs. 2), insbesondere um den Unternehmen in Wettbewerbsfragen ähnliche Garantien hinsichtlich der Rechtsprechung zu bieten, wie sie die EG kennt. Nach Artikel 108, Absatz 2 des EWR-Abkommens müssen die EFTA-Staaten einen EFTA-Gerichtshof einsetzen, der gemäss einem separaten Zusatzabkommen insbesondere befugt ist, sich mit Klagen wegen des die EFTA-Staaten betreffenden Ueberwachungsverfahrens, mit Rekursen gegen Entscheidungen der EFTA-Ueberwachungsbehörde in Wettbewerbssachen und mit der Beilegung von Streitigkeiten zwischen

zwei oder mehr EFTA-Staaten zu befassen (vgl. Ziffer 10.31). In einer Erklärung anlässlich der Unterzeichnung des Abkommens brachten die EFTA-Staaten ausserdem ihre Absicht zum Ausdruck, ein Gericht der ersten Instanz für Wettbewerbsfragen einzurichten, falls sich ein solches Rechtsprechungsorgan als notwendig erweisen sollte.

Zur Erfüllung der Verpflichtungen aus Artikel 108 des Abkommens haben die EFTA-Staaten ein Abkommen über die Errichtung einer Ueberwachungsbehörde und eines Gerichtshofes abgeschlossen. Diesem Abkommen sind sieben Protokolle beigeheftet, in denen insbesondere die Bereiche der staatlichen Beihilfen, des Wettbewerbs sowie die Privilegien und Immunitäten dieser beiden Organe geregelt werden (vgl. Ziffer 10.1).

### **8.453 Streitbeilegung**

Artikel 111 enthält die neuen Bestimmungen über die Beilegung von Streitigkeiten, die nach dem Gutachten 1/91 des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften neu ausgehandelt wurden und die im Gutachten 1/92 des EG-Gerichtshofes (mit einem Vorbehalt) als mit dem EWG-Vertrag vereinbar betrachtet wurden (vgl. Ziffer 8.44).

Nach Absatz 1 dieses Artikels kann die Gemeinschaft oder ein EFTA-Staat in allen Streitsachen über die Auslegung oder Anwendung des EWR-Abkommens den Gemeinsamen EWR-Ausschuss anrufen. Entsprechend der rechtlichen Merkmale des Abkommens, wie sie der Europäische Gerichtshof in seinem Gutachten 1/91 definiert und im Gutachten 1/92 bestätigt hatte, gilt als Grundsatz, dass die Streitbeilegung durch politische Uebereinkommen zwischen den Vertragsparteien im Rahmen des Gemeinsamen EWR-Ausschusses zu erfolgen hat. Es handelt sich um einen traditionellen Streitbeilegungsmodus für Verträge mit völkerrechtlicher Geltung.

Zur Streitbeilegung muss der Gemeinsame EWR-Ausschuss über alle Informationen verfügen, die für eine eingehende Untersuchung der Lage von Nutzen sein können. Zu diesem Zweck untersucht der Gemeinsame Ausschuss insbesondere alle Möglichkeiten, das reibungslose Funktionieren des Abkommens aufrechtzuerhalten (Art. 111, Abs. 2). Angesichts des Vorbehaltes, den der Europäische Gerichtshof im Gutachten 1/92 zum Ausdruck

brachte, wurde im Protokoll 48 festgehalten, dass die Entscheidungen des Gemeinsamen EWR-Ausschusses in diesem Zusammenhang die Rechtsprechung des EG-Gerichtshofes nicht beeinflussen können.

Kann der Gemeinsame Ausschuss innerhalb einer bestimmten Frist zu keiner akzeptablen Lösung im Sinne von Artikel 111, Absatz 2, gelangen, so unterscheidet das Abkommen je nach Gegenstand der fraglichen Bestimmungen zwischen den nachstehend beschriebenen Fällen:

- a) Betrifft die Streitigkeit die Auslegung von Bestimmungen des Abkommens, welche in ihrem wesentlichen Gehalt identisch sind mit entsprechenden Bestimmungen des EG-Rechts, und wird die Streitigkeit nicht innerhalb von drei Monaten nach der Anrufung des Gemeinsamen EWR-Ausschusses beigelegt, so können die Streitparteien vereinbaren, den Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften um eine Entscheidung über die Auslegung der einschlägigen Bestimmungen zu ersuchen (Art. 111, Abs. 3). Legt man diese Bestimmung in guten Treuen aus, so kann man davon ausgehen, dass die Auslegung der fraglichen Regeln durch den Europäischen Gerichtshof formell nur für die Streitparteien bindend ist. Diesen Schluss hat denn auch der Bundesrat in seiner Pressemitteilung bekräftigt und am 11. April 1992 nach Kenntnisnahme des Gutachtens 1/92 des Europäischen Gerichtshofes an alle Vertragsparteien mitgeteilt. Dennoch kann der Gemeinsame EWR-Ausschuss, der zu einer politischen Lösung des Streitfalls befugt ist, den bindenden Charakter der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes im Rahmen der EG-Rechtsordnung nicht missachten.

Die im erwähnten Protokoll 48 zu diesem Punkt angebrachte Präzisierung entspricht der Logik eines Assoziationsabkommens, das auf die Uebernahme von im Wortlaut identischen Bestimmungen aus dem EG-Recht in das EWR-Recht gegründet ist. Dabei wird betont, dass der Europäische Gerichtshof zwar nicht das alleinige Recht der Auslegung der EWR-Bestimmungen besitzt, dass aber die beiden Gutachten des EG-Gerichtshofes dennoch zur Stärkung der Autorität seiner Auslegungen beigetragen haben, indem darin nachdrücklich auf den verbindlichen Charakter der Rechtsprechung des EG-Gerichtshofes und die Autonomie der EG-Rechtsordnung hingewiesen wurde. Es ist aber festzuhalten, dass der EG-Gerichtshof nach Artikel 111 nur

angerufen werden kann, wenn eine Streitigkeit über die Auslegung der einschlägigen Regeln entstanden ist, und dass auch nach Ansicht des Europäischen Gerichtshofes die Anrufung des EG-Gerichts gemäss dieser Bestimmung nicht zum Zweck hat, ihm auch die Beilegung des Streitfalls zu übertragen. Diese bleibt Sache des Gemeinsamen EWR-Ausschusses.

Hat der Gemeinsame EWR-Ausschuss in einer solchen Streitigkeit innerhalb von sechs Monaten nach der Einleitung dieses Verfahrens keine Einigkeit über eine Lösung erzielt oder haben die Streitparteien bis dahin nicht beschlossen, eine Entscheidung des Europäischen Gerichtshofes über eine Auslegungsfrage einzuholen, so kann eine Vertragspartei, falls sie sich für geschädigt hält, die folgenden Massnahmen zum Ausgleich für etwaige Ungleichgewichte ergreifen:

- entweder nach Artikel 112, Absatz 2 und nach dem Verfahren des Artikels 133 des Abkommens eine Schutzmassnahme veranlassen (vgl. Ziffer 8.5), oder
- Artikel 2 entsprechend anwenden, was die Suspendierung eines Teils des Abkommens zur Folge haben könnte (vgl. Ziffer 8.3).

Wie im folgenden dargelegt, kann eine Streitigkeit betreffend den Umfang oder die Dauer von Schutzmassnahmen gemäss Artikel 111, Absatz 3, des Abkommens einem verbindlichen Schiedsgerichtsverfahren unterstellt werden. Ausserdem ist in der abschliessenden Urkunde beigeheftete vereinbarte Niederschrift in einer für die Vertragsparteien verbindlichen Weise festgehalten, dass die in dieser Bestimmung vorgesehene Suspendierung nicht im Interesse des guten Funktionierens des Abkommens liegt und dass alle denkbaren Anstrengungen zu unternehmen sind, um eine solche Massnahme zu vermeiden.

- b) Artikel 111, Absatz 4, bestimmt die Umstände, in denen die Vertragsparteien eine Streitigkeit dem Schiedsgericht unterbreiten können. In diesem Absatz ist festgehalten, dass der Streit den Umfang oder die Dauer von Schutzmassnahmen gemäss Artikel 111, Absatz 3 oder Artikel 112 oder die Angemessenheit von Ausgleichsmassnahmen gemäss Artikel 114 betreffen muss (vgl. Ziffer 8.5) und dass es dem Gemeinsa-

men EWR-Ausschuss nicht innerhalb von drei Monaten, nachdem er angerufen wurde, gelungen ist, den Streit beizulegen. Ausserdem legt Absatz 4 fest, dass das Schiedsgerichtsverfahren nach den Bestimmungen von Protokoll 33 abläuft, dass keine Fragen, welche die Auslegung von Bestimmungen des Abkommens betreffen, die in ihrem wesentlichen Gehalt mit entsprechenden Bestimmungen des EG-Rechts identisch sind, in einem solchen Verfahren behandelt werden dürfen und dass der Schiedsspruch für die Streitparteien verbindlich ist.

Protokoll 33 über das Schiedsgerichtsverfahren bestimmt, dass sich das Schiedsgericht im allgemeinen aus drei Mitgliedern zusammensetzt. Jede der beiden Streitparteien bestimmt einen Schiedsrichter; die beiden so bezeichneten Schiedsrichter ernennen gemeinsam einen Oberschiedsrichter. Können sich die beiden Schiedsrichter in diesem Punkt nicht einigen, wird der Oberschiedsrichter von ihnen aus einer vom Gemeinsamen EWR-Ausschuss erstellten Liste von sieben Personen ausgewählt.

Die Einrichtung eines verbindlichen Schiedsgerichts zur Beilegung von Streitigkeiten zwischen den Vertragsparteien entspricht der Haltung der EFTA-Staaten im Anschluss an das Gutachten 1/91 des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften (vgl. Ziffer 8.43). Der Umfang dieses Verfahrens wurde anhand der Notwendigkeit bestimmt, die Autonomie der EG-Rechtsordnung zu wahren, wie dies der Europäische Gerichtshof im Gutachten 1/92 erneut betonte.

Zu erwähnen ist schliesslich, dass die Schutzmassnahmen gemäss Artikel 64 des Abkommens (staatliche Beihilfen) nicht einem Schiedsgerichtsverfahren unterstellt werden können.

- c) Für die Beilegung von Streitigkeiten, welche nicht unter Absatz 3 oder 4 von Artikel 111 des Abkommens fallen, sind keine besonderen Bestimmungen vorgesehen. Es ist demnach gemäss Absatz 1 und 2 von Artikel 111 Sache des Gemeinsamen EWR-Ausschusses, zu versuchen, eine Lösung für diese Streitigkeiten zu finden. Hier ist darauf hinzuweisen, dass das EWR-Abkommen im Gegensatz zum Freihandelsabkommen, das 1972 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft abgeschlossen wurde (AS 1972

3169) keine allgemeine Schutzklausel ausserhalb der ausdrücklich im Abkommen erwähnten Situationen vorsieht (vgl. Ziffer 8.5).

## **8.5 Schutzmassnahmen und Massnahmen zur Wiederherstellung des Gleichgewichts**

Im Ueberblick über den Verlauf der EWR-Verhandlungen haben wir im Detail die Umstände dargelegt, die dazu führten, dass die EFTA-Staaten sich dazu veranlasst sahen, von ihren Forderungen nach dauerhaften Abweichungen abzurücken und stattdessen Uebergangsfristen, geeignete Schutzmechanismen sowie ein ein zufriedenstellendes rechtliches und institutionelles System zu akzeptieren (vgl. Ziffer 2.5). In der Ministererklärung vom 19. Dezember 1990 wurden folgende Merkmale des zukünftigen Schutzmechanismus erwähnt: nach Bekanntgabe und Konsultation, um eine allseits annehmbare Lösung zu finden, kann eine Vertragspartei einseitig geeignete Schutzmassnahmen treffen, die jedoch das Funktionieren des EWR-Abkommens am wenigsten stören sollen. Diese Schutzmassnahmen unterliegen einem Ueberwachungs- und Rechtsprechungsverfahren, wobei unter Beachtung entsprechender Verfahrensweisen angemessene Ausgleichsmassnahmen getroffen werden können (BBI 1991 I 441). Am 14. Mai 1991 gingen Minister und Kommission der Europäischen Gemeinschaften einerseits und EFTA-Minister andererseits noch einen Schritt weiter, indem sie übereinkamen, dass im EWR-Abkommen eine allgemeine Schutzklausel enthalten sein muss, die im Falle von ernstlichen wirtschaftlichen, gesellschaftlichen oder ökologischen Schwierigkeiten sektoraler oder regionaler Natur zum Tragen kommen kann. Die Vertragsparteien können in einseitigen Erklärungen die gewünschten Präzisierungen zur etwaigen Anwendung dieser allgemeinen Schutzklausel anbringen (BBI 1992 I 1150).

Diese Uebereinstimmung wurde in Artikel 112 bis 114 des EWR-Abkommens festgehalten. In Artikel 112 werden die Schutzmassnahmen definiert, die bei ernstlichen wirtschaftlichen, gesellschaftlichen oder Umweltproblemen einseitig ergriffen werden können. Die Umstände und Modalitäten für solche Massnahmen sind in Artikel 113 aufgezählt; sie lehnen sich stark an die Bestimmungen von Artikel 27 des Freihandelsabkommens von 1972 mit der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft an (AS 1972 3184 bis 3186). Die getroffenen Schutzmassnahmen gelten gegenüber allen Vertragsparteien.



(Art. 112, Abs. 3). Sie dürfen erst ergriffen werden, nachdem Konsultationen im Gemeinsamen EWR-Ausschuss stattgefunden haben, um eine allseits annehmbare Lösung zu finden. Ueber die getroffenen Schutzmassnahmen finden im Gemeinsamen EWR-Ausschuss Konsultationen mit dem Ziel statt, diese Massnahmen ggf. aufzuheben oder ihren Anwendungsbereich zu beschränken. Jede Streitigkeit bezüglich des Anwendungsbereiches oder der Dauer dieser Massnahmen kann einem Schiedsgerichtsverfahren gemäss Artikel 111, Absatz 4 des EWR-Abkommens unterstellt werden (vgl. Ziffer 8.453).

Eine der abschliessenden Urkunde beigeheftete Erklärung, von der die Vertreter der EG-Mitgliedländer und die Gemeinschaft einerseits und die EFTA-Staaten andererseits Kenntnis genommen haben, erlaubte es dem Bundesrat, seine Auslegung von Artikel 112 bezüglich Wanderungsbewegungen von Angehörigen aus Ländern, die dem Abkommen beitreten, zu präzisieren. Diese Erklärung berücksichtigt die besondere geographische und demographische Situation der Schweiz (vgl. Ziffer 7.3). Sie sieht vor, dass die Schweiz die Möglichkeit haben wird, im Falle eines demographischen, gesellschaftlichen oder ökologischen Ungleichgewichts Massnahmen zu ergreifen, welche die Einreise von Personen aus Ländern, die dem EWR beigetreten sind, beschränken. Die Europäische Gemeinschaft ihrerseits hat darauf hingewiesen, dass diese Erklärung die Rechte und Pflichten, die sich für die Vertragsparteien aus dem EWR-Abkommen ergeben, nicht tangiere.

Entsteht durch eine von einer Partei getroffene Schutzmassnahme ein Ungleichgewicht zwischen den Rechten und Pflichten aus dem EWR-Abkommen, so sieht Artikel 114 vor, dass jede andere Vertragspartei gegenüber dieser Vertragspartei die angemessenen Ausgleichsmassnahmen treffen kann. Deren Verhältnismässigkeit kann im Falle von Streitigkeiten einem Schiedsgerichtsverfahren gemäss Artikel 111, Absatz 4 des EWR-Abkommens unterstellt werden (vgl. Ziffer 8.453). Die Verfahrensregeln von Artikel 113 gelten für die Ausgleichsmassnahmen nach Artikel 114, Absatz 2.

## 9            **Kommentar der Allgemeinen und Schlussbestimmungen des Abkommens**

Dieser Teil des EWR-Abkommens (EWR-A) enthält einerseits Bestimmungen allgemeinen Charakters, welche wegen ihrer sektorenübergreifenden Bedeutung nicht in den Teilen II bis V Platz gefunden haben; andererseits werden in Teil IX die allen völkerrechtlichen Verträgen eigenen Schlussbestimmungen geregelt.

### 9.1            **Entwicklungsklausel (Art. 118)**

Art. 118 enthält eine sogenannte Entwicklungsklausel, mithin den Grundsatz der Offenheit des EWR-A. Geregelt wird das Vorgehen bei einer von den Vertragsparteien gewünschten Ausdehnung des materiellen Geltungsbereiches des Abkommens auf neue Bereiche. Es handelt sich hierbei nicht um eine blosser Erweiterung des relevanten "acquis communautaire", sondern um neue, bisher nicht vom EWR-A abgedeckte Gebiete, wie beispielsweise das Asylrecht oder das Landwirtschaftsrecht. In einem ersten Schritt kann eine Vertragspartei den anderen Vertragsparteien im EWR-Rat einen begründeten Antrag um Ausdehnung des Abkommens vorlegen. Der Rat kann den Gemeinsamen EWR-Ausschuss beauftragen, den Antrag zu prüfen und einen Bericht zum Antrag zu erstellen. Der Rat kann den Antrag aber auch selbst behandeln, falls er dies wünscht. In jedem Fall hat der EWR-Rat in jeder Phase des Verfahrens die Möglichkeit, die Aufnahme von Verhandlungen in bezug auf die Ausdehnung des EWR-A auf neue Sachgebiete zu beschliessen, vorausgesetzt, dieser Beschluss wird einvernehmlich von allen Vertragsparteien mitgetragen. Die Ergebnisse solcher Verhandlungen unterliegen anschliessend den einzelnen innerstaatlichen Ratifikations- oder Genehmigungsverfahren. Der Schlussteil des EWR-A enthält neben Art. 118, der das Verfahren bei einer Vertragsausweitung regelt, keinen besonderen Artikel, der sich mit Vertragsergänzungen befassen würde. Ein solcher Artikel wurde als überflüssig erachtet, gibt doch Art. 5 EWR-A jeder Vertragspartei das Recht, jederzeit Anliegen - dies kann auch den Wunsch für eine Vertragsergänzung betreffen - im Gemeinsamen EWR-Ausschuss oder im EWR-Rat einzubringen. Änderungen der Anhänge und der meisten Protokolle werden nach dem in Art. 98 - 103 EWR-A beschriebenen Verfahren (vgl. Ziff. 8.3) beschlossen.

## **9.2 Rechtsstatus der Anhänge und der Protokolle (Art. 119)**

Art. 119 EWR-A bestimmt, dass der für die Bedürfnisse des EWR angepasste *acquis communautaire*, welcher in den einzelnen Anhängen aufgeführt ist, die 22 Anhänge selbst, sowie die 49 Protokolle Bestandteile des Abkommens sind. Diese Urkunden haben demnach den gleichen Rang wie das Abkommen selbst. Ihre Verletzung ist eine Vertragsverletzung.

Dies bedeutet, dass zur Auslegung einer Bestimmung in einem Protokoll oder in einem Anhang der gesamte Abkommenstext herangezogen werden muss, demnach auch in bezug auf die Auslegung keine Hierarchie zwischen Hauptabkommen, Protokolle und Anhänge besteht. *E contrario* folgt aus Art. 119 EWR-A, dass die zahlreichen in der Schlussakte enthaltenen Gemeinsamen Erklärungen, die Erklärungen einer oder mehrerer Vertragsparteien, die zu verbindlichen Auslegungsmitteln erklärten Vereinbarten Niederschriften sowie die das Abkommen begleitenden Schreiben nicht Bestandteil des Abkommens sind. Vielmehr sind diese Dokumente Auslegungsmittel mit verschiedenem Verbindlichkeitsgrad im Sinne von Art. 31 Abs. 2 der Wiener Konvention über das Recht der Verträge. Dies bedeutet unter anderem, dass diese Dokumente zum "Kontext" des Abkommens gezählt werden müssen und bei der Auslegung einer Bestimmung, auf die sie Bezug nehmen, heranzuziehen sind.

## **9.3 Beziehung des EWR-A zu bestehenden Staatsverträgen (Art. 120)**

### **9.31 Völkerrechtliche Regelung**

Nach den Regeln des Völkerrechts kommen, wenn ein Staatsvertrag keine ausdrücklichen Bestimmungen über die Beziehung zu vorbestehenden Staatsverträgen enthält, die Grundsätze der Wiener Vertragsrechts-Konvention (SR 0.111) zur Anwendung. Diese können wie folgt zusammengefasst werden:

- Ein Vertrag gilt nach Art. 59 Ziff. 1 der Wiener Konvention als beendet, wenn alle Vertragsparteien später einen sich auf denselben Gegenstand beziehenden Vertrag schliessen und aus dem späteren Vertrag

hervorgeht oder anderweitig feststeht, dass die Vertragsparteien beabsichtigen, den Gegenstand durch den späteren Vertrag zu regeln.

- Das gleiche gilt, wenn die Bestimmungen des späteren Vertrags mit denen des früheren Vertrags in solchem Masse unvereinbar sind, dass die beiden Verträge keine gleichzeitige Anwendbarkeit zulassen.
- Nach Art. 59 Ziff. 2 der Konvention gilt der frühere Vertrag nur als suspendiert, wenn eine solche Absicht der Vertragsparteien aus dem späteren Vertrag hervorgeht oder anderweitig feststeht.

### **9.32 Verträge mit der EG**

In Anwendung der Grundsätze der Wiener Vertragsrechts-Konvention wurden in das EWR-A folgende Bestimmungen aufgenommen:

Art. 120 enthält Regeln über die Beziehung des EWR-A zu bestehenden Staatsverträgen zwischen der EWG einerseits und einem oder mehreren EFTA-Staaten andererseits. Die allgemeine Regelung lautet, dass das EWR-A solchen Staatsverträgen vorgeht, soweit es denselben Bereich regelt. Dies bedeutet, dass die fraglichen Bestimmungen eines bilateralen oder multilateralen Staatsvertrages nicht aufgehoben, sondern solange nicht angewendet werden als die entsprechende Regelung des EWR in Geltung steht. Sollte das EWR-A aus irgendeinem Grund zu einem späteren Zeitpunkt dahinfallen, würden somit die früheren vertraglichen Bestimmungen wieder aufleben.

### **9.33 Sonderregeln**

Diese allgemeine Regelung gilt nicht, wenn im EWR-A eine spezielle Bestimmung zu den fraglichen Beziehungen enthalten ist, beispielsweise in Anhang VI über soziale Sicherheit (vgl. Ziff. 7.36). Die allgemeine Regelung gilt auch nicht für die in den Protokollen 41, 43 und 44 aufgeführten Verträge. Für die Schweiz werden demnach folgende Staatsverträge trotz EWR-A weiterhin vollumfänglich in Kraft stehen und damit anwendbar sein:

In Protokoll 41:

- a) Vereinbarung vom 29.4.1963 über die internationale Kommission zum Schutz des Rheines gegen Verunreinigung (SR 0.814.284)
- b) Zusatzvereinbarung vom 3.12.1976 (SR 0.814.284.1)
- c) Uebereinkommen vom 3.12.1976 zum Schutz des Rheins gegen chemische Verunreinigung (SR 0.814.284.5)

In Protokoll 44:

- Transitvertrag zwischen der Schweiz und der EG (das Protokoll 43 enthält den Transitvertrag zwischen Österreich und der EG).

### **9.34 Verträge mit EG- und EFTA-Staaten**

Für die staatsvertraglichen Beziehungen zwischen einem oder mehreren EG-Mitgliedstaaten einerseits und einem oder mehreren EFTA-Staaten andererseits sowie zwischen den EFTA-Staaten enthält die Gemeinsame Erklärung über die Beziehung zwischen dem EWR-Abkommen und bestehenden Abkommen folgende Regelung:

Das EWR-A soll vertraglich gesicherte Rechte bestehen lassen, solange unter seinem Regime nicht zumindest gleichwertige Rechte garantiert werden. Zur Verdeutlichung werden gewisse Kategorien von Abkommen in der Erklärung aufgeführt; die Aufzählung hat keinen abschliessenden Charakter. Als Kategorien werden aufgeführt: Abkommen, welche Rechte Privater oder Rechte von Wirtschaftseinheiten berühren, Abkommen über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit sowie Verwaltungsvereinbarungen.

Die von der Erklärung angestrebte Regelung kann folgendermassen umschrieben werden: Im Einzelfall soll diejenige Norm Anwendung finden, die gegebene Ansprüche auf Tun oder Unterlassen für den einzelnen vorteilhafter regelt; bei Verträgen, die Bestimmungen für wirtschaftlich relevantes Handeln enthalten, soll diejenige Norm angewendet werden, welche die vorteilhafteren Rahmenbedingungen setzt. Die Gemeinsame

Erklärung geht mithin davon aus, dass das EWR-A grundsätzlich Vorrang hat, sofern und insoweit es seine Zielvorgaben in weitergehender Weise verwirklicht, als dies bei bestehenden bi- oder multilateralen Abkommen der Fall ist. Solange aber ein bestehendes Abkommen die Ziele des EWR-Abkommens gegenüber dem *acquis communautaire* in weitergehender Weise verwirklicht, mit anderen Worten vorteilhaftere Rechte oder Rahmenbedingungen im weitesten Sinne garantiert, geht die entsprechende Bestimmung dem EWR-A vor. Nur wenn dies nicht der Fall ist, werden die entsprechenden Bestimmungen bi- oder multilateraler Verträge für die Dauer des EWR-A nicht angewendet. Eine eigentliche Suspendierung solcher Abkommen ist nur dort nötig, wo die betreffenden Vertragsparteien beabsichtigen, in jedem Fall nur das EWR-A anzuwenden.

Diese Regelung wurde gewählt, weil die staatsvertraglichen Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten der EG und den EFTA-Staaten sowie zwischen den EFTA-Staaten ausserordentlich vielfältig und komplex sind, was die Erstellung eines Inventars der weiterhin geltenden Bestimmungen solcher Abkommen verunmöglichte. Die gewählte Lösung sichert sowohl die Beibehaltung vorteilhafterer Regelungen als auch das nötige Mass an Rechtssicherheit.

Die rechtsanwendenden Organe werden in einem Konfliktfall zu bestimmen haben, ob eine bi- oder multilaterale Norm im Vergleich zu einer EWR-Bestimmung die Ziele des EWR-A in weitergehender Weise verwirklicht. Bei dieser Auslegung werden sie sich an den Zielvorgaben des EWR-A, wie sie in der Präambel und in Artikel 1 niedergelegt sind, orientieren müssen.

### 9.35 Zusammenfassung

Zusammenfassend wird die Beziehung zwischen EWR-A und bestehenden Abkommen folgendermassen geregelt:

- a) Art. 120 EWR-A gilt für Abkommen zwischen der EWG und einem oder mehreren EFTA-Staaten. Das EWR-A geht vor, sofern nicht im Abkommen selbst (einschliesslich Protokolle und Anhänge) eine spezielle Regelung gilt. Vom EWR-A abgedeckte Bestimmungen solcher Staatsverträge werden nicht angewandt.

- b) Die Gemeinsame Erklärung gilt für Staatsverträge zwischen EG-Mitgliedstaaten und EFTA-Staaten sowie zwischen EFTA-Staaten. Das EWR-A geht grundsätzlich vor, sofern und insoweit als es seine Zielvorgaben in weitergehender Weise verwirklicht, als dies bei bestehenden bi- oder multilateralen Abkommen der Fall ist.
- c) Verträge mit Drittstaaten bleiben grundsätzlich in Kraft.

#### 9.4 Regionale Zusammenarbeit (Art. 121)

Art. 121 EWR-A steht in einem engen Zusammenhang zu Art. 120 EWR-A. Während letzterer die allgemeinen Grundsätze des Verhältnisses zwischen EWR-Recht und bestehendem Staatsvertragsrecht regelt, widmet sich Art. 121 demselben Problem unter dem engeren Gesichtspunkt der regionalen Zusammenarbeit.

Abs. 2 betrifft die gesamte vertragliche Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und dem Fürstentum Liechtenstein. Diese beiden Staaten können ihre bestehenden vertraglichen Verbindungen beibehalten und weiterentwickeln, insoweit als die Ziele dieser Zusammenarbeit von der Anwendung des EWR-A nicht abgedeckt sind. Dies bedeutet, dass überall dort, wo die bilateralen Verträge eine gegenüber den Zielen des EWR-A weitergehende Regelung enthalten, diese weiterhin gilt und der *acquis communautaire* keine Anwendung findet. Unter "weitergehenden Regelungen" kann beispielsweise ein gegenüber dem EWR-Recht höherer Liberalisierungsgrad verstanden werden; auch ein höheres Schutzniveau bei Umweltschutznormen kann darunter fallen. Die Weiterentwicklung, insbesondere die Vertiefung der besonderen Beziehungen zwischen der Schweiz und Liechtenstein ist solange möglich, als die Ziele dieser Weiterentwicklung nicht vom EWR-A abgedeckt werden und dessen gutes Funktionieren nicht stören.

In Abs. 1 ist eine ähnliche Regelung für die Vertragsbeziehungen in bezug auf die Zusammenarbeit der nordischen Staaten enthalten.

Abs. 3 wendet dieselben Grundsätze auf das Verhältnis zwischen Oesterreich und Italien in bezug auf Tirol, Vorarlberg und Trentino-Südtirol/Alto Adige an.

## **9.5 Geheimhaltungspflicht (Art. 122) und Allgemeine Schutzklausel (Art. 123)**

### **9.51 Geheimhaltungspflicht (Art. 122)**

In Art. 122 EWR-A ist die Geheimhaltungspflicht für alle mit dem EWR befassten Regierungsvertreter, Delegierten, Sachverständigen sowie Beamten und sonstige Bedienstete, die unter das Abkommen fallen, festgeschrieben. Die Geheimhaltungspflicht, die einer Amts- und Berufspflicht entspricht, gilt auch nach Beendigung der entsprechenden Tätigkeiten.

### **9.52 Allgemeine Schutzklausel (Art. 123)**

Art. 123 EWR-A, der in Wortlaut und Inhalt weitgehend dem Art. 21 des Freihandelsabkommens zwischen der Schweiz und der EWG von 1972 (SR 0.632.401) entspricht, dient der Wahrung der Sicherheitsinteressen der Vertragsparteien. Er dispensiert zum einen von Auskunftsverpflichtungen im Bereich der wesentlichen nationalen Sicherheitsinteressen (Bst. a). Er ermächtigt die Vertragsparteien zum anderen zu einseitigen Massnahmen, wie z.B. Ausfuhrbeschränkungen oder -verboten bezüglich der Erzeugung und des Handels mit Waffen, Munition und Kriegsmaterial (Bst. b). Schliesslich ermächtigt Art. 123 Bst. c EWR-A die Vertragsstaaten darüber hinaus zu einseitigen Massnahmen bei einer schwerwiegenden innerstaatlichen Störung der öffentlichen Ordnung, im Kriegsfall, bei einer ernststen internationalen Spannung oder im Falle einer Erfüllung von Verpflichtungen, die die Vertragspartei im Hinblick auf die Aufrechterhaltung des Friedens und der internationalen Sicherheit übernommen hat. Art. 123 EWR-A erlaubt auf diese Weise der Schweiz ein Abweichen von allen Abkommensbestimmungen, wenn sie dies im Hinblick auf wesentliche nationale Sicherheitsinteressen oder die Wahrung ihrer Unabhängigkeit als notwendig erachtet.



## **9.6 Diskriminierungsverbot in bezug auf die Beteiligung an Kapitalgesellschaften (Art. 124) und Eigentumsordnung der Vertragsparteien (Art. 125)**

### **9.61 Diskriminierungsverbot in bezug auf die Beteiligung an Kapitalgesellschaften (Art. 124)**

Art. 124 EWR-A wurde in diesen Teil des Abkommens aufgenommen, weil ihm eine gewisse horizontale Wirkung zukommt, d.h. dieser Artikel gilt für den ganzen materiellen Anwendungsbereich des Abkommens und nicht nur für einzelne Sektoren. Der Artikel statuiert das Recht auf diskriminierungsfreien Zugang zu Kapitalbeteiligungen an Unternehmen im Sinne von Artikel 34, (vgl. Ziff. 7.31), vorbehaltlich anderslautender Bestimmungen des EWR-A. Dies bedeutet, dass inskünftig keine Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit für die Kapitalbeteiligung an schweizerischen Unternehmen mehr möglich sein wird. Eine Ausnahme besteht dann, wenn eine Bestimmung des EWR-A eine solche Diskriminierung erlaubt (z.B. Anhang XII oder Art. 123 EWR-A).

### **9.62 Eigentumsordnung der Vertragsparteien (Art. 125)**

Art. 125 EWR-A behält die Kompetenz der Vertragsparteien zur landesrechtlichen Regelung der Eigentumsordnung vor. Die entsprechende Gesetzgebung muss selbstverständlich mit den übernommenen Vertragspflichten, insbesondere dem Diskriminierungsverbot (Art. 4 EWR-A) in Einklang stehen. Eine spiegelbildliche Norm ist in Art. 222 EWG-Vertrag enthalten.

## **9.7 Räumlicher Geltungsbereich (Art. 126)**

In Art. 126 EWR-A wird der räumliche Geltungsbereich des Abkommens definiert: Das Abkommen findet sowohl in den Gebieten Anwendung, die in den Verträgen über die EWG und die EGKS erwähnt werden wie auch in den Hoheitsgebieten der EFTA-Staaten. Für das Gebiet von Svalbard (Spitzbergen, Norwegen, vgl. Protokoll 40) und der Aland Inseln (Finnland) wurden spezielle Bestimmungen für den Erwerb und die Nutzung von Eigentum, für die Niederlassung und für das Erbringen von Dienstleistungen vereinbart. Angesichts der geringen Bedeutung dieser entlegenen Gebiete

für den Europäischen Wirtschaftsraum bringt diese Regelung für unser Land kaum Nachteile mit sich.

## **9.8 Rücktritt vom Abkommen (Art. 127) und Beteiligung am Abkommen (Art. 128)**

### **9.81 Rücktritt vom Abkommen (Art. 127)**

Art. 127 EWR-A befasst sich mit dem Rücktritt einer Vertragspartei vom EWR-A. Eine Rücktrittsnotifikation ist an alle Vertragsparteien zu richten; sie ist unter Beachtung einer Frist von 12 Monaten jederzeit möglich. Die verbleibenden Vertragsparteien werden unmittelbar nach Eingang einer Rücktrittsnotifikation eine diplomatische Konferenz einberufen, die sich mit den durch den Rücktritt einer Vertragspartei nötig werdenden Anpassungen des Abkommens zu befassen hat.

### **9.82 Beteiligung am Abkommen (Art. 128)**

In Art. 128 EWR-A wird die Beteiligung einer neuen Vertragspartei zum Abkommen geregelt. Jeder europäische Staat, der vorgängig Mitgliedstaat der EG geworden ist, muss um Beteiligung am EWR-A nachsuchen. Ein europäischer Staat, der Vertragspartei der Stockholmer-Konvention geworden ist, kann ein Beteiligungsgesuch an den EWR-Rat richten. Die Vertragsparteien und der um Beteiligung ersuchende Staat werden gemeinsam den zeitlichen Rahmen und die Bedingungen für die Beteiligung aushandeln. Die Ergebnisse dieser Verhandlungen bedürfen zu ihrer Gültigkeit der Ratifikation oder Genehmigung aller Vertragsparteien gemäss deren landesrechtlichen Regeln.

### **9.9 Vertragssprachen, Ratifikation bzw. Genehmigung, Verwahrer und Inkrafttreten (Art. 129)**

Art. 129 EWR-A enthält Bestimmungen über die Vertragssprachen (alle offiziellen Sprachen der Vertragsparteien), den Verwahrer (das Generalsekretariat des Rates der Europäischen Gemeinschaften) und über das Inkrafttreten des Abkommens. Letzteres ist auf den 1. Januar 1993 vorgesehen, falls bis zu diesem Datum sämtliche Vertragsparteien das EWR-A ratifiziert oder

genehmigt haben. Falls dies nicht der Fall sein sollte, tritt das Abkommen am ersten Tag des zweiten Monats nach der letzten Notifikation, die bis spätestens 30. Juni 1993 vorzunehmen ist, in Kraft; m.a.W. wäre der 1. August 1993 spätestes Datum für das Inkrafttreten des EWR-A. Sollten bis zum 30. Juni 1993 nicht alle Vertragsparteien dem Verwahrer die Ratifikation oder Genehmigung des EWR-A notifiziert haben, wird eine diplomatische Konferenz der Vertragsparteien einberufen, um die Lage zu beurteilen.

## 10 EWR-Strukturen der EFTA-Staaten

### 10.1 Einleitung

Durch die Verwirklichung der vier Freiheiten sowie durch die Anwendung gemeinsamer Wettbewerbsregeln will das EWR-Abkommen für alle Wirtschaftssubjekte homogene Wettbewerbsverhältnisse sichern. Die grundsätzlich verschiedene Rechtsnatur der verschiedenen am EWR-A beteiligten Parteien - die EG im Bereich ihrer Zuständigkeiten als Gemeinschaft mit supranationalem Charakter auf der einen Seite und die EFTA-Staaten auf der anderen Seite - hat dazu geführt, dass zur Sicherstellung und Überwachung der getreuen Verwirklichung der Vertragsziele unterschiedliche, dem jeweiligen Charakter der Parteien angepasste Lösungen gesucht werden mussten. Die EFTA ist eine zwischenstaatliche Organisation und keine Vertragspartei des EWR-A; dies im Gegensatz zur EG, welche als Vertragspartei auftritt (Art. 2 EWR-A). Während die EG für die Durchführung und Weiterentwicklung des EWR auf ihre bestehenden Strukturen zurückgreifen kann, müssen sich die sieben EFTA-Staaten zu diesem Zweck Strukturen schaffen, die dem zwischenstaatlichen Charakter ihrer Verbindung Rechnung tragen. Die EFTA-internen Gremien können damit als unerlässliche Arbeitsinstrumente der EFTA-Staaten zur Erfüllung der EWR-Verpflichtungen bezeichnet werden.

In der EG sind nach den Gründungsverträgen die EG-Kommission und der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften (EuGH) für die Sicherstellung sowie die Überwachung der Einhaltung der Verträge verantwortlich. Die EFTA-Staaten verpflichteten sich im Rahmen des EWR sowie der durch die EG abgeschlossenen Abkommen dazu, für die EFTA-Seite des Europäischen Wirtschaftsraums Strukturen zu schaffen, denen - auf ihre Bedürfnisse zugeschnitten - entsprechende Funktionen und vergleichbare Kompetenzen zukommen, wie sie die EG-Kommission und der EuGH besitzen (vgl. Ziff. 7.81 und 8). Die Vertragsparteien haben sich in den Artikeln 108 bis 110 EWR-A auf eine Regelung geeinigt, die als "Zwei-Pfeiler-System" bezeichnet werden kann: In den EG-Mitgliedstaaten übernimmt die EG-Kommission die Durchführung und Überwachung der Bestimmungen des EWR-Abkommens, während die EFTA-Staaten für ihre Seite zu diesem Zwecke eine eigene, unabhängige EFTA-Überwachungsbehörde errichten (Art. 109 Abs. 1

EWR-A). Die EFTA-Überwachungsbehörde besteht aus sieben unabhängigen und fachlich qualifizierten Personen, die von den Regierungen der EFTA-Staaten im gegenseitigen Einvernehmen ernannt werden. Die Behörde hat insbesondere die Aufgabe, die sich aus dem EWR-Abkommen ergebenden Überwachungs- und Durchsetzungsfunktionen in den Bereichen Wettbewerbspolitik, öffentliches Auftragswesen und staatliche Beihilfen wahrzunehmen. Sie kann insofern auch als EFTA-Wettbewerbsbehörde bezeichnet werden.

Die Überwachungsbehörde für die EFTA-Seite des Europäischen Wirtschaftsraumes findet ihre rechtliche Grundlage im "Abkommen zwischen den EFTA-Staaten zur Errichtung einer Überwachungsbehörde und eines Gerichtshofs" (im folgenden: Überwachungsabkommen). Alle Staaten, die sowohl Mitgliedstaaten der EFTA als auch Vertragsparteien des EWR-Abkommens sind, müssen auch diesem Abkommen als Vertragsstaaten angehören. Das Abkommen weist neben dem Hauptabkommen und zwei Anhängen noch sieben Protokolle auf, welche verschiedene Bestimmungen des Hauptabkommens sowohl in materieller als auch in organisatorischer und institutioneller Hinsicht näher ausführen.

Neben der Überwachungsbehörde setzt das Abkommen auch einen EFTA-Gerichtshof ein, welcher die Durchführung der Bestimmungen des EWR-Abkommens für die EFTA-Staaten sicherstellt. Der EFTA-Gerichtshof ist insbesondere für Klagen zuständig, die das EWR-Aufsichtsverfahren in den EFTA-Staaten betreffen.

In der EG obliegen der EG-Kommission im Rahmen ihrer allgemeinen Vollzugskompetenz gewisse Aufgaben in den Bereichen der Beschlussfassung, der Verwaltung und des Managements. Die EFTA-Staaten haben darauf verzichtet, ihrerseits eine eigene supranationale Struktur mit ebenso ausgedehnten Kompetenzen, wie sie die EG-Kommission innehat, zu schaffen. In der Überlegung, dass für den Zweck des EWR im Rahmen der EFTA-Staaten indes in verschiedenen Bereichen Entscheidungen zu treffen sowie Verwaltungs- und Führungsaufgaben zu erfüllen und entsprechende Beratungen durchzuführen sind, wurden diese je nach Aufgabenbereich der EFTA-Überwachungsbehörde oder einem Ständigen Ausschuss der EFTA-Staaten - dem dritten neugeschaffenen EFTA-Gremium - übertragen. Der Unterschied

zwischen den beiden Gremien liegt darin, dass die EFTA-Überwachungsbehörde nicht weisungsgebunden ist, während der Ständige Ausschuss als zwischenstaatliche Struktur auf Ministerebene oder jener hoher Beamter tagt.

Der Ständige Ausschuss ist die Koordinationsstruktur zwischen den EFTA-Staaten im Rahmen der Durchführung und Weiterentwicklung des EWR durch die EWR-Organe (EWR-Rat und Gemeinsamer EWR-Ausschuss). Diese Aufgabe wäre, im Rahmen der bestehenden rechtlichen Ausgestaltung der EFTA-Strukturen, nur unzulänglich zu bewältigen: Die in den Artikeln 90 Abs. 2 und 93 Abs. 2 EWR-A vorgesehene Verpflichtung, bei der Beschluss- und Entscheidung im EWR-Rat und im Gemeinsamen EWR-Ausschuss "mit einer Stimme" zu sprechen (vgl. dazu Ziff. 821-822). Die interne Abstimmung und Einigung der EFTA-Staaten auf eine gemeinsame Position gegenüber der EG - wie sie sich in der Praxis während der Verhandlungen über das EWR-Abkommen schon zu einem gewissen Grad herausgebildet hat - wird für die Bedürfnisse der EWR-Institutionen im "Abkommen betreffend einen Ständigen Ausschuss der EFTA-Staaten" rechtlich gefasst und ausgestaltet. Wiederum müssen alle EFTA-Staaten, die Vertragsparteien des EWR-Abkommens sind, gleichzeitig auch Vertragsstaaten dieses Abkommens sein. Das Abkommen umfasst neben dem Grundtext zwei Protokolle und einen Anhang mit dazugehöriger Anlage.

Im Überwachungsabkommen sowie im Abkommen betreffend einem ständigen Ausschuss der EFTA-Staaten ist die Konsultation eines Parlamentarierausschusses der EFTA-Staaten vorgesehen: In einem separaten Abkommen, das am 20. Mai 1992 in Reykjavik unterzeichnet wurde, wird die Schaffung einer weiteren Struktur der EFTA-Staaten vereinbart.

Bis anhin hat das EFTA-Sekretariat im Rahmen der EWR-Verhandlungen Dienstleistungen für die EFTA-Staaten erbracht. Die EFTA-Staaten sind sich einig, dass das EFTA-Sekretariat auch in Zukunft für derartige Dienstleistungen verantwortlich bleibt, wie das im Abkommen betreffend einen Ständigen Ausschuss der EFTA-Staaten gar ausdrücklich vorgesehen ist. Das wird organisatorische, personelle und budgetäre Folgen haben.

Im folgenden sollen die einzelnen Strukturen und ihre Aufgaben, wie sie in den EFTA-Abkommen vorgesehen sind, knapp dargestellt und geschildert werden.

## **10.2 Die EFTA-Überwachungsbehörde**

### **10.21 Befugnisse der EFTA-Überwachungsbehörde**

Die Überprüfung der Einhaltung der EWR-Vertragsbestimmungen durch die Vertragsparteien und die Wirtschaftssubjekte - wie sie der EFTA-Überwachungsbehörde obliegt - ist für die Sicherstellung homogener Wettbewerbsverhältnisse im ganzen Gebiet des Europäischen Wirtschaftsraumes ausschlaggebend. Es ist die Aufgabe der EFTA-Überwachungsbehörde, der Sicherstellung der vertragsgemässen Erfüllung der Pflichten des EWR-Abkommens und des EFTA-Überwachungsabkommens durch die EFTA-Staaten sicherzustellen. Im Protokoll 1 des Überwachungsabkommens "betreffend die Aufgaben und Befugnisse der EFTA-Überwachungsbehörde, die sich durch die Anwendung des Protokolls 1 des EWR-Abkommens aus den Rechtsakten ergeben, auf die in den Anhängen jenes Abkommens verwiesen wird" werden die entsprechenden Aufgaben - nach der Verweismethode wie im EWR-Abkommen - näher bestimmt: Die Aufgaben der Überwachungsbehörde ergeben sich weitgehend aus dem *acquis communautaire* selbst, d. h. aus den Rechtsakten, auf die in den Anhängen des EWR-Abkommens verwiesen wird. Soweit diese Verfahrensbestimmungen enthalten, welche der EG-Kommission bestimmte Aufgaben zuweisen, müssen diese für die Bedürfnisse der EFTA-Seite auf die EFTA-Überwachungsbehörde übertragen werden. Zu diesen Aufgaben gehören nach Art. 1 des Protokolls die Benachrichtigung eines Mitgliedstaates über die Zulässigkeit einer ergriffenen Schutzmassnahme (Bst. a), die Anhörung und gegebenenfalls die Zustimmung zu Ausnahmen oder Abweichungen von einer Bestimmung eines Rechtsaktes und die Festlegung der Bedingungen ihrer Durchführung (Bst. b und c), die Beratung mit den Vertragsstaaten zur Beilegung von Meinungsverschiedenheiten und Streitfällen (Bst. d) und beratende und steuernde Tätigkeiten in sektorspezifischen Bereichen wie im Energie- und Lebensmittelsektor und im Bereich des Auftragswesens (Bst. e bis j).

Gegen Entscheidungen oder Unterlassungen der EFTA-Überwachungsbehörde können die EFTA-Staaten beim EFTA-Gerichtshof innert zweier Monate nach Bekanntwerden der betreffenden Handlung Klage auf Feststellung einer Vertragsverletzung erheben (Art. 36 und 37 Überwachungsabkommen). Wenn eine Entscheidung der EFTA-Überwachungsbehörde vom EFTA-Gerichtshof für nichtig erklärt wurde oder wenn festgestellt wurde, dass die Überwachungsbehörde unter Verletzung des EWR-Abkommens sowie der EFTA-internen Abkommen untätig geblieben ist, hat die EFTA-Überwachungsbehörde die sich aus dem Urteil ergebenden Massnahmen zu ergreifen. Ein Klagerecht vor dem EFTA-Gerichtshof steht auch natürlichen oder juristischen Personen zu, die von einer Entscheidung der EFTA-Überwachungsbehörde unmittelbar betroffen sind (Art. 36 Abs. 2 Überwachungsabkommen).

Die Pflichten der EFTA-Überwachungsbehörde, zu denen nach Art. 1 Abs. 2 des Protokolls 1 andere, vergleichbare Aufgaben der EG-Kommission - z.B. im künftig zu übernehmenden *acquis communautaire* - hinzukommen können, entsprechen auf der EG-Seite der Funktion der EG-Kommission als "Hüterin der EG-Verträge". Zur Erfüllung ihrer im EWR-Abkommen und im Überwachungsabkommen vorgesehenen Aufgaben kann sich die EFTA-Überwachungsbehörde verschiedener Handlungsformen bedienen: sie trifft Entscheidungen und ergreift Massnahmen, gibt Empfehlungen und Stellungnahmen ab, legt Auffassungen dar, erstattet Mitteilung und legt Leitlinien fest. Natürlichen und juristischen Personen kann die EFTA-Überwachungsbehörde nach Art. 110 EWR-A auch Zahlungen auferlegen, die vollstreckbare Rechtstitel sind. Nach Art. 5 Abs. Bst. c Überwachungsabkommen gehört es weiter zu ihren Aufgaben, die Anwendung des EWR-Abkommens durch die anderen Vertragsparteien, d. h. durch die EG-Seite, zu überwachen. Damit nimmt die EFTA-Überwachungsbehörde nicht nur Pflichten wahr, die mit jenen der EG-Kommission vergleichbar sind, sondern überprüft gleichzeitig auch, ob diese selbst ihre eigenen Überwachungs- und Koordinationsaufgaben in bezug auf das EWR-Abkommen vertragsgemäss ausführt. Die beiden Organe kontrollieren damit gegenseitig die vertragsgetreue Umsetzung der Pflichten des EWR-Abkommens durch die jeweils andere Seite. Direkte Kontakte mit der EG-Kommission ergeben sich nach Art. 109 Abs. 2 EWR-A in Verb. mit Art. 5 Abs. 2 Bst. c Überwachungsabkommen jedoch schon aus der Verpflichtung, zur Sicherstellung einer einheitlichen Überwachung im



gesamten EWR, mit der EG-Kommission zusammenzuarbeiten, mit ihr Informationen auszutauschen und sich mit ihr zu beraten. Allfällige Schwierigkeiten zwischen den beiden Behörden werden im Gemeinsamen EWR-Ausschuss behandelt.

Kommt die EFTA-Überwachungsbehörde aufgrund einer Untersuchung zur Auffassung, dass ein EFTA-Staat seinen im EWR- sowie in den EFTA-internen Abkommen verankerten Verpflichtungen nicht nachkommt, so gibt sie dazu eine mit Gründen versehene Stellungnahme ab, in welcher der betreffende Staat zu einer Änderung seines vertragswidrigen Verhaltens aufgefordert wird. Er kann sich vorgängig zu dieser Stellungnahme äussern (Art. 31 Überwachungsabkommen). Kommt der EFTA-Staat der Stellungnahme nicht nach und berichtigt die vertragswidrige Situation nicht innerhalb der gesetzten Frist, kann die Überwachungsbehörde den EFTA-Gerichtshof anrufen. Dieser entscheidet über die Klage, womit der betreffende Staat erforderlichenfalls zur Erfüllung seiner Pflichten angehalten wird (Art. 33 Überwachungsabkommen). Das Verhängen von Sanktionen für ein nicht vertragskonformes Verhalten durch den EFTA-Gerichtshof ist nicht vorgesehen. Auch das Gemeinschaftsrecht sieht keine Sanktionen vor.

Im Rahmen der spezifischen Überwachung sichert die EFTA-Überwachungsbehörde die Anwendung der Regeln des EWR-Abkommens betreffend den Wettbewerb. Für den materiellen Gehalt dieser Regeln, ihre wirtschaftliche Bedeutung sowie die Art der Zusammenarbeit mit der EG-Kommission, die notwendig ist, um eine im ganzen EWR gleichgerichtete Wettbewerbspolitik zu gewährleisten, wird auf die Kommentierung der Artikel 53-60 EWR-A, insbesondere Art. 55 Abs. 1 verwiesen (vgl. Ziffer 7.8 dieser Botschaft); sie sind ausführlich in Protokoll 4 des Überwachungsabkommens "betreffend die Aufgaben und Befugnisse der EFTA-Überwachungsbehörde im Bereich des Wettbewerbs" und im dazugehörigen Anhang festgehalten. Diesbezüglich hält Art. 3 Abs. 1 Überwachungsabkommen fest, dass die Durchführung und Anwendung des Protokolls im Einklang mit den betreffenden Entscheidungen des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften auszulegen sind, die vor dem Zeitpunkt der Unterzeichnung des EWR-Abkommens ergangen sind. Die Grundsätze der Entscheidungen, die nach Unterzeichnung ergangen sind, sind nach Art. 3 Abs. 2 Überwachungsabkommen gebührend zu berücksichtigen.

Zum Wettbewerb gehört nach Art. 23 Überwachungsabkommen auch die Überwachung der Bestimmungen über das Auftragswesen. Massgeblich sind dabei die Bestimmungen, die im Anhang XVI des EWR-Abkommens und des Zusatzprotokolls zum EWR-Abkommen festgehalten sind. Die diesbezüglichen Funktionen und Vollmachten der EFTA-Überwachungsbehörde sind speziell im Prokoll 2 des Überwachungsabkommens "über die Aufgaben und Befugnisse der EFTA-Überwachungsbehörde auf dem Gebiet des Beschaffungswesens" enthalten. Danach wird die EFTA-Überwachungsbehörde bei klaren und eindeutigen Verstössen seitens einer Vergabebehörde tätig (vgl. Ziff. 7.85). Die EFTA-Überwachungsbehörde teilt dem EFTA-Staat und der beschaffenden Stelle die Gründe für diese Schlussfolgerung mit und fordert den EFTA-Staat zu einer Stellungnahme innerhalb von 21 Tagen auf; der betreffende Staat kann insbesondere bestätigen, dass der Verstoß zwischenzeitlich beseitigt wurde, bzw. eine Begründung abgeben, weshalb er nicht beseitigt wurde oder eine Mitteilung abgeben, dass das gerügte Vergabeverfahren ausgesetzt wird (Art. 1 Ziff. 3 Protokoll 2 des Überwachungsabkommens). Ist die Stellungnahme nicht befriedigend, kann die Überwachungsbehörde eine Vertragsverletzungsklage beim EFTA-Gerichtshof anhängig machen. Durch das zukünftige Zusatzprotokoll zum EWR-Abkommen werden auch für die Bereiche "Energie, Wasser, Transport, Telekommunikation" Rechtsmittel eingeführt. Folglich werden die EFTA-Staaten ein Zusatzprotokoll zum Ueberwachungsabkommen und seinem Protokoll vereinbaren müssen, das auch im EFTA-Rahmen der ESA gleiche Aufgaben zuweist. Die ESA wird gleiche Ueberwachungskompetenzen erhalten, wie sie bereits bei den Liefer- und Bauwesen inne hat. Zusätzlich kann ein Anbieter bei der ESA ein Schlichtungsverfahren beantragen, falls er sich geschädigt fühlt. Der Kläger kann jederzeit die Einstellung des Verfahrens beantragen. Die nationalen Rechtsmittel bleiben jederzeit vorbehalten. Bis zum 1. Januar 1996 findet eine allgemeine Ueberprüfung der Anwendung dieser Bestimmungen statt.

Auch die staatlichen Beihilfen werden von der EFTA-Überwachungsbehörde im Rahmen der "Wettbewerbsüberwachung" kontrolliert (Art. 24 Überwachungsabkommen). Massgeblich sind dabei die Bestimmungen, die in den Anhängen XIII und XV des EWR-Abkommens festgehalten sind. Die diesbezüglichen Aufgaben und Vollmachten der EFTA-Überwachungsbehörde sind speziell im Protokoll 3 des Überwachungsabkommens "über die

Aufgaben und Befugnisse der EFTA-Überwachungsbehörde auf dem Gebiet der staatlichen Beihilfen" mit der im dazugehörigen Anhang I enthaltenen Liste der von ihr nach Inkrafttreten des Überwachungsabkommens zu erlassenden Rechtsakte (vgl. die Art. 24 Abs. 2 und Art. 25 Abs. 2 Überwachungsabkommen) umschrieben. Demnach überprüft die EFTA-Überwachungsbehörde in Zusammenarbeit mit den EFTA-Staaten bestehende und geplante Beihilferegulungen auf deren Verträglichkeit mit den Artikeln 49 und 61 EWR-A. Dafür ist sie von jeder beabsichtigten Einführung oder Umgestaltung von Beihilfen so rechtzeitig zu unterrichten, dass sie sich dazu äussern kann. Sie kann Beihilfen für vertragswidrig erklären und deren Aufhebung oder Abänderung verlangen. Wird einer solchen Verfügung nicht fristgerecht entsprochen, kann die EFTA-Überwachungsbehörde oder ein EFTA-Staat die Sache gemäss Art. 2 Abs. 2 des Protokolls 3 (in Abweichung von den Artikeln 31 und 32 Überwachungsabkommen) unmittelbar dem EFTA-Gerichtshof unterbreiten. Kommt die EFTA-Überwachungsbehörde zur Ansicht, dass die Durchführung der Bestimmungen über die staatliche Beihilfe durch die EG-Kommission in deren Zuständigkeitsbereich nicht der Aufrechterhaltung gleicher Wettbewerbsbedingungen im ganzen räumlichen Geltungsbereich des EWR entspricht, so findet gemäss Art. 64 Ziff. 1 EWR-A innerhalb von zwei Wochen ein Meinungsaustausch zwischen den beiden Überwachungsorganen nach dem Verfahren des Artikel f Protokolls 27 des EWR-Abkommens statt. Im Gegensatz zum rein EFTA-internen Vorgehen, hat die EFTA-Überwachungsbehörde in diesem Fall die Möglichkeit, geeignete vorläufige Massnahmen zu ergreifen, um der sich ergebenden Wettbewerbsverfälschung zu begegnen. Danach finden Konsultationen im Rahmen des Gemeinsamen EWR-Ausschusses statt, um eine für alle Seiten annehmbare Lösung zu finden.

Für die Prüfung der im Eisenbahn-, Strassen und Binnenschiffahrtsverkehr gewährten Beihilfen steht der EFTA-Überwachungsbehörde nach Art. 2 des Protokolls 3 in Verbindung mit Anhang XIII des EWR-Abkommens ein beratender Ausschuss zur Seite. Der Ausschuss kann jede Frage der Durchführung der Bestimmungen über die Beihilferegulung auf dem Verkehrssektor prüfen und seine Stellungnahme dazu abgeben.

## 10.22 Organisation der EFTA-Überwachungsbehörde

Die EFTA-Überwachungsbehörde besteht aus sieben Mitgliedern, die von den EFTA-Staaten im gegenseitigen Einvernehmen auf vier Jahre gewählt werden (Art. 9 Überwachungsabkommen). Während ihrer Amtstätigkeit dürfen die Mitglieder der Überwachungsbehörde keine andere entgeltliche oder unentgeltliche Berufstätigkeit ausüben. Eine Verlängerung ihrer Amtszeit ist möglich. Aus ihrer Reihe wird von den EFTA-Staaten jeweils für die Dauer von zwei Jahren ein Vorsitzender bestimmt.

Die Mitglieder der EFTA-Überwachungsbehörde sind nicht weisungsgebunden und damit unabhängig sowohl von den Regierungen der EFTA-Staaten wie auch von anderen Stellen, so zB. vom EFTA-Sekretariat. Ihre Entscheidungen treffen sie aufgrund des Mehrheitsprinzips, wobei im Fall der Stimmgleichheit die Stimme des Präsidenten den Ausschlag gibt. Darin zeigen sich, in Verbindung mit der fehlenden Weisungsgebundenheit der EFTA-Überwachungsbehörde und der direkten Anwendbarkeit ihrer Entscheidungen auf die Marktteilnehmer, die supranationalen Elemente der EFTA-Überwachungsbehörde, die in Ziffer 13.32 dieser Botschaft ausführlich dargelegt werden.

Die EFTA-Überwachungsbehörde teilt ihre Entscheidungen den Betroffenen mit und veröffentlicht sie im Einklang mit den Bestimmungen des EWR-Abkommens und des Überwachungsabkommens. Einzelpersonen und Marktteilnehmer sind berechtigt, sich in bezug auf Mitteilungen, Anträge und Beschwerden an die EFTA-Überwachungsbehörde zu wenden und von ihr in der von ihnen gebrauchten Amtssprache angesprochen oder angeschrieben zu werden (Art. 20 Überwachungsabkommen). Die EFTA-Überwachungsbehörde veröffentlicht jährlich einen Rechenschaftsbericht.

Die EFTA-Überwachungsbehörde hat eine eigene völkerrechtliche Rechtspersönlichkeit und erhält Privilegien und Immunitäten (Art. 44 Überwachungsabkommen). Letztere sind im Protokoll 6 des Überwachungsabkommens "über die Rechtsfähigkeit, Privilegien und Immunitäten der EFTA-Überwachungsbehörde" näher umschrieben. Diese Vorrechte und Befreiungen der Überwachungsbehörde und ihrer Mitglieder entsprechen jenen, die traditionellerweise den Beamten internationaler Organisationen

gewährt werden, und beziehen sich grundsätzlich auf die Ausübung ihrer Amtstätigkeiten. Sie geniessen in allen EFTA-Staaten Immunität von der Gerichtsbarkeit hinsichtlich der von ihnen bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben vorgenommenen schriftlichen und mündlichen Handlungen. Die EFTA-Überwachungsbehörde ist als internationale Organisation von allen direkten Steuern befreit, ihre Mitglieder, Beamten und sonstigen Bediensteten sind als internationale Beamte von den nationalen Einkommenssteuern befreit.

Der Haushaltsplan der EFTA-Überwachungsbehörde und der Schlüssel für die Aufteilung dieser Ausgaben unter den EFTA-Staaten werden jährlich von den Regierungen der EFTA-Staaten im gegenseitigen Einvernehmen erstellt. Gemäss Art. 47 Überwachungsabkommen beteiligt sich an diesen Arbeiten auch ein Ausschuss der Parlamentsmitglieder der EFTA-Staaten, die gleichzeitig Mitglieder des Gemeinsamen Parlamentarischen EWR-Ausschusses sind (vgl. Ziff. 8.23).

Die EFTA-Überwachungsbehörde wird zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des EWR-Abkommens gegründet und soll vom ersten Tag an operationell sein. Ihr Sitz wird in Genf sein, weshalb die Schweiz zum gegebenen Zeitpunkt mit der EFTA-Überwachungsbehörde ein Sitzabkommen vereinbaren wird. Um eine enge und fruchtbare Zusammenarbeit mit der EG-Kommission zu gewährleisten, wird die Überwachungsfunktion im Bereich des Wettbewerbsrechts durch eine in Brüssel angesiedelte Abteilung der EFTA-Überwachungsbehörde wahrgenommen.

### **10.23      Rechtliche Auswirkungen auf Bundes- und auf kantonaler Ebene**

Die Schaffung einer EFTA-Überwachungsbehörde bedingt keine Änderung des Bundes- und kantonalen Rechts. Für die sich aus der Zusammenarbeit zwischen der EG-Kommission, der EFTA-Überwachungsbehörde und den EFTA-Staaten ergebenden Amtshilferegelungen wird auf Ziffer 7.8 dieser Botschaft verwiesen.

### 10.3 EFTA-Gerichtshof

In seinem Gutachten 1/91 vom 14. Dezember 1991 hatte der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften die volle Unabhängigkeit bei der materiellen Auslegung des EG-Rechts, eingeschlossen die von der Gemeinschaft abgeschlossenen Abkommen, zu denen auch das EWR-Abkommen gehört, für sich gefordert. In der Folge sahen sich die EFTA-Staaten zum Verzicht auf eine allen Vertragsparteien gemeinsame Gerichtsinstanz (einen EWR-Gerichtshof) veranlasst, welche für eine einheitliche Interpretation sowie für eine Streitschlichtung unter den Vertragsparteien verantwortlich gewesen wäre (vgl. Ziffer 8.42). An dessen Stelle trat für die EFTA-Staaten eine EFTA-Gerichtsbarkeit welche für die Homogenität der Rechtsauslegung unter den EFTA-Staaten besorgt ist (Art. 108 EWR-A).

Der Zusammenhang zwischen der EG- und der EFTA-Gerichtsbarkeit wird dadurch hergestellt, dass in Art. 105 EWR-A die möglichst einheitliche Auslegung des EWR-Abkommens und des für den EWR relevanten EG-Rechts als Ziel genannt wird. Für dessen Verwirklichung richtet der Gemeinsame EWR-Ausschuss, nach dem Modell von Art. 2 des Protokolls 2 des Lugano-Übereinkommens über die gerichtliche Zuständigkeit und die Vollstreckung gerichtlicher Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen (SR 0.275.11/AS 1991 2436), gemäss Art. 106 EWR-A ein System zum Austausch von Informationen zwischen den EG-Gerichten (Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften, Gericht erster Instanz der Europäischen Gemeinschaften), dem EFTA-Gerichtshof und den Gerichten letzter Instanz der EFTA-Staaten ein. Das System umfasst die Übermittlung von Urteilen der genannten Gerichte an den Kanzler des Europäischen Gerichtshofs, deren Klassifizierung durch den Kanzler und die Übermittlung der betreffenden Urteile an die (noch zu bestimmenden) nationalen Behörden. Nach Art. 105 Abs. 2 EWR-A ist der Gemeinsame Ausschuss zudem gehalten, die Weiterentwicklung der Rechtsprechung der beiden Gerichtshöfe (EG und EFTA) zu verfolgen und für die homogene Auslegung des EWR-Abkommens besorgt zu sein. Kann eine allfällige Abweichung der Rechtsprechung der beiden Gerichte nicht innerhalb von zwei Monaten beigelegt werden, kann das von Art. 111 EWR-A vorgesehene Verfahren (allgemeines Streitschlichtungsverfahren) angewendet werden.

## 10.31 Befugnisse des EFTA-Gerichtshofs

Im Überwachungsabkommen werden die sich aus Art. 108 EWR-A ergebenden Verpflichtungen der EFTA-Staaten wiederholt und konkretisiert. Der EFTA-Gerichtshof kann insbesondere auf drei Arten befasst werden: Die EFTA-Überwachungsbehörde leitet ein Vertragsverletzungsverfahren gegen einen EFTA-Staat ein, es werden Klagen gegen Entscheidungen der Überwachungsbehörde eingereicht; und Streitschlichtung zwischen zwei oder mehreren EFTA-Staaten.

Der EFTA-Gerichtshof ist insbesondere befugt:

1. in Angelegenheiten, welche sich aus der Tätigkeit der EFTA-Überwachungsbehörde ergeben, beispielsweise wenn ein EFTA-Staat einer Stellungnahme der Überwachungsbehörde nicht innerhalb der gesetzten Frist nachkommt (Art. 31 Überwachungsabkommen);
2. über Klagen eines EFTA-Staates oder eines EWR-Rechtssubjektes (natürliche und juristische Personen) gegen Entscheidungen der EFTA-Überwachungsbehörde wegen Unzuständigkeit, Verletzung wesentlicher Formvorschriften, Verletzung des Überwachungsabkommens oder des EWR-Abkommens oder einer anderen bei deren Durchführung anzuwendenden Rechtsnorm oder schliesslich wegen Ermessensmissbrauch selbst (Art. 36 Überwachungsabkommen).
3. über Klagen betreffend die Beilegung von Streitigkeiten zwischen zwei oder mehreren EFTA-Staaten betreffend die Auslegung und Anwendung des EWR-Abkommens, des Überwachungsabkommens und des Abkommens betreffend einen Ständigen Ausschuss der EFTA-Staaten (Art. 32 Überwachungsabkommen).

Nach Art. 110 EWR-A kann der EFTA-Gerichtshof natürlichen und juristischen Personen Zahlungen auferlegen, die vollstreckbare Rechtstitel sind. Weiter kann der EFTA-Gerichtshof auf Anfrage der nationalen EFTA-Gerichtsbarkeiten Gutachten über die Auslegung des EWR-Abkommens erstellen (Art. 34 Überwachungsabkommen). Die EFTA-Staaten können diese

Möglichkeit der Anfrage auf die letztinstanzliche nationale Gerichtsstanz einschränken.

Die EFTA-Staaten, die EFTA-Überwachungsbehörde, die EG und die EG-Kommission können zu hängigen Rechtsstreitigkeiten Schriftsätze einreichen oder schriftliche Erklärungen dazu abgeben (Art. 20 Protokoll 5 Überwachungsabkommen). Sie können auch den hängigen Rechtsstreitigkeiten - wie natürliche oder juristische Personen, die in den oben unter Ziffer 2 aufgeführten Fällen ein berechtigtes Interesse am Ausgang der anhängigen Rechtssache glaubhaft machen können - beitreten (Art. 36 Protokoll 5 Überwachungsabkommen). Diesem Recht entspricht spiegelbildlich das Recht der EFTA-Staaten und der EFTA-Überwachungsbehörde, vor dem Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften in gleicher Weise aufzutreten.

Klagen beim EFTA-Gerichtshof kommt grundsätzlich keine aufschiebende Wirkung zu; der EFTA-Gerichtshof kann jedoch, wenn er dies den Umständen nach für nötig hält, die Durchführung der angefochtenen Handlung aussetzen (Art. 40 Überwachungsabkommen). Weiter kann er in dem bei ihm anhängigen Rechtssachen die erforderlichen Zwischenmassnahmen verfügen (Art. 41 Überwachungsabkommen). In bezug auf die von der EFTA-Überwachungsbehörde verhängten Bussen hat der EFTA-Gerichtshof uneingeschränkte Gerichtsbarkeit, die von der EFTA-Überwachungsbehörde verhängt werden (Art. 35 Überwachungsabkommen).

### **10.32 Organisation des EFTA-Gerichtshofs**

Die Organisation des EFTA-Gerichtshofs ergibt sich aus dem Überwachungsabkommen und dem dazugehörenden Protokoll 5 "über die Satzung des EFTA-Gerichtshofs". Protokoll 7 des Überwachungsabkommens "über die Rechtsfähigkeit, Privilegien und Immunitäten des EFTA-Gerichtshofs" regelt die Vorrechte und Befreiungen des EFTA-Gerichtshofs und seiner Richter.

Der EFTA-Gerichtshof tagt nach Massgabe seiner Geschäftsordnung ständig. Er besitzt als internationale Organisation die Rechtspersönlichkeit und kann im Rahmen seiner Befugnisse Verträge schliessen (zB. ein Sitzabkommen mit dem EFTA-Staat, an dem sich sein Sitz befindet). Er besteht aus sieben Richtern, von denen jeder entweder die in seinem Staat für die höchsten



richterlichen Ämter erforderlichen Voraussetzungen erfüllt oder ein Jurist von anerkannter Bedeutung ist (Art. 28 und 30 Überwachungsabkommen). Die Richter dürfen neben ihrer Tätigkeit weder ein politisches Amt noch eines in der Verwaltung ausüben und eine andere entgeltliche oder unentgeltliche Berufstätigkeit nur dann verfolgen, wenn sie von den Regierungen der EFTA-Staaten ausdrücklich dazu ermächtigt werden (Art. 4 Protokoll 5). Die Richter werden von den EFTA-Staaten gemeinsam für sechs Jahre ernannt, wobei alle drei Jahre eine teilweise Neubesetzung von jeweils drei bzw. vier Richterstellen stattfindet. Die Richter ernennen ihren Vorsitzenden für ein Dauer von drei Jahren. Ausscheidende Richter können wiedergewählt werden (Art. 30 Überwachungsabkommen).

Entscheidungen des EFTA-Gerichtshofs sind nur gültig, wenn eine ungerade Zahl seiner Mitglieder, mindestens jedoch fünf, an den Beratungen mitgewirkt hat (Art. 29 Überwachungsabkommen). Die Entscheide werden nach dem Mehrheitsprinzip gefällt. Die Verhandlungen sind - ausser wichtige Gründe sprechen dagegen - öffentlich, während die Beratungen geheim bleiben (Art. 27 und 31 Protokoll 5).

### **10.33 Rechtliche Auswirkungen auf Bundes- und auf kantonaler Ebene**

Die Schaffung eines EFTA-Gerichtshofs bedingt lediglich kleine Änderungen des Bundes- und des kantonalen Rechts; insbesondere muss in den entsprechenden Erlassen die Möglichkeit eingeführt werden, dass die Gerichte ein Gutachten des EFTA-Gerichtshofs über die Auslegung von EWR-Recht einholen können. Von der in Art. 107 und Protokoll 34 zum EWR-A vorgesehenen Möglichkeit, schweizerische Gerichte zu ermächtigen, Vorabentscheide beim Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften einzuholen, wird die Schweiz keinen Gebrauch machen.

### **10.4 Der Ständige Ausschuss der EFTA-Staaten**

#### **10.41 Aufgaben des Ständigen Ausschusses**

Wie bereits einleitend festgehalten, verpflichtet Art. 93 EWR-A die EFTA-Staaten bei der Entscheidung im Gemeinsamen EWR-Ausschuss mit einer Stimme zu sprechen. Wurde die Koordination der Standpunkte unter

den EFTA-Staaten während der EWR-Verhandlungen von der Gruppe der Chefunterhändler vorgenommen, werden die EFTA-Staaten, nach Inkrafttreten des EWR-Abkommens für diese nunmehr permanente Aufgabe, gestützt auf das "Abkommen betreffend einen Ständigen Ausschuss der EFTA-Staaten" (im folgenden Ausschussabkommen), ein besonderes Gremium der EFTA-Staaten, den Ständigen Ausschuss, benützen. Das Ausschussabkommen umfasst zwei Protokolle und einen Anhang.

Ausser in besonderen Fällen werden die Entscheidungen des Ständigen Ausschusses im Konsensverfahren getroffen.

Konkret bestehen die hauptsächlichlichen Aufgaben des Ständigen Ausschusses in folgendem:

1. Beratungen im Hinblick auf eine Entscheidung im Gemeinsamen EWR-Ausschuss (Art. 2 Ausschussabkommen).
2. Besondere Aufgaben, die im Rahmen des EWR-Abkommens zugeteilt worden sind (Art. 3 Abs. 1 Ausschussabkommen in Verbindung mit dessen Protokoll 1 "betreffend die Aufgaben und Befugnisse des Ständigen Ausschusses, die sich durch die Anwendung des Protokolls 1 des EWR-Abkommens aus den Rechtsakten ergeben, auf die in den Anhängen dieses Abkommens verwiesen wird"). Dazu gehören die Sammlung und Weiterleitung bestimmter Informationen, die Verwaltung gewisser Listen (zB. von Diplomen etc.) sowie im Umweltbereich die Einführung eines Verzeichnisses von Informationen über eingetretene Unfälle.
3. Die Erstellung von Berichten, Beurteilungen und Ähnlichem hinsichtlich der EFTA-Staaten, soweit diese in direktem Zusammenhang mit seinen Aufgaben stehen (Art. 3 Abs. 2 Ausschussabkommen).
4. Sonstige Aufgaben, die ihm im Rahmen des EWR-Abkommens zugewiesen sind (Art. 3 Abs. 3 Ausschussabkommen).

## 10.42 Organisation des Ständigen Ausschusses

Der Ständige Ausschuss ist ein zwischenstaatliches Gremium, in das jeder EFTA-Staat einen Vertreter entsendet. Der Ausschuss tritt nach Bedarf auf Ebene der Minister oder hoher Beamter zusammen (Art. 4 Ausschussabkommen). Diese handeln auf Weisung ihrer Regierungen, wobei jeder Staat eine Stimme besitzt. Der Ständige Ausschuss kann jederzeit zusammenkommen, wenn dies notwendig erscheint (Vereinbarte Niederschrift zu den Verhandlungen über ein Abkommen betreffend einen Ständigen Ausschuss der EFTA-Staaten zu Art. 4). Zur Unterstützung bei der Erfüllung seiner Aufgaben kann er Unterausschüsse und andere Gremien schaffen (Art. 5 Abs. 1 Ausschussabkommen). Die Sekretariatsdienste des Ständigen Ausschusses werden vom EFTA-Sekretariat übernommen.

Im Rahmen seiner Befugnisse kann der Ständige Ausschuss für alle EFTA-Staaten verbindliche Entscheidungen treffen oder Empfehlungen an sie richten (Art. 6 Abs. 1 Ausschussabkommen). Voraussetzung dafür ist jedoch die einstimmige Annahme dieser Entscheidungen, soweit nicht im Anhang des Abkommens ausdrücklich ein Mehrheitsbeschluss vorgesehen ist. Ausser bei diesen Mehrheitsentscheidungen, kommt demnach jedem Mitgliedstaat ein Vetorecht zu. Der Ständige Ausschuss kann den Rat eines Ausschusses der Parlamentsmitglieder der EFTA-Staaten, die gleichzeitig Mitglieder des Gemeinsamen Parlamentarischen EWR-Ausschusses sind (vgl. dazu Ziff. 8.23), wie auch des EFTA-Konsultativkomitees einholen. Jeder dieser Ausschüsse kann darüberhinaus dem Ständigen Ausschuss seine Auffassungen zu jeder für das Funktionieren und die Entwicklung des EWR erheblichen Frage darlegen (Art. 9 Ausschussabkommen).

Der Ständige Ausschuss der EFTA-Staaten hat keinen festgelegten Sitz, sondern trifft sich, den Bedürfnissen entsprechend, an unterschiedlichen Orten. Desgleichen hat er auch kein eigenes Budget. Die Dienstleistungen des EFTA-Sekretariats an den Ständigen Ausschuss werden über das Budget des EFTA-Sekretariats finanziert.

## **10.43      Rechtliche Auswirkungen auf Bundes- und auf kantonaler Ebene**

Die Schaffung des Ständigen Ausschusses der EFTA-Staaten hat keine direkten rechtlichen und materiellen Auswirkungen weder auf Bundes- noch auf kantonaler Ebene. Die Schweiz kann allerdings Adressatin einer seiner Entscheidungen oder Empfehlungen gemäss Art. 6 Ausschussabkommen sein. Sie hat in diesem Fall die entsprechenden Massnahmen zu ergreifen.

## **10.5        Der Parlamentarische Ausschuss der EFTA-Staaten**

Im Protokoll betreffend den Ausschuss der Parlamentsmitglieder der EFTA-Staaten werden die Zusammensetzung, die Aufgaben und Grundverfahrensregeln festgehalten.

Der Ausschuss wird besetzt aus 33 Parlamentsmitglieder, davon je 6 aus Schweden, Oesterreich, der Schweiz, je 5 aus Finnland und Norwegen 3 aus Island und 2 aus dem Fürstentum Liechtenstein.

Der Ausschuss ist das parlamentarische Konsultativorgan der EFTA-Staaten in allen EWR-relevanten Bereichen. Er wirkt als Verbindungsglied zu den nationalen Parlamenten sowie dem EWR-Parlamentarierausschuss. Der Ausschuss äussert sich zum Funktionieren und zur Weiterentwicklung des EWR, gibt Empfehlungen ab und fasst Entschliessungen.

## **10.6        Dienstleistungen des EFTA-Sekretariats im Rahmen des EWR**

Unter der Führung eines Generalsekretärs erfüllt das EFTA-Sekretariat heute grundsätzlich Aufgaben im Rahmen der Stockholmer Konvention (SR ), darüber hinaus führt es Beschlüsse des EFTA-Rates sowie Aufträge der EFTA-Mitgliedstaaten aus. Während der EWR-Verhandlungen hat das EFTA-Sekretariat unter der Oberaufsicht der Verhandlungsgruppe der Chefunterhändler den EFTA-Staaten zahlreiche Dienstleistungen erbracht und damit für eine effiziente Abwicklung der Verhandlungen gesorgt. Der bisherige Einsatz des EFTA-Sekretariats bei den EWR-Verhandlungen erfolgte in Ausführung eines Auftrages der EFTA-Mitgliedstaaten. Die sich dadurch ergebenden budgetären Folgen wurden durch den EFTA-Rat gutgeheissen.

Die EFTA-Staaten sind sich einig, dass dem EFTA-Sekretariat auch nach Inkrafttreten des EWR eine wichtige Rolle zukommt. Sie werden diese Rolle im Rahmen des Ständigen Ausschusses der EFTA-Staaten sowie in der sich im EWR entwickelnden Zusammenarbeit mit der EG-Kommission konkretisieren. Die Schweiz befürwortet eine möglichst direkte und unmittelbare Einflussnahme der EFTA-Staaten auf die Formulierung des EG-Rechts, das für die Belange des EWR übernommen wird. In diesem Rahmen kommt dem EFTA-Sekretariat eine klassische Koordinierungs- und Sekretariatsfunktion zu.

Zur Vorbereitung dieser neuen Aufgaben verstärkt das EFTA-Sekretariat seine Präsenz in Brüssel. Der Sitz der EFTA, und damit des EFTA-Sekretariates, bleibt in Genf. Diejenigen Teile des EFTA-Sekretariates, die hauptsächlich oder schwergewichtig EWR-relevante Themen behandeln, sollen nun in die Nähe der EG-Kommission versetzt werden. Die Sekretariatsdienste, die den Ständigen Ausschuss in seiner Arbeit unterstützen, werden teilweise auch nach Brüssel ziehen, weil dieser Ausschuss voraussichtlich schwerpunktmässig in Brüssel tätig sein wird. Mit der Schaffung dieser Doppelstruktur ist eine Restrukturierung des Sekretariates sowie eine gewisse Erweiterung des Personalbestandes (insbesondere im Übersetzungsbereich) verbunden. Die sich aus dieser Umstrukturierung ergebenden budgetären Kosten, werden im Rahmen eines nach Aufgaben gegliederten Haushaltsplanes des EFTA-Sekretariates unter den EFTA-Staaten aufgeteilt.

## **10.7 Interimistische Massnahmen**

Sobald das EWR-Abkommen in Kraft tritt, muss die Zusammenarbeit unter den Vertragsparteien voll funktionieren können. Die EFTA-Überwachungsbehörde und der EFTA-Gerichtshof müssen von Anfang an handlungsfähig sein, wengleich sie ihren endgültigen Organisationsgrad, der zur Ausübung ihrer Aufgaben erforderlich ist, erst allmählich erreichen werden. Um die Verwirklichung dieses Zieles sicherzustellen, haben die EFTA-Staaten für die Übergangszeit Planungsstrukturen geschaffen; diese stellen sicher, dass die EFTA-Überwachungsbehörde und der EFTA-Gerichtshof unmittelbar nach dem Inkrafttreten des Abkommens die nötigen Entscheidungen vornehmen und durchsetzen können. Die Planungsentscheide haben teils kostenwirksame

Folgen, die noch vor der Inkraftsetzung des EWR-Abkommens von den Vertragsparteien beschlossen werden.

Dies bedeutet auch, dass vor Inkrafttreten des EWR-Abkommens internschweizerisch die zur Ausführung des Abkommens notwendigen Strukturen geschaffen werden müssen. Dabei wird von den gleichen Strukturen ausgegangen, wie sie sich während der EWR-Verhandlungen bewährten. Das Integrationsbureau EDA/EVD wird weiterhin die zentrale Koordinationsfunktion in Integrationsfragen sowohl nach aussen wie nach innen wahrnehmen. So wird es gegenüber den Vertragsparteien und den EWR-Institutionen als auch gegenüber den Bundesorganen, den Kantonen und der schweizerischen Oeffentlichkeit als Ansprechpartner auftreten, Auskünfte erteilen und in engen Zusammenarbeit mit den fachlich zuständigen Stellen Instruktionen bei der Anwendung und Weiterentwicklung des Abkommens vorbereiten und ausführen. Insbesondere wird es die Verwaltung des Abkommens besorgen, Verhandlungen führen oder daran teilnehmen.

## **11 Finanzielle und personelle Auswirkungen**

### **11.1 Auf Bundesebene**

Ausgabenseitig ist zu unterscheiden zwischen den sich für den Bund ergebenden Mehrausgaben in verschiedenen Bereichen sowie den erwarteten Minderausgaben im Bereichen des öffentlichen Beschaffungswesens. Einnahmenseitig sind die Wachstumseffekte zu schätzen.

#### **11.11 Mehrausgaben für den Bund**

Mit der Einführung des freien Warenverkehrs wird das EWR-Abkommen zu einer Verminderung der Zolleinnahmen führen. Diese ist bedingt

- durch die Liberalisierung des Handels bei verschiedenen Landwirtschaftserzeugnissen, einmal bei gewissen Produkten aus den weniger fortgeschrittenen Ländern der EG (sogenannte "Kohäsionserzeugnisse"), für welche die Schweiz einseitige Zugeständnisse gemacht hat (13 Millionen Franken), und zweitens bei einigen Erzeugnissen, für welche die Schweiz und die EG gegenseitige Zugeständnisse gemacht haben (19 Millionen Franken).
- durch den Einbezug zusätzlicher Erzeugnisse in die bestehende Ordnung für verarbeitete landwirtschaftliche Erzeugnisse und die damit verbundenen Änderungen in den Berechnungsmethoden für Abgaben und Rückerstattungen (25 - 35 Millionen Franken);
- durch die Befreiung des Handels mit Süßwasserfischen und Meeresprodukten von den Belastungen nach Kapitel 16 des Zolltarifs (2 Millionen Franken).

Zusätzliche Belastungen des Bundeshaushalt sind andererseits zu erwarten:

- im Veterinärbereich durch die Abschaffung gewisser an der Grenze erhobener Gebühren und durch zusätzliche Kosten, die durch den Ausbau der Kontrollen von Rückstanduntersuchungsprogrammen entstehen (9 Millionen Franken);

- im Bereich der technischen Vorschriften für giftige Substanzen (3 Millionen Franken).

Bei den Spirituosen muss die Schweiz jede Diskriminierung in der Erhebung von Monopolgebühren abschaffen. Die Anpassung der geltenden Ordnung (höhere Monopolgebühren für ausländische Spirituosen) wird so gestaltet, dass sich keine zusätzlichen Belastungen für den Bundeshaushalt ergeben.

Die Einführung des freien Waren- und Dienstleistungsverkehrs wird keine zusätzlichen Ausgaben für den Bund mit sich bringen.

Aufgrund des freien Personenverkehrs werden gewisse durch den EWR-Vertrag bedingte Gesetzesanpassungen Folgen für den Bundeshaushalt haben.

Im Bereich der sozialen Sicherheit führt der EWR insgesamt zu Mehrbelastungen in der Höhe von jährlich 19,3 Millionen Franken. Einsparungen und Mehrausgaben verteilen sich wie folgt (siehe Kapitel 7.53):

- AHV/IV: zusätzliche Ausgaben in der Höhe von 3 Millionen Franken bedingt durch folgende Anpassungen:
  - die Leistungen, die bisher als ausserordentliche Renten und als Hilflosenentschädigung ausgerichtet wurden, werden neu in das System der Ergänzungsleistungen integriert. Diese Aenderung ist kostenneutral;
  - die Anpassung unseres geltenden Systems der Teilrenten in ein System, das vollständig auf Prorata-Leistungen aufbaut, wird für den Bund zusätzliche Kosten in der Höhe von 10,5 Millionen Franken mit sich bringen;
  - die Aufhebung der Viertelsrenten bei einem Invaliditätsgrad zwischen 40 - 50 % für Härtefälle dürften für den Bund Einsparungen in der Höhe von 7,5 Millionen Franken bedeuten.

- Ergänzungsleistungen der AHV/IV: Zusätzliche Ausgaben für den Bund in der Höhe von 2,5 Millionen Franken wegen der Abschaffung der



geltenden Karenzfrist (minimale Wohnsitzdauer in der Schweiz von fünfzehn Jahren) für die Ausländer aus EWR-Staaten.

- Freiwillige AHV/IV für im Ausland niedergelassene Schweizer Bürger: Die Aufhebung der Möglichkeit von Neubeitritten zu dieser Versicherung wird keine Auswirkungen auf den Bundeshaushalt haben.
- Berufliche Vorsorge: Zusätzliche Ausgaben für den Bund in der Höhe von 10 Millionen Franken zur Finanzierung eines Teils der Verwaltungskosten, die durch die Schaffung und den Betrieb einer Verbindungsstelle bei der Auffangeinrichtung entstehen.
- Krankenversicherung: Zusätzliche Kosten für den Bund in der Höhe von 2,5 Millionen Franken zur Finanzierung eines Teils der Verwaltungskosten, die durch die Schaffung und den Betrieb einer Infrastruktur in der Verwaltung für die Leistungsaushilfe entstehen.
- Unfallversicherung: Die notwendigen Anpassungen im Bereich der Berufskrankheiten werden keinen Einfluss auf den Bundeshaushalt haben.
- Familienzulagen in der Landwirtschaft: Zusätzliche Kosten für den Bund in der Höhe von 1,3 Millionen Franken infolge der Einführung der Gleichbehandlung von EWR-Bürgern und Schweizer Bürgern.

Bei der Fremdenpolizei ist mit einem Verlust von Einnahmen in der Höhe von 1,5 Mio. aus den Gebühren für die Zusicherung, Kontrolle und Zustimmung zu einer Aufenthaltsbewilligung zu rechnen.

Im Bereich der horizontalen und begleitenden Politiken werden sich zusätzliche Aufwendungen aus der Teilnahme der Schweiz an EG-Programmen auf den folgenden Gebieten ergeben:

- Forschung und Entwicklung (100 Millionen Franken)
- allgemeine und berufliche Bildung und Jugend (18 Millionen Franken)

- kleine und mittlere Unternehmen (5 Millionen Franken)
- MEDIA 92 (2 Millionen Franken)
- Statistik (9 - 9,5 Franken)
- Fremdenverkehr (1 Million Franken)

Zu beachten ist, dass die Ausgaben in den Bereichen "Forschung und Entwicklung" sowie "allgemeine und berufliche Bildung" vom Inhalt der Aktionsprogramme der EG abhängen, die 1994 neugestaltet werden. Der Inhalt dieser Neugestaltung ist noch nicht bekannt.

Andererseits wird die Teilnahme von Schweizer Instituten und Betrieben an den EG-Programmen Begleitmassnahmen zur Erleichterung und Förderung dieser Teilnahme erfordern; unter anderem wird die Errichtung eines Netzes zum Austausch von Informationen und Erfahrungen über diese Programme notwendig sein. Diese Massnahmen werden Aufwendungen in der Höhe von 7 Millionen Franken zur Folge haben.

Die finanzielle Beteiligung der Schweiz am Kohäsionsmechanismus zugunsten der weniger fortgeschrittenen Länder der EG wird sich über eine Periode von 5 Jahren (1993 - 1997) auf jährlich 60 - 70 Millionen Franken belaufen. Der genaue Betrag wird von den Auszahlungsmodalitäten der Beiträge (Jahresbeginn oder Jahresende), von der relativen Entwicklung des Schweizer BIPs und vom Wechselkurs des Schweizer Frankens abhängen.

Ueber die direkten Auswirkungen der Bestimmungen des Abkommens hinaus muss mit sonstigen Ausgaben auf den folgenden drei Gebieten gerechnet werden:

- Erhöhung des Personalbestands bei den EFTA-Institutionen (Ueberwachungsorgan und EFTA-Sekretariat). Wir schätzen den Mehrbedarf auf 100 Mitarbeiter. Dies wird für die Schweiz einen zusätzlichen Beitrag an das EFTA-Budget in der Höhe von 10 Millionen Franken bedeuten.

- Erhöhung des Personalbestands in der Bundesverwaltung: Wie unter Ziffer 11.14 unten angemerkt, handelt es sich um eine Schätzung des maximalen Bedarfs auf der Grundlage der heute zur Verfügung stehenden Informationen (jährlich 23 bis 24 Millionen Franken).
- Veröffentlichung der Texte des EWR-Abkommens mit Mehrausgaben für die Bundeskanzlei im Jahr 1993 in der Höhe von 1,5 Millionen Franken.

Die folgende Tabelle bringt eine Uebersicht über die zusätzlichen Ausgaben aufgrund der Durchführung des EWR-Abkommens:

### Mehrbelastungen des Bundeshaushalts (in Millionen Franken)

	1993	1994	1995	1996	Ab 1998
Schweizerische Konzessionen auf landwirtschaftlichen "Kohäsionsprodukten"	13	13	13	13	13
Bilaterale Konzessionen Schweiz - EG in der Landwirtschaft	19	19	19	19	19
Verarbeitete Landwirtschaftserzeugnisse	25-35	25-35	25-35	25-35	25-35
Veterinärbereich	9	9	9	9	9
Liberalisierung Meerereszeugnisse	2	2	2	2	2
Technische Vorschriften	3	3	3	2	2
Soziale Sicherheit	19,3	19,3	19,3	19,3	19,3
Arbeitslosenversicherung	15	15	15	15	(-100)
Ausländerpolitik	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5
Forschung und Entwicklung	100	100	100	100	100
Bildung und Erziehung <sup>596)</sup>	0	0	0	14	18
Begleitmassnahmen	3	4	6	7	7
Kleine und mittlere Unternehmen	5	5	5	5	5
MEDIA 92	2	2	2	2	2
Fremdenverkehr	1	1	1	1	1
Zivilschutz	1	1	1	0,2	0,2
Statistik	8,8	8,9	9,5	8,7	8,9
Kohäsionsfonds	60-70	60-70	60-70	60-70	0
Erhöhung des Personalbestandes bei der EFTA	10	10	10	10	10
Erhöhung des Personalbestandes bei der Bundesverwaltung <sup>597)</sup>	22,6	24,5	28,8	30,9	35
Veröffentlichung des EWR - Abkommens	1,5				
<b>SUMME (gerundet)</b>	<b>330</b>	<b>330</b>	<b>340</b>	<b>350</b>	<b>180</b>

596) Für die Jahre 1991 - 1998 ist von der Bundesversammlung ein Verpflichtungskredit zur Finanzierung der internationalen Kooperation im Bereich der höheren Bildung und der Mobilitätsförderung gewährt worden (Bundesbeschluss vom 6. März 1991). Dieser erlaubt die volle Finanzierung der schweizerischen Teilnahme an den EG-Programmen für Bildung und Erziehung bis 1995 mit einem Restbetrag von 4 Millionen für das Jahr 1996 (jährlicher Finanzbedarf: 18 Millionen Franken)

597) Es handelt sich dabei um Richtzahlen, die sich in Abhängigkeit von den in Ziffer 11.14 unten dargestellten Bedingungen ändern können.

Die zusätzlichen jährlichen Belastungen des Bundeshaushalts dürften somit von 1993 - 1997 zwischen 330 und 350 Millionen Franken liegen, um sich ab 1998 auf etwa 180 Millionen Franken zu verringern.

## 11.12 Entlastungen des Bundeshaushaltes

### 11.121 Fiskaleinnahmen

Die Studie von Prof. H. Hauser über die gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen des EWR-Abkommens geht von einem Produktivitätsgewinn von vier bis sechs Prozent aus. Unterstellt man eine Anpassungszeit von zehn Jahren, ergibt sich eine jährliche Erhöhung des wirtschaftlichen Wachstums von durchschnittlich einem halben Prozentpunkt.

Die Einnahmen des Bundes reagieren unterschiedlich und teilweise mit zeitlicher Verzögerung auf Veränderungen der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen. Spürbare Auswirkungen eines Wirtschaftsimpulses sind bei rund der Hälfte der Bundeseinnahmen zu erwarten: bei der Warenumsatzsteuer und der direkten Bundessteuer. Die Einnahmen aus der *Warenumsatzsteuer*, mit einem Anteil an den Gesamteinnahmen von rund einem Drittel, stammen zu je rund der Hälfte aus der Besteuerung der Konsumgüter einerseits und der Ausrüstungsinvestitionen sowie baugewerblichen Leistungen andererseits. Bei einem Einnahmenvolumen von rund elf Milliarden Franken würde ein Wachstumsimpuls von einem halben Prozentpunkt rechnerisch und bei gleichbleibender Zusammensetzung der Steuererträge zusätzliche jährliche Einnahmen von anfänglich rund 60 Millionen Franken zur Folge haben. Gemäss dem Bericht von Prof. Hauser würden sich die Wachstumsimpulse von jährlich etwa 0.5% während der Anpassungszeit kumulativ auf den etwa zehnfachen Wert aufbauen. Die zusätzlichen jährlichen Einnahmen aus der heutigen Warenumsatzsteuer könnten somit nach fünf Jahren nach diesen Annahmen etwa 300 Millionen Franken betragen. Die *direkte Bundessteuer* reagiert aufgrund der Vergangenheitsbemessung mit einer zeitlichen Verzögerung von zwei bis vier Jahren auf die Einkommens- und Ertragsentwicklung. Im mehrjährigen Durchschnitt kann mit einer BIP-Elastizität (Verhältnis zwischen dem Einnahmen- und dem Wirtschaftswachstum) von gegen 1,5 gerechnet werden. Bei dieser Steuer können deshalb längerfristig Mehreinnahmen in der gleichen Grössenordnung wie bei der Warenumsatz-

steuer erwartet werden. Der zeitliche Verlauf, mit dem sich die zusätzlichen Einnahmen aus der direkten Bundessteuer auf ihren langfristigen Wert aufbauen, dürfte dem Zeitverlauf bei der Warenumsatzsteuer vergleichbar sein, allerdings verschoben um die erwähnten zwei bis vier Jahre.

Keine Aussagen können über den Einfluss des EWR-Abkommens auf die Ertragsentwicklung der *übrigen Bundeseinnahmen* gemacht werden. Andere Faktoren, wie beispielweise Wechselkurse oder Zinsniveau, beeinflussen deren Ertragsverlauf in einem entscheidenderen Ausmass als ein jährlicher (kumulativer) Wirtschaftsimpuls von 0,5 Prozentpunkten.

## **11.122 Minderausgaben im Bereich des öffentlichen Beschaffungswesens**

### **1. Allgemeines**

Die Liberalisierung der öffentlichen Märkte wird im Bereich des öffentlichen Beschaffungswesens zu Kosteneinsparungen führen. Vermehrter Wettbewerb dürfte zur Folge haben, dass der Bund in einigen Fällen zu günstigen Konditionen Bauaufträge vergeben bzw. Einkäufe beweglicher Güter tätigen kann. Der genaue Betrag der Kosteneinsparungen ist schwierig zu prognostizieren. Es wird erwartet, dass sich das gesamte Sparpotential im Bereich des öffentlichen Beschaffungswesens des Bundes (ohne SBB und PTT) bei konsequenter Anwendung der Wettbewerbsregeln auf gesamthaft einige hundert Millionen Franken beläuft. Bei dieser Annahme wird vorausgesetzt, dass auch ausländische Auftragnehmer den örtlichen Arbeitsschutzbestimmungen und Arbeitsbedingungen Rechnung zu tragen haben. Diese Einsparungen dürften indessen erst mit einer Zeitverzögerung von mehreren Jahren zum Tragen kommen. Bei den Regiebetrieben ist das Einsparungspotential vermutlich geringer, da hier die Beschaffung zum Teil bereits seit mehreren Jahren auf dem internationalen Markt erfolgt.

### **2. Einsparungen im Bereich Bauaufträge**

Im Baubereich des Bundes (Nationalstrassenbau, zivile und militärische Bauten) dürfen Kosteneinsparungen vornehmlich bei der Vergabe von Grossaufträgen erwartet werden. Die PTT schätzen ihr Einsparungspotential

geringer ein, während die SBB vor allem bei den Hochbauten auf günstigere Submissionen hoffen dürfen.

### 3. Einsparungen im Bereich Lieferungen

Kosteneinsparungen sind auch im Bereich der Beschaffung beweglicher Güter zu erwarten. Hier darf nicht unerwähnt bleiben, dass der Bund im Rahmen des GATT-Abkommens über das öffentliche Beschaffungswesen bereits heute in vielen Fällen öffentliche Aufträge international vergibt. Die zusätzlichen Einsparungen werden sich deshalb in Grenzen halten. Mittelfristig erwarten die PTT einen günstigeren Einkauf im Bereich des Fernmelde-materials, dessen Ausmass aber schwer abschätzbar ist.

#### **11.13 Auswirkungen auf den Bundeshaushalt insgesamt**

Aufgrund der vorstehenden Ausführungen ergibt sich, dass das EWR-Abkommen in den ersten Jahren nach seinem Inkrafttreten Mehrbelastungen für den Bundeshaushalt in der Höhe von 330 - 350 Millionen Franken zur Folge haben wird. Diese Mehrbelastungen werden zum Teil durch Einsparungen infolge der Liberalisierung des öffentlichen Beschaffungswesens und durch Mehreinnahmen bei der Wust und bei der direkten Bundessteuer wettgemacht, die vom Wachstum profitieren dürften. In der Folge sollten die Mehrbelastungen von 1998 an abnehmen und könnten durch die positiven Auswirkungen auf den Bundeshaushalt mehr als ausgeglichen werden.

#### **11.14 Personelle Auswirkungen**

Nach heutigem Kenntnisstand ist davon auszugehen, dass die sich aus dem EWR-Abkommen ergebenden Aufgaben langfristig die Einrichtung von rund 400 Stellen nötig machen.

Es ist jedoch keineswegs vorgesehen, den Bestand an Etatstellen in der allgemeinen Bundesverwaltung ab Inkrafttreten des Abkommens um diese Anzahl Etatstellen ansteigen zu lassen. Die neuen Aufgaben müssen nicht vom einen auf den anderen Tag wahrgenommen werden. Die Schaffung neuer Stellen wird sich daher auf einen Zeitraum von fünf bis zehn Jahren erstrecken können. Sodann wird, wie heute abzusehen ist, der EWR in

einigen Bereichen eine Reduktion des Verwaltungsaufwands und damit die Aufhebung von Personalstellen ermöglichen. Eine Quantifizierung der Sparmöglichkeiten ist allerdings noch nicht möglich. Eine Schätzung der Kosten der zusätzlichen Stellen ist in der Aufstellung der Gesamtkosten in Abschnitt 11.11 jedoch bereits berücksichtigt.

Die vorgesehenen rund 400 Stellen verteilen sich schwerpunktmässig auf die folgenden Bereiche:

Schweiz. Mission bei EG in Brüssel und Integrationsbureau	8
Gesundheitswesen (Gifte, Lebensmittel, med. Produkte)	18
Statistik	157
Oeffentliches Bau- und Beschaffungswesen	10
Kartellkommission	12
Veterinärwesen	18
Schweizerische Ausgleichskasse in Genf	136
Verschiedene Aufgabengebiete	54
	—
	413

Folgende Bemerkungen sind zu den umfangreichen Erhöhungen des Personalbestands beim Bundesamt für Statistik und bei der zentralen Ausgleichsstelle nötig:

- Die Statistik hat in den EWR-Staaten, ganz im Gegensatz zur Schweiz, während den letzten zwanzig Jahren eine starke Entwicklung erfahren. Die Bereitstellung statistischer Daten weist in unserem Land deshalb im Vergleich zu den Vorschriften und der Praxis für die Erarbeitung amtlicher Informationen in den übrigen Ländern Europas einen beträchtlichen Rückstand auf. Detaillierte Schätzungen ergeben, dass zwischen 1993 und 1997 157 Personen benötigt werden, um die Aufgaben, die



sich aus dem EWR-Vertrag ergeben, bewältigen zu können. In Anbetracht der Verschiedenartigkeit und des Umfangs der Arbeiten muss für die Vorbereitung, Planung und Organisation der Produktion der erforderlichen eurokompatiblen statistischen Daten innerhalb der vom EWR-Vertrag festgelegten Fristen sehr kurzfristig zusätzliches Personal in grosser Zahl angestellt werden. Dieses Personal wird insbesondere nötig sein für Arbeiten in der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung, in der Industrie- und Verkehrsstatistik, am Register der Unternehmen und Landwirtschaftsbetriebe sowie im Bereich der Methodologie und des Ausbaus der Informatik, der Datenerfassung sowie des internationalen Austauschs statistischer Daten.

Für die Schweizerische Ausgleichskasse in Genf ergibt sich aus der Anwendung der sozialversicherungsrechtlichen Bestimmungen des EWR-Vertrages, verteilt auf die nächsten zehn Jahre, ein zusätzlicher Personalaufwand von zumindest 136 Stellen. Diese Kasse ist im Bereich der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung einerseits allein zuständig für die Berechnung und Auszahlung der Leistungen an Personen im Ausland. Andererseits wirkt sie als zwischenstaatliche Verbindungsstelle im Verhältnis zu den entsprechenden ausländischen Versicherungen. Der zusätzliche Personalaufwand ergibt sich vor allem aus dem Wegfall der in den bilateralen Verträgen vorgesehenen administrativen Vereinfachungen zur Einschränkung der Zahl der Renten (Zahlung einmaliger Abfindungen bzw. Überweisung von Beiträgen an die ausländische Versicherung, teilweise Zahlung von Invalidenrenten nach dem Risiko- statt nach dem Pro-rata-Prinzip). Ferner erfahren die Aufgaben als Verbindungsstelle infolge der nach EWR-Recht weiter als im bilateralen Vertragsrecht gehenden Leistungs koordinierung eine Zunahme. Hinzu kommen weitere Punkte: so wird z.B. die vermehrte Komplexität der neuen Regelungen, aber auch die zu erwartende verstärkte Mobilität der Arbeitnehmer eine beträchtliche Zunahme der Auskunftsbegehren von Versicherten bringen.

Die offenen Fragen bezüglich der zeitlichen Staffelung der Einrichtung neuer Stellen und Sparmöglichkeiten, haben den Bundesrat bewogen, die Stellenplanung 1993 - 1995 ungeachtet der personellen Konsequenzen eines EWR-Beitritts zu verabschieden. Die Planung enthält ausschliesslich Stellen,

die von den eidg. Räten im Rahmen ihrer Beschlüsse über den Voranschlag bewilligt werden müssen. Bevor hierüber im Zusammenhang mit dem EWR nähere Angaben gemacht werden können, gilt es abzuklären, inwieweit sich der personelle Mehrbedarf durch den Wegfall von Aufgaben auffangen lässt. In einem zweiten Schritt wird sodann zu prüfen sein, inwieweit der noch verbleibende personelle Mehrbedarf zulasten der in der Planung enthaltenen Departements-Kontingente gedeckt werden kann.

## 11.2 Auf Kantons- und Gemeindeebene

### 11.21 Mehrbelastungen der Kantons- und Gemeindehaushalte

#### 1. Anpassung der kantonalen Rechtsordnungen an das europäische Recht

Die Anpassung des kantonalen Rechts an das europäische Recht wird den Kantonen gewisse Mehrausgaben bringen. Die kantonalen Rechtsordnungen sind auf ihre Vereinbarkeit mit dem EWR-Recht zu überprüfen. Erlasse auf verschiedener Rechtsstufe sind zu revidieren. Die Mehrbelastung durch diese Arbeiten in den kantonalen Rechtsdiensten, den Regierungen und den Parlamenten und durch allfällige Volksabstimmungen kann nicht beziffert werden.

#### 2. Bildung

Für die Kantone als Träger von kantonalen Hochschulen und anderen höheren Bildungseinrichtungen sind die Auswirkungen des EWR-Abkommens in bezug auf die Freizügigkeit des Personenverkehrs zu erwarten, insbesondere in bezug auf den Zugang zu den Hochschulen und den Ausbau der höheren Fachschulen zu Fachhochschulen. Ferner werden gewisse Auswirkungen im Sektor Stipendien zu erwarten sein (Wegfall von Karenzfristen usw.).

Die Freizügigkeit der Personen könnte eine vermehrte Nachfrage nach schweizerischen Studienplätzen bringen. Das EWR-Abkommen wird die Umgestaltung der schweizerischen höheren Fachschulen zu Fachhochschulen, die bereits im Gange ist, beschleunigen, was Mehrausgaben mit sich bringt.

### 3. Aufenthalt und Niederlassung, Arbeitsmarkt

Das in den Freizügigkeitsregeln enthaltene Verbot von Diskriminierungen aus Gründen der Staatsangehörigkeit wird weit ausgelegt. Es bezieht sich nicht nur auf den gleichberechtigten Zugang zu einer Beschäftigung, sondern beispielsweise auch auf soziale und steuerliche Vergünstigungen oder die Inanspruchnahme von Weiterbildungseinrichtungen. Die Auswirkungen dieser Regelungen auf die Kantone sind vielfältig. Zum Teil sind gewisse Mehrausgaben absehbar, zum Teil ergeben sich durch die Liberalisierung der Arbeitsmärkte, wo die Kantone und Gemeinden bedeutende Arbeitgeber darstellen, mittelfristig auch Erleichterungen.

Aus kantonaler Sicht bedeutungsvoll ist die schrittweise Begrenzung der Saisonbewilligungen auf echte Saisonverhältnisse. Dadurch werden für EWR-Angehörige bereits während der Uebergangsfrist vermehrt Jahresaufenthaltsbewilligungen ausgestellt, die auch zum Familiennachzug berechtigen. Es ist deshalb zu erwarten, dass die Zahl der Kinder aus dem EWR, die hier beschult werden müssen, zunehmen wird. Die Ermöglichung des Familiennachzugs für EWR-Saisonarbeitnehmer nach Ablauf der Uebergangsfrist könnte möglicherweise ebenfalls zu einer gewissen Erhöhung der Schülerzahlen führen. Die Zunahme von meist fremdsprachigen, schulpflichtigen Kindern wird die Beschulungskosten erhöhen.

Infolge der Liberalisierung des Aufenthalts- und Niederlassungswesens, welches ein längeres Verbleiberecht im Falle von Arbeitslosigkeit vorsieht, könnten gewisse Auswirkungen im Bereich der öffentlichen Fürsorge auftreten.

Bedeutend sind auch die Folgen des umfassenden Nichtdiskriminierungsverbotes für Ausländer. Besonders ins Gewicht fällt das Verbot, für Nichtkantonseinwohner und Ausländer unterschiedliche Spaltaxen erheben zu dürfen. Heute ist dies in den Kantonen meistens der Fall. Der Wegfall dieser differenzierten Ansätze muss, wollen die Kantone nicht Einnahmeneinbussen erleiden, durch eine Erhöhung der Spaltaxen für Nicht-Kantonseinwohner aufgefangen werden. Dies verteuert indirekt die Krankenkassenprämien, die durch die öffentliche Hand andererseits in einem mehr oder minder grossen Ausmass subventioniert werden.

#### 4. Soziale Sicherheit und Sozialpolitik

Die Kantone finanzieren von den Ergänzungsleistungen (EL) heute 77 Prozent, der Bund 23 Prozent. Im AHV- und IV-Bereich ergibt sich ein Anpassungsbedarf, der durch zusätzliche Aufwendungen im Bereich der EL aufgefangen werden muss. Es handelt sich um die Abschaffung der ausserordentlichen Renten mit Einkommensgrenzen sowie die Ueberführung der Hilflosenentschädigungen in das EL-System. Bei unverändertem Verteilungsschlüssel zwischen Kantonen und Bund würden diese Umlagerungen für die Kantone, die die AHV zu 3 Prozent subventionieren und die IV zu 12,5 Prozent, zu Mehrbelastungen von rund 260 Mio Franken pro Jahr führen. Dazu kommt bei den Ergänzungsleistungen der Wegfall gewisser Karenzfristen, was eine Mehrbelastung um etwa 7,5 Mio Franken brächte. Um die Kantone gegenüber heute nicht mehr zu belasten, wird eine Entlastung der Kantone im Bereich AHV geprüft (s.o. Ziff. 7.36, C 1).

Im Bereich der Arbeitslosenunterstützung im Sinne von kantonalen Fürsorgeleistungen fallen gewisse Karenzfristen (minimale Wohnsitzdauer) weg. Ferner müssen Arbeitslosenfürsorgeleistungen für maximal 3 Monate exportiert werden, wenn sich der Stellensuchende in ein anderes EWR-Land begibt. Die finanziellen Auswirkungen dieser Anpassungen für die Kantone dürften nicht gravierend sein.

Im Bereich der kantonalen Familienzulagenregelungen werden gewisse Karenzfristen wegfallen. Zudem sind gewisse Leistungen vermehrt auch ins Ausland zu exportieren, insbesondere für ausländische Arbeitnehmer, deren Familien im Ausland wohnen. Die finanziellen Auswirkungen dieser Anpassungen können nicht beziffert werden. Zum Teil werden die Mehraufwendungen bei privatrechtlich organisierten Familienausgleichskassen anfallen, zum Teil bei öffentlich-rechtlichen Kassen.

Auch im Bereich der Familienzulagenordnung in der Landwirtschaft ergeben sich für die Kantone gewisse geringfügige Mehrausgaben. EWR-Ausländer und Inländer sind gleich zu behandeln. Insbesondere sind Haushaltzulaagen an EWR-Ausländer zu exportieren. Die Mehrkosten dieser Änderungen für die Kantone sind gering.

Im Bereich des Krankenversicherungswesens ist das bereits erwähnte Nichtdiskriminierungsverbot für EWR-Ausländer zu beachten. Bei der Leistungsaushilfe kommen für EWR-Ausländer die Krankenversicherungstarife zur Anwendung. Bei den Spitaltarifen müssen EWR-Ausländer gleich behandelt werden wie Versicherte aus anderen Kantonen.

Mutterschaftsleistungen fallen in den Geltungsbereich der EG-Verordnungen, was zur Gleichstellung der Schweizerinnen mit den EWR-Staatsbürgerinnen führt.

Einige Kantone primär im Grenzgebiet werden ihre Pensionskassenregelungen (für ihre Beamten und Angestellten) namentlich im ausserobligatorischen Bereich dem Diskriminierungsverbot anpassen müssen.

## 5. Verkehrspolitik

Direkte Auswirkungen auf die Kantone in diesem Sektor ergeben sich im Bereich der Fahrzeugprüfungen. Nach der fünfjährigen Uebergangsfrist müssen die Kantone sämtliche Fahrzeuge mit mehr als 3,5 Tonnen Gesamtgewicht jährlich kontrollieren. In der Schweiz finden diese technischen Kontrollen für diese Fahrzeugkategorien heute frühestens alle 3 Jahre statt. Zur Vornahme dieser Ueberprüfungen sind die Strassenverkehrsämter personell, infrastrukturell und baulich auszubauen.

Es ist zu erwarten, dass das Verkehrsvolumen innerhalb des EWR-Raumes generell zunimmt (sowohl Privat- wie auch Berufsverkehr). Dies wird wiederum Auswirkungen auf die Ueberwachung, den Unterhalt, die Ausgaben zur Verminderung der Umweltauswirkungen, aber auch auf das öffentliche Gesundheitswesen (mehr Unfälle) haben. Somit werden im Verkehrsreich auf die Kantone indirekt gewisse Mehrbelastungen zukommen.

## 6. Kantonale Regale und Monopole

Finanziell fällt für die Kantone ins Gewicht, dass das Salzeinfuhr- und Salzhandelsmonopol aufgehoben werden muss. Dieses Monopol erbringt den Kantonen heute insgesamt einen jährlichen Ertrag von rund 20 Mio Franken.

Die übrigen Monopole und Regale, die allenfalls eingeschränkt oder aufgehoben werden müssten, insbesondere durch die Gleichbehandlung der Ausländer mit den Inländern, fallen betragsmässig für die Kantone kaum ins Gewicht.

## 11.22 Entlastungen der Kantons- und Gemeindehaushalte

### 1. Fiskaleinnahmen

Die Studie von Prof. Dr. Heinz Hauser zeigt auf, dass der EWR zu Produktivitätsgewinnen führt. Es wird mit einer kumulativen, jährlichen realen Erhöhung des wirtschaftlichen Wachstums von durchschnittlich 1/2 Prozentpunkt während einer Anpassungszeit von etwa zehn Jahren gerechnet. Dieses zusätzliche Wachstum wird sich in erster Linie in einer Erhöhung der Gewinne der Unternehmungen, höheren Reallöhnen und einer Erhöhung der Beschäftigung niederschlagen. Die direkten Steuern der Kantone, die eine BIP-Elastizität von rund 1,25 aufweisen, werden dadurch mittelfristig (Verzögerungseffekt wegen des Bemessungssystems) entsprechend zunehmen. Auf der Basis der angegebenen Zahlen wäre etwa fünf Jahre nach Beginn der EWR-induzierten Wachstumswirkungen mit Zusatzeinnahmen von jährlich rund 600 Mio. Franken zu rechnen.

### 2. Vergabe öffentlicher Aufträge

Die Kantone werden primär im Bereich der Vergabe der öffentlichen Aufträge betroffen. Von den 11 Mrd. Franken, welche 1988 in der Schweiz im Bausektor vergeben wurden, entfielen 8,8 Mia. Franken auf Kantone und Gemeinden und von den 15 Mrd. Franken an Einkäufen 7,5 Mrd. Franken.

Bei den Einkäufen dürfte sich der Schwellenwert für die EWR-weite Ausschreibung in vielen Fällen als hoch erweisen, weshalb sich der EWR-induzierte Liberalisierungseffekt in Schranken halten könnte. Beschaffungsaufträge im medizinischen Bereich dürften am ehesten in Frage kommen. Immerhin werden die kantonalen und kommunalen öffentlichen Stellen Nutzen davon ziehen können, dass im Gefolge des EWR auf allen Warenmärkten ein verstärkter Wettbewerb stattfinden wird. Bei den Bauten werden Gemeinden und Kantone oft mit massgeblichen Subventionen des

Bundes tätig, weshalb sie heute schon den Vergaberegeln des Bundes unterstellt sind, (welche im EWR ihrerseits liberalisiert werden). Bei den übrigen Bauten dürfte der Schwellenwert rasch überschritten werden, womit ein wichtiges Einsparungspotential gegeben ist. Der Distanzschutz wird eine Rolle spielen: Internationale Vergaben sind insbesondere in grenznahen Gebieten zu erwarten.

Internationale Ausschreibungen sind mit einem gewissen administrativen Mehraufwand verbunden. Auch werden alle Kantone entsprechende unabhängige Rekursinstanzen schaffen müssen, was nicht ohne Kostenfolgen bleiben dürfte. Insgesamt sind höhere Verwaltungskosten zu erwarten.

Abschliessend lässt sich somit folgern, dass eine Liberalisierung des Beschaffungswesens den Kantonen und der Gemeinden aufgrund des verstärkten Wettbewerbs und der damit verbundenen Kostensenkungen Ausgabeneinsparungen bringen wird. Wie im Fall des Bundes sind mit jährlichen Budgetentlastungen der Kantone und Gemeinden von einigen hundert Millionen Franken zu rechnen. Diese Auswirkungen können regional unterschiedlich stark ausfallen.

### 3. Grundstückwerb durch Personen im Ausland

Die Liberalisierung des Bodenmarktes wird in den Kantonen gewisse Auswirkungen zur Folge haben (siehe Kapitel 7.5.3). Mittelfristig könnte die Nachfrage nach schweizerischen Immobilien ansteigen. Ein regerer Grundstückhandel führt einmal zu erhöhten Kantonseinnahmen (Grundstückgewinnsteuern, Handänderungssteuern). Anfänglich sind andererseits auch gewisse Mehrausgaben zu erwarten, in der Form höherer Verwaltungskosten und Infrastrukturausgaben. Mittelfristig sollten die kantonalen Behörden wegen der Abnahme der bewilligungspflichtigen Geschäfte jedoch wesentlich entlastet werden.

## 11.23 Gesamtwirkung

Der EWR wird zu Mehr- aber auch zu Minderbelastungen der Kantons- und Gemeindehaushalte führen. Die Minderbelastungen werden sich nach einer

gewissen Verzögerungszeit auswirken und dürften schliesslich die Mehrbelastungen deutlich übertreffen.



Der Abschluss des EWR-Abkommens ist in der Legislaturplanung 1991-1995 ausdrücklich erwähnt (BB 1992 III 45).

Sie reiht sich indes ein in den Rahmen der vorrangigen Bemühungen, die der Bundesrat im Interesse einer verstärkten Integration während der Legislaturperiode zu unternehmen sich verpflichtet hat. Der Bundesrat beabsichtigte namentlich "die Zusammenarbeit mit der EG zu intensivieren und auf alle Gebiete von gemeinsamem Interesse auszudehnen. Verstärkte Informations- und Konsultationsmechanismen sollen die Grundlagen für diese Zusammenarbeit verbessern (Bericht über die Legislaturplanung 1987-1991, S. 37).

Das Integrationsziel, das wir mit Verwirklichung des EWR anstreben, stimmt mit dem vom Bundesrat im Legislaturplan festgelegten überein. Der, gemessen an der ursprünglichen Absicht, originelle Charakter des von uns eingeschlagenen Weges erklärt sich durch die gewählte Methode zur Verwirklichung unserer Integration in Europa. Mittels des EWR-Abkommens streben wir eine vollständigere und raschere Verwirklichung des festgelegten Ziels an.

Die Diskussion im Parlament und die Volksabstimmung werden im Laufe der nächsten Legislaturperiode stattfinden. Das Inkrafttreten des EWR-Abkommens ist für den 1. Januar 1993 vorgesehen. Der Legislaturplan 1991-1995, der dem Parlament 1992 unterbreitet wird, wird der neuen Entwicklung unserer Beziehungen zur EG Rechnung tragen.

## **13 Verfassungsmässigkeit**

### **13.1 Verfassungsgrundlage**

Die Verfassungsgrundlage für den Entwurf eines Bundesbeschlusses über die Genehmigung des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum, sowie der Abkommen zwischen den EFTA Staaten über die Errichtung einer EFTA-Überwachungsbehörde und eines EFTA-Gerichtshofs, eines Ständigen Ausschusses der EFTA-Staaten und des Abkommens zwischen den EFTA-Staaten über einen parlamentarischen Ausschuss der EFTA-Staaten (im Folgenden: Abkommen im Zusammenhang mit dem EWR) bildet Artikel 8 der Bundesverfassung. Dieser ermächtigt den Bund, Staatsverträge mit dem Ausland abzuschliessen. Die Zuständigkeit der Bundesversammlung ergibt sich aus Artikel 85 Ziffer 5 der Bundesverfassung.

### **13.2 Form des Bundesbeschlusses**

Aus streng rechtlicher Sicht wäre es denkbar, vier separate Beschlüsse für jedes der zu ratifizierenden Abkommen zur Genehmigung vorzulegen: Erstens einen Beschluss über die schweizerische Mitwirkung am EWR-Abkommen; zweitens einen Beschluss über die Errichtung einer EFTA-Überwachungsbehörde und eines EFTA-Gerichtshofs, drittens einen Beschluss über die Errichtung eines Ständigen Ausschusses der EFTA-Staaten sowie viertens einen Beschluss über die Errichtung eines parlamentarischen Ausschusses der EFTA-Staaten. Dabei gilt es aber zu berücksichtigen, dass die Verpflichtung der EFTA-Staaten, eine EFTA-Überwachungsbehörde und einen EFTA-Gerichtshof zu schaffen, direkt aus dem EWR-Abkommen hervorgeht. Der Ständige Ausschuss der EFTA-Staaten seinerseits wird diejenigen Aufgaben wahrnehmen, welche die EFTA-Staaten aus verschiedenen Gründen nicht der Überwachungsbehörde zugewiesen haben. Das Abkommen über einen parlamentarischen Ausschuss der EFTA-Staaten, das am 20. Mai 1992 in Reykjavik unterzeichnet wurde, führt die diesbezüglichen Bestimmungen von Art. 95 EWR-A und Protokoll 36 weiter, indem es die Zusammenarbeit zwischen den Parlamenten der EFTA-Staaten regelt (vgl. Ziff. 10.5). Die Tatsache, dass sich die entsprechenden Abkommen gegenseitig bedingen und ergänzen, dass sie damit, jeder für sich, Bausteine einer grösseren Einheit

bilden, legt es nahe, sie in einem Genehmigungsbeschluss unterzubringen. Zudem ist die Einheit der Materie mit diesem Vorgehen gewahrt.

In Ziffer II des Bundesbeschlusses beantragen wir, die Bundesverfassung sei mit zwei Übergangsbestimmungen zu ergänzen. Diese Bestimmungen sind rechtsetzender Natur. Da der Genehmigungsbeschluss indessen dem obligatorischen Referendum unterstellt werden soll (s. dazu unter Ziff. 13.3), können diese Verfassungsbestimmungen im Beschluss selbst verankert werden (vgl. hiezu auch Ziff. 5.1 dieser Botschaft).

### **13.3 Referendumsart**

Wie der Bundesrat bereits im Integrationsbericht vom 26. November 1990 ausgeführt hat<sup>598)</sup>, muss die Frage, welcher Art von Referendum die Abkommen im Zusammenhang mit dem EWR zu unterstellen sind, grundsätzlich anhand der geltenden Verfassungsbestimmungen beantwortet werden:

#### **13.31 Das Staatsvertragsreferendum**

Als Staatsverträge fallen die Abkommen unter die Bestimmungen über das Staatsvertragsreferendum gemäss Artikel 89 der Bundesverfassung. Art. 89 Abs. 3 und 5 BV legen die Kriterien fest, nach welchen ein völkerrechtlicher Vertrag dem fakultativen bzw. dem obligatorischen Referendum unterliegt. Zusätzlich zu diesen beiden Möglichkeiten steht dem Parlament der Weg offen, gestützt auf Art. 89 Abs. 4 BV einen Staatsvertrag aus eigenem Antrieb dem fakultativen Referendum zu unterstellen.

Das Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum erfüllt klarerweise die in einer langen Praxis entwickelten Anforderungen von Art. 89 Abs. 3 Bst. c (multilaterale Rechtsvereinheitlichung)<sup>599)</sup>. Das Abkommen über die Errichtung einer EFTA-Überwachungsbehörde und eines EFTA-Gerichtshofs erfüllt die Voraussetzungen von Art. 89 Abs. 3 Bst. b (Beitritt zu einer

---

598) Informationsbericht des Bundesrates über die Stellung der Schweiz im europäischen Integrationsprozess vom 26. November 1990, Separatdruck S. 54

599) Vgl. neuestens: Botschaft über den Beitritt der Schweiz zum Internationalen Übereinkommen von 1965 zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung und über die entsprechende Strafrechtsrevision vom 2. März 1992

internationalen Organisation), handelt es sich bei diesen beiden Einheiten doch um internationale Organisationen (vgl. Ziff. 10). Demnach wäre für den vorliegenden Bundesbeschluss zumindest das fakultative Staatsvertragsreferendum vorzusehen.

### 13.32 Supranationale Elemente der vorgesehenen Strukturen

Zu prüfen bleibt, ob die vorhandenen supranationalen Elemente der Abkommen im Zusammenhang mit dem EWR ausreichen, um den vorliegenden Bundesbeschluss gestützt auf Art. 89 Abs. 5 BV dem obligatorischen Staatsvertragsreferendum zu unterstellen: In der Botschaft über die Neuordnung des Staatsvertragsreferendums<sup>600</sup> ist eine Definition der Supranationalität enthalten. Danach hat eine Organisation supranationalen Charakter, wenn sie die vier folgenden Kriterien zugleich erfüllt:

- ihre Organe müssen aus unabhängigen Personen bestehen, die nicht an Instruktionen der Regierung ihres Heimatstaates gebunden sind;
- ihre Organe müssen ihre Befugnisse durch Mehrheitsbeschluss und nicht nach dem Einstimmigkeitsprinzip ausüben;
- ihre Entscheide treten direkt in Kraft und sind für Einzelpersonen unmittelbar verbindlich;
- ihre materiellen Befugnisse sind relativ umfassend.

In der erwähnten Botschaft wurden lediglich die Europäischen Gemeinschaften als bestehende supranationale Organisationen im Sinne von Art. 89 Abs. 5 angeführt. Ein Beitritt zur Europäischen Gemeinschaft wäre mit einer Übertragung von Rechtssetzungsbefugnissen und Hoheitsrechten an die Gemeinschaft verbunden. Die Gemeinschaftsverträge haben zudem eine eigene, autonome Rechtsordnung geschaffen. Diese Kriterien werden von den Abkommen im Zusammenhang mit dem EWR nicht erfüllt.

---

600) Botschaft über die Neuordnung des Staatsvertragsreferendums vom 23. Oktober 1974, BBl 1974 II 1133.

Von den in den verschiedenen Abkommen vorgesehenen Organen, Institutionen und Strukturen (vgl. Ziff. 8 und Ziff. 10) enthalten überdies einzig die EFTA-Überwachungsbehörde und der EFTA-Gerichtshof supranationale Elemente. Deren Befugnisse gründen auf dem EWR-Abkommen sowie auf den entsprechenden Abkommen zwischen den EFTA Staaten und kommen nur in bezug auf diese Staaten zur Anwendung.

- Die Überwachungsbehörde überwacht die Einhaltung der von den EFTA-Staaten übernommenen Vertragspflichten. Zudem ist sie für jenen Teil des Wettbewerbsrechts zuständig, der nicht in die Kompetenz der EG-Kommission fällt. Die materiellen Befugnisse der Überwachungsbehörde decken freilich nur einen beschränkten Teil der durch das EWR-Abkommen übernommenen Verpflichtungen ab. Der Kompetenzbereich der EFTA-Überwachungsbehörde kann keinesfalls mit demjenigen der EG-Kommission verglichen werden: Die EFTA-Überwachungsbehörde hat kein Initiativrecht in bezug auf Vorschläge für neue EWR-Regeln; auch ist ihr Einbau in ein institutionelles System und ihr Einfluss auf den Entscheidungsmechanismus weit geringer als bei der EG-Kommission. Für beide Organe gilt, dass die Rechtssetzungskompetenz in bezug auf EWR-Angelegenheiten beim Gemeinsamen EWR-Ausschuss liegt.
  
- Der EFTA-Gerichtshof verfügt über die ihm in Art. 108 EWR-A sowie im Abkommen über die Errichtung einer EFTA-Überwachungsbehörde und eines EFTA-Gerichtshofs übertragenen Befugnisse: Er ist insbesondere zuständig für Klagen, die sich aus der Überwachungstätigkeit der Überwachungsbehörde gegenüber den EFTA-Staaten ergeben können; er ist Appellationsinstanz für Klagen im Zusammenhang mit dem Wettbewerbsrecht und er ist zuständig für die Streitschlichtung zwischen EFTA-Staaten; schliesslich sieht das erwähnte Abkommen über die Errichtung einer EFTA-Überwachungsbehörde und eines EFTA-Gerichtshofes für letzteren die Befugnis vor, auf Anfrage von Gerichten der EFTA-Staaten eine nicht verbindliche Auslegung von Bestimmungen des EWR-Abkommens wie auch der verschiedenen Abkommen zwischen den EFTA-Staaten zu geben. Als rechtsanwendendes Organ ist sein materieller Einflussbereich naturgemäss beschränkt.

Gestützt auf diese Analyse kommt der Bundesrat daher zum Schluss, dass die vorhandenen supranationalen Elemente der Abkommen im Zusammenhang mit dem EWR nicht ausreichen, um alle Anforderungen von Art. 89 Abs. 5 BV zu erfüllen, da die Ratifizierung dieser Verträge keinen Beitritt zu einer supranationalen Gemeinschaft im Sinne von Art. 89 Abs. 5 BV darstellt.

### **13.33 Schlussfolgerung**

Trotzdem ist der Bundesrat der Meinung, dass diese Abkommen in ihrer Gesamtheit dem obligatorischen Referendum von Volk und Ständen unterstellt werden sollte. Dies erscheint aus mehreren Gründen notwendig:

- Der Abschluss im Zusammenhang mit dem EWR-Abkommen stellt zwar keinen Beitritt zu einer supranationalen Gemeinschaft im Sinne von Art. 89 Abs. 5 BV dar. Das EWR-A verpflichtet jedoch die EFTA-Staaten zur Schaffung von zwei Organisationen, welche supranationale Elemente enthalten: den EFTA-Gerichtshof und die EFTA-Überwachungsbehörde.
- Das EWR-A ist ein Staatsvertrag mit materiell umfassendem Anwendungsbereich.
- Zahlreiche EWR-Bestimmungen sind unmittelbar anwendbar (vgl. die Ausführungen zum Vorrang des EWR-A, insbes. Ziff. 52 und Ziff. 6).
- Die Genehmigung des EWR-A bedingt notwendigerweise eine Anpassung des Verfassungsrechts (Artikel 20 und 21 Übergangsbestimmungen der BV).

### **13.4 Zusammenfassung**

Zusammenfassend kommen wir zum Schluss, dass sich das Referendum über die Abkommen im Zusammenhang mit dem EWR den herkömmlichen Kategorien unserer Verfassung entzieht. Der Bundesrat hat bereits bei früherer Gelegenheit die Auffassung vertreten, dass ein Staatsvertrag dann dem Verfassungsgeber vorgelegt werden kann, wenn sachliche oder politi-

sche Gründe dafür sprechen<sup>601</sup>). Obgleich seit dieser Meinungsäusserung der Verfassungsartikel über das Staatsvertragsreferendum neu gefasst worden ist, bleiben die bereits 1972 im Zusammenhang mit dem Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der EWG angeführten Gründe auch für den vorliegenden Bundesbeschluss vollumfänglich gültig. Wie der Bundesrat im weiteren anlässlich der Neuordnung des Staatsvertragsreferendums ausgeführt hat, ist es "... gar nicht möglich und auch nicht erwünscht, jeden, auch den unwahrscheinlichsten Fall in der Verfassung zum voraus zu regeln."<sup>602</sup>

Die Abkommen im Zusammenhang mit dem Europäischen Wirtschaftsraum sind zweifellos von überragender politischer und wirtschaftlicher Bedeutung für unser Land. Daher kommt nach Meinung des Bundesrates nur das obligatorische Referendum in Frage.

---

601) Botschaft über das Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und den Europäischen Gemeinschaften vom 16. August 1972. BB1 1972 II 736 ff.

602) Wie Fussnote 3, BB1 1974 II 1159.

# Bundesbeschluss über den Europäischen Wirtschaftsraum

Entwurf

vom

---

*Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,*  
gestützt auf Artikel 8 der Bundesverfassung,  
nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 18. Mai 1992<sup>1)</sup>,  
*beschliesst:*

I

## **Art. 1**

Das Abkommen vom 2. Mai 1992 über den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR-Abkommen), die Abkommen zwischen den EFTA-Staaten vom 2. Mai 1992 über die Errichtung einer EFTA Überwachungsbehörde und eines Gerichtshofes sowie eines Ständigen Ausschusses der EFTA-Staaten und das Abkommen zwischen den EFTA-Staaten vom 20. Mai 1992 über einen parlamentarischen Ausschuss der EFTA-Staaten werden genehmigt.

## **Art. 2**

Der Bundesrat wird ermächtigt, diese Abkommen zu ratifizieren.

II

Die Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung werden wie folgt ergänzt:

### *Art. 20 (neu)*

Die Bundesversammlung beschliesst die auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens des EWR-Abkommens notwendigen Änderungen des Bundesrechts unter Ausschluss des fakultativen Referendums.

### *Art. 21 (neu)*

Der Bund wahrt bei der Durchführung und Weiterentwicklung des EWR-Abkommens sowie bei Fragen der europäischen Integration die Interessen der

<sup>1)</sup> BBl 1992 IV 1



Kantone. Er informiert die Kantone rechtzeitig und umfassend, hört sie an und zieht sie bei der Vorbereitung von Entscheiden bei, soweit sie betroffen sind.

### III

Dieser Beschluss untersteht der Abstimmung des Volkes und der Stände.

5141

## Anhang 1

### LISTE DER ZU AENDERNDEN BZW. ANZUPASSENDEN BUNDESGESETZE

#### 1. Staat - Volk - Behörden

- SR 142.20            BG vom 26. März 1931 über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAG)
- SR 170.512         BG vom 21. März 1986 über die Gesetzessammlungen und das Bundesblatt (Publikationsgesetz)
- SR 172.021         BG vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren
- SR 172.221.10      Beamtengesetz vom 30. Juni 1927 (BtG)
- SR 173.110         BG vom 16. Dezember 1943 über die Organisation der Bundesrechtspflege (OG)

Entwurf zu einem allgemeinverbindlichen Bundesbeschluss (AVBB) AVBB über die Gleichstellung von Mann und Frau

#### 2. Privatrecht - Zivilrechtspflege - Vollstreckung

- SR 211.412.41      BG vom 16. Dezember 1983 über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (BewG)
- SR 211.423.4       Pfandbriefgesetz vom 25. Juni 1930 (PFG)
- SR 220              BG vom 30. März 1911 betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Fünfter Teil: Obligationenrecht [OR])

Erste Abteilung: Allgemeine Bestimmungen (Art. 40 a ff. OR)

Entwurf zu einem AVBB über die Produkthaftungspflicht

Entwurf zu einem AVBB über den Konsumkredit

Entwurf zu einem AVBB über die Pauschalreisen

Arbeitsvertrag (Art. 319 ff OR)

Gesellschaftsrecht (Art. 530 ff OR)

Anleihenobligationen (Art. 1156 ff OR)

SR 221.229.1 BG vom 2. April 1908 über den Versicherungsvertrag

SR 231.1 BG vom 7. Dezember 1922 betreffend das Urheberrecht an Werken der Literatur und Kunst

Entwurf zu einem AVBB über den Schutz von Topographien von integrierten Schaltungen

SR 232.11 BG vom 26. September 1890 betreffend den Schutz der Fabrik- und Handelsmarken, der Herkunftsbezeichnungen von Waren und der gewerblichen Auszeichnungen (MSchG)

SR 241 BG vom 19. Dezember 1986 gegen unlauteren Wettbewerb (UWG)

SR 251 BG vom 20. Dezember 1985 über Kartelle und ähnliche Organisationen

### 3. Strafrecht - Strafprozessrecht - Strafvollzug

SR 312.0 Bundesgesetz vom 15. Juni 1934 über die Bundesstrafrechtspflege

#### 4. Schule - Wissenschaft - Kultur

SR 431.01 BG vom 23. Juli 1870 betreffend die amtliche statistische Aufnahme in der Schweiz

SR 451 BG vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz

#### 6. Finanzen

SR 631.0 Zollgesetz vom 1. Oktober 1925 (ZG)

SR 632.111.72 BG über die Ein- und Ausfuhr von Erzeugnissen aus Landwirtschaftsprodukten

SR 680 BG vom 21. Juni 1932 über die gebrannten Wasser (Alkoholgesetz)

#### 7. Oeffentliche Werke - Energie - Verkehr

Entwurf zu einem AVBB über die Energie

SR 704 BG vom 4. Oktober 1985 über Fuss- und Wanderwege

SR 732.0 BG vom 23. Dezember 1959 über die friedliche Verwendung der Atomenergie und den Strahlenschutz (AtG)

SR 732.44 Kernenergiehaftpflichtgesetz vom 18. März 1983 (KHG)

SR 741.01 BG vom 19. Dezember 1958 über den Strassenverkehr (SVG)

SR 742.31 BG vom 23. Juni 1944 über die Schweizerischen Bundesbahnen

- SR 742.40 BG vom 4. Oktober 1985 über den Transport im öffentlichen Verkehr
- SR 742.101 Eisenbahngesetz vom 20. Dezember 1957
- SR 746.1 BG vom 4. Oktober 1963 über Rohrleitungsanlagen zur Beförderung flüssiger oder gasförmiger Brenn- oder Treibstoffe (Rohrleitungsgesetz)
- SR 747.30 BG vom 23. September 1953 über die Seeschifffahrt unter Schweizer Flagge (Seeschifffahrtsgesetz)
- SR 747.201 BG vom 3. Oktober 1975 über Binnenschifffahrt
- SR 748.0 BG vom 21. Dezember 1948 über die Luftfahrt (Luftfahrtsgesetz - LFG)
- SR 783.0 Postverkehrsgesetz vom 2. Oktober 1924 (PVG)
- SR 784.40 BG vom 21. Juni 1991 über Radio- und Fernsehen (RTGV)

Entwurf zu einem AVBB über die Personenbeförderung und den Zugang zu den Berufen des Strassentransportunternehmers

#### 8. Gesundheit - Arbeit - Soziale Sicherheit

- SR 811.11 BG vom 19. Dezember 1877 betreffend Freizügigkeit des Medizinalpersonals in der Schweizerischen Eidgenossenschaft
- SR 814.01 BG vom 7. Oktober 1983 über den Umweltschutz (Umweltschutzgesetz [USG])
- SR 814.20 BG vom 8. Oktober 1971 über den Schutz der Gewässer gegen Verunreinigung (Gewässerschutzgesetz)

SR 814.80 BG vom 21. März 1969 über den Verkehr mit Giften  
(Giftgesetz)

SR 817.0 BG vom 8. Dezember 1905 betreffend den Verkehr mit  
Lebensmitteln und Gebrauchsgegenständen

Entwurf über ein Gesetz über die öffentlichen Märkte

SR 818.101 BG vom 18. Dezember 1970 über die Bekämpfung  
übertragbarer Krankheiten des Menschen (Epidemiege-  
setz)

SR 819.1 BG vom 19. März 1976 über die Sicherheit von techni-  
schen Einrichtungen und Geräten

SR 822.11 BG vom 13. März 1964 über die Arbeit in Industrie,  
Gewerbe und Handel (Arbeitsgesetz)

Entwurf zu einem AVBB über die Information und Mitsprache der Arbeit-  
nehmer in den Betrieben

SR 823.11 BG vom 6. Oktober 1989 über die Arbeitsvermittlung  
und den Personalverleih

SR 831.10 BG vom 20. Dezember 1946 über die Alters- und Hin-  
terlassenenversicherung (AHVG)

SR 831.100 BB vom 4. Oktober 1985 über den Beitrag des Bundes  
und der Kantone an die Finanzierung der Alters- und  
Hinterlassenenversicherung

SR 831.131.11 Bundesbeschluss vom 4. Oktober 1962 über die Rechts-  
stellung der Flüchtlinge und Staatenlosen in der Alters-,  
Hinterlassenen- und Invalidenversicherung

SR 831.20 BG vom 19. Juni 1989 über die Invalidenversicherung  
(IVG)

- SR 831.30 BG vom 19. März 1965 über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (ELG)
- SR 831.40 BG vom 25. Juni 1982 über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG)
- SR 832.10 BG vom 13. Juni 1911 über die Krankenversicherung
- SR 832.20 BG vom 20. März 1981 über die Unfallversicherung (UVG)
- SR 836.1 BG vom 20. Juni 1952 über die Familienzulagen in der Landwirtschaft (FLG)

#### 9. Wirtschaft - Technische Zusammenarbeit

- SR 910.1 BG vom 3. Oktober 1951 über die Förderung der Landwirtschaft und die Erhaltung des Bauernstandes (Landwirtschaftsgesetz)
- SR 916.40 Tierseuchengesetz vom 1. Juli 1966 (TSG)
- SR 923 BG vom 21. Juni 1991 über die Fischerei
- SR 941.20 BG vom 9. Juni 1977 über das Messwesen
- SR 944.0 BG vom 5. Oktober 1990 über die Information der Konsumentinnen und Konsumenten
- SR 951.31 BG vom 1. Juli 1966 über die Anlagefonds
- 952.0 BG vom 8. November 1934 über die Banken und Sparkassen

Entwurf zu einem AVBB über die Übergangsregelung des Informationsaustausches im Bereich der Börsen

SR 961.01           BG vom 23. Juni 1978 betreffend die Aufsicht über die privaten Versicherungseinrichtungen (Versicherungsaufsichtsgesetz [VAG])

SR 961.02           BG vom 4. Februar 1919 über die Kautionen der Versicherungsgesellschaften

SR 961.03           BG vom 25. Juni 1930 über die Sicherstellung von Ansprüchen aus Lebensversicherungen inländischer Lebensversicherungsgesellschaften.

Entwurf zu einem AVBB über die direkte Lebensversicherung

SR                    BG vom 2. Mai 1992 über die Direktversicherung mit Ausnahme der Lebensversicherung (Schadenversicherungsgesetz)

Entwurf zu einem AVBB über Bauprodukte



## **Anhang 2**

### **Text des Hauptabkommens**

## INHALTSVERZEICHNIS

### PRÄAMBEL

### TEIL I ZIELE UND GRUNDSÄTZE

### TEIL II FREIER WARENVERKEHR

- Kapitel 1 Grundsätze
- Kapitel 2 Landwirtschaftliche Erzeugnisse und Fischereierzeugnisse
- Kapitel 3 Zusammenarbeit in Zollsachen und Handelserleichterungen
- Kapitel 4 Sonstige Regeln für den freien Warenverkehr
- Kapitel 5 Kohle- und Stahlerzeugnisse

### TEIL III FREIZÜGIGKEIT, FREIER DIENSTLEISTUNGS- UND KAPITALVERKEHR

- Kapitel 1 Arbeitnehmer und selbständig Erwerbstätige
- Kapitel 2 Niederlassungsrecht
- Kapitel 3 Dienstleistungen
- Kapitel 4 Kapitalverkehr
- Kapitel 5 Wirtschafts- und währungspolitische Zusammenarbeit
- Kapitel 6 Verkehr

### TEIL IV WETTBEWERBS- UND SONSTIGE GEMEINSAME REGELN

- Kapitel 1 Vorschriften für Unternehmen
- Kapitel 2 Staatliche Beihilfen
- Kapitel 3 Sonstige gemeinsame Regeln

### TEIL V HORIZONTALE BESTIMMUNGEN IM ZUSAMMENHANG MIT DEN VIER FREIHEITEN

- Kapitel 1 Sozialpolitik
- Kapitel 2 Verbraucherschutz
- Kapitel 3 Umwelt
- Kapitel 4 Statistik
- Kapitel 5 Gesellschaftsrecht

### TEIL VI ZUSAMMENARBEIT AUSSERHALB DER VIER FREIHEITEN

### TEIL VII INSTITUTIONELLE BESTIMMUNGEN

- Kapitel 1 Struktur der Assoziation
- Kapitel 2 Beschlußfassungsverfahren
- Kapitel 3 Homogenität, Überwachungsverfahren und Streitbeilegung
- Kapitel 4 Schutzmaßnahmen

### TEIL VIII FINANZIERUNGSMECHANISMUS

### TEIL IX ALLGEMEINE UND SCHLUSSBESTIMMUNGEN

## ABKOMMEN ÜBER DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTSRAUM

DIE EUROPÄISCHE WIRTSCHAFTSGEMEINSCHAFT,  
DIE EUROPÄISCHE GEMEINSCHAFT FÜR KOHLE UND STAHL,  
DAS KÖNIGREICH BELGIEN,  
DAS KÖNIGREICH DÄNEMARK,  
DIE BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND,  
DIE GRIECHISCHE REPUBLIK,  
DAS KÖNIGREICH SPANIEN,  
DIE FRANZÖSISCHE REPUBLIK,  
IRLAND,  
DIE ITALIENISCHE REPUBLIK,  
DAS GROSSHERZOGTUM LUXEMBURG,  
DAS KÖNIGREICH DER NIEDERLANDE,  
DIE PORTUGIESISCHE REPUBLIK,  
DAS VEREINIGTE KÖNIGREICH GROSSBRITANNIEN UND NORDIRLAND

UND

DIE REPUBLIK ÖSTERREICH,  
DIE REPUBLIK FINNLAND,  
DIE REPUBLIK ISLAND,  
DAS FÜRSTENTUM LIECHTENSTEIN,  
DAS KÖNIGREICH NORWEGEN,  
DAS KÖNIGREICH SCHWEDEN,  
DIE SCHWEIZERISCHE EIDGENOSSENSCHAFT,

nachstehend die VERTRAGSPARTEIEN genannt,

IN DER ÜBERZEUGUNG, daß ein Europäischer Wirtschaftsraum einen Beitrag zur Errichtung eines auf Frieden, Demokratie und Menschenrechte gegründeten Europas leisten wird,

UNTER ERNEUTER BESTÄTIGUNG der hohen Priorität, die sie den privilegierten Beziehungen zwischen der Europäischen Gemeinschaft, ihren Mitgliedstaaten und den EFTA-Staaten zuerkennen, welche auf Nachbarschaft, den traditionellen gemeinsamen Werten und der europäischen Identität beruhen.

IN DEM FESTEN WILLEN, auf der Grundlage der Marktwirtschaft zur Liberalisierung des Welthandels und zur weltweiten handelspolitischen Zusammenarbeit beizutragen, insbesondere im Einklang mit dem Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen und dem Übereinkommen über die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung,

IN ANBETRACHT des Ziels, einen dynamischen und homogenen Europäischen Wirtschaftsraum zu errichten, der auf gemeinsamen Regeln und gleichen Wettbewerbsbedingungen beruht und in dem angemessene Mittel für deren Durchsetzung - und zwar auch auf gerichtlicher Ebene - vorgesehen sind und der auf der Grundlage der Gleichheit und Gegenseitigkeit sowie eines Gesamtgleichgewichts der Vorteile, Rechte und Pflichten der Vertragsparteien verwirklicht wird,

**IN DEM FESTEN WILLEN**, für die weitestmögliche Verwirklichung der Freizügigkeit und des freien Waren-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehrs innerhalb des ganzen Europäischen Wirtschaftsraums sowie für eine verstärkte und erweiterte Zusammenarbeit bei den begleitenden und horizontalen Politiken zu sorgen,

**IN DEM BESTREBEN**, die harmonische Entwicklung des Europäischen Wirtschaftsraums zu fördern, und überzeugt von der Notwendigkeit, durch die Anwendung dieses Abkommens zur Verringerung der wirtschaftlichen und sozialen regionalen Ungleichgewichte beizutragen,

**IN DEM WUNSCH**, zu einer Verstärkung der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedern des Europäischen Parlaments und der Parlamente der EFTA-Staaten sowie zwischen den Sozialpartnern in der Europäischen Gemeinschaft und den EFTA-Staaten beizutragen,

**ÜBERZEUGT** von der wichtigen Rolle, die der einzelne im Europäischen Wirtschaftsraum durch die Ausübung der ihm durch dieses Abkommen verliehenen Rechte und durch die gerichtliche Geltendmachung dieser Rechte spielen wird,

**IN DEM FESTEN WILLEN**, die Umwelt zu bewahren, zu schützen und ihre Qualität zu verbessern und die umsichtige und rationelle Verwendung der natürlichen Ressourcen auf der Grundlage insbesondere des Grundsatzes der umweltverträglichen Entwicklung sowie des Grundsatzes der Vorsorge und Vorbeugung zu gewährleisten,

**IN DEM FESTEN WILLEN**, bei der Weiterentwicklung von Vorschriften ein hohes Schutzniveau für Gesundheit, Sicherheit und Umwelt zugrunde zu legen,

**IN KENNTNIS** der Bedeutung der Entwicklung der sozialen Dimension einschließlich der Gleichbehandlung von Mann und Frau im Europäischen Wirtschaftsraum und in dem Wunsch, den wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt zu gewährleisten und die Voraussetzungen für Vollbeschäftigung, einen höheren Lebensstandard und verbesserte Arbeitsbedingungen innerhalb des Europäischen Wirtschaftsraums zu fördern,

**IN DEM FESTEN WILLEN**, im Streben nach einem hohen Verbraucherschutzniveau die Interessen der Verbraucher zu fördern und ihre Marktposition zu stärken,

**IN DEM VORSATZ**, gemeinsam die wissenschaftliche und technologische Grundlage der europäischen Industrie zu stärken und deren Wettbewerbsfähigkeit auf internationaler Ebene zu fördern,

**IN DER ERWÄGUNG**, daß der Abschluß dieses Abkommens in keiner Weise die Möglichkeit eines Beitritts eines jeden EFTA-Staates zu den Europäischen Gemeinschaften berührt,

**IN ANBETRACHT** des Zieles der Vertragsparteien, bei voller Wahrung der Unabhängigkeit der Gerichte eine einheitliche Auslegung und Anwendung dieses Abkommens und der gemeinschaftsrechtlichen Bestimmungen, die in ihrem wesentlichen Gehalt in dieses Abkommen übernommen werden, zu erreichen und beizubehalten und eine Gleichbehandlung der Einzelpersonen und Marktteilnehmer insichtlich der vier Freiheiten und der Wettbewerbsbedingungen zu erreichen.

**IN ANBETRACHT** der Tatsache, daß vorbehaltlich der Bestimmungen dieses Abkommens und der durch das Völkerrecht gesetzten Grenzen dieses Abkommen weder die Autonomie der Beschlussfassung noch die Befugnis zum Vertragsschluß der Vertragsparteien beschränkt,

**HABEN BESCHLOSSEN**, folgendes Abkommen zu schließen:

## TEIL I ZIELE UND GRUNDSÄTZE

### Artikel 1

- (1) Ziel dieses Assoziierungsabkommens ist es, eine beständige und ausgewogene Stärkung der Handels- und Wirtschaftsbeziehungen zwischen den Vertragsparteien unter gleichen Wettbewerbsbedingungen und die Einhaltung gleicher Regeln zu fördern, um einen homogenen Europäischen Wirtschaftsraum, nachstehend EWR genannt, zu schaffen.
- (2) Zur Verwirklichung der in Absatz 1 genannten Ziele umfaßt die Assoziation im Einklang mit den Bestimmungen dieses Abkommens:
- a) den freien Warenverkehr,
  - b) die Freizügigkeit,
  - c) den freien Dienstleistungsverkehr,
  - d) den freien Kapitalverkehr,
  - e) die Einrichtung eines Systems, das den Wettbewerb vor Verfälschungen schützt und die Befolgung der diesbezüglichen Regeln für alle in gleicher Weise gewährleistet, sowie
  - f) eine engere Zusammenarbeit in anderen Bereichen wie Forschung und Entwicklung, Umwelt, Bildungswesen und Sozialpolitik.

### Artikel 2

Im Sinne dieses Abkommens bedeutet

- a) "Abkommen": das Hauptabkommen, die Protokolle und Anhänge dazu sowie die Rechtsakte, auf die darin verwiesen wird,
- b) "EFTA-Staaten": die Vertragsparteien, die Mitglieder der Europäischen Freihandelsassoziation sind,
- c) "Vertragsparteien" im Falle der Gemeinschaft und ihrer Mitgliedstaaten: die Gemeinschaft und die EG-Mitgliedstaaten oder die Gemeinschaft oder die EG-Mitgliedstaaten. Die jeweilige Bedeutung dieses Begriffs ist im Einzelfall abzuleiten aus den einschlägigen Bestimmungen dieses Abkommens und aus den Zuständigkeiten der Gemeinschaft bzw. der Mitgliedstaaten, wie sie sich aus dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und dem Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl ergeben.

### Artikel 3

Die Vertragsparteien treffen alle geeigneten Maßnahmen allgemeiner oder besonderer Art zur Erfüllung der Verpflichtungen, die sich aus diesem Abkommen ergeben.

Sie unterlassen alle Maßnahmen, welche die Verwirklichung der Ziele dieses Abkommens gefährden könnten.

Sie fördern außerdem die Zusammenarbeit im Rahmen dieses Abkommens.

#### *Artikel 4*

Unbeschadet besonderer Bestimmungen dieses Abkommens ist in seinem Anwendungsbereich jede Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit verboten.

#### *Artikel 5*

Die Vertragsparteien können nach Maßgabe des Artikels 92 Absatz 2 beziehungsweise des Artikels 89 Absatz 2 jederzeit ein Anliegen im Gemeinsamen EWR-Ausschuß oder im EWR-Rat zur Sprache bringen.

#### *Artikel 6*

Unbeschadet der künftigen Entwicklungen der Rechtsprechung werden die Bestimmungen dieses Abkommens, soweit sie mit den entsprechenden Bestimmungen des Vertrags zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und des Vertrags über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl sowie der aufgrund dieser beiden Verträge erlassenen Rechtsakte in ihrem wesentlichen Gehalt identisch sind, bei ihrer Durchführung und Anwendung im Einklang mit den einschlägigen Entscheidungen ausgelegt, die der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften vor dem Zeitpunkt der Unterzeichnung dieses Abkommens erlassen hat.

#### *Artikel 7*

Rechtsakte, auf die in den Anhängen zu diesem Abkommen oder in den Entscheidungen des Gemeinsamen EWR-Ausschusses Bezug genommen wird oder die darin enthalten sind, sind für die Vertragsparteien verbindlich und Teil des innerstaatlichen Rechts oder in innerstaatliches Recht umzusetzen, und zwar wie folgt:

- a) Ein Rechtsakt, der einer EWG-Verordnung entspricht, wird als solcher in das innerstaatliche Recht der Vertragsparteien übernommen.
- b) Ein Rechtsakt, der einer EWG-Richtlinie entspricht, überläßt den Behörden der Vertragsparteien die Wahl der Form und der Mittel zu ihrer Durchführung.

*TEIL II*  
FREIER WARENVERKEHR

*KAPITEL I*  
GRUNDSÄTZE

*Artikel 8*

- (1) Der freie Warenverkehr zwischen den Vertragsparteien wird nach Maßgabe dieses Abkommens verwirklicht.
- (2) Soweit nichts anderes bestimmt ist, gelten die Artikel 10 bis 15, 19, 20, 25, 26 und 27 nur für Ursprungswaren der Vertragsparteien.
- (3) Soweit nichts anderes bestimmt ist, gelten die Bestimmungen dieses Abkommens lediglich für
  - a) Waren, die unter die Kapitel 25 bis 97 des Harmonisierten Systems zur Bezeichnung und Kodierung der Waren fallen, mit Ausnahme der in Protokoll 2 aufgeführten Waren;
  - b) Waren, die in Protokoll 3 aufgeführt sind, vorbehaltlich der dort getroffenen Sonderregelungen.

*Artikel 9*

- (1) Die Ursprungsregeln sind in Protokoll 4 niedergelegt. Sie gelten unbeschadet der internationalen Verpflichtungen, die die Vertragsparteien im Rahmen des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens eingegangen sind oder eingehen werden.
- (2) Im Hinblick auf die Weiterentwicklung der in diesem Abkommen erzielten Ergebnisse werden die Vertragsparteien ihre Bemühungen fortsetzen, um die Ursprungsregeln in allen Aspekten weiter zu verbessern und zu vereinfachen und die Zusammenarbeit in Zollfragen zu vertiefen.
- (3) Eine Überprüfung wird erstmals vor Ende 1993 vorgenommen. Danach werden alle zwei Jahre weitere Überprüfungen vorgenommen. Die Vertragsparteien verpflichten sich, auf der Grundlage dieser Überprüfungen über die Einbeziehung geeigneter Maßnahmen in das Abkommen zu beschließen.

*Artikel 10*

Ein- und Ausfuhrzölle und Abgaben gleicher Wirkung zwischen den Vertragsparteien sind verboten. Unbeschadet der Regelungen des Protokolls 5 gilt dieses Verbot auch für Fiskalzölle.

*Artikel 11*

Mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen sowie alle Maßnahmen gleicher Wirkung zwischen den Vertragsparteien sind verboten.

#### *Artikel 12*

Mengenmäßige Ausführbeschränkungen sowie alle Maßnahmen gleicher Wirkung zwischen den Vertragsparteien sind verboten.

#### *Artikel 13*

Die Bestimmungen der Artikel 11 und 12 stehen Einfuhr-, Ausfuhr- und Durchfuhrverboten oder -beschränkungen nicht entgegen, die aus Gründen der öffentlichen Sittlichkeit, Ordnung und Sicherheit, zum Schutze der Gesundheit und des Lebens von Menschen, Tieren oder Pflanzen, des nationalen Kulturguts von künstlerischem, geschichtlichem oder archäologischem Wert oder des gewerblichen und kommerziellen Eigentums gerechtfertigt sind. Diese Verbote oder Beschränkungen dürfen jedoch weder ein Mittel zur willkürlichen Diskriminierung noch eine verschleierte Beschränkung des Handels zwischen den Vertragsparteien darstellen.

#### *Artikel 14*

Die Vertragsparteien erheben auf Waren aus anderen Vertragsparteien weder unmittelbar noch mittelbar höhere inländische Abgaben gleich welcher Art, als gleichartige inländische Waren unmittelbar oder mittelbar zu tragen haben.

Die Vertragsparteien erheben auf Waren der anderen Vertragsparteien keine inländischen Abgaben, die geeignet sind, andere Produktionen mittelbar zu schützen.

#### *Artikel 15*

Werden Waren in das Hoheitsgebiet einer Vertragspartei ausgeführt, so darf die Rückvergütung für inländische Abgaben nicht höher sein als die auf die ausgeführten Waren mittelbar oder unmittelbar erhobenen inländischen Abgaben.

#### *Artikel 16*

(1) Die Vertragsparteien tragen dafür Sorge, daß ihre staatlichen Handelsmonopole so umgeformt werden, daß jede Diskriminierung in den Versorgungs- und Absatzbedingungen zwischen den Angehörigen der EG-Mitgliedstaaten und der EFTA-Staaten ausgeschlossen ist.

(2) Dieser Artikel gilt für alle Einrichtungen, durch die die zuständigen Behörden der Vertragsparteien unmittelbar oder mittelbar die Einfuhr oder die Ausfuhr zwischen den Vertragsparteien rechtlich oder tatsächlich kontrollieren, lenken oder merklich beeinflussen. Er gilt auch für die von einem Staat auf andere Rechtsträger übertragenen Monopole.



*KAPITEL 2*  
LANDWIRTSCHAFTLICHE ERZEUGNISSE UND FISCHEREIERZEUGNISSE

*Artikel 17*

Die besonderen Bestimmungen und besonderen Regelungen für das Veterinärwesen und den Pflanzenschutz sind in Anhang I enthalten.

*Artikel 18*

Unbeschadet der besonderen Regelungen für den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen tragen die Vertragsparteien dafür Sorge, daß die Regelungen nach Artikel 17 und Artikel 23 Buchstaben a und b, sofern sie für andere Waren gelten als die in Artikel 8 Absatz 3 genannten, nicht durch andere technische Handelshemmnisse beeinträchtigt werden. Artikel 13 findet Anwendung.

*Artikel 19*

- (1) Die Vertragsparteien untersuchen alle Schwierigkeiten, die sich im Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen ergeben könnten, und bemühen sich um geeignete Lösungen.
- (2) Die Vertragsparteien verpflichten sich, ihre Bemühungen um eine schrittweise Liberalisierung des Agrarhandels fortzusetzen.
- (3) Zu diesem Zweck nehmen die Vertragsparteien vor Ende 1993 und danach alle zwei Jahre eine Überprüfung der Bedingungen im Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen vor.
- (4) Im Lichte der Ergebnisse dieser Überprüfungen im Rahmen ihrer jeweiligen Agrarpolitik und unter Berücksichtigung der Ergebnisse der Uruguay-Runde beschließen die Vertragsparteien im Rahmen dieses Abkommens auf präferentieller, bilateraler oder multilateraler Grundlage und auf der Grundlage der Gegenseitigkeit und des beiderseitigen Nutzens über einen weiteren Abbau der Handelshemmnisse aller Art im Agrarsektor, einschließlich der Hemmnisse, die sich aus staatlichen Handelsmonopolen im Agrarbereich ergeben.

*Artikel 20*

Die Bestimmungen und Regelungen über Fisch und andere Meereserzeugnisse sind in Protokoll 9 niedergelegt.

*KAPITEL 3*  
ZUSAMMENARBEIT IN ZOLLSACHEN UND HANDELSERLEICHTERUNGEN

*Artikel 21*

- (1) Zur Erleichterung des Handels zwischen Vertragsparteien vereinfachen diese die Kontrollen und Formalitäten an den Grenzen. Die entsprechenden Regelungen sind in Protokoll 10 niedergelegt.
- (2) Die Vertragsparteien leisten einander Amtshilfe in Zollsachen, um die ordnungsgemäße Anwendung der Zollvorschriften sicherzustellen. Die entsprechenden Regelungen sind in Protokoll 11 niedergelegt.
- (3) Die Vertragsparteien verstärken und erweitern die Zusammenarbeit zur Vereinfachung der Verfahren im Warenverkehr, insbesondere im Rahmen von Gemeinschaftsprogrammen, -projekten und -aktionen zur Handelserleichterung nach Maßgabe der Regeln des Teils VI.
- (4) Dieser Artikel gilt unbeschadet des Artikels 8 Absatz 3 für alle Waren.

*Artikel 22*

Eine Vertragspartei, die beabsichtigt, ihre tatsächlich angewandten Zölle oder Abgaben gleicher Wirkung gegenüber Drittländern, denen die Meistbegünstigungsklausel zugutekommt, zu senken oder ihre Anwendung auszusetzen, notifiziert - sofern dies möglich ist - diese Senkung oder Aussetzung dem Gemeinsamen EWR-Ausschuß spätestens 30 Tage vor ihrem Inkrafttreten. Sie nimmt von Darlegungen der anderen Vertragsparteien über Verzerrungen Kenntnis, die sich aus dieser Senkung oder Aussetzung ergeben könnten.

*KAPITEL 4*  
SONSTIGE REGELN FÜR DEN FREIEN WARENVERKEHR

*Artikel 23*

Besondere Bestimmungen und besondere Regelungen sind festgelegt in

- a) Protokoll 12 und Anhang II (Technische Vorschriften, Normen, Prüfung und Zertifizierung);
- b) Protokoll 47 (Beseitigung technischer Handelshemmnisse für Wein);
- c) Anhang III (Produkthaftung).

Sie gelten, soweit nichts anderes bestimmt ist, für alle Waren.

*Artikel 24*

Besondere Bestimmungen und besondere Regelungen für den Energiebereich sind in Anhang IV enthalten.

*Artikel 25*

Führt die Beachtung der Artikel 10 und 12

- a) zu einer Wiederausfuhr in ein Drittland, dem gegenüber die ausführende Vertragspartei für die betreffende Ware mengenmäßige Ausfuhrbeschränkungen, Ausfuhrzölle oder Maßnahmen oder Abgaben gleicher Wirkung aufrechterhält, oder
- b) zu einer schwerwiegenden Verknappung oder der Gefahr einer schwerwiegenden Verknappung bei einer für die ausführende Vertragspartei wesentlichen Ware,

und ergeben sich aus den angeführten Sachverhalten tatsächlich oder voraussichtlich für die ausführende Vertragspartei erhebliche Schwierigkeiten, so kann diese Vertragspartei nach dem Verfahren des Artikels 113 geeignete Maßnahmen treffen.

*Artikel 26*

Soweit in diesem Abkommen nichts anderes bestimmt ist, werden im Verhältnis zwischen den Vertragsparteien Antidumpingmaßnahmen, Ausgleichszölle und Maßnahmen zum Schutz gegen unlautere Handelspraktiken von Drittländern nicht angewendet.

*KAPITEL 5*  
KOHLE- UND STAHLERZEUGNISSE

*Artikel 27*

Die Bestimmungen und Regelungen für Kohle- und Stahlerzeugnisse sind in den Protokollen 14 und 25 niedergelegt.

*TEIL III*  
FREIZÜGIGKEIT, FREIER DIENSTLEISTUNGS- UND KAPITALVERKEHR

*KAPITEL I*  
ARBEITNEHMER UND SELBSTÄNDIG ERWERBSTÄTIGE

*Artikel 28*

- (1) Zwischen den EG-Mitgliedstaaten und den EFTA-Staaten wird die Freizügigkeit der Arbeitnehmer hergestellt.
- (2) Sie umfaßt die Abschaffung jeder auf der Staatsangehörigkeit beruhenden unterschiedlichen Behandlung der Arbeitnehmer der EG-Mitgliedstaaten und der EFTA-Staaten in bezug auf Beschäftigung, Entlohnung und sonstige Arbeitsbedingungen.
- (3) Sie gibt - vorbehaltlich der aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit und Gesundheit gerechtfertigten Beschränkungen - den Arbeitnehmern das Recht,
  - a) sich um tatsächlich angebotene Stellen zu bewerben;
  - b) sich zu diesem Zweck im Hoheitsgebiet der EG-Mitgliedstaaten und der EFTA-Staaten frei zu bewegen;
  - c) sich im Hoheitsgebiet eines EG-Mitgliedstaats oder eines EFTA-Staates aufzuhalten, um dort nach den für die Arbeitnehmer dieses Staates geltenden Rechts- und Verwaltungsvorschriften eine Beschäftigung auszuüben;
  - d) nach Beendigung einer Beschäftigung im Hoheitsgebiet eines EG-Mitgliedstaats oder eines EFTA-Staates zu verbleiben.
- (4) Dieser Artikel findet keine Anwendung auf die Beschäftigung im öffentlichen Dienst.
- (5) Die besonderen Bestimmungen über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer sind in Anhang V enthalten.

*Artikel 29*

Zur Herstellung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer und der selbständig Erwerbstätigen stellen die Vertragsparteien auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit gemäß Anhang VI für Arbeitnehmer und selbständig Erwerbstätige sowie deren Familienangehörige insbesondere folgendes sicher:

- a) die Zusammenrechnung aller nach den verschiedenen innerstaatlichen Rechtsvorschriften berücksichtigten Zeiten für den Erwerb und die Aufrechterhaltung des Leistungsanspruchs sowie für die Berechnung der Leistungen;
- b) die Zahlung der Leistungen an Personen, die in den Hoheitsgebieten der Vertragsparteien wohnen.

*Artikel 30*

Um Arbeitnehmern und selbständig Erwerbstätigen die Aufnahme und Ausübung von Erwerbstätigkeiten zu erleichtern, treffen die Vertragsparteien die erforderlichen Maßnahmen nach Anhang VII zur gegenseitigen Anerkennung von Diplomen, Prüfungszeugnissen und sonstigen Befähigungsnachweisen sowie zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Vertragsparteien über die Aufnahme und Ausübung von Erwerbstätigkeiten durch Arbeitnehmer und selbständig Erwerbstätige.

## KAPITEL 2 NIEDERLASSUNGSRECHT

### Artikel 31

(1) Im Rahmen dieses Abkommens unterliegt die freie Niederlassung von Staatsangehörigen eines EG-Mitgliedstaats oder eines EFTA-Staates im Hoheitsgebiet eines dieser Staaten keinen Beschränkungen. Das gilt gleichermaßen für die Gründung von Agenturen, Zweigniederlassungen oder Tochtergesellschaften durch Angehörige eines EG-Mitgliedstaats oder eines EFTA-Staates, die im Hoheitsgebiet eines dieser Staaten ansässig sind.

Vorbehaltlich des Kapitels 4 umfaßt die Niederlassungsfreiheit die Aufnahme und Ausübung selbständiger Erwerbstätigkeiten sowie die Gründung und Leitung von Unternehmen, insbesondere von Gesellschaften im Sinne des Artikels 34 Absatz 2, nach den Bestimmungen des AufnahmeStaats für seine eigenen Angehörigen.

(2) Die besonderen Bestimmungen über das Niederlassungsrecht sind in den Anhängen VIII bis XI enthalten.

### Artikel 32

Auf Tätigkeiten, die im Hoheitsgebiet einer Vertragspartei dauernd oder zeitweise mit der Ausübung öffentlicher Gewalt verbunden sind, findet dieses Kapitel im Hoheitsgebiet der betreffenden Vertragspartei keine Anwendung.

### Artikel 33

Dieses Kapitel und die aufgrund desselben getroffenen Maßnahmen beeinträchtigen nicht die Anwendbarkeit der Rechts- und Verwaltungsvorschriften, die eine besondere Regelung für Ausländer vorsehen und aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit gerechtfertigt sind.

### Artikel 34

Für die Anwendung dieses Kapitels stehen die nach den Rechtsvorschriften eines EG-Mitgliedstaats oder eines EFTA-Staates gegründeten Gesellschaften, die ihren satzungsmäßigen Sitz, ihre Hauptverwaltung oder ihre Hauptniederlassung im Hoheitsgebiet der Vertragsparteien haben, den natürlichen Personen gleich, die Angehörige der EG-Mitgliedstaaten oder der EFTA-Staaten sind.

Als Gesellschaften gelten die Gesellschaften des bürgerlichen Rechts und des Handelsrechts einschließlich der Genossenschaften und die sonstigen juristischen Personen des öffentlichen und privaten Rechts mit Ausnahme derjenigen, die keinen Erwerbszweck verfolgen.

### Artikel 35

Auf das in diesem Kapitel geregelte Sachgebiet findet Artikel 30 Anwendung.

## KAPITEL 3 DIENSTLEISTUNGEN

### Artikel 36

(1) Im Rahmen dieses Abkommens unterliegt der freie Dienstleistungsverkehr im Gebiet der Vertragsparteien für Angehörige der EG-Mitgliedstaaten und der EFTA-Staaten, die in einem anderen EG-Mitgliedstaat beziehungsweise einem anderen EFTA-Staat als demjenigen des Leistungsempfängers ansässig sind, keinen Beschränkungen.

(2) Die besonderen Bestimmungen über den freien Dienstleistungsverkehr sind in den Anhängen IX bis XI enthalten.

### Artikel 37

Dienstleistungen im Sinne dieses Abkommens sind Leistungen, die in der Regel gegen Entgelt erbracht werden, soweit sie nicht den Vorschriften über den freien Waren- und Kapitalverkehr und über die Freizügigkeit unterliegen.

Als Dienstleistungen gelten insbesondere:

- a) gewerbliche Tätigkeiten,
- b) kaufmännische Tätigkeiten,
- c) handwerkliche Tätigkeiten,
- d) freiberufliche Tätigkeiten.

Unbeschadet des Kapitels 2 kann der Leistende zwecks Erbringung seiner Leistungen seine Tätigkeit vorübergehend in dem Staat ausüben, in dem die Leistung erbracht wird, und zwar unter den Voraussetzungen, welche dieser Staat für seine eigenen Angehörigen vorschreibt.

### Artikel 38

Für den freien Dienstleistungsverkehr auf dem Gebiet des Verkehrs gelten die Bestimmungen des Kapitels 6.

### Artikel 39

Auf das in diesem Kapitel geregelte Sachgebiet finden die Artikel 30, 32, 33 und 34 Anwendung.



## KAPITEL 4 KAPITALVERKEHR

### Artikel 40

Im Rahmen dieses Abkommens unterliegt der Kapitalverkehr in bezug auf Berechtigte, die in den EG-Mitgliedstaaten oder den EFTA-Staaten ansässig sind, keinen Beschränkungen und keiner Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit oder des Wohnortes der Parteien oder des Anlageortes. Die Durchführungsbestimmungen zu diesem Artikel sind in Anhang XII enthalten.

### Artikel 41

Die laufenden Zahlungen, die mit dem Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital zwischen den Vertragsparteien im Rahmen dieses Abkommens zusammenhängen, unterliegen keinen Beschränkungen.

### Artikel 42

(1) Bei der Anwendung der innerstaatlichen Vorschriften für den Kapitalmarkt und das Kreditwesen auf die nach diesem Abkommen liberalisierten Kapitalbewegungen sehen die Vertragsparteien von Diskriminierungen ab.

(2) Anleihen zur mittelbaren oder unmittelbaren Finanzierung eines EG-Mitgliedstaats oder eines EFTA-Staates oder seiner Gebietskörperschaften dürfen in einem anderen EG-Mitgliedstaat oder einem anderen EFTA-Staat nur aufgelegt oder untergebracht werden, wenn sich die beteiligten Staaten darüber geeinigt haben.

### Artikel 43

(1) Benutzen in einem EG-Mitgliedstaat oder einem EFTA-Staat ansässige Personen wegen Unterschieden zwischen den Devisenvorschriften der EG-Mitgliedstaaten und der EFTA-Staaten die in Artikel 40 vorgesehenen Transfererleichterungen im Hoheitsgebiet der Vertragsparteien, um die für den Kapitalverkehr mit Drittländern geltenden Vorschriften eines EG-Mitgliedstaats oder eines EFTA-Staates zu umgehen, so kann die betreffende Vertragspartei geeignete Maßnahmen zur Behebung dieser Schwierigkeiten treffen.

(2) Haben Kapitalbewegungen Störungen im Funktionieren des Kapitalmarkts eines EG-Mitgliedstaats oder eines EFTA-Staates zur Folge, so kann die betreffende Vertragspartei Schutzmaßnahmen auf dem Gebiet des Kapitalverkehrs treffen.

(3) Nehmen die zuständigen Behörden einer Vertragspartei eine Änderung des Wechselkurses vor, die die Wettbewerbsbedingungen schwerwiegend verfälscht, so können die anderen Vertragsparteien für eine genau begrenzte Frist die erforderlichen Maßnahmen treffen, um den Folgen dieses Vorgehens zu begegnen.

(4) Ist ein EG-Mitgliedstaat oder ein EFTA-Staat hinsichtlich seiner Zahlungsbilanz von Schwierigkeiten betroffen oder ernstlich bedroht, die sich entweder aus einem Ungleichgewicht seiner Gesamtzahlungsbilanz oder aus der Art der ihm zur Verfügung stehenden Devisen ergeben, und sind diese Schwierigkeiten geeignet, insbesondere das Funktionieren dieses Abkommens zu gefährden, so kann die betreffende Vertragspartei Schutzmaßnahmen treffen.

#### *Artikel 44*

Zur Durchführung des Artikels 43 wenden sowohl die Gemeinschaft als auch die EFTA-Staaten gemäß dem Protokoll 18 ihre internen Verfahren an.

#### *Artikel 45*

(1) Entscheidungen, Stellungnahmen und Empfehlungen, die sich auf die in Artikel 43 aufgeführten Maßnahmen beziehen, werden dem Gemeinsamen EWR-Ausschuß mitgeteilt.

(2) Alle Maßnahmen sind Gegenstand vorheriger Konsultationen und eines vorherigen Informationsaustauschs im Gemeinsamen EWR-Ausschuß.

(3) In Fällen nach Artikel 43 Absatz 2 kann eine Vertragspartei jedoch aus Gründen der Geheimhaltung und Dringlichkeit die sich als notwendig erweisenden Maßnahmen treffen, ohne daß zuvor Konsultationen und ein Informationsaustausch stattgefunden haben.

(4) Tritt plötzlich eine Zahlungsbilanzkrise im Sinne von Artikel 43 Absatz 4 ein und können die in Absatz 2 genannten Verfahren nicht angewendet werden, so kann die betreffende Vertragspartei vorsorglich die erforderlichen Schutzmaßnahmen treffen. Sie dürfen nur ein Mindestmaß an Störungen im Funktionieren dieses Abkommens hervorrufen und nicht über das zur Behebung der plötzlich aufgetretenen Schwierigkeiten unbedingt erforderliche Maß hinausgehen.

(5) Werden Maßnahmen nach den Absätzen 3 und 4 getroffen, so sind sie spätestens zum Zeitpunkt ihres Inkrafttretens mitzuteilen; der Informationsaustausch und die Konsultationen sowie die Mitteilungen nach Absatz 1 erfolgen danach so bald wie möglich.

*KAPITEL 5*  
WIRTSCHAFTS- UND WÄHRUNGSPOLITISCHE ZUSAMMENARBEIT

*Artikel 46*

Die Vertragsparteien führen einen Meinungs- und Informationsaustausch über die Durchführung dieses Abkommens und die Auswirkungen der Integration auf die Wirtschaftstätigkeiten und die Wirtschafts- und Währungspolitik. Sie können ferner makroökonomische Gegebenheiten, Politiken und Aussichten erörtern. Dieser Meinungs- und Informationsaustausch ist unverbindlich.

*KAPITEL 6*  
VERKEHR

*Artikel 47*

- (1) Die Artikel 48 bis 52 gelten für die Beförderungen im Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehr.
- (2) Die besonderen Bestimmungen für sämtliche Verkehrsträger sind in Anhang XIII enthalten.

*Artikel 48*

- (1) Die Bestimmungen eines EG-Mitgliedstaats oder eines EFTA-Staates für den Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehr, die nicht unter Anhang XIII fallen, dürfen in ihren unmittelbaren oder mittelbaren Auswirkungen auf die Verkehrsunternehmer anderer Staaten im Vergleich zu den inländischen Verkehrsunternehmern nicht ungünstiger sein.
- (2) Eine Vertragspartei, die von dem Grundsatz in Absatz 1 abweicht, teilt dies dem Gemeinsamen EWR-Ausschuß mit. Die anderen Vertragsparteien, die diese Abweichung nicht akzeptieren, können entsprechende Gegenmaßnahmen treffen.

*Artikel 49*

Mit diesem Abkommen vereinbar sind Beihilfen, die den Erfordernissen der Koordinierung des Verkehrs oder der Abgeltung bestimmter mit dem Begriff des öffentlichen Dienstes zusammenhängender Leistungen entsprechen.

#### Artikel 50

(1) Im Verkehr im Hoheitsgebiet der Vertragsparteien dürfen keine Diskriminierungen in der Form bestehen, daß ein Verkehrsunternehmen in denselben Verkehrsverbindungen für die gleichen Güter je nach ihrem Herkunfts- oder Bestimmungsland unterschiedliche Frachten und Beförderungsbedingungen anwendet.

(2) Das gemäß Teil VII zuständige Organ prüft von sich aus oder auf Antrag eines EG-Mitgliedstaats oder eines EFTA-Staates die unter diesen Artikel fallenden Diskriminierungsfälle und erläßt die erforderlichen Entscheidungen im Rahmen seiner Geschäftsordnung.

#### Artikel 51

(1) Im Verkehr im Hoheitsgebiet der Vertragsparteien sind die von einer Vertragspartei auferlegten Frachten und Beförderungsbedingungen verboten, die in irgendeiner Weise der Unterstützung oder dem Schutz eines oder mehrerer bestimmter Unternehmen oder Industrien dienen, es sei denn, daß das gemäß Artikel 50 Absatz 2 zuständige Organ die Genehmigung hierzu erteilt.

(2) Das zuständige Organ prüft von sich aus oder auf Antrag eines EG-Mitgliedstaats oder eines EFTA-Staates die in Absatz 1 bezeichneten Frachten und Beförderungsbedingungen; hierbei berücksichtigt es insbesondere sowohl die Erfordernisse einer angemessenen Standortpolitik, die Bedürfnisse der unterentwickelten Gebiete und die Probleme der durch politische Umstände schwer betroffenen Gebiete als auch die Auswirkungen dieser Frachten und Beförderungsbedingungen auf den Wettbewerb zwischen den Verkehrsarten.

Das zuständige Organ erläßt die erforderlichen Entscheidungen im Rahmen seiner Geschäftsordnung.

(3) Das in Absatz 1 genannte Verbot betrifft nicht die Wettbewerbsstarife.

#### Artikel 52

Die Abgaben oder Gebühren, die ein Verkehrsunternehmer neben den Frachten beim Grenzübergang in Rechnung stellt, dürfen unter Berücksichtigung der hierdurch tatsächlich verursachten Kosten eine angemessene Höhe nicht übersteigen. Die Vertragsparteien werden bemüht sein, diese Kosten schrittweise zu verringern.

*TEIL IV*  
WETTBEWERBS- UND SONSTIGE GEMEINSAME REGELN

*KAPITEL I*  
VORSCHRIFTEN FÜR UNTERNEHMEN

*Artikel 53*

(1) Mit diesem Abkommen unvereinbar und verboten sind alle Vereinbarungen zwischen Unternehmen, Beschlüsse von Unternehmensvereinigungen und aufeinander abgestimmte Verhaltensweisen, welche den Handel zwischen den Vertragsparteien zu beeinträchtigen geeignet sind und eine Verhinderung, Einschränkung oder Verfälschung des Wettbewerbs im räumlichen Geltungsbereich dieses Abkommens bezwecken oder bewirken, insbesondere

- a) die unmittelbare oder mittelbare Festsetzung der An- oder Verkaufspreise oder sonstiger Geschäftsbedingungen;
- b) die Einschränkung oder Kontrolle der Erzeugung, des Absatzes, der technischen Entwicklung oder der Investitionen;
- c) die Aufteilung der Märkte oder Versorgungsquellen;
- d) die Anwendung unterschiedlicher Bedingungen bei gleichwertigen Leistungen gegenüber Handelspartnern, wodurch diese im Wettbewerb benachteiligt werden;
- e) die an den Abschluß von Verträgen geknüpfte Bedingung, daß die Vertragsparteien zusätzliche Leistungen annehmen, die weder sachlich noch nach Handelsbrauch in Beziehung zum Vertragsgegenstand stehen.

(2) Die nach diesem Artikel verbotenen Vereinbarungen oder Beschlüsse sind nichtig.

(3) Die Bestimmungen des Absatzes 1 können für nicht anwendbar erklärt werden auf

- Vereinbarungen oder Gruppen von Vereinbarungen zwischen Unternehmen,
- Beschlüsse oder Gruppen von Beschlüssen von Unternehmensvereinigungen,
- aufeinander abgestimmte Verhaltensweisen oder Gruppen von solchen,

die unter angemessener Beteiligung der Verbraucher an dem entstehenden Gewinn zur Verbesserung der Warenerzeugung oder -verteilung oder zur Förderung des technischen oder wirtschaftlichen Fortschritts beitragen, ohne daß den beteiligten Unternehmen

- a) Beschränkungen auferlegt werden, die für die Verwirklichung dieser Ziele nicht unerlässlich sind, oder
- b) Möglichkeiten eröffnet werden, für einen wesentlichen Teil der betreffenden Waren den Wettbewerb auszuschalten.

#### Artikel 54

Mit diesem Abkommen unvereinbar und verboten ist die mißbräuchliche Ausnutzung einer beherrschenden Stellung im räumlichen Geltungsbereich dieses Abkommens oder in einem wesentlichen Teil desselben durch ein oder mehrere Unternehmen, soweit dies dazu führen kann, den Handel zwischen den Vertragsparteien zu beeinträchtigen.

Dieser Mißbrauch kann insbesondere in folgendem bestehen:

- a) der unmittelbaren oder mittelbaren Erzwingung von unangemessenen Einkaufs- oder Verkaufspreisen oder sonstigen Geschäftsbedingungen;
- b) der Einschränkung der Erzeugung, des Absatzes oder der technischen Entwicklung zum Schaden der Verbraucher;
- c) der Anwendung unterschiedlicher Bedingungen bei gleichwertigen Leistungen gegenüber Handelspartnern, wodurch diese im Wettbewerb benachteiligt werden;
- d) der an den Abschluß von Verträgen geknüpften Bedingung, daß die Vertragspartner zusätzliche Leistungen annehmen, die weder sachlich noch nach Handelsbrauch in Beziehung zum Vertragsgegenstand stehen.

#### Artikel 55

(1) Unbeschadet der Bestimmungen des Protokolls 21 und des Anhangs XIV zur Durchführung der Artikel 53 und 54 achten die EG-Kommission und die in Artikel 108 Absatz 1 genannte EFTA-Überwachungsbehörde auf die Verwirklichung der in den Artikeln 53 und 54 niedergelegten Grundsätze.

Das gemäß Artikel 56 zuständige Überwachungsorgan untersucht von Amts wegen, auf Antrag eines Staates in dem jeweiligen Zuständigkeitsbereich oder auf Antrag des anderen Überwachungsorgans die Fälle, in denen Zuwiderhandlungen gegen diese Grundsätze vermutet werden. Das zuständige Überwachungsorgan führt diese Untersuchungen in Zusammenarbeit mit den zuständigen einzelstaatlichen Behörden in dem jeweiligen Zuständigkeitsbereich und dem anderen Überwachungsorgan durch, das ihm nach Maßgabe seiner Geschäftsordnung Amtshilfe leistet.

Stellt es eine Zuwiderhandlung fest, so schlägt es geeignete Mittel vor, um diese abzustellen.

(2) Wird die Zuwiderhandlung nicht abgestellt, so trifft das zuständige Überwachungsorgan in einer mit Gründen versehenen Entscheidung die Feststellung, daß eine derartige Zuwiderhandlung vorliegt.

Das zuständige Überwachungsorgan kann die Entscheidung veröffentlichen und die Staaten seines Zuständigkeitsbereichs ermächtigen, die erforderlichen Abhilfemaßnahmen zu treffen, deren Bedingungen und Einzelheiten es festlegt. Es kann auch das andere Überwachungsorgan ersuchen, die Staaten in dem jeweiligen Zuständigkeitsbereich zu ermächtigen, solche Maßnahmen zu treffen.

## Artikel 56

- (1) Einzelfälle, die in den Anwendungsbereich des Artikels 53 fallen, werden von den Überwachungsorganen wie folgt entschieden:
- a) Einzelfälle, die nur den Handel zwischen EFTA-Staaten beeinträchtigen, werden von der EFTA-Überwachungsbehörde entschieden.
  - b) Unbeschadet des Buchstabens c entscheidet die EFTA-Überwachungsbehörde nach Maßgabe des Artikels 58, des Protokolls 21 und der diesbezüglichen Durchführungsbestimmungen, des Protokolls 23 und des Anhangs XIV in Fällen, in denen der Umsatz der betreffenden Unternehmen im Hoheitsgebiet der EFTA-Staaten 33 % oder mehr ihres Umsatzes im räumlichen Geltungsbereich dieses Abkommens ausmacht.
  - c) In allen sonstigen Fällen sowie in Fällen gemäß Buchstabe b, die den Handel zwischen EG-Mitgliedstaaten beeinträchtigen, entscheidet die EG-Kommission unter Berücksichtigung der Bestimmungen des Artikels 58, des Protokolls 21, des Protokolls 23 und des Anhangs XIV.
- (2) Einzelfälle, die in den Anwendungsbereich des Artikels 54 fallen, werden von dem Überwachungsorgan entschieden, in dessen Zuständigkeitsbereich die beherrschende Stellung festgestellt wird. Besteht die beherrschende Stellung in den Zuständigkeitsbereichen beider Überwachungsorgane, so gilt Absatz 1 Buchstaben b und c.
- (3) Einzelfälle, die in den Anwendungsbereich des Absatzes 1 Buchstabe c fallen und die keine spürbaren Auswirkungen auf den Handel zwischen EG-Mitgliedstaaten oder auf den Wettbewerb innerhalb der Gemeinschaft haben, werden von der EFTA-Überwachungsbehörde entschieden.
- (4) Die Begriffe "Unternehmen" und "Umsatz" im Sinne dieses Artikels werden in Protokoll 22 bestimmt.

## Artikel 57

- (1) Zusammenschlüsse, deren Kontrolle in Absatz 2 vorgesehen ist und die eine beherrschende Stellung begründen oder verstärken, durch die wirksamer Wettbewerb im räumlichen Geltungsbereich dieses Abkommens oder in einem wesentlichen Teil desselben erheblich behindert wird, werden für mit diesem Abkommen unvereinbar erklärt.
- (2) Die Kontrolle der Zusammenschlüsse im Sinne des Absatzes 1 wird durchgeführt von:
- a) der EG-Kommission in den unter die Verordnung (EWG) Nr. 4064/89 fallenden Fällen im Einklang mit jener Verordnung und den Protokollen 21 und 24 sowie dem Anhang XIV dieses Abkommens. Vorbehaltlich einer Überprüfung durch den Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften hat die EG-Kommission in diesen Fällen die alleinige Entscheidungsbefugnis;
  - b) der EFTA-Überwachungsbehörde in den nicht unter Buchstabe a genannten Fällen, sofern die einschlägigen Schwellen des Anhangs XIV im Hoheitsgebiet der EFTA-Staaten erreicht werden, im Einklang mit den Protokollen 21 und 24 sowie dem Anhang XIV und unbeschadet der Zuständigkeiten der EG-Mitgliedstaaten.

#### *Artikel 58*

Die zuständigen Organe der Vertragsparteien arbeiten nach Maßgabe der Protokolle 23 und 24 zusammen, um im gesamten Europäischen Wirtschaftsraum eine einheitliche Überwachung für den Wettbewerbsbereich zu entwickeln und aufrechtzuerhalten und um eine homogene Durchführung, Anwendung und Auslegung der einschlägigen Bestimmungen dieses Abkommens zu fördern.

#### *Artikel 59*

(1) Die Vertragsparteien sorgen dafür, daß in bezug auf öffentliche Unternehmen und auf Unternehmen, denen EG-Mitgliedstaaten oder EFTA-Staaten besondere oder ausschließliche Rechte gewähren, keine Maßnahmen getroffen oder beibehalten werden, die diesem Abkommen, insbesondere Artikel 4 und den Artikeln 53 bis 63, widersprechen.

(2) Für Unternehmen, die mit Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse betraut sind oder den Charakter eines Finanzmonopols haben, gelten die Vorschriften dieses Abkommens, insbesondere die Wettbewerbsregeln, soweit die Anwendung dieser Vorschriften nicht die Erfüllung der ihnen übertragenen besonderen Aufgabe rechtlich oder tatsächlich verhindert. Die Entwicklung des Handelsverkehrs darf nicht in einem Ausmaß beeinträchtigt werden, das dem Interesse der Vertragsparteien zuwiderläuft.

(3) Die EG-Kommission und die EFTA-Überwachungsbehörde achten im Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeit auf die Anwendung dieses Artikels und treffen erforderlichenfalls die geeigneten Maßnahmen gegenüber den Staaten in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich.

#### *Artikel 60*

Die besonderen Bestimmungen zur Durchführung der Grundsätze der Artikel 53, 54, 57 und 59 sind in Anhang XIV enthalten.



*KAPITEL 2*  
STAATLICHE BEIHILFEN

*Artikel 61*

(1) Soweit in diesem Abkommen nicht etwas anderes bestimmt ist, sind Beihilfen der EG-Mitgliedstaaten oder der EFTA-Staaten oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen gleich welcher Art, die durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, mit dem Funktionieren dieses Abkommens unvereinbar, soweit sie den Handel zwischen Vertragsparteien beeinträchtigen.

(2) Mit dem Funktionieren dieses Abkommens vereinbar sind:

- a) Beihilfen sozialer Art an einzelne Verbraucher, wenn sie ohne Diskriminierung nach der Herkunft der Waren gewährt werden;
- b) Beihilfen zur Beseitigung von Schäden, die durch Naturkatastrophen oder sonstige außergewöhnliche Ereignisse entstanden sind;
- c) Beihilfen für die Wirtschaft bestimmter, durch die Teilung Deutschlands betroffener Gebiete der Bundesrepublik Deutschland, soweit sie zum Ausgleich der durch die Teilung verursachten wirtschaftlichen Nachteile erforderlich sind.

(3) Als mit dem Funktionieren dieses Abkommens vereinbar können angesehen werden:

- a) Beihilfen zur Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung von Gebieten, in denen die Lebenshaltung außergewöhnlich niedrig ist oder eine erhebliche Unterbeschäftigung herrscht;
- b) Beihilfen zur Förderung wichtiger Vorhaben von gemeinsamem europäischem Interesse oder zur Behebung einer beträchtlichen Störung im Wirtschaftsleben eines EG-Mitgliedstaats oder eines EFTA-Staates;
- c) Beihilfen zur Förderung der Entwicklung gewisser Wirtschaftszweige oder Wirtschaftsgebiete, soweit sie die Handelsbedingungen nicht in einer Weise verändern, die dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft;
- d) sonstige Arten von Beihilfen, die der Gemeinsame EWR-Ausschuß gemäß Teil VII festlegt.

## Artikel 62

- (1) Alle bestehenden Beihilferegelungen im Hoheitsgebiet der Vertragsparteien sowie die geplante Gewährung oder Änderung staatlicher Beihilfen werden fortlaufend auf ihre Vereinbarkeit mit Artikel 61 überprüft. Zuständig für diese Prüfung ist
- a) im Falle der EG-Mitgliedstaaten die EG-Kommission gemäß Artikel 93 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft,
  - b) im Falle der EFTA-Staaten die EFTA-Überwachungsbehörde gemäß den Bestimmungen eines Abkommens zwischen den EFTA-Staaten zur Errichtung einer EFTA-Überwachungsbehörde, die mit den in Protokoll 26 festgelegten Aufgaben und Befugnissen betraut ist.
- (2) Die EG-Kommission und die EFTA-Überwachungsbehörde arbeiten nach Maßgabe des Protokolls 27 zusammen, um eine einheitliche Überwachung der staatlichen Beihilfen im gesamten räumlichen Geltungsbereich dieses Abkommens sicherzustellen.

## Artikel 63

Die besonderen Bestimmungen über die staatlichen Beihilfen sind in Anhang XV enthalten.

## Artikel 64

- (1) Ist eines der Überwachungsorgane der Ansicht, daß die Durchführung der Artikel 61 und 62 dieses Abkommens sowie des Artikels 5 des Protokolls 14 durch das andere Überwachungsorgan nicht der Aufrechterhaltung gleicher Wettbewerbsbedingungen im räumlichen Geltungsbereich dieses Abkommens entspricht, so findet innerhalb von zwei Wochen ein Meinungsaustausch nach dem Verfahren des Protokolls 27 Buchstabe f statt.

Wird bis zum Ablauf dieser Zweiwochenfrist keine einvernehmliche Lösung gefunden, so kann die zuständige Behörde der betroffenen Vertragspartei unverzüglich geeignete vorläufige Maßnahmen ergreifen, um der sich ergebenden Wettbewerbsverfälschung zu begegnen.

Danach finden Konsultationen im Gemeinsamen EWR-Ausschuß statt, um eine für alle Seiten annehmbare Lösung zu finden.

Kann der Gemeinsame EWR-Ausschuß innerhalb von drei Monaten keine solche Lösung finden und führt die betreffende Verhaltensweise zu einer den Handel zwischen den Vertragsparteien beeinträchtigenden Wettbewerbsverfälschung oder droht sie dazu zu führen, so können die vorläufigen Maßnahmen durch die endgültigen Maßnahmen ersetzt werden, die unbedingt erforderlich sind, um die Auswirkungen der Verfälschung auszugleichen. Es sind vorrangig solche Maßnahmen zu ergreifen, die das Funktionieren des EWR am wenigsten stören.

- (2) Dieser Artikel gilt auch für staatliche Monopole, die nach der Unterzeichnung des Abkommens errichtet werden.

*KAPITEL 3*  
SONSTIGE GEMEINSAME REGELN

*Artikel 65*

- (1) Die besonderen Bestimmungen und besonderen Regelungen über das öffentliche Auftragswesen sind in Anhang XVI enthalten und gelten, sofern nichts anderes bestimmt ist, für alle Waren und die aufgeführten Dienstleistungen.
  
- (2) Die besonderen Bestimmungen und besonderen Regelungen über das geistige Eigentum und den gewerblichen Rechtsschutz sind in Protokoll 28 und in Anhang XVII enthalten und gelten, sofern nichts anderes bestimmt ist, für alle Waren und Dienstleistungen.

*TEIL V*  
HORIZONTALE BESTIMMUNGEN IM ZUSAMMENHANG MIT DEN VIER FREIHEITEN

*KAPITEL 1*  
SOZIALPOLITIK

*Artikel 66*

Die Vertragsparteien sind sich über die Notwendigkeit einig, auf eine Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen der Arbeitskräfte hinzuwirken.

*Artikel 67*

(1) Die Vertragsparteien bemühen sich, die Verbesserung insbesondere der Arbeitsumwelt zu fördern, um die Sicherheit und die Gesundheit der Arbeitnehmer zu schützen. Als Beitrag zur Verwirklichung dieses Zieles werden Mindestvorschriften angewendet, die unter Berücksichtigung der bestehenden Bedingungen und technischen Regelungen der einzelnen Vertragsparteien schrittweise durchzuführen sind. Derartige Mindestvorschriften hindern die einzelnen Vertragsparteien nicht daran, Maßnahmen zum verstärkten Schutz der Arbeitsbedingungen beizubehalten oder zu treffen, die mit diesem Abkommen vereinbar sind.

(2) Die Bestimmungen, die als Mindestvorschriften im Sinne des Absatzes 1 durchzuführen sind, sind in Anhang XVIII aufgeführt.

*Artikel 68*

Auf dem Gebiet des Arbeitsrechts führen die Vertragsparteien die für das gute Funktionieren dieses Abkommens erforderlichen Maßnahmen ein. Diese Maßnahmen sind in Anhang XVIII aufgeführt.

*Artikel 69*

(1) Jede Vertragspartei wird den Grundsatz des gleichen Entgelts für Männer und Frauen bei gleicher Arbeit anwenden und beibehalten.

Unter "Entgelt" im Sinne dieses Artikels sind die üblichen Grund- oder Mindestlöhne und -gehälter sowie alle sonstigen Vergütungen zu verstehen, die der Arbeitgeber aufgrund des Dienstverhältnisses dem Arbeitnehmer mittelbar und unmittelbar in bar oder in Sachleistungen zahlt.

Gleichheit des Arbeitsentgelts ohne Diskriminierung aufgrund des Geschlechts bedeutet:

- a) daß das Entgelt für eine gleiche nach Akkord bezahlte Arbeit aufgrund der gleichen Maßeinheit festgesetzt wird;
- b) daß für eine nach Zeit bezahlte Arbeit das Entgelt bei gleichem Arbeitsplatz gleich ist.

(2) Die besonderen Durchführungsbestimmungen zu Absatz 1 sind in Anhang XVIII enthalten.

#### *Artikel 70*

Die Vertragsparteien fördern den Grundsatz der Gleichbehandlung von Männern und Frauen mit der Durchführung der in Anhang XVIII enthaltenen Bestimmungen.

#### *Artikel 71*

Die Vertragsparteien bemühen sich darum, den Dialog zwischen den Sozialpartnern auf europäischer Ebene zu fördern.

### **KAPITEL 2 VERBRAUCHERSCHUTZ**

#### *Artikel 72*

Die Bestimmungen über den Verbraucherschutz sind in Anhang XIX enthalten.

### **KAPITEL 3 UMWELT**

#### *Artikel 73*

- (1) Die Umweltpolitik der Vertragsparteien hat zum Ziel,
- a) die Umwelt zu erhalten, zu schützen und ihre Qualität zu verbessern;
  - b) zum Schutz der menschlichen Gesundheit beizutragen;
  - c) eine umsichtige und rationelle Verwendung der natürlichen Ressourcen zu gewährleisten.
- (2) Die Tätigkeit der Vertragsparteien im Bereich der Umwelt unterliegt dem Grundsatz, Umweltbeeinträchtigungen vorzubeugen und sie nach Möglichkeit an ihrem Ursprung zu bekämpfen, sowie dem Verursacherprinzip. Die Erfordernisse des Umweltschutzes sind Bestandteil der anderen Politiken der Vertragsparteien.

#### *Artikel 74*

Die besonderen Bestimmungen über die Schutzmaßnahmen nach Artikel 73 sind in Anhang XX enthalten.

#### *Artikel 75*

Die Schutzmaßnahmen nach Artikel 74 hindern die einzelnen Vertragsparteien nicht daran, verstärkte Schutzmaßnahmen beizubehalten oder zu ergreifen, die mit diesem Abkommen vereinbar sind.

### *KAPITEL 4* STATISTIK

#### *Artikel 76*

- (1) Die Vertragsparteien sorgen für die Erstellung und Verbreitung von kohärenten und vergleichbaren Statistiken für die Beschreibung und Überwachung aller einschlägigen wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Aspekte des EWR.
- (2) Zu diesem Zweck entwickeln und benutzen die Vertragsparteien harmonisierte Methoden, Definitionen und Klassifikationen sowie gemeinsame Programme und Verfahren, in denen die Zusammenarbeit der zuständigen Verwaltungsebenen im Bereich der Statistik organisiert wird und der Datenschutz gebührende Beachtung findet.
- (3) Die besonderen Bestimmungen über die Statistik sind in Anhang XXI enthalten.
- (4) Die besonderen Bestimmungen über die Gestaltung der Zusammenarbeit im Bereich der Statistik sind in Protokoll 30 enthalten.

### *KAPITEL 5* GESELLSCHAFTSRECHT

#### *Artikel 77*

Die besonderen Bestimmungen über das Gesellschaftsrecht sind in Anhang XXII enthalten.

*TEIL VI*  
**ZUSAMMENARBEIT AUSSERHALB DER VIER FREIHEITEN**

*Artikel 78*

Die Vertragsparteien verstärken und erweitern ihre Zusammenarbeit im Rahmen der Gemeinschaftsaktionen in den Bereichen

- **Forschung und technologische Entwicklung,**
- **Informationsdienste,**
- **Umwelt,**
- **allgemeine und berufliche Bildung und Jugend,**
- **Sozialpolitik,**
- **Verbraucherschutz,**
- **kleine und mittlere Unternehmen,**
- **Fremdenverkehr,**
- **audiovisueller Sektor und**
- **Katastrophenschutz,**

soweit diese Sachgebiete nicht unter andere Teile dieses Abkommens fallen.

*Artikel 79*

(1) Die Vertragsparteien vertiefen den Dialog miteinander in jeder geeigneten Weise, insbesondere gemäß den Verfahren des Teils VII, um festzustellen, auf welchen Gebieten und in welchen Arbeitsbereichen eine engere Zusammenarbeit zur Verwirklichung ihrer in Artikel 78 aufgeführten gemeinsamen Ziele beitragen könnte.

(2) Sie tauschen insbesondere Informationen aus und führen auf Antrag einer Vertragspartei Konsultationen im Gemeinsamen EWR-Ausschuß über Pläne oder Vorschläge für die Aufstellung oder Änderung von Rahmenprogrammen, Sonderprogrammen, Aktionen und Vorhaben in den in Artikel 78 aufgeführten Bereichen.

(3) Teil VII gilt sinngemäß für diesen Teil, soweit dieser Teil oder Protokoll 31 dies ausdrücklich vorsehen.

### *Artikel 80*

Die Zusammenarbeit nach Artikel 78 gestaltet sich in der Regel wie folgt:

- Beteiligung der EFTA-Staaten an Rahmenprogrammen, Sonderprogrammen, Projekten oder anderen Aktionen der Gemeinschaft;
- Festlegung gemeinsamer Tätigkeiten in besonderen Bereichen; dazu gehören auch Konzentrierung oder Koordinierung der Tätigkeiten, Zusammenschluß bisheriger Tätigkeiten und Festlegung gemeinsamer Ad-hoc-Tätigkeiten;
- Austausch oder Bereitstellung von Informationen auf formeller und informeller Grundlage;
- gemeinsames Bemühen zur Förderung bestimmter Tätigkeiten im gesamten Hoheitsgebiet der Vertragsparteien;
- soweit zweckmäßig, parallele Gesetzgebung gleichen oder gleichartigen Inhalts;
- Koordinierung der Bemühungen und Tätigkeiten mittels oder im Rahmen internationaler Organisationen sowie der Zusammenarbeit mit Drittländern, soweit dies im gegenseitigen Interesse liegt.

### *Artikel 81*

Die Zusammenarbeit in Form einer Beteiligung der EFTA-Staaten an Rahmenprogrammen, Sonderprogrammen, Projekten oder anderen Aktionen der Gemeinschaft beruht auf folgenden Grundsätzen:

- a) Die EFTA-Staaten haben Zugang zu allen Teilen eines Programms.
- b) Bei der Festlegung des Status der EFTA-Staaten in den Ausschüssen, die die EG-Kommission bei der Durchführung oder Entwicklung von Tätigkeiten der Gemeinschaft unterstützen, zu denen die EFTA-Staaten aufgrund ihrer Beteiligung finanzielle Beiträge leisten, wird diesen Beiträgen voll Rechnung getragen.
- c) Die Entscheidungen der Gemeinschaft, die nicht den Gesamthaushalt der Gemeinschaft betreffen und die sich unmittelbar oder mittelbar auf ein Rahmenprogramm, ein Sonderprogramm, ein Projekt oder eine andere Aktion auswirken, an denen sich EFTA-Staaten aufgrund einer Entscheidung nach diesem Abkommen beteiligen, werden gemäß Artikel 79 Absatz 3 getroffen. Die Bedingungen der weiteren Beteiligung an den betreffenden Maßnahmen können von dem Gemeinsamen EWR-Ausschuß gemäß Artikel 86 überprüft werden.
- d) Bei der Projektvorbereitung haben die Institutionen, Unternehmen, Organisationen und Angehörigen der EFTA-Staaten im Rahmen der Programme und anderen Aktionen der Gemeinschaft die gleichen Rechte und Pflichten wie die Institutionen, Unternehmen, Organisationen und Angehörigen der Mitgliedstaaten der Gemeinschaft. Das gleiche gilt sinngemäß im Rahmen der jeweiligen Aktionen für die Teilnehmer am Austausch zwischen EG-Mitgliedstaaten und EFTA-Staaten.



- e) Die EFTA-Staaten, ihre Einrichtungen, Unternehmen, Organisationen und Angehörigen haben hinsichtlich der Verbreitung, Bewertung und Verwertung von Ergebnissen die gleichen Rechte und Pflichten wie die Mitgliedstaaten der Gemeinschaft, ihre Institutionen, Unternehmen, Organisationen und Angehörigen.
- f) Die Vertragsparteien verpflichten sich, im Einklang mit ihren jeweiligen Regelungen und Vorschriften die Mobilität der Teilnehmer an den Programmen und anderen Aktionen im erforderlichen Umfang zu erleichtern.

#### *Artikel 82*

(1) Ist mit der in diesem Teil vorgesehenen Zusammenarbeit eine finanzielle Beteiligung der EFTA-Staaten verbunden, so gestaltet sich diese je nach Fall wie folgt:

- a) Der Beitrag der EFTA-Staaten aufgrund ihrer Beteiligung an Maßnahmen der Gemeinschaft berechnet sich proportional
  - zu den Verpflichtungsermächtigungen und
  - zu den Zahlungsermächtigungen,

die für die Gemeinschaft jährlich in den jeweiligen Haushaltsposten für die betreffenden Maßnahmen im Gesamthaushaltsplan der Gemeinschaft veranschlagt sind.

Der Proportionalitätsfaktor, der die Höhe der Beteiligung der EFTA-Staaten bestimmt, ist die Summe der Zahlen, die das jeweilige Verhältnis wiedergeben zwischen dem Brutto-inlandsprodukt zu Marktpreisen jedes einzelnen EFTA-Staates einerseits und der Summe der Bruttoinlandsprodukte zu Marktpreisen der Mitgliedstaaten der Gemeinschaft und des betreffenden EFTA-Staates andererseits. Dieser Faktor wird für jedes Haushaltsjahr auf der Grundlage der neuesten Statistiken berechnet.

Der Beitrag der EFTA-Staaten wird sowohl bei den Verpflichtungsermächtigungen als auch bei den Zahlungsermächtigungen zusätzlich zu den Beträgen bereitgestellt, die für die Gemeinschaft in dem jeweiligen Posten für die betreffenden Maßnahmen im Gesamthaushaltsplan veranschlagt sind.

Die jährlich zu zahlenden Beiträge der EFTA-Staaten werden auf der Grundlage der Zahlungsermächtigungen festgesetzt.

Weder Verpflichtungen, die die Gemeinschaft eingegangen war, bevor die Beteiligung der EFTA-Staaten an den betreffenden Maßnahmen aufgrund dieses Abkommens in Kraft getreten ist, noch hierauf geleistete Zahlungen begründen eine Beitragspflicht der EFTA-Staaten.

- b) Der finanzielle Beitrag der EFTA-Staaten aufgrund ihrer Beteiligung an bestimmten Projekten oder anderen Maßnahmen beruht auf dem Grundsatz, daß jede Vertragspartei ihre eigenen Kosten trägt und einen angemessenen Beitrag zur Deckung der Gemeinkosten der Gemeinschaft leistet, den der Gemeinsame EWR-Ausschuß festsetzt.
- c) Der Gemeinsame EWR-Ausschuß faßt die notwendigen Beschlüsse über den Beitrag der Vertragsparteien zu den Kosten der betreffenden Maßnahme.

(2) Die Durchführungsbestimmungen zu diesem Artikel sind in Protokoll 32 im einzelnen niedergelegt.

#### *Artikel 83*

Unter Beachtung der Erfordernisse der Vertraulichkeit, die vom Gemeinsamen EWR-Ausschuß festgelegt werden, haben die EFTA-Staaten im Falle der Zusammenarbeit in Form eines Informationsaustauschs zwischen Behörden das gleiche Informationsrecht und die gleiche Informationspflicht wie die EG-Mitgliedstaaten.

#### *Artikel 84*

Die Bestimmungen über die Zusammenarbeit in bestimmten Bereichen sind in Protokoll 31 niedergelegt.

#### *Artikel 85*

Soweit in Protokoll 31 nichts anderes bestimmt ist, gelten für die Zusammenarbeit, die zwischen der Gemeinschaft und einzelnen EFTA-Staaten in den in Artikel 78 aufgeführten Bereichen zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Abkommens bereits bestand, nach diesem Zeitpunkt die einschlägigen Bestimmungen dieses Teils und des Protokolls 31.

#### *Artikel 86*

Der Gemeinsame EWR-Ausschuß faßt nach Maßgabe des Teils VII alle für die Durchführung der Artikel 78 bis 85 und der daraus abgeleiteten Maßnahmen erforderlichen Beschlüsse, wozu unter anderem die Ergänzung oder Anpassung des Protokolls 31 wie auch der Erlaß von für die Durchführung des Artikels 85 erforderlichen Übergangsregelungen gehören kann.

#### *Artikel 87*

Die Vertragsparteien unternehmen die notwendigen Schritte, um die Zusammenarbeit bei Maßnahmen der Gemeinschaft in Bereichen, die nicht in Artikel 78 aufgeführt sind, zu entwickeln, zu verstärken oder zu erweitern, wenn eine derartige Zusammenarbeit geeignet erscheint, einen Beitrag zur Verwirklichung der Ziele dieses Abkommens zu leisten, oder nach Ansicht der Vertragsparteien auf sonstige Weise im gegenseitigen Interesse liegt. Dazu kann gehören, daß Artikel 78 durch Einbeziehung weiterer Bereiche ergänzt wird.

#### *Artikel 88*

Unbeschadet der Bestimmungen anderer Teile dieses Abkommens hindern die Bestimmungen dieses Teils eine Vertragspartei nicht daran, unabhängig Maßnahmen vorzubereiten, zu ergreifen und durchzuführen.

TEIL VII  
INSTITUTIONELLE BESTIMMUNGEN

KAPITEL I  
STRUKTUR DER ASSOZIATION

Abschnitt 1  
Der EWR-Rat

*Artikel 89*

(1) Es wird ein EWR-Rat eingesetzt. Er hat insbesondere die Aufgabe, die politischen Anstöße für die Durchführung dieses Abkommens zu geben und die allgemeinen Leitlinien für den Gemeinsamen EWR-Ausschuß festzulegen.

Zu diesem Zweck bewertet der EWR-Rat das allgemeine Funktionieren und die Entwicklung des Abkommens. Er trifft die politischen Entscheidungen, die zu Änderungen des Abkommens führen.

(2) Die Vertragsparteien können - hinsichtlich der Gemeinschaft und der EG-Mitgliedstaaten innerhalb des jeweiligen Zuständigkeitsbereichs - eine Frage, die zu einer Schwierigkeit führen kann, nach ihrer Erörterung im Gemeinsamen EWR-Ausschuß oder in besonders dringenden Fällen unmittelbar im EWR-Rat zur Sprache bringen.

(3) Der EWR-Rat gibt sich durch Beschluß eine Geschäftsordnung.

*Artikel 90*

(1) Der EWR-Rat besteht aus den Mitgliedern des Rates der Europäischen Gemeinschaften und Mitgliedern der EG-Kommission sowie je einem Mitglied der Regierung jedes EFTA-Staates.

Die Mitglieder des EWR-Rates können sich nach Maßgabe der in seiner Geschäftsordnung festzulegenden Bestimmungen vertreten lassen.

(2) Der EWR-Rat faßt seine Beschlüsse im Einvernehmen zwischen der Gemeinschaft einerseits und den EFTA-Staaten andererseits.

*Artikel 91*

(1) Der Vorsitz im EWR-Rat liegt abwechselnd für jeweils sechs Monate bei einem Mitglied des Rates der Europäischen Gemeinschaften und bei einem Mitglied der Regierung eines EFTA-Staates.

(2) Der EWR-Rat wird zweimal jährlich von seinem Präsidenten einberufen. Der EWR-Rat tritt nach Maßgabe seiner Geschäftsordnung ferner zusammen, sooft die Umstände dies erfordern.

Abschnitt 2  
Der Gemeinsame EWR-Ausschuß

*Artikel 92*

- (1) Es wird ein Gemeinsamer EWR-Ausschuß eingesetzt. Er gewährleistet die wirksame Durchführung und Anwendung dieses Abkommens. Zu diesem Zweck führt er einen Meinungs- und Informationsaustausch und faßt in den in diesem Abkommen vorgesehenen Fällen Beschlüsse.
- (2) Im Gemeinsamen EWR-Ausschuß beraten die Vertragsparteien - hinsichtlich der Gemeinschaft und der EG-Mitgliedstaaten innerhalb des jeweiligen Zuständigkeitsbereichs - über eine das Abkommen betreffende Frage, die zu Schwierigkeiten führen kann und die von einer der Vertragsparteien zur Sprache gebracht wird.
- (3) Der Gemeinsame EWR-Ausschuß gibt sich durch Beschluß eine Geschäftsordnung.

*Artikel 93*

- (1) Der Gemeinsame EWR-Ausschuß besteht aus Vertretern der Vertragsparteien.
- (2) Der Gemeinsame EWR-Ausschuß faßt seine Beschlüsse im Einvernehmen zwischen der Gemeinschaft einerseits und den mit einer Stimme sprechenden EFTA-Staaten andererseits.

*Artikel 94*

- (1) Der Vorsitz im Gemeinsamen EWR-Ausschuß liegt abwechselnd für jeweils sechs Monate bei dem Vertreter der Gemeinschaft, d.h. der EG-Kommission, und bei einem Vertreter eines der EFTA-Staaten.
- (2) Zur Erfüllung seiner Aufgaben tritt der Gemeinsame EWR-Ausschuß grundsätzlich mindestens einmal monatlich zusammen. Er wird nach Maßgabe seiner Geschäftsordnung ferner von seinem Präsidenten oder auf Antrag einer Vertragspartei einberufen.
- (3) Der Gemeinsame EWR-Ausschuß kann die Einsetzung von Unterausschüssen oder Arbeitsgruppen beschließen, die ihn bei der Erfüllung seiner Aufgaben unterstützen. Der Gemeinsame EWR-Ausschuß legt in seiner Geschäftsordnung Zusammensetzung und Arbeitsweise dieser Unterausschüsse und Arbeitsgruppen fest. Die Aufgaben dieser Gremien werden für jeden Einzelfall vom Gemeinsamen EWR-Ausschuß festgelegt.
- (4) Der Gemeinsame EWR-Ausschuß erstellt einen Jahresbericht über das Funktionieren und die Entwicklung dieses Abkommens.

### Abschnitt 3 Die parlamentarische Zusammenarbeit

#### *Artikel 95*

- (1) Es wird ein Gemeinsamer Parlamentarischer EWR-Ausschuß eingesetzt. Er besteht zu gleichen Teilen aus Mitgliedern des Europäischen Parlaments einerseits und aus Mitgliedern der Parlamente der EFTA-Staaten andererseits. Die Gesamtzahl der Ausschußmitglieder ist in der Satzung in Protokoll 36 festgelegt.
- (2) Der Gemeinsame Parlamentarische EWR-Ausschuß hält seine Sitzungen nach Maßgabe der in Protokoll 36 festgelegten Bestimmungen abwechselnd in der Gemeinschaft und in einem EFTA-Staat ab.
- (3) Der Gemeinsame Parlamentarische EWR-Ausschuß trägt durch Dialog und Beratung zu einer besseren Verständigung zwischen der Gemeinschaft und den EFTA-Staaten in den unter dieses Abkommen fallenden Bereichen bei.
- (4) Der Gemeinsame Parlamentarische EWR-Ausschuß kann je nach Zweckmäßigkeit Stellungnahmen in Form von Berichten oder Entschließungen abgeben. Insbesondere prüft er den vom Gemeinsamen EWR-Ausschuß gemäß Artikel 94 Absatz 4 erstellten Jahresbericht über das Funktionieren und die Entwicklung dieses Abkommens.
- (5) Der Präsident des EWR-Rates kann vor dem Gemeinsamen Parlamentarischen EWR-Ausschuß auftreten, um von diesem gehört zu werden.
- (6) Der Gemeinsame Parlamentarische EWR-Ausschuß gibt sich eine Geschäftsordnung.

### Abschnitt 4 Die Zusammenarbeit zwischen den Wirtschafts- und Sozialpartnern

#### *Artikel 96*

- (1) Die Mitglieder des Wirtschafts- und Sozialausschusses und anderer Gremien, die die Sozialpartner in der Gemeinschaft vertreten, sowie die Mitglieder der entsprechenden Gremien in den EFTA-Staaten bemühen sich, ihre Kontakte zu verstärken sowie in organisierter und regelmäßiger Weise zusammenzuarbeiten, um das Bewußtsein für die wirtschaftlichen und sozialen Aspekte der zunehmenden Verflechtung der Volkswirtschaften der Vertragsparteien und deren Interessen im Rahmen des EWR zu fördern.
- (2) Zu diesem Zweck wird ein Beratender EWR-Ausschuß eingesetzt. Er besteht zu gleichen Teilen aus Mitgliedern des Wirtschafts- und Sozialausschusses der Gemeinschaft und des Beratenden Ausschusses der EFTA. Der Beratende EWR-Ausschuß kann je nach Zweckmäßigkeit Stellungnahmen in Form von Berichten oder Entschließungen abgeben.
- (3) Der Beratende EWR-Ausschuß gibt sich eine Geschäftsordnung.

*KAPITEL 2*  
BESCHLUSSFASSUNGSVERFAHREN

*Artikel 97*

Dieses Abkommen berührt nicht das Recht jeder Vertragspartei, unter Beachtung des Grundsatzes der Nicht-Diskriminierung und nach Unterrichtung der übrigen Vertragsparteien ihre internen Rechtsvorschriften in den unter dieses Abkommen fallenden Bereichen zu ändern,

- sofern der Gemeinsame EWR-Ausschuß feststellt, daß die geänderten Rechtsvorschriften das gute Funktionieren dieses Abkommens nicht beeinträchtigen, oder
- sofern das Verfahren nach Artikel 98 abgeschlossen ist.

*Artikel 98*

Die Anhänge zu diesem Abkommen sowie die Protokolle 1 bis 7, 9, 10, 11, 19 bis 27, 30, 31, 32, 37, 39, 41 und 47 können je nach Fall durch Beschluß des Gemeinsamen EWR-Ausschusses gemäß Artikel 93 Absatz 2 und den Artikeln 99, 100, 102 und 103 geändert werden.

*Artikel 99*

(1) Sobald die EG-Kommission neue Rechtsvorschriften in einem unter dieses Abkommen fallenden Bereich ausarbeitet, holt sie auf informellem Wege den Rat von Sachverständigen der EFTA-Staaten ein, so wie sie bei der Ausarbeitung ihrer Vorschläge den Rat von Sachverständigen der EG-Mitgliedstaaten einholt.

(2) Wenn die EG-Kommission dem Rat der Europäischen Gemeinschaften ihren Vorschlag übermittelt, übermittelt sie den EFTA-Staaten Abschriften davon.

Auf Antrag einer Vertragspartei findet im Gemeinsamen EWR-Ausschuß ein erster Meinungsaustausch statt.

(3) In den wichtigen Abschnitten der der Beschlußfassung des Rates der Europäischen Gemeinschaften vorausgehenden Phase konsultieren die Vertragsparteien einander auf Antrag einer Vertragspartei im Rahmen eines stetigen Informations- und Konsultationsprozesses erneut im Gemeinsamen EWR-Ausschuß.

(4) Während der Informations- und Konsultationsphase arbeiten die Vertragsparteien nach Treu und Glauben zusammen, um die Beschlußfassung im Gemeinsamen EWR-Ausschuß am Ende dieses Prozesses zu erleichtern.

### *Artikel 100*

Die EG-Kommission gewährleistet, 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. In diesem Zusammenhang zieht die EG-Kommission bei der Ausarbeitung von Maßnahmenentwürfen Sachverständige der EFTA-Staaten auf derselben Grundlage heran wie Sachverständige der EG-Mitgliedstaaten.

In den Fällen, in denen der Rat der Europäischen Gemeinschaften nach dem für den beteiligten Ausschuß geltenden Verfahren mit dem Entwurf befaßt wird, übermittelt die EG-Kommission dem Rat der Europäischen Gemeinschaften die Stellungnahmen der Sachverständigen der EFTA-Staaten.

### *Artikel 101*

(1) An den Arbeiten von Ausschüssen, die weder unter Artikel 81 noch unter Artikel 100 fallen, werden Sachverständige aus EFTA-Staaten beteiligt, wenn dies für das gute Funktionieren dieses Abkommens erforderlich ist.

Diese Ausschüsse sind in Protokoll 37 aufgeführt. Die Modalitäten einer solchen Beteiligung sind in den Protokollen und Anhängen festgelegt, die sich mit dem jeweiligen Sachgebiet befassen.

(2) Gelangen die Vertragsparteien zu der Auffassung, daß eine solche Beteiligung auf andere Ausschüsse, die ähnliche Merkmale aufweisen, ausgedehnt werden sollte, so kann der Gemeinsame EWR-Ausschuß das Protokoll 37 ändern.

### *Artikel 102*

(1) Zur Gewährleistung der Rechtssicherheit und der Homogenität des EWR faßt der Gemeinsame EWR-Ausschuß Beschlüsse zur Änderung eines Anhangs zu diesem Abkommen so bald wie möglich nach Erlaß der entsprechenden neuen Rechtsvorschriften durch die Gemeinschaft, damit diese Gemeinschaftsvorschriften und die Änderungen der Anhänge zu diesem Abkommen gleichzeitig angewendet werden können. Zu diesem Zweck unterrichtet die Gemeinschaft, wenn sie einen Rechtsakt auf einem unter dieses Abkommen fallenden Sachgebiet erläßt, so bald wie möglich die übrigen Vertragsparteien im Gemeinsamen EWR-Ausschuß.

(2) Der Gemeinsame EWR-Ausschuß beurteilt, welcher Teil eines Anhangs zu diesem Abkommen von den neuen Rechtsvorschriften unmittelbar berührt wird.

(3) Die Vertragsparteien setzen alles daran, in Fragen, die dieses Abkommen berühren, Einvernehmen zu erzielen.

Der Gemeinsame EWR-Ausschuß setzt insbesondere alles daran, eine für beide Seiten annehmbare Lösung zu finden, wenn sich in einem Bereich, der in den EFTA-Staaten in die Zuständigkeit des Gesetzgebers fällt, ein ernstes Problem ergibt.

(4) Kann trotz Anwendung des Absatzes 3 kein Einvernehmen über eine Änderung eines Anhangs zu diesem Abkommen erzielt werden, so prüft der Gemeinsame EWR-Ausschuß alle sonstigen Möglichkeiten, das gute Funktionieren dieses Abkommens aufrechtzuerhalten; zu diesem Zweck kann er die erforderlichen Beschlüsse fassen, einschließlich der Möglichkeit der Anerkennung der Gleichwertigkeit der Rechtsvorschriften. Ein solcher Beschluß wird bis zum Ablauf einer Frist von sechs Monaten ab der Befassung des Gemeinsamen EWR-Ausschusses oder bis zum Inkrafttreten der entsprechenden Gemeinschaftsvorschriften gefaßt, falls dieser Zeitpunkt später liegt.

(5) Hat der Gemeinsame EWR-Ausschuß bis zum Ablauf der Frist des Absatzes 4 keinen Beschluß über eine Änderung eines Anhangs zu diesem Abkommen gefaßt, so gelten dessen von den neuen Vorschriften berührten Teile in dem gemäß Absatz 2 festgelegten Umfang als vorläufig außer Kraft gesetzt, es sei denn, der Gemeinsame EWR-Ausschuß beschließt etwas anderes. Eine solche vorläufige Außerkraftsetzung wird sechs Monate nach Ablauf der Frist des Absatzes 4 wirksam, keinesfalls jedoch vor dem Zeitpunkt, zu dem der entsprechende EG-Rechtsakt in der Gemeinschaft zur Durchführung kommt. Der Gemeinsame EWR-Ausschuß setzt seine Bemühungen fort, Einvernehmen über eine für beide Seiten annehmbare Lösung zu erzielen, damit die vorläufige Außerkraftsetzung so bald wie möglich aufgehoben werden kann.

(6) Die praktischen Folgen der vorläufigen Außerkraftsetzung gemäß Absatz 5 werden im Gemeinsamen EWR-Ausschuß erörtert. Die gemäß diesem Abkommen bereits begründeten Rechte und Pflichten von Privatpersonen und Marktteilnehmern bleiben unberührt. Die Vertragsparteien beschließen gegebenenfalls über Anpassungen, die infolge der vorläufigen Außerkraftsetzung notwendig werden.

#### Artikel 103

(1) Wird ein Beschluß des Gemeinsamen EWR-Ausschusses für eine Vertragspartei erst nach Erfüllung verfassungsrechtlicher Anforderungen verbindlich, so tritt der Beschluß, falls er ein Datum enthält, zu diesem Zeitpunkt in Kraft, sofern die betreffende Vertragspartei den übrigen Vertragsparteien bis zu diesem Zeitpunkt mitgeteilt hat, daß die verfassungsrechtlichen Anforderungen erfüllt sind.

Liegt eine solche Mitteilung bis zu dem betreffenden Zeitpunkt nicht vor, so tritt der Beschluß am ersten Tag des zweiten Monats nach der letzten Mitteilung in Kraft.

(2) Liegt eine solche Mitteilung bei Ablauf einer Frist von sechs Monaten nach der Beschlußfassung des Gemeinsamen EWR-Ausschusses nicht vor, so wird der Beschluß des Gemeinsamen EWR-Ausschusses bis zur Erfüllung der verfassungsrechtlichen Anforderungen vorläufig angewendet, es sei denn, eine Vertragspartei teilt mit, daß eine solche vorläufige Anwendung nicht möglich ist. In letzterem Fall oder falls eine Vertragspartei die Nichtratifikation eines Beschlusses des Gemeinsamen EWR-Ausschusses mitteilt, wird die in Artikel 102 Absatz 5 vorgesehene vorläufige Außerkraftsetzung einen Monat nach der Mitteilung wirksam, keinesfalls jedoch vor dem Zeitpunkt, zu dem der entsprechende EG-Rechtsakt in der Gemeinschaft zur Durchführung kommt.

#### Artikel 104

Sofern in diesem Abkommen nichts anderes vorgesehen ist, sind die Beschlüsse, die der Gemeinsame EWR-Ausschuß in den in diesem Abkommen vorgesehenen Fällen faßt, ab dem Zeitpunkt ihres Inkrafttretens für die Vertragsparteien verbindlich; diese treffen die erforderlichen Maßnahmen, um die Durchführung und Anwendung dieser Beschlüsse sicherzustellen.



**KAPITEL 3**  
**HOMOGENITÄT, ÜBERWACHUNGSVERFAHREN UND STREITBEILEGUNG**

**Abschnitt 1**  
**Homogenität**

*Artikel 105*

- (1) In Verfolgung des Ziels der Vertragsparteien, eine möglichst einheitliche Auslegung des Abkommens und der gemeinschaftsrechtlichen Bestimmungen, die in ihrem wesentlichen Gehalt in das Abkommen übernommen werden, zu erreichen, wird der Gemeinsame EWR-Ausschuß nach Maßgabe dieses Artikels tätig.
- (2) Der Gemeinsame EWR-Ausschuß verfolgt ständig die Entwicklung der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften und des in Artikel 108 Absatz 2 genannten EFTA-Gerichtshofs. Zu diesem Zweck werden die Urteile dieser Gerichte dem Gemeinsamen EWR-Ausschuß übermittelt; dieser setzt sich dafür ein, daß die homogene Auslegung des Abkommens gewahrt bleibt.
- (3) Gelingt es dem Gemeinsamen EWR-Ausschuß nicht, innerhalb von zwei Monaten, nachdem ihm eine Abweichung in der Rechtsprechung der beiden Gerichte vorgelegt wurde, die homogene Auslegung des Abkommens zu wahren, so können die Verfahren des Artikels 111 angewendet werden.

*Artikel 106*

Um eine möglichst einheitliche Auslegung dieses Abkommens bei voller Wahrung der Unabhängigkeit der Gerichte zu gewährleisten, richtet der Gemeinsame EWR-Ausschuß ein System für den Austausch von Informationen über Urteile des EFTA-Gerichtshofs, des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften und des Gerichts erster Instanz der Europäischen Gemeinschaften sowie der Gerichte letzter Instanz der EFTA-Staaten ein. Dieses System umfaßt:

- a) die Übermittlung von Urteilen der genannten Gerichte an den Kanzler des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften, die die Auslegung und Anwendung dieses Abkommens oder des Vertrages zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und des Vertrages über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl in ihrer geänderten oder ergänzten Fassung sowie der aufgrund dieser Verträge erlassenen Rechtsakte zum Gegenstand haben, soweit sie Bestimmungen betreffen, die mit denen dieses Abkommens in ihrem wesentlichen Gehalt identisch sind;
- b) die Klassifizierung dieser Urteile durch den Kanzler des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften; dazu gehört auch, soweit notwendig, die Anfertigung und Veröffentlichung von Übersetzungen und Zusammenfassungen;
- c) die Übermittlung der betreffenden Dokumente an die zuständigen von den einzelnen Vertragsparteien zu bestimmenden nationalen Behörden durch den Kanzler des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften.

## Artikel 107

Die EFTA-Staaten können einem Gericht oder Gerichtshof gestatten, den Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften zu ersuchen, über die Auslegung einer EWR-Bestimmung zu entscheiden; die Bestimmungen hierüber sind in Protokoll 34 festgelegt.

## Abschnitt 2 Überwachungsverfahren

### Artikel 108

(1) Die EFTA-Staaten setzen ein unabhängiges Überwachungsorgan (EFTA-Überwachungsbehörde) ein und führen ähnliche Verfahren ein, wie sie in der Gemeinschaft bestehen; dazu gehören auch Verfahren, durch die die Erfüllung der Verpflichtungen aus diesem Abkommen gewährleistet wird, und solche, mit denen die Rechtmäßigkeit der Rechtsakte der EFTA-Überwachungsbehörde auf dem Gebiet des Wettbewerbs kontrolliert wird.

(2) Die EFTA-Staaten setzen einen Gerichtshof (EFTA-Gerichtshof) ein.

Der EFTA-Gerichtshof ist aufgrund einer besonderen Vereinbarung zwischen den EFTA-Staaten hinsichtlich der Anwendung dieses Abkommens insbesondere zuständig für:

- a) Klagen wegen des die EFTA-Staaten betreffenden Überwachungsverfahrens,
- b) Rechtsmittel gegen Entscheidungen der EFTA-Überwachungsbehörde in Wettbewerbssachen,
- c) die Beilegung von Streitigkeiten zwischen zwei oder mehr EFTA-Staaten.

### Artikel 109

(1) Die Erfüllung der Verpflichtungen aus diesem Abkommen wird einerseits durch die EFTA-Überwachungsbehörde und andererseits durch die EG-Kommission im Einklang mit dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, dem Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl und diesem Abkommen überwacht.

(2) Um eine einheitliche Überwachung im gesamten EWR zu gewährleisten, arbeiten die EFTA-Überwachungsbehörde und die EG-Kommission zusammen, tauschen Informationen aus und konsultieren einander in Fragen der Überwachungs politik und in Einzelfällen.

(3) Die EG-Kommission und die EFTA-Überwachungsbehörde nehmen Beschwerden entgegen, die die Anwendung dieses Abkommens betreffen. Sie setzen einander von den eingegangenen Beschwerden in Kenntnis.

(4) Jedes Organ prüft die unter seine Zuständigkeit fallenden Beschwerden und übermittelt dem anderen Organ die Beschwerden, die unter dessen Zuständigkeit fallen.

(5) Treten zwischen den beiden Organen Meinungsverschiedenheiten über das Vorgehen in einem Beschwerdefall oder über das Ergebnis der Prüfung auf, so kann jedes Organ die Sache an den Gemeinsamen EWR-Ausschuss verweisen, der sich nach Maßgabe des Artikels 111 damit befaßt.

## Artikel 110

Entscheidungen der EFTA-Überwachungsbehörde und der EG-Kommission aufgrund dieses Abkommens, die eine Zahlung auferlegen, sind vollstreckbare Titel; dies gilt nicht gegenüber Staaten. Dasselbe gilt für entsprechende Urteile des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften, des Gerichts erster Instanz der Europäischen Gemeinschaften und des EFTA-Gerichtshofs aufgrund dieses Abkommens.

Die Zwangsvollstreckung erfolgt nach den Vorschriften des Zivilprozessrechts des Staates, in dessen Hoheitsgebiet sie stattfindet. Die Vollstreckungsklausel wird nach einer Prüfung, die sich lediglich auf die Echtheit des Titels erstreckt, von der Behörde erteilt, die jede Vertragspartei zu diesem Zweck bestimmt, und wird den anderen Vertragsparteien, der EFTA-Überwachungsbehörde, der EG-Kommission, dem Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften, dem Gericht erster Instanz der Europäischen Gemeinschaften und dem EFTA-Gerichtshof bekanntgeben.

Sind diese Formvorschriften auf Antrag der die Vollstreckung betreibenden Partei erfüllt, so kann diese die Zwangsvollstreckung nach dem Recht des Staates, in dessen Hoheitsgebiet die Vollstreckung stattfinden soll, betreiben, indem sie die zuständige Behörde unmittelbar anruft.

Die Zwangsvollstreckung von Entscheidungen der EG-Kommission, des Gerichts erster Instanz der Europäischen Gemeinschaften oder des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften kann nur durch eine Entscheidung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften einstweilig eingestellt werden; die Zwangsvollstreckung von Entscheidungen der EFTA-Überwachungsbehörde oder des EFTA-Gerichtshofs kann nur durch eine Entscheidung des EFTA-Gerichtshofs einstweilig eingestellt werden. Für die Prüfung von Beschwerden betreffend die Ordnungsmäßigkeit der Vollstreckungsmaßnahmen sind jedoch die Gerichte der betreffenden Staaten zuständig.

## Abschnitt 3 Streitbeilegung

### Artikel 111

- (1) In Streitsachen über die Auslegung oder Anwendung dieses Abkommens kann die Gemeinschaft oder ein EFTA-Staat gemäß den nachstehenden Bestimmungen den Gemeinsamen EWR-Ausschuß anrufen.
- (2) Der Gemeinsame EWR-Ausschuß kann den Streit beilegen. Ihm werden alle Informationen zur Verfügung gestellt, die für eine eingehende Untersuchung der Lage von Nutzen sein können, damit eine annehmbare Lösung gefunden werden kann. Zu diesem Zweck untersucht der Gemeinsame EWR-Ausschuß alle Möglichkeiten, das gute Funktionieren des Abkommens aufrechtzuerhalten.

(3) Betrifft die Streitigkeit die Auslegung von Bestimmungen dieses Abkommens, die in ihrem wesentlichen Gehalt identisch sind mit entsprechenden Bestimmungen des Vertrags zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, des Vertrags über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl oder der aufgrund dieser Verträge erlassenen Rechtsakte, und wird die Streitigkeit nicht innerhalb von drei Monaten nach der Anrufung des Gemeinsamen EWR-Ausschusses beigelegt, so können die an dem Streit beteiligten Vertragsparteien vereinbaren, den Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften um eine Entscheidung über die Auslegung der einschlägigen Bestimmungen zu ersuchen.

Hat der Gemeinsame EWR-Ausschuß in einer solchen Streitigkeit innerhalb von sechs Monaten nach der Einleitung dieses Verfahrens keine Einigkeit über eine Lösung erzielt oder haben die Streitparteien bis dahin nicht beschlossen, eine Entscheidung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften einzuholen, so kann eine Vertragspartei zum Ausgleich etwaiger Ungleichgewichte

- entweder nach dem Verfahren des Artikels 113 eine Schutzmaßnahme gemäß Artikel 112 Absatz 2 ergreifen,
- oder Artikel 102 sinngemäß anwenden.

(4) Betrifft der Streit den Umfang oder die Dauer von Schutzmaßnahmen gemäß Artikel 111 Absatz 3 oder Artikel 112 oder die Angemessenheit von Ausgleichsmaßnahmen gemäß Artikel 114 und gelingt es dem Gemeinsamen EWR-Ausschuß nicht, den Streit innerhalb von drei Monaten, nachdem er angerufen wurde, beizulegen, so kann jede Vertragspartei den Streitfall gemäß den Verfahren des Protokolls 33 dem Schiedsgericht unterbreiten. Fragen, die die Auslegung der in Absatz 3 genannten Bestimmungen dieses Abkommens betreffen, dürfen in einem solchen Verfahren nicht behandelt werden. Der Schiedsspruch ist für die Streitparteien verbindlich.

#### *KAPITEL 4* SCHUTZMASSNAHMEN

##### *Artikel 112*

- (1) Treten ernstliche wirtschaftliche, gesellschaftliche oder ökologische Schwierigkeiten sektoraler oder regionaler Natur auf und ist damit zu rechnen, daß sie anhalten, so kann eine Vertragspartei gemäß den Voraussetzungen und Verfahren des Artikels 113 einseitig geeignete Maßnahmen treffen.
- (2) Diese Schutzmaßnahmen sind in ihrem Anwendungsbereich und ihrer Dauer auf das für die Behebung der Schwierigkeiten unbedingt erforderliche Maß zu beschränken. Es sind vorzugsweise Maßnahmen zu wählen, die das Funktionieren dieses Abkommens so wenig wie möglich stören.
- (3) Die Schutzmaßnahmen gelten gegenüber allen Vertragsparteien.

### *Artikel 113*

- (1) Eine Vertragspartei, die Schutzmaßnahmen nach Artikel 112 in Erwägung zieht, teilt dies über den Gemeinsamen EWR-Ausschuß unverzüglich den anderen Vertragsparteien mit und stellt alle sachdienlichen Informationen zur Verfügung.
- (2) Die Vertragsparteien nehmen unverzüglich Konsultationen im Gemeinsamen EWR-Ausschuß auf, um eine allseits annehmbare Lösung zu finden.
- (3) Die betreffende Vertragspartei darf Schutzmaßnahmen erst nach Ablauf eines Monats nach dem Zeitpunkt der Bekanntgabe nach Absatz 1 treffen, es sei denn, das Konsultationsverfahren nach Absatz 2 wurde vor Ablauf der genannten Frist abgeschlossen. Schließen außergewöhnliche Umstände, die ein sofortiges Eingreifen erfordern, eine vorherige Prüfung aus, so darf die betreffende Vertragspartei unverzüglich die für die Behebung der Schwierigkeiten unbedingt erforderlichen Schutzmaßnahmen treffen.

In der Gemeinschaft werden die Schutzmaßnahmen von der EG-Kommission getroffen.

- (4) Die betreffende Vertragspartei teilt diese Maßnahmen unverzüglich dem Gemeinsamen EWR-Ausschuß mit und stellt alle sachdienlichen Informationen zur Verfügung.
- (5) Über die getroffenen Schutzmaßnahmen finden im Gemeinsamen EWR-Ausschuß vom Zeitpunkt ihrer Einführung an alle drei Monate Konsultationen mit dem Ziel statt, diese Maßnahmen vor dem vorgesehenen Ablauf ihrer Geltungsdauer aufzuheben oder ihren Anwendungsbereich zu beschränken.

Jede Vertragspartei kann jederzeit beim Gemeinsamen EWR-Ausschuß die Überprüfung dieser Maßnahmen beantragen.

### *Artikel 114*

- (1) Entsteht durch eine von einer Vertragspartei getroffene Schutzmaßnahme ein Ungleichgewicht zwischen den Rechten und Pflichten aus diesem Abkommen, so kann jede andere Vertragspartei gegenüber dieser Vertragspartei die angemessenen Ausgleichsmaßnahmen treffen, die für die Behebung des Ungleichgewichts unbedingt erforderlich sind. Es sind vorzugsweise Maßnahmen zu wählen, die das Funktionieren des EWR so wenig wie möglich stören.
- (2) Das Verfahren nach Artikel 113 findet Anwendung.

*TEIL VIII*  
**FINANZIERUNGSMECHANISMUS**

*Artikel 115*

Die Vertragsparteien sind sich einig, daß im Hinblick auf die Förderung einer beständigen und ausgewogenen Stärkung der Handels- und Wirtschaftsbeziehungen zwischen den Vertragsparteien gemäß Artikel 1 das Bedürfnis zur Verringerung der wirtschaftlichen und sozialen Ungleichheiten zwischen ihren Regionen besteht. Sie nehmen in dieser Hinsicht die einschlägigen Bestimmungen dieses Abkommens und die dazugehörigen Protokolle, einschließlich gewisser Regelungen betreffend Landwirtschaft und Fischerei zur Kenntnis.

*Artikel 116*

Die EFTA-Staaten richten einen Finanzierungsmechanismus ein, um damit im Rahmen des EWR und zusätzlich zu den in dieser Hinsicht bereits unternommenen Anstrengungen der Gemeinschaft zur Verwirklichung der Ziele des Artikels 115 beizutragen.

*Artikel 117*

Die Bestimmungen über den Finanzierungsmechanismus sind in Protokoll 38 niedergelegt.

*TEIL IX*  
ALLGEMEINE UND SCHLUSSBESTIMMUNGEN

*Artikel 118*

(1) Ist eine Vertragspartei der Auffassung, daß es im Interesse aller Vertragsparteien liegt, die durch dieses Abkommen begründeten Beziehungen durch Ausdehnung auf nicht darunter fallende Sachgebiete weiterzuentwickeln, so legt sie den anderen Vertragsparteien im EWR-Rat einen mit Gründen versehenen Antrag vor. Der EWR-Rat kann den Gemeinsamen EWR-Ausschuß beauftragen, den Antrag unter allen Gesichtspunkten zu prüfen und einen Bericht zu erstellen.

Der EWR-Rat kann gegebenenfalls die politischen Beschlüsse für die Aufnahme von Verhandlungen zwischen den Vertragsparteien fassen.

(2) Die aus den Verhandlungen nach Absatz 1 hervorgehenden Abkommen bedürfen der Ratifikation oder Genehmigung durch die Vertragsparteien nach ihren eigenen Verfahren.

*Artikel 119*

Die Anhänge und die für die Zwecke dieses Abkommens angepaßten Rechtsakte, auf die darin Bezug genommen wird, sowie die Protokolle sind Bestandteil dieses Abkommens.

*Artikel 120*

Sofern in diesem Abkommen, insbesondere in den Protokollen 41, 43 und 44, nichts anderes bestimmt ist, geht die Anwendung der Bestimmungen dieses Abkommens den Bestimmungen bestehender bilateraler oder multilateraler Abkommen zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und einem EFTA-Staat oder mehreren EFTA-Staaten vor, soweit durch dieses Abkommen dasselbe Sachgebiet geregelt ist.

*Artikel 121*

Dieses Abkommen berührt nicht die Zusammenarbeit:

- a) im Rahmen der nordischen Zusammenarbeit, soweit diese nicht das gute Funktionieren dieses Abkommens beeinträchtigt;
- b) im Rahmen der regionalen Union zwischen der Schweiz und Liechtenstein, soweit die Ziele dieser Union nicht durch die Anwendung dieses Abkommens erreicht werden und das gute Funktionieren dieses Abkommens nicht beeinträchtigt wird;
- c) im Rahmen der Zusammenarbeit zwischen Österreich und Italien betreffend Tirol, Vorarlberg und Trentino-Südtirol, soweit diese Zusammenarbeit das gute Funktionieren dieses Abkommens nicht beeinträchtigt.

#### *Artikel 122*

Die Vertreter, Delegierten und Sachverständigen der Vertragsparteien sowie Beamte und sonstige Bedienstete, die im Rahmen dieses Abkommens tätig werden, sind verpflichtet, auch nach Beendigung ihrer Amtstätigkeit Auskünfte, die ihrem Wesen nach unter das Berufsgeheimnis fallen, nicht preiszugeben; dies gilt insbesondere für Auskünfte über Unternehmen sowie deren Geschäftsbeziehungen oder Kostenelemente.

#### *Artikel 123*

Dieses Abkommen hindert eine Vertragspartei in keiner Weise daran, Maßnahmen zu ergreifen,

- a) die ihres Erachtens erforderlich sind, um die Preisgabe von Auskünften zu verhindern, die ihren wesentlichen Sicherheitsinteressen widerspricht;
- b) die sich beziehen auf die Erzeugung von, oder den Handel mit, Waffen, Munition und Kriegsmaterial oder sonstigen Waren, die für Verteidigungszwecke oder für Forschung, Entwicklung oder Erzeugung für Verteidigungszwecke unerlässlich sind, sofern diese Maßnahmen die Wettbewerbsbedingungen hinsichtlich der nicht eigens für militärische Zwecke bestimmten Waren nicht beeinträchtigen;
- c) die sie bei einer schwerwiegenden innerstaatlichen Störung der öffentlichen Ordnung, im Kriegsfall, bei einer ernsten, eine Kriegsgefahr darstellenden internationalen Spannung oder in Erfüllung der Verpflichtungen, die sie im Hinblick auf die Aufrechterhaltung des Friedens und der internationalen Sicherheit übernommen hat, für die eigene Sicherheit als wesentlich erachtet.

#### *Artikel 124*

Unbeschadet der sonstigen Bestimmungen dieses Abkommens stellen die Vertragsparteien die Staatsangehörigen der EG-Mitgliedstaaten und der EFTA-Staaten hinsichtlich ihrer Beteiligung am Kapital von Gesellschaften im Sinne des Artikels 34 den eigenen Staatsangehörigen gleich.

#### *Artikel 125*

Dieses Abkommen läßt die Eigentumsordnung der einzelnen Vertragsparteien unberührt.



## Artikel 126

(1) Das Abkommen gilt für die Gebiete, in denen der Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl angewendet wird, und nach Maßgabe jener Verträge und für die Hoheitsgebiete der Republik Österreich, der Republik Finnland, der Republik Island, des Fürstentums Liechtenstein, des Königreichs Norwegen, des Königreichs Schweden und der Schweizerischen Eidgenossenschaft.

(2) Unbeschadet des Absatzes 1 findet dieses Abkommen auf die Ålandinseln keine Anwendung. Die Regierung Finnlands kann jedoch durch eine Erklärung, die bei der Ratifikation dieses Abkommens beim Verwahrer zu hinterlegen ist, notifizieren, daß das Abkommen auf die genannten Inseln unter den für die übrigen Teile Finnlands geltenden Voraussetzungen und vorbehaltlich der nachstehenden Bestimmungen Anwendung findet; der Verwahrer übermittelt den Vertragsparteien eine beglaubigte Abschrift.

- a) Dieses Abkommen berührt nicht die Anwendung der auf den Ålandinseln zu irgendeiner Zeit geltenden Bestimmungen über:
- i) die Beschränkungen des Rechts für natürliche Personen, die nicht das regionale Einwohnerrecht der Ålandinseln besitzen, und für juristische Personen, ohne Genehmigung der zuständigen Behörden der Ålandinseln Grundstücke auf den Ålandinseln zu erwerben und zu besitzen;
  - ii) die Beschränkungen des Rechts für natürliche Personen, die nicht das regionale Einwohnerrecht der Ålandinseln besitzen, oder für juristische Personen, sich ohne Genehmigung der zuständigen Behörden der Ålandinseln niederzulassen, und des Rechts, ohne eine solche Genehmigung Dienstleistungen zu erbringen.
- b) Die Rechte der Äländer in Finnland werden durch dieses Abkommen nicht berührt.
- c) Die Behörden der Ålandinseln behandeln alle natürlichen und juristischen Personen der Vertragsparteien gleich.

## Artikel 127

Jede Vertragspartei kann von diesem Abkommen zurücktreten, sofern sie dies mindestens zwölf Monate zuvor den übrigen Vertragsparteien schriftlich mitteilt.

Nach der Mitteilung des beabsichtigten Rücktritts treten die übrigen Vertragsparteien unverzüglich zu einer diplomatischen Konferenz zusammen, um zu erwägen, in welchen Punkten das Abkommen geändert werden muß.

## Artikel 128

(1) Jeder europäische Staat, der Mitglied der Gemeinschaft wird, beantragt, und jeder europäische Staat, der Mitglied der EFTA wird, kann beantragen, Vertragspartei dieses Abkommens zu werden. Er richtet seinen Antrag an den EWR-Rat.

(2) Die Bedingungen für eine solche Beteiligung werden durch ein Abkommen zwischen den Vertragsparteien und dem antragstellenden Staat geregelt. Das Abkommen bedarf der Ratifikation oder Genehmigung durch alle Vertragsparteien nach ihren eigenen Verfahren.

*Artikel 129*

(1) Dieses Abkommen ist in einer Urschrift in dänischer, deutscher, englischer, finnischer, französischer, griechischer, isländischer, italienischer, niederländischer, norwegischer, portugiesischer, schwedischer und spanischer Sprache abgefaßt, wobei jeder Wortlaut gleichermaßen verbindlich ist.

Der Wortlaut der Rechtsakte, auf die in den Anhängen Bezug genommen wird, ist in der im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften veröffentlichten Fassung in dänischer, deutscher, englischer, französischer, griechischer, italienischer, niederländischer, portugiesischer und spanischer Sprache gleichermaßen verbindlich und wird für die Authentifizierung in finnischer, isländischer, norwegischer und schwedischer Sprache abgefaßt.

(2) Dieses Abkommen bedarf der Ratifikation oder Genehmigung durch die Vertragsparteien gemäß ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften.

Es wird beim Generalsekretariat des Rates der Europäischen Gemeinschaften hinterlegt; dieses übermittelt den anderen Vertragsparteien eine beglaubigte Abschrift.

Die Ratifikations- bzw. Genehmigungsurkunden werden beim Generalsekretariat des Rates der Europäischen Gemeinschaften hinterlegt; dieses notifiziert die anderen Vertragsparteien davon.

(3) Dieses Abkommen tritt am 1. Januar 1993 in Kraft, vorausgesetzt, daß alle Vertragsparteien ihre Ratifikations- bzw. Genehmigungsurkunden vor diesem Datum hinterlegt haben. Nach diesem Datum tritt dieses Abkommen am ersten Tag des zweiten Monats nach erfolgter letzter Notifikation in Kraft. Der letzte Termin für eine solche Notifikation ist der 30. Juni 1993. Danach treten die Vertragsparteien zu einer diplomatischen Konferenz zusammen, um die Lage zu würdigen.

ZU URKUND DESSEN haben die unterzeichneten Bevollmächtigten ihre Unterschriften unter dieses Abkommen gesetzt.

Geschehen zu Porto am zweiten Mai neunzehnhundertzweiundneunzig.

**ACUERDO SOBRE EL  
ESPACIO ECONOMICO EUROPEO**

**AFTALE OM DET  
EUROPÆISKE ØKONOMISKE SAMARBEJDSOMRÅDE**

**ABKOMMEN ÜBER DEN  
EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTSRAUM**

**ΣΥΜΦΩΝΙΑ ΓΙΑ ΤΟΝ  
ΕΥΡΩΠΑΙΚΟ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟ ΧΩΡΟ**

**AGREEMENT ON THE  
EUROPEAN ECONOMIC AREA**

**ACCORD SUR  
L'ESPACE ECONOMIQUE EUROPEEN**

**SAMNINGUR UM  
EVROPSKA EFNAHAGSSVÆÐIÐ**

**ACCORDO SULLO  
SPAZIO ECONOMICO EUROPEO**

**OVEREENKOMST BETREFFENDE DE  
EUROPESE ECONOMISCHE RUIMTE**

**AVTALE OM DET  
EUROPEISKE ØKONOMISKE SAMARBEIDSOMRÅDE**

**ACCORDO SOBRE O  
ESPAÇO ECONÓMICO EUROPEU**

**SOPIMUS  
EUROOPAN TALOUSALUEESTA**

**AVTAL OM ETT  
EUROPEISKT EKONOMISKT SAMARBETSOMRÅDE**

EN FE DE LO CUAL, los plenipotenciarios abajo firmantes suscriben el presente acuerdo.

TIL BEKRÆFTELSE HERAF har undertegnede befuldmægtigede underskrevet denne aftale.

ZU URKUND DESSEN haben die unterzeichneten Bevollmächtigten ihre Unterschriften unter dieses Abkommen gesetzt.

ΕΙΣ ΠΙΣΤΩΣΗ ΤΩΝ ΑΝΩΤΕΡΩ, οι υπογεγραμμένοι πληρεξούσιοι έθεσαν τις υπογραφές τους στην παρούσα συμφωνία.

IN WITNESS WHEREOF the undersigned Plenipotentiaries have signed this Agreement.

EN FOI DE QUOI, les plénipotentiaires soussignés ont apposé leurs signatures au bas du présent accord.

ÞESSU TIL STAÐFESTINGAR hafa undirritaðir fulltrúar, sem til þess hafa fullt umboð, undirritað samning þennan.

IN FEDE DI CHE, i plenipotenziari sottoscritti hanno apposto le loro firme in calce al presente accordo.

TEN BLIJKE WAARVAN de ondergetekende gevolmactingden hun handtekening onder deze Overeenkomst hebben gesteld.

Som bevitnelse på dette har de undertegnede befullmægtigede undertegnet denne avtale.

EM FÉ DO QUE, os plenipotenciários abaixo assinados apuseram as suas assinaturas no final do presente Acordo.

Tämän vakuudeksi alla mainitut täysivaltaiset edustajat ovat allekirjoittaneet tämän sopimuksen.

Till bestyrkande härav har undertecknade befullmäktigade ombud undertecknat detta avtal.

Hecho en Oporto, el dos de mayo de mil novecientos noventa y dos.

Udfærdiget i Porto, den anden maj nitten hundrede og tooghalvfems.

Geschehen zu Porto am zweiten Mai neunzehnhundertzweiundneunzig.

Έγινε στο Πόρτο, στις δύο Μαΐου χίλια εννιακόσια εννενήντα δύο.

Done at Oporto on the second day of May in the year one thousand nine hundred and ninety-two.

Fait à Porto, le deux mai mil neuf cent quatre-vingt-douze.

Gjört í Oporto annan dag maímánaðar árið níttján hundruð níutíu og tvö.

Fatto a Porto, addì due maggio millenovecentonovantadue.

Gedaan te Oporto, de tweede mei negentienhonderd twee-en-negentig.

Gitt i Oporte på den annen dag i mai i året nittenhundre og nitti to.

Feito no Porto, em dois de Maio de mil novecentos e noventa e dois.

Tehty portossa toisena päivänä toukokuuta tuhat yhdeksänsataayhdeksänkymmentäkaksi.

Undertecknat i Oporto de 2 maj 1992.

Por el Consejo y la Comisión de las Comunidades Europeas  
For Rådet og Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber  
Für den Rat und die Kommission der Europäischen Gemeinschaften  
Για το Συμβούλιο και την Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων  
For the Council and the Commission of the European Communities  
Pour le Conseil et la Commission des Communautés européennes  
Per il Consiglio e la Commissione delle Comunità europee  
Voor de Raad en de Commissie van de Europese Gemeenschappen  
Pelo Conselho e pela Comissão das Comunidades Europeias

Pour le Royaume de Belgique  
Voor het Koninkrijk België

På Kongeriget Danmarks vegne

Für die Bundesrepublik Deutschland

Για την Ελληνική Δημοκρατία

K.K. Moutsakas

Por el Reino de España

M. Delvina

Pour la République française

Roland Dumas

Thar cheann Na hÉireann  
For Ireland

David O'Donnell

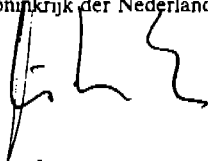
Per la Repubblica italiana

J. De Michelis

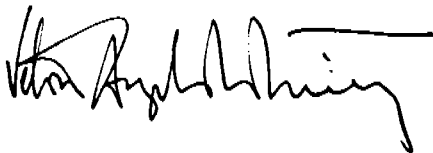
Pour le Grand-Duché de Luxembourg

A stylized handwritten signature consisting of a large, sweeping initial letter followed by a series of connected, wavy lines.

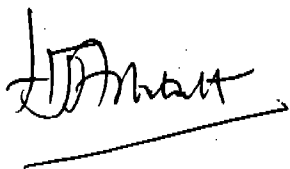
Voor het Koninkrijk der Nederlanden

A handwritten signature with a large, prominent initial letter and a series of connected, wavy lines.

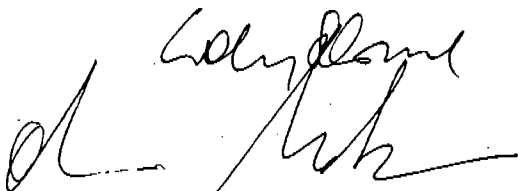
Pela República Portuguesa

A handwritten signature with a large, prominent initial letter and a series of connected, wavy lines.

For the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland



Für die Republik Österreich



Suomen tasavallan puolesta

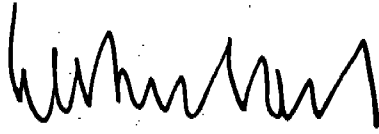


Fyrir Lýðveldið Ísland

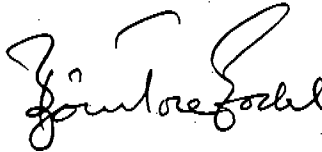




Für das Fürstentum Liechtenstein

A handwritten signature in black ink, consisting of several connected, stylized loops and curves, representing the name of the representative for the Principality of Liechtenstein.

For Kongeriket Norge

A handwritten signature in black ink, featuring a large, prominent initial 'J' followed by several fluid, connected letters, representing the name of the representative for the Kingdom of Norway.

För Konungariket Sverige

A handwritten signature in black ink, starting with a large, stylized initial 'S' followed by several connected letters, representing the name of the representative for the Kingdom of Sweden.

Für die Schweizerische Eidgenossenschaft  
Pour la Confédération suisse  
Per la Confederazione svizzera

A handwritten signature in black ink, consisting of several connected, stylized loops and curves, representing the name of the representative for the Swiss Confederation.

### Anhang 3

#### Tabellarische Darstellung des EWR-Abkommens, seiner Anhänge, Protokolle, Erklärungen und vereinbarten Niederschriften

Die nachfolgende Uebersicht ist weder eine Zusammenfassung des Abkommens noch ein Kommentar dazu. Es soll die Lektüre des Abkommens erleichtern helfen, indem die Protokolle, Anhänge, vereinbarten Niederschriften und Erklärungen den entsprechenden Bestimmungen des Abkommenstexts zugeordnet werden. Diejenigen Artikel des Abkommens, welche in keinem Anhangdokument behandelt werden, sind in Klammern gesetzt.

# TABELLARISCHE DARSTELLUNG DES EWR - ABKOMMENS

Diese Tabelle ist weder eine Zusammenfassung noch ein Kommentar zum EWR-Abkommen. Ihr Zweck ist lediglich, die Lektüre zu erleichtern, indem sie die Protokolle, Anhänge, vereinbarten Niederschriften und die Erklärungen mit den entsprechenden Bestimmungen im Abkommen in Beziehung setzt. Jene Artikel, die nicht Gegenstand eines solchen Zusatzdokumentes sind, sind in Klammern aufgeführt.

	PROTOKOLLE	ANHÄNGE	ERKLÄRUNGEN
<b>PRÄAMBEL</b>			- Erklärung der Regierungen der EG-Mitgliedstaaten und der EFTA-Staaten über den politischen Dialog
<b><u>TEIL I</u></b>	<b><u>Artikel 1 bis 7</u></b>		
<b><u>ZIELE UND GRUNDSÄTZE</u></b>			
(Artikel 1,2,3,4,5,6)			
<b><u>Artikel 7</u></b> (Wesen und Umsetzung der EWR-Rechtsakte)	- <b><u>Protokoll 1</u></b> (horizontale Anpassungen)		- Gemeinsame Erklärung nach Nummer 5 des Protokolls 1
	- <b><u>Protokoll 35</u></b> (Durchführung der EWR-Bestimmungen)		- Gemeinsame Erklärung zu Protokoll 35

TEIL IIArtikel 8 bis 27FREIER WARENVERKEHRKapitel I: GrundsätzeArtikel 8

(Anwendungsbereich)

- Protokoll 2 (über vom Anwendungsbereich des Abkommens ausgeschlossenen Waren)
- Protokoll 3 (verarbeitete Landwirtschaftsprodukte) + *vereinbarte Niederschrift zu Protokoll 3* + *vereinbarte Niederschrift zu Artikel 11 von Protokoll 3*
- Protokoll 49 (Produkte von Ceuta und Melilla)

-Gemeinsame Erklärung zur Anwendung von Zollzuständigkeiten für bestimmte landwirtschaftliche Erzeugnisse (vgl. auch Artikel 18)

-Gemeinsame Erklärung zur Änderung von Zollzuständigkeiten und den Sonderregelungen für Spanien und Portugal

Artikel 9

(Ursprungsregeln)

- Protokoll 4 (Ursprungsregeln)

- Gemeinsame Erklärung zur Übergangszeit für Dokumente über den Ursprungsnachweis

Artikel 10

(Ein- und Ausfuhrzölle)

- Protokoll 5 (Fiskalzölle CH, FL)

- Erklärung CH über Fiskalzölle

Artikel 11 (mengenmässige Einfuhrbeschränkungen)

- Protokoll 6 (Pflichtlager CH, FL)

Artikel 11 (Fortsetzung)

- Protokoll 7 (erlaubte mengenmässige Beschränkungen für ISL)

(Artikel 12, 13, 14, 15)

Artikel 16

(staatliche Handelsmonopole)

- Protokoll 8 (staatliche Monopole)

- Erklärung SF, ISL, N, S zu Alkoholmonopolen
- Erklärung CH, FL zu Alkoholmonopolen

Kapitel 2:

Landwirtschaftliche Erzeugnisse und Fischereierzeugnisse

Artikel 17

(Veterinärwesen und Pflanzenschutz)

ANHANG I

Veterinärwesen und Pflanzenschutz

- Gemeinsame Erklärung zum Pflanzenschutz

Artikel 18, 19

- Protokoll 42 (bilaterale Vereinbarungen betreffend besondere landwirtschaftliche Erzeugnisse)

- Gemeinsame Erklärung zum Tierschutz
- Gemeinsame Erklärung zur Anwendung von Zollzuständen für bestimmte landwirtschaftliche Erzeugnisse (vgl. auch Artikel 8 sowie die Erklärung der EG zu Artikel 120)

Artikel 20

- Protokoll 9 (Handel mit Fisch und anderen Meerereszeugnissen) + *vereinbarte Niederschrift zu Protokoll 9*

Protokoll 46 (Zusammenarbeit in der Fischerei)

- Gemeinsame Erklärung zur vereinbarten Auslegung von Art. 4 Absätze 1 und 2 des Protokolls 9

- Erklärung der EG zum Transitverkehr im Fischereisektor

- Erklärung EG, A, SF, FL, S, CH zu Walerzeugnissen (vgl. auch Erklärung der EG zu Artikel 120)

- Gemeinsame Erklärung zum Harmonisierten System

Kapitel 3: Zusammenarbeit in Zollsachen und Handelserleichterungen

Artikel 21

(Zusammenarbeit in Zollsachen)

- Protokoll 10 (Vereinfachung der Kontrollen und Formalitäten im Güterverkehr)

- Protokoll 11 (Amtshilfe in Zollsachen)

+ *vereinbarte Niederschrift zu Artikel 14 Absatz 3 von Protokoll 11*

- Gemeinsame Erklärung zu Artikel 10 und 14 des Protokolls 11

- Erklärung der EG zur Amtshilfe in Zollsachen

(Artikel 22)

Kapitel 4: Sonstige Regeln für den freien Warenverkehr

- Protokoll 12 (Vereinbarungen mit Drittländern über die Konformitätsbewertung)

ANHANG II:  
Technische Vorschriften,  
Normen, Prüfung und Zertifizierung

- Gemeinsame Erklärung über elektromedizinische Geräte  
- Erklärung der Regierungen der EFTA-Staaten zum freien Verkehr leichter Nutzfahrzeuge

Artikel 23  
(technische Vorschriften, Wein, Produkthaftung)

- Protokoll 47 (Beseitigung technischer Handelshemmnisse für Wein) + vereinbarte Niederschrift zu Protokoll 47 (gegenseitige Amtshilfe zwischen den Behörden)

- Gemeinsame Erklärung zu Protokoll 47  
Gemeinsame Erklärung zur Amtshilfe der Aufsichtsbehörden in Bezug auf Spirituosen

- Gemeinsame Erklärung über die gegenseitige Anerkennung und den Schutz der Bezeichnungen von Wein und Spirituosen  
- Erklärung FL zur Produkthaftung

Artikel 24  
(Energie)

(Artikel 25)

Artikel 26  
(Antidumpingmassnahmen, Ausgleichszölle) + vereinbarte Niederschrift zu Artikel 26 und Protokoll 13

Protokoll 13 (Nichtanwendung von Antidumping- und Ausgleichsmassnahmen)

Kapitel 5: Kohle und Stahlerzeugnisse

Protokoll 14 (Handel mit Kohle- und Stahlerzeugnissen)

Artikel 27

Protokoll 25 (Wettbewerb bei Kohle und Stahl)

ANHANG III:  
Produkthaftung

ANHANG IV:  
Energie

**TEIL III****Artikel 28 bis 52****FREIZÜGIGKEIT, FREIER DIENST-  
LEISTUNGS- UND KAPITALVER-  
KEHR****Kapitel 1: Arbeitnehmer und selbstständig****Erwerbstätige****Artikel 28**

(Freizügigkeit)

- **Protokoll 15** (Uebergangszeiten für die Freizügigkeit CH + FL)

**ANHANG V:****Freizügigkeit der Arbeitnehmer**

- Gemeinsame Erklärung der EG und der EFTA-Länder über die Erleichterung der Grenzkontrollen

- Erklärung FL zur besonderen Lage des Landes
- Erklärung ISL zur Anwendung von Schutzmassnahmen
- Erklärung CH zu Schutzmassnahmen
- Erklärung EG

**Artikel 29**

(soziale Sicherheit)

- **Protokoll 16** (Massnahmen auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit während der Uebergangszeit CH + FL) + *vereinbarte Niederschrift zu Protokoll 16 und Anhang VI*

**ANHANG VI:****Soziale Sicherheit + vereinbarte Niederschrift zu den Anhängen VI und VII**



Artikel 30  
(Zugang zu reglementierten Berufen)

- Protokoll 29 (berufliche Bildung)

**ANHANG VII:**  
**Gegenseitige Anerkennung beruflicher Qualifikationen**  
+ vereinbarte Niederschrift zu Anhang VI und VII + vereinbarte Niederschrift zu Artikel 21 der Richtlinie 75/362/EWG (Aerzte) + vereinbarte Niederschrift zu Artikel 20 der Richtlinie 78/686/EWG + vereinbarte Niederschrift zu Artikel 1 Buchstabe d der Richtlinie 89/48/EWG (CH-Ingenieure und Architekten)

- Gemeinsame Erklärung zu isländischen Inhabern von in Drittländern erteilten Diplomen (medizinische Berufe und Architekten)  
- Gemeinsame Erklärung zu isländischen Inhabern von in Drittländern erteilten Diplomen (Hochschulausbildung von mind. 3 Jahren)  
Erklärung CH zur Einführung von Nachdiplomstudiengängen für Architektur an den HTL

**Kapitel 2: Niederlassungsrecht**

Artikel 31  
(Niederlassungsfreiheit)

(Artikel 32, 33)

Artikel 34  
(juristische Personen)

(Artikel 35)

- Protokoll 17 (betreffend Artikel 34)

**ANHANG VIII**  
**Niederlassungsrecht**

**Kapitel 3: Dienstleistungen****Artikel 36**  
(Freizügigkeit)

(Artikel 37, 38 39)

**Kapitel 4: Kapitalverkehr****Artikel 40:**  
(freier Kapitalverkehr)

(Artikel 41, 42)

**ANHANG IX:****Finanzdienstleistungen**  
+ vereinbarte Niederschrift zu Artikel 16 und 17 der Richtlinie 73/239/EWG (ISL, SF, N)  
+ vereinbarte Niederschrift zu Artikel 18, 19, 20 der Richtlinie 79/267/EWG (ISL)**ANHANG X:****Audiovisuelle Dienste****ANHANG XI:****Telekommunikationsdienste****ANHANG XII:****Freier Kapitalverkehr**- Erklärung CH + FL zur Amtshilfe  
Erklärung EG zur Erklärung CH + FL zur Amtshilfe

- Erklärung A + CH über audiovisuelle Dienste

- Erklärung A zu Schutzmassnahmen; Erklärung EG zur Erklärung A  
- Erklärung CH zur Anwendung der Schutzklausel im Kapitalverkehr  
Erklärung EG zu Erklärung CH (siehe auch Erklärung FL und Erklärung ISL unter Artikel 28)

Artikel 43  
(Schutzmassnahmen)

- Protokoll 18 (interne Verfahren zur Durchführung von Artikel 43)

(Artikel 44, 45)

Kapitel 5: Wirtschafts- und währungspolitische Zusammenarbeit

Artikel 46

- Protokoll 39 (ECU)

Kapitel 6: Verkehr

Artikel 47  
(Grundlage)

- Protokoll 19 (Seeverkehr)

ANHANG XIII:  
Verkehr

+ vereinbarte Niederschrift zur Richtlinie 91/439/EWG + vereinbarte Niederschrift zum AETR-Abkommen

- Gemeinsame Erklärung zum Güterkraftverkehr

- Protokoll 20 (Zugang zu Binnenwasserstrassen)  
+ vereinbarte Niederschrift zu Protokoll 20
- Protokoll 43 (Transitabkommen EG-A)
- Protokoll 44 (Transitabkommen EG-CH)

- Erklärung A zum Transitabkommen EG - A
- Erklärung CH zum Transitabkommen EG - CH  
(siehe auch Erklärung EG unter Artikel 120)

(Artikel 48, 49, 50, 51, 52)

**TEIL IV****Artikel 53 bis 65****WETTBEWERBS- UND SONSTIGE  
GEMEINSAME REGELN****Kapitel 1: Vorschriften für  
Unternehmen****Artikel 53, 54**

(Absprachen und Missbrauch  
einer beherrschenden Stellung)

(Artikel 55)

**Artikel 56**

+ vereinbarte Niederschrift zu Arti-  
kel 56, Absatz 3 (Kompetenzen der  
EG-Kommission und der EFTA-  
Ueberwachungsbehörde)

- **Protokoll 21** (Durchführung  
der Wettbewerbsregeln für  
Unternehmen)

- **Protokoll 25** (Wettbewerb  
bei Kohle und Stahl)

- **Protokoll 22** (Definition der  
Begriffe "Unternehmen" und  
"Umsatz")

**ANHANG XIV:  
Wettbewerb**

- Gemeinsame Erklärung über  
Wettbewerbsregeln  
Erklärung N zur unmittelba-  
ren Vollstreckbarkeit von  
EG-Entscheiden  
Erklärung EG zur Erklärung  
von N  
Erklärung A zur Vollstrek-  
kung von EG-Entscheiden  
Erklärung EG zur Erklärung  
von A

Artikel 57  
(Kontrolle der Zusammenschlüsse)

- Protokoll 24 (Zusammen im Bereich der Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen)  
+ vereinbarte Niederschrift zu Artikel 12 der Protokoll 23 und 24

Artikel 58  
(Zusammenarbeit im Bereich der Ueberwachung)

- Protokoll 23 (Zusammenarbeit zwischen den Ueberwachungsbehörden)  
+ vereinbarte Niederschrift zu Artikel 12 der Protokolle 23 und 24

(Artikel 59, 60)

## Kapitel 2: Staatliche Beihilfen

Artikel 61  
(Vereinbarkeit mit dem EWR-Abkommen)

### ANHANG XV: Staatliche Beihilfen

- Gemeinsame Erklärung zu Artikel 61 Absatz 3 Buchstabe b
- Gemeinsame Erklärung zu Artikel 61 Absatz 3 Buchstabe c
- Gemeinsame Erklärung über Beihilfen aus den EG-Strukturfonds
- Gemeinsame Erklärung zum Schiffbau
- Erklärung EG zum Schiffbau

Artikel 62  
(bestehende Beihilfen/Ueberwachung)

- Protokoll 26 (Befugnisse der EFTA-Ueberwachungsbehörde)
- Protokoll 27 (Zusammenarbeit im Bereich der staatlichen Beihilfen)

(Artikel 63,64)

Kapitel 3: Sonstige gemeinsame Regeln

Artikel 65:

- Protokoll 28 (geistiges Eigentum)

ANHANG XVI:  
**Oeffentliches Auftragswesen**  
+ vereinbarte Niederschrift zu Anhang XVI  
(Ausschüsse)

ANHANG XVII:  
**Geistiges Eigentum**

- Gemeinsame Erklärung zu Protokoll 27 Buchstabe c

*Vereinbarung über die Veröffentlichung von EFTA-Bekanntmachungen betreffend das Auftragswesen (Briefwechsel)*

- Erklärung IRL zu Protokoll 28

**TEIL V**      **Artikel 66 bis 77**

**HORIZONTALE BESTIMMUNGEN IM  
ZUSAMMENHANG MIT DEN VIER  
FREIHEITEN**

**Kapitel 1: Sozialpolitik**

(Artikel 66)

Artikel 67  
(Arbeitsbedingungen)

**ANHANG XVIII:**  
**Sicherheit und Gesundheit  
am Arbeitsplatz, Arbeits-  
recht sowie Gleichbehand-  
lung von Männern und  
Frauen**

Artikel 68  
(Arbeitsrecht)

Artikel 69  
(gleicher Lohn für gleiche Arbeit)

Artikel 70  
Gleichbehandlung von Männern und  
Frauen)

Artikel 71  
(Dialog zwischen den Sozialpartnern)

- Erklärung A zu Art. 5 der Richtlinie 76/207/EWG (Nachtarbeit)
- Erklärung EG zu Erklärung A
  
- Erklärung der EFTA-Staaten zur Charta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer

**Kapitel 2: Verbraucherschutz****Artikel 72****ANHANG XIX:  
Verbraucherschutz****Kapitel 3: Umwelt****Artikel 73  
(Grundlage)****Artikel 74****ANHANG XX:  
Umweltschutz****Artikel 75****Kapitel 4: Statistik****Artikel 76**

- Protokoll 30 (Zusammenarbeit im Bereich der Statistik) + vereinbarte *Niederschrift zu Protokoll 30 (Ausschüsse)*

**ANHANG XXI:  
Statistik**

- Gemeinsame Erklärung über die uneingeschränkte Beteiligung der EFTA-Staaten in den EG-Ausschüssen

**Kapitel 5: Gesellschaftsrecht****Artikel 77****ANHANG XXII:  
Gesellschaftsrecht**



**TEIL VI      Artikel 78 bis 88**

**ZUSAMMENARBEIT AUSSERHALB  
DER VIER FREIHEITEN**

**Artikel 78**  
(Zusammenarbeitsbereiche)

- **Protokoll 31** (Zusammenarbeit in Bereichen gemäss Artikel 78)

- **Gemeinsame Erklärung über die uneingeschränkte Beteiligung EFTA-Staaten in den EG-Ausschüssen**
- **Gemeinsame Erklärung über die Zusammenarbeit in kulturellen Angelegenheiten**
- **Gemeinsame Erklärung über die Zusammenarbeit bei der Bekämpfung des illegalen Handels mit Kulturgütern**

(Artikel 79, 80, 81)

**Artikel 82**  
(finanzielle Beteiligung der EFTA-Staaten an den EG-Programmen)

- **Protokoll 32** (Finanzbestimmungen zur Anwendung von Artikel 82)

(Artikel 83, 84, 85, 86, 87)

**TEIL VII****Artikel 89 bis 114****INSTITUTIONELLE BESTIMMUNGEN****Kapitel 1: Struktur der Assoziation***Abschnitt 1: Der EWR-Rat*

(Artikel 88, 89)

**Artikel 90**

+ vereinbarte Niederschrift zu Artikel 90 (Regel "Sprechen mit 1 Stimme")

**Artikel 91**

+ vereinbarte Niederschrift zu Artikel 91 (Unterausschüsse)  
+ vereinbarte Niederschrift zu Artikel 91 Absatz 2 (Evokationsrecht)

*Abschnitt 2: der Gemeinsame EWR-Ausschuss*

**Artikel 92**

(Artikel 93)

**Artikel 94**

+ vereinbarte Niederschrift zu Artikel 94 Absatz 3 (Unterausschüsse)

*Interimsvereinbarung zur Vorbereitung eines geordneten Inkrafttretens des EWR-Abkommens (Briefwechsel)*

*Vereinbarung über die Veröffentlichung der Informationen, die für den EWR von Bedeutung sind (Briefwechsel)*

*Abschnitt 3: Die parlamentarische  
Zusammenarbeit*

Artikel 95

- Protokoll 36 (Satzung des  
Gemeinsamen Parlamentari-  
schen EWR-Ausschusses)  
+ vereinbarte *Nieder-  
schrift zu Artikel 2 von  
Protokoll 36 (Zahl der  
EFTA-Vertreter im Aus-  
schuss)*

*Abschnitt 4: Die Zusammenarbeit zwi-  
schen den Wirtschafts- und Sozial-  
partnern*

(Artikel 96)

Kapitel 2: Beschlussfassungsverfahren

(Artikel 97, 98, 99)

Artikel 100

(Konsultation der EFTA-Experten in  
den EG-Ausschüssen)

- Erklärung EG zur Beteiligung  
von Sachverständigen der  
EFTA-Staaten in den EG-  
Ausschüssen gemäss Art.  
100

Artikel 101

(andere Ausschüsse als in Artikel 81  
und 100)

- Protokoll 37 (Liste gemäss  
Artikel 101)  
+ vereinbarte *Nieder-  
schrift zu Protokoll 37  
(andere betroffene Aus-*

- Gemeinsame Erklärung über  
die Beteiligung von EG-Ex-  
perten in den EFTA- oder  
ES-Ausschüssen

schüsse)  
+ vereinbarte Niederschrift zu Protokoll 37  
(Erweiterung der Ausschuss-Liste)

Artikel 102

+ vereinbarte Niederschrift zu Artikel 102 Absatz 5 (vorläufige Ausserkraftsetzung)  
+ vereinbarte Niederschrift zu Artikel 102 Absatz 6 (Vorbehalt der erworbenen Rechte)

Artikel 103

+ vereinbarte Niederschrift zu Artikel 103 Absatz 1 (Beschlüsse des EWR-Rats)

(Artikel 104)

- Gemeinsame Erklärung zu Artikel 103  
Erklärung EG zu Artikel 103
- Erklärung der EFTA-Staaten  
Artikel 103, Absatz 1

### Kapitel 3: Homogenität, Überwachungsverfahren und Streitbeilegung

#### *Abschnitt 1: Homogenität*

Artikel 105  
(Rechtsprechung)

Protokoll 48 (betreffend die Artikel 105 und 111)

- Erklärung EG zu den Rechten der EFTA-Staaten vor dem EuGH
- Erklärung EG zu den Rechten von Anwälten aus den EFTA-Staaten nach dem Gemeinschaftsrecht

(Artikel 106)

Artikel 107  
(Vorabklärungen der Gerichte der EFTA-Staaten beim EuGH)

- Protokoll 34 (Möglichkeiten der Gerichte in den EFTA-Staaten, den EuGH um Entscheidung über die Auslegung von EWR-Bestimmungen zu ersuchen, die EG-Bestimmungen entsprechen)

#### *Abschnitt 2: Ueberwachungsverfahren*

Artikel 108  
(EFTA-Ueberwachungsorgan und EFTA-Gerichtshof)

- Erklärung der EFTA-Staaten zu einem Gericht erster Instanz

Artikel 109

+ vereinbarte Niederschrift zu Artikel 109 Absatz 3 (Bedeutung des Wortes "Anwendung")

(Artikel 110)

Abschnitt 3: StreitbeilegungArtikel 111

(Vorgehen)

+ vereinbarte Niederschrift zu Artikel 111 (vorläufige Ausserkraftsetzung)

- Protokoll 33 (Schiedsverfahren)

Protokoll 48 (betreffend die Artikel 105 und 111)

Kapitel 4: SchutzmassnahmenArtikel 112

(Schutzklausel)

+ vereinbarte Niederschrift zu Artikel 112 Absatz 1

(Artikel 113, 114)

**TEIL VIII**

**Artikel 115 bis 117**

**FINANZIERUNGSMECHANISMUS**

(Artikel 115, 116)

**Artikel 117**

- Protokoll 38 (Finanzierungsmechanismus)

- Gemeinsame Erklärung zum Finanzierungsmechanismus
- Erklärung der EFTA-Staaten zum Finanzierungsmechanismus der EFTA

TEIL IX            Artikel 118 bis 126

ALLGEMEINE UND SCHLUSS-  
BESTIMMUNGEN

(Artikel 118, 119)

Artikel 120  
(bestehende Abkommen)

- Protokoll 41 (bestehende  
Abkommen)

- Gemeinsame Erklärung zum  
Verhältnis zwischen dem  
EWR-Abkommen und beste-  
henden Abkommen

(Artikel 121, 122)

Artikel 123  
*+ vereinbarte Niederschrift zu Arti-  
kel 123 (Preisgabe von Auskünften  
im Wettbewerbsbereich)*

(Artikel 124, 125)

Artikel 126 (Geltungsbereich)

- Protokoll 40 (Spitzberg-  
Svalbard)

(Artikel 127, 128)

Artikel 129  
*+ vereinbarte Niederschrift zu  
Artikel 129 (Nicht ratifikation durch  
eine Vertragspartei + vereinbarte  
Niederschrift zu Artikel 129 (idem))*

- Protokoll 45 (Uebergangs-  
zeiten betreffend Spanien  
und Portugal)



## Anhang 4

### Liste der von der Schweiz ausgehandelten Uebergangsfristen

Hinweis: Die Dauer der Übergangsfristen wurde generell in Jahren festgelegt, beginnend ab 1. Januar 1993, vom Datum des Inkrafttretens des Abkommens. Sollte das Inkrafttreten beispielsweise nur ein Jahr verschoben werden, ist - unter Vorbehalt von Ausnahmen - davon auszugehen, dass die Fristen entsprechend gekürzt werden. Ein Aufschub des Fristendes findet nicht statt.

Mit einem Stern (\*) sind diejenigen Bereiche bezeichnet, in denen sich die EG während der Übergangsfrist gegenüber der Schweiz die Nichtanwendung (Prinzip der Gegenseitigkeit) der betreffenden EWR-Regeln vorbehält. Nachfolgende sind nur die von der Schweiz ausgehandelten Übergangsfristen aufgeführt (verschiedene sind mit jenen anderer EFTA-Staaten identisch. Auf Verlangen der EG treten zudem einzelne Vertragsteile mit Verzögerung in Kraft (beispielsweise Bildungsprogramme).

Die Buchstaben R bzw. VO bezeichnen Richtlinien bzw. Verordnungen.

### Freier Güterverkehr

#### Technische Handelshemmnisse (TBT acquis)

Motorwagen (R 70/157/EWG, R 70/220/EWG, R 72/306/EWG, R 88/77/EWG)

Möglichkeit, den **Marktzugang von Motorwagen bis 31.12.1994** (2 Jahre) **aller Kategorien** von der Erfüllung der nationalen Abgas- und Lärmvorschriften abhängig zu machen

Möglichkeit, die nationalen Abgas- und Lärm- **Ab 1.1.1995 bis zum**  
vorschriften **beizubehalten unter gleichzeitiger Inkrafttreten einer weite-**

Gewährung des freien Warenverkehrs auf der Basis des am 1.1.1995 geltenden EG-acquis **ren Verschärfung der EG-Vorschriften**

Motorräder (R 78/1015/EWG)

Möglichkeit, den **Marktzugang von Motorrädern** von der Erfüllung der nationalen Lärmvorschriften abhängig zu machen **bis 31.12.1994** (2 Jahre)

Möglichkeit, die nationalen Lärmvorschriften beizubehalten unter gleichzeitiger Gewährung des freien Warenverkehrs auf der Basis des am 1.1.1995 geltenden EG-acquis **Ab 1.1.1995 bis zum Inkrafttreten einer weiteren Verschärfung der EG-Vorschriften**

Lebensmittel (R 76/106, D 79/112)

Möglichkeit, das Inverkehrbringen von Wein im Inland während einer Übergangsperiode weiterhin in den bisher verwendeten 0,7 l-Flaschen zu erlauben. **bis 31.12.1996** (4 Jahre)

Möglichkeit, das Inverkehrbringen von Lebensmitteln, die vor dem Inkrafttreten des EWR-Abkommens nach nationalen Vorschriften gekennzeichnet wurden, im Inland während einer Übergangsperiode weiterhin zu erlauben. **bis 31.12.1994** (2 Jahre)

Dünger (R 76/116/EWG)

Möglichkeit, den **Marktzugang von Düngern** von der Erfüllung der nationalen Auflagen betreffend Kadmium abhängig zu machen **Open-ended** (nicht befristete Uebergangsregelung). Review in 1995

Chemikalien (R 67/548/EWG, R 88/379/EWG, R 76/769/EWG, R 91/154/EWG, VO 594/91/EWG)

Möglichkeit, den **Marktzugang aller chemischen Stoffe und Zubereitungen** von der Erfüllung der **bis 31.12.1994** (2 Jahre)

nationalen Klassierungs-, Verpackungs- und Kennzeichnungsvorschriften abhängig zu machen

Möglichkeit, den **Marktzugang bzw. die Verwendung gewisser gefährlicher Stoffe, Zubereitungen und Erzeugnisse** von der Erfüllung der nationalen Vorschriften abhängig zu machen. Darunter fallen die unter den betreffenden Richtlinien geregelten Anwendungen von diversen chlorierten organischen Lösungsmitteln, Asbest, Quecksilberverbindungen, Arsenverbindungen, **Organo-Zinn-Verbindungen**, Pentachlorphenol, Kadmium und Batterien sowie auch alle **Produkte, die ozonschichtschädigende Substanzen enthalten** oder mit Hilfe von solchen hergestellt wurden.

**Open-ended** (nicht befristete Uebergangsregelung). Ueberprüfung 1995

### Fiskalzölle

- Erdöle, Personenfahrzeuge, Teil und Zubehör für Fahrzeuge **Ueberprüfung vor 1996**

- Kaffee und Kaffeeextrakte **bis 31.12.1996** (4 Jahre)

Pulver- und Salzmonopol **bis 31.12.1994** (2 Jahre)

### Pflanzenschutzbestimmungen

R 70/457/EWG: Katalog der Tier- und Pflanzenarten **bis 31.12.1994** (2 Jahre)

### Veterinärbereich

Drittlandbeziehungen, Grenzkontrollen, Artenschutz, Finanzierung **open-ended; Ueberprüfung 1995**

BSE, sog. "Rinderwahnsinn" **open-ended; Ueberprüfung 1995**

R 82/471 + 475/EWG: Tiernahrung **bis 31.12.1994 (2 Jahre)**

R 70/524/EWG; Wachstumszusätze in Tiernahrung **open ended; Ueberprüfung 1995**

R 70/524/EWG; andere Zusätze in Tiernahrung **bis 31.12.1994 (2 Jahre)**

**\*Oeffentliche Aufträge** **bis 31.12.1993 (1 Jahr)**

**Wettbewerb** (technische Uebergangsfrist) **6 Monate nach Inkrafttreten des EWR-Abkommens**

### **Geistiges Eigentum**

Einführung der regionalen Erschöpfung bei den Patenten **bis 31.12.1993 (1 Jahr)**

### **Verarbeitete Landwirtschaftsprodukte**

Pektin, Margarine, Zubereitungen **Zollabbau bis 1.1.1998**

Fruktose, Maltose **Zollreduktion bis 1.1.1997**

## **Freier Dienstleistungs- und Kapitalverkehr**

### **Finanzdienstleistungen**

#### **Jahresabschlüsse und konsolidierte Abschlüsse**

R 86/635/EWG über den Jahresabschluss und den konsolidierten Abschluss von Banken und anderen Finanzinstituten. **bis 31.12.1995 (3 Jahre)**

**Börse** R 79/279/EWG, 80/390/EWG, 82/121/EWG, **bis 31.12.1994 (2 Jahre)**

89/298/EWG, 89/592/EWG (während der Uebergangsfrist gewährleistet die Schweiz den Austausch von Informationen mit den zuständigen Behörden der anderen Vertragsparteien)

### Kapitalverkehr

R 88/361/EWG zur Durchführung von Artikel 67 des Abkommens.

Direktinvestitionen in das schweizerische Immobiliengewerbe; **bis 31.12.1997 (5 Jahre)**

Kapitalanlagen in schweizerische Immobilien. **bis 31.12.1997 (5 Jahre)**

### Transport

VO 3820/85/EWG über die Harmonisierung bestimmter Sozialvorschriften im Strassenverkehr: Befreiung von der Anwendung der Art. 5(2) (Mindestalter), 6(1) (höchstzulässige tägliche Lenkzeit), Pausen (Artikel 7(1)-(2)) und Ruhezeiten (Artikel 8(1)-(3)). **bis 31.12.1994 (2 Jahre)**

VO 3821/85/EWG über das Kontrollgerät im Strassenverkehr: Befreiung von der Verpflichtung bei Fahrzeugbesatzungen, die aus mehr als einem Chauffeur bestehen, die Kontrolle der Lenkzeiten auf 2 getrennten Scheiben vorzunehmen [Punkt 4.3, Anhang I, Kapitel III (c)]. **bis 31.12.1994 (2 Jahre)**

R 88/599/EWG über einheitliche Verfahren zur Anwendung der Verordnung (EWG) Nr. 3820/85 über die Harmonisierung bestimmter Sozialvorschriften im Strassenverkehr und der Verordnung (EWG) Nr. 3821/85 über das Kontrollgerät im Strassenverkehr. **bis 31.12.1994 (2 Jahre)**

R 76/914/EWG über das Mindestniveau der Ausbildung für Fahrer von Transportfahrzeugen im Strassenverkehr: Befreiung von den Anforderungen gemäss Punkt 2.9 und 2.10 des Anhangs für Fahrer von Fahrzeugen der Kategorie M2. **bis 31.12.1994 (2 Jahre)**

R 74/561/EWG über den Zugang zum Beruf des Güterkraftverkehrsunternehmers im innerstaatlichen und grenzüberschreitenden Verkehr. **bis 31.12.1994 (2 Jahre)**

R 87/540/EWG über den Zugang zum Beruf des Unternehmers im innerstaatlichen und grenzüberschreitenden Binnenschiffsgüterverkehr und über die gegenseitige Anerkennung der Diplome, Prüfungszeugnisse und sonstigen Befähigungsnachweise für diesen Beruf. **bis 31.12.1994 (2 Jahre)**

R 77/143/EWG zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die technische Ueberwachung der Kraftfahrzeuge und Kraftfahrzeuganhänger: Erstreckung der Frist zwischen zwei obligatorischen Fahrzeugprüfungen für alle Nutzfahrzeugkategorien gemäss Anhang 1. **bis 31.12.1997 (5 Jahre)**

### Audiovisionsdienstleistungen

R 89/552/EWG zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Ausübung der Fernsichtigkeit. Unterdrückung von Werbespots für alkoholische Getränke, die durch schweizerische Kabelfernsehunternehmen ausgestrahlt werden. **Open-ended. Ueberprüfung 1995. zeitlich unbestimmte Uebergangsfrist**

## Freier Personenverkehr

R 64/221/EWG, VO 161/68/EWG, VO 312/76/EWG, R 68/360/EWG, VO 1251/70/EWG, R 72/194/EWG, R 73/148/EWG, R 75/34/EWG. Die unten bezeichneten Übergangsfristen können ab 1996 (nach 3 Jahren) einer Überprüfung unterzogen werden.

### Allgemeine Massnahmen

Möglichkeit zur Aufrechterhaltung des Kontingents- und Bewilligungssystems bezüglich Einreise, Aufenthalt und Beschäftigung von neueinreisenden erwerbstätigen Personen. **bis 31. 12. 1997 (5 Jahre)**

### Saisonniers

Möglichkeit zur Aufrechterhaltung der Vorschriften, welche die berufliche und geographische Mobilität der Saisonniers einschränken; Aufrechterhaltung der Pflicht, das Land nach Ablauf der Bewilligungsdauer für mindestens drei Monate zu verlassen. **bis 31. 12. 1997 (5 Jahre)**

Familiennachzug gemäss den Regeln des *acquis* **ab 1. 1. 1997 (4 Jahre)**

*(1) Umwandlung der Saison- in eine Jahresaufenthalterbewilligung nach 30 Monaten innerhalb von 4 Jahren (bisher nach 36 Monaten).* **ab 1.1.1993 bis zum Ablauf der Übergangsfrist von 5 Jahren**

*(2) Automatische Erneuerung der Saisonbewilligung, wenn der Saisonnier im Besitze eines Arbeitsvertrages ist.* **ab 1.1.1993 bis zum Ablauf der Übergangsfrist von 5 Jahren**

(1) und (2) sind keine Übergangsfristen, sondern Anpassungen der gegenwärtig gültigen Bestimmungen.

### Grenzgänger

Aufrechterhaltung der Pflicht zur täglichen Rückkehr an den Wohnort. **bis 31. 12. 1995** (3 Jahre)

Bestimmungen für die wöchentliche Rückkehr. **bis 31. 12. 1997** (2 Jahre, ab 1.1.1996) danach gelten die Bestimmungen des *acquis communautaire*

Aufrechterhaltung der Bestimmungen, welche die Beschäftigungsmöglichkeiten für Grenzgänger auf die Grenzzone einschränken. **bis 31. 12. 1996** (4 Jahre)

Möglichkeit zur Aufrechterhaltung der Bestimmungen, die den Grenzgänger, der in der Schweiz arbeiten möchte, verpflichten, eine "Arbeits"-Bewilligung einzuholen. **bis 31. 12. 1994** (2 Jahre)

### Gegenseitige Anerkennung von Berufsdiplomen und Berufserfahrungen

Allgemeine Regeln (R 89/48/EWG) **bis 31.12.1994** (2 Jahre)

Ärzte (R 75/362/EWG, R 75/363/EWG) **bis 31.12.1996** (4 Jahre)

Ärzte; Allgemeinpraktiker (R 86/457/EWG) **bis 31.12.1996** (4 Jahre, resp. 1.1.1999 für Artikel 2 der Richtlinie)

Zahnärzte (R 78/686/EWG, R 78/687/EWG) **bis 31.12.1996** (4 Jahre)



Krankenpflegepersonal (R 77/452/EWG, R 77/453/EWG) bis 31.12.1996 (4 Jahre)

Hebammen (R 80/154/EWG, R 80/155/EWG) bis 31.12.1996 (4 Jahre)

### Sozialversicherung

Möglichkeit der Nichtanwendung von Art. 10.1 §1 von VO 1408/71/EWG auf die Ergänzungsleistungen der AHV/IV. bis 31.12.1995 (3 Jahre)

## Horizontale Politiken

### Sozialpolitik

R 76/207/EWG zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichberechtigung von Männern und Frauen hinsichtlich der Beschäftigung. bis 31.12. 1994 (2 Jahre)

Gesellschaftsrecht allgemeine Uebergangsfrist bis 31.12.1995 (3 Jahre ab Inkrafttreten des EWR-Vertrages)

### Umwelt

R 76/403/EWG über die Beseitigung polychlorierter Biphenyle (PCB) und Triphenyle bis 31.12. 1994 (2 Jahre) unter Vorbehalt einer Revision vor diesem Datum

R 78/319/EWG über giftige und gefährliche Abfälle bis 31.12.1994 (2 Jahre) unter Vorbehalt einer Revision vor diesem Datum

## Statistik

Für einen Teil der Statistik-Rechtsakte gilt aus **bis 31.12.1994 (2 Jahre)**  
rein technischen Gründen eine Übergangsfrist.

## **Anhang 5**

**Übersicht über die juristische Eigenschaft der in das EWR-Abkommen übernommenen Gemeinschaftserlasse, ihre Verteilung auf die verschiedenen Bereiche und die Unterscheidung zwischen Grund- und Änderungserlassen.**

# Statistik der EWR - Rechtsakte

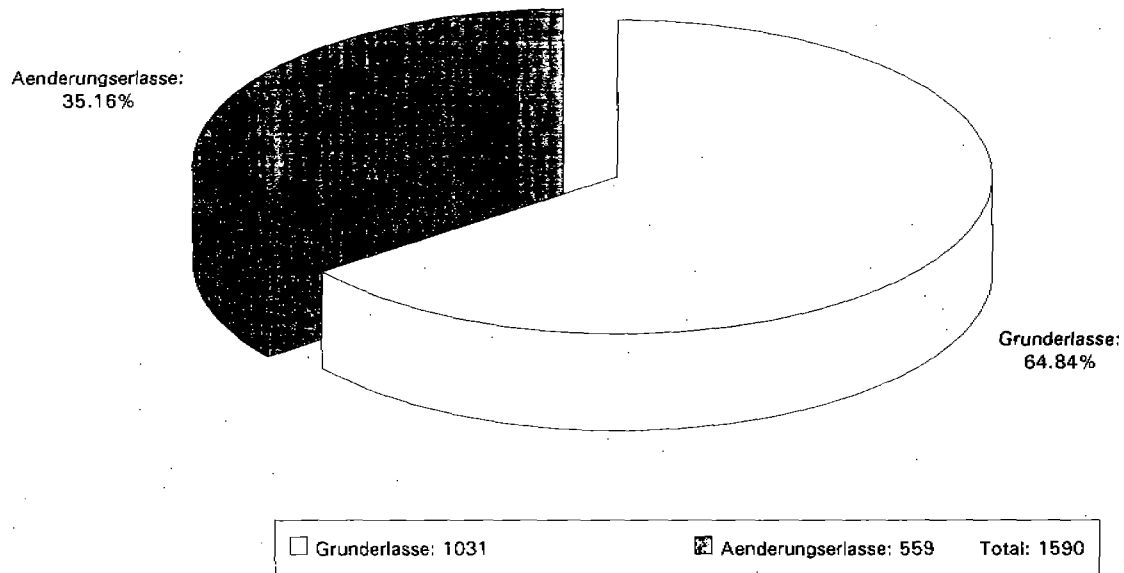


Abbildung 1

## Grunderlasse

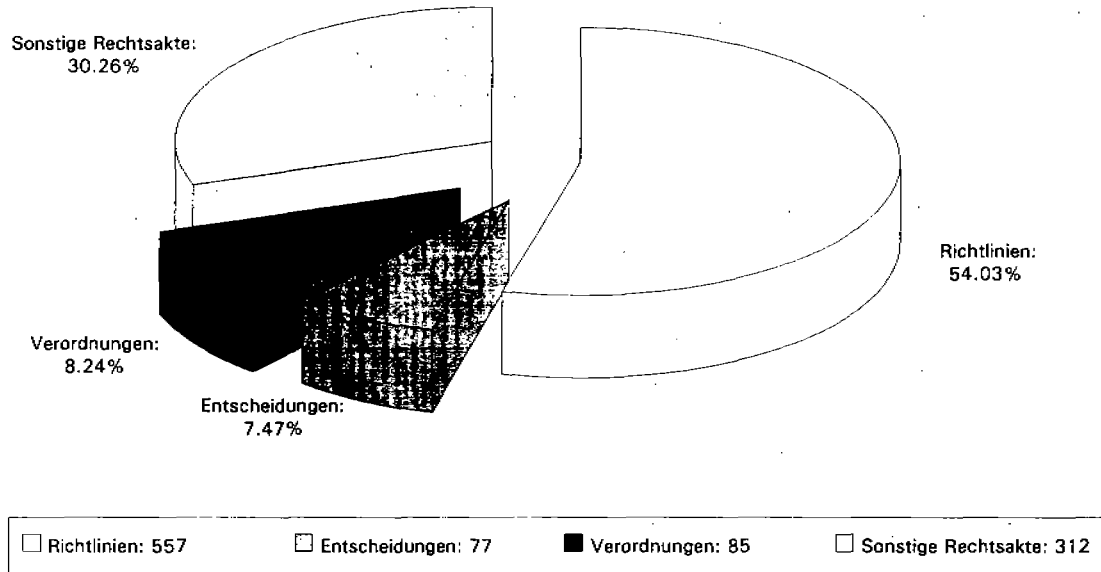
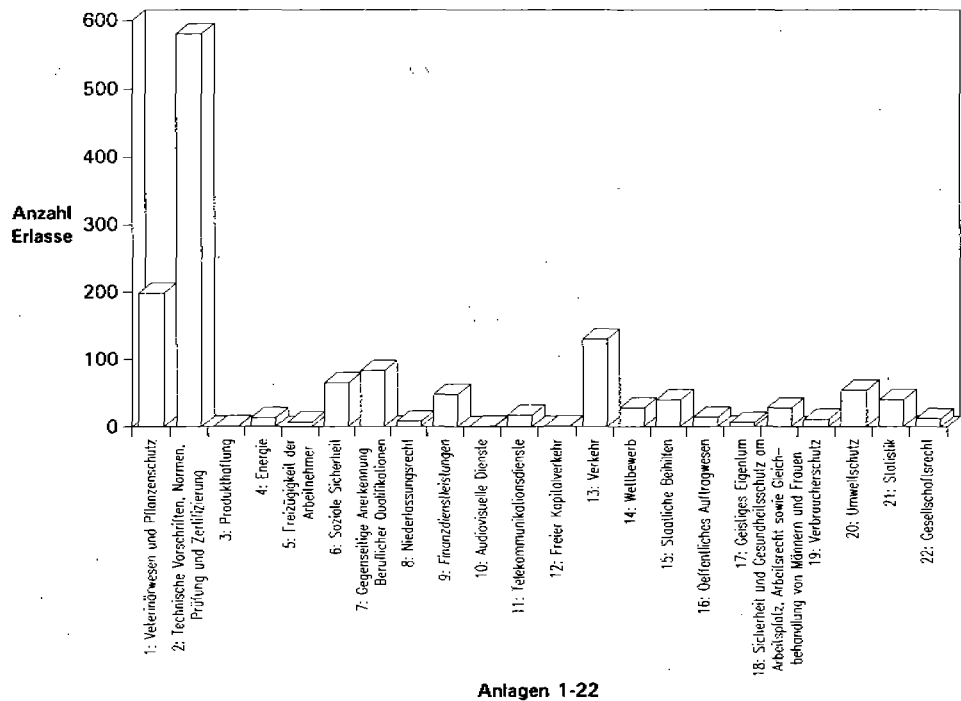


Abbildung 2

# Verteilung der Rechtserlasse auf die 22 Anhänge des EWR-Abkommens



Anlagen 1-22

Abbildung 3

<b>Verteilung der Rechtserlasse auf die 22 Anhänge des EWR Abkommens</b>
--

**Anhang I: Veterinärwesen und Pflanzenschutz**

<b>Grunderlasse:</b>	Richtlinien	80		
	Entscheidungen	57		
	Sonst. Rechtsakte <sup>1</sup>	98		<b>235</b>
<b>Änderungserlasse:</b>	Richtlinien	133		
	Entscheidungen	24		
	Verordnungen	2		
	Sonst. Rechtsakte <sup>1</sup>	9		<b>168</b>

**Anhang II: Technische Vorschriften, Normen, Prüfung und Zertifizierung**

<b>Grunderlasse:</b>	Richtlinien	242		
	Entscheidungen	5		
	Verordnungen	5		
	Sonst. Rechtsakte <sup>2</sup>	57		<b>309</b>
<b>Änderungserlasse:</b>	Richtlinien	266		
	Entscheidungen	2		
	Verordnungen	2		
	Sonst. Rechtsakte <sup>2</sup>	1		<b>271</b>

**Anhang III: Produkthaftung**

<b>Grunderlasse:</b>	Richtlinien	1		<b>1</b>
----------------------	-------------	---	--	----------

**Anhang IV: Energie**

<b>Grunderlasse:</b>	Richtlinien	8		
	Verordnungen	1		<b>9</b>
<b>Änderungserlasse:</b>	Richtlinien	2		
	Verordnungen	2		<b>4</b>

- 
- 1    Rechtsakte, denen die EFTA-Staaten und die EFTA-Überwachungsbehörde gebührend Rechnung tragen müssen / Rechtsakt, den die Vertragsparteien zur Kenntnis nehmen
- 2    Rechtsakte, die die Vertragsparteien zur Kenntnis nehmen

#### **Anhang V: Freizügigkeit der Arbeitnehmer**

Grunderlasse:	Richtlinien	4	6
	Verordnungen	2	
Änderungserlasse:	Verordnungen	1	1

#### **Anhang VI: Soziale Sicherheit**

Grunderlasse:	Entscheidungen	1	54
	Verordnungen	2	
	Sonst. Rechtsakte <sup>2</sup>	51	
Änderungserlasse:	Verordnungen	9	11
	Sonst. Rechtsakte <sup>2</sup>	2	

#### **Anhang VII: Gegenseitige Anerkennung Beruflicher Qualifikationen**

Grunderlasse:	Richtlinien	55	74
	Entscheidungen	1	
	Sonst. Rechtsakte <sup>2</sup>	18	
Änderungserlasse:	Richtlinien	9	9

#### **Anhang VIII: Niederlassungsrecht**

Grunderlasse:	Richtlinien	6	8
	Sonst. Rechtsakte <sup>3</sup>	2	

#### **Anhang IX: Finanzdienstleistungen**

Grunderlasse:	Richtlinien	31	38
	Sonst. Rechtsakte <sup>2</sup>	7	
Änderungserlasse:	Richtlinien	9	10
	Entscheidungen	1	

#### **Anhang X: Audiovisuelle Dienste**

Grunderlasse:	Richtlinien	1	1
---------------	-------------	---	---

2 Rechtsakte, die die Vertragsparteien zur Kenntnis nehmen

3 Allgemeine Programme



### Anhang XI: Telekommunikationsdienste

Grunderlasse:	Richtlinien	5	17
	Sonst. Rechtsakte <sup>2</sup>	12	

### Anhang XII: Freier Kapitalverkehr

Grunderlasse:	Richtlinien	1	1
---------------	-------------	---	---

### Anhang XIII: Verkehr

Grunderlasse:	Richtlinien	25	83
	Entscheidungen	6	
	Verordnungen	44	
	Sonst. Rechtsakte <sup>2</sup>	8	
Änderungserlasse	Richtlinien	29	47
	Entscheidungen	1	
	Verordnungen	17	

### Anhang XIV: Wettbewerb

Grunderlasse:	Richtlinien	2	26
	Entscheidungen	2	
	Verordnungen	11	
	Sonst. Rechtsakte <sup>4</sup>	11	
Änderungserlasse:	Sonst. Rechtsakte <sup>5</sup>	2	2

### Anhang XV: Staatliche Beihilfen

Grunderlasse:	Richtlinien	2	39
	Sonst. Rechtsakte <sup>4</sup>	37	
Änderungserlasse:	Richtlinien	1	1

2 Rechtsakte, die die Vertragsparteien zur Kenntnis nehmen

4 Rechtsakte, die die EG-Kommission und die EFTA-Überwachungsbehörde gebührend berücksichtigen müssen

5 Entscheidungen der EGKS

#### Anhang XVI: Öffentliches Auftragswesen

Grunderlasse:	Richtlinien	9	14
	Entscheidungen	1	
	Verordnungen	1	
	Sonst. Rechtsakte <sup>2</sup>	3	

#### Anhang XVII: Geistiges Eigentum

Grunderlasse:	Richtlinien	3	6
	Entscheidungen	3	

#### Anhang XVIII: Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz, Arbeitsrecht sowie Gleichbehandlung von Männern und Frauen

Grunderlasse:	Richtlinien	24	24
Änderungserlasse:	Richtlinien	4	4

#### Anhang XIX: Verbraucherschutz

Grunderlasse:	Richtlinien	7	9
	Sonst. Rechtsakte <sup>2</sup>	2	
Änderungserlasse:	Richtlinien	2	2

#### Anhang XX: Umweltschutz

Grunderlasse:	Richtlinien	32	38
	Sonst. Rechtsakte <sup>2</sup>	6	
Änderungserlasse:	Richtlinien	16	16

#### Anhang XXI: Statistik

Grunderlasse:	Richtlinien	10	29
	Entscheidungen	1	
	Verordnungen	18	
Änderungserlasse:	Richtlinien	4	11
	Entscheidungen	1	
	Verordnungen	6	

2 Rechtsakte, die die Vertragsparteien zur Kenntnis nehmen

## **Anhang XXII: Gesellschaftsrecht**

<b>Grunderlasse:</b>	<b>Richtlinien</b>	<b>9</b>	
	<b>Verordnungen</b>	<b>1</b>	<b>10</b>
<b>Änderungserlasse:</b>	<b>Richtlinien</b>	<b>2</b>	<b>2</b>

## Inhaltsverzeichnis

1	Einführung	5
2	Ueberblick über den Verlauf der EWR-Verhandlungen	8
2.1	Die Idee eines Europäischen Wirtschaftsraumes	8
2.2	Auf der Suche nach einer umfassenden Lösung: das Projekt eines Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum wird lanciert	9
2.3	Der informelle Dialog (März - Dezember 1989)	10
2.4	Die Sondierungsgespräche (Dezember 1989 - Juni 1990)	12
2.5	Von Juli bis Dezember 1990: EFTA-Vorsitz der Schweiz im EFTA-Rat	16
2.6	Von Januar bis Juni 1991: Vorsitz Oesterreichs im EFTA-Rat	21
2.7	Von Juli bis Dezember 1991: EFTA-Vorsitz Finnlands	27
2.8	Von Januar bis Mai 1991: Ende der Verhandlungen und Unterzeichnung des Abkommens unter dem Vorsitz Islands	31
3	Gliederung des EWR-Abkommens	33
3.1	Uebersicht über die Teile des EWR-Abkommens	33
3.11	Das eigentliche Abkommen	33
3.12	Die Protokolle	34
3.13	Die Anhänge	35
3.14	Die Erklärungen, vereinbarten Niederschriften und Briefwechsel	37
3.2	Gliederung des EWR-Abkommens	38

4	Würdigung des Abkommens . . . . .	42
4.1	Würdigung des Abkommens aus politischer Sicht . . .	42
4.11	Die EWR-Alternative im Vergleich zu unserer früheren Integrationspolitik . . . . .	42
4.12	Würdigung des Verhandlungsverlaufes . . . . .	45
4.13	Würdigung des EWR-Abkommens an sich . . . . .	47
4.14	Beurteilung des EWR-Abkommens mit Blick auf die Stellung der Schweiz im europäischen Inte- grationsprozess . . . . .	52
4.141	Allgemeines . . . . .	52
4.142	Der EWR im Vergleich mit einer Wieder- aufnahme der pragmatischen und punktu- ellen Integrationspolitik . . . . .	54
4.143	Gegenüberstellung EWR/EG-Beitritt . . . . .	57
4.15	Würdigung des EWR-Abkommens im Lichte der schweizerischen Aussenwirtschaftspolitik . . . . .	61
4.151	Allgemeines . . . . .	61
4.152	Das EWR-Abkommen im Kontext des multi- lateralen Handelssystems des GATT . . . . .	62
4.2	Würdigung der Auswirkungen des EWR-Abkommens auf unsere Institutionen . . . . .	64
4.3	Würdigung des EWR aus wirtschaftlicher und sozialer Sicht . . . . .	66
4.4	Würdigung des EWR aus Sicht der Umweltpolitik . . .	71
5	Genehmigungsbeschluss . . . . .	77
5.1	Allgemeine Bemerkungen zum Genehmigungsbes- chluss . . . . .	77

5.11	Zuständigkeit zur Genehmigung des EWR-Abkommens	77
5.12	Erforderliche Verfassungsbestimmungen	77
5.13	Einheit der Materie	78
5.14	Vorgehen bei der Anpassung des Verfassungsrechts	79
5.141	Genehmigungsbeschluss ohne formelle Verfassungsreform	79
5.142	Genehmigungsbeschluss mit gleichzeitiger Partialrevision der Bundesverfassung	80
5.143	Wahl des Vorgehens	80
5.15	Struktur und Aufbau des Genehmigungsbeschlusses	81
5.2	Genehmigung und Ratifikation des EWR-Abkommen und der Abkommen zwischen den EFTA-Staaten (Art. 1 und 2 Genehmigungsbeschluss)	82
5.21	Genehmigung des EWR-Abkommens	82
5.22	Genehmigung der Abkommen zwischen den EFTA-Staaten (vgl. Ziff. 10)	82
5.23	Spätere Aenderungen des Vertragswerkes	83
5.231	Aenderungen des EWR-Hauptabkommens und der Abkommen zwischen den EFTA-Staaten	83
5.232	Aenderungen der Anhänge und Protokolle: Uebernahme neuer EWR-Erlasse	85
5.3	Vorrang des EWR-Rechts vor dem Landesrecht	87
5.4	Ausschluss des Referendums (Art. 20 UeB)	93

5.41	Ausschluss des fakultativen Referendums für Aenderungen des Bundesrechts, die auf den 1.1.1993 in Kraft treten müssen . . . . .	93
5.42	Kein Ausschluss des fakultativen Referendums für Aenderungen des Bundesrechts nach dem 1.1.1993 . . . . .	94
5.5	Mitwirkungsrechte der Kantone (Art. 21 UeB) . . . . .	95
5.6	Obligatorisches Referendum von Volk und Ständen: Art. 5 Genehmigungsbeschluss . . . . .	96
5.7	Separate Partialrevisionsvorlage: Umwandlung der Fiskalzölle auf Treibstoff, Automobilen und ihren Bestandteilen in Steuern . . . . .	96
5.8	Verwirklichung des EWR-Abkommens auf Bundesebene . . . . .	97
5.81	Notwendigkeit eines besonderen gesetzgeberischen Vorgehens . . . . .	97
5.82	Grundprinzipien für die Wahl des gesetzgeberischen Vorgehens bei der Einführung des EG-Gemeinschaftsrechts ins Bundesrecht . . . . .	98
5.83	Das vorgeschlagene Gesetzgebungsverfahren . . . . .	100
5.9	Die Verwirklichung des EWR-Abkommens auf kantonaler Ebene . . . . .	101
5.91	Formen der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen unter dem Blickwinkel des EWR . . . . .	101
5.92	Erste Beurteilung der Auswirkungen des EWR-Abkommens auf das kantonale Recht . . . . .	102
5.93	Der Fortgang der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen im Bereich der europäischen Integration . . . . .	103

6	Kommentar zur Präambel und zu den allgemeinen Bestimmungen des Abkommens . . . . .	105
6.1	Präambel . . . . .	105
6.2	Ziele und Grundsätze (Art. 1 bis 7) . . . . .	108
6.21	Ziel des Abkommens (Art. 1) . . . . .	108
6.22	Definitionen (Art. 2) . . . . .	108
6.23	Grundsätze . . . . .	109
6.231	Einleitende Bemerkungen . . . . .	109
6.232	Pflicht, das Abkommen in Treu und Glauben zu befolgen (Art. 3) . . . . .	109
6.233	Verbot der Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit (Art. 4) . . . . .	111
6.234	Allgemeines Evokationsrecht (Art. 5) . . . . .	112
6.235	Uebernahme der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften (Art. 6) . . . . .	112
6.236	Rechtswirkungen der im EWR übernommenen gemeinschaftlichen Verordnungen und Richtlinien (Art. 7) . . . . .	113
7	Kommentar der materiellen Bestimmungen des Abkommens und ihre Umsetzung auf Bundes- und kantonaler Ebene . . . . .	115
7.1	Allgemeine Bemerkungen . . . . .	115
7.11	Ziel und Struktur des Kapitels . . . . .	115
7.12	Der Acquis . . . . .	116
7.13	Materielle und rechtliche Auswirkungen des Acquis auf die Schweiz . . . . .	116



7.14	Die gesetzgeberischen Schritte . . . . .	117
7.15	Gesamtüberblick über die materiellen Bestimmungen des Abkommens und ihre Auswirkungen . . . . .	118
7.16	Uebergangsfristen . . . . .	122
7.17	Künftiges EWR-Recht . . . . .	122
7.2	Freier Warenverkehr (Art. 8 bis 27) . . . . .	125
7.21	Im Allgemeinen . . . . .	125
7.211	Anwendungsbereich . . . . .	127
7.212	Ursprungsregeln . . . . .	128
7.22	Zölle und mengenmässige Beschränkungen . . . . .	132
7.221	Zölle und Abgaben gleicher Wirkung . . . . .	132
7.222	Fiskalzölle . . . . .	133
7.223	Mengenmässige Beschränkungen und Massnahmen gleicher Wirkung . . . . .	134
7.224	Staatliche Handelsmonopole . . . . .	137
7.23	Landwirtschaftliche Produkte . . . . .	139
7.24	Fische und andere Meeresprodukte . . . . .	142
7.25	Landwirtschaftliche Verarbeitungsprodukte . . . . .	144
7.26	Stahl . . . . .	147
7.27	Nichtdiskriminierende Inlandsteuern . . . . .	149
7.28	Zusammenarbeit im Zollbereich . . . . .	151
7.29	Zusammenarbeit im Veterinärbereich . . . . .	153
7.291	Tiere und Tierprodukte . . . . .	153
7.292	Futtermittel . . . . .	157

7.210	Zusammenarbeit im Phytosanitären Bereich . . .	158
7.211	Technische Vorschriften . . . . .	161
7.2111	Bereichsübergreifende Bestimmungen . . .	162
7.2112	Bestimmungen für die einzelnen Produkte- sektoren (Einleitung) . . . . .	170
7.2113	Motorwagen, Motorräder und Traktoren . .	172
7.2114	Apparate und Maschinen . . . . .	175
7.2115	Elektrische Apparate . . . . .	178
7.2116	Messwesen . . . . .	179
7.2117	Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände .	181
7.2118	Arzneimittel und medizinische Apparate . .	184
7.2119	Dünger . . . . .	188
7.21110	Chemikalien . . . . .	189
7.21111	Kosmetika . . . . .	198
7.21112	Umwelt- und konsumentenschutzrelevante Produktevorschriften . . . . .	199
7.21113	Informationstechnologie, Telekommunika- tion und Datenverarbeitung . . . . .	202
7.21114	Bauprodukte . . . . .	204
7.212	Produktehaftpflicht . . . . .	207
7.213	Energie . . . . .	210
7.3	Der freie Personenverkehr (Art. 28 bis 30) und die Niederlassungsfreiheit (Art. 31 bis 35) . . . . .	214
7.31	Allgemeines . . . . .	214
7.32	Die Freizügigkeit der Arbeitnehmer (Art. 28) . .	220

7.33	Beschäftigung in der öffentlichen Verwaltung	232
7.34	Die Freizügigkeit der Selbstständigerwerbstätigen	236
7.35	Personen ohne Erwerbstätigkeit	241
7.36	Soziale Sicherheit (Art. 29)	243
7.37	Gegenseitige Anerkennung von Berufsdiplomen (Art. 30)	259
7.38	Niederlassungsfreiheit für Gesellschaften	268
7.4	Freier Dienstleistungsverkehr (Art. 36 bis 39)	271
7.41	Im Allgemeinen	271
7.42	Finanzdienstleistungen	273
7.421	Bankdienstleistungen	275
7.422	Versicherungen	284
7.423	Börse und Wertpapiere	292
7.424	Geldwäscherei	297
7.43	Kommunikations- und Informationsdienste	300
7.431	Telekommunikation	300
7.432	Post	304
7.433	Informationsdienste	305
7.44	Audiovisuelle Dienste	306
7.441	Fernsehen	306
7.442	Filmrecht	308
7.45	Transportdienstleistungen (Art. 47 bis 52)	310
7.451	Landtransporte	312

7.452 Binnenschifffahrt . . . . .	331
7.453 Hochseeschifffahrt . . . . .	333
7.454 Zivilluftfahrt . . . . .	334
7.5 Freier Kapitalverkehr (Art. 40 bis 45, 124 und 125) . . . . .	338
7.51 Allgemeine Bemerkungen . . . . .	338
7.52 Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland . . . . .	340
7.6 Wirtschafts- und währungspolitische Zusammenarbeit (Art. 46) . . . . .	346
7.7 Zahlungsbilanz . . . . .	347
7.8 Wettbewerbsrecht und andere gemeinsame Regeln (Art. 53 bis 65) . . . . .	348
7.81 Wettbewerbsrecht . . . . .	348
7.82 Auf Unternehmen anwendbare Regeln . . . . .	351
7.83 Staatliche Beihilfen . . . . .	363
7.84 Dumpingregeln . . . . .	368
7.85 Öffentliche Aufträge . . . . .	368
7.86 Geistiges Eigentum . . . . .	376
7.9 Horizontale und flankierende Politiken (Art. 66 bis 88) . . . . .	380
7.91 Allgemeines . . . . .	380
7.92 Sozialpolitik . . . . .	381
7.921 Allgemeines . . . . .	381
7.922 Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz . . . . .	383
7.923 Gleichbehandlung von Mann und Frau . . . . .	385

7.924 Arbeitnehmerrechte . . . . .	385
7.925 Mitwirkung der Arbeitnehmer im Betrieb . . . . .	389
7.93 Konsumentenschutz . . . . .	389
7.94 Umweltschutz . . . . .	394
7.941 Einführung . . . . .	394
7.942 Umweltinformation . . . . .	395
7.943 Umweltverträglichkeitsprüfung . . . . .	396
7.944 Abfall . . . . .	397
7.945 Genetisch veränderte Organismen . . . . .	498
7.95 Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Statistik . . . . .	401
7.96 Gesellschaftsrecht . . . . .	406
7.97 Forschung und Entwicklung . . . . .	414
7.98 Informationsdienste . . . . .	417
7.99 Bildung und Jugend . . . . .	418
7.910 Kleine und mittlere Unternehmen . . . . .	420
7.911 Tourismus . . . . .	421
7.912 MEDIA-Programm . . . . .	422
7.913 Bevölkerungsschutz . . . . .	422
7.10 Wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt . . . . .	423
7.11 Querschnittsprobleme . . . . .	425
7.111 Gleichstellung von Mann und Frau . . . . .	425
7.112 Rechtspflege des Bundes . . . . .	433
7.1121 Vorrang des EWR-Rechts . . . . .	433

7.1122	Rechtsschutzgarantie nach EWR-Recht . . . .	437
7.1123	Diskriminierungsverbot . . . . .	442
7.1124	Parteivertretung vor den eidgenössischen Gerichten . . . . .	445
7.1125	Vollstreckung der Urteile von EG- und EFTA-Organen auf Geldleistung . . . . .	446
7.1126	Belastung der zuständigen Behörden . . . .	447
7.113	Die Veröffentlichung des EWR-Rechts . . . . .	447
7.114	Strafrechtliche Aspekte . . . . .	449
8	Kommentierung der institutionellen Bestimmungen des Abkommens (Art. 89 - 114) . . . . .	457
8.1	Allgemeine Bemerkungen . . . . .	457
8.2	Die Struktur der Assoziierung (Art. 89 - 96) . . . . .	458
8.21	Der EWR-Rat (Art. 89-91) . . . . .	458
8.22	Der Gemeinsame EWR-Ausschuss (Art. 92 - 94) .	459
8.23	Die Parlamentarische Zusammenarbeit (Art. 95) .	461
8.24	Die Zusammenarbeit zwischen den Wirtschafts- und Sozialpartnern . . . . .	462
8.3	Das Beschlussfassungsverfahren (Art. 97 - 104) . . . .	462
8.31	Die Entscheidungsautonomie der Parteien (Art. 97) . . . . .	463
8.32	Die Anfangsphase des Beschlussfassungsverfahr- ens im EWR (Schemata 1 und 2) . . . . .	464
8.33	Die Endphase des Beschlussfassungsverfahrens im EWR (Schemata 1, 3 und 4) . . . . .	466

8.34	Die Beteiligung der EFTA-Staaten an den Arbeiten der Ausschüsse der Gemeinschaft (Art. 100 - 101) . . . . .	469
8.4	Homogenität, Ueberwachungsverfahren und Streitbeilegung . . . . .	471
8.41	Verhandlungsergebnisse bis zum Gutachten 1/91 des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften . . . . .	471
8.42	Das Gutachten 1/91 des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften . . . . .	473
8.43	Ueberblick über die Verhandlungen bis zum Gutachten 1/92 des Europäischen Gerichtshofes . . . . .	475
8.44	Das Gutachten 1/92 des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften . . . . .	477
8.45	Kommentierung der neuen Bestimmungen . . . . .	479
8.451	Homogenität . . . . .	479
8.452	Das Ueberwachungsverfahren . . . . .	481
8.453	Streitbeilegung . . . . .	483
8.5	Schutzmassnahmen und Massnahmen zur Wiederherstellung des Gleichgewichts . . . . .	487
9	Kommentar der Allgemeinen und Schlussbestimmungen des Abkommens . . . . .	489
9.1	Entwicklungsklausel (Art. 118) . . . . .	489
9.2	Rechtsstatus der Anhänge und der Protokolle (Art. 119) . . . . .	490
9.3	Beziehung des EWR-A zu bestehenden Staatsverträgen (Art. 120) . . . . .	490
9.31	Völkerrechtliche Regelung . . . . .	490

9.32	Verträge mit der EG . . . . .	491
9.33	Sonderregeln . . . . .	491
9.34	Verträge mit EG- und EFTA-Staaten . . . . .	492
9.35	Zusammenfassung . . . . .	493
9.4	Regionale Zusammenarbeit (Art. 121) . . . . .	494
9.5	Geheimhaltungspflicht (Art. 122) und Allgemeine Schutzklausel (Art. 123) . . . . .	495
9.51	Geheimhaltungspflicht (Art. 122) . . . . .	495
9.52	Allgemeine Schutzklausel (Art. 123) . . . . .	495
9.6	Diskriminierungsverbot in bezug auf die Beteiligung an Kapitalgesellschaften (Art. 124) und Eigentumsord- nung der Vertragsparteien (Art. 125) . . . . .	496
9.61	Diskriminierungsverbot in bezug auf die Beteili- gung an Kapitalgesellschaften (Art. 124) . . . . .	496
9.62	Eigentumsordnung der Vertragsparteien (Art. 125) . . . . .	496
9.7	Räumlicher Geltungsbereich (Art. 126) . . . . .	496
9.8	Rücktritt vom Abkommen (Art. 127) und Beteiligung am Abkommen (Art. 128) . . . . .	497
9.81	Rücktritt vom Abkommen (Art. 127) . . . . .	497
9.82	Beteiligung am Abkommen (Art. 128) . . . . .	497
9.9	Vertragssprachen, Ratifikation bzw. Genehmigung, Verwahrer und Inkrafttreten (Art. 129) . . . . .	497
10	EWR-Strukturen der EFTA-Staaten . . . . .	499
10.1	Einleitung . . . . .	499
10.2	Die EFTA-Überwachungsbehörde . . . . .	502



10.21	Befugnisse der EFTA-Überwachungsbehörde . . .	502
10.22	Organisation der EFTA-Überwachungsbehörde . .	507
10.23	Rechtliche Auswirkungen auf Bundes- und auf kantonaler Ebene . . . . .	508
10.3	EFTA-Gerichtshof . . . . .	509
10.31	Befugnisse des EFTA-Gerichtshofs . . . . .	510
10.32	Organisation des EFTA-Gerichtshofs . . . . .	511
10.33	Rechtliche Auswirkungen auf Bundes- und auf kantonaler Ebene . . . . .	512
10.4	Der Ständige Ausschuss der EFTA-Staaten . . . . .	512
10.41	Aufgaben des Ständigen Ausschusses . . . . .	512
10.42	Organisation des Ständigen Ausschusses . . . .	514
10.43	Rechtliche Auswirkungen auf Bundes- und auf kantonaler Ebene . . . . .	515
10.5	Der Parlamentarische Ausschuss der EFTA-Staaten . .	515
10.6	Dienstleistungen des EFTA-Sekretariats im Rahmen des EWR . . . . .	515
10.7	Interimistische Massnahmen . . . . .	516
11	Finanzielle und personelle Auswirkungen . . . . .	518
11.1	Auf Bundesebene . . . . .	518
11.11	Mehrausgaben für den Bund . . . . .	518
11.12	Entlastungen des Bundeshaushaltes . . . . .	524
11.121	Fiskaleinnahmen . . . . .	524
11.122	Minderausgaben im Bereich des öffentli- chen Beschaffungswesens . . . . .	525

11.13 Auswirkungen auf den Bundeshaushalt insgesamt	526
11.14 Personelle Auswirkungen	526
11.2 Auf Kantons- und Gemeindeebene	529
11.21 Mehrbelastungen der Kantons- und Gemeindehaushalte	529
11.22 Entlastungen der Kantons- und Gemeindehaushalte	533
11.23 Gesamtwirkung	534
12 Legislaturplanung	536
13 Verfassungsmässigkeit	537
13.1 Verfassungsgrundlage	537
13.2 Form des Bundesbeschlusses	537
13.3 Referendumsart	538
13.31 Das Staatsvertragsreferendum	538
13.32 Supranationale Elemente der vorgesehenen Strukturen	539
13.33 Schlussfolgerung	541
13.4 Zusammenfassung	541

## Inhaltsverzeichnis der Anhänge der Botschaft

Entwurf des Bundesbeschlusses

- 1 Liste der zu ändernden bzw. anzupassenden Bundesgesetze
- 2 Text des EWR-Hauptabkommens
- 3 Tabellarische Darstellung des EWR-Abkommens, seiner Anhänge, Protokolle, Erklärungen und vereinbarten Niederschriften
- 4 Liste der von der Schweiz ausgehandelten Uebergangsfristen
- 5 Uebersicht über die juristische Eigenschaft der in das EWR-Abkommen übernommenen Gemeinschaftserlasse, ihre Verteilung auf die verschiedenen Bereiche und die Unterscheidung zwischen Grund- und Aenderungserlassen

## Übersicht über den Inhalt der Bände 2 und 3 der Botschaft

### Band 2

1. Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR-Abkommen)
2. Texte, die Bestandteil des Abkommens sind:
  - Protokolle
  - Anhänge
  - Erklärungen
  - Vereinbarte Niederschriften
3. Schlussakte betreffend das EWR-Abkommen
4. Tabellarische Darstellung des EWR-Abkommens

### Band 3

1. Abkommen zwischen den EFTA-Staaten zur Errichtung einer Überwachungsbehörde und eines Gerichtshofs
2. Abkommen betreffend einen Ständigen Ausschuss der EFTA-Staaten
3. Abkommen betreffend einen Ausschuss der Parlamentarier der EFTA-Staaten
4. Abkommen über die Zusammenarbeit zwischen den EFTA-Staaten und der Europäischen Investitionsbank (Erwähnung des Titels)
5. Abkommen in der Form eines Briefwechsels zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Schweiz im Landwirtschaftsbereich

## **Botschaft zur Genehmigung des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum vom 18. Mai 1992**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1992
Année	
Anno	
Band	4
Volume	
Volume	
Heft	33
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	92.052
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	21.08.1992
Date	
Data	
Seite	1-667
Page	
Pagina	
Ref. No	10 052 323

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.